BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PREPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pelayanan

Service atau biasa disebut dengan Pelayanan merupakan kegiatan yang bermula berasal dari orang-orang, bukan dari organisasi maupun instansi pemerintah. Tanpa memberikan nilai pada diri sendiri, maka tidak akan berarti apa-apa, oleh karena itu harga diri tinggi yang dimiliki oleh seseorang sebagai penyedia layanan merupakan unsur yang penting dan paling mendasar bagi keberhasilan suatu organisasi yang meyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Pelayanan sangat dibutuhkan oleh setiap manusia, dapat juga dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan merupakan suatu pemecahan permasalahan antara manusia sebagai konsumen dan perusahaan sebagai pemberi atau penyelenggara pelayanan. Gronroos dalam Ratminto dan Atik melalui bukunya yang berjudul *Manajemen Pelayanan* mendefinisikan pelayanan yaitu:

> "Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberian pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan. (Ratminto dan Atik, 1990:27)".

Berdasarkan pendapat di atas jelas disebutkan bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara

pelayanan. Pelayanan merupakan serangkaian aktivitas yang tidak dapat diraba dan terjadi sebagai akibat adanya in teraksi antara pemberi pelayanan dan yang diberi pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan dapat dibedakan menjadi dua, berdasarkan pada organisasi yang menyelenggarakannya, yaitu:

1. Pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti rumah sakit sakit swasta, Perguruan tinggi swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta.
2. Pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi publik, yang dapat dibedakan lagi menjadi:
   1) Bersifat primer adalah penyediaan barang atau jasa yang disediakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna, mau tidak mau harus memanfaatkannya sebagai contoh pelayanan pada kantor imigrasi
   2) Pelayanan sekunder, meruapakan penyedian barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

   Fauziah.Noor.2015.Pelayanan_Publik.Melalui:http://www.academia.edu/3549078/Pelayanan_Publik [11/04/2017]

Berbicara tentang pelayanan tidak dapat dilepaskan dengan pemerintah dan masyarakat, karena pelayanan mempunyai kaitan erat dengan kebutuhan hidup masyarakat, baik itu sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Keanekaragaman dan perbedaan kebutuhan hidup masyarakat menyebabkan adanya bermacam-macam jenis pelayanan pula, dalam upaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat tersebut.

Agus Dwiyanto menjelaskan bahwa dalam mewujudkan *"Good Governance"* harus disertai dengan kebijakan untuk memperbaharui praktik pelayanan, yaitu melalui lima dimensi pelayanan seperti berikut:

1. Sikap petugas yaitu keramahan, kepedulian, dan keinginan petugas untuk membantu masyarakat memperoleh layanan dengan baik.
2. Prosedur, yaitu birokrasi pelayanan yang memberikan kemudahan, kesederhanaan dan jumlah persyaratan yang diperlukan tidak menyulitkan masyarakat.
3. Waktu, yaitu proses ketepatan pengerjaan pelayanan yang singkat dan tidak terlalu lama sehingga membuat masyarakat terpuasakan.
4. Fasilitas, yaitu berupa ruang tunggu, toilet dan ruang pelayanan yang memadai sehingga memberikan kenayamanan pada masyarakat.
5. Biaya pelayanan, yaitu harga yang dibayarkan sesuai dengan nilai kewajaran yang didaptkan sehingga tidak membebani masyarakat.

(Dwiyanto, 2005:343-344)

Berdasarkan pendapat Dwiyanto dapat dijelaskan bahwa pelayanan sangat penting untuk mewujudkan *Good Governance,* karena didalamnnya menjelaskan bahwa pemerintah berperan sebagai penyedia layanan dan harus memiliki sikap yang ramah, peduli kepada masyarakat. Pemerintah mengetahui prosedur dalam memberikan pelayanan sehingga tidak menyulitkan masyarakat yang melakukan pelayanan.

Sampara Lukman dalam bukunya *Manajemen Kualitas Pelayanan* berpendapat, pelayanan adalah "suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan" (Lukman, 2000:8). Berdasarkan pendapat tersebut, interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain merupakan suatu kegiatan yang memungkinkan terjadinya proses pelayanan yang menyediakan kepuasan pelanggan.

Pelayanan berasal dari kata layanan yang artinya kegiatan yang memberikan manfaat kepada orang lain, Simamora dalam bukunya berjudul *Memenangkan Pasar Dengan Pemasaran Efektif dan Profesional* mendefinisikan

layanan sebagai berikut: “Layanan adalah setiap kegiatan atau manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun”. (Simamora, 2001:172).

Pendapat di atas mengemukakan bahwa layanan merupakan kegiatan yang ditawarkan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat yang tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun yang hasilnya akan bermanfaat bagi masyarakat dan bagi aparatur itu sendiri. Pada dasarnya pelayanan adalah sesuatu yang tidak berwujud tetapi dapat memenuhi kebutuhan pelanggan atau masyarakat. Pelayanan tidak dapat mengakibatkan peralihan hak atau kepemilikan dan terdapat interaksi antara penyedia jasa dengan pengguna jasa.

Paimin Napitupulu dalam bukunya yang berjudul *Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction* mengartikan pelayanan sebagai berikut:

> “Serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud, cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada memiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut”. (Napitupulu, 2007:164).

Pelayanan adalah suatu urutan kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan tidak memiliki wujud melainkan pelayanan cepat hilang, dan dapat dirasakan. Pelayanan umum dalam kehidupan pemerintah banyak sekali jenisnya, Fitzsimmons dalam Ibrahim menjabarkan pelayanan dapat dibedakan, antara lain:

> “Elemen struktural dan elemen manajerial. Dalam konsep elemen struktural meliputi aplikasi rancangan fasilitasnya, lokasi pelayanannya, dan kapasitas perencanaannya. Elemen manajerial meliputi penemuan model pelayanan yang tepat, kualitas, kapasitas pengelolaannya, mengerti tuntutan dan tantangannya, serta kelengkapan informasi pelayanan”. (Ibrahim, 2008:4).

Perbedaan jenis pelayanan umum dapat dilihat dari kebutuhan masyarakat yang meliputi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, keamanan, transportasi, pendidikan, dan sebagainya. Kegiatan pemerintah yang harus memberikan pelayanan dapat dibedakan berdasarkan kekhususan yang mengaitkan perbedaan jenis pelayanan yang diberikan.

