



**Drs. Mubarak, M.Si.**  
**Dr. Nanang Suparman, MAB.**

# **PELAYANAN PUBLIK KONTEMPORER**



Penerbit :  
Administrasi Publik  
FISIP UIN Sunan Gunung Djati Bandung

*Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Drs. Mubarak M.Si

Dr. Nanang Suparman, MAB

Pelayanan Publik Kontemporer/ Mubarak

x + 254 hlm.; 21,5 cm.

Daftar Sumber. hlm. 254

ISBN 978-623-92341-2-6

1. Pelayanan Publik Kontemporer

I. Judul

Pasal 44

- (1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

## *PELAYANAN PUBLIK KONTEMPORER*

Penulis : Drs. Mubarak M.Si  
Dr. Nanang Suparman, MAB

*Setting dan Lay-out* : Dr. Adon Nasrullah, MAg.

Diterbitkan Desember 2019

Oleh

**Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik**

**UIN Sunan Gunung Djati Bandung**

Jl. AH. Nasution No. 105 Cibiru Bandung

Email: labfisp@uinsgd.ac.id

Cetakan Pertama, Desember 2019

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas berkah, rahmat dan hidayah-Nya, buku yang berjudul "Pelayanan Publik Kontemporer" ini dapat diselesaikan pada waktunya. Buku ini merupakan salah satu referensi mata kuliah Teori Pelayanan Publik di Lingkungan Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung. Pelayanan Publik sebagai instrumen pemenuhan hak warga negara dapat dirasakan manfaatnya manakala sudah berbentuk pelayanan publik yang responsif, akuntabel, efektif dan efisien. Konten dalam buku ini berupa teori-teori dari para pakar Administrasi Publik kemudian dilengkapi dengan bahan-bahan seminar, makalah-makalah yang penulis buat dan jurnal-jurnal ilmiah yang berkaitan dengan tema Pelayanan Publik Kontemporer yang tengah menjadi tema sentral dewasa ini dalam khazanah pemerintahan moderen.

Pelayanan Publik yang bertalian dengan cita-cita pelayanan yang baik dalam konteks pemerintahan yang baik (*Good Governance*), dalam bentuk buku masih dirasa kurang tersedia dalam khazanah perpustakaan di Indonesia, dengan maksud untuk memberikan sumbangsih bagi dunia ilmu pengetahuan khususnya para mahasiswa yang membutuhkan literatur buku ini dipersembahkan dengan harapan ada guna dan manfaat. Dalam buku ini akan ditemukan pembahasan tentang kestrategisan pelayanan publik, kualitas pelayanan publik, kesenjangan pelayanan publik, birokrasi pemerintah dan *good governance*, birokrasi pelayanan publik, dan tinjauan mengenai Teori Kinerja Pelayanan Publik. Melalui buku ini diharapkan mahasiswa dan masyarakat peminat ilmu administrasi publik dapat memperoleh pengetahuan dan wawasan pada perspektif yang lebih luas tentang Pelayanan Publik menuju terwujudnya pemerintahan yang baik, semoga bermanfaat.

Bandung, Desember 2019

Penulis

## DAFTAR ISI

		<i>Halaman</i>
KATA PENGANTAR.....		iv
DAFTAR ISI .....		v
BAB I	PENTINGNYA PELAYANAN PUBLIK.....	1
	A. Pelayanan Publik.....	1
	B. Manajemen Pelayanan Publik .....	3
	1. Pengertian dan Produk Pelayanan.....	3
	2. Pelayanan Publik & <i>New Public Service</i> .....	4
BAB II	KONSEP DAN TEORI PELAYANAN PUBLIK.....	11
	A. Pengertian Pelayanan Publik.....	11
	B. Pelayanan Umum.....	12
	1. Timbulnya Pelayanan Umum.....	20
	2. Konsep Pelayanan Publik .....	21
	3. Prinsip Pelayanan Publik .....	23
	4. Klasifikasi Pelayanan Publik .....	25
	5. Asas-Asas Pelayanan Publik.....	28
	6. Konsepsi Pelayanan Publik Yang Ideal.....	28
BAB III	PELAYANAN PRIMA DAN KUALITAS PELAYANAN.....	32
	A. Pelayanan Prima.....	32
	1. Pengertian Pelayanan Prima .....	32
	2. Konsep Pelayanan Prima .....	34
	B. Kualitas Pelayanan.....	35
	1. Pengertian Kualitas Pelayanan.....	35
	2. Macam-Macam Kualitas Pelayanan .....	36
	3. Prinsip Menyiapkan Kualitas Pelayanan .....	40
	4. Perilaku Melayani.....	40
BAB IV	GOOD GOVERNANCE : KONSEP DAN PELAKSANAAN.....	42
	A. Unsur, Prinsip, Elemen <i>Good Governance</i> .....	47
	B. Pentingnya Penerapan <i>Good Governance</i> .....	61
	C. Kepuasan Pelanggan.....	63
BAB V	PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH.....	69
	A. Hambatan Birokrasi.....	69
	B. Konsep Kualitas Pelayanan .....	72
	C. Penyediaan Pelayanan Publik Berkualitas .....	86
BAB VI	KESENJANGAN (GAP) KUALITAS PELAYANAN.....	92
	A. Konsep Dan Pengukuran.....	92
	• Gap 1 : <i>Customers Expectations – Management Perceptions</i> <i>Gap</i> .....	94
	• Gap 2 : <i>Management’s Perceptions-Service Quality</i> <i>Specification Gap</i> .....	94

	• Gap 3 : <i>Service Quality Specifications – Service Delivery Gap</i> .....	95
	• Gap 4 : <i>Service Delivery – External Communications Gap</i> .....	96
	B. Konsep Pelayanan Perizinan .....	101
	C. Konsep Pelayanan Berkualitas Bidang Perijinan .....	107
BAB VII	KUALITAS PELAYANAN .....	113
	A. Konsep dan Pengukuran.....	113
	B. Gap Dalam Pelayanan Publik.....	127
	C. Prinsip Pelayanan Publik .....	128
	D. Konsep Servqual ( <i>Service Quality</i> ).....	130
	E. Karakteristik Pelayanan Publik .....	133
BAB VIII	STANDAR PELAYANAN .....	135
	A. Standar Pelayanan.....	135
	B. Maklumat Pelayanan.....	136
	C. Standar Pelayanan Minimal .....	136
	D. Latar Belakang Dan Dasar Hukum Kewenangan Wajib .....	137
	E. Pemahaman Kewenangan Wajib Dan SPM.....	140
	F. Tujuan SPM.....	142
BAB IX	PELAYANAN PUBLIK SEKTOR KESEHATAN MASYARAKAT .....	144
	A. Kualitas Pelayanan Publik .....	160
	Daftar Pustaka.....	171
BAB X	PENELITIAN PELAYANAN PUBLIK .....	175
	Penelitian 1	
	Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Kantor	
	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Penanaman Modal	
	(BPPTPM) Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat.....	175
	Abstrak.....	176
	A. Pendahuluan .....	176
	B. Metode Penelitian.....	178
	C. Kerangka Teori.....	179
	1. Pelayanan Publik .....	179
	2. Konsep Kualitas Pelayanan .....	180
	D. Hasil Penelitian Dan Pembahasan .....	184
	1. Aspek Kemudahan Dalam Pelayanan IMB .....	184
	2. Aspek Kecepatan Dalam Pelayanan IMB .....	186
	3. Aspek Ketepatan Dalam Pelayanan IMB .....	189
	4. Aspek Keamanan Dalam Pelayanan IMB .....	191
	5. Faktor Kendala Hadirnya ( <i>Delivery</i> ) Pelayanan Berkualitas .....	194
	E. Penutup .....	195
	1. Kesimpulan.....	195
	2. Rekomendasi .....	195
	Daftar Pusaka.....	196

Penelitian 2	
Pengaruh Pengelolaan Terhadap Aksesibilitas Terminal (Studi Tentang Pengelolaan Terminal Cicaheum Kota Bandung).....	197
Abstrak.....	197
A. Pendahuluan .....	197
B. Landasan Teori .....	201
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	201
2. Pengelolaan Terminal .....	202
3. Aksesibilitas Calon Penumpang .....	203
C. Metode Penelitian.....	204
D. Hasil Dan Pembahasan .....	205
1. Pengaruh Perencanaan Terminal Cicaheum Kota Bandung Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	205
2. Pengaruh Pelaksanaan Terminal Cicaheum Kota Bandung Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	207
3. Pengaruh Pengawasan Terminal Cicaheum Kota Bandung Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	210
4. Pengaruh Pengelolaan Terminal Cicaheum Kota Bandung Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	211
E. Penutup .....	212
1. Kesimpulan.....	212
2. Saran .....	213
Daftar Pustaka.....	214

## DAFTAR TABEL

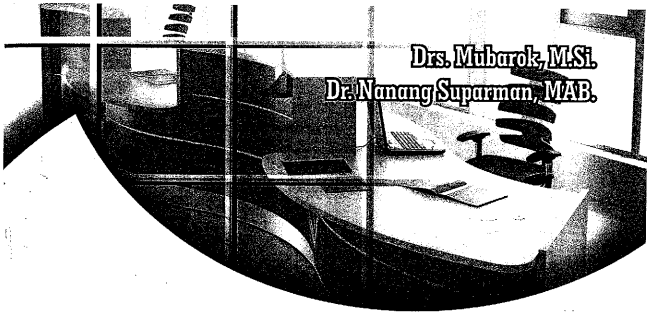
	<i>Halaman</i>
Tabel 1.1 Perbedaan Utama Manajemen Pelayanan Publik dan Sektor Privat ....	4
Tabel 1.2 Pelayanan Publik Wajib Diberikan Kepada Warga Negara .....	9
Tabel 1.3 Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya.....	10
Tabel 4.1 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Bhatta, Gambir, Tahun 1996 .....	49
Tabel 4.2 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut UNDP ( <i>United Nation Development Programme</i> ), Tahun 1997 .....	49
Tabel 4.3 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Mustopadidjaja, Tahun 1997 .....	49
Tabel 4.4 Asas <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.....	50
Tabel 4.5 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Prof. Dr. H. Tjokroamidjojo, Bintoro, MA. Tahun 2000.....	50
Tabel 4.6 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 200 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.....	51
Tabel 4.7 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Musyawarah Konferensi Nasional Kepemerintahan Daerah yang Baik, Disepakati Anggota : Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKASI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKASI), Tahun 2001 .....	51
Tabel 4.8 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .....	54
Tabel 4.9 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara), Tahun 2003.....	54
Tabel 4.10 Asas <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan .....	55
Tabel 4.11 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 14 Tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Berih dan Berwibawa .....	55
Tabel 4.12 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan asional/Bappenas, Tahun 2005 (Hasil Revisi).....	56
Tabel 7.1 Peringkat Kualitas Birokrasi Tahun 2001 .....	121
Tabel 10.1 Jenis IMB Kabupaten Cianjur .....	177
Tabel 10.2 Rekapitulasi IMB Tahun 2015 .....	186



Tabel 10.3 Rekapitulasi Jumlah Bis dan Penumpang yang diberangkatkan pada Terminal Bis Cicaheum.....	199
Tabel 10.4 Target dan Realisasi Pendapatan Retribusi Terminal Bis Cicaheum....	200
Tabel 10.5 Jumlah Armada Bis di Terminal Cicaheum .....	200

## DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 6.1 Kesenjangan Antara Harapan Pelanggan dan Persepsi Manajemen.....	94
Gambar 6.2 Kesenjangan Antara Persepsi Manajemen Terhadap Harapan Konsumen, dan Spesifikasi Kualitas Jasa.....	95
Gambar 6.3 Kesenjangan Antara <i>Service Quality Specification</i> .....	96
Gambar 6.4 Kesenjangan Antara Penyampaian Jasa dan Komunikasi Eksternal.....	96
Gambar 6.5 Konsep Model Kualitas Pelayanan ( <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> ) Customers (Konsumen) .....	100
Gambar 7.1 <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> (Konsep Model Kualitas Pelayanan) .....	128
Gambar 10.1 Konsep Model Kualitas Pelayanan ( <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> ) Customers (Konsumen) .....	183
Gambar 10.2 Grafik Kemudahan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	185
Gambar 10.3 Skema Tahapan IMB .....	187
Gambar 10.4 Grafik Kecepatan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	188
Gambar 10.5 Grafik Ketepatan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	190
Gambar 10.6 Grafik Profil Sertifikat IMB Kualitas Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur Pada Aspek Keamanan .....	193
Gambar 10.7 Kerangka Pemikiran .....	204



**Drs. Mubarak, M.Si.**  
**Dr. Nanang Suparman, MAB.**

# **PELAYANAN PUBLIK KONTEMPORER**



Penerbit  
Administrasi Publik  
VISIP, UIN Sunan Gunung Djati Bandung

## DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
BAB I PENTINGNYA PELAYANAN PUBLIK .....	1
A. Pelayanan Publik .....	1
B. Manajemen Pelayanan Publik .....	3
1. Pengertian dan Produk Pelayanan .....	3
2. Pelayanan Publik & <i>New Public Service</i> .....	4
BAB II KONSEP DAN TEORI PELAYANAN PUBLIK .....	11
A. Pengertian Pelayanan Publik .....	11
B. Pelayanan Umum .....	12
1. Timbulnya Pelayanan Umum .....	20
2. Konsep Pelayanan Publik .....	21
3. Prinsip Pelayanan Publik .....	23
4. Klasifikasi Pelayanan Publik .....	25
5. Asas-Asas Pelayanan Publik .....	28
6. Konsepsi Pelayanan Publik Yang Ideal .....	28
BAB III PELAYANAN PRIMA DAN KUALITAS PELAYANAN .....	32
A. Pelayanan Prima .....	32
1. Pengertian Pelayanan Prima .....	32
2. Konsep Pelayanan Prima .....	34
B. Kualitas Pelayanan .....	35
1. Pengertian Kualitas Pelayanan .....	35
2. Macam-Macam Kualitas Pelayanan .....	36
3. Prinsip Menyiapkan Kualitas Pelayanan .....	40
4. Perilaku Melayani .....	40
BAB IV GOOD GOVERNANCE : KONSEP DAN PELAKSANAAN .....	42
A. Unsur, Prinsip, Elemen <i>Good Governance</i> .....	47
B. Pentingnya Penerapan <i>Good Governance</i> .....	61
C. Kepuasan Pelanggan .....	63
BAB V PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH .....	69
A. Hambatan Birokrasi .....	69
B. Konsep Kualitas Pelayanan .....	72
C. Penyediaan Pelayanan Publik Berkualitas .....	86
BAB VI KESENJANGAN (GAP) KUALITAS PELAYANAN .....	92
A. Konsep Dan Pengukuran .....	92
• Gap 1 : <i>Customers Expectations – Management Perceptions Gap</i> .....	94
• Gap 2 : <i>Management's Perceptions-Service Quality Specification Gap</i> .....	94

	• Gap 3 : <i>Service Quality Specifications – Service Delivery Gap</i> .....	95
	• Gap 4 : <i>Service Delivery – External Communications Gap</i> .....	96
	B. Konsep Pelayanan Perizinan .....	101
	C. Konsep Pelayanan Berkualitas Bidang Perijinan .....	107
BAB VII	KUALITAS PELAYANAN .....	113
	A. Konsep dan Pengukuran.....	113
	B. Gap Dalam Pelayanan Publik.....	127
	C. Prinsip Pelayanan Publik .....	128
	D. Konsep <i>Servqual (Service Quality)</i> .....	130
	E. Karakteristik Pelayanan Publik .....	133
BAB VIII	STANDAR PELAYANAN .....	135
	A. Standar Pelayanan.....	135
	B. Maklumat Pelayanan.....	136
	C. Standar Pelayanan Minimal.....	136
	D. Latar Belakang Dan Dasar Hukum Kewenangan Wajib .....	137
	E. Pemahaman Kewenangan Wajib Dan SPM.....	140
	F. Tujuan SPM.....	142
BAB IX	PELAYANAN PUBLIK SEKTOR KESEHATAN MASYARAKAT .....	144
	A. Kualitas Pelayanan Publik .....	160
	Daftar Pustaka.....	171
BAB X	PENELITIAN PELAYANAN PUBLIK .....	175
	Penelitian 1	
	Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Kantor	
	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Penanaman Modal	
	(BPPTPM) Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat.....	175
	Abstrak.....	176
	A. Pendahuluan .....	176
	B. Metode Penelitian.....	178
	C. Kerangka Teori.....	179
	1. Pelayanan Publik .....	179
	2. Konsep Kualitas Pelayanan.....	180
	D. Hasil Penelitian Dan Pembahasan .....	184
	1. Aspek Kemudahan Dalam Pelayanan IMB .....	184
	2. Aspek Kecepatan Dalam Pelayanan IMB .....	186
	3. Aspek Ketepatan Dalam Pelayanan IMB .....	189
	4. Aspek Keamanan Dalam Pelayanan IMB .....	191
	5. Faktor Kendala Hadirnya ( <i>Delivery</i> ) Pelayanan Berkualitas .....	194
	E. Penutup .....	195
	1. Kesimpulan.....	195
	2. Rekomendasi .....	195
	Daftar Pusaka.....	196

Penelitian 2	
Pengaruh Pengelolaan Terhadap Aksesibilitas Terminal (Studi	
Tentang Pengelolaan Terminal Cicaheum Kota Bandung).....	197
Abstrak.....	197
A. Pendahuluan.....	197
B. Landasan Teori.....	201
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	201
2. Pengelolaan Terminal.....	202
3. Aksesibilitas Calon Penumpang.....	203
C. Metode Penelitian.....	204
D. Hasil Dan Pembahasan.....	205
1. Pengaruh Perencanaan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang.....	205
2. Pengaruh Pelaksanaan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang.....	207
3. Pengaruh Pengawasan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang.....	210
4. Pengaruh Pengelolaan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang.....	211
E. Penutup.....	212
1. Kesimpulan.....	212
2. Saran.....	213
Daftar Pustaka.....	214

## DAFTAR TABEL

	<i>Halaman</i>
Tabel 1.1 Perbedaan Utama Manajemen Pelayanan Publik dan Sektor Privat....	4
Tabel 1.2 Pelayanan Publik Wajib Diberikan Kepada Warga Negara.....	9
Tabel 1.3 Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya.....	10
Tabel 4.1 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Bhatta, Gambir, Tahun 1996 .....	49
Tabel 4.2 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut UNDP ( <i>United Nation Development Programme</i> ), Tahun 1997 .....	49
Tabel 4.3 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Mustopadidjaja, Tahun 1997 .....	49
Tabel 4.4 Asas <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.....	50
Tabel 4.5 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Prof. Dr. H. Tjokroamidjojo, Bintoro, MA, Tahun 2000.....	50
Tabel 4.6 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 200 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.....	51
Tabel 4.7 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Musyawarah Konferensi Nasional Kepemerintahan Daerah yang Baik, Disepakati Anggota : Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKASI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKASI), Tahun 2001 .....	51
Tabel 4.8 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .....	54
Tabel 4.9 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara), Tahun 2003.....	54
Tabel 4.10 Asas <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan.....	55
Tabel 4.11 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 14 Tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Berih dan Berwibawa .....	55
Tabel 4.12 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Tahun 2005 (Hasil Revisi).....	56
Tabel 7.1 Peringkat Kualitas Birokrasi Tahun 2001 .....	121
Tabel 10.1 Jenis IMB Kabupaten Cianjur.....	177
Tabel 10.2 Rekapitulasi IMB Tahun 2015 .....	186

Tabel 10.3 Rekapitulasi Jumlah Bis dan Penumpang yang diberangkatkan pada Terminal Bis Cicaheum.....	199
Tabel 10.4 Target dan Realisasi Pendapatan Retribusi Terminal Bis Cicaheum....	200
Tabel 10.5 Jumlah Armada Bis di Terminal Cicaheum.....	200



## DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 6.1 Kesenjangan Antara Harapan Pelanggan dan Persepsi Manajemen.....	94
Gambar 6.2 Kesenjangan Antara Persepsi Manajemen Terhadap Harapan Konsumen, dan Spesifikasi Kualitas Jasa.....	95
Gambar 6.3 Kesenjangan Antara <i>Service Quality Specification</i> .....	96
Gambar 6.4 Kesenjangan Antara Penyampaian Jasa dan Komunikasi Eksternal.....	96
Gambar 6.5 Konsep Model Kualitas Pelayanan ( <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> ) Customers (Konsumen) .....	100
Gambar 7.1 <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> (Konsep Model Kualitas Pelayanan) .....	128
Gambar 10.1 Konsep Model Kualitas Pelayanan ( <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> ) Customers (Konsumen) .....	183
Gambar 10.2 Grafik Kemudahan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	185
Gambar 10.3 Skema Tahapan IMB .....	187
Gambar 10.4 Grafik Kecepatan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	188
Gambar 10.5 Grafik Ketepatan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	190
Gambar 10.6 Grafik Profil Sertifikat IMB Kualitas Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur Pada Aspek Keamanan .....	193
Gambar 10.7 Kerangka Pemikiran .....	204

## DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENTINGNYA PELAYANAN PUBLIK.....	1
A. Pelayanan Publik.....	1
B. Manajemen Pelayanan Publik.....	3
1. Pengertian dan Produk Pelayanan.....	3
2. Pelayanan Publik & <i>New Public Service</i> .....	4
BAB II KONSEP DAN TEORI PELAYANAN PUBLIK.....	11
A. Pengertian Pelayanan Publik.....	11
B. Pelayanan Umum.....	12
1. Timbulnya Pelayanan Umum.....	20
2. Konsep Pelayanan Publik.....	21
3. Prinsip Pelayanan Publik.....	23
4. Klasifikasi Pelayanan Publik.....	25
5. Asas-Asas Pelayanan Publik.....	28
6. Konsepsi Pelayanan Publik Yang Ideal.....	28
BAB III PELAYANAN PRIMA DAN KUALITAS PELAYANAN.....	32
A. Pelayanan Prima.....	32
1. Pengertian Pelayanan Prima.....	32
2. Konsep Pelayanan Prima.....	34
B. Kualitas Pelayanan.....	35
1. Pengertian Kualitas Pelayanan.....	35
2. Macam-Macam Kualitas Pelayanan.....	36
3. Prinsip Menyiapkan Kualitas Pelayanan.....	40
4. Perilaku Melayani.....	40
BAB IV GOOD GOVERNANCE : KONSEP DAN PELAKSANAAN.....	42
A. Unsur, Prinsip, Elemen <i>Good Governance</i> .....	47
B. Pentingnya Penerapan <i>Good Governance</i> .....	61
C. Kepuasan Pelanggan.....	63
BAB V PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH.....	69
A. Hambatan Birokrasi.....	69
B. Konsep Kualitas Pelayanan.....	72
C. Penyediaan Pelayanan Publik Berkualitas.....	86
BAB VI KESENJANGAN (GAP) KUALITAS PELAYANAN.....	92
A. Konsep Dan Pengukuran.....	92
• Gap 1 : <i>Customers Expectations – Management Perceptions Gap</i> .....	94
• Gap 2 : <i>Management's Perceptions-Service Quality Specification Gap</i> .....	94

	• Gap 3 : <i>Service Quality Specifications – Service Delivery Gap</i> .....	95
	• Gap 4 : <i>Service Delivery – External Communications Gap</i> .....	96
	B. Konsep Pelayanan Perizinan .....	101
	C. Konsep Pelayanan Berkualitas Bidang Perijinan .....	107
BAB VII	KUALITAS PELAYANAN .....	113
	A. Konsep dan Pengukuran.....	113
	B. Gap Dalam Pelayanan Publik.....	127
	C. Prinsip Pelayanan Publik .....	128
	D. Konsep Servqual ( <i>Service Quality</i> ).....	130
	E. Karakteristik Pelayanan Publik .....	133
BAB VIII	STANDAR PELAYANAN .....	135
	A. Standar Pelayanan.....	135
	B. Maklumat Pelayanan.....	136
	C. Standar Pelayanan Minimal .....	136
	D. Latar Belakang Dan Dasar Hukum Kewenangan Wajib .....	137
	E. Pemahaman Kewenangan Wajib Dan SPM.....	140
	F. Tujuan SPM.....	142
BAB IX	PELAYANAN PUBLIK SEKTOR KESEHATAN MASYARAKAT .....	144
	A. Kualitas Pelayanan Publik .....	160
	Daftar Pustaka.....	171
BAB X	PENELITIAN PELAYANAN PUBLIK .....	175
	Penelitian 1	
	Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Kantor	
	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Penanaman Modal	
	(BPPTPM) Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat.....	175
	Abstrak.....	176
	A. Pendahuluan .....	176
	B. Metode Penelitian.....	178
	C. Kerangka Teori.....	179
	1. Pelayanan Publik .....	179
	2. Konsep Kualitas Pelayanan.....	180
	D. Hasil Penelitian Dan Pembahasan .....	184
	1. Aspek Kemudahan Dalam Pelayanan IMB .....	184
	2. Aspek Kecepatan Dalam Pelayanan IMB .....	186
	3. Aspek Ketepatan Dalam Pelayanan IMB .....	189
	4. Aspek Keamanan Dalam Pelayanan IMB .....	191
	5. Faktor Kendala Hadirnya ( <i>Delivery</i> ) Pelayanan Berkualitas .....	194
	E. Penutup .....	195
	1. Kesimpulan.....	195
	2. Rekomendasi.....	195
	Daftar Pusaka.....	196

	Penelitian 2	
	Pengaruh Pengelolaan Terhadap Aksesibilitas Terminal (Studi	
	Tentang Pengelolaan Terminal Cicaheum Kota Bandung).....	197
	Abstrak.....	197
	A. Pendahuluan .....	197
	B. Landasan Teori .....	201
	1. Pengertian Kebijakan Publik.....	201
	2. Pengelolaan Terminal .....	202
	3. Aksesibilitas Calon Penumpang .....	203
	C. Metode Penelitian.....	204
	D. Hasil Dan Pembahasan .....	205
	1. Pengaruh Perencanaan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
	Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	205
	2. Pengaruh Pelaksanaan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
	Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	207
	3. Pengaruh Pengawasan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
	Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	210
	4. Pengaruh Pengelolaan Terminal Cicaheum Kota Bandung	
	Terhadap Aksesibilitas Calon Penumpang .....	211
	E. Penutup .....	212
	1. Kesimpulan.....	212
	2. Saran.....	213
	Daftar Pustaka.....	214

## DAFTAR TABEL

	<i>Halaman</i>
Tabel 1.1 Perbedaan Utama Manajemen Pelayanan Publik dan Sektor Privat....	4
Tabel 1.2 Pelayanan Publik Wajib Diberikan Kepada Warga Negara.....	9
Tabel 1.3 Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya.....	10
Tabel 4.1 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Bhatta, Gambir, Tahun 1996 .....	49
Tabel 4.2 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut UNDP ( <i>United Nation Development Programme</i> ), Tahun 1997 .....	49
Tabel 4.3 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Mustopadidjaja, Tahun 1997 .....	49
Tabel 4.4 Asas <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.....	50
Tabel 4.5 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Prof. Dr. H. Tjokroamidjojo, Bintoro, MA. Tahun 2000.....	50
Tabel 4.6 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 200 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.....	51
Tabel 4.7 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Musyawarah Konferensi Nasional Pemerintahan Daerah yang Baik, Disepakati Anggota : Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKASI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKASI), Tahun 2001 .....	51
Tabel 4.8 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi .....	54
Tabel 4.9 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut LAN (Lembaga Administrasi Negara), Tahun 2003.....	54
Tabel 4.10 Asas <i>Good governance</i> Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan .....	55
Tabel 4.11 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 14 Tentang Penciptaan Tata Pemerintahan yang Berih dan Berwibawa .....	55
Tabel 4.12 Prinsip <i>Good governance</i> Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Tahun 2005 (Hasil Revisi) .....	56
Tabel 7.1 Peringkat Kualitas Birokrasi Tahun 2001 .....	121
Tabel 10.1 Jenis IMB Kabupaten Cianjur .....	177
Tabel 10.2 Rekapitulasi IMB Tahun 2015 .....	186

Tabel 10.3 Rekapitulasi Jumlah Bis dan Penumpang yang diberangkatkan pada Terminal Bis Cicaheum.....	199
Tabel 10.4 Target dan Realisasi Pendapatan Retribusi Terminal Bis Cicaheum....	200
Tabel 10.5 Jumlah Armada Bis di Terminal Cicaheum .....	200

## DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 6.1 Kesenjangan Antara Harapan Pelanggan dan Persepsi Manajemen.....	94
Gambar 6.2 Kesenjangan Antara Persepsi Manajemen Terhadap Harapan Konsumen, dan Spesifikasi Kualitas Jasa.....	95
Gambar 6.3 Kesenjangan Antara <i>Service Quality Specification</i> .....	96
Gambar 6.4 Kesenjangan Antara Penyampaian Jasa dan Komunikasi Eksternal.....	96
Gambar 6.5 Konsep Model Kualitas Pelayanan ( <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> ) Customers (Konsumen) .....	100
Gambar 7.1 <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> (Konsep Model Kualitas Pelayanan) .....	128
Gambar 10.1 Konsep Model Kualitas Pelayanan ( <i>The Conceptual Model of Service Quality</i> ) Customers (Konsumen) .....	183
Gambar 10.2 Grafik Kemudahan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	185
Gambar 10.3 Skema Tahapan IMB .....	187
Gambar 10.4 Grafik Kecepatan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	188
Gambar 10.5 Grafik Ketepatan Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur .....	190
Gambar 10.6 Grafik Profil Sertifikat IMB Kualitas Pelayanan Petugas BPPTPM Kab. Cianjur Pada Aspek Keamanan .....	193
Gambar 10.7 Kerangka Pemikiran .....	204

## BAB I

### PENTINGNYA PELAYANAN PUBLIK

#### A. Pelayanan Publik

Pemerintah adalah pelayanan publik, mengandung makna tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk melayani masyarakat. Makin berkembangnya teknologi informasi menciptakan suatu tatanan masyarakat yang terkoneksi, tanpa sekat hal ini berimplikasi pada meningkatnya harapan masyarakat terhadap layanan publik yang berkualitas. Sebagai penyelenggara layanan publik, pemerintah dihadapkan pada perubahan global yang bersifat eksponensial ganda (*double exponential*) dimana perubahan tersebut telah menggoyahkan kemampuan pemerintah dalam merespon dan memenuhi tingkat harapan dan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat. Pelayanan publik di tengah-tengah masyarakat dewasa ini menjadi bagian integral dari reformasi birokrasi menjadikannya penuh dinamika antara harapan masyarakat dan realitas layanan yang diberikan. Pelayanan publik menurut Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan publik menyatakan bahwa "Pelayanan Publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik". Dengan demikian makna dari Undang-undang tersebut pelayanan dapat dibedakan menjadi dua jenis layanan yaitu pelayanan administratif dan pelayanan barang. Adapun penyelenggara pelayanan publik sektor pemerintah terdiri dari aktor-aktor penyelenggara negara, penyelenggara ekonomi negara, lembaga-lembaga pelayanan yang ditunjuk oleh negara, dan koperasi.

Era kontemporer atau era digital yang juga dikenal dengan disruption 4.0 semakin menunjukkan karakteristik pelayanan publik yang cepat dan mudah pada semua aspek layanan masyarakat semuanya dimulai dengan inovasi layanan di sektor swasta dengan memanfaatkan teknologi informasi dan dikemas melalui kreasi aplikasi-aplikasi tertentu. Perubahan cepat yang dilalui oleh sektor privat tersebut telah mendorong pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dengan keluasaan fungsi yang dimilikinya melalui kebijakan publik yang dijalankan mengembangkan

layanan publik untuk masyarakat kontemporer dengan segala atribut kepentingan dan berusaha melakukan 'lompatan' kualitas pelayanan publik.

Perubahan yang cepat dan serba tidak terduga pada tataran lokal, nasional, kawasan maupun internasional sebagai dampak globalisasi yang menyebar ke seluruh penjuru dunia telah membawa akibat pada persepsi publik yang terkait dengan kesadaran tiap warga negara untuk memperoleh hak-hak publik yang wajib dipenuhi oleh pemerintah. George Vielmetter and Yvone Sell (2014) mengemukakan 6 megatrends 2030 yang akan mengubah performa pemerintahan secara radikal. Pertama, globalisasi 2.0 yaitu Bergeraknya pusat kemajuan dan pertumbuhan ekonomi dari barat ke timur. China dan India akan mengambil alih peran kepemimpinan tersebut. Kedua, krisis energi dan kerusakan lingkungan yang masif yang menjadikan terjadinya potensi perang di berbagai belahan dunia untuk memperebutkan sumber daya energi. Ketiga, perubahan demografi kependudukan menuju kepada populasi yang menua (*aging society*). Keempat, perkembangan masif teknologi informasi dan komunikasi telah melahirkan era digital, era dimana masyarakat selalu mengawasi apa yang dilakukan oleh pemerintah (*people always on*). Kelima, konvergensi atau bersatunya perkembangan berbagai teknologi baru, seperti nano, bio, robotic, dan IT akan menyebabkan sebuah era baru yang akan merombak tatanan struktural, kultural, dan social masyarakat dan secara global. Dan keenam, menguatnya gejala individualisme dan pluralisme yang lahir dari masyarakat dengan penghasilan yang lebih tinggi (*higher income society*) dari generasi milenial.

Beritik tolak dari fenomena tersebut perbaikan manajemen pemerintahan baik secara gradual maupun secara radikal mutlak diperlukan tentu hal tersebut membutuhkan proses panjang dengan menerapkan transformasi sistem pemerintahan dan mendorong perbaikan kinerja secara akseleratif. Kepastian manajemen pemerintahan dapat dilakukan melalui pembangunan platform manajemen yang antisipatif terhadap pasar dan diterimanya asumsi baru bahwa pemerintah dapat dan harus melayani. Para pejabat pemerintah dan staf dituntut untuk berpijak pada paradigma baru yakni aparatur sebagai abdi masyarakat agar terbentuk negara yang kuat.

## B. Manajemen Pelayanan Publik

### 1. Pengertian dan Produk Pelayanan

Manajemen pelayanan publik adalah apapun aktivitas pengelolaan yang berkaitan dengan pemberian layanan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pemberi layanan kepada masyarakat penerima layanan yang secara teknis dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah atau badan hukum lain milik pemerintah sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun tidak langsung melalui kebijakan-kebijakan tertentu.

Manajemen pelayanan menurut Albrecht (1985) merupakan pendekatan totalitas organisasi untuk meningkatkan mutu pelayanan seperti yang diharapkan para konsumen. Organisasi layanan yang menempatkan konsumen sebagai subyek layanan yang harus terus dipenuhi ekspektasinya sejatinya organisasi layanan tersebut tengah membangun platform atau landasan kokoh bagi keberlangsungan organisasi jangka panjang. Pendapat lain tentang manajemen pelayanan dicetuskan oleh Gronroos (1990) bahwa manajemen pelayanan bertujuan untuk : 1) Memahami nilai kegunaan pelanggan dengan menggunakan produk atau jasa yang ditawarkan oleh organisasi dan bagaimana pelayanan atau produk termasuk aspek-aspek fisik dari pelayanan atau produk tersebut berkontribusi terhadap nilai kegunaan serta bagaimana kualitas dipersepsikan dalam hubungannya dengan pelanggan dan bagaimana perubahan kualitas tersebut. 2) Memahami bagaimana organisasi termasuk di dalamnya sumber daya manusia, teknologi, sumber-sumber daya, sistem dan kebiasaan-kebiasaan dapat menghasilkan dan memberikan nilai kegunaan atau kualitas pelayanan. 3) memahami bagaimana organisasi harus dikembangkan dan dikelola sehingga nilai kegunaan dan kualitas dapat tercapai. 4) Melaksanakan fungsi-fungsi organisasi sehingga nilai kegunaan pelayanan atau kualitas dapat tercapai dan tujuan-tujuan dari mereka yang terlibat dalam pelayanan tersebut dapat tercapai.

Sektor publik dan sektor privat saling melengkapi satu sama lain dalam menghadirkan layanan kepada masyarakat pelan tapi pasti dan tanpa disadari telah terjadi kompetisi kedua sektor tersebut dalam meraih simpati masyarakat (*customer*) dengan memberikan layanan publik prima, tak jarang dijumpai sektor

publik, pada era kontemporer ini mampu menyuguhkan layanan publik yang menyamai kualitas sektor privat bahkan beberapa diantaranya lebih unggul. Namun demikian karakteristik kedua entitas organisasi tersebut berbeda satu sama lainnya.

Tabel 1.1.

Perbedaan Utama Manajemen Pelayanan Publik dan Sektor Privat

Pelayanan Publik	Sektor Privat
Undang-undang, peraturan pemerintah, aturan hukum	Program perusahaan, arahan direktur
Kebutuhan ekonomi nasional	Kebutuhan pasar
Relatif terbuka pada pemerintah dan pengambilan keputusan; menekankan keterwakilan	Relatif rahasia; menekankan kepercayaan bisnis
Berpihak pada publik; melibatkan banyak stakeholders	Fokus utama pada shareholders dan pihak manajemen
Mempunyai nilai dan tujuan yang banyak <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelayanan</li> <li>• Kepentingan publik</li> <li>• Pemerataan</li> <li>• Profesionalisme</li> <li>• Partisipasi pelanggan</li> <li>• Perdagangan kompleks</li> </ul>	Relatif terbatas
Sumber utama berasal dari pajak	Sumber utama berasal dari keuntungan dan pinjaman

Sumber : Clive Holtam, "Key Challenges for services delivery", dalam Leslie Willcocks dan Jenny Harrow (peny), *Rediscovering Public Services Management*, McGraw-Hill Book Company, London, 1992, h. 85-6.

## 2. Pelayanan Publik & New Public Service

Entitas birokrasi merupakan rantai penghubung antara negara dan warganya untuk memberikan pelayanan publik yang baik, perlu diingat bahwa pelayanan publik bagian dari manifestasi birokrasi. Penguatan pada pentingnya kualitas pelayanan publik mulai berkembang secara paradigmatik sejak munculnya aspirasi yang luas tentang pelibatan masyarakat dalam proses dan implementasi program-program pembangunan juga keterlibatan dalam

evaluasi hasil-hasil pembangunan dengan menekankan pada keterjaminan hak-hak masyarakat. Paradigma *New Public Service (NPS)* suatu konsep yang diusung oleh Janet V. Demhart dan Robert D. Denhart melalui tulisan pada sebuah buku yang berjudul "*The New Public Service : Serving, Not Steering*", yang diterbitkan tahun 2003. Paradigma NPS sebagai antitesa paradigma administrasi mainstream saat itu yakni paradigma new public management yang berlandaskan pemikiran "*run government like a business*" atau "*market as solution to the ills of in public sector*".

Gagasan Denhardt tentang Pelayanan Publik Baru (PPB) menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, jujur, dan akuntabel. Dengan demikian pemerintah harus menjamin hak-hak warga negara dan memenuhi tanggung jawabnya kepada masyarakat dengan mengutamakan kepentingan masyarakat. "*Citizen First*" harus menjadi pegangan atau semboyan pemerintah (Denhardt and Gray, 1998).

NPS mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut : 1) Melayani warga negara, bukan *customer (Serve citizens, Not customer)*. 2) Mengutamakan kepentingan publik (*Seeks public interest*). 3) Kewarganegaraan lebih berharga dari kewirausahaan (*Value citizenship over entrepreneurship*). 4) Berpikir strategis, bertindak demokratis (*Think strategically, act democratically*). 5) Paham jika akuntabilitas bukan hal sederhana (*Recognize that accountability is not simple*). 6) Melayani ketimbang mengarahkan (*Serve rather than steer*). 7) Menghargai manusia bukan sekadar produktivitas (*Value people, not just productivity*).

