BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pelayanan Publik

2.1.1 Pengertian Pelayanan

Pelayanan adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku (KEPMENPAN 81/93).

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Dalam kamus besar bahasa Indonesia dapat dijelaskan, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.(Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995 :571). Pengertian pelayanan yang dikemukakan oleh Fandi Ciptono dapat disimpulkan bahwa pelayanan yang baik yang dilakukan oleh suatu organisasi baik pemerintah maupun swasta termasuk bidang ketata usahaan harus memuat beberapa aspek, antara lain :

1. Keterbukaan, yaitu adanya informasi pelayanan yang berupa loket informasi yang dimilikinya dan terpampang dengan jelas
2. Kesederhanaan yaitu mencakup prosedur palayanan dan persyaratan pelayanan
3. Kepastian yaitu menyangkut informasi waktu, biaya dan petugas pelayanan yang jelas ;

4. Keadilan yaitu memberi perhatian yang sama terhadap pelanggan tanpa adanya diskriminasi yang dapat dilihat dari materi atau kedekatan seseorang
5. Keamanan dan kenyamanan hasil produk pelayanan memenuhi kualitas teknis dan dilengkapi dengan jaminan purna pelayanan secara administrasi
6. Perilaku petugas pelayanan menyenangkan pelanggan, yaitu harus tanggap dan peduli dalam memberikan pelayanan dengan tidak mempersulit pelanggan untuk mencari keuntungan pribadi. (Tjiptono, 1995:571)

Jadi dapat disimpulakan bahwa pelayanan adalah kegiatan seseorang atau kelompok dalam hal membantu atau mengurus sesuatu yang diperlukan seseorang dalam hal service atau jasa demi kepuasan pelanggan.

Demikian halnya pada organisasi atau perusahaan yang secara esensial merupakan kumpulan orang-orang. Oleh Karena itu, harga diri yang tinggi adalah unsur yang paling mendasar bagi keberhasilan organisasi yang menyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk, seperti : kinerja (performance), keandalan (reliability), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetics*), dan sebagainya.

Sedangkan dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Kualitas adalah menjaga janji pelayanan agar pihak yang dilayani merasa puas dan di untungkan. Meningkatkan kualitas merupakan pekerjaan semua orang, tanggung jawab untuk kualitas produksi dan pengawasan kualitas tidak dapat didelegasikan kepada satu orang, misalnya staf pada sebuah kantor.

Parasuraman et.al(1985) mengatakan ada dua factor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu expective service (peayanan yang diharapkan) dan perceived service (pelayanan yang diterima).

Zeitaml (1966 : 177*)* mendefinisikan bahwa pelayanan adalah penyampaian secara excellent atau superior dibandingkan dengan harapan konsumen.

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat harus memiliki kualitas yang baik. Dimana pelayanan dapat diukur melalui sebagai berikut :

1. Tangibles, yaitu meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
2. Emphaty, yaitu meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan pelanggan.
3. Responsiveness, yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Reliability, yaitu kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, kehandalan dan memuaskan.
5. Assurance, yaitu mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staf (bebas dari bahaya, resiko, dan keragu-raguan). (Rahayu, 1997:11).

Tjiptono (1991:61) menyimpulkan bahwa citra kualitas pelayanan yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang/persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut padang/persepsi konsumen. Hal ini disebabkan karena konsumenlah yang mengkonsumsi serta menikmati jasa pelayanan, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa. Persepsi konsumen terhadap kualitas jasa merupakan penilaian yang menyeluruh terhadap keunggulan suatu jasa pelayanan.

2.1.2 Pengertian Pelayanan Publik

Bambang Yudhoyono dalam bukunya yang berjudul Otonomi Daerah yang berpendapat bahwa, Aparatur Pemerintah Daerah adalah pelaksana kebijakan public (Yudhoyono, 2001:61). Aparatur yang berada di

daerah merupakan pelaksana birokrasi. Aparatur merupakan pegawai yang melaksanakan setiap kebijakan yang berlaku. Sebelum membahas pengertian pelayanan public, sebaliknya terlebih dahulu dibahas mengenai pengertian pelayanan. Arti pelayanan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 adalah:

> "pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau daerah, BUMN/BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat , dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku" (KEPMENPAN Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, 1993 : 6).

Hal ini sejalan dengan pendapat Moenir, dalam memberikan pelayanan terbaik kepada public dapat dilakukan dengan cara :

1. Memberikan kemudahan dalam pengurusan hal-hal yang dianggap penting,
2. Memberikan pelayanan secara wajar,
3. Memberikan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih,
4. Bersikap jujur dan terus terang (Moenir, 2006 : 47).

