**BAB I I**

**TINJAUAN PUSTAKA**

* 1. **Penelitian Terdahulu**

10

Penelitian ini merupakan penelitian pengembangan dari beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, seperti yang peneliti sajikan dalam tabel berikut ini :

**Tabel 2.1.**

**Matrik Ringkasan Hasil Penelitian Terdahulu**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Peneliti dan Judul** | **Jenis Penelitian** | **Hasil Penelitian** |
| Yuli Tirtariandi El Anshori (2010) : ‘Implementasi Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu” | Kuantitatif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa komitmen pelaksanaan  PTSP di Kabupaten Bangka dari kepala daerah sudah baik |
| **La Tanuru (2010) : “**Implementasi Kebijakan Pelayanan Perijinan Usaha di Kota Baubau” | Diskriptif | Implementasi kebijakan pelayanan perijinan usaha sebelum Sekretariat Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Baubau dibentuk, pelayanan diberikan kepada masyarakat masih terpencar atau dilakukan pada dinas atau instansi teknis masing-masing, hal ini menunjukan hasil yang belum maksimal. |
| Jeffry Ari Wibowo (2012) : “Implementasi Pelayanan Publik Oleh Dinas erizinan  Kabupaten Bantul Berdasarkan Perda Nomor  84 Tahun 2008 Tentang  Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perizinan  Kabupaten Bantu” | Kualitatif | Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik di Kabupaten Bantu meliputi izin mendirikan bangunan (IMB), izin reklame, izin usaha rumah makan, caffe dan coffe shop, izin usaha angkutan, surat izin tempat usaha/HO, surat izin usaha perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), Tanda Daftar Industri (TDI), Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK), izin pemakaian alat-alat berat. |
| Didik Fatkhur Rohman (2012) : “Implementasi Kebijakan Pelayanan Administrasi Kependudukan Terpadu” | Diskriptif : Studi Kasus | Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kebijakan sentralisasi pengurusan kartu tanda penduduk merupakan langkah maju Pemerintah Kota Malang terutama dalam bidang pelayanan publik untuk merapikan sistem administrasi kependudukan ke dalam satu tempat terpusat untuk memudahkan pemerintah Kota Malang mengakses, sehingga dalam membuat kebijakan yang lain memiliki data yang kongkret. |
| Choirina Tien Rosyadi (2014) : “Implementasi Pelayanan Publik di Dinas Perizinan  Kota Yogyakarta Tahun 2013” | Kualitatif. | Hasil penelitian menegaskan bahwa belum seluruhnya asas dalam elayanan publik terealisasikan di Dinas erizinan Kota Yogyakarta. Asas dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, terutama asas kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan belum dapat terealisasikan. Kendala yang dialami Dinas ialah Sumber Daya Manusia yang belum mencapai target 100%. |

* 1. **Landasan Teori**
     1. **Implementasi Kebijakan Publik**
        1. **Pengertian Implementasi**

Implementasi kebijakan publik merupakan suatu tahap penting dalam rangkaian proses kebijakan. Betapa pentingnya studi tentang implementasi ini cukup beralasan karena banyak sekali kebijakan didasarkan pada ide-ide yang kedengarannya sangat layak ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekkan di lapangan sebagaimana dikatakan oleh Udeji tentang pentingnya suatu implementasi sebagai berikut :

*The execution of publicies as important if net more importabt then policy makin. Policies will remain drems of blu prints in file jackets unless they are implemeted* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan). (Wahab. 2010 : 59).

Sedang menurut Edward III pengertian proses implementasi adalah sebagai berikut :

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. (dalam Wahab, 2010)

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Mazmanian dan Sabatier bahwa implementasi adalah :

Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”. (dalam Wahab, 2010 : 65)

Pandangan Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

* + - 1. **Model Implementasi Kebijakan**

Sebagai upaya untuk mencapai tujuan kebijakan, akan selalu dipengaruhi oleh berbagai variabel baik secara terpisah maupun bersamaan akan sangat mempengaruhi keberhasilan program dalam mencapai tujuannya. Sedangkan keberhasilan implementasi itu sendiri dapat diidentifikasi melalui kinerja (performasi) dan dampak yang ditimbulkannya.

Menurut George C. Edward III ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi program yaitu :

1. Komunikasi. Komunikasi diperlukan dalam implementasi standar sarana dan prasarana sekolah karena dengan adanya kejelasan dan konsistensi arahan, petunjuk dan perintah mengenai program, maka diharapkan program dapat dijalankan sesuai tujuan.
2. Sumber daya/*Resources*. tersedianya sumber daya manusia yang memadai sebagai pelaksana implementasi atau implementor. Sumber daya meliputi : staf, informasi dan kewenangan.
3. Struktur Birokrasi.