Adapun dimensi keberhasilan dari penerapan NPS mengacu kepada keberhasilan penerapan konsep standar dan kualitas pelayanan publik yang minimal memerlukan dimensi yang mampu mempertimbangkan realitas dalam mengelola sektor-sektor publik yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Ada sepuluh dimensi untuk mengukur hal tersebut, mencakup : 1) *Tangible*, menekankan pada penyediaan fasilitas, fisik, personel, peralatan dan komunikasi. 2) *Reability*, kemampuan unit pelayanan untuk menciptakan yang dijanjikan dengan tepat. 3) *Responsiveness*, kemauan untuk membantu para

provider untuk bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan. 4) *Competence*, tuntutan untuk memiliki pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan. 5) *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, tanggap, bersahabat terhadap keinginan pelanggan serta mau melakukan kontak atau relasi pribadi. 6) *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat. 7) *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin dan bebas dari bahaya dan resiko. 8) *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan. 9) *Communication*, kemampuan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan, atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat. 10) *Understanding Customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dengan demikian ruang lingkup pelayanan publik mempunyai berbagai dimensi seperti : dimensi politik, dimensi ekonomi, dimensi sosial, dan dimensi organisasi serta dimensi komunikasi. Dimensi politik menyangkut hubungan antara warga negara dan politisi dan *policy maker* dalam pelayanan publik. Politisi dalam pemilihan umum menjanjikan kepada warga negara untuk meningkatkan fasilitas pendidikan atau bebas biaya pendidikan merupakan salah satu contoh kontrak politik antara kedua belah pihak. Sementara itu dimensi ekonomi mencakup pembiayaan pelayanan publik; apakah akan dibiayai oleh negara ataukah oleh pihak swasta. Dimensi sosial menyangkut pilihan-pilihan secara sengaja dalam kebijakan untuk mengalokasikan dan memproduksi pelayanan publik kepada kelompok sosial tertentu, misalnya kelompok masyarakat miskin. Dimensi organisasi dan komunikasi yang menyangkut kinerja organisasi pelayanan publik; standard kinerja, aparat pelaksana, komunikasi antara penerima pelayanan dengan pemberi pelayanan dan lain sebagainya.

Pelayanan publik memiliki karakteristik, dalam hal ini Olive Holtman (Leslie Willicocks dan Jenny Harraws, 1992) mengemukakan antara lain : 1) *Generally cannot choose customer*. 2) *Roles limited by legislation*. 3) *Politics institutionalized conflict*. 4) *Complex accountability*. 5) *Very open to security*. 6) *Action must be justified*. 7) *Objective-outputs difficult to state/measure*. Atas dasar karakteristik yang demikian maka pelayanan publik memerlukan

organisasi yang berbeda dengan organisasi yang dapat memilih konsumennya secara selektif. Setiap terjadi kenaikan harga atas suatu pelayanan publik harus dibicarakan atau harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pihak legislative (Achmad Nurmadi, 1999).

Jenis pelayanan publik seperti infrastruktur, listrik, penyediaan air bersih, dan sebagainya tidak sepenuhnya dapat diserahkan berdasarkan mekanisme pasar. Ada sebagian kelompok masyarakat yang tidak dapat menikmati pelayanan publik tertentu (ini berkaitan dengan aspek pemerataan), jika layanan publik dikelola oleh pasar/swasta. Gejala ini disebut kegagalan pasar (*market failure*). Salah satu bentuk intervensi pemerintah adalah dengan penyediaan barang-barang public (*public goods*) yang dicirikan oleh dua karakteristik, yaitu 1) "*Non-excludability*" dan 2) "*Non-rivalry consumption*". Karakteristik non-excludability diartikan bahwa orang-orang yang membayar agar dapat mengkonsumsi barang itu tidak dapat dipisahkan dari orang-orang yang tidak membayar tetapi dapat mengkonsumsinya juga. Sedangkan karakteristik Non-rivalry consumption diartikan bahwa bila seseorang mengkonsumsi barang itu, orang lain pun mempunyai kesempatan mengkonsumsinya pula.

Oleh karena itu pihak swasta tidak bersedia menghasilkan barang publik (mumi), maka pemerintahlah yang harus menyediakannya agar kesejahteraan seluruh masyarakat dapat ditingkatkan (Nurdjaman Arsjad, dkk, 1992). Intervensi pemerintah akan lebih menonjol dilakukan oleh pemerintah daerah yang bercirikan perdesaan (rural). Ini disebabkan tuntutan masyarakat di perkotaan lebih mendesak dibandingkan di perdesaan. Kenyataan yang dihindari adalah terjadinya pergeseran barang/jasa privat berubah menjadi barang/jasa publik (dan sebaliknya), misal pemadam kebakaran. Di perdesaan pemadam kebakaran bersifat barang/jasa privat sehingga tidak diperlukan Dinas Pemadam Kebakaran, tetapi di perkotaan berubah menjadi barang/jasa publik. Konsekuensinya adalah bila semakin banyak barang/jasa privat yang tidak dapat dihindari berubah sifat menjadi barang/jasa publik, maka beban pemerintah akan semakin tinggi. Hal ini sering dikaitkan sebagai fenomena *government growth* (Sudarsono, 1997). Pertumbuhan beban pemerintah ini akan semakin berlebihan bukan hanya karena berubahnya barang privat menjadi



No.	Pasal	Jenis Pelayanan	Bidang
15	28H	Perlindungan resiko	Asuransi jiwa,
16	28I	Perlindungan hukum,	Perlindungan hak
17	29	Kehidupan beragama	Agama
18	30	Keamanan dan	Keamanan
19	31	Pendidikan, dan	Pendidikan
20	32	Kebudayaan	Kebudayaan
21	33	Perekonomian	Ekonomi
22	34	Fakir miskin, anak- anak	Sosial dan kesehatan

Hasil Amandemen UUD 1945 ini secara mendasar melakukan perubahan besar terhadap kewajiban negara didalam memberikan pelayanan publik kepada warganegara yang mencakup bidang yang sangat luas, mulai dari bidang keamanan sampai dengan bidang sosial dan budaya. Kewajiban negara ini akan membawa konsekuensi politik yang besar kepada rezim politik yang sedang memerintah.

Tabel 1.3

Cara Operator Menterjemahkan Tugasnya

	Goal	Situasional	Harapan
Cara Menterjemahkan tugas	Tugas yang dilaksanakan sesuai dengan operasional goal, dan bukan official goal	Situasi lapangan	Sesuai dengan kelompok kerja
Contoh	Goal Dinas Kesehatan versus goal Perawat	Polisi melayani Masyarakat vs melindungi bisnis tertentu	Menjaga hutan vs kebutuhan kelompok pada uang

## BAB II

### KONSEP DAN TEORI PELAYANAN PUBLIK

#### A. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut Kotler (2003), "Pelayanan Publik" merupakan aktifitas yang ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain dan pada dasarnya tidak berwujud (*intangible*) dan tidak menghasilkan kepemilikan (*un-ownership*). Konsep tersebut mengandung makna bahwa pelayanan publik merupakan aktifitas pemerintah dalam melayani masyarakat secara kolektif pada seluruh segi kehidupan masyarakat. Konsekuensinya pelayanan publik tidak di bawah monopoli seseorang atau kelompok tertentu.

Pelayanan publik menurut Roth (1926 :1) adalah sebagai berikut : Pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makanan). Sedangkan Lewis dan Gilman (2005 :22) mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut : Pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung-jawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Pengertian pelayanan publik dari wikipedia adalah sebagai berikut : Pelayanan publik adalah istilah untuk layanan yang disediakan oleh pemerintah kepada warga negaranya, baik secara langsung (melalui sektor publik) atau dengan membiayai pemberian layanan swasta. Istilah ini dikaitkan dengan konsensus sosial (biasanya diwujudkan melalui pemilihan demokratis), yaitu bahwa layanan tertentu harus tersedia untuk semua kalangan tanpa memandang pendapatan mereka. Bahkan apabila layanan-layanan umum tersebut tersedia secara umum atau dibiayai oleh umum, layanan-layanan tersebut, karena alasan politis atau sosial, berada di bawah peraturan/regulasi yang lebih tinggi daripada peraturan yang berlaku untuk sektor ekonomi. Istilah layanan publik juga merupakan istilah lain untuk layanan sipil.

Dari berbagai pengertian pelayanan dan pelayanan publik di atas dapat disimpulkan definisi pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah) sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan masyarakat.

### B. Pelayanan Umum

Pelayanan umum berarti melayani sebuah jasa atau menerima jasa untuk dibutuhkan atau dilaksanakan dan dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan terhadap masyarakat ini merupakan salah satu dari sebuah tugas dan fungsi administrasi negara.

Pelayanan : "suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima oleh sebuah pengguna jasa, sebagai salah satu kekuatan untuk menggerak ataupun penggerak utama dalam sebuah pengoperasian dalam suatu bisnis" (Albert dalam Lovelock, 1991).

Pelayanan masyarakat yakni sebuah usaha yang dilaksanakan ataupun dilakukan oleh seseorang dan atau sebuah kelompok orang atau sebuah instansi yang memberikan sebuah bantuan dan sebuah kemudahan terhadap masyarakat dalam menentukan ataupun mencapai sebuah tujuan yang diinginkannya, (Thoha, 1991).

Kepentingan umum merupakan sebuah bentuk dari sebuah kepentingan yang menyangkut ataupun melibatkan banyak orang ataupun masyarakat, tidak bertentangan dengan sebuah norma-norma dan sebuah aturan-aturan yang kepentingannya tersebut bersumber pada sebuah kebutuhan ataupun kepentingan (hajat/hidup) semua banyak orang ataupun masyarakat itu" (Moenir, 1995). Dan tiga dan satu syarat yang membentuk kepentingan umum :

1. Adanya kepentingan.
2. Kebutuhan bersama.

3. Masyarakat, dengan syarat tidak bertentangan dengan sebuah norma ataupun sebuah aturan.

Secara luas kepentingan umum menyangkut ataupun berpengaruh untuk sebuah fasilitas yang sudah disediakan oleh sebuah fasilitas yang telah disediakan oleh sebuah badan organisasi yang berkaitan dengan sebuah kepentingan orang banyak dan sebuah pengorbanan yang tidak tampak. Dan setiap kegiatan yang dilaksanakannya oleh pihak lain yang ditujukan guna untuk memenuhi sebuah kepentingan dan hajat orang banyak, disebut pelayanan umum. Pelayanan umum yakni sebuah kegiatan yang dilaksanakan ataupun yang dilakukan oleh seseorang ataupun sebuah sekelompok orang dengan sebuah ataupun tujuan yang berlandaskan faktor material melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka untuk memenuhi sebuah usaha yang untuk memenuhi sebuah kepentingan orang lain dan sesuai dengan haknya. Pelayanan umum dapat diperhatikan dari sebuah adanya hak dan tanggung jawab yang sudah melekat pada masyarakat, sehingga pengertian umum harus dimaksudkan pada masyarakat.

Karakteristik pelayanan yang harus dimiliki organisasi pemberi pelayanan :

1. Prosedur pelayanan harus mudah dimengerti dan dipahami, mudah dilaksanakan sehingga bisa terhindar dari sebuah prosedur birokratik yang sangat berlebihan, dan berbelit-belit.
2. Pelayanan diberikan dengan sebuah kejelasan dan sebuah kepastian dari pelanggan.
3. Dan seorang pemberi layanan harus diusahakan sehingga efektif dan efisien.
4. Pemberi pelayanan harus memperhatikan kesepakatan dan ketepatan sebuah waktu yang telah ditentukan.
5. Dan pelanggan setiap saat mudah memperoleh sebuah informasi yang berkaitan dengan pelayanan secara terbuka
6. Dalam melayani, pelanggan diperlukan sebuah motto.

Pelayanan umum diharapkan :

1. Mudah dalam sebuah pengurusan bagi yang berkepentingan.
2. Mendapat pelayanan yang wajar.
3. Mendapat perlakuan sama tanpa pilih kasih.
4. Mendapat perlakuan jujur dan terus terang.

Pelayanan yang baik dan memuaskan akan berdampak positif bagi masyarakat, diantaranya :

1. Masyarakat menghargai dan bangga terhadap korp pegawai.
2. Masyarakat harus patuh terhadap segala sesuatu aturan yang telah disediakan.
3. Menggairahkan usaha yang ada di dalam masyarakat.
4. Menimbulkan peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat.

Kriteria yang menjadi pelayanan atau jasa sekaligus membedakannya dari sebuah barang :

1. Pelayanan merupakan sebuah *output* tak berbentuk.
2. Pelayanan merupakan sebuah *output* variabel, tidak standar.
3. Pelayanan tidak dapat di simpan didalam sebuah inventori, tetapi dapat dikonsumsi dalam produksi.
4. Terdapat sebuah hubungan langsung yang erat dengan sebuah pelayanan melalui proses pelayanan yang ada di dalam nya.
5. Pelanggan ikut berpartisipasi di dalam proses pelayanan yang ada di dalam sebuah pelayanan tersebut sehingga berjalan dengan baik.
6. Keterampilan personil "diserahkan" atau diberikan secara langsung kepada pelanggan yang sedang melakukan sebuah produk yang ia lakukan
7. Pelayanan ini tidak bisa atau tidak dapat di produksi secara masal ataupun secara ramai-ramai.
8. Membutuhkan pertimbangan pribadi tinggi individu sebuah pemberi pelayanan.
9. Perusahaan jasa pada umumnya bersifat padat dan karya.
10. Fasilitas pelayanan berada di dekat lokasi pelanggan.
11. Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subyektif.
12. Pengendalian kualitas terutama dibatasi pada pengendalian proses.
13. Pilihan penetapan harga lebih rumit ataupun susah.

Pelayanan umum merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh sebuah instansi pemerintahan pusat yang ada di sebuah Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah di dalam sebuah bentuk barang maupun itu jasa, baik di dalam sebuah rangka di dalam pemenuhan kebutuhan yang ada di masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan dan sebuah ketentuan dan peraturan perundang-undangan. Pelayanan umum harus mengandung unsur :

1. Hak dan kewajiban pemberi penerima sebuah pelayanan umum harus jelas dan harus diketahui terlebih dahulu sehingga jelas.
2. Pengaturan bentuk pelayanan umum harus sesuai dengan sebuah kondisi kebutuhan dan kemampuan yang ada di dalam sebuah masyarakat untuk membayar berdasarkan sebuah peraturan yang telah berlaku sehingga menjadi efektif dan efisien.
3. Mutu merupakan sebuah proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberikan sebuah pelayanan yang baik dan sebuah keamanan yang baik juga, kenyamanan dan kelancaran dan sebuah kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
4. Dan bila sebuah pelayanan umum oleh pemerintah terpaksa mahal, maka pemerintah berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat juga ikut serta dalam menyelenggarakan yang sesuai peraturan perundang-undangan (SK Menpan No 81/1993).

Pelayanan yang memberikan sebuah kepuasan terhadap pelanggan, dan sendi pelayanan umum harus memperhatikan :

1. Kesederhanan, prosedur/ataupun tata cara dalam sebuah pelayanan yang diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan kepastian mengenai :
  - a. Prosedur/tata cara pelayanan umum.
  - b. Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif.
  - c. Unit kerja dan atau jabatan yang berwenang dan harus bertanggung jawab dalam memberikan sebuah pelayanan umum.
  - d. Rincian biaya ataupun tarif/biaya pelayanan umum dan tata cara pembayarannya.
  - e. Jadwal waktu pelayanannya umum.
  - f. Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti yang ada dalam penerimaan permohonan/ kelengkapannya dalam sebagai alat untuk memastikan dalam proses pelayanan umum.
  - g. Pejabat yang menerima keluhan yang dikeluarkan oleh masyarakat

terhadap pelayanan.

3. Keamanan, proses dan hasil pelayanan umum dapat memberikan sebuah keamanan dan kenyamanan serta dapat memberi kepastian hukum.
4. Keterbukaan, prosedur dan tata cara, masyarakat dan persatuan kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal lain yang dapat berkaitan dengan sebuah proses pelayan umum itu wajib dinformasikan secara terbuka sehingga akan mudah untuk dipahami dan dimengerti oleh semua masyarakat baik diminta maupun tidak diminta oleh sebuah pelayanan yang ada di dalamnya.
5. Efisien merupakan sebuah :
  - a. Persyaratan pelayanan umum ini hanya dibatasi dengan sebuah hal yang sangat berkaitan secara langsung dengan sebuah pencapaian ataupun target sasaran sebuah pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara sebuah persyaratan dengan produk pelayanan yang telah diberikan sebelumnya kepada sebuah pelanggan yang ada di dalam sebuah pelayanan umum.
  - b. Dicegah adanya sebuah pengulangan ataupun pemenuhan kelengkapan sebuah persyaratan, dalam hal ini proses pelayanannya harus memenuhi sebuah kelengkapan dalam mempersyaratkan sebuah satuan dari kerja/instansi pemerintahan lain yang terkait sebelumnya kepada sebuah pelayanan yang ada di sebuah prosedur pelayanan umum tersebut.
6. Ekonomi
  - a. Nilai barang dan jasa pelayanan umum dan tidak memenuhi dan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajiban ataupun ketetapan yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh sebuah prosedur ataupun sebuah pelayanan umum yang ada.
  - b. Kondisi dan kemampuan masyarakat di dalam untuk membayar secara umum jadi melihat sebuah kondisi terlebih dahulu kepada masyarakat yang ingin membayar sebuah pajak ataupun yang lainnya sehingga kita bisa mengetahui dengan jelas bagaimana kondisi perekonomian yang ada di dalam keluarga ataupun masyarakat yang ada.
  - c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh

pemerintah maupun pelayanan umum yang ada di dalamnya untuk mematuhi dan melaksanakan tugas ataupun kewajiban yang ada sebelumnya sehingga bisa berjalan dengan baik sebagaimana semestinya yang telah terjadi.

7. Keadilan yang merata, cakupan/jangkauan pelayanan umum yang sudah diusahakan seluas mungkin dan sebanyak mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan dengan secara adil dan baik sebelumnya sehingga pelayanan umum di sini dipandang menjadi baik dan berjalan dengan baik sehingga bisa diterapkan di sebuah ataupun di dalam sebuah prosedur yang ada.
8. Ketepatan waktu, merupakan sebuah pelayanan umum yang dapat diselesaikan dalam tempo waktu yang telah ditentukan sebelumnya (Sk. Menpan No. 81/1993) sehingga peraturan ini harus sepenuhnya ditaati dan dilaksanakan sehingga bisa berjalan dengan baik sebelumnya.

SK Menpan Nomor 81/1993 dipertegas dalam INPRES1/1995, Surat Edaran menko-wasbangpan No. 56/1998 berisi :

1. Dalam waktu secepat-cepatnya mengambil langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat pada masing-masing unit kerja/kantor pelayan usaha milik negara.
2. Langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat diupayakan dengan :
  - a. Menerbitkan pedoman pelayanan yang memuat : persyaratan, prosedur biaya/tarif pelayanan dan batas waktu dalam menyelesaikan pelayanan, dalam bentuk buku panduan/pengumuman/ melalui media lain.
  - b. Menempatkan petugas yang bertanggung jawab melakukan sebuah pengecekan kelengkapan persyaratan dan permohonan untuk kepastian mengenai hal yang diterima ataupun ditolaknya sebuah berkas tersebut pada saat itu juga.
  - c. Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batasan waktu ditetapkan dan bila batas waktu yang telah ditentukannya ataupun waktu yang telah ditetapkan dan terlampui, maka permohonan berarti di persetujui.
  - d. Melarang dan atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk pengeluaran liar, diluar biaya dan jasa pelayanan yang telah ditetapkan.

### BAB III

## PELAYANAN PRIMA DAN KUALITAS PELAYANAN

#### A. Pelayanan Prima

##### 1. Pengertian pelayanan prima

Kata "layanan prima" atau layanan istimewa (*excellent service*) dalam dunia bisnis sekarang dinyatakan dengan istilah "*Service Excellence*".

