

RISET DAN PENGUKURAN KUALITAS PELAYANAN



73

Riset Dan Pengukuran Kualitas Pelayanan

Erna Setijanigrum

PT Revka Petra Media
CopyrightRPM©2012

Riset Dan Pengukuran Kualitas Pelayanan

Penulis :
Erna Setijaningrum

Diterbitkan dan dicetak Oleh :



PT REVKA PETRA MEDIA
Jl. Pucang Anom Timur no.5 Surabaya
Telp. 031-5051711 ; Fax. 031-5016848
e-mail: revkapetra.media@yahoo.com

ISBN : 978-602-7796-53-9

**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta :**

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, Bab XII Ketentuan Pidana, Pasal 72, AYAT (1), (2) DAN (6)

Alhar
karena atas
Pengukuran
Buku
public diuku
pembahasar
sebagai ac
Selanjutnya,
pelayanan
kepuasan pe
tentang Kin
✶ Buku
Negara FISI
Pengukurar
untuk men
semua
Spe
untuk mer
luar biasa
Sabila – Al
buat mam

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, tiada henti-hentinya syukur kehadiran Allah SWT, karena atas nikmat dan karunia Nya akhirnya buku dengan judul “Riset dan Pengukuran Kualitas Pelayanan Publik” ini telah dapat terselesaikan.

Buku ini banyak membahas tentang perlunya kualitas pelayanan public diukur, agar bisa digunakan sebagai perbaikan. Dengan diawali pembahasan tentang metode riset pada awal bab, akan dapat digunakan sebagai acuan dalam melakukan pengukuran kualitas pelayanan. Selanjutnya, bahasan dilanjutkan tentang pelayanan publik, kualitas pelayanan publik, pengukuran kualitas pelayanan publik, mengukur kepuasan pelanggan layanan publik, pelayanan prima, dan terakhir dibahas tentang Kinerja birokrasi pelayanan publik.

✱ Buku ini dipersembahkan buat semua mahasiswa Ilmu Administrasi Negara FISIP Unair – terutama yang mengambil mata kuliah “Riset dan Pengukuran Kualitas Pelayanan Publik” yang selalu menginspirasi penulis untuk mengembangkan ilmu. Semoga buku ini bermanfaat untuk kalian semua

Special, suami tercinta -Dedhy Wahyudi-, tiada kata-kata yang bisa untuk menguraikan semua cinta kasih, kebaikan, pengertian yang sangat luar biasa yang selama ini tercurah buat kami .. Cahaya hidupku, Hayyin Sabila – Alif Hizrafi, terima kasih telah menjadi anak-anak yang begitu manis buat mama ..

Tak lupa, ibunda tercinta .. doa tulusnya telah membuat hidupku begitu penuh Rahmat .. Terima kasih ibu, semoga Allah selalu menyayangimu selalu, khusnul khotimah di akhir hayat. Almarhum bapak tercinta, semoga mendapat tempat yang mulia di sisi Nya. Terima kasih bapak, yang dulu begitu sangat sabar terhadap anak-anakmu.

Terakhir, semoga buku ini banyak bermanfaat dan dapat memberi kontribusi dalam pengembangan ilmu. Saran dan masukan sangat kami harapkan agar dapat digunakan untuk perbaikan di masa depan.

Surabaya, awal Desember 2012

Penulis

BAB 1 : RISET

- A. Pe
- B. Ka
- C. Pe
- D. Pe

E. Me

F. Ku

BAB 2 : PELA

- A. Ke
- B. Ke
- C. Pe
- D. Je
- E. Ke
- F. As
- G. Pr
- H. Pe

BAB 3 : KUAL

- A. Ke
- B. Ki
- C. Pe

uat hidupku
Allah selalu
rhum bapak
Terima kasih

pat memberi
sangat kami

ember 2012

Penulis

DAFTAR ISI

BAB 1 : RISET / PENELITIAN

A. Pengertian Riset atau Penelitian	1
B. Karakteristik Riset / Penelitian.....	6
C. Penggolongan Metode Riset	9
D. Pendekatan dalam Riset / Penelitian.....	11
1. Pendekatan Deduktif	11
2. Pendekatan Induktif	12
3. Perbedaan Pendekatan Deduktif dan Induktif.....	13
4. Pendekatan pragmatis (pragmatic approach).....	14
5. Pendekatan Etika	15
6. Pendekatan Perilaku	15
7. Penelitian dengan Metode Ilmiah.....	16
E. Metode Riset	18
1. Metode Studi Kasus	19
2. Metode Survei	20
3. Riset dengan metode pengembangan.....	20
4. Metode Tindak Lanjut (<i>Follow-up Study</i>).....	21
5. Metode Analisis Isi (<i>Content Analysis</i>).....	21
6. Metode Kecenderungan (<i>Trend</i>).....	21
7. Metode Korelasional (<i>Correlational Study</i>).....	21
8. Metode Eksperimen	22
F. Kualitas Hasil Riset	23

BAB 2 : PELAYANAN PUBLIK

A. Konsep Pelayanan	26
B. Konsep Publik	31
C. Pelayanan Publik	33
D. Jenis Pelayanan Publik	36
E. Karakteristik Pelayanan Publik.....	45
F. Asas-Asas Pelayanan Publik	48
G. Prinsip Pelayanan Publik	49
H. Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....	53

BAB 3 : KUALITAS PELAYANAN PUBLIK

A. Konsep Kualitas	56
B. Kualitas Pelayanan Publik	58
C. Persepsi Terhadap Kualitas	60

BAB 4 : PENILAIAN KUALITAS PELAYANAN

A. Tipe Pengukuran Kualitas Pelayanan.....	64
B. Metode Pengukuran Kualitas Pelayanan.....	67
C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik	75
1. Faktor Organisasi	78
2. Faktor Aparat	81
3. Faktor Sistem pelayanan	83

BAB 5 : MENGUKUR KEPUASAN PELANGGAN PELAYANAN PUBLIK

A. Konsep Kepuasan Pelanggan dalam Layanan Publik.....	87
B. Loyalitas Pelanggan	89
C. Kesenjangan antara kualitas Pelayanan dan Harapan masyarakat	94
D. Teknik Pengukuran Kepuasan Pengguna Jasa Layanan / Pelanggan.....	97
E. Indeks Kepuasan masyarakat.....	102

BAB 6 : PELAYANAN PRIMA

A. Pelayanan Prima	109
B. Standar Pelayanan Prima	111

BAB 7 : KINERJA BIROKRASI PELAYANAN PUBLIK

A. Birokrasi dan Pelayanan Publik.....	117
B. Birokrasi Indonesia : Dari masa ke masa.....	123
C. Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik.....	129

PUSTAKA

A. Pengertian

Riset
Learner's D
pencarian y
pengetahua
cara siste
mengemba
dan diuji (di
Dala
"penelitian"
ahli yaitu :



Bab 1

Riset / Penelitian

A. Pengertian Riset atau Penelitian

Riset berasal dari bahasa Inggris, *research*, menurut *The Advanced Learner's Dictionary of Current English* (1961) ialah penyelidikan atau pencarian yang seksama untuk memperoleh fakta baru dalam cabang ilmu pengetahuan. Menurut Fellin, Tripodi dan Meyer (1969) riset adalah suatu cara sistematis untuk maksud meningkatkan, memodifikasi dan mengembangkan pengetahuan yang dapat disampaikan (dikomunikasikan) dan diuji (diverifikasi) oleh peneliti lain.

Dalam bahasa Indonesia, padanan kata riset sering digunakan istilah “penelitian”. Berikut, adalah pengertian tentang penelitian dari beberapa ahli yaitu :

1. Penelitian didefinisikan sebagai: *“Suatu usaha untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, dan usaha-usaha itu dilakukan dengan metode ilmiah”* (Sutrisno Hadi, 2001).
2. David H Penny ; Penelitian adalah pemikiran yang sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemecahannya memerlukan pengumpulan dan penafsiran fakta-fakta.
3. J. Suprpto ; Penelitian adalah penyelidikan dari suatu bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta atau prinsip-prinsip dengan sabar, hati-hati, serta sistematis.
4. Sutrisno Hadi ; Sesuai dengan tujuannya, penelitian dapat diartikan sebagai usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan.
5. Mohammad Ali ; Penelitian adalah suatu cara untuk memahami sesuatu melalui penyelidikan

atau usaha mencari bukti-bukti yang muncul sehubungan dengan masalah itu, yang dilakukan secara hati-hati sekali sehingga diperoleh pemecahannya.

6. The New Horison Ladder Dictionary ; Pengertian research ialah a careful study to discover correct information, yang artinya, suatu penyelidikan yang dilakukan secara hati-hati untuk memperoleh informasi yang benar.

Secara etimologi, penelitian berasal dari bahasa Inggris “*research*” (*re* berarti kembali, dan *search* berarti mencari). Dengan demikian research berarti mencari kembali.

Menurut kamus Webster New Internasional, penelitian adalah penyelidikan yang hati-hati dan kritis dalam mencari fakta dan prinsip-prinsip; suatu penyelidikan yang amat cerdas untuk menetapkan sesuatu. Hillway dalam bukunya *Introduction to research* mengemukakan bahwa penelitian adalah suatu metode belajar yang dilakukan seseorang melalui penyelidikan yang hati-hati dan sempurna terhadap suatu masalah

sehingga diperoleh pemecahan yang tepat terhadap masalah tersebut. (Hillway, 1965)

Tuckman mendefinisikan penelitian (*research*) :“ *a systematic attempt to provide answer to question* yaitu penelitian merupakan suatu usaha yang sistematis untuk menemukan jawaban ilmiah terhadap suatu masalah. Sistematis artinya mengikuti prosedur atau langkah-langkah tertentu. Jawaban ilmiah adalah rumusan pengetahuan, generaliasi, baik berupa teori, prinsip baik yang bersifat abstrak maupun konkret yang dirumuskan melalui alat- primernya, yaitu empiris dan analisis. Penelitian itu sendiri bekerja atas dasar asumsi, teknik dan metode.

Perlu diketahui bahwa riset atau penelitian :

- a) Bukan hanya mengumpulkan informasi tentang sesuatu atau beberapa hal. Ini namanya pencarian informasi (*information discovery*)
- b) Bukan memindahkan fakta dari satu lokasi ke lokasi lain, dengan menghilangkan inti dari riset yaitu: intepretasi data. Misalnya seorang mahasiswa membuat tulisan tentang Teknologi

Pendeteksi Gempa Bumi yang membutuhkan sumber informasi dari berbagai macam sumber dan format. Namun demikian karena sifatnya mengkoleksi data, informasi dari berbagai sumber dan kemudian menyusunnya menjadi sebuah tulisan tanpa interpretasi data, maka kegiatan yang menghasilkan tulisan ini bukanlah riset.

- c) Bukan mencari informasi tertentu secara acak. Misalnya kita ingin membeli rumah, kemudian kita mencari informasi-informasi tentang rumah-rumah yang setipe, harga yang mendekati, lokasi yang bervariasi dan model-model yang ditawarkan melalui brosur-brosur perumahan untuk menentukan rumah yang seperti apa yang kita inginkan, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan
- d) Bukan sekedar istilah untuk menarik perhatian. Beberapa iklan produk menggunakan kata “riset” untuk menarik perhatian konsumen dan meyakinkan konsumen bahwa produk mereka bermutu.

Ciri-ciri riset atau penelitian adalah sebagai berikut : (Abisujak, 1981)

1. Dilakukan dengan cara-cara yang sistematis dan seksama.
2. Bertujuan meningkatkan, memodifikasi dan mengembangkan pengetahuan (menambah perbendaharaan ilmu pengetahuan)
3. Dilakukan melalui pencarian fakta yang nyata
4. Dapat disampaikan (dikomunikasikan) oleh peneliti lain
5. Dapat diuji kebenarannya (diverifikasi) oleh peneliti lain

Pelajaran yang membicarakan metode-metode ilmiah mengenai penelitian disebut metode penelitian atau *research methodology*. Metode ilmiah pertama kali dikenalkan oleh John Dewey untuk memecahkan masalah. John Dewey di dalam bukunya *How We Think* (1910) mengatakan bahwa langkah-langkah pemecahan suatu masalah adalah sebagai berikut:

- a. Merasakan adanya suatu masalah atau kesulitan, dan masalah atau kesulitan ini mendorong perlunya pemecahan.
- b. Merumuskan dan atau membatasi masalah/kesulitan tersebut. Di dalam hal ini diperlukan observasi untuk mengumpulkan fakta yang berhubungan dengan masalah itu.
- c. Mencoba mengajukan pemecahan masalah/kesulitan tersebut dalam bentuk hipotesis-hipotesis. Hipotesis-hipotesis ini adalah merupakan pernyataan yang didasarkan pada suatu pemikiran atau generalisasi untuk menjelaskan fakta tentang penyebab masalah tersebut.
- d. Merumuskan alasan-alasan dan akibat dari hipotesis yang dirumuskan secara deduktif.
- e. Menguji hipotesis-hipotesis yang diajukan, dengan berdasarkan fakta-fakta yang dikumpulkan melalui penyelidikan atau penelitian. Hasil penelitian ini bisa menguatkan hipotesis dalam arti hipotesis diterima, dan dapat pula memperlemah

hipotesis, dalam arti hipotesis ditolak. Dari langkah terakhir ini selanjutnya dapat dirumuskan pemecahan masalah yang telah dirumuskan tersebut.

B. Karakteristik Riset / Penelitian

Riset / Penelitian adalah proses mengumpulkan, menganalisis, dan menerjemahkan informasi atau data secara sistematis untuk menambah pemahaman kita terhadap suatu fenomena tertentu yang menarik perhatian kita. Sekalipun kegiatan ini dapat saja terjadi untuk hal sehari-hari, tapi dalam hal ini fokuskan pada *Formal Research* yaitu riset yang ditujukan untuk menambah pemahaman kita terhadap suatu fenomena dan untuk dikomunikasikan kepada komunitas (dipublikasikan).

Menurut Paul Leedy dalam *Practical Research*, ada 8 karakteristik riset / penelitian yaitu :

- a. Riset berasal dari satu pertanyaan atau masalah ; dengan menanyakan pertanyaan kita sedang berupaya untuk stimulasi dimulainya proses penelitian. Sumber pertanyaan dapat berasal dari sekitar kita.

- b. Riset membutuhkan tujuan yang jelas ; pernyataan tujuan ini menjawab pertanyaan : “ Masalah apa yang akan diselesaikan/ dipecahkan?” tujuan adalah pernyataan permasalahan yang akan dipecahkan dalam riset.
- c. Riset membutuhkan rencana spesifik ; untuk melakukan penelitian rencana kegiatan harus disusun. Selain menetapkan tujuan dari riset, kita harus menetapkan juga bagaimana mencapai tujuan tersebut. Beberapa hal yang perlu diputuskan misalnya: dimana mendapatkan data? Bagaimana mengumpulkan data tersebut? Apakah data yang ada berelasi dengan permasalahan yang ditetapkan dalam riset?
- d. Riset biasanya membagi masalah prinsip menjadi beberapa submasalah ; untuk mempermudah menjawab permasalahan, biasanya masalah yang prinsip dibagi menjadi beberapa sub masalah.

- e. Riset dilakukan berdasarkan masalah, pertanyaan atau hipotesis riset yang spesifik ; Hipotesis adalah asumsi atau dugaan yang logis yang memberikan jawaban sementara tentang permasalahan riset berdasarkan penyelidikan awal. Hipotesis mengarahkan kita ke sumber-sumber informasi yang membantu kita untuk menyelesaikan dan menjawab permasalahan riset yang sudah ditetapkan. Hipotesis bisa lebih dari satu. Hipotesis mempunyai kemungkinan didukung atau tidak didukung oleh data. Jika suatu hipotesis tidak didukung oleh data, maka hipotesis itu ditolak.
- f. Riset mengakui asumsi-asumsi ; dalam riset, asumsi merupakan hal penting untuk ditetapkan. Asumsi adalah kondisi yang ditetapkan sehingga jangkauan riset jelas batasnya. Asumsi juga bisa merupakan batasan system di mana kita melakukan riset.
- g. Riset membutuhkan data dan intepretasi data untuk menyelesaikan masalah yang mendasari

adanya riset ; Pentingnya data bergantung pada bagaimana peneliti memberi arti dan menarik inti sari dari data-data yang tersedia. Didalam riset data yang tidak diinterpretasikan/diterjemahkan tidak berarti apapun.

Untuk memulai suatu penelitian, permasalahan yang akan dipecahkan perlu ditemukan lebih dahulu. Beberapa hal yang membantu penemuan tersebut salah satunya adalah dengan cara membaca artikel jurnal-jurnal ilmiah pada bidang yang diminati. Dengan membaca beberapa artikel jurnal yang memuat permasalahan dan pemecahannya diharapkan ada stimulasi dari pembacaan tersebut untuk menimbulkan ide-ide lain yang layak untuk diteliti.

Permasalahan untuk riset haruslah mengandung interpretasi data yang merupakan hasil pemikiran si peneliti dalam mencari jawaban dari permasalahan dalam penelitiannya. Untuk memastikan bahwa permasalahan tersebut mengandung interpretasi data pastikan hindari situasi di bawah ini:

1. Pengumpulan informasi untuk memperdalam pemahaman kita terhadap sesuatu.
2. Perbandingan antara dua kumpulan data. Misalnya membandingkan jumlah mahasiswa baru di beberapa PTS di Yogya pasca gempa
3. Memanfaatkan komputer sebagai kalkulator besar tanpa disertai analisis atau interpretasi data. Misalnya menggunakan komputer untuk menghitung sekumpulan data dengan rumus ABC.
4. Permasalahan yang langsung dapat dijawab dengan “Ya” atau “Tidak”. Misalnya: Apakah penambahan uang lembur dapat meningkatkan kinerja pegawai?

Permasalahan yang tidak memenuhi syarat hanya akan menghasilkan penelitian yang tidak memenuhi standar penelitian. Jika demikian maka penelitian tersebut adalah pekerjaan yang sia-sia karena telah menghabiskan waktu, tenaga, biaya, dan pikiran.

C. Penggolongan Metode Riset

Menurut Supranto (2003), jenis riset dapat digolongkan menurut 1) alasannya, 2) tempat melakukan penyelidikan, 3) metode pengumpulan data dan tekniknya dan 4) tingkat eksplanasi.

1. Menurut alasannya riset dibagi menjadi :

- Riset dasar (*basic resarch*)
- Riset terapan (*applied research*).

2. Menurut tempatnya riset dibagi :

- Riset perpustakaan (*library research*)
- Riset laboratorium (*labroratory research*)
- Riset lapangan (*field research*).

3. Menurut tekniknya riset dibagi menjadi :

- Riset yang dilakukan dengan teknik survey (*survey technique*)
- Riset yang dilakukan dengan teknik eksperimen (*experimental technique*)
- Riset dengan menggunakan model ekonometrik (*modelling*).

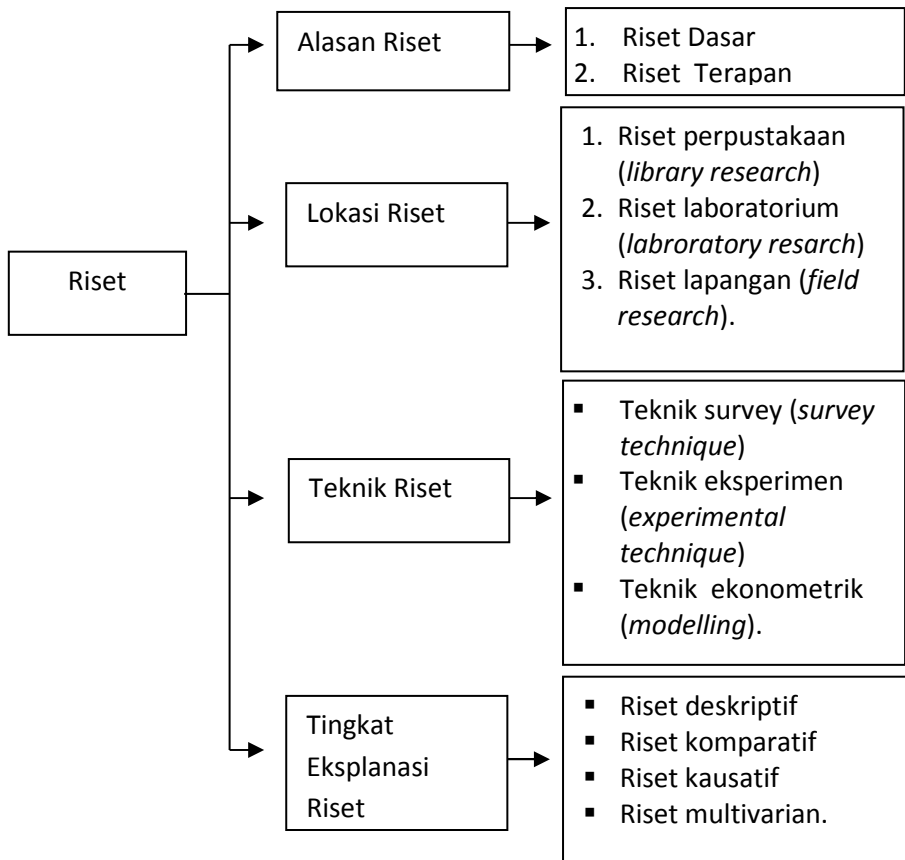
4. Menurut tingkat eksplanasi, riset dibagi menjadi :

- Riset deskriptif
- Riset komparatif

- Riset kausatif
- Riset multivarian.