2.1.2 Kualitas

Kepuasan yang masyarakat dapatkan dari pelayanan merupakan suatu keberhasilan dalam memberikan suatu pelayanan yang berkualitas. Kepuasan tersebut menunjukan adanya suatu tindakan yang dijadikan suatu tolak ukur agar terciptanya suatu pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat. Kualitas sebuah pelayanan dapat menjadi suatu tolak ukur yang dapat mengukur sebuah tindakan pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan kepada masyarakat. Tjiptono dalam bukunya yang berjudul *Manajemen Jasa* mengemukakan bahwa kualitas sebagai berikut:

> "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 pendapat di atas maka kualitas merupakan apa yang dibutuhkan oleh pelanggan dari awal maupun setiap saat, dan dilakukan dengan optimal sesuai dengan kebutuhan terhadap pemakaian agar dapat membahagiakan pelanggan.

Pengertian dari berbagai pakar tentang kualitas memiliki pandangan yang berbeda-beda. Ibrahim menjelaskan bahwa kualitas itu "sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit maupun implisit." (Ibrahim, 1997:1). Sehingga kualitas merupakan suatu strategi dalam bisnis yang dapat memberikan suatu kepuasan yang dapat memenuhi kebutuhan pada konsumen berupa barang dan jasa.

Groetsh dan Davis mengemukakan bahwa "kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan" (Groetsh dan Davis dalam Tjiptono, 1995:51). Pendapat dari Groetsh dan Davis tidak jauh berbeda dengan pendapat Ibrahim bahwa kualitas itu merupakan suatu strategi dalam bisnis untuk konsumen agar konsumen tersebut merasa puas bahkan melebihi harapan.

Pendapat Triguno dalam bukunya yang berjudul *Budaya Kerja*, menciptakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan produktivitas kerja sebagai berikut:

> "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).

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat dipahami bahwa kualitas merupakan suatu standar dalam bentuk pelayanan dan jasa yang harus dicapai oleh seseorang, kelompok atau lembaga organisasi untuk memuaskan masyarakat yang dilayani. Sehingga dari beberapa pengertian kualitas di atas dapat

disimpulkan bahwa, kualitas adalah suatu syarat dalam strategi bisnis dengan bentuk standar pelayanan dan jasa yang diberikan harus dicapai oleh pihak penyelenggara layanan serta tidak mengecewakan prodak dari kerusakan atau cacat dengan maksud untuk memuaskan penerima layanan.

2.1.3 Kualitas Pelayanan

Menurut Albrecht dan Zemke dalam (Dwiyanto, 2005:145), bahwa "Kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*)" . Kualitas pelayanan menggabungkan sumber daya pemberi pelayanan, ketika memberikan pelayanan SDM tersebut harus menggunakan strategi agar kedepannya bisa menciptakan pelanggan. Banyak orang yang berpendapat bahwa ada kesamaan antara kualitas pelayanan publik dan kualitas pelayanan umum.

Penjelasan antara keduanya sebenarnya memiliki perbedaan, tetapi tetap berada pada satu konteks pembahasan yaitu sama-sama memberikan pelayanan. Kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, diberikan khusus kepada masyarakat yang menerima pelayanan.

Pengertian kualitas pelayanan tidak bisa lepas dari pelayanan yang sudah diberikan kepada masyarakat karena nantinya masyarakatlah yang akan menilai apakah pelayanan tersebut berkualitas atau tidak. Pelayanan yang diberikan pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah serta di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendapat di atas menyebutkan bahwa pelayanan adalah pemberian pelayanan (melayani) yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah di tetapkan. Lebih jelas lagi Gasperz yang dikutip Lukman, mengungkapkan sejumlah pengertian pokok dari kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut :

> 1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewamewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu.
> 2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari segala kekurangan atau kerusakan"
>
> (Lukman, 2007:12)

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan diatas menunjukkan bahwa, kualitas pelayanan adalah kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atau pelayanan yang didapat tersebut. Pelayanan dapat dikatakan berkualitas jika sesuai dengan harapan/keinginan penerima layanan, untuk dapat mengetahui apakah pelayanan yang diberikan pemerintah maupun aparatur Kecamatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan, maka kualitas

pelayanan harus dinilai oleh masyarakat penerima layanan. Hal tersebut sesuai dengan dengan pendapat Lukman dan Sugiyanto yang menyatakan bahwa:

> "Kualitas pelayanan berhasil dibangun, apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani.Pengakuan terhadap keprimaan sebuah pelayanan, bukan datang dari aparatur yang memberikan pelayanan, melainkan datang dari pengguna jasa layanan."(Lukman, 2001:12).

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan diatas oleh Lukman maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada konsumen mendapat pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan.

Menurut Zeithaml ada lima faktor utama yang menentukan kualitas kepuasan pelayanan yang di kembangkan pertama kali pada tahun 1985 oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman meliputi 5 dimensi Servqual (dimensi kualitas pelayanan), yaitu

1. *Tangibles ; appearance of physical facilities, equipment, personel, and comunication materials.*
2. *Reliability ; ability to perform the promised service dependably and accurately.*
3. *Responsiveness ; willingness to help customers and provide prompt service.*
4. *Assurance ; knowladge and courtesy of employees and their ability to convey trust and convidence.*
5. *Empathy ; caring, individualized attention the firm providers its customers.*

(Zeithaml, Parasuraman dan Berry 1990: 26).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa ke lima dimensi tersebut yaitu *Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy* merupakan faktor

yang menentukan bagi pemberi pelayanan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, kualitas pelayanan yang diberikan untuk mendapatkan kepuasan dari penerima pelayanan. Kelima dimensi tersebut harus dapat diperhatikan atau dapat dijalankan oleh penyedia, penyelenggara pelayanan.

Kualitas pelayanan dapat diukur dari pengguna layanan yaitu dengan mengetahui tingkat kepuasan pengguna layanan dalam mendapatkan pelayanan. Kualitas pelayanan merupakan bagaimana proses pelayanan dalam upayanya memenuhi kebutuhan masyarakat. Tolok ukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan, tergantung masyarakat. Hal ini senada dengan pendapat Moenir (2004:40-41) yang menyampaikan berbagai macam penyebab tidak sesuainya suatu pelayanan publik yang diberikan, diantaranya:

1. Tidak atau kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawab.
2. Sistem,prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi kebutuhan hidup.

(Moenir, 2004:40-41)

Berdasarkan pendapat dari Moenir dapat disimpulkan bahwa, apabila kualitas pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena aparatur penyedia layanan kurang memiliki kesadaran terhadap tugas atau kewajibannya, sistem dan prosedur serta metode kerja tidak memadai, ditambah lagi tugas yang di jalankan belum terorganisir dan serasi, serta gaji yang didapatkan kurang mencukupi kebutuhan hidupnya.