Pelaksanaan sarana dan prasarana sekolah, struktur birokrasi yang jelas diperlukan untuk mewujudkan tujuan kebijaksanaan yang telah ditentukan. Hal ini meliputi :

* 1. Pembagian kerja dengan spesialisasi peranan yang jelas.
  2. Hubungan dan keterpaduan hirarki antar lembaga.
  3. Sistem Standar.

1. *Disposisi*, Adalah sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program yang diimplementasikan. ( dalam Wahab, 2010)

Secara konseptual bahwa model implementasi kebijakan dari Edward III, maka dalam mengimplementasikan kebijakan sarana dan prasarana sekolah dapat digambarkan sebagai berikut :

**Komunikasi**

(Kejelasan, Transmisi, &Konsistensi)

**Sumber daya**

(SDM, Fasilitas & Dana)

**Implementasi**

* Interpretasi
* Pengorganisasian
* Aplikasi

**Disposisi**

(Sikap, Dukungan & Perasaan)

**Struktur Birokrasi**

(Prosedur, Fregmentasi)

Sumber : Widodo, (2011)

**Gambar 2.1**

**Implementasi Model Edward III**

Model yang dikembangkan Daniel Maxmanian dan Paul A. Sabatier sebagaimana dikutib Wahab (2010) disebut “*A Frame Work for Implementasi*”kebijakan negara adalah mengidentifikasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi.

Kedua ahli ini berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengimplementasikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel –variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang digarap dikendalikan
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstruktur secara tepat proses implementasinya, dan
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut. ( dalam Wahab, 2010)

Model implementasi lainnya dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn, seperti yang dikutip Wibawa (2004). Menurut Van Meter dan Van Horn, organisasi pelaksana memiliki enam variabel, yang semuanya harus dicermati oleh seorang evaluatir, yaitu :

1. Kompetensi dan jumlah staf,
2. Rentang dan derajat pengendalian,
3. Dukungan politik yang dimiliki,
4. Kekuatan organisasi,
5. Derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi, dan
6. Keterkaitan dengan pembuatan kebijakan.

Variabel terakhir menunjuk pada akses organisasi dalam pempengaruhi kebijakan. (Wibawa, 2004)

Model implementasi yang dikembangkan Grindle (1980 : 6), memfokuskan pada tiga komponen kebijakan, yaitu : tujuan kebijakan, aktivitas penerapan, dan hasil. Menurut Grindle, tugas implementasi adalah untuk memungkinkan tujuan kebijakan direalisasikan sebagai hasil aktivitas pemerintah, yang selengkapnya dirumuskan sebagai berikut :

“*… to establish a link that allows the goods of public policies to be realized as outcomes of govermental activity. It involves there fore, the civic means are design and pursed in the expectation of erriving at particuler ends”.* (dalam Wibawa, 2004)

Implementasi merupakan suatu proses adminsitratif. Sehingga terjadi adanya pergeseran antara proses perumusan kebijakan (penetapan tujuan) yang merupakan proses politik ke proses implementasi (pencapaian tujuan) yang merupakan proses adminsitrasi. Pergeseran ini merupakan salah satu masa tenggang yang populer dalam proses kebijakan, yakni dari politik ke adminsitrasi, dan perlu diakui bahwa tidak ada gambaran yang jelas tentang kebijakan publik dalam praktek. Penciptaan suatu program itu sendiri telah menjadi suatu peristiwa yang merangsang timbulnya proses kebijakan mini (Jones, 2009).

* + - 1. **Pendekatan Implementasi Kebijakan**

1. **Pendekatan-pendekatan Struktural *(Struktural Approaches*)**

Secara umum dapat dikatakan bahwa struktur yang bersifat organis nampaknya amat cocok untuk situasi-situasi implementasi dimana kita memerlukan merancang bangun struktur-struktur yang mampu melaksanakan suatu kebijaksanaan yang senantiasa berubah bila dibandingkan dengan merancang bangun suatu struktur khusus untuk program yang sekali selesai. Namun, karena pertimbangan-pertimbangan tertentu, bentuk struktur yang organis seringkali tidak mudah diterima dikalangan dinas-dinas pemerintah, semisal kebutuhan-kebutuhan pertanggung jawaban dan keharusan untuk selalu terlihat konsisten dan seragam dalam menangani kasus-kasus serupa.