Bagan 1 :

Penggolongan Metode Riset / Penelitian



Sedangkan Umar (2002) menggolongkan riset menjadi riset dasar (*basic research*) dan riset aplikasi (*applied research*). Riset dasar merupakan riset yang hasilnya tidak dimaksudkan untuk diaplikasikan baik oleh individu, kelompok, atau bahkan suatu badan usaha. Jenis riset ini lebih ditujukan pada peningkatan dunia ilmu. Riset aplikasi merupakan riset dimana hasil risetnya dimaksudkan untuk dapat dimanfaatkan baik oleh individu ataupun perusahaan.

D. Pendekatan dalam Riset / Penelitian

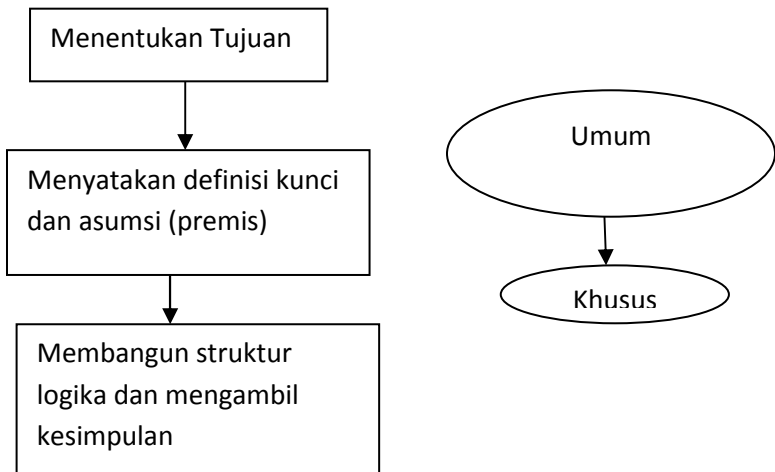
Terdapat beberapa pendekatan dalam pelaksanaan riset/ penelitian yaitu sebagai berikut :

1. Pendekatan Deduktif

Pendekatan deduktif (*deductive approach*) adalah pendekatan yang menggunakan logika untuk menarik satu atau lebih kesimpulan (*conclusion*) berdasarkan seperangkat premis yang diberikan. Dalam sistem deduktif yang kompleks, peneliti dapat menarik lebih dari satu kesimpulan. Metode deduktif sering digambarkan sebagai pengambilan kesimpulan dari sesuatu yang umum ke

sesuatu yang khusus (*going from the general to the specific*).

Bagan 2 :
Pendekatan Deduktif

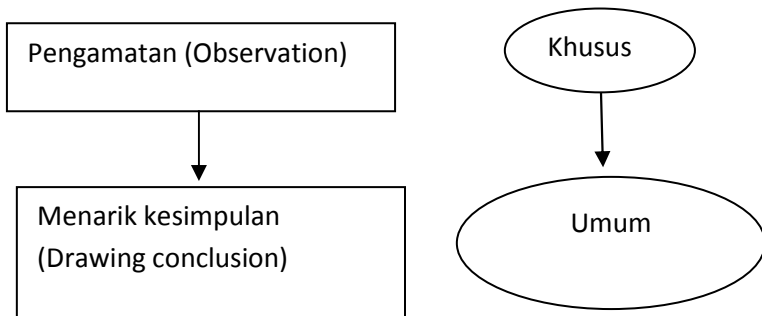


2. Pendekatan Induktif

Pendekatan induktif menekankan pada pengamatan dahulu, lalu menarik kesimpulan berdasarkan pengamatan tersebut. Metode ini sering disebut sebagai sebuah

pendekatan pengambilan kesimpulan dari khusus menjadi umum (*going from specific to the general*).

Bagan 3:
Pendekatan Deduktif



Perbedaan Pendekatan Deduktif dan Induktif

Untuk memahami perbedaan pendekatan pendekatan deduktif dan induktif, maka perlu diketahui tentang teori normative dan teori deskriptif. Teori normatif (*normative theory*) menggunakan pertimbangan nilai (*value judgement*) yang berisi satu atau lebih premis yang menjelaskan cara yang seharusnya ditempuh. Sebagai contoh, premis yang menyatakan bahwa penilaian kualitas pelayanan publik seharusnya berdasar pada kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang mereka

terima, merupakan premis dari teori normatif. Sebaliknya, teori deskriptif (*descriptive theory*) berupaya untuk menemukan hubungan yang sebenarnya terjadi.

Meskipun terdapat pengecualian, sistem deduktif umumnya bersifat normatif dan pendekatan induktif umumnya berupaya untuk bersifat deskriptif. Hal ini karena metode deduktif pada dasarnya merupakan sistem yang tertutup dan non-empiris yang kesimpulannya secara ketat didasarkan kepada premis. Sebaliknya, karena berupaya untuk menemukan hubungan empiris, pendekatan induktif bersifat deskriptif.

Salah satu pertanyaan yang menarik adalah apakah temuan riset empiris dapat bebas nilai (*value-free*) atau netral karena pertimbangan nilai sesungguhnya mendasari bentuk dan isi riset tersebut. Meskipun riset empiris berupaya untuk deskriptif, penelitiannya tidak mungkin sepenuhnya bersikap netral dengan dipilihnya suatu permasalahan yang akan diteliti dan dirumuskannya definisi konsep yang terkait dengan permasalahan tersebut.

Perbedaan yang lebih mencolok antara sistem deduktif dan induktif adalah kandungan atau isi (*contents*)

teori deduktif kadang bersifat global (*makro*) sedangkan teori induktif umumnya bersifat partikularistik (*mikro*). Oleh karena premis sistem deduktif bersifat total dan menyeluruh maka kesimpulannya pasti bersifat global. Sistem induktif, karena didasarkan kepada fenomena empiris umumnya hanya berfokus kepada sebagian kecil dari fenomena tersebut yang relevan dengan permasalahan yang diamatinya.

Meskipun perbedaan antara sistem deduktif dan induktif bermanfaat untuk maksud pengajaran, dalam praktek riset perbedaan ini seringkali tidak berlaku. Dengan kata lain, keduanya bukanlah pendekatan yang saling bersaing tetapi saling melengkapi (*complementary*) dan seringkali digunakan secara bersama. Metode induktif bisa digunakan untuk menilai ketepatan (*appropriateness*) premis yang pada mulanya digunakan dalam suatu sistem deduktif.

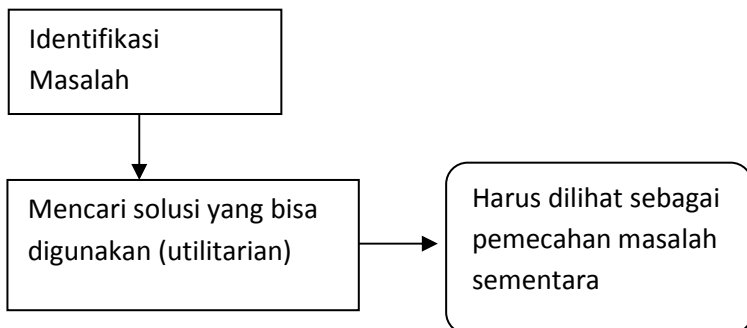
Proses riset sendiri tidak selalu mengikuti suatu pola yang pasti. Para peneliti seringkali bekerja secara terbalik dari kesimpulan penelitian lainnya dengan mengembangkan hipotesis baru yang tampaknya cocok dengan data yang tersedia. Dalam konteks akuntansi, riset

induktif bisa membantu memperjelas hubungan dan fenomena yang ada dalam lingkungan bisnis yang mendasari praktek akuntansi. Riset induktif tersebut pada gilirannya akan bermanfaat dalam proses pembuatan kebijakan yang biasanya mengandalkan penalaran deduktif dalam menentukan aturan yang akan diberlakukan.

3. Pendekatan pragmatis (*pragmatic approach*)

Pendekatan pragmatis (*pragmatic approach*) membangun teori berdasarkan kepada konsep penggunaan atau kegunaannya. Sebagian besar praktek dan prinsip yang ada sekarang dihasilkan dari pendekatan pragmatis (*pragmatic approach*)

Bagan 4 :
Pendekatan Pragmatis



4. Pendekatan Etika

Pendekatan Etika (*Ethical Approach*) menekankan pada konsep kejujuran (*truth*), hukum (*justice*), dan keadilan (*fairness*). Tidak ada orang yang menyangkal konsep ini sebagai panduan yang digunakan oleh peneliti, tetapi ada pertanyaan mengenai keadilan yang relatif, artinya keadilan bagi seseorang, belum tentu adil bagi yang lain, juga tujuan, dan kondisinya.

5. Pendekatan Perilaku

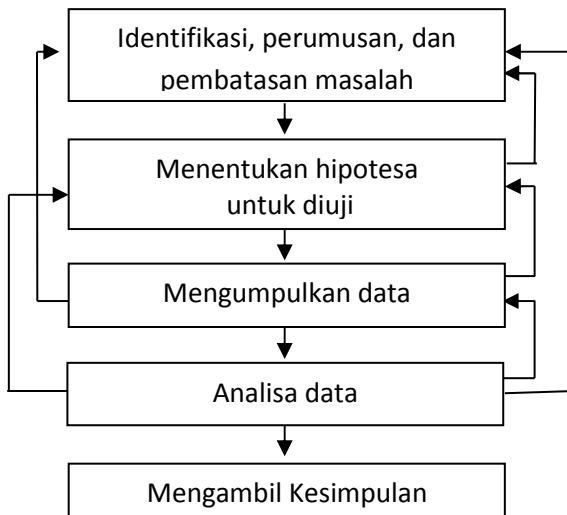
Dalam Pendekatan Perilaku (*Behavioral Approach*), suatu penelitian dianggap sebagai sebuah praktek yang konsekuensinya direfleksikan oleh orang atau kondisi sosial yang menjalankannya. Fokus utama *behavioral approach* adalah bagaimana para pengguna informasi dari suatu riset mengambil keputusan dan informasi apa yang mereka butuhkan. Berbeda dengan pendekatan model keputusan yang bersifat normatif, *behavioral approach* bersifat deskriptif. Riset ini banyak menggunakan metode eksperimental.

6. Penelitian dengan Metode Ilmiah

Penelitian dengan metode ilmiah merupakan gabungan dari pendekatan deduktif dan pendekatan induktif. Penentuan hipotesa merupakan proses deduktif, mengumpulkan data adalah proses induktif sedangkan menentukan data yang diambil dan diteliti merupakan proses deduktif.

Bagan 5 :

Riset dengan Metode Ilmiah



Menurut Sudjana (1982), berpikir ilmiah untuk menghasilkan metode ilmiah harus menempuh tahapan sebagai berikut:

- Merumuskan masalah, yakni mengajukan pertanyaan untuk dicarikan jawabannya. Pertanyaan itu bersifat problematis, yaitu mengandung banyak kemungkinan jawaban;
- Mengajukan hipotesis, yakni jawaban sementara atau dugaan jawaban dari pertanyaan yang telah diajukan di atas. Dugaan jawaban hendaknya mengacu dari kajian teoritis melalui penalaran deduktif;
- Melakukan verifikasi data, yakni : melakukan pengumpulan data secara empiris, mengolah data tersebut, dan menganalisis untuk menguji kebenaran hipotesis. Apabila proses pengujian dilakukan berulang-ulang dan kebenaran selalu ditunjukkan melalui fakta/data empiris, maka hipotesis tersebut telah menjadi tesis;
- Menarik kesimpulan, yaitu menentukan jawaban definitif dari setiap masalah yang

diajukan secara empiris untuk setiap hipotesis.

Menurut Schroeder *et.al.* (2001) metode ilmiah dimulai dari identifikasi dan perumusan masalah. Setelah masalah ditetapkan dan dibatasi, diambil suatu hipotesa untuk dilakukan pengujian. Berdasarkan hipotesa yang ditetapkan, data dikumpulkan dan diolah, lalu dilakukan pengujian terhadap hipotesa yang telah ditetapkan, dan dari hasil pengujian dapat ditarik kesimpulan sementara. Urutan langkah yang terdapat dalam penelitian dengan metode ilmiah tidak selalu sekuensial. Pada suatu langkah tertentu dapat dimungkinkan kembali ke langkah sebelumnya apabila dirasakan perlu atau harus. Contohnya saat melakukan analisa data ada kemungkinan untuk mengubah hipotesa atau mengambil ulang data.

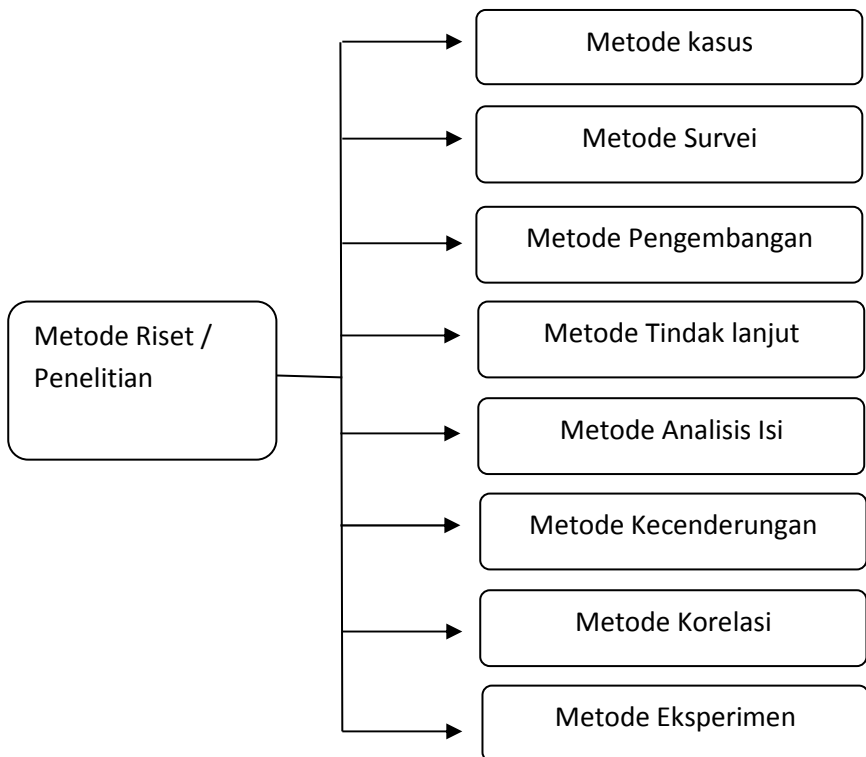
E. Metode Riset

Dijelaskan oleh Umar (2002) mengenai bermacam metode riset yang umum dipakai. Metode tersebut adalah metode : (1) studi kasus, (2) metode survei, (3) metode

pengembangan, (4) metode tindak lanjut (*follow up study*), (5) metode analisis isi, (6) metode kecenderungan, (7) metode korelasional, dan (8) metode eksperimen.

Bagan 6 :

Metode Riset



1. Metode Studi Kasus

Riset dengan metode studi kasus menghendaki suatu kajian yang rinci, mendalam, menyeluruh atas obyek tertentu yang biasanya relatif kecil selama kurun waktu tertentu, termasuk lingkungannya. Peneliti, bersama dengan pengambil keputusan manajemen (misalnya di dalam organisasi), harus berusaha menemukan hubungan atas faktor yang dominan atas permasalahan risetnya. Selain itu, peneliti dapat saja menemukan hubungan yang tadinya tidak direncanakan atau terpikirkan. Keunggulan metode studi kasus antara lain adalah bahwa hasilnya dapat mendukung studi yang lebih besar di kemudian hari, dapat memberikan hipotesis untuk riset selanjutnya.

Namun, di samping keunggulan tersebut, metode ini sebenarnya memiliki kelemahan, misalnya bahwa kajiannya menjadi relatif kurang luas, sulit digeneralisasi dengan keadaan yang berlaku umum, dan cenderung subjektif karena objek riset dapat mempengaruhi prosedur riset yang harus dilakukan. Metode riset ini dapat dilakukan secara terfokus, misalnya hanya pada dimensi kualitas dosen. Kajian dapat dilakukan secara detil dan mendalam, misalnya tentang waktu kehadiran

dosen mengajar, persiapan dosen mengajar, penggunaan buku wajib, cara penyampaian materi, pemberian tugas, pemakaian alat bantu ajar, pemberian wawasan melalui praktek, keakuratan dalam menilai, keterbukaan, ketegasan dan kewibawaan.

2. Metode Survei

Metode survei adalah riset yang diadakan untuk memperoleh fakta tentang gejala atas permasalahan yang timbul, kajiannya sampai pada tahap menyelidiki mengapa gejala tersebut ada serta menganalisis hubungan atas gejala tersebut. Fakta yang ada lebih digunakan untuk pemecahan masalah daripada digunakan untuk pengujian hipotesis. Misalnya, membandingkan kondisi yang ada dengan kriteria yang telah ditentukan. Survei dapat dilakukan dengan cara sensus maupun sampling. Sebagai contoh pendekatan ini dapat diarahkan untuk mengetahui kepuasan mahasiswa terhadap proses belajar mengajar, mengetahui kerja dosen dan staf admisi di perguruan tinggi.

3. Riset dengan metode pengembangan

Riset dengan metode pengembangan berguna untuk mendapatkan informasi tentang perkembangan suatu objek tertentu dalam kurun waktu tertentu. Riset pengembangan mempunyai 2 cara yang saling melengkapi, yaitu :

1. *Longitudinal* ; Cara mempelajari objek riset secara berkesinambungan dalam waktu yang panjang. Misalnya, perilaku belajar beberapa mahasiswa dari semester pertama sampai semester delapan;
2. *Cross-sectional* ; Cara mempelajari objek riset dalam suatu kurun waktu tertentu saja. Misalnya, pada suatu hari beberapa mahasiswa di setiap semester diminta pendapatnya, untuk dijadikan bahan riset. Cara *Cross-sectional* ini dapat juga dipakai untuk melengkapi pelaksanaan dengan menggunakan *longitudinal*.

4. Metode Tindak Lanjut (*Follow-up Study*)

Metode Tindak Lanjut (*Follow-up Study*) dilakukan bila peneliti hendak mengetahui perkembangan lanjutan dari subjek setelah subjek diberikan perlakuan tertentu atau setelah kondisi tertentu. Metode tindak lanjut ini misalnya dipakai untuk menilai kesuksesan program tertentu yang dicanangkan.

5. Metode Analisis Isi (*Content Analysis*)

Metode Analisis Isi (*Content Analysis*) dapat dilakukan misalnya untuk mengetahui keaslian dokumen. Peneliti melakukan pengumpulan data dan informasi melalui pengujian arsip dan dokumen untuk mengetahui kelengkapan, kesalahan, dan sebagainya.

6. Metode Kecenderungan (*Trend*)

Metode Kecenderungan (*Trend*) dilakukan dalam riset yang ditujukan untuk melihat suatu kondisi tertentu yang akan datang dengan melakukan proyeksi atau ramalan (*forecasting*). Dalam melakukan proyeksi masa depan, biasanya ramalan jangka pendek dianggap lebih dapat diandalkan daripada ramalan jangka panjang.