Menurut Sinambela mengenai kualitas, ”kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*). (Sinambela, 2006:13). Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan

yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Penyedia layanan harus berupaya mencari tahu apa yang menjadi keinginan pelanggan atau masyarakat, sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat tersebut. Perlu dilakukan agar masyarakat merasa puas karena kualitas pelayanan yang diberikan semakin meningkat. Sinambela juga menyatakan bahwa dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik* memberikan indikator kualitas pelayanan publik. Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1. transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat di akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggngjawabkan sesuai dengan ketentuan undang-undang;
3. kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas;
4. partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspek kebutuhan, dan harapan masyarakat;
5. kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain;
6. keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

(Sinambela, 2006:6)

Berdasarkan indikator kualitas pelayanan publik menurut Sinambela di atas dijelaskan bahwa untuk mencapai kualitas pelayanan prima yang baik dapat tercermin dengan adanya transparansi atau keterbukaan dan mudah diakses oleh semua masyarakat, jadi masyarakat dapat merasakan akses pelayanan yang memadai dan mudah dimengerti. Pelayanan yang baik juga pelayanan yang dapat

dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan yang berlaku, peraturan tersebut dapat melindungi masyarakat sebagai nilai kepercayaan yang didapat oleh masyarakat dalam melakukan optimalisasi pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah pekerjaan mudah seperti halnya membalikkan telapak tangan mengingat pembaharuan tersebut menyangkut berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan.

2.1.4 Bentuk- Bentuk Pelayanan

Penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan bentuk dan sifatnya, menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik terdapat empat pola pelayanan, yaitu:

1. Pola Pelayanan Fungsional, yaitu pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
2. Pola Pelayanan Terpusat, yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Pola Pelayanan Terpadu yang dibagi ke dalam dua bagian pola pelayanan, yaitu:

a) Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap
   Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.
b) Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu
   Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu diselenggarakan pada satu tempat yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

4. Pola Pelayanan Gugus Tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu.

(Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003:5).

Pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun tidak terlepas dari tiga macam bentuk pelayanan menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yaitu:

1. Pelayanan dengan lisan
   Pelayanan dengan lisan yang dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat (Humas), bidang informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar pelayanan dapat berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi, antara lain:
   a. Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya.
   b. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
   c. Bertingkah laku sopan dan ramah.
2. Pelayanan melalui tulisan
   Pelayanan melalui tulisan merupakan bentuk pelayanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas. Tidak hanya dari segi jumlah, tetapi juga dari segi perannya. Apalagi kalau dilihat bahwa sistem layanan jarak jauh karena faktor biaya agar layanan dalam bentuk tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani, suatu hal yang harus diperhatikan adalah faktor kecepatan, baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaian (pengetikan, penandatanganan, dan pengiriman kepada yang bersangkutan).
3. Pelayanan berbentuk perbuatan
   Pada umumnya pelayanan berbentuk perbuatan 70% sampai dengan 80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah, karena hal ini adalah faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut yang sangat menentukan hasil perbuatan atau pekerjaan yang dilakukannya.

(Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003).

Jenis layanan ini dalam kenyataan sehari-hari memang tidak terhindar dari layanan lisan. Hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan umum (kecuali yang khusus dilakukan melalui hubungan tulisan, karena faktor jarak). Hanya titik berat terletak pada perbuatan itu sendiri yang

ditunggu oleh yang berkepentingan. Manusia sebagai makhluk sosial yang tidak terlepas dari hasil hubungan ketergantungan pendapat tentang pengertian pelayanan itu sendiri.

2.1.5 Publik

Menelusuri arti pelayanan di atas tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan umum. Oleh karena itu antara kepentingan umum dengan pelayanan umum adanya hubungan yang saling berkaitan. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi.

Menurut Sinambela istilah publik berasal dari bahasa inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, negara (Sinambela, 2006:5). Istilah publik menurut Inu Kencana dalam Sinambela, mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki (Inu dalam Sinambela, 2006:5). Publik adalah manusia atau masyarakat yang memiliki kebersamaan dalam pemikiran berdasarkan peraturan-peraturan.

Hessel Nogi S. Tangkilisan berpendapat bahwa istilah publik diaplikasikan sebagai berikut:

> "kelompok kecil, terdiri atas orang-orang dengan jumlah sedikit, juga dapat merupakan sekelompok besar. Biasanya individu-individu yang termasuk ke dalam kelompok itu mempunyai solidaritas terhadap kelompoknya, walaupun tidak terikat oleh struktur yang nyata, tidak berada pada suatu tempat atau ruang atau tidak mempunyai hubungan langsung".(Abdurrahman, 1995:28)".

Publik dapat diartikan sebagai sekelompok kecil atau sekelompok besar yang terdiri dari orang-orang banyak maupun sedikit yang memiliki tingkat perhatian yang cukup tinggi terhadap suatu hal yang sama. Sekelompok orang tersebut memiliki tingkat solidaritas yang tinggi. Rachmadi membagi publik menjadi dua jenis yaitu:

1. Publik intern, adalah publik yang menjadi bagian dari unit usaha atau badan atau instansi. Di dalam birokrasi pemerintah, publik ini adalah para aparat pemerintah termasuk juga para pejabat pengambil keputusan.
2. Publik ekstern, adalah 'orang luar' atau publik umum (masyarakat), yang mendapatkan pelayanan dari birokrasi pemerintah. Dalam birokrasi pemerintah di bidang pelayanan publik, maka publik atau khalayak eksternal adalah rakyat atau masyarakat secara keseluruhan.

(Rachmadi, 1994:11-12).

Pendapat di atas, mengemukakan bahwa publik dibagi menjadi dua jenis yaitu birokrasi pemerintah dalam pelayanan dan juga maasyarakat sebagai public eksteren dalam suatu pelayanan publik. Agar terciptanya suatu kulitas pelayanan public yang baik dua jenis publik ini harus saling memberikan feedback yang baik dalam pelayanan agar terciptanya kepuasan masyarakat pada pemerintah pelayanan publik.

Rasyid berpendapat mengenai pelayanan publik yang berkualitas serta kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh aparat pemerintah yaitu:

1. Arti kata publik sebagai umum, misalnya *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), *public utility* (perusahaan umum).
2. Arti kata publik sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), public interest (sektor negara) dan lain-lain.

3. Arti kata publik sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *publik refenue* (penerimaan negara), *public secto*r (sektor negara) dan lain-lain.

(Tangkilisan, 2003:5)

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, istilah publik memiliki pengertian dan dimensi yang sangat beragam. Istilah publik sangat tergantung pada konteks dalam penggunaan istilah tersebut, dalam hal ini publik diartikan sebagai masyarakat sebagai penerimaan pelayanan publik melalui website http://ristek.go.id di Biro Hukum dan Humas pada Kementerian Riset dan Teknologi.