Adakah perbedaan antara pelayanan prima yang dikenal dengan (*Service Excellence*) dengan pelayanan kepada konsumen/pelanggan (*consumer/consumer service*) dan program kepedulian terhadap pelanggan atau peduli pelanggan, atau urusan pelanggan (*customer care*)? Sebetulnya tidak begitu jauh berbeda, bahkan dapat dikatakan sama, karena pada hakikatnya layanan prima atau pelayanan prima bertitik tolak pada upaya pelayanan bisnis untuk memberikan layanan terbaiknya sebagai wujud kepedulian perusahaan kepada konsumen/pelanggan. Jika ada perbedaan, hanyalah sedikit saja, yaitu karena perbedaan dalam penggunaan berbagai konsep pendekatannya saja.

Maka dari itu dengan adanya persamaan titik tolak dan tujuan dalam konsep layanan kepada pelanggan (*customer service*), kepedulian kepada pelanggan (*customer care*), dan pelayanan prima (*service excellence*) maka dapat disimpulkan, bahwa yang paling dalam memberikan layanan terbaik bagi pelanggan harus berorientasi kepada kepentingan para pelanggan, sehingga memungkinkan kita mampu memberikan kepuasan yang optimal.

Upaya memberikan layanan yang terbaik ini dapat diwujudkan apabila kita dapat menonjolkan kemampuan, sikap, penampilan, perhatian, tindakan, dan tanggung jawab yang baik dan terkoordinasi.

Penonjolan kemampuan inilah yang sebenarnya agak membedakan antara konsep pelayanan biasa dengan pelayanan prima karena tumpuan keberhasilan melaksanakan dan membudayakan pelayanan prima tidak terlepas dari kemampuan seseorang atau kelompok orang untuk melaksanakan layanan secara optimal dengan menggabungkan konsep kemampuan, sikap, penampilan, tindakan, dan tanggung jawab dalam proses pemberian layanan.

Hal yang penting di dalam definisi layanan prima tersebut minimal harus

ada tiga hal pokok, yaitu dengan adanya pendekatan sikap yang berkaitan dengan kepedulian kepada pelanggan, upaya melayani dengan tindakan terbaik, dan ada tujuan untuk memuaskan pelanggan dengan berorientasi pada standar layanan tertentu.

Pelayanan prima juga adalah kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan layanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dan mewujudkan kepuasannya, agar mereka selalu loyal kepada organisasi/perusahaan.

Jadi, keberhasilan program pelayanan prima tergantung pada penyesuaian kemampuan, sikap, penampilan, perhatian, tindakan, dan tanggung jawab dalam pelaksanaannya.

Pengertian atau definisi layanan prima yang dikemukakan di atas dapat kita katakan, semuanya benar. Sulit untuk menyatakan tidak benar karena pengertian layanan prima di atas diungkapkan oleh berbagai pelaku bisnis di bidang bisnis yang berlainan.

Untuk lebih jelasnya, berikut ini akan kita praktekkan pembuatan beberapa contoh pengertian/definisi layanan prima untuk beberapa bidang usaha. Misalnya, dalam bidang usaha jasa transportasi bidang angkutan penumpang/orang, mungkin pengusahanya akan menyebutnya bahwa layanan prima adalah memberikan kepuasan optimal kepada penumpang dengan menyediakan fasilitas pengangkutan yang cepat, aman dan ongkos yang relatif murah.

Lain lagi dengan perusahaan manufaktur (produsen/pabrik). Pengusahanya mungkin akan menyebutkan bahwa pelayanan prima adalah program layanan kepada pelanggan dengan memproduksi barang berkualitas yang mampu memuaskan semua pelanggan.

Di sisi lain, mungkin saja para pedagang mengartikan layanan prima sebagai upaya memuaskan pelanggan melalui upaya penyediaan berbagai barang kebutuhannya. Kemudian bila kita lihat di instansi pemerintah, bagaimanakah bentuk pelayanan prima yang diberikan oleh instansi pemerintah? Bentuk pelayanan prima dari suatu instansi pemerintah tergantung kepada jenis layanan publik yang ditugaskan kepada instansi yang

bersangkutan.

Suatu Instansi pemerintahan dapat saja menyebutkan bahwa pelayanan prima adalah program layanan terbaik yang dapat memuaskan masyarakat. Namun, sudah pasti antara satu instansi dengan instansi lainnya tidak akan sama, karena proses dan bentuk layanan yang diberikan instansi pemerintah tersebut berbeda-beda, tergantung pada jenis tugas, kewenangan, dan tanggung jawabnya.

Jadi, bertitik tolak pada uraian dan contoh di atas, dapat dipastikan bahwa kita tidak akan menemukan satu definisi layanan/pelayanan prima yang sama persis. Namun demikian, dalam suatu definisi pelayanan prima, paling tidak, kesamaannya terletak pada tujuan, yaitu memuaskan pelanggan.

## 2. Konsep pelayanan prima

Pada awalnya, konsep pelayanan prima timbul dari kreativitas para pelaku bisnis, yang kemudian diikuti oleh organisasi-organisasi nirlaba dan instansi pemerintah, sehingga dewasa ini budaya pelayanan prima tidak lagi hanya milik dunia bisnis tetapi milik semua orang. Budaya pelayanan prima dapat dijadikan sebagai acuan dalam berbagai aspek kehidupan, antara lain untuk menjalin hubungan dalam kehidupan berumah tangga, bertetangga, berbangsa, dan sebagainya.

Keberhasilan dalam mengembangkan dan melaksanakan pelayanan prima tidak terlepas dari kemampuan dalam pemilihan konsep pendekatannya. Ada yang mengembangkan pola pelayanan prima berdasarkan konsep A3 yaitu : *Attitude* (sikap), *Attention* (Perhatian), dan *Action* (Tindakan), tetapi ada pula yang menggunakan konsep lainnya.

Adapun dalam mengembangkan pelayanan prima berdasarkan pada A6, yaitu mengembangkan pelayanan prima dengan menyelaraskan faktor-faktor, *Ability* (kemampuan), *Attitude* (sikap), *Appearance* (Penampilan), *Attention* (perhatian), *Action* (Tindakan), dan *Accountability* (Tanggung Jawab).

### a. Kemampuan (*Ability*)

Kemampuan (*Ability*) adalah pengetahuan dan keterampilan tertentu yang mutlak diperlukan untuk menunjang program layanan prima, yang

meliputi kemampuan dalam bidang kerja yang ditekuni, melaksanakan komunikasi yang efektif, mengembangkan motivasi, dan menggunakan *public relation* sebagai instrumen dalam membina hubungan ke dalam dan keluar organisasi/perusahaan.

### b. Sikap (*Attitude*)

Sikap (*Attitude*) adalah perilaku atau perangai yang harus ditunjukkan ketika menghadapi pelanggan.

### c. Penampilan (*Appearance*)

Penampilan (*Appearance*) adalah penampilan seseorang, baik yang bersifat fisik saja maupun fisik dan non fisik, yang mampu merefleksikan kepercayaan diri dan kredibilitas dari pihak lain.

### d. Perhatian (*Attention*)

Perhatian (*Attention*) adalah kepedulian penuh terhadap pelanggan baik yang berkaitan dengan perhatian akan kebutuhan dan keinginan pelanggan maupun pemahaman atas saran dan kritiknya.

### e. Tindakan (*Action*)

Tindakan (*Action*) adalah berbagai kegiatan nyata yang harus dilakukan dalam memberikan layanan kepada pelanggan.

### f. Tanggung jawab (*Accountability*)

Tanggung jawab (*Accountability*) adalah suatu sikap keberpihakan kepada pelanggan sebagai wujud kepedulian untuk menghindarkan atau meminimalkan kerugian atau ketidakpuasan pelanggan.

## B. Kualitas Pelayanan

### 1. Pengertian kualitas pelayanan

Berbicara mengenai kualitas pelayanan, ukurannya bukan hanya ditentukan oleh pihak yang melayani saja tetapi lebih banyak ditentukan oleh pihak yang dilayani, karena merekalah yang menikmati layanan sehingga dapat mengukur kualitas pelayanan berdasarkan harapan-harapan mereka dalam memenuhi kepuasannya.

Sekarang ini pelanggan semakin pintar, mereka sangat kritis, sehingga para pelaku bisnis harus mampu memberikan pelayanan yang sesuai dengan

harapan para pelanggan. Sedikit saja penyimpangan, misalnya pelayanan tidak sesuai dengan yang diharapkan, para pelanggan akan memberikan penilaian yang jelek.

Pelayanan yang bisa dikatakan sebagai pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang sesuai dengan persyaratan, itu artinya bahwa pelayanan yang berkualitas harus sesuai atau mengacu pada peraturan yang berlaku. Pelayanan yang berkualitas pasti selalu melakukan perbaikan-perbaikan guna untuk penyempurnaan yang berkelanjutan. Seorang pelayan publik harus menghindari perilaku yang membuat pelanggan tidak nyaman, itu artinya setiap pelayanan harus membuat pelanggan merasa puas dan nyaman atas pelayanan yang telah diberikan. Pelanggan bisa dikatakan sebagai raja, maka hal paling penting dan pertama yang harus diperhatikan adalah cara pelayanan yang baik agar pelanggan mendapatkan kenyamanan dan kepuasan pelayanan. Selain itu kualitas pelayanan terdiri dari sejumlah keistimewaan produk baik langsung maupun tidak langsung yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberi kepuasan atas penggunaan produk itu. Pastinya kualitas berarti bebas dari kerusakan maupun kekurangan.

## 2. Macam-Macam Kualitas Pelayanan

Kualitas layanan dibagi menjadi dua, yaitu kualitas layanan internal dan kualitas layanan eksternal.

### a. Kualitas Layanan Internal

Kualitas pelayanan internal berkaitan dengan interaksi jaringan pegawai organisasi/perusahaan dengan berbagai fasilitas yang tersedia faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan internal, antara lain :

- 1) Pola manajemen umum organisasi/perusahaan.
- 2) Penyediaan fasilitas pendukung.
- 3) Pengembangan sumberdaya manusia.
- 4) Iklim kerja dan keselarasan hubungan kerja.
- 5) Pola insentif.

Jika faktor-faktor di atas dikembangkan, loyalitas dan integritas pada diri masing-masing pegawai akan mampu untuk mengembangkan

pelayanan yang terbaik diantara mereka. Apalagi jika semua kegiatan dapat dilakukan secara terintegrasi dalam bentuk saling memfasilitasi, saling mendukung, sehingga hasil pekerjaan mereka secara total mampu menunjang kelancaran usaha.

### b. Kualitas layanan Eksternal

Mengenai kualitas layanan kepada pelanggan eksternal, kita boleh berpendapat bahwa kualitas layanan ditentukan oleh beberapa faktor antara lain :

- 1) Yang berkaitan dengan penyediaan jasa :
  - a) Pola layanan dan tata cara penyediaan jasa tertentu.
  - b) Pola layanan distribusi jasa.
  - c) Pola layanan penjualan jasa.
  - d) Pola layanan dalam penyampaian jasa.
- 2) Yang berkaitan dengan penyediaan barang
  - a) Pola layanan dan pembuatan barang berkualitas atau penyediaan barang berkualitas.
  - b) Pola layanan pendistribusian barang.
  - c) Pola layanan penjualan barang.
  - d) Pola layanan purna jual.
- 3) Dimensi Kualitas Pelayanan  
Adapun dimensi yang mengukur kualitas pelayanan, yaitu :
  - a) *Reliability* (handal), kemampuan untuk memberi secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
  - b) *Responsiveness* (pertanggungjawaban), yaitu kesadaran/keinginan membantu konsumen dan memberikan pelayanan yang cepat.
  - c) *Assurance* (jaminan), yaitu pengetahuan/wawasan, kesopansantunan, kepercayaan diri dari pemberi layanan, respek terhadap konsumen.
  - d) *Empathy* (empati), kemampuan memberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, berusaha mengetahui

keinginan dan kebutuhan konsumen.

- e) *Tangibles* (terjamah), penampilan pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Hasil dari beberapa penelitian kondisi pelayanan publik yang pernah terjadi diantaranya adanya diskriminasi pelayanan, yaitu adanya yang membedakan perlakuan oleh penyedia pelayanan karena status sosial ataupun karena ekonomi. Kondisi lain dalam pelayanan publik adalah adanya ketidakpastian pelayanan, maksudnya adalah ketidakpastian dari sistem prosedur pelayanan, waktu pelayanan, dan biaya pelayanan. Dengan demikian munculah ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Hal tersebut terjadi bisa dikatakan karena tidak adanya sistem yang intensif, yang mampu mendorong pejabat birokrasi bekerja secara efisien dan profesional. Dari seluruh kondisi tersebut perlu adanya perbaikan, perbaikan kualitas pelayanan mengacu pada kepuasan tital pelanggan. Berikut ini merupakan dimensi untuk perbaikan kualitas :

#### 4) Ketepatan Waktu Pelayanan

Ketepatan waktu pelayanan adalah penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan secara tepat waktu sesuai waktu yang telah ditentukan atau berdasarkan standar pelayanan. Jadi Untuk melakukan perbaikan maka perlu adanya penerapan kedisiplinan pegawai dalam memanfaatkan waktu, jika pegawai atau birokrat tidak memanfaatkan waktu yang terjadi adalah penguluran waktu, sehingga menyebabkan kelambanan dalam pelayanan.

##### a) Akurasi Pelayanan

Akurasi pelayanan maksudnya adalah bahwa dalam perbaikan kualitas pelayanan harus terbebas dari kesalahan-kesalahan dalam melayani masyarakat. Hal ini berkaitan dengan *reability*, bahwa memberikan pelayanan publik harus tepat dan benar.

##### b) Kesopanan dan Keramahan

Dalam pelayanan publik sangat diharuskan seorang birokrasi melayani masyarakat dengan sopan dan ramah, karena bagaimanapun masyarakat yang harus dilayani dengan baik. Apabila tidak melayani dengan sopan dan ramah, maka sudah pasti masyarakat akan menilai pelayanan tersebut tidak berkualitas karena dilihat dari cara melayaninyapun tidak dengan etika kesopanan dan keramahan.

##### c) Tanggungjawab

Untuk memperbaiki kualitas pelayanan adalah harus adanya kesadaran tanggungjawab tugas-tugas dari para birokratnya dalam pelayanan publik. Karena melakukan pelayanan publik bukanlah suatu beban, akan tetapi suatu tanggungjawab bagi pegawai atau birokrat.

##### d) Kemudahan dalam Mendapatkan Pelayanan

Selama ini yang banyak dikeluhkan masyarakat adalah syarat untuk mendapatkan pelayanan yang terlalu berbelit- belitnya. Untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, itu artinya birokrat harus memberikan pelayanan dengan prosedur sederhana dan tidak berbelit-belit, sehingga masyarakat mudah dalam mendapatkan pelayanan.

#### 5) Variasi Model Pelayanan

Untuk memperbaiki kualitas pelayanan, maka perlu adanya inovasi dari birokrat bagaimana caranya agar masyarakat mendapatkan pelayanan dengan nyaman dan mendapatkan kepuasan pelayanan yang diberikan oleh birokrat pemerintah.

#### 6) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan

Ini berkaitan dengan semua poin-poin sebelumnya. Jadi untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, maka harus benar-benar memperhatikan poin-poin sebelumnya agar masyarakat mendapatkan kenyamanan dalam memperoleh pelayanan.



## BAB IV

### GOOD GOVERNANCE : KONSEP DAN PELAKSANAAN

Konsep *Good governance* mengandung dua arti makna, yang pertama adalah nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat, yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua adalah aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Sehingga dua nilai yang terkandung dalam *Good governance* merupakan pilar bagi tegaknya *Good governance* di suatu negara, yang harus dijunjung tinggi oleh setiap pihak yang terkait.

*Good Governance* pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. *Good governance* adalah tata kelola pemerintahan yang baik, sehingga tata pemerintahan dapat terkelola secara bertanggungjawab yang sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi sehingga menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik agar bisa mencapai tujuan negara dalam pembangunan nasional.

Secara sederhana, *Good governance* bukan hanya diartikan sebagai tata pemerintahan saja, yang hanya dalam pengertian struktur lembaga pemerintah saja. Namun arti dan makna yang sebenarnya dari *Good governance* merupakan integrasi antara pemerintah, masyarakat dan pihak swasta. Sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintah harus menciptakan suatu kondisi ekonomi, politik, sosial dan keamanan yang baik. Harus dibangun sebuah integrasi antara ketiga pihak itu agar terciptanya *Good governance* secara menyeluruh. Misalnya masyarakat harus mempunyai kepekaan tinggi terhadap berbagai macam program dan kebijakan pemerintah untuk mengawasi ataupun mendukungnya. Sedangkan sektor swasta berperan sebagai pihak yang memiliki andil dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian dalam negeri seperti pajak dan perluasan lapangan pekerjaan. Sehingga disini dapat dikatakan bahwa ketiga pihak ini saling berkaitan untuk menumbuhkan *Good governance* secara komprehensif.

Menurut *World Bank*, kata *governance* diartikan sebagai *the way state power is used in managing economic and social resources for development society*. Pengertian ini menggambarkan bahwa *governance* adalah cara kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat. Cara ini lebih menunjukkan pada hal-hal yang bersifat teknis.

Sejalan dengan pendapat *World Bank* tersebut, UNDP mengemukakan definisi *governance* sebagai *the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*. Kata *governance* berarti penggunaan atau pelaksanaan, yaitu penggunaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Di sini titik tekannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.

Berdasarkan pengertian tersebut, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan negara. *Political Governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan, *Economic Governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. Adapun *administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

*Good governance* merupakan imbas dari adanya berbagai desakan agar dilakukannya kontrol atau pengawasan terhadap pemerintah yang berkaitan dengan :

1. Proses pemilihan pemerintah yang harus jujur dan transparan. Karena sebagai pemerintah, nantinya akan dituntut untuk selalu melakukan prinsip-prinsip akuntabilitas yang dipersyaratkan. Sehingga dalam pemilihan dalam ranah pemerintahan pun harus terbuka kepada publik agar masyarakat dapat memiliki kepercayaan terhadap pemerintah.
2. Kemampuan dan kapasitas pemerintah dalam mengelola berbagai sumber daya secara efektif, efisien. Pemerintah harus merumuskan segala kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan publik. Kebijakan dan peraturan tersebut harus menjamin adanya prinsip netral dan tidak berpihak kepada pihak tertentu. Untuk itu kompetensi sumber daya manusia dalam pemerintahan harus ditempatkan

sesuai dengan keahlian dan kemampuannya berdasarkan pada pengalaman dan pendidikannya.

3. Kemampuan pemerintah dalam menjamin adanya interaksi dalam berbagai sektor, seperti sektor ekonomi, sosial, keamanan, hukum dan sektor lainnya kepada berbagai pihak yang memerlukan informasi tersebut sesuai dengan prinsip akuntabel, transparansi, keterbukaan dan demokratis

*Good governance* dapat terselenggara dengan baik jika adanya suatu keharmonisan dan sinergitas antara pemerintah, masyarakat dan pihak swasta. Dengan adanya suatu sinergitas diantara keduanya maka berbagai peran yang dijalankan oleh setiap pihak dapat terselenggara dengan baik. Karena urusan masing-masing setiap pihak mayoritas selalu terhubung. Misalnya pemerintah membutuhkan kepercayaan dan dukungan rakyat untuk menjalankan berbagai kebijakannya. Kebijakan pemerintah pun terkadang selalu membutuhkan pihak swasta dalam mengelolanya, misalkan bantuan dan kerjasama dalam menjalankan badan usaha yang dimiliki oleh pemerintah.

Maka dapat dikatakan bahwa *Good governance* tidak dapat berdiri sendiri, karena *Good governance* membutuhkan kerjasama antara pihak-pihak yang terkait di dalamnya. Maka dari itu *Good governance* perlu memiliki karakteristik tertentu yang dapat memperkuat hubungan antara masyarakat, pemerintah dan swasta, diantaranya :

1. Partisipasi setiap masyarakat dalam menyuarkan pendapatnya dalam proses pembuatan keputusan kebijakan, baik itu secara langsung ataupun secara tidak langsung, seperti disampaikan didalam media elektronik atau melalui suatu institusi yang dapat mewakili suara masyarakat. Maka masyarakat dituntut untuk aktif dalam partisipasi dalam kehidupan politik negara agar suara rakyat dapat terjamin.
2. Kepastian hukum dalam suatu kerangka hukum harus adil dan tidak memihak satu pihak pun. Semua yang ada di depan hukum baik itu masyarakat biasa, pihak swasta ataupun pejabat pemerintah harus sama di depan hukum tanpa memandang perbedaan.
3. Adanya transparansi yang dibangun atas dasar prinsip keterbukaan dan kebebasan informasi publik. Masyarakat dan pihak swasta yang ingin

mendapatkan suatu informasi publik harus dimudahkan dalam mengaksesnya. Tidak ada kata "rahasia", kecuali itu memang informasi rahasia yang memang dirahasiakan oleh Badan Intelijen Negara (BIN).