7. Metode Korelasional (*Correlational Study*)

Metode Korelasional (*Correlational Study*) merupakan riset yang dirancang untuk menentukan tingkat hubungan variabel yang berbeda dalam suatu populasi. Perbedaannya dibanding dengan metode yang lain adalah adanya usaha untuk menaksir hubungan dan bukan sekedar deskripsi. Peneliti dapat mengetahui berapa besar kontribusi variabel bebas terhadap variabel yang terkait serta besarnya arah hubungan yang terjadi.

8. Metode Eksperimen

Metode Eksperimen membutuhkan langkah yang lengkap sebelum eksperimen dilakukan supaya data yang diperlukan dapat diperoleh, yang hasilnya nanti dapat mengarahkan peneliti pada analisis yang obyektif. Riset ini dapat diarahkan untuk mengetahui, misalnya: Jika suatu kelompok masyarakat diberi pelayanan public dengan yang inovatif, sedangkan kelompok masyarakat lain diberi pelayanan public yang konvensional, apakah pelayanan inovatif yang diinformasikan sebagai pelayanan yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat akan bisa terbukti ?

Menurut Umar (2002) Dalam suatu riset yang menggunakan metode eksperimen, ada 3 prinsip kerja yaitu replikasi, pengacakan atau randomisasi, dan kontrol lokal. Replikasi ialah suatu pengulangan dari eksperimen dasar. Hal ini diperlukan karena replikasi memberikan taksiran kekeliruan eksperimen yang dapat dipakai untuk menentukan panjang interval konfidensi atau dapat digunakan sebagai satuan dasar pengukuran untuk penetapan taraf signifikansi dari perbedaan yang diamati, menghasilkan taksiran yang lebih akurat, memungkinkan kita untuk memperoleh taksiran yang lebih baik mengenai efek rata-rata suatu faktor.

Pengacakan atau randomisasi artinya dalam riset akan dilakukan uji signifikansi, salah satunya ialah bahwa pengamatan terhadap sampel hendaknya merupakan sampel acak. Sampel yang acak diharapkan mendapatkan hasil penelitian dari sample tidak terlalu jauh simpangannya terhadap populasi.

Pengawasan setempat merupakan langkah dalam bentuk penyeimbangan dan pengelompokan unit eksperimen yang digunakan dalam desain. Jika replikasi dan pengacakan memungkinkan dilakukannya uji

signifikansi maka pengawasan setempat akan membuat desain lebih efisien, yaitu menghasilkan prosedur pengujian dengan nilai lebih tinggi. Pengelompokan akan diartikan sebagai penempatan sekumpulan unit eksperimen yang homogen ke dalam kelompok agar kelompok yang berbeda mendapat perlakuan yang berbeda pula.

F. Kualitas Hasil Riset :

Untuk mendapatkan hasil dari suatu penelitian atau riset yang baik dan memuaskan semua pihak, maka perlu dibuat sifat kriteria sebagai berikut :

1. Obyektif / Objektif / Akurat ; Pastikan hasil riset adalah hasil terbaik yang dapat dipercaya, dapat diandalkan, teliti, cermat dan akurat sesuai dengan tujuan penelitian atau riset.
2. Tepat Waktu ; Usahakan penelitian dapat rampung sesuai dengan jadwal perencanaan waktu yang telah dibuat, yaitu tidak kelamaan dan tidak kecepetan. Penyelesaian setiap tahap dan langkah dalam pelaksanaan

penelitian sebaiknya tidak keluar dari yang telah direncanakan.

3. Relevan ; Hasil penelitian atau riset dapat menjawab pertanyaan masalah yang dihadapi dan dapat menjadi bahan informasi acuan untuk pihak-pihak yang membutuhkannya.
4. Efisien ; Gunakan dana pelaksanaan riset atau penelitian dengan penuh tanggung jawab. Sesuaikan dana yang telah dianggarkan dengan kondisi di lapangan, dan jangan sampai melewati batas yang telah ditentukan. Dari sisi waktu dan tenaga juga sebaiknya digunakan seefisien mungkin.

Penelitian atau riset yang baik akan memiliki nilai yang baik pada kriteria pada 4 point di atas. Hasil yang kurang pada satu atau lebih faktor kriteria akan dapat membuat penelitian menjadi tidak valid.

Selain itu, untuk menilai kualitas penelitian yang baik ada beberapa kriteria:

1. Memiliki tujuan yang jelas, berdasarkan pada permasalahan tepat.

2. Menggunakan landasan teori yang tepat dan metode penelitian yang cermat dan teliti.
3. Mengembangkan hipotesis yang dapat diuji.
4. Dapat didukung (diulang) dengan menggunakan riset-riset yang lain, sehingga dapat diuji tingkat validitas dan reliabilitasnya.
5. Memiliki tingkat ketepatan dan kepercayaan yang tinggi
6. Bersifat obyektif, artinya kesimpulan yang ditarik harus benar-benar berdasarkan data yang diperoleh di lapangan
7. Dapat digeneralisasikan, artinya hasil penelitian dapat diterapkan pada lingkup yang lebih luas

Bab 2

Pelayanan Publik

A. Konsep Pelayanan

Setiap kehidupan bermasyarakat, manusia pasti memerlukan pelayanan dari orang lain, baik pelayanan fisik maupun pelayanan administratif. Kaitannya dengan pelayanan publik maka dalam hal ini birokrasi sebagai abdi negara, abdi masyarakat adalah sebagai aparat pelaksana pelayanan (*public service*) merupakan salah satu fungsi yang diselenggarakan dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara. Berikut, adalah

beberapa definisi tentang pelayanan umum / pelayanan public yang diberikan oleh beberapa ahli |:

- a. Sianipar (1998) mengatakan bahwa pelayanan didefinisikan sebagai cara melayani, membantu, menyiapkan, dan mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang, artinya objek yang dilayani adalah individu, pribadi-pribadi, dan kelompok-kelompok organisasi.
- b. Sedangkan menurut Kamus Bahasa Indonesia dinyatakan bahwa pelayanan ialah suatu usaha untuk membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain. Dalam pelayanan yang disebut konsumen (*customer*) adalah masyarakat yang mendapat manfaat dari aktifitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas organisasi pemberi pelayanan
- c. Sedangkan Kottler (dalam Supranto, 2001) mengatakan bahwa jasa/pelayanan merupakan suatu kinerja penampilan, tidak terwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan dari pada

dimiliki, serta pelanggan lebih dapat berperan aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut.

- d. Supriyanto dan Sugiyanti (2001), pelayanan sebagai upaya untuk membantu, menyediakan atau mengurus keperluan orang lain. Keperluan atau sesuatu yang disampaikan, disajikan atau dilakukan oleh pihak yang melayani kepada pihak yang dilayani dinamakan layanan. Layanan yang diberikan pelanggan dapat berupa :
- Barang-barang nyata (*tangible*), misalnya: buku, komputer, kendaraan, dan sebagainya.
 - Barang-barang tak nyata (*intangible*) seperti informasi, misalnya: keterangan cuaca, daftar menu makanan di restaurant, dan sebagainya.
 - Jasa dalam bentuk keahlian atau ketrampilan untuk mengurus keperluan dari pihak yang dilayani, misalnya : layanan yang diberikan seorang teknisi, dosen, pengemudi, konsultan, pelawak,

penyiar radio, pengacara, notaris, dan lain-lain.

- g. Sedangkan Moenir (1992), mengatakan pelayanan adalah sebuah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas yang dilakukan oleh orang lain secara langsung. Menurutnya secara garis besar, pelayanan yang diperlukan oleh manusia pada dasarnya ada 2 jenis, yaitu “pelayanan fisik” yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan “pelayanan *administrative*”. Lebih lanjut dikatakan pada hakekatnya, pelayanan adalah serangkaian kegiatan, karena itulah ia merupakan proses. Sebagai proses, “pelayanan” berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, yang meliputi seluruh kehidupan manusia dalam masyarakat.

Moenir (1992), membagi pelayanan kedalam tiga macam yaitu : “1) pelayanan dengan lisan; 2) pelayanan melalui tulisan; dan 3) pelayanan dengan perbuatan” (Moenir, 1992). Ketiga bentuk pelayanan tersebut dalam setiap organisasi tidaklah dapat selamanya berdiri secara

murni, melainkan sering kombinasi. Apalagi pelayanan tersebut pelayanan publik pada Kantor Pemerintah.

Perihal bentuk pelayanan tersebut, lebih lanjut Moenir mengatakan sebagai berikut :

1. Pelayanan dengan lisan. Pelayanan yang dilakukan oleh petugas-petugas dibidang hubungan kemasyarakatan, bidang layanan informasi, bidang penerangan, dan bidang-bidang lainnya yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar pelayanan dengan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, maka pelaku pelayanan harus:
 - Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya;
 - Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu;
 - Bertingkah laku sopan dan ramah-tamah;

- Meski dalam keadaan “sepi” tidak “ngobrol” dan bercanda dengan teman, karena menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalaikan tugas. Tamu menjadi segan untuk bertanya dengan memutus keasyikan “ngobrol”;
 - Tidak melayani orang-orang yang ingin sekedar “ngobrol” dengan cara sopan.
2. Pelayanan melalui tulisan. Merupakan bentuk yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranannya. Agar pelayanan dalam bentuk tulisan dapat memnuhi kepuasan pihak yang dilayani, satu faktor kecepatan baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaiannya (pengetikan, penandatanganan, dan pengiriman kepada yang bersangkutan). Pelayanan tulisan terdiri dari dua golongan, yaitu:
- Pelayanan berupa petunjuk, informasi dan sejenisnya yang ditujukan pada orang yang

berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi/lembaga;

- Pelayanan berupa reaksi tulisan atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian/penyerahan, pemberitahuan dan lain sebagainya.
3. Pelayanan berbentuk perbuatan. Dalam kenyataan sehari-hari jenis pelayanan ini memang tidak terhindar dari pelayanan lisan. Jadi merupakan gabungan antara pelayanan lisan dan perbuatan. Hal ini banyak dilakukan dalam hubungannya dengan pelayanan (kecuali pelayanan tulisan). Titik berat dari pelayanan perbuatan ini adalah terletak pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh yang berkepentingan. Jadi tujuan utama orang yang berkepentingan adalah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan (Moenir, 1992).

Karena pentingnya pelayanan bagi kehidupan manusia, ditambah kompleksnya kebutuhannya, maka bentuk pelayanan yang diperlukan lebih banyak merupakan kombinasi dari ketiga bentuk pelayanan tersebut di atas.

B. Konsep Publik

Pada dasarnya kata publik sudah tidak asing bagi kita, karena hampir setiap hari kita mendengar kata publik dari berbagai media massa , seperti televisi, radio, surat kabar (koran), tabloid, majalah. Kata publik sebenarnya identik dengan masyarakat. Secara sederhana pengertian publik adalah sekelompok individu dalam jumlah besar. Sedangkan dari beberapa pakar dapat diperoleh beberapa pengertian sebagai berikut: Secara sederhana pengertian publik adalah sekelompok individu dalam jumlah besar. Berikut, diperoleh beberapa pengertian tentang public dari beberapa pakar / ahli sehingga definisi atau pengertian public tersebut dapat diterima berbagai pihak.

- a. Publik (khalayak ramai) adalah sejumlah orang yang mempunyai minat sama terhadap suatu persoalan tertentu. Mempunyai minat

yang sama tidak berarti mempunyai pendapat yang sama. Dengan demikian, publik adalah sejumlah orang yang berminat dan merasa tertarik terhadap suatu masalah dan berhasrat mencari suatu jalan keluar dengan mewujudkan tindakan yang konkret. (Mayor Polak dalam Sunarjo, 1984)

- b. Publik adalah kelompok yang tidak merupakan kesatuan. Interaksi terjadi secara tidak langsung melalui media komunikasi baik media komunikasi secara umum misalnya pembicaraan secara pribadi, desas-desus, melalui media komunikasi massa misalnya surat kabar, radio, televisi, dan sebagainya. (Soekamto dalam Sumarno, 1990).
- c. Ciri-ciri public adalah sebagai berikut : (1). Dikonfrontasikan atau dihadapkan pada suatu isu; (2) Terlibat dalam diskusi mengenai isu tersebut; (3). Memiliki perbedaan pendapat tentang cara mengatur isu. (Herbert Blumer dalam Sastropetro, 1990)

- d. Publik adalah sejumlah orang yang bersatu dalam satu ikatan dan mempunyai pendirian sama terhadap suatu permasalahan sosial. (Emery Bogardus)
- e. Publik adalah masyarakat umum sebagai anggota dari warga masyarakat dalam negara
Publik adalah masyarakat umum sebagai anggota dari warga masyarakat dalam Negara (Marhawi Ria Siombo)
- f. Publik adalah sekelompok orang yang (1) dihadapkan pada suatu permasalahan, (2) berbagi pendapat mengenai cara pemecahan persoalan tersebut, (3) terlibat dalam diskusi mengenai persoalan itu. (Herbert Blumer)
- g. Publik bukan lagi para pejabat atau institusi politis, melainkan masyarakat warga (civil society) yang kritis dan berorientasi pada kepentingan moral universal umat manusia (Immanuel Kant)
- h. Publik adalah komunitas masyarakat tertentu (Latipah Hendrati)

- i. Publik adalah segala hal yang serentak, orang bisa saja bicara atas nama publik, tetapi tetap publik itu bukan sosok nyata siapa pun (Bambang Sugiharto)

Dari berbagai definisi tersebut, public merujuk pada sekelompok orang (umum), sebagai anggota dari warga masyarakat dalam Negara.

C. Pelayanan Publik

Supriatna (2000) menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang dilakukan guna memenuhi kepentingan orang banyak. Pihak lain disini merupakan suatu organisasi yang memiliki kewajiban dalam suatu proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan. Kepentingan orang banyak atau kepentingan umum adalah himpunan kepentingan pribadi yang telah disublimasikan dan tidak bertentangan dengan norma masyarakat serta aturan yang berlaku.

Kemudian Sadu Wasistiono (2001) mengemukakan bahwa pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta, atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada

masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

Pamudji (1994) mendefinisikan konsep pelayanan publik (public service) yaitu berbagai kegiatan pemerintah yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. Penjelasan yang diberikan Pamudji ini menegaskan bahwa konsepsi pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Konsep pelayanan publik berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, dalam kaitannya dengan kebutuhan masyarakat.

Ndraha (1997) menyatakan bahwa produk yang dibutuhkan masyarakat berkisar pada barang (barang modal dan barang pakai) sampai pada jasa (jasa pasar dan jasa publik) dan pelayanan sipil.

Saefullah (1995) yang berpendapat bahwa pelayanan umum (public service) merupakan pelayanan yang diberikan pada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk yang bersangkutan. Pengertian yang diberikan oleh Saefullah ini menegaskan bahwa pada dasarnya pelayanan publik merupakan sebuah proses interaksi antara pihak

yang memberi pelayanan (pemerintah) dengan pihak yang diberi pelayanan (masyarakat).

Secara lebih spesifik, Soetopo dan Sugiyanti (1998) pelayanan publik didefinisikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan Undang - undang.

Menurut Mahmudi (2005;229) bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayan publik (aparatur negara) sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Nurmadi (1994) menjelaskan bahwa pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dicirikan kedalam bentuk : tidak dapat untuk memilih konsumen, peranannya tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, politik yang menginstitutionalkan konflik, pertanggungjawaban yang kompleks, sangat sering diteliti, semua tindakan harus mendapatkan justifikasi, memiliki

tujuan dan output yang sangat sulit untuk diukur atau ditentukan.

Pelayanan public (*public service*) merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Lembaga Administrasi Negara (2000) , mengartikan pelayanan umum / publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintahan di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara / Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam KEPMENPAN 81/93, 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. Sedangkan pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan

maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (KEPMENPAN NO. 63/KEP/M.PAN/7/2003)

Dari beberapa pengertian tersebut pada prinsipnya pelayanan adalah serangkaian kegiatan atau aktivitas yang berlangsung berurutan, yang dilaksanakan oleh seseorang, kelompok orang, atau suatu organisasi melalui system, prosedur dan metode tertentu dalam rangka membantu menyiapkan atau memenuhi kepentingan orang lain atau masyarakat luas. Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

D. Jenis Pelayanan Publik

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003), jenis pelayanan public adalah sebagai berikut :

1. Jenis Pelayanan Administratif ; yaitu jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan

berupa kegiatan pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya, sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan tertulis dan lain-lainnya. Contoh jenis pelayanan ini adalah : pelayanan sertifikat tanah, pelayanan IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, NTCR, akta kelahiran/kematian).

2. Jenis Pelayanan Barang ; yaitu jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau sebagai individual) dalam satu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penerimanya. Contoh jenis

pelayanan ini adalah : pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon.

3. Jenis Pelayanan Jasa ; yaitu jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa penyediaan sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti, produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Contoh jenis pelayanan ini adalah : pelayanan angkutan darat, laut dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadaman kebakaran.
4. Jenis Pelayanan Regulatif ; yaitu pelayanan melalui penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan, maupun kebijakan publik yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Mahmudi juga mengklasifikasikan pelayanan publik kedalam 2 (dua) klasifikasi, yaitu:

1. Pelayanan Kebutuhan Dasar, terdiri dari:
 - a. Kesehatan
 - b. Pendidikan dasar
 - c. Bahan kebutuhan pokok masyarakat
2. Pelayanann Umum, terdiri dari:
 - a. Pelayanan administrasi.
 - b. Pelayanan Barang.

Sedangkan jenis-jenis pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004) adalah :

1. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada

masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.

3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal.
4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenaga kerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Sementara itu, menteri pemberdayaan aparatur negara juga telah menentukan Jenis Pelayanan Prioritas yang tercantum dalam SK Men PAN no : SE /10/M.PAN/07/2005. Pelayanan publik yang menjadi prioritas negara terdapat 10 sektor, kependudukan, kepolisian, Perindag, bea cukai dan pajak, kesehatan, imigrasi, perhubungan, ketenagakerjaan, pertanahan dan pemukiman, penanaman modal , seperti table berikut :

Tabel 1 :
Jenis Pelayanan Prioritas

No	Sektor	Jenis Pelayanan
1	Kependudukan	Akte Kelahiran
2	Kepolisian	STNK dan BPKB
3	Perindag	SIUP
4	Bea Cukai dan Pajak	Bea Masuk dan Pelayanan Pajak
5	Kesehatan	Rumah Sakit
6	Imigrasi	Pasport
7	Perhubungan	Ijin Usaha Angkutan
8	Ketenagakerjaan	TKI
9	Pertanahan dan Pemukiman	Sertifikat Tanah
10	Penanaman Modal	PMA dan PMDN

Dalam S.K. MenPan Nomor 81/1993, disebutkan bahwa kegiatan pelayanan umum berbentuk barang dan jasa. Berbeda dengan produk berupa barang yang mudah dinilai kualitasnya, pelayanan publik berupa jasa sulit untuk dilakukan penilaian. Namun demikian antara barang dan jasa seringkali berhimpitan sehingga sulit dipisahkan. Suatu produk yang berupa pelayanan barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa, misalnya penjualan mobil disertai pelayanan jasa berupa garansi dan service. Sebaliknya suatu pelayanan jasa seringkali disertai pelayanan barang misalnya pelayanan jasa pemasangan listrik tentu akan disertai dengan pemasangan tiang listrik dan peralatan pendukung lainnya.

Perbedaan antara pelayanan barang dan jasa ini, *Gronroos* yang dikutip *Lembaga Administrasi Negara (2003)* menyusun karakteristik pelayanan barang dan jasa. Karakteristik tersebut bisa digunakan untuk memahami perbedaan pokok dalam pelayanan berupa barang dan jasa yang sangat spesifik.

Pelayanan jasa tidak berwujud barang sehingga tidak nampak (*intangible*). Meskipun wujudnya tidak

nampak proses penyelenggaraannya bisa diamati dan dirasakan, misalnya suatu pelayanan bisa dinilai cepat, lambat, menyenangkan, menyulitkan, murah, atau mahal.