Pengertian publik menurut pendapat Oemi Abdurrahman dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Public Relations* adalah mereka-mereka yang memiliki kepentingan bersama, terstrukturisasi, serta memiliki solidaritas antar sesama seperti pendapatnya berikut ini:

> "Sekelompok orang yang menaruh perhatian pada suatu hal yang sama, mempunyai minat dan kepentingan yang sama. Publik dapat merupakan kelompok kecil, terdiri atas orang-orang dengan jumlah sedikit, juga dapat merupakan sekelompok besar. Biasanya individu-individu yang termasuk ke dalam kelompok itu mempunyai solidaritas terhadap kelompoknya, walaupun tidak terikat oleh struktur yang nyata, tidak berada pada suatu tempat atau ruang atau tidak mempunyai hubungan langsung". (Abdurrahman, 1995:28)".

Publik dapat diartikan sebagai sekelompok kecil atau sekelompok besar yang terdiri dari orang-orang banyak maupun sedikit yang memiliki tingkat perhatian yang cukup tinggi terhadap suatu hal yang sama. Sekelompok orang tersebut memiliki tingkat solidaritas yang tinggi.

Rasyid berpendapat mengenai pelayanan publik yang berkualitas serta kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh aparat pemerintah yaitu:

> "Manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang diberikan organisasi pemerintah yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek dari masyarakat atau sikap profesionalisme para birokrat sebagai masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin, dan komprehensif. (Rasyid, 1997:3)".

Pendapat Rasyid tersebut dapat dikatakan bahwa dengan pelayanan yang baik dari pemerintah selain bermanfaat bagi masyarakat juga bermanfaat terhadap peningkatan citra pemerintah di mata masyarakat. Pemerintah dituntut untuk mampu mengelola dan memanfaatkan sarana-sarana yang dipilih bagi pengadaan pelayanan umum terpadu secara cepat, tepat, dan lengkap untuk menghasilkan pelayanan yang lebih baik seperti yang dikemukakan oleh Sedarmayanti, sebagai berikut :

> "Apabila pengelolaan atau pemanfaatan sarana dan prasarana dilakukan secara cepat, tepat dan lengkap sesuai yang dibutuhkan atau tuntutan masyarakat pelanggan, maka hal tersebut akan menghasilkan kualitas pelayanan yang lebih baik. (Sedarmayanti, 2000:207)".

Pemanfaatan sarana dan prasarana yang baik akan mencerminkan kualitas pelayanan yang baik pula. Tjiptono berpendapat bahwa yang akan timbul sebagai manfaat dari kualitas pelayanan yang baik adalah:

1. Hubungan perusahaan dan para pelanggannya menjadi harmonis.
2. Hubungan tersebut merupakan dasar bagi pembelian secara berulang.
3. Dapat mendorong terciptanya loyalitas pelanggan.
4. Membentuk rekomendasi dari mulut ke mulut yang menguntungkan bagi perusahaan.
5. Laba yang diperoleh dapat meningkat.

(Tjiptono, 2000:60).

Manfaat yang di dapat dari pelayanan publik yang baik adalah diuntungkannya kedua belah pihak. Pihak yang melayani ataupun yang dilayani (masyarakat). Citra suatu instansi pemerintah atau suatu perusahaan akan semakin baik reputasinya di mata masyarakat, dan di lain pihak masyarakat akan merasa terayomi, terlindungi serta merasa puas dengan terpenuhinya kebutuhan atau tuntutan mereka.

2.1.6 Pelayanan Publik

Pengertian pelayanan umum atau pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Kepentingan umum dengan pelayanan umum saling berkaitan. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Berdasarkan uraian tersebut, ada beberapa pengertian pelayanan publik. Menurut Dwiyanto bahwa pelayanan publik adalah:

> "Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud menurutnya di sini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan sebagainya (Dwiyanto, 2005:141-145)".

Pelayanan publik merupakan serangkaian aktifitas yang diberikan oleh suatu organisasi atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat. Pelayanan publik dimaknai sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar melaksanakan pelayanan publik.

Pelayanan publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarkat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan. Hanif Nurcholis dalam bukunya *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* mengemukakan pelayanan publik sebagai:

> "Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat". (Nurcholis, 2005:175-176)".

Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan untuk masyarakat banyak. Pelayanan publik diberikan oleh negara melalui organisasi atau perusahaan maupun instansi pemerintah demi menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat melibatkan kedua belah pihak untuk saling bekerjasama. Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan, yaitu dengan memenuhi aturan dengan kesadaran dan menghargai administrator publik yang memberikan pelayanan. Suatu instansi pemerintah merasa dihargai dan akan bekerja dengan penuh tanggungjawab dalam memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumberdaya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik. Sinambela di dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik*, bahwa pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai berikut:

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

Pelayanan publik dapat dikatakan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah. Pelayanan publik juga merupakan serangkaian atau sejumlah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena pemerintah dan negara didirikan oleh masyarakat dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat akan merasa puas apabila pelayanan yang diberikan sangat baik. Adaptasi layanan sudah sesuai dengan permintaan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Posisi tawar pengguna, tipe pasar, lokus control dan sifat pelayanan sebagai karakteristik dalam meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

Kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor, variabel, dimensi dan indikator. Berbagai konsep dan teori yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik telah digunakan oleh para peneliti dalam pembahasan kajiannya.

Bahwa meningkatnya kualitas pelayanan publik dan publik merasakan kepuasan atas pelayanan tersebut merupakan tujuan akhir dari reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah. Bahkan kualitas pelayanan publik (untuk ruang lingkup Indonesia) menjadi barometer bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan buku dan jurnal penelitian para ahli mengemukakan beberapa definisi dari kualitas pelayanan publik diantaranya adalah. Geotsh dan Davis mengemukakan bahwa : "Kualitas adalah merupakan suatu kondisi dinamik yang berhubungan dengan produk jasa manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan" (dalam Tjiptono, 1996 : 51). Pendapat ini mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah sesuatu yang di harapkan dapat menjadi sebuah pemenuh kebutuhan baik dalam hal barang maupun jasa. Pendapat yang lain di ungkapkan oleh Towns dan Gebhardt dalam Edvardsson, dkk, 1988:45 menjelaskan bahwa: "Kualitas dalam kenyataannya berarti disesuaikan spesifikasi. Kualitas dalam persepsi berarti pelanggan berpikir bahwa mereka telah menerima kualitas yang diharapkan".

Pandangan Tows dan Gebhardt kualitas adalah pandangan seorang pelanggan atau masyarakat pengguna layanan yang berrfikir bahwa mereka telah mendapatkan kualitas yang diharapkan. Pendapat tersebut juga di perkuat oleh Gasperz yang mendefinisikan kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan.