*Good governance* di Indonesia sendiri lahir ketika memasuki era reformasi. Ketika masa reformasi semua hal yang berhubungan dengan sistem pemerintahan diperbaharui, karena adanya tuntutan dalam proses demokrasi yang merupakan salah satu pilar dalam *Good governance*. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam menegakkan *Good governance* diantaranya adanya upaya transparansi informasi publik mengenai APBN, APBD ataupun laporan kinerja pemerintahan yang dipublikasi di berbagai media elektronik.

Memang dalam menerapkan *Good governance* tidak mudah seperti secara instant dapat dilakukan. Dalam menerapkannya perlu sebuah tahapan yang disusun secara sistematis sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat, pihak swasta dan pihak lainnya. Untuk menerapkan *Good governance* di Indonesia salah satunya dengan adanya pembaharuan dari pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan hal yang sangat penting dalam menggerakkan semua unsur yang terkandung dalam *Good governance*. Ada 3 alasan mengapa pelayanan publik penting bagi terciptanya *Good governance*, diantaranya :

1. Dengan adanya perbaikan kinerja dalam pelayanan publik merupakan hal yang sangat penting bagi ketiga pihak yang terkait dalam *Good governance* seperti pemerintah, masyarakat dan pihak swasta. Karena pelayanan publik membutuhkan ketiganya untuk menjalankannya.
2. Dalam pelayanan publik ketiga pihak yang terkait dalam *Good governance* melakukan komunikasi dan interaksi secara intens.
3. Dalam pelayanan publik, berbagai nilai yang terkandung dalam *Good governance* dapat diterjemahkan dengan mudah dan lebih nyata.
4. Pelayanan publik merupakan salah satu indikator berhasilnya *Good governance*.

Keterkaitan antara *Good governance* dengan pelayanan publik sangat erat. Misalnya ketika pelayanan publik memiliki berbagai permasalahan seperti pelayanan yang lama, ketidakpastian waktu, harga yang mahal, bertele-tele prosedur pelayanan dan masalah-masalah lainnya dapat menyebabkan kepercayaan

berkelanjutan, kedamaian dan keadilan, dan kesempatan merata untuk semua sektor dalam masyarakat madani.

5. Saling ketergantungan yang dinamis antara pemerintah, kekuatan pasar dan masyarakat madani.

Lima karakteristik di atas mencerminkan terjadinya proses pengambilan keputusan yang melibatkan *stakeholders*, dengan menerapkan prinsip *Good governance*, yaitu : partisipasi, transparansi, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas serta visi misi.

Prinsip pemerintahan yang baik dasarnya mengambil nilai yang bersifat obyektif dan rasional, bila diterapkan dengan baik, menjadi tolak ukur/indikator dan ciri/karakteristik pemerintahan yang baik.

Tuntutan penyelenggaraan yang baik terutama ditujukan pada pembaharuan administrasi negara dan pembaharuan penegakan hukum. Lembaga Administrasi Negara, dalam buku SANRI : "Prinsip Penyelenggaraan Negara" (2003) menggarisbawahi : "kredibilitas manajemen pemerintahan pada negara deokratis konstitusional di masa mendatang akan lebih banyak ditentukan kompetensinya dalam pengelolaan kebijakan publik". Oleh karena itu, upaya perwujudan pemerintahan yang baik dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyeleggaraan negara dan dilakukan upaya pembenahan manajemen pemerintahan (Manan, 1999).

Wujud *Good governance* penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid, bertanggungjawab, efektif dan efisien dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Oleh karena *Good governance* meliputi sistem adminisrasi negara, maka upaya mewujudkan *Good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

Untuk lebih jelasnya, berikut ini adalah prinsip/asa *Good governance* menurut peraturan perundang-undangan, beberapa lembaga dan pakar (berdasarkan urutan waktu) :

Tabel 4.1

Prinsip *Good governance* Menurut Bhatta, Gambir, Tahun 1996.

No.	Prinsip
1.	Akuntabilitas ( <i>Accountability</i> )
2.	Transparansi ( <i>Transparency</i> )
3.	Keterbukaan ( <i>Opennes</i> )
4.	Kepastian Hukum ( <i>Rule of Law</i> )
5.	Manajemen Kompetensi ( <i>Management of Competency</i> )
6.	Hak Asasi Manusia ( <i>Human Right</i> )

Tabel 4.2

Prinsip *Good governance* Menurut UNDP  
(United Nation Development Programme), Tahun 1997

No.	Prinsip
1.	Partisipasi
2.	Kepastian Hukum
3.	Transparansi
4.	Tanggung jawab
5.	Berorientasi pada Kesepakatan
6.	Keadilan
7.	Efektivitas dan Efisiensi
8.	Akuntabilitas
9.	Visi Strategik

Tabel 4.3

Prinsip *Good governance* Menurut Mustopadidjaja, Tahun 1997.

No.	Prinsip
1.	Demokrasi dan Pemberdayaan
2.	Pelayanan
3.	Transparansi dan Akuntabilitas
4.	Partisipasi
5.	Kemitraan
6.	Desentralisasi
7.	Konsistensi Kebijakan dan Keoastian Hukum

- 2) Memberikan solusi/cara terbaik.
- 3) Membuat pelanggan merasa diperhatikan.
- 4) Keselarasan yang dikatakan dengan yang dilakukan.
- 5) Mengenal siapa pelanggan anda.
- 6) Hentikan frase "ya...tapi" tetapi responlah dengan frase "ya...dan..."

## BAB V

### PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH

#### A. Hambatan Birokrasi

Setiap pemerintahan dibentuk untuk melayani masyarakat, karena pada hakekatnya tugas utama pemerintahan adalah untuk melayani masyarakat. Kendala apapun yang dihadapi, suatu pemerintahan tetap diarahkan untuk melayani dan melindungi masyarakatnya. Dalam konteks ini penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara agar memenuhi kebutuhan dasar setiap warganya demi kesejahteraannya, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik di Indonesia adalah semua organ negara seperti Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota).

Pada masa lalu masyarakat tidak mempersoalkan bagaimana pelayanan publik yang diterimanya, namun seiring dengan perkembangan peradaban manusia, maka masyarakat tidak saja menuntut tersedianya layanan publik itu sendiri, tetapi bagaimana kualitas pelayanan yang diberikan Pemerintah.

Dalam konteks inilah, maka sejak digulirkannya reformasi pada tahun 1998, masyarakat senantiasa menyuarakan peningkatan kualitas pelayanan dari pemerintah pada semua tingkatan, termasuk Pemerintah Daerah. Karena itulah, untuk mendekatkan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat, maka sejak tahun 1999 dikeluarkan kebijakan Otonomi Daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan saat ini dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Daerah dalam melaksanakan urusan Pemerintahan, termasuk dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Otonomi daerah dimaksudkan untuk mendekatkan masyarakat dengan Pemerintah, sehingga masyarakat akan lebih mudah dan lebih cepat dalam memperoleh pelayanan publik dari Pemerintahnya.

Karena itulah dalam rangka otonomi daerah, maka sangat dibutuhkan peningkatan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik serta memberi perlindungan bagi warga negara dari penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Disisi lain, secara konstitusional merupakan kewajiban negara untuk melayani warga negaranya guna memenuhi kebutuhan dasar dalam rangka pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Pelayanan Publik (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik). Dalam Undang-Undang tersebut mengatur tentang prinsip-prinsip Pemerintahan yang baik yang merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada pemerintahan.

Untuk itu, negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Dalam konteks ini diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk agar tidak terjadi diskriminasi dalam pelayanan publik.

Kondisi saat ini menunjukkan bahwa masih banyak praktek kotor birokrasi, seperti pungli, korupsi, kolusi, nepotisme, diskriminasi pelayanan, proseduralisme dan berbagai macam kegiatan yang tidak efektif dan efisien masih mewarnai pelayanan publik yang dilakukan Pemerintah. Buruknya pelayanan publik di negeri ini memang bukan hal baru. Sudah tidak asing kalau layanan publik di Indonesia dicitrakan sebagai salah satu sumber korupsi. Karena itu, sangat beralasan kalau *World Bank*, dalam *World Development Report 2013*, memberikan *stigma* bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang pada akhirnya membebani kinerja ekonomi makro, alias membebani publik (masyarakat).

Ada tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu *pertama, besarnya diskriminasi pelayanan*. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan Kekerabatan, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi. *Kedua, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan*. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan. *Dan ketiga, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik sebagai* konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian.

Hal ini didukung oleh hasil studi yang dilakukan LPEM-FEUI tahun 2010 yang menyatakan bahwa masalah-masalah yang dihadapi pengusaha dalam melakukan investasi di Indonesia yaitu persoalan birokrasi, ketidakpastian biaya investasi yang harus dikeluarkan, perubahan Peraturan Pemerintah Daerah yang tidak jelas serta kondisi keamanan, sosial dan politik. Demikian halnya Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara pengawas pelayanan publik dalam laporan hasil penelitian mengenai kepatuhan Kementerian dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada tanggal 27 Juli 2013 mengatakan bahwa komitmen Instansi pemerintah untuk memberikan keterbukaan informasi pelayanan publik dinilai masih sangat rendah, mengingat baru 10 % Instansi di Indonesia yang sudah menerapkan sistem informasi tersebut.

Lebih lanjut Ketua Ombudsman mengatakan bahwa bidang perijinan merupakan salah satu dimensi buruk dalam pelayanan publik. Pengusaha umumnya dihadapkan pada beberapa permasalahan seperti prosedur perizinan yang berbelit-belit, persyaratan yang kompleks, tidak adanya batasan waktu yang jelas dalam pemberian layanan, biaya mahal, dan tidak adanya standar pelayanan. Bahkan Mantan Presiden Republik Indonesia DR. Susilo Bambang Yodhoyono pada saat masih menjabat Presiden dalam berbagai kesempatan mengakui bahwa perijinan

investasi di Indonesia berbelit-belit dan paling panjang dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia.

## B. Konsep Kualitas Pelayanan

Goetsch dan Davis (1997 : 3) menyatakan bahwa "Quality is dynamic safe associated with product, services, people, processes, and environment that meets or exceeds expectations", pengertian tersebut mengandung beberapa elemen seperti :

1. Kualitas meliputi pemenuhan harapan pengguna layanan.
2. Kualitas diaplikasikan untuk produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan.
3. Kualitas merupakan sesuatu yang selalu berubah.

Dalam dunia bisnis khususnya yang bergerak di bidang jasa, kepuasan pengguna layanan merupakan faktor yang dominan dan menentukan dalam mempertahankan maupun menumbuh kembangkan perusahaan. Hal ini tergantung dari tingkat kualitas pelayanan yang diberikan penjual kepada pembeli atau pengguna layanan.

Rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia sudah lama menjadi keluhan masyarakat. Para pengusaha mengeluh mengenai rumitnya dan mahalnya harga pelayanan, sementara masyarakat sering mengalami kesulitan untuk memperoleh akses terhadap pelayanan publik. Sedangkan pelayanan publik pada hakikatnya dirancang dan diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dengan membangun kinerja pelayanan publik yang baik, sesungguhnya pemerintah bisa membangun hubungan yang baik dengan masyarakat dan memperluas legitimasinya di mata publik.

Kualitas pelayanan dapat diukur dari perspektif pengguna layanan yaitu dengan mengetahui tingkat kepuasan pengguna layanan dalam mendapatkan pelayanan. Kualitas pelayanan merupakan proses pelayanan dalam upayanya memenuhi kebutuhan masyarakat. Tolak ukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan, tergantung masyarakat, apakah telah sesuai dengan harapannya dan tercermin dalam kepuasan masyarakat.

Dalam konteks ini, konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku pengguna layanan, yaitu perilaku yang dimainkan oleh pengguna layanan dalam mencari, membeli, menggunakan, mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan

yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Kualitas pelayanan atau service quality (Servqual) lebih sulit untuk didefinisikan, dijabarkan dan diukur bila dibandingkan dengan kualitas barang.

Pada dasarnya, definisi kualitas pelayanan terfokus pada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pengguna layanan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pengguna layanan. Menurut Heizer dan Render (1993 :734), kualitas adalah derajat sejauh mana produk memenuhi spesifikasi – spesifikasinya. Selanjutnya Zeithaml et al. (1990 :19) berpendapat bahwa dimensi yang mempengaruhi kualitas pelayanan adalah layanan yang diharapkan (*expected service*) dan layanan yang dipersepsikan (*perceived service*), sehingga implikasi baik buruknya layanan tergantung pada kemampuan penyediaan layanan memenuhi harapan pengguna layanannya secara konsisten.

Mengembangkan suatu system pelayanan yang baik terhadap pengguna layanan dapat menghasilkan layanan yang berkualitas. Menurut Gerson (2002 :14-16), ada 7 (tujuh) langkah dalam mengembangkan system pelayanan yang baik terhadap pengguna layanan, yaitu :

### 1. Komitmen seluruh manajemen (*Total Management Commitment*)

Program pelayanan terhadap pengguna layanan tidak akan sukses bila top management tidak mempunyai komitmen terhadap konsep pelayanan. Program pelayanan memerlukan partisipasi dan komitmen dari pihak manajemen. Manajemen harus mengembangkan visi yang jelas dan konsisten, kemudian menyampaikan visi tersebut kepada karyawan.

### 2. Mengenal pengguna layanan (*Get To Know Your Customer*)

Perusahaan harus mengenal pengguna layanannya dengan baik, tidak hanya mengenal secara dekat, melainkan mengerti pengguna layanan secara keseluruhan. Perusahaan harus mengetahui apa yang disukai dan tidak disukai pengguna layanan, perusahaan yang diharapkan pengguna layanan, apa yang menyebabkan pengguna layanan melakukan pembelian, dan apa yang memberikan kepuasan kepada pengguna layanan.

## BAB VI

### KESENJANGAN (GAP) KUALITAS PELAYANAN

#### A. Konsep Dan Pengukuran

Kesenjangan pelayanan merupakan konsep yang umum, namun menjadi sangat menarik sebagai topik perdebatan dan eksplorasi makna dari kenyataan empirik pada diskursus kajian manajemen. Mengacu pada hasil penelitian yang telah dibukukan, Zeithaml *et.al.* (1990 :36-45) yang secara khusus membahas kesenjangan pelayanan pada sektor privat yang mana dapat juga dikaji dan diaplikasikan pada sektor publik. Kualitas pelayanan itu sendiri dalam kaitannya dengan konsep kepuasan pelanggan (*Customer satisfaction*).

Sebagai konsep dasar, kesenjangan secara umum dapat dimaknai sebagai ketidaktercapaian, ketidaksebandingan, ketidakadilan. Konsep kesenjangan dalam konteks ilmu administrasi negara sebagai domain tulisan ini adalah kesenjangan kualitas pelayanan pada sektor publik yang secara khusus mengambil contoh dan terjadi pada layanan perizinan k pendirian suatu bangunan usaha.

Parasuraman dkk. (1990 : 23) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah/kesenjangan yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

1. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan masyarakat;
2. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat;
3. Penyampaian pelayanan yang salah dalam pelayanan publik;
4. Ketidak terpenuhan janji pelayanan.

Kesenjangan kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) dengan kenyataan pelayanan yang mereka terima. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima masyarakat tidak sesuai dengan harapan atau keinginan mereka, maka dapat dikatakan telah terjadi kesenjangan.

Menurut Zeithaml, *et al.* (1990 :36-37) mengemukakan terdapat empat faktor yang mempengaruhi harapan (kepuasan) si konsumen yakni :

1. *Word-of-mouth communication*, yaitu apa yang didengar dari konsumen lain melalui komunikasi dari mulut ke mulut, hal ini merupakan factor yang sangat

potensial dalam mempengaruhi konsumen, konsumen akan memberikan saran atau menginformasikan pada konsumen lain tentang pelayanan yang didupakannya.

2. *Personal needs*, yaitu kebutuhan individu yang sangat tergantung terhadap karakteristik individu demikian juga terhadap situasi dan kondisi yang ada sehingga setiap konsumen memiliki kebutuhan yang berbeda terhadap pelayanan yang dibutuhkanya.
3. *Past Experience*, yaitu pengalaman di masa lampau juga mempengaruhi terhadap tingkatan harapan yang diinginkan konsumen. Apabila konsumen terbiasa dengan mendapatkan pelayanan-pelayanan yang memuaskan maka dia akan mengharapkan pelayanan minimal seperti yang pernah diterima bahkan lebih berkualitas lagi.
4. *External communication from the service provider*, yaitu komunikasi eksternal yang diberikan oleh pemberi layanan baik secara langsung maupun tidak langsung, secara langsung melalui promosi, iklan dan tampilan-tampilan lain yang memberikan harapan akan pemenuhan kebutuhan konsumen.

Keempat faktor tersebut menumbuhkan harapan yang didambakan atau diinginkan oleh konsumen ketika mendapatkan pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan. Apabila harapannya terlampaui, berarti jasa tersebut telah memberikan suatu kualitas yang luar biasa dan juga akan menimbulkan kepuasan yang sangat tinggi (*very satisfy*). Sebaliknya, apabila harapannya itu tidak tercapai, maka diartikan kualitas jasa tersebut tidak memenuhi apa yang diinginkanya atau penyedia jasa pelayanan tersebut gagal melayani konsumennya. Apabila harapannya sama dengan apa yang dia peroleh, berarti konsumen itu puas (*satisfy*).

Antara harapan (kepuasan) pelanggan dengan penyedia layanan (*front liner*) bias terjadi kesenjangan (gap). Menurut Zeithaml, *et al.* (1990 :37) terdapat 4 (empat) gap yang merupakan penyebab kegagalan dalam penyampaian jasa, yaitu :

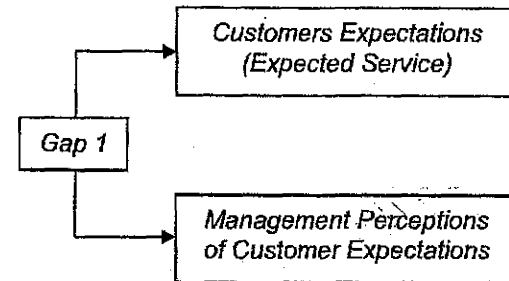
- Gap 1 : *Customers Expectations – Management Perceptions Gap*
- Gap 2 : *Management's Perceptions-Service Quality Specification Gap*
- Gap 3 : *Service Quality Specifications – Service Delivery Gap*
- Gap 4 : *Service Delivery – External Communications Gap*

- **Gap 1 : Customers Expectations – Management Perceptions Gap**

Ini merupakan gap antara harapan konsumen dan persepsi manajemen. Pada kenyataannya, pihak manajemen suatu perusahaan tidak selalu dapat merasakan atau memahami apa yang diinginkan para konsumen secara tepat. Akibatnya, manajemen tidak mengetahui bagaimana suatu jasa seharusnya didesain dan jasa-jasa pendukung/ sekunder apa saja yang diinginkan konsumen. Kesenjangan antara harapan pelanggan dan persepsi manajemen, sebagaimana terlihat pada gambar berikut :

Gambar 6.1

Kesenjangan antara harapan Pelanggan dan Persepsi Manajemen



Sumber : Zeithaml, et.al. (1990 :39)

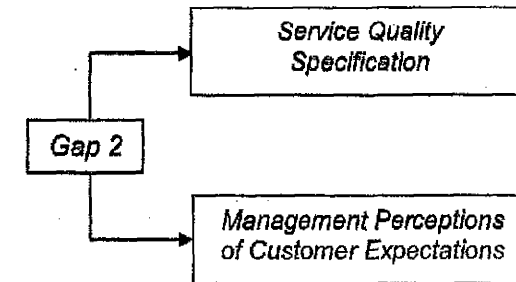
Kesenjangan di atas dapat terjadi karena manajemen salah menafsirkan harapan pelanggan. Contohnya, kebanyakan pengelola catering mengira para konsumen lebih mengutamakan ketepatan waktu pengantaran makanannya, padahal para konsumen tersebut mungkin lebih memperhatikan variasi menu yang disajikan.