Proses produksi, distribusi dan konsumsi dalam penyediaan pelayanan jasa berlangsung secara bersamaan, sebagai contoh, ketika seorang birokrat memberikan pelayanan perijinan (IMB) maka dia melakukan serangkaian kegiatan mulai dari pengukuran, pembuatan gambar, dan sebagainya yang kemudian mendistribusikan kepada warga yang bersangkutan dan secara bersamaan warga yang bersangkutan ini menerima pelayanan tersebut. (Dwiyanto.2005)

Pelayanan jasa merupakan sesuatu yang tidak dapat disimpan, artinya suatu aktivitas pelayanan yang telah ditawarkan pada kurun waktu tertentu tidak dapat disimpan untuk ditawarkan pada kurun waktu berikutnya. Misalnya penyelenggaraan pelayanan jasa kesehatan masyarakat di suatu kota A, yang setiap tahunnya mampu menampung masyarakat sebanyak 2000 orang, apabila tahun ini hanya ada 1.250 orang, maka sisanya yang 750 tidak dapat ditawarkan untuk tahun berikutnya. (diadopsi dari Dwiyanto.2005). Apabila produknya berupa barang

maka dapat berlaku untuk banyak orang, sebaliknya suatu jasa pelayanan yang diterima seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan yang diharapkan oleh orang lain. Artinya meskipun seseorang mendapat jenis pelayanan yang sama tetapi karena bentuknya yang tidak berwujud pelayanan yang diterima dapat berbeda.

Skema perbedaan antara pelayanan barang dan jasa adalah sebagai berikut:

**Tabel 2 ;
Perbedaan Karakteristik
antara Pelayanan Barang dan Jasa**

No	Pelayanan Barang	Pelayanan Jasa
1	Sesuatu yang berwujud	Sesuatu yang tidak berwujud
2	Homogen satu jenis barang dapat berlaku untuk banyak orang	Heterogen: satu bentuk pelayanan kepada seseorang belum tentu sesuai atau sama dengan bentuk pelayanan kepada orang lain
3	Proses produksi dan distribusinya terpisah dengan proses konsumsi	Proses produksi dan distribusi pelayanan berlangsung bersamaan pada saat dikonsumsi

4	Berupa barang/ benda	Berupa proses atau kegiatan
5	Nilai utamanya dihasilkan di perusahaan	Nilai utamanya dihasilkan dalam proses interaksi antara penjual dan pembeli
6	Pembeli pada umumnya tidak terlibat dalam proses produksi	Pembeli terlibat dalam proses produksi
7	Dapat disimpan sebagai persediaan	Tidak dapat disimpan
8	Dapat terjadi perpindahan kepemilikan	Tidak ada perpindahan kepemilikan

Sumber: Grootaert dikutip LAN.2003:8

Kotler (1994) dalam Fandy Tjiptono (1996), mengemukakan bahwa jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangibles* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Produksi jasa bisa berhubungan dengan produk fisik maupun tidak. Sedangkan menurut Fandy Tjiptono (1997), "jasa sebagai aktivitas, manfaat atau kepuasan yang ditawarkan untuk dijual". Rambat Lupiyoadi (2001) juga mendefinisikan jasa adalah Semua aktivitas ekonomi yang hasilnya tidak merupakan produk dalam bentuk fisik

atau konstruksi, yang biasanya dikonsumsi pada saat yang sama dengan waktu yang dihasilkan dan memberikan nilai tambah (seperti misalnya kenyamanan, hiburan kesenangan atau kesehatan) atau pemecahan akan masalah yang dihadapi konsumen.

Berdasarkan beberapa definisi diatas dapat diartikan bahwa didalam jasa selalu ada aspek interaksi antara pihak konsumen dan pemberi jasa, meskipun pihak-pihak yang terlibat tidak selalu menyadari. Jasa bukan merupakan barang tetapi suatu proses atau aktivitas yang tidak berwujud.

Menurut Kotler (1997) dalam Fandy Tjiptono (1996) karakteristik jasa dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1). *Intangibility* (tidak berwujud) ;jasa berbeda dengan barang, jika barang merupakan suatu objek, alat, atau usaha maka jasa adalah suatu perbuatan, kinerja (*performance*) atau usaha. Bila barang dapat dimiliki, maka jasa hanya dapat dikonsumsi tetapi tidak dapat dimiliki. Jasa tidak dapat dilihat, dirasa, diraba, dicium, atau didengar sebelum dibeli.

- 2). *Inseparability* (tidak terpisahkan) ; Barang biasanya diproduksi, kemudian dijual, lalu dikonsumsi. Sedangkan jasa biasanya dijual terlebih dahulu, baru kemudian diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan. Interaksi antara penyedia jasa dan pelanggan merupakan ciri khusus dalam pemasaran jasa. Keduanya mempengaruhi hasil (*outcome*) dari jasa tersebut.
- 3). *Variability* (bervariasi) ; Jasa bersifat sangat variabel karena merupakan *nonstandardized output*, artinya banyak variasi bentuk, kualitas, dan jenis, tergantung pada siapa, kapan, dan dimana jasa tersebut dihasilkan.
- 4). *Perishability* (*mudah lenyap*) ; Jasa merupakan komoditas tidak tahan lama dan tidak dapat disimpan.

Howlett dan Ramesh dalam Ratminto & Atik Septi Winarsih (2006) membedakan adanya empat macam barang /jasa, yaitu sebagai berikut:

1. Barang/Jasa Privat ; Adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti misalnya makanan atau jasa potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna, tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seorang pengguna.
2. Barang/Jasa Publik ; Adalah barang /jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat mudah, seperti misalnya penerangan jalan atau keamanan, yang tidak dapat dibatasi penggunaannya, dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh banyak pengguna.
3. Peralatan Publik ; Peralatan publik ini kadang-kadang dikatakan juga sebagai barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat kehabisannya rendah. Contoh jembatan/jalan raya yang tetap masih dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seseorang pengguna,

tetapi yang memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.

4. Barang /Jasa milik bersama ; Adalah barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh barang/jasa milik bersama adalah ikan di laut yang kuantitasnya berkurang setelah terjadinya pemakaian, tetapi yang tidak mungkin untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatinya.

Tabel 3 :
Taksonomi Barang dan Jasa

Tingkat Keterhabisan	Tingkat Eksklusivitas	
	Rendah	Tinggi
Tinggi	Barang milik bersama	Barang/jasa privat
Rendah	Barang/jasa public	Peralatan publik & barang / jasa semi publik

Sumber: Hawlett dan Ramesh dalam Raminto (2006)

E. Karakteristik Pelayanan Publik

Pelayanan publik tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, karenanya pelayanan sangat dibutuhkan dalam segala dimensi kehidupan. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karenanya, berbagai aktivitas pelayanan pada dasarnya memiliki karakteristik tertentu dan terbagi ke dalam beberapa jenis pelayanan. Karakteristik pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara (2003) adalah sebagai berikut:

- a. Memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya;
- b. Memiliki kelompok kepentingan yang luas, termasuk kelompok sasaran yang ingin dicapai;
- c. Memiliki tujuan sosial;
- d. Dituntut untuk akuntabel kepada publik
- e. Memiliki konfigurasi indikator kinerja yang perlu kelugasan

f. Seringkali menjadi sasaran isu politik.

Dalam hal ini, penyelenggaraan pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang meliputi :

- Satuan kerja/satuan organisasi Kementrian;
- Departemen;
- Lembaga Pemerintah Non Departemen
- Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, misalnya : Sekretariat Dewan (Sekwan), Sekretariat Negara (Setneg), dan sebagainya;
- Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- Badan Hukum Milik Negara (BHMN);
- Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk dinas-dinas dan badan.

Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan

masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya. Meskipun kewajiban pemberian pelayanan publik terletak pada pemerintah, pelayanan publik juga dapat diberikan oleh pihak swasta dan pihak ketiga, yaitu organisasi nonprofit, relawan (*volunteer*), dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Bila memang penyelenggaraan pelayanan publik tertentu diserahkan kepada swasta atau pihak ketiga, maka kewajiban pemerintah adalah memberikan regulasi, jaminan keamanan, kepastian hukum, dan lingkungan yang kondusif.

Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah. Instansi pemerintah sebagaimana dituliskan di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:

- Instansi Pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan unit kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan

Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

- Unit Penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.
- Pemberi Pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- Penerima Pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.
- Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang

sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Nurmadi (1994) menjelaskan bahwa pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat :

- Tidak dapat untuk memilih konsumen
- Peranannya tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan
- Pertanggungjawaban yang kompleks,
- Sering diteliti
- Semua tindakan harus mendapatkan justifikasi
- Memiliki tujuan dan output yang sangat sulit untuk diukur atau ditentukan.

F. Asas-Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilaksanakan adalah untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik agar pelayanan publik yang diberikan bisa memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan 63/2003 sebagai berikut:

- a. **Tranparansi** ; Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas** ; Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional** ; Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif** ; Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak** ; Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban** ; Pemberi dan penerima pelayanan publik harus

memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

G. Prinsip Pelayanan Publik

Instansi penyedia pelayanan publik dalam memberikan pelayanan harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik, agar kualitas pelayanan dapat dicapai. Sebagai pengkayaan pemaknaan dan pemahaman, prinsip-prinsip pelayanan akan dijelaskan sebagai berikut:

Menurut Lovelock (1992) mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu meliputi:

1. *Tangible* (terjamah) seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunitas material
2. *Reliable* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dapat tepat dan memiliki keajegan.
3. *Responsiveness*. Rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan
4. *Assurance* (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai.

5. *Empaty*, perhatian perorangan pada pelanggan.

Di dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

1. Kesederhanaan ; Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan ;
 - Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik
 - Unit kerja /pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan /sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran
3. Kepastian Waktu ; Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

4. Akurasi ; Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan ; Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum
6. Tanggung Jawab ; Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana ; Tersedianya sarana & prasarana kerja yang memadai.
8. Kemudahan Akses ; Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, Kesopnan dan Keramahan ; Pemberi pelayanan harus disiplin, sopan an

santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

10. Kenyamanan ; Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Di samping yang dijelaskan di atas, prinsip pelayanan publik menurut Mahmudi (2005) adalah sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan Prosedur ; Prosedur pelayanan hendaknya mudah dan tidak berbelit-belit. Prinsip “apabila dapat dipersulit mengapa dipermudah” harus ditinggalkan dan diganti dengan “hendaknya dipermudah jangan dipersulit; bahagiakan masyarakat, jangan ditakut-takuti.”
- b. Kejelasan ; Kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; unit kerja/pejabat yang berwenang dan

bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan, persoalan, sengketa, atau tuntutan dalam pelaksanaan pelayanan publik; serta rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayarannya. Kejelasannya ini penting bagi masyarakat untuk menghindari terjadinya berbagai penyimpangan yang merugikan masyarakat, misalnya praktik percaloan dan pungutan liar di luar ketentuan yang ditetapkan.

- c. Kepastian waktu ; Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dalam hal ini harus ada kejelasan berapa lama proses pelayanan diselesaikan.
- d. Akurasi produk pelayanan public ; Produk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus akurat, benar, tepat dan sah.
- e. Kelengkapan sarana dan prasarana ; Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang

- memadai termasuk penyediaan sarana teknologi informasi dan komunikasi.
- f. Keamanan ; Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pemberian pelayanan.
 - g. Tanggung jawab ; Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - h. Kemudahan akses ; Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
 - i. Kedisiplinan ; Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan sepenuh hati (ikhlas).

- j. Kenyamanan ; Lingkungan pelayanan harus tertib, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parker, toilet, tempat ibadah, dan sebagainya.

H. Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pola pelayanan, seperti yang dikemukakan dalam Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003, Mahmudi (2005), dan Lembaga Administrasi Negara (1998), adalah sebagai berikut :

1. Pola Fungsional ; Pola pelayanan fungsional adalah pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya. Sebagai contoh, untuk pelayanan pajak akan ditangani unit organisasi yang berfungsi melakukan pemungutan pajak, misalnya KPPD (Kantor Pelayanan Pajak Daerah), penyediaan tenaga

listrik oleh PLN, pengaturan jaringan telepon oleh PT Telkom, dan sebagainya.

2. Pola Terpusat ; Pola pelayanan terpusat adalah pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan. Dengan kata lain, dapat dikatakan pola pelayanan umum yang dilakukan oleh satu instansi pemerintah yang bertindak selaku koordinator terhadap pelayanan instansi lainnya yang terkait dengan bidang pelayanan umum yang bersangkutan. Misalnya pengurusan pelayanan paspor oleh Kantor Imigrasi, Akte kelahiran oleh kantor catatan Sipil, dan sebagainya.
3. Pola Terpadu ; Yaitu pelayanan berbagai jenis jasa yang dibutuhkan masyarakat yang diselenggarakan dalam satu tempat pelayanan. Misalnya pengurusan BPKB yang melibatkan dua lembaga, dan sebagainya. Pola pelayanan terpadu terdiri atas dua bentuk, yaitu :

- a. 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 disatuatapkan.
 - b. Terpadu Satu Pintu ; Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
4. Pola Gugus Tugas ; Pola pelayanan gugus tugas adalah pola pelayanan publik yang dalam hal ini petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu

Bab 3

Kualitas Pelayanan Publik

A. Konsep Kualitas

Konsep kualitas banyak dibahas dalam studi-studi manajemen. Pengertian atau makna atas konsep kualitas diberikan oleh banyak pakar manajemen dengan berbagai sudut pandang, sehingga menghasilkan definisi-definisi yang beragam. Berikut, adalah definisi yang dikemukakan oleh para ahli mengenai konsep kualitas :

1. Tjiptono (1995) ; konsep kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan sebuah produk barang atau jasa yang terdiri dari kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran tentang seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah ditetapkan.
2. Goetsch dan Davis (1994) dalam Fandy Tjiptono (1996) mendefinisikan kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.
3. Buddy (1997) dalam Anis Wahyuningsih (2002), mengemukakan bahwa kualitas sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit dan implisit.
4. Kotler (1997) mendefinisikan kualitas adalah seluruh ciri serta sifat suatu produk atau

pelayanan yang berpengaruh pada kemampuan untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat. Definisi kualitas ini berpusat pada konsumen, sehingga seorang produsen dapat memberikan kualitas bila produk atau pelayanan yang diberikan dapat memenuhi atau melebihi harapan konsumen.

5. J. Supranto (2001), kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik. Keunggulan suatu produk jasa sangat tergantung dari keunikan serta kualitas yang diperlihatkan oleh jasa tersebut apakah sudah sesuai dengan keinginan dan harapan pelanggan.

Mengamati beberapa definisi tersebut terlihat bahwa walaupun terdapat perbedaan, namun secara implisit terdapat kesamaan. Kesamaan tersebut terletak pada konsepsi kualitas sebagai kondisi yang dapat memenuhi apa yang seharusnya. Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk,

jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Berkaitan dengan konsep kualitas, Tjiptono (1996), yang setelah melakukan evaluasi terhadap banyak definisi konsep kualitas, menyimpulkan tujuh definisi yang paling banyak dikemukakan untuk memahami konsep kualitas, yaitu:

1. Kesesuaian dengan persyaratan dan tuntutan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan atau penyempurnaan yang berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan atau cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat
6. Melakukan sesuatu secara benar semenjak awal;
7. Sesuatu yang membahagiakan pelanggan.

B. Kualitas Pelayanan Publik

Wykcof sebagaimana dikutip Tjiptono (1996), memberikan pengertian kualitas pelayanan sebagai "Tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi

keinginan pelanggan”. Ini berarti apabila jasa atau pelayanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Sebaliknya, apabila jasa atau pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan akan dipersepsikan buruk. Inti dari penjelasan Wyckof ini adalah bahwa konsep kualitas pelayanan umum terkait dengan upaya untuk memenuhi atau bahkan melebihi harapan yang dituntut atau yang diinginkan oleh peminta layanan atau masyarakat atau pelanggan. Semakin tinggi tingkat pemenuhan harapan tersebut, semakin tinggi pula tingkat kualitas pelayanan yang diberikan, dan sebaliknya semakin tidak memenuhi harapan pelanggan atau pemohon layanan, berarti semakin tidak berkualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemberi layanan tersebut.

Menurut Triguno (1997) kualitas pelayanan menunjuk pada pengertian melayani setiap saat secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong serta professional dan mampu. Mengikuti penjelasan dari Triguno ini terlihat bahwa suatu pelayanan dapat dikatakan berkualitas apabila menunjukkan sejumlah ciri atau

karakter, seperti cepat, memuaskan, sopan, ramah dan professional. Kombinasi dari berbagai ciri pelayanan ini secara simultan yang oleh Triguno dikatakan sebagai pelayanan yang berkualitas.

Selanjutnya Tjiptono (1996) mengemukakan sejumlah manfaat yang diperoleh organisasi penyedia layanan, apabila mampu menyelenggarakan layanan secara berkualitas, sebagai berikut:

1. Hubungan perusahaan (organisasi) dengan para pelanggannya menjadi harmonis.
2. Memberikan dasar yang baik bagi pelanggan bagi pembelian ulang.
3. Dapat mendorong terciptanya loyalitas.
4. Membentuk rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mounth*) yang menguntungkan perusahaan atau organisasi.
5. Laba yang diperoleh dapat meningkat.

Dari paparan Tjiptono terlihat bahwa penyelenggaraan layanan yang berkualitas mempunyai peranan strategis dalam menciptakan komunikasi dan kepercayaan dari masyarakat sebagai penerima layanan,

bahkan melalui layanan yang berkualitas, masyarakat penerima layanan dengan sukarela akan melakukan kampanye positif terhadap warga masyarakat lainnya.

C. Persepsi Terhadap Kualitas

Persepsi seseorang terhadap konsep kualitas adalah sesuatu yang sifatnya subyektif. Kualitas banyak berhubungan dengan rasa / apa yang dirasakan oleh seseorang mengenai suatu barang atau jasa yang sedang dikonsumsinya. David dalam Fandy Tjiptono (1996), mengidentifikasi adanya lima alternatif perspektif kualitas yang biasa digunakan, yaitu:

- 1). *Transcendental Approach* ; Kualitas dalam pendekatan ini, dipandang sebagai *innate excellence*, dimana kualitas dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalisasikan. Sudut pandang ini biasanya diterapkan dalam dunia seni, misalnya seni musik, seni drama, seni tari, dan seni rupa. Meskipun demikian suatu perusahaan dapat mempromosikan produknya melalui pernyataan-pernyataan

maupun pesan-pesan komunikasi seperti tempat berbelanja yang menyenangkan (supermarket), elegan (mobil), kecantikan wajah (kosmetik), kelembutan dan kehalusan kulit (sabun mandi), dan lain-lain. Dengan demikian fungsi perencanaan, produksi, dan pelayanan suatu perusahaan sulit sekali menggunakan definisi seperti ini sebagai dasar manajemen kualitas.

- 2). *Product-based Approach* ; Pendekatan ini menganggap bahwa kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantitatifkan dan dapat diukur. Perbedaan dalam kualitas mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa unsur atau atribut yang dimiliki produk. Karena pandangan ini sangat objektif, maka tidak dapat menjelaskan perbedaan dalam selera, kebutuhan, dan preferensi individual.
- 3). *User-based Approach* ; Pendekatan ini didasarkan pada pemikiran bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya,

sehingga produk yang paling memuaskan preferensi seseorang (misalnya *perceived quality*) merupakan produk yang berkualitas paling tinggi. Perspektif yang subjektif dan *demand-oriented* ini juga menyatakan bahwa pelanggan yang berbeda memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda pula, sehingga kualitas bagi seseorang adalah sama dengan kepuasan maksimum yang dirasakannya.

- 4). *Manufacturing-based Approach*; Perspektif ini bersifat *supply-based* dan terutama memperhatikan praktik-praktik perkerajaan dan pemanufakturan, serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian/sama dengan persyaratan (*conformance to requirements*). Dalam sektor jasa, dapat dikatakan bahwa kualitasnya bersifat *operations-driven*. Pendekatan ini berfokus pada penyesuaian spesifikasi yang dikembangkan secara internal, yang seringkali didorong oleh tujuan peningkatan produktivitas dan penekanan biaya. Jadi yang menentukan kualitas adalah

standar-standar yang ditetapkan perusahaan, bukan konsumen yang menggunakannya.

- 5). *Value-based Approach*; Pendekatan ini memandang kualitas dari segi nilai dan harga. Dengan mempertimbangkan *trade-off* antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai "*affordable excellence*". Kualitas dalam perspektif ini bersifat relatif, sehingga produk yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu produk yang paling bernilai. Akan tetapi yang paling bernilai adalah barang atau jasa yang paling tepat dibeli (*best-buy*).