Untuk itu bentuk struktur yang sifatnya kompromistis barangkali adalah struktur matrik dimana departemen-departemen vertical bersilangan dengan tim-tim proyek antar departemen horizontal (atau satuan-satuan tugas, kelompok-kelompok program dan sebagainya) yang dikepalai oleh pimpinan-pimpinan proyek. Kombinasi struktur yang bersifat birokratik dan adhokrasi ini mengandung kelemahan tertentu, misalnya adanya kewenangan ganda, tetapi bagaimanapun ia lebih luwes bila dibanding struktur-struktur model mesin pemerintah yang selama ini ada.

1. **Pendekatan-pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approaches*)**

Dengan demikian logikanya adalah bahwa sesudah identifikasi masalah dan pemilihan kebijaksanaan yang dilihat dari sudut biaya dan efektifitasnya paling memenuhi syarat, maka tahap implementasi itu akan mencakup urut-urutan langkah sebagai berikut ;

1. Merancang bangun (mendisain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu.
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat.
3. Membangun sistem perjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

Teknik manajerial yang merupakan perwujudan dari pendekatan ini adalah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*Network Planning and Control-NPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek dapat direncanakan dan implementasikannya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasikan tugas-tugas yang harus diselesaikan, hubungan di antara tugas-tugas tersebut, dan urut-urutan logis di mana tugas-tugas itu harus dilaksanakan. Bentuk-bentuk jaringan kerja (*network*) yang canggih, semisal Programme.

* + - 1. **Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Implementasi Kebijakan**

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi program, menurut Edward (1980 : 10) menjelaskan bahwa :

Implementasi akan efektif bila birokrasi pelaksanaan memenuhi apa yang telah digariskan dalam ketentuan dan ia menunjukkan faktor-faktor yang mempengaruhi yang berkaitaan dengan implementasi yaitu : komunikasi, sumberdaya, sikap pelaksanan dan struktur organisasi (Wibawa, 2004)

Mengacu pada dua pendapat di atas, maka dalam penelitian ini ditetapkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi UU No. 25 Tahun 2009 pada Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya, adalah :

1. **Faktor Komunikasi**

Menurut Moekijat (2003 : 7) dijelaskan bahwa dalam suatu organisasi kerja, komunikasi menjalankan beberapa fungsi, yaitu :

1. Menyampaikan informasi dan pengetahuan dari orang-orang yang satu kepada orang yang lain sehingga terjadi tindakan kerja sama.
2. Membantu mendorong dan mengarahkan orang-orang untuk melakukan sesuatu.
3. Membantu membentuk sikap dan menanamkan kepercayaan untuk mengajak, meyakinkan dan mempengaruhi perilaku

Dijelaskan pula oleh Muhammad (2005 : 67) pengertian tentang komunikasi sebagai berikut : “proses menciptakan dan saling menukar pesan dalam satu jaringan hubungan yang saling tergantung satu sama lain untuk mengatasi lingkungan yang tidak pasti atau yang selalu berubah-ubah”.

1. **Sumber Daya (*Resources*)**

Implementasi kebijakan adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang ada didalamnya termasuk manusia, dana dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah, individu atau kelompok untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Menurut Garlh L. Magnum dan David Snedeker sebagaimana dikutip oleh Suroto (2002 : 14) yang dimaskud dengan sumberdaya manusia adalah : “Semua kegiatan manusia yang produktif dan semua potensinya untuk memberikan sumbangan yang produktif kepada publik.”

1. **Faktor Sikap Pelaksana (*Disposisi*)**

Sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementor dari program, jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijaksanaan kemungkinan besar mereka melaksanakan sesuai dengan yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Namun apabila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan cara pebuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijaksanaan semakin sulit.

1. **Faktor Struktur Birokrasi**

Struktur peemrintah dan lembaga-lembaga yang ada telah lama menjadi pusat perhatiandari ilmu politik. Secara tradisional ilmu politik dirumuskan sebagai suatu studi tentang lembaga-lembaga pemerintahan. Kgiatan-kegiatan politiki pada umumnya berpusat disekitar lembaga-lembaga pemerintahan tersebut, seperti Parlemen; Kepresidenan, BadanKehakiman; Pemerintahan Daerah; Partai Politik, dan sebagainya. Dalam model ini *public policy* adalah ditentukan, dilaksanakan dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga-lembaga pemerintahan tersebut.