- **Gap 2 : Management's Perceptions-Service Quality Specification Gap**

Gap antara persepsi manajemen terhadap harapan konsumen (pelanggan) dan spesifikasi kualitas jasa. Kesenjangan ini terjadi akibat dari kesalahan menterjemahkan persepsi manajemen yang tepat atas harapan public ke dalam bentuk tolok ukur spesifikasi kualitas. Kesenjangan antara persepsi manajemen terhadap harapan konsumen, dan spesifikasi kualitas jasa sebagaimana terlihat pada gambar berikut :

Gambar 6.2

Kesenjangan antara persepsi Manajemen terhadap harapan Konsumen, dan Spesifikasi Kualitas Jasa



Sumber : Zeithaml, et.al. (1990 :41)

Kadang kala manajemen mampu memahami secara tepat apa yang diinginkan oleh pelanggan, tetapi mereka tidak menyusun suatu standar kinerja tertentu secara jelas. Hal ini bias dikarenakan tidak adanya komitmen total manajemen terhadap kualitas jasa, kekurangan sumber daya atau karena adanya kelebihan permintaan. Sebagai contoh, manajemen suatu bank meminta para stafnya agar memberikan pelayanan secara "cepat" tanpa menentukan standar atau ukuran waktu pelayanan yang dapat dikategorikan cepat.

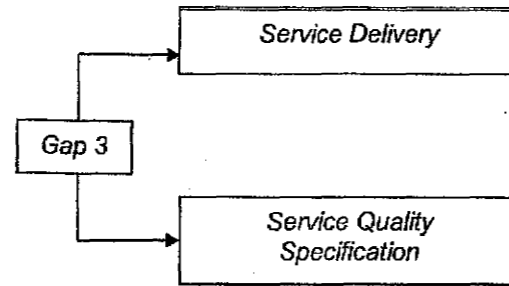
- **Gap 3 : Service Quality Specifications – Service Delivery Gap**

Gap antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa. Kesenjangan antara spesifikasi kualitas jasa dan pemberi pelayanan kepada pelanggan. Kesenjangan ini lebih diakibatkan oleh ketidakmampuan sumber daya manusia untuk memenuhi standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Penyebab utamanya adalah pegawai bekerja melebihi kapasitasnya.

Kesenjangan antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa sebagaimana terlihat pada gambar berikut :



Gambar 6.3  
Kesenjangan antara *Service Quality Specification*



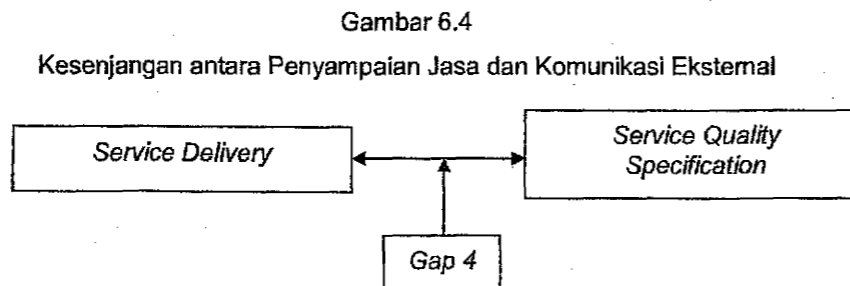
Sumber : Zeithaml, et.al. (1990 :42)

Ada beberapa penyebab terjadinya gap ini, misalnya pegawai kurang terlatih (belum menguasai tugasnya), beban kerja melampaui batas, tidak dapat memenuhi standar kinerja, atau bahkan tidak mampu memenuhi standar-standar yang kadang kala saling bertentangan satu sama lain, misalnya para juru rawat diharuskan meluangkan waktunya untuk mendengarkan keluhan atau masalah pasien, tetapi di sisi lain mereka juga harus melayani para pasien dengan cepat.

• **Gap 4 : Service Delivery – External Communications Gap**

Gap antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal. Kesenjangan antara pemberian pelayanan kepada pelanggan dan komunikasi eksternal. Kesenjangan ini tercipta karena organisasi ternyata tidak mampu memenuhi janji-janjinya yang telah dikomunikasikan kepada pihak eksternal.

Kesenjangan antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal sebagaimana terlihat pada gambar berikut :



Sumber : Zeithaml, et.al. (1990 :44)

Seringkali harapan para konsumen dipengaruhi oleh pegawai dan pernyataan atau janji yang dibuat oleh perusahaan. Risiko yang dihadapi perusahaan adalah apabila janji yang diberikan ternyata tidak dipenuhi. Misalnya, brosur suatu lembaga pendidikan menyatakan bahwa lembaganya merupakan yang terbaik, memiliki sarana kuliah, sarana praktikum serta koleksi perpustakaan yang lengkap, dan staf pengajarnya profesional. Akan tetapi, saat konsumen datang dan merasakan bahwa fasilitas praktikum dan perpustakaan biasa-biasa saja (hanya memiliki beberapa ruang kuliah, jumlah computer relative sedikit, judul dan eksemplar buku terbatas), maka sebenarnya komunikasi eksternal yang dilakukan lembaga pendidikan tersebut telah mendistorsi harapan konsumen dan menyebabkan, terjadinya persepsi negative terhadap kualitas lembaga tersebut.

Menurut Zeithaml et al. (1990; 36-45), 4 (empat) kesenjangan yang menyebabkan tidak berhasilnya penyampaian layanan, dapat dilihat dari :

- 1) Kesenjangan 1, merupakan kesenjangan yang terjadi antara harapan masyarakat dengan persepsi manajemen. Factor-faktor yang mempengaruhi munculnya kesenjangan pertama ini adalah :
  - a) Kurangnya dilakukan survey terhadap kebutuhan pasar (*marketing research orientation*) atau pun tidak dipergunakan hasil penelitian secara tepat serta kurang terjadinya interaksi antara pengguna layanan dan manajemen yang merupakan kunci utama bagi pemahaman akan kebutuhan pengguna layanan.
  - b) Kurangnya komunikasi antara pihak manajemen dengan petugas pelayanan (*customer contact personal*), yang mengakibatkan kesalahan pihak manajemen dalam menentukan kebijakan dengan pengguna layanan.
  - c) Terlalu banyaknya jenjang antara petugas layanan dengan pihak manajemen. Hal ini akan mengakibatkan informasi dari petugas pelayanan akan lebih lama diterima pihak manajemen, atau bahkan informasi sudah tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya sebagai akibat dari terlalu banyaknya jenjang yang harus dilalui. Misalnya, pimpinan berpikir bahwa waktu persetujuan suatu dokumen paling telat adalah 2 hari sedangkan masyarakat berharap tidak lebih dari 24 jam.

- 2) Kesenjangan 2, merupakan kesenjangan yang terjadi antara apa yang dipikirkan oleh pimpinan instansi terhadap harapan publik dengan spesifikasi dari kualitas pelayanan yang diberikan. Faktor-faktor yang mempengaruhi timbulnya kesenjangan ini adalah :
- Komitmen manajemen yang kurang memadai bagi terwujudnya kualitas pelayanan merupakan garansi bagi terjadinya kesenjangan yang lebar dalam kesenjangan 2. Komitmen manajemen terhadap *service quality* (SQ) berarti menyediakan layanan dimana pengguna layanan merasakan tingginya kualitas yang diterima.
  - Persepsi yang tidak layak. Kesenjangan 2 dipengaruhi secara kuat oleh sejauh mana para manajer merasakan pelayanan yang diberikan dapat diterima oleh para pengguna layanan. Apabila harapan pengguna layanan tidak dapat dirasakan oleh para manajer, pada akhirnya sesuatu yang telah diupayakan oleh pemberi layanan masih belum mampu memuaskan pengguna layanannya.
  - Standarisasi tugas yang tidak mencukupi, yaitu anggapan para manajer bahwa pelayanan terlalu abstrak untuk diukur yang membuat tidak adanya pengukuran maupun umpan balik dari sebuah tindakan pelayanan.
  - Tidak adanya setting tujuan. Pada umumnya organisasi penyedia layanan menyusun tujuan organisasi itu sendiri, bukan pada kepentingan masyarakat penggunanya. Dalam hal ini apakah pimpinan lembaga terkait telah memiliki sebuah standar dalam pelayanan, jika sudah apakah standar-standar tersebut sudah sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat.
- 3) Kesenjangan 3 terjadi antara spesifikasi kualitas pelayanan dengan penyampaian pelayanan (*service delivery*). Factor-faktor yang mempengaruhi timbulnya masalah ini :
- Adanya keraguan pegawai untuk memuaskan harapan pimpinan, pegawai tidak yakin bagaimana mereka dapat memenuhi dan memuaskan apa yang menjadi harapan pimpinannya dikarenakan mereka tidak memiliki keterampilan yang cukup serta tidak mendapatkan pelatihan yang berkaitan dengan hal tersebut.

- Munculnya *role conflict* dalam diri pegawai. Permasalahan ini timbul disebabkan adanya keraguan diantara pegawai untuk memenuhi apa yang menjadi harapan pengguna layanan dan apa yang menjadi harapan organisasi dari setiap pekerjaan yang mereka lakukan. Selain itu beban pekerjaan yang terlalu besar juga dapat menimbulkan permasalahan ini.
  - Ketidaksesuaian penempatan pegawai dan ketidaksesuaian teknologi yang digunakan dalam mendukung pelayanan.
  - Tidak adanya system evaluasi dan penghargaan dalam instansi.
  - Persepsi pegawai terhadap fleksibilitas tindakan dalam memberikan pelayanan, akibat ketidakmampuan pegawai dalam menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam proses pemberian pelayanan yang disebabkan wewenang yang tidak mereka miliki.
  - Tidak adanya kerjasama antara pegawai dan pimpinan organisasi dalam memberikan pelayanan dengan apa yang tertuang spesifikasi standar pelayanan yang ada.
- 4) Kesenjangan 4 merupakan persoalan komunikasi yang terjadi tatkala janji pemerintah kepada masyarakat tidak sesuai dengan apa yang diberikan. Factor-faktor yang berpengaruh terhadap timbulnya kesenjangan ini adalah tidak adanya komunikasi horizontal dalam organisasi pelayanan. Kurang adanya komunikasi ini dapat berakibat pelayanan yang diberikan tidak berjalan dengan lancar. Beberapa pengalaman menyebutkan bahwa penyebab dari munculnya kesenjangan keempat ini disebabkan oleh persoalan koordinasi internal organisasi itu sendiri. Di samping itu, pemenuhan janji pelayanan juga sangat mempengaruhi terjadinya kesenjangan ke 4 ini.

Keempat kesenjangan inilah yang dijadikan pisau analisis oleh Peneliti dalam memahami Kesenjangan kualitas pelayanan Ijin Gangguan pada Kantor pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Minahasa, dimana Konsep dari Zeithaml ini menurut peneliti dapat juga dikembangkan di sektor publik.

Kaitan antara dimensi pengukuran kualitas pelayanan dengan adanya gap dalam praktek pemberian layanan dikonseptualisasikan oleh Zeithaml, *et.al.* (1990 :29) melalui suatu kerangka konseptual model kualitas pelayanan sebagaimana terlihat dalam gambar 6.5.

menjalankan tugas pelayanan kepada masyarakat. Adapun indikator-indikator etika pelayanan ini bisa diukur dengan melihat pola perilaku, seperti sopan santun dan komitmen aparatur penyelenggara layanan.

## BAB VII

### KUALITAS PELAYANAN

#### A. Konsep dan Pengukuran

Kualitas pelayanan merupakan konsep yang sangat abstrak namun paling diminati dan menjadi topik yang menimbulkan perdebatan dalam berbagai literatur mulai dari manajemen, hukum, politik maupun administrasi negara. literatur dalam ilmu manajemen misalnya membahas kualitas pelayanan dalam kaitannya dengan konsep kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*). sementara itu dalam ilmu hukum konsep pelayanan dijadikan referensi dalam mengatur kewajiban negara kepada warganya melalui rangkaian regulasi yang mewajibkan negara melindungi dan melayani warganya. Demikian juga dalam ilmu politik, konsep pelayanan telah bergeser dari sebatas kebaikan negara menjadi hak konstitusional warga yang perlu dijadikan basis legitimasi. Khusus dalam lapangan ilmu administrasi negara konsep pelayanan menjadi paradigma baru dalam merubah watak pemerintahan atau lembaga birokrasinya dari yang sangat "eksklusif" sebagai pelayanan bagi penguasa menjadi "inklusif" melayani segenap warga.

Tingginya minat dalam melakukan kajian terhadap kualitas pelayanan bahkan memunculkan berbagai konsep baru. Konsep-konsep baru tersebut antara lain, kinerja pelayanan, standar pelayanan, standar pelayanan minimal maupun audit kinerja pelayanan. Semua konsep baru tersebut mengindikasikan bahwa kualitas pelayanan memang menjadi perhatian serius berbagai kalangan.

Pada sektor privat dikenal ungkapan "konsumen adalah raja". Suatu ungkapan yang sangat familiar di telinga dan pikiran semua orang. di dunia pemasaran ungkapan tersebut menjadi suatu keharusan diterapkan bagi pelaku bisnis. Pada sektor publik, implikasi kualitas pelayanan sesuai dengan perspektif pelanggan telah lama didengungkan. Walau pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan pada sektor privat, namun demikian terdapat persamaan di antara keduanya yaitu :

- a) Keduanya berusaha memenuhi harapan pelanggan dan mendapatkan kepercayaannya;
- b) Kepercayaan pelanggan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.

Penerapan sistem kualitas yang berbasis pada pelanggan dapat berhasil guna apabila kita memahami lebih awal hambatan-hambatan yang dihadapi. Salah satu hambatan yang selama ini ditemukan adalah kurang tanggapnya aparatur pemerintahan dalam menerapkan sistem kualitas yang berfokus pada pelanggan.

Agar sistem pelayanan yang berkualitas dan berfokus pada pelanggan, perlu diperhatikan apa yang menjadi tujuan dari sistem pelayanan tersebut. Dalam konteks itu, Gasperz (1997 :2) berpendapat bahwa beberapa dimensi yang perlu menjadi perhatian dalam perbaikan sistem pelayanan yang berbasiskan pelanggan :

- 1) Ketepatan waktu pelayanan. Hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses.
- 2) Akurasi pelayanan. Berkaitan dengan reliabilitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
- 3) Kesopanan dan keramahtambahan dalam memberikan pelayanan. Ini terutama bagi mereka yang berinteraksi langsung dengan pelanggan eksternal.
- 4) Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan eksternal.
- 5) Kelengkapan. menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana pendukung serta pelayanan komplementer lainnya.
- 6) Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan banyaknya outlet, banyaknya petugas yang melayani.
- 7) Variasi model pelayanan. Berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam pelayanan, features dari pelayanan dan lain-lain.
- 8) Layanan pribadi. Berkaitan dengan fleksibilitas, penanganan permintaan khusus, dan lain-lain.
- 9) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk dan bentuk-bentuk lain.
- 10) Atribut pendukung pelayanan lainnya. Ini berkaitan dengan lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, fasilitas musik dan lain-lain.

Dengan memperhatikan ke sepuluh dimensi di atas, diharapkan perbaikan sistem pelayanan akan dapat berjalan dengan baik serta memberikan hasil yang memuaskan bagi penerima pelayanan atau pelanggan atau masyarakat.

Dalam konteks tersebut, Albrecht dan Zamke (1990 :42) berpendapat bahwa :

“Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*build in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu, sistem pelayanan juga harus sesuai dengan keinginan pelanggan.”

Suatu sistem pelayanan yang baik, selain sebagai prasyarat bagi perwujudan suatu pelayanan yang berkualitas tetapi juga menyediakan sejumlah prosedur pelayanan terstandar, tata cara pelayanan, serta sistem pengawasan dari dalam yang sempurna sehingga dapat menghindari kecacatan dalam pelayanan. Salah satu bentuk sistem pelayanan yang erat berkaitan dengan peningkatan kualitas adalah sebagaimana sistem pelayanan tersebut berfokus pada pelanggan.

Sementara itu Saefullah (1990 :10) merekomendasikan suatu pendekatan pelayanan yaitu “Pendekatan Kontekstual”, pendekatan dimana suatu pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Saefullah, selanjutnya menyarankan bahwa metode pelayanan berkualitas terbaik sebenarnya ditentukan oleh sejauh mana ketepatan pelayanan yang diberikan dengan keadaan nyata pada lingkungan masyarakat yang diberi pelayanan. lingkungan itu baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial yang mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat. Lebih lanjut menurut Saefullah (1990 :13), pendekatan kontekstual itu ditempuh melalui lima langkah yakni :

- 1) Melakukan pengamatan mendalam kepada masyarakat,
- 2) Menganalisa data dan informasi untuk pemahaman masyarakat,
- 3) Merencanakan tenaga dan sarana yang tepat secara sistematis,
- 4) Melaksanakan pemberian pelayanan dengan fokus menghilangkan jarak antara aparat pelayanan dengan masyarakat yang dilayani, menghindari perilaku negatif aparat, mengintegrasikan diri aparat pelayan dengan suasana kehidupan masyarakat yang dilayani, menghormati perbedaan yang ada, menghargai individu yang dilayani, mendengarkan keluhan dan pertanyaan masyarakat serta langkah terakhir,
- 5) melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan untuk perencanaan dan pemberian pelayanan yang lebih berkualitas di masa datang.

Jika berbagai strategi perbaikan manajemen kualitas pelayanan di atas dilaksanakan secara sungguh-sungguh, terintegrasi dan komprehensif. Didukung dengan komitmen elit birokrasi untuk menciptakan birokrasi berorientasi *servqual*, maka output proses pelayanan berkualitas akan tercapai dan *outcome* proses pelayanan menciptakan kepuasan masyarakat yang dilayani akan tercapai pula. Dengan demikian, dapat diharapkan terjadinya perubahan mendasar dalam sektor kualitas pelayanan publik sehingga keberadaan pemerintah tidak lagi sebagai sumber masalah tetapi justru sebagai pemecah berbagai masalah yang terjadi dalam masyarakat maupun masalah yang terjadi ketika proses interaksi pelayanan itu sendiri. Artinya bahwa jika faktor sumber daya aparatur, dukungan infrastruktur dan manajemen pelayanan yang berkualitas benar-benar diterapkan maka pelayanan berkualitas akan menjadi nyata dan memberikan kepuasan pada masyarakat.

Zeithaml, et.al. (1990 :72) mengemukakan bahwa kepuasan pelanggan adalah persepsi pelanggan atas suatu layanan yang dialaminya. Tanpa bermaksud untuk mengabaikan sistem dan berbagai faktor lain yang mempengaruhi kualitas pelayanan umum, faktor manusia dan organisasi dianggap sangat menentukan dalam menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Sumber daya manusia merupakan faktor yang menentukan arah dan proses pelayanan. Oleh sebab itu, kualitas suatu pelayanan tentu tergantung pada kondisi sumber daya manusia tersebut. Semakin berkualitas sumber daya manusia dalam organisasi penyelenggara pelayanan, maka dengan sendirinya kualitas pelayananpun semakin tinggi. Namun sebaliknya, betapapun lengkapnya fasilitas suatu konsep pelayanan publik, apabila prosedur dan teknis pelayanan tersebut tidak ditopang oleh kualitas sumber daya manusia yang memadai atau profesional, maaf fasilitas pelayanan itu tidak berfungsi maksimal. Hal ini dapat diartikan sebagai suatu konsep pemahaman tentang kualitas sumber daya manusia yang dinilai dari perspektif individual.