Menurut kedua pendapat diatas bahwa pelayanan adalah hasil kerja pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Menyiapkan dan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam pengurusan hal-hal yang penting. Pelayanan yang diberikan berdasarkan aturan yang berlaku. Pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dilaksanakan secara wajar, agar tidak timbul kecemburuan sosial di masyarakat. Pemerintah bersikap jujur dan terbuka dalam melayani masyarakat, pemerintah tidak membeda-bedakan perlakuan dalam pelayanan. Menurut Sinambela dalam buku nya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik*, bahwa pelayanan public dapat di definisikan sebagai berikut :

> "Pelayanan publik adalah keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktifitas yang dilakukan oleh birokrasi public untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, Negara di dirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat". (Sinambela, 2006 : 5).

Berdasarkan definisi-definisi pelayanan diatas, dapat dilihat bahwa pemberian pelayanan merupakan proses yang dilakukan oleh organisasi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan bersama. Pelayanan publik merupakan pemberian layanan organisasi pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat serta dalam rangka mengimplementasikan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Sejalan dengan pendapat tersebut, saduwasistiono mengemukakan bahwa :

> "Pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat" (Wasistiono, 2001 : 51-52).

Berdasarkan kedua pendapat diatas bahwa pelayanan publik itu diselenggarakan sesuai dengan sistem atau prosedur dan bukan hanya di berikan instansi atau lembaga pemerintah saja, melainkan juga diberikan oleh pihak swasta. Kegiatan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah untuk masyarakat meliputi banyak hal, yaitu yang menyangkut semua kebutuhan masyarakat baik berupa barang maupun jasa. Hal ini sejalan dengan pendapat Pamudji bahwa :

> "jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa, jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa, yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan keluarga, pelayanan pendidikan, pelayanan pencarian keadilan" (Pamudji, 1994 : 21-22).

Berdasarkan pendapat diatas, jasa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan untuk kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa, jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, serta pelayanan administrasi misalnya pelayanan pembuatan IMB.

Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dengan landasan faktor materil melalui system, prosedur tertentu untuk memenuhi apa yang dibutuhkan oleh masyarakat sesuai dengan haknya. Sadu Wasistiono mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: “pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah atau pun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pelayanan guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat”(Wasistiono, 2001:51-52).”

Pernyataan diatas dapat disimpulakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swata kepada masyarakat..

2.2. Kualitas Pelayanan Publik

2.2.1 Pengertian Kualitas

Menurut Triguno dalam buku yang berjudul *Budaya Kerja, Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja*, kualitas merupakan:

> “standar yang harus dicapai oleh seseorang atau kelompok atau lembaga organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan masyarakat” (Triguno, 1997:76)

Hal ini sejalan dengan pendapat Tjiptono dalam bukunya *Manajemen Jasa* yang menjelaskan:

> “kualitas adalah kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan pada pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan, berkesinambungan bebas dari kerusakan atau cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan baik sejak awal maupun setiap saat, melakukan segala sesuatu dengan benar sejak awal dan sesuatu dilakukan untuk membahagiakan pelanggan” (Tjiptono, 2004:42)

Berdasarkan definisi-definisi kualitas diatas, dapat dilihat bahwa kualitas merupakan suatu patokan dasar yang harus dicapai oleh seseorang

maupun kelompok dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Proses pemenuhan dilaksanakan dengan benar dan memuaskan masyarakat.

2.2.2 Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

Pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas, hubungan kualitas dengan pelayanan dikemukakan oleh Sampara Lukman bahwa :

> "kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan. Standar pelayanan ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik" (Lukman, 1999 : 14).

Supranto menyebutkan beberapa dimensi atau ukuran dari kualitas pelayanan, yaitu :

> "meliputi keandalan (*reliability*), kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya, keresposifan (*responsiveness*) kemampuan untuk membantu pelanggan dan ketanggapan, keyakinan (*confidence*) pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau (*assurance*), empati (*empaty*) sarat untuk peduli memberikan perhatian kepada pelanggan, berwujud (*tangibles*), penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan media komunikasi" (Supranto, 1997 : 107).