Pendapat tersebut juga di perkuat oleh Gasperz yang mendefinisikan kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)" (1997: 21). Berdasarkan pendapat

tersebut disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah sesuatu yang mampu memenuhi setiap kebutuhan dan keinginan seorang pelanggan dengan mempertimbangkan beberapa faktor yang ada di suatu instansi maupun kantor pemerintahan. Pendapat berbeda juga dikemukakan Lukman dalam keterangan yang lain mengartikan:

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

Berdasarkan pengertian dasar tentang kualitas di atas, menunjukkan bahwa kualitas selalu berfokus pada pelanggan (masyarakat), pelanggan sangat membutuhkan produk-produk, baik barang dan jasa, didesain, diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas mengacu kepada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan, suatu produk yang dihasilkan baru dapat dikatakan berkualitas apabila sesuai dengan persepsi, keinginan dan tuntutan, dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pelanggan.

Kualitas pelayanan ditentukan oleh tuntutan, keinginan, harapan atau kepuasan masyarakat, bukan pemerintah/birokrasi, maka organisasi pemerintah harus mengetahui dan memahami segala sikap dan perilaku, tuntutan, keinginan, kebutuhan, harapan atau tingkat kepuasan pelanggan. Strategi ini merupakan cara yang terbaik dalam menciptakan dan mewujudkan kualitas pelayanan.

Pelanggan dapat memberikan pendapat atau masukan yang diharapkan dapat memberikan perbaikan terhadap pelayanan yang diberikan atau diterimanya. Melalui dengar pendapat atau suara pelanggan ada hal yang perlu diperhatikan

lagi guna mewujudkan kualitas pelayanan publik yang baik seperti di kemukakan oleh Waworuntu.

> "Suatu pelayanan masyarakat yang bermutu menuntut adanya upaya dari seluruh pegawai, baik yang bertugas di *front office*, yaitu mereka yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam menghasilkan pelayanan yang mencerminkan kualitas sikap maupun para pegawai di *back office* yang menghasilkan pelayan an di belakang layar yang tidak kelihatan oleh masyarakat. (Waworuntu, 1997 : 3-4)".

Secara praktis-operasional, kulitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah pelayanan yang semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh dan distribusinya semakin adil, pelayanan yang lebih cepat, wajar, hemat, murah, jujur, *responsive*, akomodatif, inovatif, produktif, memuaskan dan professional, sesuai persepsi, tuntutan, kebutuhan, kepentingan, aspirasi, situasi dan kondisi masyarakat.

Demikian pentingnya kualitas dalam pelayanan publik ini pemerintah sebenarnya telah menyadari akan pentingnya penerapan konsep kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Perbaikan dalam pemberian layanan pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat/pelanggan (Pelayanan Prima). Pada dasarnya bahwa tingkat kemampuan bersaing suatu lembaga akan ditentukan oleh kualitas pelayanan yang diberikan. Penilaian tentang kualitas pelayanan bukan berdasarkan pengakuan dari yang memberi pelayanan, tetapi diberikan oleh pelanggan atau yang menerima pelayanan. Berkaitan dengan kualitas pelayanan ini, timbul pertanyaan bagaimanakah menilai atau menklasifikasi kualitas pelayanan yang diberikan.

2.1.7 Faktor Pendukung Pelayanan Publik

Pelayanan publik pada dasarnya memuaskan kebutuhan masyarakat yang diberikan oleh pemerintah, oleh karena itu Moenir berpendapat bahwa pemerintah dalam memberikan pelayanan publik terbaik kepada publik, dapat dilakukan dengan cara:

1. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan.
2. Mendapatkan pelayanan secara wajar.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih-kasih.
4. Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang.

(Moenir, 2006:47).

Pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan oleh institusi pemerintah ataupun organisasi publik lainnya terhadap masyarakatnya, bahwa pelayanan yang terbaik harus dilakukan dengan cara-cara seperti yang dikutip oleh Moenir di atas yaitu dengan cara: pertama, harus memberikan kemudahan dalam pengurusan berbagai urusan agar pelayanan yang dilakukan bisa berjalan dengan cepat. Kedua, harus memberikan pelayanan yang wajar dan tidak berlebihan sesuai dengan keperluannya masing-masing.

Pelayanan yang diperoleh secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik alasan untuk institusi pemerintah ataupun organisasi publik atau alasan untuk kesejahteraan. Misalnya apabila ingin mendapatkan pelayanan yang cepat maka unit kerja diberikan sesuatu sebagai imbalannya agar mendapatkan pelayanan yang sewajarnya, hal demikian sebenarnya ikut membantu penyimpangan secara tidak langsung.

Ketiga, harus memberikan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih dan tidak membeda-bedakan masyarakat dari segi ekonomi maupun dari segi apapun, sehingga masyarakat mendapatkan perlakuan yang adil dalam mengurus berbagai urusan tanpa membedakan status apapun. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang status, artinya apabila memang untuk mendapatkan pelayanan diharuskan antre secara tertib, hendaknya semuanya diwajibkan antre sebagaimana yang lain.

Keempat, masyarakat harus mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang tanpa membohongi masyarakat yang akan mengurus urusannya. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan. Cara tersebut menjadikan orang lebih mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pelayanan yang memuaskan dapat memberikan dampak yang positif untuk masyarakat, sesuai dengan pendapat Moenir bahwa dampak positif tersebut adalah:

1. Masyarakat menghargai kepada korps pegawai,
2. Masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan,
3. Masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai,
4. Adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, dan
5. Adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila.

(Moenir, 2006:47)

Dampak positif untuk masyarakat menurut Moenir di atas terdapat lima indikator, pertama masyarakat menghargai korps pegawai sehingga pegawai tersebut dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Kedua, masyarakat akan

patuh terhadap aturan yang telah dibuat sehingga tercipta suasana yang tertib, aman, dan nyaman.