Sementara itu, organisasi sebagai suatu himpunan orang-orang yang melakukan kerja sama tertentu, sudah pasti mempunyai cara-cara tertentu untuk memproses kerja sama tersebut. Artinya kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh kualitas individual, tetapi ditentukan juga oleh kualitas sosial yang terjalin dalam proses interaksi antar individu yang melakukan kerja sama pelayanan tersebut.

Dalam konteks ini, manajemen sumber daya manusia merupakan salah satu metode pendekatan organisasi untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

Dengan perkataan lain, di lingkungan birokrasi pemerintahan yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik, manajemen kepegawaian yang profesional menjadi suatu kebutuhan dan persyaratan untuk mewujudkan sistem pelayanan publik yang prima. pelayanan publik yang prima menjadi salah satu indikator dalam menilai kinerja birokrasi pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Dalam konteks inilah kajian mengenai kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi pemerintah menjadi keniscayaan.

Selanjutnya, ukuran kepuasan masyarakat sebagai konsumen produk pelayanan jasa publik menurut Lovelock (1994 :76), dilukiskan dalam *the flower of service* yang meliputi *information, consultation, undertaking, hospitality, caretaking, exceptions, billing and payment*. Dalam konsep *the flower of service* itu, Lovelock (1994 :47), melakukan delapan titik rawan pelayanan dengan kelopak bunga yang disebut dengan *the eight petals on the flower of service*. Rahayu (2000 :12-14), menjelaskan ke delapan suplemen pelayanan jasa publik dimaksud sebagai berikut :

- 1) *Information*. Pelayanan berkualitas dimulai dari informasi produk jasa yang dibutuhkan pelanggan. Penyediaan saluran informasi yang cepat dan tepat langsung memberikan kemudahan pelanggan memenuhi kebutuhannya;
- 2) *Consultation*. Setelah informasi diperoleh, di lakukan konsultasi teknis, harga, prosedur dan kebijakan dengan aparat pelayanan. Untuk itu, harus disiapkan waktu, materi konsultasi, personil dan sarana lainnya secara tepat dan lengkap;
- 3) *Ordertaking*. Artinya, setelah pelanggan mendapatkan kepastian pemenuhan kebutuhannya, pelayanan aplikasi dan administrasinya tidak berbelit-belit, harus fleksibel, biaya murah, syarat ringan dan kemudahan pelayanan lainnya;
- 4) *Hospitality*, Diartikan sebagai sikap dan perilaku pelayanan yang sopan, ramah, ruangan yang sehat dan indah, misalnya dengan penyediaan toilet yang sehat dan bersih;
- 5) *Caretaking*. Berarti kemampuan penyesuaian pelayanan terhadap perbedaan *background* rakyat, misalnya, rakyat bermobil disediakan tempat

parkir, yang tidak bisa menulis atau membaca disediakan cara aplikasi lainnya;

- 6) *Exception*. Dimaksudkan sebagai kemampuan pelayanan untuk bertanggung jawab terhadap klaim rakyat atas produk yang tidak berkualitas dan merugikan, atas kebijakan yang menguntungkan kelompok tertentu dan merugikan kelompok lainnya;
- 7) *Billing*. Diartikan sebagai administrasi pembayaran pelayanan jasa publik yang memudahkan rakyat baik formulir, mekanisme pembayaran maupun keakuratan perhitungan;
- 8) *Payment*. dimaksudkan sebagai fasilitas pembayaran berdasarkan keinginan rakyat pelanggan baik berupa *self service payment, transfer bank, credit card*, debit langsung maupun tagihan langsung saat transaksi. Kesemuanya itu harus memudahkan dan sesuai kemampuan daya beli masyarakat.

Namun demikian masyarakat sebagai pelanggan pada umumnya mampu mengevaluasi kepuasan mereka atas pelayanan yang diperoleh sungguh pun mereka tidak mengetahui bagaimana pelayanan itu dilakukan. Manakala pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Ada beberapa cara yang dapat dilakukan pemerintah agar berfokus pada kebutuhan/keinginan masyarakat sebagai pelayan antara lain dengan mendengarkan inspirasi masyarakat atas pelayanan yang diterima, Osborne dan Geabler (2004 :177), menyatakan sebagai berikut :

*"There are differnt ways to listen the voice of customer : customer surveys, customer follow-up, community surveys, customer contact, customer contact report, customer council, focus groups, customer interview, electronic mail, customer service training, test marketing, quality guarantees, ombudsmen, complaint tracking system, 800 members, suggestion boxes or form."*

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat/pelanggan, dapat dilakukan dengan mendengarkan suara masyarakat/pelanggan, yaitu melalui survey pelanggan, tindak lanjut wawancara dengan pelanggan/masyarakat tentang pelayanan yang diinginkan sampai kepada membuka kotak saran untuk menampung saran-saran yang diajukan masyarakat/pelanggan. Ini

semua menjadi masukan bagi pengambil keputusan/ pimpinan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Osborne dan Plestrik (2004 :44) mengelompokkan strategi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan ke dalam lima strategi dasar yang disebut sebagai "Five 5" :

- 1) Menciptakan sebuah pernyataan tentang misi
- 2) Menggunakan cara *chunking* (memecah organisasi menjadi bagian atau kelompok kecil- kecil) dan *hiving* (menyatukan beberapa tim atau unit organisasi kecil)
- 3) Mengorganisasikan pelayanan berdasarkan misi ditimbang kekuasaan
- 4) Menciptakan suatu budaya dalam misi
- 5) Mengijinkan membuat ataupun melakukan kesalahan dan kegagalan.

Berbagai perspektif dalam melihat kualitas pelayanan publik di atas memperlihatkan bahwa indikator-indikator yang dipergunakan untuk menyusun kualitas pelayanan publik ternyata sangat bervariasi. Secara garis besar, berbagai parameter yang dipergunakan untuk melihat kualitas pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan pertama melihat kualitas pelayanan publik dari perspektif pemberi layanan, dan pendekatan kedua melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pengguna jasa. pembagian pendekatan atau perspektif dalam melihat kualitas pelayanan publik tersebut hendaknya tidak dilihat secara diametrik, melainkan tetap dipahami sebagai suatu sudut pandang yang saling berinteraksi di antara keduanya. Hal tersebut disebabkan dalam melihat persoalan kualitas pelayanan publik, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhinya secara timbal balik, terutama pengaruh interaksi lingkungan yang dapat mempengaruhi cara pandang birokrasi terhadap publik, demikian pula sebaliknya.

Dalam konteks kinerja penyelenggara pelayanan publik di Indonesia, pemerintah melalui Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor 63/Kep.M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, telah memberikan berbagai rambu-rambu pemberian pelayanan, seperti kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggungjawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses

## BAB IX

### PELAYANAN PUBLIK SEKTOR KESEHATAN MASYARAKAT

Negara adalah organisasi yang dibentuk berdasarkan atas kesepakatan rakyat, warga negaranya (Winardi, 2003 :26) "Setiap organisasi berlandaskan sejumlah manusia; tiada organisasi dapat eksis tanpa manusia". (Sri Waluyeng, 2007 :11). Organisasi adalah merupakan alat atau wadah dari sekelompok orang yang bekerja sama dengan terkoordinasi dengan cara yang terstruktur, untuk mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya (Malayu S.P. Hasibuan. 2008 : 23). "Organisasi hanya merupakan alat dan Wadah tempat manajer melakukan adalah merupakan organisasi publik tempat perkumpulan orang dalam negara yang telah bersepakat dan berkomitmen dalam rangka untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama, untuk itu maka negara adalah organisasi pemerintah yang paling tinggi.

Organisasi yang terbesar dimanapun sudah barang tentu organisasi publik yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara. Oleh karena itu organisasi publik mempunyai "kewenangan yang abadi (terlegitimasi) sehingga mempunyai kewajiban melindungi warganya, kebutuhannya" (Inu Kencana Syafie, Djamaludin, Supardan 199 :53). Negara dalam arti pemerintah mempunyai fungsi utamanya ialah memberi pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah itu hendaknya ditafsirkan dalam arti yang seluas-luasnya, sebab dalam kehidupan masyarakat itu seperti, seorang bayi yang masih dalam kandungan ibunya, sudah memerlukan perawatan, yaitu pemeriksaan selama dalam kandungan, yang secara teratur dilakukan perawatan dan sampai ia lahir dengan selamat dalam sebuah rumah sakit atau rumah bersalin atau dirumah. Ketika bayi tersebut lahir maka ia sudah berurusan dengan pelayanan pemerintah yaitu surat akte kelahiran, dan hingga sampai dewasa bertambah banyak berurusan dengan pelayanan pemerintah sampai menikah dan sampai menginjak masa senja, yang akhirnya kembali kepangkuan ibu pertiwi, iapun memerlukan pelayan yang tidak ada habis-habisnya. Semua itu menjadi tanggung jawab dari pelayanan pemerintah, baik langsung maupun tidak langsung.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan setidaknya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya ialah

mengatur masyarakat/ publik, memerintah, serta menyediakan fasilitas untuk masyarakat/publik, serta memberi pelayanan kepada masyarakat. Hal yang terpenting adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat lebih ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Disamping itu, pemerintah juga dituntut untuk menerapkan prinsip keadilan dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi, yaitu mengandung pengertian bahwa pelayanan pemerintah diberikan kepada masyarakat tidak boleh diberikan secara diskriminatif, siapapun masyarakat yang minta dilayani harus dilayani tanpa melihat dia itu siapa. Artinya pelayanan yang diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan, keluarga, teman dekat, dengan maksud masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut, sesuai dengan peraturan yang berlaku di dalam negara.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Artinya jika pemerintah tidak mampu dalam memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat, maka beberapa bagian dari fungsi tadi pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Hal ini mengingat efisiensi dan efektivitas yang dilakukan oleh pemerintah. Pola kerja sama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan "*reinventing government*" yang dikembangkan Osborne David dan Gaebler (1992 : 52).

Terkait dengan pelayanan publik di Indonesia, pemerintah membentuk organisasi publik di daerah kabupaten atau kota dalam rangka untuk pelayanan publik, salah satunya telah dibentuk UPMT (Unit Pelayanan Masyarakat Terpadu). Menurut Thoha (1997 :7)

"Peran dan posisi birokrasi dalam pelaksanaan pelayanan publik harus diubah Peran birokrasi yang selama ini suka mengatur dan minta dilayani, akan menjadi suka melayani, suka mendengarkan tuntutan, kebutuhan dan harapan-harapan masyarakat".

1/1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat.

Hakekat pemerintahan dalam pelayanan publik adalah pelayanan kepada rakyat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani rakyat, dengan kata lain pemerintahan adalah pelayanan rakyat. Pelayanan publik oleh birokrasi merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Tantangan birokrasi sebagai pelayanan rakyat mengalami suatu perkembangan yang sangat dinamis seiring dengan meningkatnya tingkat kehidupan rakyat yang semakin baik. Rakyat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Rakyat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah.

Dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi, dan hal terpenting sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa yang ekonomis, efektif, efisien, dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. (Lay, 2002 :20). Selain itu, pemerintah dituntut untuk menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud, yang kedua sumber daya manusia pelayanan yang berkualitas dan berorientasi kepada kepentingan peminfaat sangat penting. Oleh sebab itu, penerapan kualitas pada semua fungsi harus dipenuhi seperti dikemukakan Gaspersz (2002 :20).

"..... kualitas diterapkan pada semua fungsi termasuk administrasi. Pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan terhadap publik sangat penting sekali, karena pemerintah harus bertanggung jawab terhadap masyarakat/publik dalam menata kehidupan masyarakat dari berbagai aspek kehidupan serta dalam rangka menciptakan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pertanggungjawaban dari aparatur pemerintah pada dasarnya ditentukan oleh faktor internal, seperti perilaku kepemimpinan birokrasi, rangsangan yang memadai, kejelasan tugas dan prosedur kerja, kejelasan

peran dan perlengkapan sarana dan prasarana kerja, dan sejenisnya. Faktor eksternal, antara lain berupa norma sosial dalam sistem budaya, seperti persepsi, sikap, nilai organisasi dan sentiment masyarakat terhadap kinerja aparat birokrasi".

Organisi publik (pemerintah) dalam penyelenggara pelayanan publik maka perlu membuat suatu kebijakan, kebijakan tersebut yang akan menjadi suatu petunjuk atau aturan, pedoman bagi pelaksanaan pelayan publik dalam hal ini sebagai birokrasi (Mulyadi, 2002 :5).

"Kebijakan untuk mewujudkan birokrasi yang netral dalam penyelenggaraan administrasi, ternyata dalam prakteknya banyak. Padahal ditengah rintangan itu, masyarakat sangat merindukan pelayanan publik yang baik, dalam arti proposional dengan kepentingan, yaitu birokrasi yang berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara kekuasaan yang dimiliki dengan tanggung jawab yang mesti diberikan kepada masyarakat yang dilayani." (Mulyadi, 2002 :1).

Perbaikan kualitas pelayanan bukan merupakan suatu proses yang berfungsi pada lini operasi, tetapi harus berfungsi pada semua lini, termasuk pada fungsi administrasi. Selanjutnya kualitas sendiri dapat diartikan sebagai "tingkat kebaikan" dari suatu produk. Tjiptono (2000 :51) mengatakan sebagai berikut "Konsep kualitas itu sendiri sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan yang terdiri dari kualitas desain dan kualitas kesesuaian". Adapun yang dimaksud dengan kualitas desain adalah merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran untuk mengetahui seberapa jauh suatu produk itu akan kualitas ditetapkan.

Jadi kualitas itu merupakan suatu kondisi yang dinamis dan akan berhubungan dengan produk, maupun jasa serta lingkungan yang akan memenuhi atau melebihi harapan para pelanggan/konsomen. Maka strategi dalam pelayanan adalah salah satu cara untuk membantu organisasi dalam mengatasi lingkungan yang selalu berubah serta membantu organisasi untuk membantu dan memecahkan masalah terpenting yang mereka hadapi. Sehingga dengan strategi organisasi dapat membangun kekuatan dan mengambil keuntungan dari peluang, sambil mengatasi dan meminimalkan kelemahan dan ancaman dari luar (Bryson, 1995 :1)

Kinerja pelayanan aparatur pemerintah belum mampu menerapkan prinsip-prinsip pelayanan berwawasan *good governance*, yakni penyelenggaraan pelayanan publik yang diantaranya menjunjung tinggi nilai-nilai transparansi, partisipasi,



efisiensi, akuntabilitas, serta menghargai inovasi pelayanan, tanggap terhadap dinamika lingkungan pelayanan, aspirasi dan kebutuhan pengguna layanan. Pelayanan publik yang berwawasan *good governance* menuntut adanya kemampuan birokrasi untuk responsive terhadap tantangan dan peluang baru, tidak terpaku kegiatan-kegiatan rutin yang terkait fungsi instrumental birokrasi, dan harus memiliki pemikiran inovatif dan futuristik. Birokrasi juga harus memiliki kompetensi untuk memberikan secara adil dan inklusif, serta kemampuan untuk memperdayakan masyarakat atau stakeholders dalam melaksanakan pelayanan.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagai mana diatas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai monopolist dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada swasta ataupun dengan pola kemitraan antara pemerintah mengadakannya. Pola kerja sama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada rakyat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparatur negara dalam pelayanan umum sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi rakyat, sehingga akan menentukan sejauh mana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan.

Sehubungan dengan versi pemerintah, definisi pelayanan publik dikemukakan dalam Surat Keputusan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1995, yaitu segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik selalu berkaitan dengan perasaan puas dari masyarakat yang menerima pelayanan. Berangkat dari persoalan mempertanyakan kepuasan masyarakat terhadap apa yang diberikan oleh pelayan, dalam hal ini yaitu administrasi publik adalah pemerintah itu sendiri dengan apa yang mereka inginkan, maksudnya yaitu sejauh mana publik berharap apa yang akhirnya mereka diterima. Maka dilakukan penilaian tentang sama tidaknya antara harapan

dengan kenyataan, apabila tidak sama maka pemerintah diharapkan dapat mengoreksi keadaan agar lebih teliti untuk meningkatkan kualitas pelayanan public.

Selanjutnya (Lay, 2002 :19). Pelayanan publik 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. Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis dewasa ini menjadikan birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Bermula dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogik dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatik (Widodo, 2005 : 162).

Pemerintah Indonesia dalam membangun bidang kesehatan mempunyai Visi "pembangunan kesehatan di Indonesia yang diselenggarakan oleh puskesmas menurut Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 128/Menkes/SK/II/2004 tentang kebijakan dasar pusat kesehatan masyarakat adalah tercapainya Kecamatan Sehat menuju terwujudnya Indonesia Sehat". Kecamatan Sehat adalah gambaran masyarakat kecamatan masa depan yang ingin dicapai melalui pembangunan kesehatan, yakni masyarakat yang hidup dalam lingkungan dan dengan perilaku sehat, memiliki kemampuan untuk menjangkau pelayanan kesehatan yang bermutu secara adil dan merata, serta memiliki derajat kesehatan yang setinggi-tingginya. Visi tersebut tentunya dapat dicapai oleh puskesmas salah satunya dengan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada pasien.

Dalam pelayanan kesehatan pemerintah memiliki kewajiban menyediakan pelayanan kesehatan minimum yang dibutuhkan rakyatnya. Bagi penyelenggara pelayanan kesehatan prinsip yang harus dipegang dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat adalah bagaimana masyarakat puas dan nyaman dalam menerima pelayanan kesehatan yang diberikan dan keberadaan Puskesmas sebagai media untuk memberikan pelayanan kesehatan haruslah dijalankan dengan baik sehingga kualitas pelayanan yang diberikan sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh masyarakat. Hal ini karena masyarakat adalah warga Negara (*citizen*), pemilik negara (*owner*) dan pemegang kedaulatan (*sovereignty*) yang patut

**BAB X**  
**PENELITIAN PELAYANAN PUBLIK**

**PENELITIAN 1**

**KUALITAS PELAYANAN IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN (IMB) PADA KANTOR  
BADAN PELAYANAN PERIZINAN TERPADU DAN PENANAMAN MODAL  
(BPPTPM) KABUPATEN CIANJUR PROVINSI JAWA BARAT**  
*QUALITY SERVICE ON BUILDING PERMIT AT ONE STOP SERVICE OFFICE  
PERMIT (BPPTPM) OF CIANJUR DISTRICT WEST JAVA PROVINCE*

**NANANG SUPARMAN**

FISIP UIN Sunan Gunung Djati Bandung  
Jln. A.H. Nasution No. 105 Bandung 40614

Email : n.suparman69gmail.id.com

Kontak : 087722594013

**Abstrak :** Dalam mengurus perizinan, publik seharusnya menerima pelayanan secara mudah, cepat, tepat, dan aman. Tujuan penelitian ini adalah untuk memahami bagaimana proses pelayanan perijinan mendirikan bangunan dilakukan dan mengungkap makna pelayanan menurut publik dan pemerintah dan mengetahui kendala atau permasalahan yang dihadapi BPPTPM Kabupaten Cianjur Jawa Barat sebagai penanggung jawab bidang perizinan. Jenis penelitian ini deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Dari hasil analisis menunjukkan bahwa kualitas perizinan mendirikan bangunan yang diukur melalui 4 (empat) dimensi yakni dimensi kemudahan, dimensi kecepatan, dimensi ketepatan, dan dimensi keamanan cenderung belum berjalan baik, hal demikian terjadi akibat faktor-faktor kendala yang mempengaruhi antara lain struktur organisasi yang belum solid, ketimpangan sumber daya manusia baik kuantitatif maupun kualitatif, daya dukung infrastruktur dan teknologi perkantoran yang kurang memadai dan tidak *up to date*, dan kerumitan prosedur yang belum terurai.

**Kata kunci :** Kualitas Pelayanan, IMB, BPPTPM

#### A. Pendahuluan

Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur Jawa Barat dalam rangka melayani permohonan masyarakat di bidang perizinan mendirikan bangunan (IMB) membentuk Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal (BPPTPM) melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Cianjur Nomor 12 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPPTPM.