Bab 4

Penilaian

Kualitas Pelayanan

Penilaian terhadap kualitas pelayanan bukan didasarkan atas pengakuan atau penilaian dari pemberi pelayanan, tetapi diberikan oleh pelanggan atau pihak yang menerima pelayanan. Namun demikian, tidak ada suatu standar yang dapat dipakai sebagai ukuran umum tentang kualitas pelayanan. Hal ini disebabkan unsur subyektivitas dalam diri penerima pelayanan, seseorang mungkin menilai suatu pelayanan yang diterimanya sudah memuaskan tetapi belum memuaskan bagi orang lain. Ketiadaan standar kualitas pelayanan yang sifatnya

universal hendaknya tidak menjadi alasan bagi pemberi pelayanan untuk tidak memperhatikan kualitas pelayanannya.

Pengukuran kualitas pelayanan merupakan salah satu teknik yang dapat digunakan untuk tujuan peningkatan kualitas pelayanan. Untuk mengetahui aspek-aspek mana yang harus menjadi prioritas dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan maka diperlukan pengukuran terhadap kualitas dari pelayanan yang diberikannya.

A. Tipe Pengukuran Kualitas Pelayanan

Terdapat dua tipe pengukuran kualitas pelayanan publik, yakni pengukuran kuantitatif dan pengukuran kualitatif, yang keduanya saling melengkapi. Metode kuantitatif bertujuan untuk mengukur fakta obyektif, seperti lamanya seorang pasien harus menunggu saat dioperasi, berapa lama seseorang harus menunggu untuk dilayani, dan sebagainya. Dengan kata lain, pengukuran obyektif merupakan standar teknis dalam pelayanan publik.

Sementara pengukuran kualitatif tidak memiliki presisi yang sama tetapi dapat memberikan informasi yang tidak dapat diperoleh dari metode kuantitatif. Metode kualitatif membantu untuk memahami harapan dan kebutuhan masyarakat. Pengukuran kualitatif mencakup proses mendengarkan, mempelajari, menganalisis, dan menginterpretasikan pernyataan pelanggan.

Ada empat langkah dalam mengukur kualitas pelayanan publik, terdiri dari:

- a) Langkah pertama adalah mendefinisikan konsep kualitas untuk mengukur kualitas itu sendiri. Kualitas dirasakan oleh pelanggan artinya pelanggan diberi konsep mengenai kualitas. Maka pemberi jasa pelayanan mendefinisikan konsep kualitas bagi pelanggan berdasarkan pada faktor reliabilitas, kepercayaan, dan *recovery*;
- b) Langkah kedua, adalah membuat para pengguna jasa pelayanan agar mau merinci faktor-faktor tadi menjadi variabel. Variabel sebaiknya dirumuskan semaksimal mungkin

berdasarkan pernyataan pelanggan itu sendiri;

- c) Langkah ketiga, adalah membuat skala ukuran penilaian untuk setiap variabel, misalnya pengukuran didasarkan atas skala ukuran 1 sampai 5, Hal ini akan membantu pemahaman pandangan pengguna jasa terhadap pelayanan yang ideal;
- d) Langkah keempat adalah mengarahkan pelanggan untuk menilai pelayanan pada saat ini. Hasil penilaian atau pengukuran tersebut akan memberikan informasi untuk menyusun sasaran-sasaran kualitas yang didasarkan pada variabel dan faktor kualitas mendasar bagi pelanggan.

Hasil dari pengukuran kualitas akan menjadi landasan dalam membuat kebijakan perbaikan kualitas secara keseluruhan. Oleh karena itu, kondisi yang diperlukan untuk mendukung pengukuran kualitas yang sah (*valid*) antara lain adalah:

1. Pengukuran harus dimulai pada permulaan program;
2. Pengukuran kualitas dilakukan pada keseluruhan sistem;
3. Melibatkan semua individu yang terkait dengan proses;
4. Seharusnya dapat memunculkan data;
5. Pengukuran kualitas yang menghasilkan informasi-informasi utama seharusnya dicatat tanpa distorsi, yang berarti harus akurat;
6. Perlu adanya komitmen secara menyeluruh untuk pengukuran performansi kualitas dan perbaikannya;
7. Program-program pengukuran dan perbaikan kualitas seharusnya dapat dipecah-pecah atau diuraikan dalam batas-batas yang jelas sehingga tidak tumpang tindih dengan program yang lain.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, maka pengukuran kualitas dapat dilakukan pada 3 tingkat, yakni pada tingkat proses, tingkat *output*, dan tingkat *outcome*.

Pengukuran pada tingkat proses dilakukan pada setiap langkah atau aktivitas dalam proses. Tujuannya untuk mengidentifikasi perilaku yang mengatur setiap langkah dalam proses dan menggunakan ukuran-ukuran ini untuk mengendalikan operasi serta memperkirakan *output* pelayanan yang akan dihasilkan.

Pengukuran pada tingkat *output* dilakukan dengan mengukur karakteristik *output* pelayanan yang dihasilkan dibandingkan dengan spesifikasi karakteristik yang diinginkan masyarakat pengguna jasa pelayanan. Beberapa contoh ukuran pada tingkat *output* adalah kesesuaian *output* dengan keinginan masyarakat, tingkat efektivitas dan efisiensi produksi, kualitas dari produk yang dihasilkan, dan lain-lain.

Pengukuran pada tingkat *outcome* mengukur bagaimana baiknya suatu produk memenuhi kebutuhan dan ekspektasi pengguna jasa layanan. Jadi mengukur tingkat kepuasan pengguna jasa dalam mengkonsumsi produk yang disediakan. Pengukuran pada tingkat *outcome* merupakan tingkat tertinggi dalam pengukuran kualitas. Beberapa contoh ukuran pada tingkat *outcome* adalah banyaknya keluhan pelanggan yang diterima,

tingkat ketepatan waktu penyerahan produk sesuai dengan waktu yang dijanjikan, dan sejenisnya.

B. Metode Pengukuran Kualitas Pelayanan

Lembaga Administrasi Negara membuat beberapa criteria pelayanan public yang baik, yaitu harus meliputi beberapa hal berikut :

1. *Kesederhanaan* ; prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. *Kejelasan dan kepastian* ; adanya kejelasan dan kepastian mengenai (a) prosedur / tata cara pelayanan, (b) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administrative, (c) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang an bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (d) rincian biaya / tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan (e) jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

3. *Keamanan* ; proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan , dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. *Keterbukaan* ; prosedur / tata cara persyaratan, satuan kerja/ pejabat penanggung jawab pemberi layanan, waktu penyelesaian, rincian waktu / tariff serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
5. *Efisiensi* ; (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan. (b) dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja / instansi pemerintah lain yang terkait.

6. *Ekonomis* ; pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan (a) nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran, (b) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar, (c) ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.
7. *Keadilan yang merata* ; cakupan / jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
 8. *Ketepatan waktu* ; pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam urun waktu yang telah ditentukan.

Zeithaml dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006) secara khusus memberikan instrumen pengukuran kinerja pelayanan melalui sepuluh indikator yaitu :

- a. *Tangible* ; terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.

- b. *Reliability* ; terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan
- c. *Responsiveness* ; kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
- d. *Competence* ; tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan
- e. *Courtesy* ; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan
- f. *Credibility* ; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat
- g. *Security* ; jasa pelayanan yang di berikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko
- h. *Access* ; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan
- i. *Communication* ; kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk

selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat

- j. *Understanding the customer* ; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Berikut adalah contoh-contoh pertanyaan yang dapat dikembangkan dari indikator-indikator tersebut, pada tabel dibawah ini :

Tabel 4 :
Instrumen Pengukuran Kinerja Pelayanan

No	Indikator	Contoh Pertanyaan Yang Dikembangkan
1	<i>Tangible</i>	<ul style="list-style-type: none">• Apakah fasilitas operasional sesuai dengan kebutuhan dalam pelaksanaan tugas?• Apakah fasilitas tersebut cukup mudah didapat dan dioperasionalkan serta dapat menghasilkan output yang berkualitas / bagus?• Apakah infrastruktur pendukung selalu memenuhi standar kualitas dan memenuhi

		perubahan kebutuhan konsumen?
2	<i>Reliability</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sejuahmana informasi yang diberikan kepada klien tepat dan dapat dipertanggungjawabkan? • Apakah konsumen segera mendapatkan perbaikan apabila terjadi kesalahan?
3	<i>Responsiveness</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana respon provider jika ada klien yang komplain? • Apakah provider segera memberi penyelesaian secara tepat?
4	<i>Competence</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kesesuaian antara kemampuan petugas dengan fungsi / tugas • Apakah provider cukup tanggap untuk melayani klien? • Apakah organisasi mengadakan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan aparat sesuai dengan perkembangan / perubahan tugas?
5	<i>Courtesy</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana sikap petugas dalam memberikan pelayanan kepada klien? • Apakah petugas cukup ramah

		dan sopan?
6	<i>Credibility</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana reputasi kantor / lembaga tersebut? • Apakah biaya yang dibayangkan oleh klien sesuai dengan output / jasa yang diperoleh? • Apakah petugas selalu ada selama jam kerja?
7	<i>Security</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Apakah ada jaminan keamanan / keselamatan terhadap klien dalam mekanisme tersebut?
8	<i>Access</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana klien mendapatkan informasi? • Apakah klien murah dan mudah menghubungi petugas untuk mendapatkan pelayanan? • Apakah lokasi kantor tersebut mudah dijangkau semua klien? • Apakah prosedur yang diterapkan sederhana? • Apakah informasi untuk konsumen mudah didapat dan jelas?
9	<i>Communication</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bagaimana petugas menjelaskan prosedur / mekanisme untuk mendapatkan pelayanan?

		<ul style="list-style-type: none">• Apakah klien segera bisa mendapatkan respon jika terjadi kesalahan?• Semua keluhan atau pengaduan akan dijawab dengan segera dan jika perlu keluhan atau pengaduan diberi <i>follow-up</i> secara detail• Ketersediaan feedback lewat radio (<i>feedback interactive</i>)
10	<i>Understanding the customer</i>	<ul style="list-style-type: none">• Apakah <i>providers</i> tanggap terhadap kebutuhan klien?

Sumber : Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990) dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006)

Kotler (dalam Supranto, 1997) mengemukakan lima dimensi pokok untuk menilai kualitas pelayanan, yaitu:

1. Bukti langsung (*tangibles*): meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.

3. Daya tanggap (*responsiviness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan yang tanggap.
4. Keyakinan (*confidence*), yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan *assurance*.
5. Empati (*emphaty*), yakni meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Kennedy dan Young (dalam Supranto, 1997) berpendapat bahwa terdapat 6 (enam) dimensi untuk melakukan pengukuran terhadap kualitas pelayanan, yaitu:

- Keberadaan pelayanan;
- Ketanggapan pelayanan;
- Ketepatan pelayanan;
- Profesionalisme pelayanan;
- Kepuasan keseluruhan dengan pelayanan; dan
- Kepuasan keseluruhan dengan barang

Konsepsi lain mengenai dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik juga dikemukakan oleh Tjiptono (1996), yang menjelaskan 4 (empat) unsur penting lain yang terkandung dalam konsep pelayanan yang berkualitas, yaitu:

- Kecepatan
- Ketepatan
- Kemudahan
- Kenyamanan

Gasperesz (1997) memberikan 10 indikator pengukur *service quality* dalam bidang jasa yakni :

- Ketepatan waktu pelayanan,
- Akurasi pelayanan,
- Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan,
- Tanggungjawab,
- Kelengkapan,
- Kemudahan mendapatkan pelayanan,
- Variasi model pelayanan,
- Pelayanan pribadi,
- Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan

- Atribut pendukung pelayanan lainnya.

Hatry dalam Robert (1995), merinci setidaknya ada tiga macam sumber data utama untuk mengukur kualitas pelayanan publik yaitu :

1. *Use of Government Records* ; tersedianya catatan data tentang kualitas pelayanan oleh birokrasi public. Data-data yang diperlukan adalah (a) *Service Response Time*, waktu penyelesaian pelayanan merupakan hal yang penting bagi masyarakat yang dilayani / *customer*. Beberapa birokrasi public mungkin mencatat tanggal permohonan pelayanan pada saat diterima, dan selanjutnya mencatat tanggal pada saat proses pelayanan selesai / *completed*. Catatan ini bisa digunakan untuk menghitung rata-rata waktu pelayanan / *response time*. Informasi tentang “*response time*” ini penting bagi masyarakat sebagai customer yang akan digunakan acuan apakah pelayanan public yang diberikan sudah baik. (b) *Complaint Counts*, yaitu menghitung dan

mentabulasikan komplain / keluhan dari masyarakat mengenai pelayanan public yang mereka terima. Banyak birokrasi public yang mencatat keluhan-keluhan / komplain yang harus dicatat dan ditabulasikan sesuai kecenderungan komplain berdasarkan karakteristik dari pelayanan tertentu.

2. *Trained Observer Ratings* ; Agen pemerintah dapat melatih staf / sukarelawan untuk menjadi peneliti (*observer*) atau pengawas yang secara periodic menilai kondisi phisik tertentu dengan menggunakan skala rata-rata tertentu. Masing-masing standart bisa digunakan untuk membandingkan realita yang ada untuk melihat kualitas pelayanan public yang diberikan birokrasi kepada *customer*
3. *Surveys of Customers* ; hamper setiap pelayanan memiliki pelanggan langsung (*direct customers*). Mereka dapat ditanya tentang rata-rata pelayanan dan memberikan informasi factual yang dapat digunakan untuk indikator-indikator pelayanan public.

C. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dipengaruhi oleh banyaknya faktor, baik faktor-faktor yang ada dalam pihak pemerintah sebagai penyelenggara layanan, maupun faktor-faktor pada pihak masyarakat sebagai penerima layanan. Berikut akan dikemukakan pandangan para ahli mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

Kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor. Hatry dalam Robert (1995), menyebutkan faktor dominan tersebut adalah :

1. Kebijakan publik ; Kebijakan publik ini adalah faktor yang akan mempengaruhi lembaga pelayanan publik dari segi sumber keuangan, teknologi dan sumber daya organisasi lainnya untuk sebuah lembaga pelayanan publik.
2. Karakteristik dan lingkungan dari masyarakat itu sendiri ; Karakteristik yang dimaksud berkaitan dengan tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, besaran masyarakat, heterogenitas, konfigurasi serta nilai-nilai dan

norma-norma. Selain itu, faktor lingkungan seperti sistem politik, pers yang bebas atau tingkat kesulitan dalam mengakses lembaga layanan publik, juga merupakan faktor-faktor yang akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

3. Kontrol pemerintah terhadap penyedia layanan publik.

Thoha (1995) mengemukakan terdapat dua faktor penting yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, yaitu:

1. Faktor Individual ; menunjuk pada sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Semakin tinggi kemampuan sumber daya manusia dalam organisasi tentu semakin besar kemungkinan organisasi yang bersangkutan untuk menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas.
2. Faktor Sistem ; digunakan untuk menunjuk pada mekanisme dan prosedur pelayanan yang digunakan. Pada umumnya semakin rumit dan berbelit-belit prosedur mekanisme

penyelenggaraan pelayanan publik, akan semakin sulit mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. Sebaliknya, semakin sederhana dan transparan mekanisme prosedur yang digunakan, maka semakin baik kualitas pelayanan publik.

Strategisnya faktor sumber daya manusia dalam organisasi sebagai salah determinan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik. Hal demikian pada dasarnya menegaskan apa yang dikemukakan oleh Supriyatna (1999) bahwa: "Sumber-sumber lain seperti uang, material, mesin dan lain-lain tidak banyak artinya bila mana unsur sumber daya manusia yang mengelolanya kurang memiliki profesionalisme yang tinggi". Pandangan demikian pada umumnya dikaitkan dengan kenyataan bahwa seberapapun tersedia berbagai sumber daya lain dalam organisasi, seperti sumber daya keuangan, dan teknologi, pada akhirnya berfungsi atau tidaknya kesemua sumber daya tersebut akan ditentukan oleh kemampuan sumber daya manusia dalam mengoptimalkan berbagai sumber daya tersebut.

Sementara itu, menurut Djaenuri (2002) terdapat empat aspek penting yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, yaitu:

1. Aspek organisasi;
2. Aspek personil;
3. Aspek keuangan; dan
4. Aspek sarana dan prasarana pelayanan.

Kristiadi (1998) mengemukakan 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, yaitu:

1. Faktor Organisasi;
2. Faktor Aparat, dan
3. Faktor Sistem Pelayanan.

1. Faktor Organisasi

Menurut Anderson (1972) (dalam Bernandus 2007), struktur adalah susunan berupa kerangka yang memberikan bentuk dan wujud, dengan demikian akan terlihat prosedur kerjanya. Dalam organisasi pemerintahan, prosedur merupakan sesuatu rangkaian tindakan yang ditetapkan lebih dulu, yang harus dilalui untuk mengerjakan sesuatu tugas.

Sementara konsep mengatakan bahwa struktur organisasi diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno 1997). Sedangkan Robbins (1995) bahwa struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas dibagi, kepada siapa melapor, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Robbins juga mengatakan bahwa struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu :

- a. Kompleksitas ; dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk didalamnya tingkat spesialisasi atau pembangian unit kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis.
- b. Formalisasi ; dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu

kegiatan itu dilaksanakan (*standart Operating Prosedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan.

- c. Sentralisasi ; dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi.

Berdasarkan pengertian organisasi tersebut bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang penting dalam organisasi sehingga berpengaruh juga terhadap kualitas pelayanan. Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accuntability* yang artinya setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima.

Secara umum asas penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh organisasi pelayan publik menurut Mahmudi (2005) adalah:

1. Transparan, yaitu bersikap terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. Akuntabilitas, yaitu dapat untuk dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak, yaitu tidak diskrimatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Secara konseptual menurut Moenir (1998) dalam tulisan Manajemen Pelayanan Publik Umum di Indonesia lebih rinci mengidentifikasi adanya lima faktor yang

dianggap mempunyai bobot pengaruh relatif yang sangat besar untuk mendukung pelayanan umum dari organisasi-organisasi kedinasan sebagai berikut:

1. Faktor kesadaran yang menjiwai perilaku yang memandu kehendak dalam lingkungan organisasi kerja yang baik dan tidak menganggap sepele, melayani dengan penuh keiklasan, kesungguhan dan disiplin.
2. Faktor aturan dalam arti ketaatan dan penggunaan kewenangan bagi penggunaan hak, kewajiban dan tanggungjawab. Adanya pengetahuan dan pengalaman yang memadai serta kemampuan berbahasa yang baik dengan pemahaman pelaksanaan tugas yang cukup. Adanya kedisiplinan (disiplin waktu dan disiplin kerja), dan bertindak adil.
2. Faktor organisasi dalam arti adanya organisasi pelayanan yang bersistem simbiotik yang mengalir kesemua komponen cybernetic, metodik dan procedural. Pilihan prosedur dan metode yang sesuai dengan uraian pekerjaan tugas yang menyangkut standart, waktu, alat

yang digunakan, bahan dan kondisi pekerjaan yang dilengkapi dengan mekanisme prosedural yang dibuat atas dasar penelitian/kepentingan lingkungan.

3. Faktor pendapatan yang merupakan imbalan bagi pada fungsionaris yang diukur layak dan patut.
4. Faktor sarana pengaturan yang menyangkut segala peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas utama untuk membantu pelaksanaan pekerjaan.

Dengan demikian apabila komponen struktur organisasi yang mendukung disusun dengan baik antara pembagian kerja atau spesialisasi sesuai kebutuhan, saling menunjang, tugas dan tanggung jawab yang jelas, tidak tumpang tindih dan tingkatan dalam organisasi akan memungkinkan pengawasan dan fungsi pelayanan publik yang efektif.

2. Faktor Aparat

Aparatur pemerintah adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri (Tayibnapsis, 1993), sedangkan menurut Moerdiono (1988) mengatakan aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden Republik Indonesia. Aparat negara atau aparatur pemerintah, dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini (Handyaningrat, 1986). Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan atau ability sebagai sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan sesuatu yang bersifat mental atau fisik (Bibson, 1991), sedangkan skill atau keterampilan adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas (Soetopo, 1999).

Berkaitan dalam hal kualitas pelayanan publik, maka kemampuan aparat sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut.

Untuk itu indikator-indikator dalam kemampuan aparat adalah sebagai berikut :

1. Tingkat pendidikan aparat;
2. Kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal;
3. Kemampuan melakukan kerja sama;
4. Kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan organisasi;
5. Kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan;
6. Kecepatan dalam melaksanakan tugas;
7. Tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik;
8. ingkat kemampuan dalam pertanggungjawaban kepada atasan;
9. Tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugasnya.