Ketiga, masyarakat akan bangga terhadap pegawai sehingga masyarakat mengagumi pegawai tersebut dan ditunjukan dengan saling menghormati dan menghargai antara masyarakat dengan pegawai atau pegawai dengan pegawai. Keempat adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, kelima adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat. Kelima dampak positif di atas dapat terlaksana dengan baik maka akan mewujudkan kepuasan terhadap masyarakat. Menjelaskan uraian di atas bahwa pelayanan yang baik juga dapat memberikan kepuasan masyarakat, maka menurut Moenir dampak kepuasan masyarakat dapat terlihat pada:

1. Masyarakat sangat menghargai kepada korps pegawai yang bertugas di bidang pelayanan umum. Mereka tidak memandang remeh dan mencemooh korps itu dan tidak pula berlaku sembarang.
2. Masyarakat terdorong mematuhi aturan dengan penuh kesadaran tanpa prasangka buruk, sehingga lambat laun dapat terbentuk sistem pengendalian diri yang akan sangat efektif dalam ketertiban berpemerintahan dan bernegara.
3. Ada rasa bangga pada masyarakat atas karya korps pegawai di bidang layanan umum, meskipun di lain pihak ada yang merasa ruang geraknya dipersempit karena tidak dapat lagi mempermainkan masyarakat.
4. Kelambatan-kelambatan yang biasa ditemui, dapat dihindarkan dan ditiadakan. Sebaliknya akan dapat ditumbuhkan percepatan kegiatan di masyarakat di semua bidang kegiatan baik ekonomi, sosial maupun budaya.
5. Adanya kelancaran di bidang pelayanan umum, usaha dan inisiatif masyarakat mengalami peningkatan, yang berdampak meningkatnya pula usaha pengembangan ideologi, politik, sosial dan budaya masyarakat ke arah tercapainya masyarakat adil dan makmur berlandaskan pancasila.

(Moenir, 2006:45).

Masyarakat akan sangat menghargai kepada pegawai karena pelayanan yang mereka dapatkan sangat memuaskan dengan begitu masyarakat dapat mematuhi peraturan yang ada dengan penuh kesadaran dan pada akhirnya adanya kelancaran dalam pelayanan umum yang diberikan kepada masyarakat.

2.1.8 Asas- Asas Pelayanan Publik

Pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Oleh sebab itu setidaknya mengandung asas-asas antara lain:

1. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitasnya.
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
   Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan "terpaksa harus mahal", maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban "memberi peluang" kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(Ibrahim, 2008 : 19-20).

Pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya hak dan kewajiban; pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus dapat memberikan

keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum; dan apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan "terpaksa harus mahal", maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban "memberikan peluang" kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.9 Aparatur

Pengertian Aparatur menurut Dharma Setyawan Salam dalam buku *Manajemen Pemerintahan Indonesia* menyebutkan bahwa: "Aparatur pemerintahan sebagai *social servant* yaitu pekerja yang digaji oleh pemerintah melaksanakan tugas-tugas teknis pemerintahan melakukan pelayanan kepada masyarakat". (Salam, 2004:169).

Berdasarkan pengertian aparatur menurut Dharma Setyawan yang dijelaskan di atas, bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pekerjaan yang dilakukan aparatur dengan memberikan gaji sesuai dengan aturan yang berlaku. Pemberian gaji tersebut merupakan bentuk penghargaan dari pemerintah atas pelayanan yang diberikan oleh aparatur.

Keberhasilan pencapaian tujuan dari setiap pelaksanaan kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap instansi pemerintah pada dasarnya sangat tergantung dari tingkat kemampuan sumberdaya aparat yang dimilikinya sebagai pelaksana dari setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah, oleh sebab itu maka faktor sumberdaya manusia sangat berperan penting dalam pencapaian tujuan kegiatan

yang dilaksanakan oleh pemerintah. sebagaimana yang dikemukakan oleh Soerwono Handayaningrat yang mengatakan bahwa:

> "Aparatur ialah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Aspek aspek administrasi itu terutama ialah kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian" (Handayaningrat, 1982:154).

Aparatur pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara. Maka diperlukan aspek-aspek administrasi terutama kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian. Selanjutnya Suwarno mengemukakan lebih jauh tentang aparatur pemerintahan bahwa yang dimaksud tentang aparatur pemerintahan ialah orang-orang yang menduduki jabatan dalam kelembagaan pemerintahan.

Hasil kerja aparatur tidak lepas dari apa yang dinamakan dengan sumber daya manusia. SDM merupakan salah satu faktor utama dalam menjalankan tugas kepegawaian bagi aparatur. Setiap aparatur mempunyai tugas menjalankan fungsi organisasi dan pemerintahan dengan baik dan terarah. Sumber daya aparatur merupakan faktor penting untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan oleh pemerintahan. Untuk itu sumber daya aparatur perlu dikelola melalui pemberian pendidikan dan latihan serta pengalihan tugas dinas yang diterapkan oleh pemerintah maupun lembaga organisasi lainnya, dalam mengembangkan sumber daya aparatur. Sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah khususnya Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi dapat meningkatkan profesionalisme dan aparatur yang berkompeten.

2.1.10 Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (Paten)

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan selanjutnya disingkat Paten adalah penyeleggaraan pelayanan publik di Kecamatan dari tahap permohonan sampai tahap terbitnya dokumen dalam satu tempat. Dalam Peraturan Mentri Dalam Negeri pasal 3 Nomor 4 tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan, maksud dari penyelenggaraan Paten adalah mewujudkan Kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota. Selain itu penyelenggaraan Paten bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Penyelenggaraan Paten terdapat syarat substantif yaitu pendelegasian sebagian wewenang bupati/walikota kepada camat. Pendelegasian sebagaian wewenang bupati/walikota dilakukan agar efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan tersebut tercapai. Penyelenggaraan Paten ini meliputi pelayanan bidang perijinan dan non perijinan. Bidang perizinan diantaranya pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), perizinan pariwisata, dan perizinan reklame. Pelayanan Non Perizinan meliputi pelayanan permohonan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan akte kelahiran.

Kecamatan dapat menyelenggarakan Paten setelah memenuhi sejumlah persyaratan, yaitu persyaratan substantif, administratif, dan teknis. Bila ketiga syarat itu dipenuhi, maka kecamatan itu dapat dapat menyelenggara Paten. Persyaratan tersebut diantaranya:

1. Persyaratan Substantif

Persyaratan utama untuk menyelenggarakan Paten adalah persyaratan substantif, yaitu adanya pendelegasian atau pelimpahan sebagian wewenang bupati kepada camat. Wewenang yang dilimpahkan itu meliputi bidang perizinan dan non perizinan. Pelimpahan wewenang ini menjadi persyaratan substantif, karena tanpa itu. Hal ini diperjelas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan pada Pasal 15 ayat (2) yang menyatakan selain tugas umum pemerintahan, camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati.