Adapun pendapat Pasuraman mengemukakan 5 prinsip pelayanan publik agar kualitas pelayanan dapat dicapai, yaitu :

1. Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, kelengkapan pegawai dan sarana komunikasi
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staff untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap
4. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staff, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan
5. Empati (*empaty*), melipti kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan (Pasuraman dalam Tjiptono, 1996 : 70)

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan diatas, pelayanan publik harus berlandaskan pada rasa pengambdian diiringi dengan kemampuan dan keterampilan setiap pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Untuk memberikan pelayanan publik yang baik atau memberikan pelayanan publik yang berkualitas, tinggi, aparatur pemerintah harus memiliki 3 aspek yang di uraikan oleh Supriatna adalah :

1. Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat
2. Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas
3. Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar dan moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintah
(Supriatna, 1996 : 98).

Ratminto berpendapat bahwa pelayanan yang baik hanya akan dapat di wujudkan apabila :

> “penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan dalam kurung (masyarakat) mendapatkan prioritas utama. Dengan demikian, pengguna jasa diletakan di pusat yang mendapatkan dukungan dari a) Kultur organisasi pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, b) sistem pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan c) sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa” (Ratminto, 2006 : 52-53).

Pelayanan terdiri dari reliability, tangibles, responsiveness, assurance, empaty, dan confidence. Komponen tersebut merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, artinya pelayanan menjadi tidak sempurna bila ada komponen yang kurang. Kualitas dari pelayanan yang baik akan dapat memberikan kepada masyarakat, dan dapat dilihat bahwa kepuasan pelangganlah yang harus di prioritaskan.

Adapun indikator sistem pelayanan publik menurut Lijan Poltak Sinambela terdiri dari :

> *a.Transparansi* yaitu : pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat di akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti

b.Akuntabilitas yaitu : pelayanan yang dapat di pertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
c.Kondisional yaitu : pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas
d.Partisipatif yaitu : pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat
e.Kesamaan hak yaitu : pelayanan yang tidak melakukan agama, golongan, status sosial dan lain-lain. (Sinambela, 2006 : 6).

Secara lebih rinci, indikator-indikator sistem pelayanan publik tersebut akan dijelaskan sebagai berikut :

a. Reliability

Menurut Zeithami dan Berry*, reliability* atau reliabilitas adalah "kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat tepat dan benar" (Zeithami dan Berry dalam Ratminto, 2006 : 175-176). Berdasarkan pendapat diatas, bahwa *reliability* merupakan kemampuan petugas penyelenggara pelayanan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara akurat, tepat pada sasaran serta benar sesuai dengan *prosedur* yang berlaku.

b. Tangibles

Definisi mengenai *tangibles* dijelaskan oleh Moenir sebagai :

> "sarana yang ada untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan layanan. Sarana terbagi atas dua macam, pertama sarana kerja dan kedua fasilitas, sarana kerja meliputi peralatan, perlengkapan dan alat bantu, sedang fasilitas meliputi gedung dengan segala kelengkapannya, fasilitas komunikasi dan kemudahan lain" (Moenir, 2006 : 127).

Berdasarkan pendapat yang diatas, bahwa *tangibles* merupakan sarana dan prasarana untuk menyelenggarakan pelayanan terhadap masyarakat. Sarana dan fasilitas seperti gedung, fasilitas alat komunikasi, komputer, jaringan internet serta fasilitas lainnya harus tersedia dengan lengkap. Kelengkapan sarana dan prasarana dengan tersedianya sarana

dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai sangat menunjang dalam memudahkan proses penyelenggaraan pelayanan terhadap masyarakat.

c. Responsivenes

Menurut Ratminto *responsiveness* atau *responsivitas* merupakan:

> "kemampuan pemberi pelayanan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap pemberi pelayanan terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan masyarakat" (Ratminto, 2006 : 180-181).

Sejalan dengan pendapat Lenvinne bahwa definisi *responsiveness* atau *responsivitas* adalah :

> "mengacu kepada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerjanya dinilai semakin baik" (Lenvinne dalam Kurniawan, 2005 : 47).