Selain itu, Zeithaml, Valarie A dalam Supranto (2001) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

1. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat;
2. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat;
3. Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri;
4. Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan.

Disamping itu dalam rangka peningkatan pelayanan publik melalui aparatur dalam memberikan pelayanan publik setidaknya para pelayan harus:

1. Mengetahui kebutuhan yang akan dilayani.
2. Menerapkan persyaratan manajemen untuk mendukung penampilan dan kinerja.
3. Memantau dan mengukur kinerja.

3 Faktor Sistem pelayanan

Secara definisi sistem adalah suatu jaringan yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dalam suatu usaha atau urusan (Prajudi, 1992), bisa juga

diartikan sebagai suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks teroganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh (Pamudji, 1981). Untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri.

Dengan demikian sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan seperti mahal biaya, kualitasnya rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat.

Mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda maka diperlukan pedoman umum yang digunakan khususnya bagi instansi pemerintah. Sepuluh prinsip pelayanan umum diatur dalam

Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Kesepuluh prinsip pelayanan tersebut adalah:

1. Kesederhanaan
2. Kejelasan
3. Kepastian waktu.
4. Akurasi.
5. Keamanan.
6. Tanggungjawab.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana
8. Kemudahan akses.
9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan.
10. Kenyamanan.

Setiap sistem pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standart pelayanan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya. Stantart pelayanan publik adalah tolak ukur yang dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan pelayanan kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyelenggara kepada

masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Dalam keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara nomor 63 Tahun 2003, sekurang-kurangnya standart pelayanan meliputi:

- a. Prosedur pelayanan
- b. Waktu penyelesaian.
- c. Biaya pelayanan.
- d. Produk pelayanan.
- e. Sarana dan prasarana.
- f. Kompetensi petugas pelayanan

Rasyid (1997) mengatakan manfaat dari adanya standart pelayanan publik adalah untuk:

1. Memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka memiliki kualitas pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan, menjadi alat komunikasi antara pelanggan pelayanan/masyarakat dalam upaya meningkatkan kualitas/kinerja pelayanan serta menjadi alat monitoring dan evaluasi.
2. Sebagai pedoman dalam melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik dimana perbaikan

mutlak harus dilakukan dengan cara memberikan dan memfasilitasi barang/jasa yang diperlukan oleh pelanggan/masyarakat.

3. Dengan adanya standart pelayanan publik akan lebih menjamin penyediaan pelayanan kepada pelanggan/masyarakat.
4. Standart pelayanan akan bermanfaat untuk menentukan standart analisis dalam menyediakan suatu pelayanan publik.
5. Standart pelayanan akan dapat dijadikan sebagai alat untuk meningkatkan akuntabilitas kepada masyarakat.

Bab 5

Mengukur Kepuasan Pelanggan Dalam Layanan Publik

A. Konsep Kepuasan Pelanggan dalam Layanan Publik

Kepuasan pelanggan dalam pelayanan public akan sangat mempengaruhi penilaian kualitas pelayanan. Berikut, pendapat beberapa ahli tentang konsep kepuasan dalam layanan public :

1. Kepuasan pelanggan merupakan suatu tingkatan dimana kebutuhan, keinginan dan harapan dari pelanggan dapat terpenuhi yang

akan mengakibatkan terjadinya pembelian ulang atau kesetiaan yang berlanjut (Band, 1991).

2. Faktor yang paling penting untuk menciptakan kepuasan konsumen adalah kinerja dari agen yang biasanya diartikan dengan kualitas dari agen tersebut (Mowen, 1995).
3. Tingkat kepuasan adalah fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan (Kotler, 1997)
4. Kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan adalah respon pelanggan terhadap evolusi ketidaksesuaian (*discinfirmation*) yang dirasakan antara harapan sebelumnya dan kinerja aktual produk yang dirasakan bahwa pada persaingan yang semakin ketat ini, semakin banyak produsen yang terlibat dalam pemenuhan kebutuhan dan keinginan konsumen sehingga hal ini menyebabkan setiap badan usaha harus menempatkan orientasi pada kepuasan pelanggan sebagai tujuan utama, antara lain dengan semakin

banyaknya badan usaha yang menyatakan komitmen terhadap kepuasan pelanggan dalam pernyataan misi, iklan (Tjiptono, 1997).

5. Suatu tanggapan emosional pada evaluasi terhadap pengalaman konsumsi suatu produk atau jasa Wilkie (1990).
6. Evaluasi purna beli dimana alternative yang dipilih setidaknya atau sekurang-kurangnya sama atau memenuhi harapan pelanggan sedangkan ketidakpuasan timbul apabila hasil (*outcome*) tidak memenuhi harapan pelanggan. (Engel, et al 1990).

Untuk menciptakan kepuasan pelanggan suatu perusahaan harus dapat memenuhi kebutuhan kebutuhan konsumen yang dianggap paling penting yang disebut "***The Big Eight factors***" yang secara umum dibagi menjadi tiga kategori sebagai berikut:

1. Faktor-faktor yang berhubungan dengan produk seperti kualitas produk, bentuk produk ; dan keandalan / kemampuan dari suatu organisasi

penyedia layanan untuk menghasilkan produk sesuai dengan apa yang dijanjikan.

2. Faktor-faktor yang berhubungan dengan pelayanan berupa jaminan, respon dan cara pemecahan masalah
3. Faktor-faktor yang berhubungan dengan transaksi seperti kemudahan dan kenyamanan

B. Loyalitas Pelanggan

Kepuasan pelanggan akan signifikan dengan loyalitas pelanggan. Semakin puas pelanggan terhadap suatu layanan yang diterimanya, maka semakin loyal dan tidak ingin berpindah ke tempat layanan yang lain. Meskipun pembahasan tentang loyalitas pelanggan banyak menyangkut pada perusahaan yang memproduksi barang, namun hal ini bisa diaplikasikan pada organisasi layanan public.

Menurut Kotler (dalam Situmorang 2009), loyalitas pelanggan berdasarkan pola transaksinya dapat dibagi menjadi empat golongan yaitu :

1. Golongan Fanatik ; pelanggan yang selalu menggunakan satu merek sepanjang waktu, sehingga pola membelinya adalah X, X, X, X, yaitu setia pada merek X tanpa syarat B.
2. Golongan Agak Setia ; pelanggan yang setia pada dua atau tiga merek. Dimana kesetiaan yang terpecah antara dua pola (X dan Y) dapat dituliskan dengan pola membeli X, X, Y, Y, X, Y.
3. Golongan berpindah kesetiaan ; golongan pelanggan yang bergeser dari satu merek ke merek lain, maka bila pelanggan pada awalnya setia pada merek X, tetapi kemudian pada saat berikutnya berpindah ke merek Y. Pola membelinya dapat dituliskan X,X, X, Y, Y,D.
4. Golongan selalu berpindah-pindah ; kelompok pelanggan yang sama sekali tidak setia pada merek apapun, maka pola membelinya dapat dituliskan X, Y, Z, S, Z.

Sedangkan Griffin (2002) membagi loyalitas atas empat yaitu :

1. Tanpa loyalitas ; untuk berbagai alasan, beberapa pelanggan tidak mengembangkan loyalitas terhadap

produk atau jasa tertentu. Secara umum organisasi penyedia jasa layanan harus menghindari membidik para pelanggan jenis ini karena mereka tidak akan pernah menjadi pelanggan yang loyal.

2. Loyalitas yang lemah ; Pelanggan ini menggunakan jasa layanan karena kebiasaan. Ini adalah jenis pelanggan “karena kami selalu menggunakannya” atau “karena sudah terbiasa”.
3. Loyalitas tersembunyi ; tingkat preferensi yang relatif tinggi digabung dengan tingkat penggunaan layanan berulang yang rendah menunjukkan loyalitas tersembunyi. Bila pelanggan memiliki loyalitas yang tersembunyi, pengaruh situasi dan bukan pengaruh sikap yang menentukan penggunaan berulang.
4. Loyalitas premium ; Loyalitas premium, jenis loyalitas yang paling dapat ditingkatkan, terjadi bila ada keterikatan yang tinggi dan tingkat penggunaan jasa layanan berulang yang juga tinggi. Ini merupakan jenis loyalitas yang paling disukai untuk semua pelanggan di setiap organisasi.

Untuk menjadi pelanggan yang loyal, seorang pelanggan harus melalui beberapa tahapan. Griffin (2002) menyatakan bahwa tahap-tahap tersebut adalah :

2. *Suspect*; Meliputi semua orang yang mungkin menggunakan jasa layanan publik.
3. *Prospect*; Merupakan orang yang membutuhkan produk atau jasa layanan dan memiliki kemampuan membeli. Meskipun *prospect* belum melakukan transaksi, mereka telah mengetahui keberadaan organisasi beserta barang/jasa yang ditawarkan, karena seseorang telah merekomendasikan barang / jasa tersebut kepadanya.
4. *Disqualified Prospects* ; *prospects* yang telah mengetahui keberadaan barang atau jasa tertentu. Tetapi tidak mempunyai kebutuhan akan barang/jasa tersebut, atau tidak mempunyai kemampuan untuk membayar barang/jasa tersebut.
5. *First Time Customers* ; Yaitu pelanggan yang menggunakan barang jasa untuk pertama kalinya.

Mereka masih menjadi pelanggan yang baru dari barang/jasa pesaing.

6. *Repeat Customers* ; Yaitu pelanggan yang telah melakukan transaksi suatu produk sebanyak dua kali atau lebih.
7. *Client* ; *Client* membeli semua barang atau jasa yang ditawarkan yang mereka butuhkan, serta melakukan transaksi secara teratur.
8. *Advocates* ; *Advocates* melakukan transaksi terhadap seluruh barang/jasa yang ditawarkan yang ia butuhkan, serta melakukannya secara teratur. Mereka juga mendorong orang lain agar menggunakan barang/jasa tersebut.

Secara umum, ada tiga jenis kelakuan pelanggan yang mendasar, yaitu *emotive*, *inertial*, dan *deliberative*. Pelanggan *emotive* biasanya dapat dikatakan fanatik terhadap suatu produk tertentu. Pelanggan *inertial* biasanya dapat berpindah ke produk lain karena ada faktor-faktor tertentu yang mempengaruhi misalnya kenaikan harga, pelayanan yang kurang baik atau perubahan gaya hidup. Contohnya produk *utilities* dan asuransi jiwa.

Sedangkan untuk jenis pelanggan *deliberators*, mereka sering melakukan evaluasi ulang terhadap produk yang dibeli berdasarkan faktor harga produk atau kemudahan untuk melakukan transaksi dengan perusahaan yang bersangkutan. Mereka mengutamakan kenyamanan dan kualitas produk, misalnya pelanggan lebih suka belanja di toko grosir terdekat yang lengkap dengan took roti. Atau toko grosir yang lebih jauh tetapi dengan harga yang lebih murah. Pada intinya, pelanggan akan selalu mengevaluasi keputusan mereka dengan mempertimbangkan faktor-faktor tertentu.

Griffin (2003) mengemukakan keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh organisasi penyedia layanan apabila memiliki pelanggan yang loyal, antara lain :

1. Mengurangi biaya pemasaran, karena biaya untuk menarik pelanggan baru lebih mahal
2. Mengurangi biaya transaksi (seperti biaya negosiasi kontrak, pemrosesan pesanan, dan lain-lain).
3. Mengurangi biaya *turn over* pelanggan karena penggantian pelangganyang lebih sedikit.

4. Meningkatkan penjualan silang yang akan memperbesar pangsa pasar perusahaan.
5. *Word of Mouth* yang lebih positif dengan asumsi bahwa pelanggan yang loyal juga berarti mereka yang merasa puas.
6. Mengurangi biaya kegagalan (seperti biaya penggantian, dan lain-lain).

Imbalan dari loyalitas bersifat jangka panjang dan kumulatif. Semakin lama loyalitas seorang pelanggan, semakin besar keuntungan yang diperoleh organisasi penyedia layanan.

Griffin (2003) mengatakan bahwa ada dua kondisi penting yang berhubungan dengan loyalitas, yaitu :

1. Retensi pelanggan (*customer retention*) ; . Retensi pelanggan menjelaskan lamanya hubungan dengan pelanggan. Tingkat retensi pelanggan adalah persentase pelanggan yang telah menggunakan jasa layanan ulang selama periode waktu yang terbatas.
2. Total pangsa pelanggan (*total share of customer*) ;
Pangsa pelanggan suatu organisasi penyedia

layanan menunjukkan persentase dari anggaran pelanggan yang dibelanjakan / dikeluarkan. Bilamana pesaing menangkap persentase tertentu dari anggaran pelanggan, maka organisasi penyedia layanan telah kehilangan bagian, pangsa, atau pelanggan sebesar yang berhasil ditangkap oleh pesaing.

C. Kesenjangan antara kualitas Pelayanan dan Harapan masyarakat.

Kualitas pelayanan telah menjadi salah satu isu penting dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Kesan buruknya pelayanan publik selama ini selalu menjadi citra yang melekat pada institusi penyedia layanan di Indonesia. Selama ini pelayanan publik selalu identik dengan kelambanan, ketidakadilan, dan biaya tinggi. Belum lagi dalam hal etika pelayanan di mana perilaku aparat penyedia layanan yang tidak ekspresif dan mencerminkan jiwa pelayanan yang baik.

Kualitas pelayanan sendiri didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Goetsch & Davis, 2002). Oleh karenanya

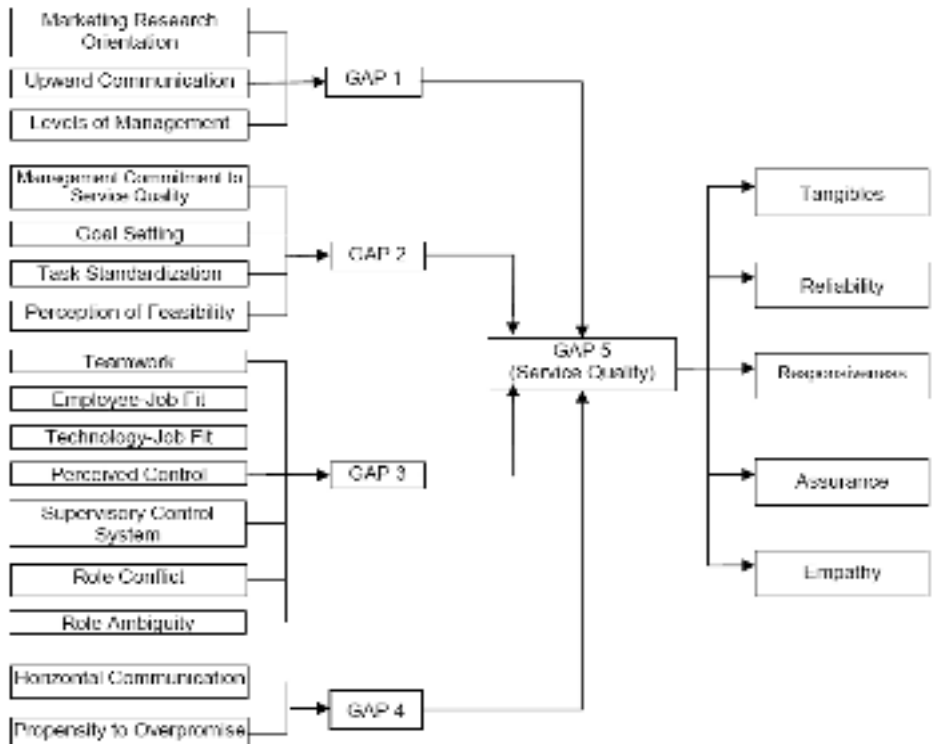
kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan. Penilaian terhadap kualitas pelayanan ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda (Evans & Lindsay, 1997), misalnya dari segi:

1. *Product Based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya.
2. *User Based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan.
3. *Value Based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga.

Kualitas pelayanan ini dapat diketahui ketika dilakukan mengenai beberapa jenis kesenjangan yang berhubungan dengan harapan pelanggan, persepsi manajemen, kualitas pelayanan, penyediaan layanan, komunikasi eksternal, dan apa yang dirasakan oleh pelanggan.

Secara mendetail, kesenjangan-kesenjangan tersebut dapat diidentifikasi pada gambar berikut ini:

Gambar 2
Model Kesenjangan dari Kualitas Pelayanan



Sumber: Delivering Quality Service, Zeithaml, et. al., (1990),

Penjelasan terhadap kelima kesenjangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kesenjangan antara harapan pelanggan (*Expected Service*) dengan persepsi manajemen (*Management Perception of Customer Expectation*). Hal ini terjadi disebabkan karena kurang dilakukannya survey akan kebutuhan pasar atau kurang dimanfaatkannya hasil penelitian secara tepat serta kurang terjadinya interaksi antara penyedia pelayanan dan pelanggan. Penyebab lainnya adalah kurang terjadinya komunikasi antara pihak manajemen dengan petugas penyedia pelayanan (*customer contact personel*), padahal dari merekalah paling banyak diperoleh informasi tentang hal-hal yang menjadi harapan pelanggan. Terakhir adalah faktor klasik dari terlalu banyaknya jenjang birokrasi dalam unit pelayanan juga merupakan salah satu faktor munculnya kesenjangan ini.
2. Kesenjangan antara persepsi manajemen (*Management Perception of Customer Expectation*) dengan spesifikasi kualitas

pelayanan (*Service Quality Specification*). Kesenjangan ini terjadi ketika komitmen manajemen kurang dalam mewujudkan kualitas pelayanan, serta kurang tepatnya persepsi manajemen terhadap kualitas pelayanan yang diinginkan pelanggan, demikian pula dengan tidak adanya standarisasi dalam penyediaan pelayanan, dan tidak adanya penetapan tujuan yang jelas dalam penyediaan pelayanan.

3. Kesenjangan antara spesifikasi kualitas pelayanan (*Service Quality Specification*) dengan penyampaian pelayanan (*Service Delivery*). Kesenjangan ini terjadi karena muncul konflik peran dalam diri pegawai dalam hal keinginan untuk memenuhi harapan pelanggan dengan keinginan untuk memenuhi harapan pimpinan. Selain itu juga adalah teknologi yang tidak sesuai dalam mendukung pelayanan, tidak ada evaluasi dan penghargaan, serta kurang kerjasama internal.

4. Kesenjangan antara komunikasi eksternal kepada pelanggan (*External Communication to Customers*) dengan proses penyampaian pelayanan (*Service Delivery*). Penyebab kesenjangan ini adalah tidak adanya komunikasi horizontal dalam organisasi.
5. Kesenjangan antara pelayanan yang diharapkan pelanggan (*Expected Service*) dengan pelayanan yang dirasakan oleh pelanggan (*Perceived service*). Kesenjangan kelima ini menunjukkan dan menggambarkan ukuran dari tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja organisasi pelayanan. Berbeda dengan a kesenjangan sebelumnya, kesenjangan kelima ini menitikberatkan pada sisi pelanggan.

D. Teknik Pengukuran Kepuasan Pengguna Jasa Layanan / Pelanggan

Metode survey merupakan metode yang paling banyak digunakan dalam pengukuran kepuasan pelanggan. Metode survey kepuasan pelanggan dapat menggunakan pengukuran dengan berbagai ciri sebagai berikut:

1. *Directly reported satisfaction* ; Pengukuran dapat dilakukan secara langsung dengan pertanyaan seperti “Ungkapkan seberapa puas saudara terhadap pelayanan pada unit layanan kesehatan A pada skala : sangat tidak puas, tidak puas, netral, puas, sangat puas”.
2. *Derived dissatisfaction* ; Responden diberi pertanyaan mengenai seberapa besar mereka mengharapkan suatu atribut tertentu dan seberapa besar yang mereka rasakan.
3. *Problem analysis* ; Responden diminta untuk menuliskan masalah-masalah yang mereka hadapi berkaitan dengan penawaran dari perusahaan. Disamping itu responden juga

diminta untuk menuliskan perbaikan-perbaikan yang mereka sarankan.

- b. *Importance/performance ratings* ; Responden dapat diminta untuk meranking berbagai elemen (atribut) dari penawaran berdasarkan derajat pertanyaan setiap elemen dan seberapa baik kinerja perusahaan dalam masing-masing elemen.

Rumusan dari kepuasan pelanggan menurut Tse dan Wilton dalam Tjiptono (1997), dapat diperoleh sebagai berikut:

Kepuasan pelanggan = f (*expectations, perceived performance*)

Dari persamaan tersebut dapat diketahui bahwa ada dua variabel utama yang menentukan kepuasan pelanggan, yaitu *expectations* dan *perceived performance*. Apabila *perceived erformance* melebihi *expectations*, maka pelanggan akan puas, tetapi bila sebaliknya maka pelanggan akan merasa tidak puas.