2. Persyaratan Administratif

Persyaratan berikutnya untuk penyelenggaraan Paten adalah syarat administratif, yaitu berupa standar pelayanan dan uraian tugas personil kecamatan. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan dan acuan penilaian kualitas Paten sebagai penyelenggara/pemberi layanan berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Standar pelayanan sekurang-kurangnya berisi jenis-jenis pelayanan yang dilaksanakan kecamatan; persyaratan untuk mendapatkan pelayanan; proses/prosedur pelayanan;

3. Persyaratan Teknis

Persyaratan lainnya untuk penyelenggaraan Paten adalah persyaratan teknis, yang meliputi sarana prasarana dan pelaksana teknis Paten. Sarana dan prasarana Paten ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Tempat piket

Tempat ini biasanya berupa meja yang berada di bagian depan atau bagian yang mudah terlihat dari kantor kecamatan.

b. Loket/meja pendaftaran

Setiap kecamatan dapat memilih untuk menerapkan Paten dengan menggunakan meja atau loket. dan disesuaikan dengan kondisi dan sarana yang tersedia.

c. Tempat pemrosesan berkas

Tempat ini berkas permohonan dan persyaratannya dipelajari dan dilakukan validasi oleh kepala seksi pelayanan atau seksi yang membidangi pelayanan, setelah validasi, berkas dilanjutkan ke tempat pengolahan data dan informasi.

d. Tempat pengolahan data dan informasi

Berkas yang sudah divalidasi ini oleh petugas operator komputer kemudian dicetak format dokumennya dan diberikan penomoran.

e. Tempat *financial* proses

Dokumen yang sudah dicetak dan diberi nomor ini kemudian dikirim kembali ke kepala seksi pelayanan untuk dikoreksi dan diparaf. Setelah itu dokumen dilanjutkan ke sekretaris kecamatan (sekcam). Sekcam kemudian melakukan pemeriksaan akhir dan memberikan paraf persetujuan. Selanjutnya dokumen diserahkan ke Camat untuk ditandatangani.

f. Ruang tunggu

Selama dokumen yang dimohonkan diproses, warga dapat menunggu di ruang tunggu. Ruang tunggu sebaiknya memiliki kursi dan perlengkapan lainnya.

g. Tempat penyerahan dokumen

Setelah dokumen ditandatangani, maka dokumen dikirimkan ke tempat penyerahan dokumen untuk selanjutnya diserahkan ke warga

h. Tempat pembayaran

Bila dokumen yang dimaksud memerlukan biaya atau tarif pelayanan, maka warga membayar di tempat pembayaran sesuai dengan jumlah yang sudah ditentukan standar pelayanan. biaya pelayanan ini dicatat pembayarannya.

i. Tempat penanganan pengaduan

Bila dalam proses pelayanan, warga merasa tidak puas atas pelayanan yang diberikan oleh petugas Paten, warga dapat menyampaikan pengaduannya, baik secara lisan maupun tertulis.

j. Perangkat pendukung lainnya

Salah satu perangkat pendukung yang penting adalah System informasi untuk memudahkan warga untuk mengetahui semua informasi di kecamatan. Berbagi informasi itu dapat berbentuk papan informasi, brosur, *leaflet* atau spanduk.

2.2 Kerangka Pemikiran

Berkaitan dengan masalah pelayanan publik, Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi pada hakekatnya dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dengan tujuan akhir tercapainya kepuasan seluruh masyarakat di Kabupaten Bekasi. Kepuasan masyarakat dapat diperoleh apabila terdapat kesesuaian antara nilai kinerja pelayanan dengan nilai kinerja harapan masyarakat terhadap pelayanan itu sendiri. Kualitas pelayanan publik merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi atau instansi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan aparaturnya. Metode ini meliputi pengembangan dan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan atau masyarakat. Ini diukur dari persepsi kualitas pelayanan bagi organisasi atau instansi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang sangat baik.

Kualitas pelayanan prima merupakan suatu pelayanan yang diberikan aparatur Kecamatan kepada masyarakat seperti pelayanan pembuatan KTP-el, KK, dan Akta Kelahiran dengan tujuan untuk memberikan kepuasaan kepada masyarakat. Untuk dapat menilai kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur Kecamatan perlu adanya kriteria yang menunjukan apakah suatu pelayanan yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berdasarkan pemaparan diatas untuk mengkaji dan menganalisis kualitas pelayanan prima aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi mengenai pelayanan Paten. peneliti menggunakan teori Sinambela yang di dalamnya terdapat 6 (enam)

dimensi kualitas pelayanan prima yaitu: Transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, untuk mempermudah alur berfikir penelitian ini, maka peneliti merumuskan definisi konsep sebagai berikut:

1. Kualitas adalah kemampuan aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pembuatan KTP-el, KK, akta kelahiran dan.
2. Pelayanan prima adalah tindakan melayani yaitu kegiatan menyediakan pelayanan aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi yang diperlukan oleh masyarakat.
3. Aparatur adalah pekerja atau pegawai yang digaji oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas teknis pemerintahan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan ketentuan yang berlaku.
4. Kualitas pelayanan prima aparatur adalah tingkat keunggulan pelayanan aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi yang dapat memenuhi keinginan masyarakat. Kualitas pelayanan Prima dapat dilihat dari enam aspek yaitu sebagai berikut:

1. Transparansi meliputi keterbukaan proses penyelenggaraan aparatur Kecamatan Cabangbungin pada Pelayanan administrasi terpadu Kecamatan. Peraturan dan prosedur pelayanan yang diberikan oleh aparatur dapat dipahami dengan baik oleh masyarakat sebagai penerima pelayanan sehingga menciptakan suatu kualitas pelayanan yang prima. Sub transparansi diantaranya meliputi:

1. Keterbukaan Komunikasi, merupakan proses pengiriman dan penerimaan pesan atau informasi antara dua individu atau lebih dengan efektif sehingga dapat dipahami dengan mudah. yaitu hubungan interaksi timbal balik antara aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi dengan masyarakat dalam mewujudkan pelayanan pembuatan KTP-el, KK, dan Akta Kelahiran sehingga tercapai komunikasi yang efektif.

2. Akuntabilitas adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas dapat dilihat dari kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi apakah sudah sesuai dengan undang-undang yang telah ditetapkan terkait pelayanan Paten yang di dalamnya meliputi:
    1. Pertanggungjawaban pelaksana pelayanan, merupakan pertanggungjawaban aparatur Kecamatan Cabangbungin dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan undang-undang yang terkait dengan pelayanan Paten pada pelayanan KTP-el, KK, dan Akta Kelahiran.
    2. Kinerja pelayanan adalah tingkat ketelitian, profesionalitas aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Kondisional adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan aparatur

Kecamatan Cabangbungin dalam melayani masyarakat yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan Paten yang didalamnya meliputi:

1. Efektifitas, merupakan kemampuan pemberi pelayanan yaitu aparatur Kecamatan Cabngbungin dalam memberikan pelayanan yang benar kepada masyarakat.
2. Efisiensi, merupakan Efektif, merupakan kemampuan pemberi pelayanan yaitu aparatur Kecamatan Cabngbungin dalam memberikan pelayanan dengan benar kepada masyarakat.