Berdasarkan kewenangan yang telah diserahkan kepada BPPTPM, maka terdapat jenis perijinan dan Non Perijinan yang dikeluarkan oleh BPPTPM, yaitu jenis pelayanan perizinan termasuk Izin Bangunan (IMB) dan jenis pelayanan non perizinan, dimana dalam pelaksanaannya tetap dikoordinasikan dengan unit kerja pengelolanya masing-masing. Tujuan utama dikeluarkannya IMB adalah sebagai instrumen pengendalian dan pemanfaatan ruang, pengendalian kelayakan bangunan, kepatuhan pada perundangan, dan penyederhanaan pelayanan.

Pada beberapa Kecamatan di Wilayah Kabupaten Cianjur sebelah utara yang meliputi Kecamatan Cipanas, Pacet, Cimacan, Sukaresmi, dan Kecamatan Ciloto tumbuh secara alami sebagai daerah tujuan wisata bermuansa pegunungan sebagai bagian dari kawasan wisata Puncak. Kepariwisataannya dicirikan oleh antara lain pesatnya pembangunan fisik berupa sarana objek wisata, hotel, bungalow, vila, maupun perumahan. Pada satu sisi kawasan Puncak dan sekitarnya adalah kawasan hijau dan resapan air harus dilindungi dari maraknya pembangunan fisik terutama

yang tidak mengantongi IMB. Kontradiktif dalam pengelolaan pengembangan kawasan Puncak menuntut ketegasan Pemerintah Daerah Cianjur terhadap pihak-pihak yang melanggar ketentuan perizinan, dan sebaliknya Pemerintah daerah melalui BPPTPM harus memberikan kemudahan kepada masyarakat yang telah menempuh prosedur yang benar dalam pengurusan perizinan termasuk IMB.

Tabel 10.1

Jenis IMB Kabupaten Cianjur

Tahun	Jenis IMB				
	R. Tinggal	Villa	R. Usaha	Perumahan	Perkantoran
2012	214	312	267	86	213
2013	198	201	155	92	104
2014	216	322	176	98	125
2015	265	350	212	102	132

Sumber: BPPTPM, diolah

Namun demikian dalam realitasnya, masih saja ditemui adanya berbagai kritikan dan keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh Instansi Pelayanan Perizinan Terpadu, dimana hal ini tentu akan sangat berpengaruh terhadap citra Pemerintah di mata masyarakat.

Di Kabupaten Cianjur sendiri pelayanan Izin Mendirikan Bangunan masih menjadi keluhan publik umumnya melalui media massa sebagaimana <http://www.kabarcianjur.com/2015/mahalnya> biaya perizinan di Cianjur yang diakses pada 22 April 2015 menyatakan bahwa berdasarkan keluhan warga bahwa Badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal (BPPTPM) dalam memberikan pelayanan perizinan kepada masyarakat masih terdapat praktek rente di luar yang telah diatur dalam Peraturan Daerah. Masyarakat kesulitan memahami dan mengikuti pola baru layanan perizinan yang semakin ketat dikutip <http://www.pikiran-rakyat.com/2016/cianjur-lebih-ketat-izinkan-vila-di-puncak> diakses pada 6 Februari 2015. Realitas ini diperkuat dengan hasil penelitian pendahuluan yang dilakukan pada badan Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Cianjur, dimana cenderung lamban dan berbelit-belit, sering terjadi masyarakat dihadapkan pada beberapa tahapan dengan harus melewati beberapa meja aparat dari beberapa instansi yang berbeda. Kondisi ini tentu yang antara lain menyebabkan

masyarakat merasa bahwa pelayanan ijin gangguan di Kabupaten Cianjur belum sesuai dengan harapan publik. Masih adanya kesenjangan pelayanan yang cukup lebar dan pembiaran pada institusi publik, hal tersebut tidak linier dengan slogan yang didengungkan mengenai percepatan *good governance* khususnya pada Pemerintahan Daerah.

Permasalahan sebagaimana dipaparkan di atas diduga disebabkan oleh masih rendahnya kualitas pelayanan pada aspek kemudahan, aspek kecepatan, aspek ketepatan, dan aspek keamanan sebagaimana dirasakan dan diterima oleh masyarakat pengguna jasa.

Karena itulah, maka isu konseptual yang diangkat dalam penelitian ini adalah "Bagaimana Kualitas Pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Cianjur?". Hal ini mendukung beberapa hasil penelitian yang telah dilakukan bahwa kinerja pelayanan dari organisasi-organisasi pelayanan publik masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tujuan penelitian ini hendak mengkaji sejauhmana proses pelayanan bidang IMB dan pencapaian kualitas pelayanannya dan sekaligus pengendalian tata ruang khususnya kawasan Puncak Cianjur dan mengetahui faktor-faktor penghambat pelayanan sehingga dapat ditemukan solusi pemecahannya.

## **B. Metode Penelitian**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metodologi penelitian deskriptif-kualitatif hal ini sejalan dengan karakteristik objek penelitian. Metode penelitian deskriptif-kualitatif dipilih dalam penelitian ini untuk menggambarkan fenomena pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan yang berlangsung di BPPTPM Kabupaten Cianjur Jawa Barat menurut perspektif para pelaku baik para investor, masyarakat, maupun para aparat yang memberikan pelayanan.

Pendekatan penelitian kualitatif dilakukan mengingat bahwa data hanya dapat dipahami dan diungkap melalui persepsi dan interpretasi para pelaku yang sulit diukur secara kuantitatif sehingga pemaknaan yang tepat hanya dapat diberikan oleh

orang yang terlibat dalam pelayanan perizinan pendirian bangunan sebagai fokus kajian. Selain itu dengan melakukan pendekatan kualitatif, dapat melahirkan empati peneliti untuk dapat mengadaptasi diri dengan beragam realitas dan dinamika kehidupan masyarakat dan investor yang mengajukan Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Metode pengumpulan data kualitatif dilakukan dengan cara wawancara terhadap informan dari pihak penyelenggara layanan IMB berjumlah 31 orang yang terdiri dari 1 orang penanggung jawab Instansi dengan jabatan Kepala Kantor BPPTPM Kabupaten Cianjur, 4 orang Kepala Sub Bagian, 5 orang staf senior, 5 orang staf surveyor lapangan non-PNS aparatur, dan 16 orang tenaga magang siswa SMK. Hasil wawancara lalu dianalisis dengan cara kategorisasi terkait kualitas pelayanan. Tahap berikutnya dilakukan metode peningkatan kualitas data dengan triangulasi data pada 31 orang informan tersebut. Selanjutnya jawaban-jawaban dari 31 orang informan tersebut dikonfirmasi kepada 31 orang responden yakni para pemohon ijin bangunan dan calon investor di Kantor BPPTPM Kabupaten Cianjur.

## **C. Kerangka Teori**

### **1. Pelayanan publik**

Pelayanan publik atau disebut *public service* sebagai fokus disiplin ilmu administrasi publik terkait dengan pelaksanaan pelayanan yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat masih dianggap belum baik dan belum memuaskan. Pada umumnya praktik penyelenggaraan pelayanan publik masih jauh dari prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pelayanan Publik menurut Moenir AS. (2008 :27) pelayanan adalah serangkaian kegiatan yang berlangsung secara rutin dan berkesinambungan dalam masyarakat. Berdasarkan uraian tersebut dapat diartikan bahwa pelayanan secara reguler dan teratur dihadirkan kepada masyarakat sebagai *user* melalui proses kegiatan secara terstruktur dan sistematis.

Adapun pelayanan publik menurut Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby (Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2010 :2) menyatakan bahwa pelayanan adalah produk yang kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan

usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan. Mengacu pada pendapat tersebut pelayanan dapat diartikan sebagai sesuatu yang tidak dapat dilihat akan tetapi dapat dirasakan dan melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.

Pelayanan publik sejatinya diharapkan oleh masyarakat pengguna layanan dalam bentuk dan *delivery* yang prima dalam arti pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dan aman ditandai oleh pelayanan yang tidak berbelit-belit, pelayanan yang *well-informed*, responsif, akomodatif, konsisten, dan adanya kepastian (waktu-biaya-hukum) dan tidak dijumpai pungutan tidak resmi. Penerapan prinsip pelayanan prima dalam metode dan prosedur.

Selanjutnya menurut KEPMENPAN nomor 63 tahun 2003 tentang Standar Pelayanan Publik bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## 2. Konsep kualitas pelayanan

Kualitas pelayanan merupakan fokus utama kajian pelayanan publik kontemporer seiring tuntutan publik akan hadirnya pelayanan yang semakin baik. Pelayanan dianggap berkualitas apabila tidak menimbulkan keluhan dari masyarakat yang dilayanannya. Kualitas pelayanan itu sendiri dalam kaitannya dengan konsep kepuasan pelanggan (*Customer satisfaction*).

Salah satu tugas pemerintah adalah memberi pelayanan. Dalam konteks tersebut pemerintah adalah pihak yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan rakyat yang berbentuk jasa publik, dan layanan sipil. Dalam hal ini, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya, mengingat pelayanan yang baik merupakan bentuk deviden yang harus diterima masyarakat. Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, aparatur/pegawai diharapkan menempatkan dirinya sebagai pelayan masyarakat dan bukan sebaliknya. Sebab dalam kaitannya dengan hal tersebut, kedua belah pihak memiliki posisi dan kewajiban yang sama, yaitu memerintah dan yang diperintah. Sejatinya

kegiatan pelayanan masyarakat dalam prosesnya, terjadi interaksi antara memberi pelayanan dengan yang diberi pelayanan.

Konsep kualitas pelayanan mengandung banyak definisi. Menurut Ndraha (2007 :83) mendefinisikan bahwa kualitas (*quality*) adalah *characteristics, property, or attitude, character or nature*. Definisi tersebut mengandung makna bahwa setiap hal atau barang mempunyai kualitas yang berbeda dengan yang lainnya. Kualitas berbeda *value* atau nilai. Nilai adalah guna, manfaat atau sesuatu yang diharapkan dari sesuatu hal pada suatu saat. Terdapat 3 (tiga) nilai sebagaimana yang dijelaskan Ndraha (2006) yakni : pertama nilai intrinsik yang melekat pada setiap benda yang bersifat obyektif, kedua, nilai eksentrik yang dimasukkan manusia kedalam suatu bendabersifat subyektif, dan yang ketiga adalah nilai ideal yang belum menjadi kenyataan. Nilai intrinsik dianggap *given*, sedangkan nilai ideal bersifat tidak nyata, abstrak, tidak empirik dan lebih berupa sebagai kekuatan penggerak manusia atau roda organisasi.

Pada tataran implementasinya, hal yang mengkhawatirkan dari konsep ideal pelayanan publik masih jauh dari harapan masyarakat pengguna layanan. Buruknya layanan publik mencerminkan masih adanya kesenjangan antara persepsi penyelenggara layanan dengan masyarakat penerima layanan hal mana disebabkan oleh beberapa faktor baik yang sudah banyak diketahui melalui penelitian-penelitian maupun yang masih diungkap akar masalahnya.

Parasuraman dkk. (1990 :23) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah/kesenjangan yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

- a. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan masyarakat;
- b. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat;
- c. Penyampaian pelayanan yang salah dalam pelayanan publik;
- d. Ketidakterpenuhan janji pelayanan.

Kesenjangan kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) dengan kenyataan pelayanan yang mereka terima. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima masyarakat tidak sesuai dengan harapan atau keinginan mereka, maka dapat dikatakan telah terjadi kesenjangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Rahardjo. (2011). *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Agustino, Leo. (2006). *Politik & Kebijakan Publik*. Bandung : ALPI Bandung.
- Christian B.A Gultom. (2014). Pengelolaan Terminal Bandar Raya Payung Sekaki Oleh Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Terminal Dinas Perhubungan Komunikasi Dan Informasi Kota Pekanbaru. *Jom FISIP Universitas Riau*,1(2).
- Fahmi, Irham. (2015). *Manajemen Kinerja : Teori dan Aplikasi*. Bandung : Alfabeta.
- Ikhsan, Muhammad.(2016). Pengaruh Akseptabilitas, Afordabilitas, Aksesibilitas dan Kesadaran Terhadap Niat Beli Layanan 4g Telkomsel Di Bandar Lampung. *Tesis*.Magister Manajemen, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Lampung.
- Iskandar, jusman. (2013). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Puspaga
- Keban, Yermias T. (2004). *Enam Dimensi Strategik Administrasi Publik*. Yogyakarta : Gava Media.
- Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 31 Tahun 1995 tentang Terminal Transportasi Jalan.
- Meilati, Dina. (2016). Analisis Pengelolaan Terminal Bandar Laksmana Indragiri oleh Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir. *Skripsi*. Jurusan Administrasi Negara, Fakultas Ekonomi Dan Ilmu Sosial, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.
- Miro, Fidel.(2009). *Perencanaan Transportasi bagi Mahasiswa, Perencana dan Praktisi*. Jakarta : Erlangga
- Mukarom, Zaenal dan Laksana, Muhibudin Wijaya.(2015). *Manajemen Pelayanan Publik*. Bandung : Pustaka Setia.
- Nugroho, Riant. (2003). *Public Policy : Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan*. Jakarta : Elex Media Komputindo.
- Pulungan, Jemina S. (2013). *Efisisensi Kerja Dalam Pekerjaan Rumah Tangga*. Jakarta : Kencana.
- Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 132 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Terminal Penumpang Angkutan Jalan.
- Purba, Djamahean. (2008). Analisis Prioritas Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Efektifitas Fungsi Terminal Sarantama (Studi Kasus Terminal Sarantama Kota Pematang Siantar). *Tesis*.Sekolah Pascasarjana, Universitas Sumatera Utara Medan
- Rahmah, Dara Nur.(2015). Forecasting Lalu Lintas Penumpang Dan Perencanaan Terminal Building Bandar Udara Tjilik Riwut Kota Palangka Raya 20 Tahun Yang Akan Datang. *Skripsi*. Program Studi Teknik Sipil, Fakultas Teknik, Universitas Muhammadiyah Palangkaraya
- Ridwan HR. (2011). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta : Raja Grafinfo Persada.
- Siagian, Sondang P. (2014). *Filsafat Administrasi*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Silalahi, Ulber. 2012. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung : Refika Aditama.
- Sugiyono. (2011). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Suparman, Nanang. (2017). Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Pada Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Dan Penanaman Modal (BPPTPM) Kabupaten Cianjur Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Borneo Administrator*,13 (1).
- Suparman, Nanang., Mubarak. (2019). Strategic Planning Analysis Of Small And Medium Enterprises (SMEs) Border Areas In Indonesia. *International journal Of Advance Research (IJAR)* 7 (8). 727-732.
- Suparman, Nanang., D Chandra., AL Sari. (2019). Bureaucratic Behavior in the Implementation of Capital Expenditure Budget in the Office of Public Work and Spatial Planning of Sumedang Regency. *Jurnal Bina Praja : journal of Home Affairs Governace* 11 (1). 99-109.
- Suparman, Nanang. (2017). Evaluasi Kebijakan Pelimpahan sebagian Kewenangan Bupati kepada Camat di Kecamatan Sagala Herang Kabupaten Subang Tahun 2015. *Jurnal Politik Indonesia :Political Science Review* 2 (2). 159-178.
- Suparman, Nanang., AD Sangaji. (2018). Pengelolaan Aset Daerah Dalam Mewujudkan Tertib Administrasi Pada DPPKAD Kabupaten Seram Bagian Barat Provinsi Maluku. *Jurnal Kelola : Jurnal Ilmu Sosial* 1 (2). 74-97.
- Suparman, Nanang., Mubarak. (2017). The Implementation of Alternative Manangement Policies of the Public Service in the Company Taps

Majalengka Indonesia. *The International Journal of Humanities & Social Studies (IJHSS)* 5 (4). 144-157.

Tamim, Ofyar Z. *Perencanaan dan Permodelan Transportasi*. Bandung : ITB

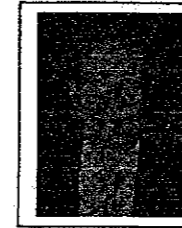
Ukas, Maman.(2004). *Manajemen : Konsep, Prinsip dan Aplikasi*. Bandung : Agnini Bandung.

Vemelia Konda, Suryono, dkk. Pengaruh Layanan Terminal Bolu Di Kecamatan Tallunglipu Terhadap Pertumbuhan Wilayah Kabupaten Toraja Utara. *Jurnal Mahasiswa S1 Program Studi Perencanaan Wilayah & Kota Universitas Sam Ratulangi Manado beserta Staf Pengajar Jurusan Arsitektur, Universitas Sam Ratulangi Manado*.

Wahab, Solichin Abdul. (2012). *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi ke Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Bumi Aksara

Widodo, Joko. (2011). *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi, Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayumedia Publishing

## BIODATA PENULIS 1



**Drs. Mubarak, M.Si**, Kelahiran Kuningan, 05 April 1957. Pendidikannya diawali SD Negeri di Kuningan lulus tahun 1970, melanjutkan ke SMP Negeri 1 Kuningan lulus tahun 1975 dan SMA Negeri Kuningan lulus tahun 1977. Pada tahun 1992 lulus Strata 1 di Institut agama Islam Negeri (IAIN) Sunan Gunung Djati kampus Cirebon dan melanjutkan ke Universitas Tujuh Belas Agustus Cirebon untuk Strata 2 sambil menjalani pekerjaan sebagai guru dan wartawan hingga lulus tahun 2004. Pendidikan S3 nya sedang ditempuh di Universitas Pasundan Bandung pada departemen Administarsi public dan sedang dalam proses menyelesaikan disertasi..

Awal karir, pada tahun 1981 sebagai PNS guru di Kabupaten Kuningan, lalu pada tahun 2000 diangkat sebagai pejabat structural Dinas Pendidikan Kabupaten Kuningan dan menjabat sebagai dewan kehormatan Persatuan Wartawan Indonesia cabang Kuningan.. Pada tahun 2013 alih fungsi menjadi PNS dosen Kementerian Agama dengan penugasan di FISIP Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung sebagai Dosen Tetap sampai dengan sekarang. Untuk berinteraksi dengan penulis bisa mengirim email ke alamat: [mubarak.crd@gmail.com](mailto:mubarak.crd@gmail.com)

## BIODATA PENULIS 2



**Dr. Nanang Suparman, S.Pd., MAB.** Kelahiran Jakarta, 17 Januari 1969, anak kelima dari enam bersaudara pasangan Bapak Rasdan (Purn TNI) dan Ibu Fatimah, menikah tahun 1997 dengan R. Rahmawati dikaruniai satu orang putra dan satu orang putri. Ghalif Gumirat dan Yuflih Riskia Timothy. Pendidikannya diawali SD Negeri Warung Bambu lulus tahun 1981, melanjutkan ke SMP Negeri 1 Karawang lulus tahun 1984 dan SMA Negeri 3 Karawang lulus tahun 1987. Pada tahun 1990 lulus Diploma III Balai Pendidikan dan latihan Parawisata (BPLP) Bandung dan melanjutkan ke STKIP Siliwangi Bandung Jurusan Pendidikan Bahasa Inggris sambil menjalani pekerjaan sebagai guru dan dosen hingga lulus tahun 1990. Pendidikan S2 nya berhasil diraih pada tahun 2007 di Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara (STIA-LAN) Cimandiri-Bandung dan Pendidikan S3 nya ditempuh di Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Padjadjaran lulus tahun 2014.

Awal karir, pada tahun 1990 sebagai staf front office pada Cruisiner Holland American Line, yang berpangkalan di Fort Lauderdale Amerika Serikat, lalu pada tahun 1993 kembali ke tanah air dan menjadi dosen pada sekolah tinggi ilmu Parawisata (STIP) dan pada tahun yang sama menjabat sebagai Hotel Manager di Sari Ater Resort Subang Jawa Barat. Pada tahun 2004 menjadi PNS pada P3G IPA Kemendikbud Bandung dan sejak tahun 2015 aktif mengajar di FISIP Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung sebagai Dosen Tetap sampai dengan sekarang. Untuk berinteraksi dengan penulis bisa mengirim email ke alamat : [n.suparman69@gmail.com](mailto:n.suparman69@gmail.com)