Tjiptono (2006) mengemukakan ada empat metode yang dapat digunakan untuk mengukur dan memantau kepuasan pelanggan yaitu:

5. Sistem keluhan dan saran ; memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi para pelanggannya untuk menyampaikan saran, pendapat, dan keluhan mereka. Media yang dapat digunakan meliputi kotak saran yang diletakkan ditempat strategis, menyediakan kartu komentar (guest comment), menyediakan saluran telephone khusus dan lain-lain. Informasi yang diperoleh melalui ini dapat memberikan ide-ide baru dan masukan yang berharga. Sehingga memungkinkan untuk memberikan respon secara tepat dan yang tanggap setiap masalah yang timbul.
6. Survey kepuasan pelanggan ; umumnya banyak penelitian mengenai kepuasan konsumen dilakukan dengan menggunakan metode survey, baik melalui pos, telephone maupun wawancara balik secara langsung dari konsumen. Pengukuran kepuasan pelanggan

melalui metode ini dapat dilakukan berbagai cara diantaranya:

- a. Directly Reported Satisfaction ; Pengukuran dilakukan secara langsung melalui pertanyaan seperti ungkapan “seberapa puas saudara terhadap pelayanan perusahaan A pada skala berikut: sangat tidak puas, netral, puas, sangat puas.
- b. Derived Dissatisfaction ; Pertanyaan yang diajukan yakni besarnya harapan pelanggan terhadap atribut tertentu dan besarnya kinerja yang mereka rasakan.
- c. Problem Analysis ; Konsumen yang dijadikan responden diminta untuk mengungkapkan dua hal pokok, pertama, masalah yang mereka hadapi berkaitan dengan penawaran dari perusahaan, kedua, saran-saran untuk melakukan analisis.

- d. Importance – performance analysis ;
Dalam teknik ini responden diminta untuk meranking berbagai elemen (atribut) dari penawaran berdasarkan derajat pentingnya setiap elemen. Selain itu responden yang diminta untuk meranking seberapa baik kinerja perusahaan dalam masing-masing elemen tersebut
3. Ghost shopping ; Metode ini dilaksanakan dengan mempekerjakan beberapa orang (ghost shopper) untuk berperan dan bersikap seperti pelanggan atau pembeli yang potensial dari produk perusahaan dan pesaing. Lalu mereka menyampaikan temuan-temuannya mengenai kekuatan dan kelemahan produk perusahaan dan perusahaan pesaing, berdasarkan pengalaman mereka juga mengamati dan menilai cara perusahaan pesaingnya menjawab pertanyaan pelanggan dan menangani setiap keluhan.

4. Lost customer analysis ; Metode ini cukup unik. Perusahaan berusaha menghubungi para pelanggannya yang telah berhenti membeli atau beralih pemasok. Yang diharapkan adalah akan diperolehnya informasi penyebab terjadinya hal tersebut. Informasi ini sangat bermanfaat bagi perusahaan untuk mengambil kebijakan selanjutnya dalam rangka meningkatkan kepuasan dan loyalitas pelanggan.

Rangkuti (2006) menyatakan, teknik pengukuran kepuasan pelanggan dapat diukur dengan cara sebagai berikut:

1. Traditional approach ; Berdasarkan pendekatan ini, konsumen memberikan penilaian atas masing-masing indikator produk atau jasa yang mereka nikmati (pada umumnya menggunakan skala likert) yaitu dengan cara memberikan rating dari 1 (sangat puas) sampai 5 (sangat tidak puas sekali). Nilai yang diperoleh dari skala likert ini dapat dipertimbangkan dengan dua cara yaitu dengan

dibandingkan dengan nilai rata-rata atau dibandingkan dengan nilai secara keseluruhan, penelitian dengan keseluruhan merupakan nilai standar yang akan dibandingkan dengan nilai masing-masing indikator. Hasilnya adalah apabila nilai masing-masing indikator tersebut lebih tinggi dibandingkan nilai standar, konsumen dianggap sudah merasa puas, sebaliknya apabila masing-masing indikator tersebut lebih rendah dibandingkan nilai standar, konsumen dianggap tidak puas.

2. Analisis secara deskriptif ; seringkali analisis kepuasan konsumen berhenti sampai kita mengetahui pelanggan puas atau tidak puas, yaitu dengan menggunakan analisis statistik secara deskriptif, misalnya melalui perhitungan nilai rata-rata, nilai distribusi serta standar deviasi. Analisis kepuasan konsumen sebaiknya dilanjutkan dengan cara membandingkan hasil kepuasan tahun lalu dengan tahun ini, sehingga perkembangan (trend) dapat ditentukan. Selain itu, kita juga perlu melakukan analisis korelasi dengan nilai rata-rata

secara keseluruhan, tujuannya adalah untuk melihat reliabilitas indikator yang akan kita ukur tersebut.

E. Indeks Kepuasan masyarakat

Pemerintah melalui Keputusan Menpan No. 25/KEP/M.PAN/2/2004 telah menyusun 14 indikator standar penilaian IKM yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah untuk menilai kinerja pelayanan publik di instansinya, yang meliputi 14 item yaitu :

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).

4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam

memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.

10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai denganketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan

terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Berikut adalah contoh pertanyaan dalam survey Indeks kepuasan Masyarakat yang dilakukan oleh Komisi Pelayanan Publik (KPP) Jawa Timur.

1. Bagaimana pemahaman saudara tentang kemudahan prosedur pelayanan di unit ini?
 - Tidak mudah
 - Kurang mudah
 - Mudah
 - Sangat mudah
2. Bagaimana pendapat saudara tentang kesesuaian persyaratan pelayanan dengan jenis pelayanannya?
 - Tidak sesuai
 - Kurang sesuai
 - Sesuai
 - Sangat sesuai
3. Bagaimana pendapat saudara tentang kejelasan dan kepastian petugas yang melayani?
 - Tidak jelas
 - Cukup jelas

- Jelas
 - Sangat jelas
4. Bagaimana pendapat saudara tentang kedisiplinan petugas yang melayani?
- Tidak disiplin
 - Cukup disiplin
 - Disiplin
 - Sangat disiplin
5. Bagaimana pendapat saudara tentang tanggung jawab petugas dalam memberikan pelayanan?
- Tidak bertanggung jawab
 - Cukup bertanggung jawab
 - Bertanggung jawab
 - Sangat bertanggung jawab
6. Bagaimana pendapat saudara tentang kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan?
- Tidak mampu
 - Cukup mampu
 - Mampu
 - Sangat mampu
7. Bagaimana pendapat saudara tentang kecepatan pelayanan diunit ini?

- Tidak cepat
 - Kurang cepat
 - Cepat
 - Sangat cepat
8. Bagaimana pendapat saudara tentang keadilan untuk mendapatkan pelayanan diunit ini?
- Tidak adil
 - Kurang adil
 - Adil
 - Sangat adil
9. Bagaimana pemahaman saudara tentang kesopanan dan keramahan petugas dalam memberikan pelayanan?
- Tidak sopan dan tidak ramah
 - Kurang sopan dan kurang ramah
 - Sopan dan ramah
 - Sangat sopan dan sangat ramah
10. Bagaimana pendapat saudara tentang kewajaran biaya untuk mendapatkan pelayanan?
- Tidak wajar
 - Kurang wajar
 - Wajar

- Sangat wajar
11. Bagaimana pendapat saudara tentang keadilan antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan?
- Selalu tidak sesuai
 - Kadang-kadang sesuai
 - Banyak sesuainya
 - Selalu sesuai
12. Bagaimana pendapat saudara tentang ketepatan pelaksanaan terhadap jadwal waktu pelayanan?
- Selalu tidak tepat
 - Kadang-kadang tepat
 - Banyak tepatnya
 - Selalu tepat
13. Bagaimana pendapat saudara tentang kenyamanan di lingkungan unit pelayanan?
- Tidak nyaman
 - Kurang nyaman
 - Nyaman
 - Sangat nyaman
14. Bagaimana pendapat saudara tentang keamanan pelayanan di unit ini?

- Tidak aman
- Kurang aman
- Aman
- Sangat aman

Nilal IKM dihitung dengan menggunakan "nilai rata-rata tertimbang" masing-masing unsur pelayanan. Dalam penghitungan indeks kepuasan masyarakat terhadap 14 unsur pelayanan yang dikaji, setiap unsur pelayanan memiliki penimbang yang sama dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Bobot nilai rata-rata tertimbang} = \frac{\text{Jumlah bobot}}{\text{Juml unsur}} = \frac{1}{14} = 0.07$$

Untuk memperoleh nilai IKM unit pelayanan digunakan pendekatan nilai rata-rata tertimbang dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{IKM} = \frac{\text{Total nilai persepsi per unsure}}{\text{Total unsure yang terisi}} \times \text{Nilai penimbang}$$

Untuk memudahkan interpretasi terhadap penilaian IKM yaitu antara 25 - 100 maka hasil penilaian tersebut di atas dikonversikan dengan nilai dasar 25, dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{IKM Unit pelayanan} \times 25$$

Mengingat unit pelayanan mempunyai karakteristik yang berbeda-beda, maka setiap unit pelayanan dimungkinkan untuk:

- a. Menambah unsur yang dianggap relevan.
- b. Memberikan bobot yang berbeda terhadap 14 (empat belas) unsur yang dominan dalam unit pelayanan, dengan catatan jumlah bobot seluruh unsur tetap 1.

Tabel 7 :
Tabel Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM, Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan

Nilai Persepsi	Nilai Interval IKM	Nilai Interval Konversi IKM	Mutu Pelayanan	Kinerja Unit Pelayanan
1	1,00 – 1,75	25 – 43,75	D	Tidak baik
2	1,76 – 2,50	43,76 – 62,50	C	Kurang baik
3	2,51 – 3,25	62,51 – 81,25	B	Baik
4	3,26 – 4,00	81,26 – 100,00	A	Sangat baik

Bab 6

Pelayanan Prima

A. Pelayanan Prima

Pelayanan prima adalah suatu kemampuan profesional, dan kemauan, kerelaan, keikhlasan melayani pelanggan (pengguna jasa layanan) secara memuaskan. Layanan prima adalah layanan yang lebih memuaskan daripada layanan terbaik yang lain atau daripada waktu yang lalu. Pelayanan Prima adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam

bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. (Kep Men Pan No. 81/1993).

Setelah diterbitkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003, Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, maka Kepmenpan No. 81/1993 ,dinyatakan tidak berlaku lagi. Menurut Kepmenpan No.63/2003 istilah yang semula Pelayanan Prima diganti dengan Pelayanan Publik. Menurut Kepmenpan 63/2003, definisi Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makna pelayanan publik adalah memberikan kepuasan bagi penerima pelayanan, senantiasa dekat dengan penerima pelayanan dan memberikan kesan menyenangkan bagi penerima pelayanan. Sedangkan tujuan pelayanan public adalah memuaskan dan atau memenuhi keinginan atau harapan penerima pelayanan. Mutu pelayanan adalah kesesuaian antara harapan dan

atau keinginan penerima pelayanan dengan kenyataan yang mereka terima. Menurut ketentuan Undang – undang Kepegawaian No. 43/1999, Pegawai Negeri Sipil (PNS) selaku aparatur pemerintah bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional . Selaku pelayan masyarakat, PNS harus memberikan pelayanan yang terbaik atau prima kepada penerima pelayanan tanpa pandang bulu. Jadi Pegawai Negeri sipil berkewajiban memberikan pelayanan atau melayani, bukan minta dilayani.

B. Standar Pelayanan Prima

Sampai dengan saat ini pelaksanaan pelayanan public belum memberikan hasil seperti yang kita harapkan bersama, namun sampai dengan saat ini pula pemerintah senantiasa berusaha memperbaiki tingkat kinerja pelayanan. Hal ini terbukti dengan aturan atau ketentuan perundang-undangan yang telah diterbitkan dan seantiasa diperbaharui oleh pemerintah, untuk memperbaiki kualitas pelayanan kepada publik Aturan perundang-undangan yang telah diterbitkan oleh pemerintah tersebut adalah :

- a. Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum.
- b. Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Penugasan kepada Menpan untuk meningkatkan mutu Pelayanan Prima kepada masyarakat.
- c. Surat Edaran Menteri Koordinator Pengawasan dan Pembangunan No. 56 Tahun 1998 tentang Penerapan Pelayanan Prima di lingkungan masing- masing unit organisasi.
- d. Surat Edaran Menteri Koordinator Pengawasan dan Pembangunan No. 145 Tahun 1999 tentang Rincian Jenis Pelayanan dan Penerapan Pelayanan Prima di lingkungan Pemerintah Daerah.
- e. Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- f. Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 148/M.Pan/5/2003

tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat.

Dalam Kepmenpan tersebut antara lain telah diatur :

1. Dimensi mutu Pelayanan Publik, yang meliputi :
 - a. Dimensi waktu pelayanan
 - b. Dimensi biaya dalam Pelayanan Publik
 - c. Dimensi kualitas dalam Pelayanan dan Prasyarat Pelayanan publik
 - d. Dimensi Moral dalam Pelayanan Publik dan juga dengan pihak penerima pelayanan.
2. Azas Pelayanan Publik, yaitu pemberian pelayanan publik yang prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat, harus memperhatikan azas-azas sebagai berikut ;
 - a. Azas Transparansi
 - b. Azas Kondisional
 - c. Azas Kesamaan Hak
 - d. Azas Akuntabilitas

- e. Azas Partisipatif
 - f. Azas Kesimbangan Hak dan Kewajiban
3. Prinsip-prinsip Pelayanan Publik, memperhatikan
- a. Kejelasan, mengenai persyaratan teknis, Pejabat yang berwenang, dan bertanggung jawab, serta rincian biayanya.
 - b. Kepastian Waktu
 - c. Akurasi
 - d. Keamanan
 - e. Tanggung jawab
 - f. Kelengkapan sarana dan prasarana
 - g. Kemudahan akses
 - h. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan
 - i. Kenyamanan
4. Standard Pelayanan Publik, memperhatikan
- b. Prosedur pelayanan
 - b. Waktu dan penyelesaian
 - c. Biaya pelayanan
 - d. Produk pelayanan

- e. Sarana dan prasarana
 - f. Kompetensi petugas pelayanan
5. Biaya Pelayanan Publik, memperhatikan
- a. Tingkat kemampuan dan daya beli masyarakat
 - b. Nilai / harga yang berlaku atas barang dan jasa yang bersangkutan
 - c. Rincian biayanya harus jelas
 - d. Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang

Terdapat beberapa manfaat standar pelayanan, di antaranya adalah:

1. Merupakan jaminan mutu bagi pelanggan. Dari standar pelayanan ini pelanggan akan dapat mengetahui apa saja yang dapat diharapkan dari sebuah pelayanan. Pelanggan setiap kali dapat menggugat lembaga pelayanan jika ternyata apa yang mereka peroleh kurang dari yang dicantumkan dalam standar pelayanan.
2. Merupakan ukuran baku mutu yang harus ditampilkan oleh para petugas pelayanan.

Istilah mutu mengacu pada tingkatan baik tidaknya, atau berharga atau tidaknya sesuatu. Oleh karena itu, kata mutu pelayanan mengacu pada tingkatan baik tidaknya sebuah pelayanan. Namun ukuran baik tidaknya sebuah pelayanan tidak mudah untuk disepakati, karena setiap jenis pelayanan memiliki ciri khas masing masing, berkembang untuk memenuhi kebutuhan yang khusus dan digunakan dalam lingkungan pelayanan yang saling berbeda.

Secara umum kepuasan pelanggan dapat dilihat dari dimensi sikap personil yang melayani, kualitas atau spesifikasi khas setiap jasa pelayanan, ketepatan waktu, kemudahan, kenyamanan, keamanan, dan biaya. Ketujuh standart tersebut bisa dilihat dalam ukuran berikut ini :

1. *Standar sikap personil*: Merupakan suatu sikap atau profil personil yang melayani pada saat berinteraksi atau melakukan kontak dengan pelanggan selalu memancarkan:

- a. Senang melayani, tercermin dari sapaan yang santun menawarkan bantuan apa yang dapat dibantu, wajah ceria, senyum menghias bibir, salam hangat.
- b. Kepekaan, terlihat dari reaksinya merespons, mengakomodasi, menyelesaikan keluhan permasalahan dan memenuhi kebutuhan, keperluan atau kepentingan pelanggan.
- c. Kerelaan, keikhlasan, ketulusan melayani yang terlihat dari kesediaannya mengorbankan kepentingan dengan mengedepankan memberikan bantuan terbaik dari profesinya, baik pemikiran yang berlian maupun tenaga trampilnya dan waktunya yang sangat berharga.¹¹

2. Standar kualitas pelayanan terlihat dari:

- a. Ketepatan atau kesesuaian (konformitas) dengan spesifikasi atau ketentuan khas dari setiap jasa layanan yang disepakati.

- b. Ketepatan (kesesuaian) dengan ukurannya, model (gaya), desain.
- c. Ketepatan kegunaan, nilai, manfaat yang dirasakan dari jasa layanan yang diterima / digunakan.
- d. Ketepatan kapasitas saat dioperasikan.
- e. Ketepatan semua komponen atau kelengkapan layanan.

3. *Standar Waktu*

- a. Ketepatan waktu dalam menerima, menyelesaikan, menyerahkan.
- b. Kecepatan dan ketepatan merespon keluhan, tuntutan (klaim).

4. *Standar Kemudahan* ; Kemudahan mencapai, mendapatkan, mengoperasikan, memelihara, memperbaiki jasa layanan.

5. *Standar Kenyamanan* ;Kenyamanan saat menunggu, saat menikmati, atau saat memakai jasa layanan.

6. *Standar Keamanan* ; Keamanan saat menunggu, saat menggunakan, atau saat memakai.

7. *Standar Biaya* ; Biaya yang dikeluarkan atas layanan yang diterima.

12 Untuk mengetahui bahwa suatu layanan prima (lebih memuaskan atau lebih baik) dapat diukur dari:

- Profil pegawai mencerminkan sikap senang, peka, ikhlas, tulus melayani.
- Kualitas, yang tercermin dalam ketepatan dengan spesifikasi khas nilai (manfaat, kegunaan) kelengkapan komponen, ukuran (model, desain).
- Kemudahan mendapatkan, mengoperasikan, memelihara, memperbaiki.
- Kewajaran biaya yang dikeluarkan (harga), saat diterima, biaya operasi, pemeliharaan, perbaikan.
- Kenyamanan.
- Keamanan.

Bab 7

Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik

A. Birokrasi dan Pelayanan Publik

Birokrasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Atau dalam definisinya yang lain birokrasi adalah cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya. Good governance sering diartikan sebagai

indikator terealisasinya reformasi birokrasi dengan terpenuhinya prinsip-prinsip seperti, pertama, partisipasi masyarakat, kedua, tegaknya supremasi hukum, ketiga, transparansi, keempat, kepedulian kepada stakeholder, kelima, berorientasi kepada konsensus, keenam, kesetaraan, ketujuh, efektifitas dan efisiensi, kedelapan, akuntabilitas, dan kesembilan, visi strategis.