Berdasarkan kedua pendapat diatas, responsiveness adalah kemampuan pemberi pelayanan untuk dapat mengenali dengan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat harus mengacu kepada keselarasan, apabila telah mengacu kepada keselarasan serta semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerjanya dinilai semakin baik.

d. Assurance

Menurut Parasuraman assurance atau kepastian merupakan "pengetahuan dan kesopanan para pemberi pelayanan dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada pelanggan atau

masyarakat" (Parasuraman dalam Ratminto, 2006 : 176). Sejalan dengan pendapat Fitzsimons, assurance ditandai dengan "tingkat perhatian etika dan moral dalam memberikan pelayanan" (Fitzsimons dalam Sinambela, 2006 : 7). Berdasarkan kedua pendapat di atas, assurance merupakan sikap dan kemampuan para pemberi pelayanan dengan memperhatikan etika dan moral serta bersikap sopan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, agar masyarakat mendapat kepercayaan.

e. Empaty

Empati (*Emphaty*), yaitu syarat untuk peduli dan memberi perhatian pribadi bagi pelanggan, yang diukur dengan:

a. Perhatian terhadap masyarakat.

b. Memberikan penjelasan yang tepat terhadap keluhan masyarakat

Definisi *empaty* dijelaskan oleh Ratminto sebagai

> "perlakuan atau perhatian penyelenggara jasa pelayanan atau *providers* terhadap isu-isu aktual yang sedang berkembang di masyarakat" (Ratminto, 2006 :182).

Sejalan dengan pendapat di atas, Parasuraman menjelaskan bahwa *empaty* meliputi "kemudahan dalam melakukan hubungan kouikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan" (Parasuraman dalam Tjiptono, 1996 : 70). Berdasarkan pendapat di atas, *empaty* merupakan sikap perhatian pemberi pelayanan dengan melakukan komunikasi yang baik, perhatian pribadi dalam memahami terhadap kebutuhan masyarakat.

f. Transparansi

Menurut Ratminto *trnsparansi* atau keterbukaan merupakan :

> "ukuran keterbukaan tentang *prosedur* atau tata cara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib di informasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta" (Ratminto, 2006 : 181-182).

Sejalan dengan pendapat diatas, Mahmudi menjelaskan definisi transparasi sebagai "pemberian pelayanan publik bersifat terbuka, mudah

dan dapat diakses oleh semua pihak yang memmbutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti" (Mahmudi, 2005 : 234). Hal ini berarti transparasi merupakan suatu ukuran tentang tata cara penyelenggaraan pelayanan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka dan dapat diaskses oleh semua pihak yang membutuhkan agar mudah diketahui, dipahami dan dimengerti oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

g. accountability

Menurut Lenvinne pengertian tentang accountability atau akuntabilitas adalah :

> "mengacu kepada seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat" (Lenvinne dalam kurniawan, 2005 : 47).

Sejalan dengan pendapat di atas, definisi mengenai akuntabilitas dijelaskan oleh mahmudi bahwa : "pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" (Mahmudi, 2005 : 234). Akuntabilitas merupakan acuan kepada seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik dapat dipertanggungjawabkan.

h. Kondisional

kondisional dijelaskan oleh Sinambela merupakan "pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas" (Sinambela, 2006 : 6). Berdasarkan pendapat diatas, bahwa kondisional merupakan suatu kondisi yang sesuai dengan kemampuan antara pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

i. Partisipatif

Menurut Sinambela partisipatif adalah : "pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan

publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat" (Sinambela, 2006 : 6). Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, bahwa partisipatif merupakan sikap para pemberi pelayanan selain memberikan pelayanan terhadap masyarakat juga mendorong peran serta masyarakat terhadap penyelengaraan publik dan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

j. Kesamaan Hak

Menurut Mahmudi kesamaan hak dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah "pemberian pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi baik dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial" (Mahmudi, 2005 : 234). Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, bahwa kesamaan hak merupakan pemberian pelayanan dengan tidak membeda-bedakan atau tidak melakukan diskriminasi baik dilihat dari aspek apapaun khususnya ras, golongan, agama, suku, dan status sosial lainnya karna semua masyarakat mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah.

2.2.3 Karakteristik Pelayanan

Pelayanan mempunyai karakteristik yang diutarakan oleh Normann, diantaranya :

1. Pelayanan merupakan suatu produksi yang mempunyai sifat yang tidak dapat diraba, berbeda dengan barang produksi lain (barang jadi/barang industry yang berwujud).
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya nyata adalah tindak social.
3. Produksi dan konsumsi pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umunya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

   (Normann dalam Wiryatmi,1996:6)

2.3 Pengertian Kartu Keluarga (KK)

Kartu Keluarga adalah Kartu Identitas Keluarga yang memuat data tentang susunan, hubungan dan jumlah anggota keluarga. Kartu Keluarga wajib dimiliki oleh setiap keluarga. Kartu ini berisi data lengkap tentang identitas Kepala Keluarga dan anggota keluarganya. Kartu keluarga dicetak rangkap 3 yang masing-masing dipegang oleh Kepala Keluarga, Ketua RT dan Kantor Kelurahan. Kartu Keluarga (KK) adalah Dokumen milik Pemda Propinsi setempat dan karena itu tidak boleh mencoret, mengubah, mengganti, menambah isi data yang tercantum dalam Kartu Keluarga.