4. Partisipatif adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari identifikasi peran masyarakat, identifikasi metode yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokan instrumen partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik yang didalamnya meliputi: Keterlibatan masyarakat, merupakan peran serta masyarakat pada saat melakukan pelayanan Paten .
5. Kesamaan hak adalah pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain. Pelayanan yang diberikan aparatur Kecamatan Cabangbungin kepada masyarakat dengan tidak membeda bedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari

keteguhan aparatur dan ketegasan aparatur dalam memberikan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (Paten) yang didalamnya meliputi:

1. Keteguhan adalah kuat dalam berpegang pada aturan, nilai moral, prinsip-prinsip suatu organisasi. Keteguhan aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi berpegang pada aturan yang ada selama melayani kebutuhan masyarakat.
2. Ketegasan adalah sifat, watak dan tindakan yang jelas dan tidak ragu-ragu agar tidak terjadinya penyimpangan dalam pelayanan kepada masyarakat. Tindakan aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi dalam pelayanan kepada masyarakat guna menghindari terjadinya penyimpangan.

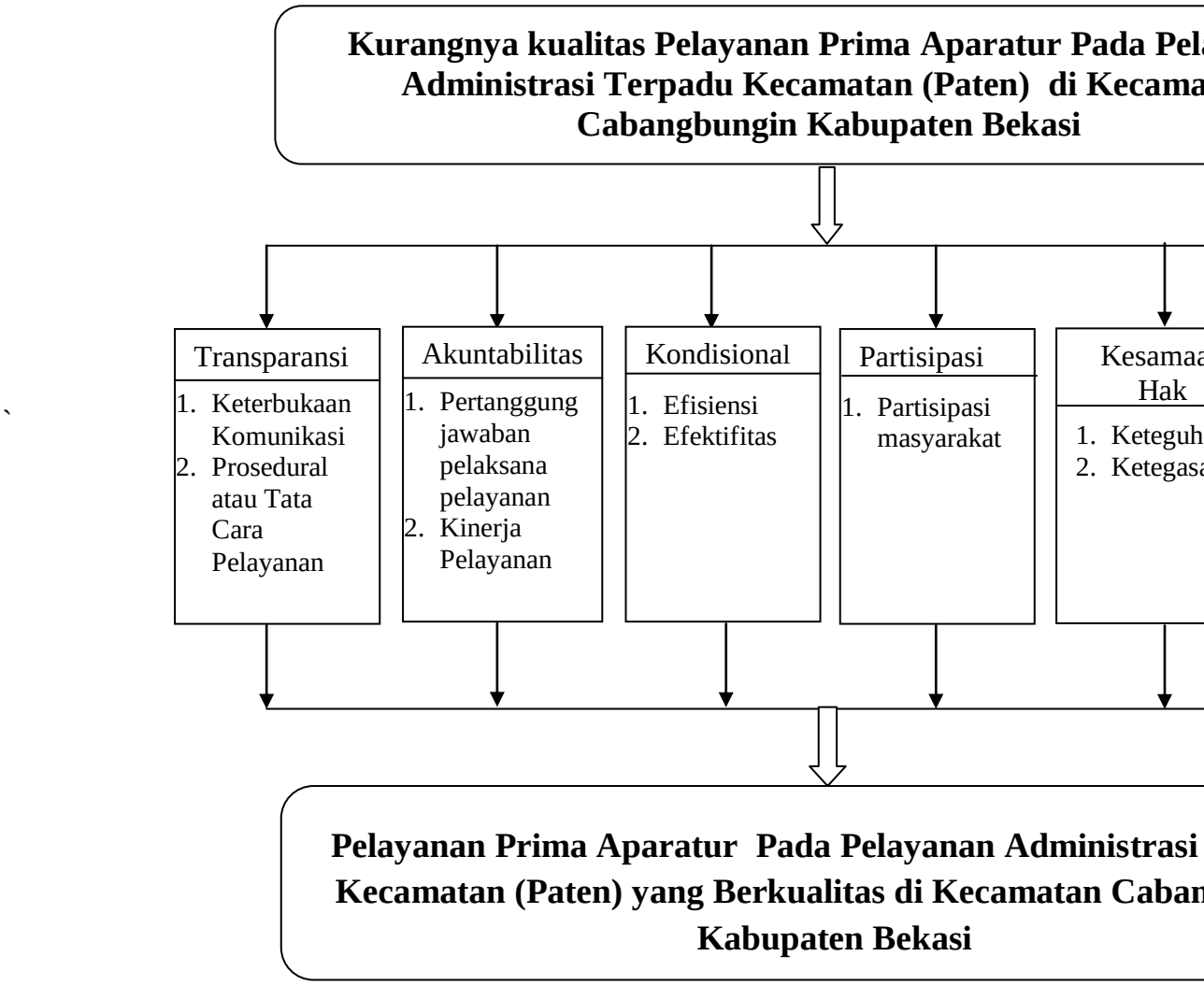
6. Keseimbangan hak dan kewajiban adalah pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan aparatur Kecamatan Cabangbungin kepada masyarakat dapat menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban aparatur dan penerima pelayanan tanpa membeda-bedakan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan kejujuran yang didalamnya meliputi:
    1. Keadilan adalah sikap dan tindakan aparatur yang memperlakukan orang lain sesuai dengan fungsi, peran dan tanggungjawabnya. Sikap aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi dalam

melayani masyarakat maupun sesama aparatur sesuai dengan fungsi, peran dan tanggungjawabnya.

2. Kejujuran adalah komponen rohani yang memantulkan berbagai sikap yang berpihak kepada kebenaran dan sikap moral yang terpuji. Sikap aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi dalam memberikan pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (Paten) maupun menerima pendapat dari masyarakat ataupun sesama petugas, baik yang kedudukannya lebih tinggi, setara, atau lebih rendah.

Berdasarkan keenam dimensi kualitas pelayanan prima di atas yang telah dikemukakan oleh Sinambela, diharapkan dapat mencapai tujuan dalam pelayanan administrasi terpadu Kecamatan (Paten) yang berkualitas pada Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi. Berdasarkan kerangka pemikiran di atas maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut.

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran



2.3 Preposisi

Berdasarkan uraian di atas maka preposisi penelitian ini adalah Kualitas Pelayanan Prima Aparatur Kecamatan Cabangbungin Kabupaten Bekasi dalam memberikan pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (Paten) kepada masyarakat ditentukan oleh transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, dan keseimbangan hak dan kewajiban.