Pengertian birokrasi dalam literature Ilmu Adminitrasi Publik dan Ilmu Politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian. Sekurang-kurangnya terdapat tujuh pengertian yang terkandung dalam istilah birokrasi, yaitu :

1. Rational Organization (organisasi yang rasional),
2. Organization inefficiency (ketidakefisienan organisasi),
3. Rule of officials (pemerintahan oleh para pejabat),
4. Public Administration (administrasi Negara),
5. Administration by officials (administrasi oleh pejabat),

6. Tipe of organization with specific characteristic and quality as hierarchies and rules (bentuk organisasi dengan cirri-ciri dan kualitas tertentu seperti hirarkhi dan peraturan-peraturan),
7. An essential quality of modern socity (salah satu cirri yang essensial dari masyarakat modern

Dalam berbagai macam pengertian yang sering muncul dalam term birokrasi, dapat disistемasikan dalam tiga kategori, yaitu :

1. Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (bureau – rationality)
2. Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (bureau pathology)
3. Birokrasi dalam pengertian netral (value free), artinya tidak terkait dengan pengertian baik dan buruk. Dalam pengertian netral ini birokrasi dapat diartikan sebagai ; keseluruhan pejabat Negara dibawah pejabat politik, atau keseluruhan pejabat Negara pada

cabang eksekutif, atau birokrasi bisa juga diartikan sebagai setiap organisasi yang berskala besar (every big organization is bureaucracy)

Berbicara masalah birokrasi, maka akan mengarahkan pikiran kita pada birokrasi tipe Weber yang dikenal dengan model ideal birokrasi legal-rasional, yaitu model birokrasi klasik yang masih dianut hingga saat ini. Gambaran birokrasi Weber tersebut adalah sebagai berikut :

1. Definisi tugas dan tanggung jawab yang jelas
2. Spesialisasi maksimum
3. Pola otoritas vertical
4. Kepatuhan kepada otoritas
5. Pemegang saham percaya kepada keahlian dan diderivasi dari pengetahuan teknik
6. Penggunaan peraturan secara maksimum
7. Impersonal dan administrasi
8. Gaji ditentukan oleh tingkat dan tanggung jawab kerja

9. Promosi ditentukan oleh senioritas atau prestasi yang dibenarkan oleh superior
10. Pemisahan yang jelas antara kepemilikan organisasi dan pengendaliannya.

Weber beranggapan bahwa birokrasi rasional memiliki seperangkat ciri ketepatan, kesinambungan, disiplin, kekerasan, keajegan (reliabilitas), yang dapat menjadikannya secara teknis sehingga organisasi dapat memuaskan baik bagi pemegang otoritas dan juga bagi kelompok kepentingan yang lain.

Model birokrasi weberian itu salah satu tujuannya adalah mencoba menerapkan objektivitas dalam pemilihan pegawai dengan mengurangi nepotisme dan bentuk-bentuk favoritisme lainnya oleh para pengambil keputusan dan menggantinya dengan kriteria kemampuan kerja. Seleksi anggota dan pengurus organisasi yang akan ditempatkan pada jabatan tertentu didasarkan pada kualifikasi keahlian, prestasi, dan pengalaman kerja. keterikatan atas organisasi dimaksimalkan dan konflik kepentingan dihilangkan, dengan cara memisahkan

kepentingan personal dan tanggung jawab kepada organisasi.

Namun demikian, ada yang tidak disadari Max Weber, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan untuk membirokratisasikan dirinya bila tidak ada mekanisme pengendalian terutama pengawasan yang berasal dari luar institusi birokrasi. Logika birokrasi yang tak terawasi akan "menjebakkan" dirinya ke dalam proses birokratisasi yang berlebihan, birokratisme. Prosedur administratif, berupa aturan-aturan, untuk mengatur keadaan internal organisasi dan pihak luar yang berkepentingan dengan organisasi, akan ditambah dan diperpanjang. Karena melalui berbagai aturan yang banyak dan rumit suatu organisasi bisa melindungi dirinya, memperkaya diri, serta melakukan pengawasan terhadap anggota atau pihak luar yang berkepentingan dengan organisasi itu.

Administrasi Publik dalam menjalankan proses pelayanannya menggunakan birokrasi. Karena pelayanan yang diberikan oleh administrasi Publik adalah berfokus pada pelayanan public, maka birokrasi yang dirancang adalah birokrasi public. Atau biasa disebut dengan birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah bukanlah

kekuatan politik, melainkan instrumen politik untuk mencapai tujuan pemerintahan negara. Max Weber dalam teori klasiknya mengungkapkan birokrasi pemerintahan merupakan instrumen administrasi negara yang melaksanakan fungsi sesuai dengan sistem dan kultur politik. Karakteristiknya ditandai oleh birokrasi yang formalis, hierarkis, memiliki penjabaran otoritas kewenangan, berkualifikasi, dan mempunyai sistem penggajian.

Sementara itu, Hegel dalam falsafah mengenai negara menggambarkan kenetralan fungsi birokrasi pemerintahan sebagai transformasi antara negara (*state*) dan masyarakat (*society*). Secara implisit analisis Hegel tersebut membawa kita pada simpulan bahwa birokrasi berfungsi sebagai perantara (*media*) antara kepentingan publik (rakyat) menjadi kebijakan negara dan pelayanan publik.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan

kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998). Karenanya birokrasi public berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan public yang baik dan professional.

Menurut Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993 bahwa di dalam memberikan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan di ketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
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 efektifitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hokum yang dapat dipertanggungjawabkan.

4. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam paradigma *New Public Service* ada banyak variasi yang mendefinisikan kualitas pelayanan sektor publik. Carlson dan Schwartz (1995) dalam Denhardt memberikan daftar komprehensif yang harus dikembangkan yaitu :

1. Persetujuan ukuran ketepatan waktu ; pelayanan pemerintah adalah mudah diakses dan layak diterima bagi warga Negara.
2. Persetujuan ukuran keamanan ; pelayanan yang diberikan membuat warga Negara merasa aman dan percaya diri ketika menggunakan pelayanan publik.

3. Persetujuan ukuran penerimaan reliabilitas ; pelayanan pemerintah diberikan dengan cermat dan tepat waktu
4. Persetujuan ukuran perhatian personal ; pekerja / karyawan memberikan informasi kepada warga negara dan bekerja membantu mempertemukan kebutuhan warga negara
5. Persetujuan ukuran pendekatan penyelesaian masalah ; karyawan memberikan informasi kepada warga negara dan bekerja membantu menyelesaikan permasalahan yang ada
6. Persetujuan ukuran pelayanan yang adil / fair ; warga negara percaya bahwa pelayanan pemerintah diberikan secara wajar kepada semua
7. Persetujuan ukuran pertanggungjawaban keuangan / biaya ; warga negara percaya bahwa pemerintah lokal melayani dengan mempertanggungjawabkan biaya yang digunakan
8. Persetujuan ukuran pengaruh warga negara ; warga negara dapat mempengaruhi kualitas

pelayanan yang diterima dari pemerintah lokal

B. Birokrasi Indonesia : Dari masa ke masa

Historis pertumbuhan birokrasi di Indonesia perlu dipahami untuk menjelaskan benang merah *the state of the art* dari birokrasi pelayanan publik di Indonesia. Kajian historis ini juga akan bisa menjelaskan kepada kita tentang kegagalan birokrasi dalam menciptakan pelayanan publik yang berpihak pada rakyat, serta berbagai fenomena dan persoalan yang ada di tubuh birokrasi seperti korupsi, kolusi, nepotisme, dan patologi birokrasi lainnya. Secara singkat, dapat diuraikan perkembangan birokrasi Indonesia melalui tahap-tahap berikut (Suwarno dalam Agus Dwiyanto, 2002 : 10-44) :

1. ***Birokrasi Masa Kerajaan*** ; pada abad ke 16, sebagian besar wilayah Indonesia menganut sistem kekuasaan dan pengaturan masyarakat yang berbentuk kerajaan. Dalam sistem kerajaan, pucuk pimpinan ada ditangan raja dan semua masyarakat harus tunduk dan patuh pada kehendak sang Raja. Birokrasi

pemerintahan yang terbentuk saat itu adalah birokrasi kerajaan, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut ; (1) penguasa menganggap dan menggunakan administrasi publik sebagai urusan pribadi, (2) administrasi adalah perluasan rumah tangga istananya, (3) tugas pelayanan ditujukan kepada pribadi sang raja,(4) "gaji" dari raja kepada pegawai kerajaan pada hakekatnya adalah anugerah yang juga dapat ditarik sewaktu-waktu sekehendak raja, dan (5) para pejabat kerajaan dapat bertindak sekehendak hatinya terhadap rakyat, seperti halnya yang dilakukan oleh raja. Aparat kerajaan dikembangkan sesuai dengan perkembangan kebutuhan raja. Didalam pemerintahan pusat (keraton), urusan dalam pemerintahan diserahkan kepada empat pejabat setingkat menteri (*wedana lebet*) yang dikoordinasikan oleh seorang pejabat setingkat Menteri Koordinator (*pepatih lebet*). Pejabat-pejabat kerajaan tersebut masing-masing membawahi

pegawai (*abdidalem*) yang jumlahnya cukup banyak.

2. **Birokrasi Masa Kolonial** ; selama pemerintahan kolonial berkuasa di Indonesia terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi telah mulai diperkenalkan dan diberlakukan sistem administrasi kolonial (*Binnenlandsche Bestuur*) yang mengenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern, sedangkan pada sisi lain sistem administrasi tradisional (*Inheemsche Bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintah kolonial. Birokrasi pemerintahan kolonial disusun secara hierarki yang puncaknya pada Raja Belanda. Dalam mengimplementasikan semua kebijakan di negara jajahan, kekuasaan dan kewenangan diserahkan kepada seorang Gubernur Jenderal. Struktur pemerintahan di negara jajahan menempatkan Gubernur Jenderal pada posisi yang sangat berkuasa atas segala sesuatu urusan. Gubernur Jenderal

dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Gubernur dan Residen. Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat yang berkedudukan di Batavia untuk wilayah propinsi, sedangkan di tingkat kabupaten terdapat asisten residen dan pengawas (*controleur*). Keberadaan asisten residen dan pengawas diangkat oleh Gubernur Jenderal untuk membantu mengawasi Bupati dan Wedana dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Inilah yang membedakan perilaku birokrasi daerah pada saat pemerintahan kolonial dengan pada masa kerajaan. Pada jaman kerajaan, bupati sebagai kepala daerah memiliki kekuasaan otonom dalam menjalankan pemerintahan, namun pada jaman kolonial, Bupati dibatasi oleh undang-undang dengan mendapat kontrol dari pengawas yang ditunjuk dari pusat. Meskipun terjadi pembaharuan sistem birokrasi pada masa pemerintahan kolonial, secara substansial sebenarnya tidak mengubah corak birokrasi pemerintah dalam

hal hubungannya dengan publik. Sentralisasi kekuasaan birokrasi sangat dominan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan. Pembuatan berbagai kebijakan publik oleh birokrasi pemerintahan masih menggunakan pola *top-down*. Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan sangat mewarnai pemerintahan yang terbentuk. Inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintahan lokal tidak banyak berfungsi karena semua inisiatif dan otoritas formal berasal dari pemerintahan pusat. Penggunaan istilah *pangreh praja* bagi birokrasi pada masa pemerintahan kolonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintah kolonial. Peran dan fungsi lembaga birokrasi lebih dominan ditempatkan hanya sebagai pemberi perintah kepada rakyat (fungsi regulasi dan kontrol) daripada sebagai lembaga yang memiliki fungsi pelayanan publik. Tugas utama

birokrasi pada waktu itu ialah mematuhi tugas-tugas yang diinstruksikan dari pemerintah pusat, terutama dalam tugas-tugas yang erat kaitannya dengan pemungutan pajak kepada rakyat. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah diperkenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggung jawab pada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.

3. ***Birokrasi Masa Orde Baru*** ; berakhirnya masa pemerintahan kolonialisme di Indonesia membawa perubahan sosial politik yang sangat berarti bagi kelangsungan sistem birokrasi pemerintahan. Penerapan bentuk pemerintahan parlementer pada tahun 1950-1959 berakibat pada seringnya terjadi pergantian kabinet hanya dalam waktu singkat. Seringnya terjadinya pergantian kabinet menyebabkan birokrasi sangat terfragmentasi secara politik. Dampak dari sistem pemerintahan parlementer telah

memunculkan persaingan dan sistem kerja yang tidak sehat di dalam birokrasi. Birokrasi menjadi tidak profesional dalam menjalankan tugas-tugasnya. Penempatan dan pengangkatan pegawai tidak berdasar pada *merit system*, tetapi lebih pada pertimbangan loyalitas politik terhadap partainya. Setelah selesainya puncak konflik yang terjadi pada peristiwa pemberontakan G 30 S/PKI pada tahun 1965, serta terpilihnya Soeharto sebagai presiden ke-2 Republik Indonesia maka dilakukan banyak pembaharuan pada birokrasi pemerintah. Pemerintahan Orde Baru muncul dengan ditopang oleh tiga pilar kekuatan utama yaitu militer, golkar, dan birokrasi pemerintah. Birokrasi sebagai salah satu pilar pada masa Orde Baru menempati posisi strategis dalam memainkan peran politiknya sebagai regulator, perumus kebijakan, pelaksana kebijakan, sekaligus mengevaluasi kebijakan. Karakteristik birokrasi pada masa Orde Baru adalah

kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran negara ke dalam kehidupan masyarakat. Realitas tersebut menjadikan birokrasi terasa begitu dominan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. Birokrasi kemudian cenderung lebih berperan untuk mengurus kehidupan publik, dalam arti fungsi regulatif birokrasi terlihat lebih menonjol daripada fungsi pelayanan publiknya. Peran dan posisi birokrasi yang hampir tidak terbatas menjadikan birokrasi sangat sulit dikontrol oleh publik sehingga munculnya patologi birokrasi seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme menjadi sulit terdeteksi.

Secara umum, dari tinjauan sejarah terlihat bahwa perilaku dan masalah birokrasi yang muncul dipengaruhi faktor pembentukan birokrasi. Pada masa kerajaan sampai dengan kolonialisme, birokrasi tidak pernah dirancang sebagai pelayan publik namun lebih pada fungsinya dalam mengabdikan kepada kepentingan penguasa. Hal ini juga tidak

jauh berbeda dengan birokrasi pada masa Orde Baru yang menempatkan birokrasi pada posisi sentral sebagai pengatur kehidupan bermasyarakat. Berikut, potret birokrasi publik di Indonesia yang bisa digunakan sebagai ilustrasi peranan birokrasi kita.

Tabel 7 :
Potret Birokrasi di Indonesia Periode 1949 – 1997

Program	Sasaran	Periode		
		1949-1959	1959-1967	1967-1997
Weberisasi	Efisiensi			
	Rasionalisasi	1	1	2
	Orientasi pemberian pelayanan publik	1	1	2
	Profesionalisme birokrasi	1	1	1
		1	1	2
Parkinsonisasi	Proliferasi struktur dan personel birokrasi	1	1	3
Orwelisasi	Birokrasi sebagai instrumen politik negara dan alat kontrol politik	2	2	3
Jacksonisasi	Akumulasi kekuasaan melalui birokrasi	1 2	2 3	3 3

	Alienasi publik dari proses pengambilan keputusan			
--	---	--	--	--

Keterangan : Angka-angka dalam tabel secara tentatif menunjukkan tingkat keberhasilan setiap program (1=rendah, 2=sedang, 3=tinggi)

Sumber : Fatah 1998 dalam Agus Dwiyanto 2002

C. Kinerja Birokrasi Pelayanan Publik

Berbagai macam keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang mereka terima bisa digunakan sebagai indikator buruknya kinerja birokrasi pelayanan publik. Penilaian terhadap kinerja birokrasi publik memang masih sangat sulit dilakukan karena kompleksitasnya indikator yang harus digunakan. Berbeda dengan organisasi swasta / bisnis yang pengukuran kinerjanya bisa jelas terukur berdasarkan profit yang dihasilkan.

Secara umum, kinerja birokrasi pemerintah dari dulu hingga kini belum menunjukkan perubahan yang berarti. Tetap diliputi berbagai praktek penyimpangan yang ditunjukkan oleh perilaku birokrasi kita dalam praktek pelayanan publik yang masih bertindak kurang

obyektif, tidak netral, diskriminatif – mendahulukan teman, kerabat, kelompoknya, orang-orang yang memiliki uang, berkuasa, atau punya *katebelece* – dan memperlambat atau mempercepat suatu pekerjaan karena ada keuntungan / *extra money* yang akan diperoleh. Apabila cara kerja birokrasi pemerintah yang selalu bertindak sebagai pelayanan publik berdasarkan *vested interest* ini terus terjadi, maka keinginan untuk menciptakan *clean goverment*, masih jauh dari harapan.

Ada beberapa indikator yang bisa digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik dari Agus Dwiyanto (2002), yaitu sebagai berikut :

1. Produktivitas ; produktivitas tidak hanya diukur berdasarkan tingkat efisiensi, tapi juga efektivitas pelayanan.
2. Kualitas layanan ; kepuasan masyarakat terhadap layanan publik yang mereka terima.
3. Responsivitas ; kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program

pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

4. **Responsibilitas** ; menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik eksplisit maupun implisit.
5. **Akuntabilitas** ; menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat.

Selanjutnya, Kumorotomo (1996) dalam Agus Dwiyanto (2002) memberikan kriteria dalam menilai kinerja birokrasi publik sebagai berikut :

1. **Efisiensi** ; menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba , memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektive, kriteria seperti

- likuiditas, solvabilitas dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat rasional.
2. Efektivitas ; apakah tujuan dari didirikannya organisasi publik sudah tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.
 3. Keadilan ; mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektifitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab maelalui kriteria ini.
 4. Daya Tanggap ; berlainan dengan bisnis yang dilakukan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya

tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Berikut, ada beberapa indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk menilai kinerja birokrasi yang dirangkum oleh Bambang Wicaksono, yaitu :

1. *Produktivitas* ; konsep ini tidak hanya mengukur tingkat pencapaian target kebijakan, tetapi juga efektifitas kebijakan / program. Pengukuran produktivitas diperluas dengan memasukkan ukuran seberapa besar suatu program dapat memberikan manfaat dan dampak (*outcome*) kepada public.
2. *Kualitas Layanan* ; kualitas layanan semakin menjadi isu penting dalam melihat kinerja birokrasi, mengingat semakin banyak masyarakat yang merasakan atau mengeluhkan tentang buruknya kualitas

pelayanan yang diterima dari birokrasi. Dengan demikian kepuasan masyarakat dapat menjadi ukuran dalam melihat kinerja birokrasi publik, khususnya dalam hal pemberian pelayanan kepada publik.

3. *Responsivitas* ; indikator ini untuk melihat seberapa jauh kemampuan birokrasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat untuk penyusunan agenda kebijakan atau program-program publik serta menentukan skala prioritas sesuai dengan aspirasi dan tuntutan public. Responsivitas pada intinya menunjukkan adanya keselarasan antara kebijakan / program dengan harapan dan kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah menunjukkan tidak adanya keselarasan antara kebijakan / program dengan kebutuhan masyarakat.
4. *Responsibilitas* ; indikator ini menjelaskan apakah pelaksanaan suatu kegiatan birokrasi publik telah dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar sesuai dengan

kebijakan organisasi, baik secara eksplisit maupun implisit. Oleh karena itu suatu saat dapat saja tanggung jawab berbenturan dengan tanggung jawab.

5. *Akuntabilitas* ; indikator ini menunjuk pada seberapa besar kebijakan atau kegiatan publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya dianggap merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini akuntabilitas dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan / program atau kegiatan birokrasi konsisten terhadap kehendak masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Fitzsimmons, James A. dan Mona J. Fitzsimmons. (1994). *Service Management for Competitive Advantage*. New York : McGraw-Hill Inc.
- Lembaga Administrasi Negara. (2000). *Sistem Manajemen Pemerintah Daerah*. Bandung : Pusat Kajian dan Diklat Aparatur LAN.
- Moenir, H.A.S. (2002). *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bandung: Bumi Aksara.
- Mohamad, Ismail. (1999). "Kualitas Pelayanan Masyarakat: Konsep dan Implementasinya". Dalam Miftah Thoha (ed). *Administrasi Negara, Demokrasi, dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Pratikno. (2002). *Politik Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM.
- Purnaweni, Hartuti. (2003). "*Capacity Building* dalam Pelayanan Prima". Dalam Warsito dan Teguh Yuwono (eds). *Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*. Semarang: Puskodak UNDIP.
- Ramalia, Mid. (2001). "Etika Pelayanan Masyarakat (Pelanggan): Upaya Membangun Citra Birokrasi Modern". Dalam Sugiyanto (ed). *Mengukap Peluang dan Tantangan Administrasi Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

- Saefullah, A. Djadja. (1999). "Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik". Dalam *Publik Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol.1 No. 1, Oktober.
- Sobari, Wawan, dkk. (2004). *Inovasi sebagai Referensi: Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award*. Surabaya: Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi.
- Suryanto, Adi. (2001). "Ekonomi Politik Pelayanan Publik Era Otonomi Daerah (Analisis Perspektif *Public Choice*)". Dalam Sugiyanto (ed). *Menguak Peluang dan Tantangan Administrasi Publik*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Widjaja, A.W. (1990). *Etika Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali Press.
- Zeithaml, Valerie A., A. Parasuraman, Leonard L. Berry. (1990). *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York : The Free Press.