Setiap terjadi perubahan karena Mutasi Data dan Mutasi Biodata, wajib dilaporkan kepada Lurah dan akan diterbitkan Kartu Keluarga (KK) yang baru. Pendatang baru yang belum mendaftarkan diri atau belum berstatus penduduk setempat, nama dan identitasnya tidak boleh dicantumkan dalan Kartu Keluarga. Setiap terjadi perubahan data dalam Kartu Keluarga seperti karena terjadi peristiwa Kelahiran, Kematian, Kepindahan, dll, Kepala Keluarga wajib melaporkan ke kelurahan selambat-lambatnya dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari kerja. Setiap melaporkan perubahan ke Kantor Kelurahan, harus membawa 2 (dua) lembar Kartu Keluarga yaitu yang disimpan oleh Kepala Keluarga dan oleh Ketua RT dan dari hasil perlaporan tersebut akan diterbitkan Kartu Keluarga baru.

Apabila suatu keluarga pindah seluruhnya ke tempat lain, maka Kartu Keluarga yang disimpan di Kepala Keluarga dan di Ketua RT harus diserahkan kepada Lurah (dicabut). Di tempat tinggal yang baru, berdasarkan Surat Keterangan Pindah, Lurah akan memberi Kartu Keluarga yang baru.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1998 tentang Penyerahan Sebagian Urusan Pemerintahan di bidang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk Kepala Daerah dan Keputusan

Menteri Dalam Negeri Nomor 150 Tahun 1998 tentang Penduduk, dijelaskan mengenai pengertian Kartu Keluarga yaitu sebagai berikut:

> "Kartu Keluarga biasa disingkat dengan (KK) atau Kartu C1 merupakan selembar kertas yang berisi identitas singkat dari Kepala Keluarga, anak-anaknya dan orang yang tinggal dirumah tersebut. Kartu ini wajib dimiliki oleh Seorang yang sudah menikah dan memproklamirkan diri sebagai kepala keluarga.

Menurut Undang-Undang No.23 Tahun 2006 tentang administrasi Kependudukan dijelaskan bahwa: "Kartu Keluarga adalah Kartu Identitas Keluarga yang memuat data tentang susunan, hubungan dan jumlah anggotakeluarga".

Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa Kartu Keluarga wajib dimiliki oleh setiap keluarga.Kartu ini berisi data lengkap tentang identitas Kepala Keluarga dan anggota keluarganya mulai dari data kedua orang tua, jumlah anak yang berada dalam satu kepala keluarga.Kartu keluarga dicetak rangkap tiga yang masing-masing dipegang oleh Kepala Keluarga, Ketua Rukun Tetangga (RT) dan Kantor Kelurahan.

Untuk membuat Kartu Keluarga harus melengkapi syarat-syarat berikut:

1. Surat Pengantar dari Pengurus Rukun Tetangga (RT) dan/atau Rukun Warga (RW)
2. Kartu Keluarga Lama
3. Surat Nikah atau Akta Cerai bagi yang membuat KK karena perkawinan / perceraian
4. Surat Keterangan Lahir / Akta Kelahiran
5. Surat Pengangkatan Anak
6. Surat Keterangan Pendaftaran Penduduk Tetap bagi WNA
7. Surat Keterangan Pelaporan Pendatang Baru (SKPPB) bagi pendatang dari luar wilayahnya.
8. Surat Keterangan Pindah bagi penduduk yang pindah antar kelurahan dalam wilayahnya.
9. SKBRI Saat ini karena masalah Birokrasi di Kelurahan masih diminta, walau undang-undang sudah dihapus.

Kartu Keluarga (KK) adalah Dokumen milik pemerintah daerah Propinsi oleh karena itu tidak boleh mencoret, mengubah, mengganti, menambah isi data yang tercantum dalam Kartu Keluarga. Setiap terjadi perubahan karena Mutasi Data dan Mutasi Biodata, wajib dilaporkan kepada Lurah dan akan diterbitkan Kartu Keluarga (KK) yang baru. Pendatang baru yang belum mendaftarkan diri atau belum berstatus penduduk setempat, nama dan identitasnya tidak boleh dicantumkan dalan Kartu Keluarga.