* + 1. **Kualitas Pelayanan Publik**
       1. **Pengertian Kualitas**

Sebelum membahas konsep kualitas pelayan publik secara lengkap, terlebih dahulu akan dibahas konsep kualitas. Konsep kualitas banyak dibahas dalam studi-studi manajemen, pengertian atau makna atas konsep kualitas sendiri telah diberikan oleh banyak pakar manajemen dengan berbagai sudut pandang, sehingga menghasilkan defenisi-defenisi yang beragam. Tjiptono (2010) berkaitan dengan konsep kualitas mengemukakan bahwa :

Konsep kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan sebuah produk barang atau jasa yang terdiri dari kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran tentang seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah ditetapkan.

Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono, 2010 : 51) mendefenisikan kualitas sebagai: ”Suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Mengamati kedua defenisi tersebut terlihat bahwa walaupun tedapat perbedaan, namun secara implicit juga terdapat kesamaan. Kesamaan tersebut terletak pada konsepsi kualitas sebagai kondisis yang dapat memenuhi apa yang seharusnya. Hanya saja, oleh Tjiptono apa yang seharusnya tersebut disebut sebagai memenuhi persyaratan atau spesifikasi tertentu.

Pendapat lain mengenai pengertian konsep kualitas dikemukakan oleh Triguno (2010) yang mengatakan bahwa :

Kualitas adalah suatu standart yang harus dicapai oleh seseorang atau sekelompok atau lembaga atau organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dah hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Dengan demikian, berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal, dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan atau persyaratan pelanggan atau masyarakat.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut yaitu antara lain :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses;
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan;
3. Kesopanan, keramahan, perhatian dan persahabatan dalam memberikan pelayanan;
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer;
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain;
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain. (Tjiptono, 2010)

Sebagai sebuah sistem, maka tentu saja masalah kualitas mencakup berbagai unsur atau elemen yang satu sama lain saling tergantung dan saling mempengaruhi sehingga apa yang terjadi pada salah satu elemen atau unsur akan mempengaruhi kondisi atau keadaan pada elemen atau unsur lainnya. Hal ini karena, sebuah sistem pada dasarnya adalah sebuah kesatuan yang terdiri dari berbagai macam elemen atau unsur, yang satu sama lain saling berhubugan, bergantung dan pengaruh mempengaruhi.

* + - 1. **Pengertian Pelayanan**

Menurut Kotler dalam Laksana (2008) pelayanan adalah setiap tindakan atau kegiatan yanga dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Sedangkan Gronroos dalam Tjiptono (2010) menyatakan bahwa pelayanan merupakan proses yang terdiri atas serangkaian aktivitas intangible yang biasa (namun tidak harus selalu) terjadi pada interaksi antara pelanggan dan karyawan, jasa dan sumber daya, fisik atau barang, dan sistem penyedia jasa, yang disediakan sebagai solusi atas masalah pelanggan.

Sementara itu, menurut Lovelock, Petterson & Walker dalam Tjiptono (2010) mengemukakan perspektif pelayanan sebagai sebuah sistem, dimana setiap bisnis jasa dipandang sebagai sebuah sistem yang terdiri atas dua komponen utama: (1) operasai jasa; dan (2) penyampaian jasa.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu bentuk sistem, prosedur atau metode tertentu diberikan kepada orang lain, dalam hal ini, kebutuhan pelanggan tersebut dapat terpenuhi sesuai dengan harapan atau keinginan pelanggan dengan tingkat persepsi mereka.

Dalam penetapan sistem pelayanan mencakup strategi yang dilakukan, dimana pelayanan yang diberikan kepada pelanggan dapat merasakan langsung, agar tidak terjadai distorsi tentang suatu kepuasan yang akan mereka terima. Sementara secara spesifik adanya peranan pelayanan yang diberikan secara nyata akan memberikan pengaruh bagi semua pihak terhadap manfaat yang dirasakan pelanggan.

* + - 1. **Pengertian Kualitas Pelayanan**

Undang-Undang Pelayanan Publik (secara resmi bernama Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik) adalah [undang-undang](http://id.wikipedia.org/wiki/Undang-undang) yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. perlayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kondisi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Pengertian pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Negara Pendayaan Apatur Negara Nomor: 81/1993 tanggal 23 November 1993 dalam pedoman pelayanan umum yang dikutip oleh Ibrahim”. (2008:15) dalam bukunya “Teori dan Konsep Pelayanan Publik Serta Implementasinya” menyatakan bahwa :

Pelayanan umum ádalah segala bentuk kegiatan pelayanan kepada umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di pusat, daerah (BUMN/BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan

Sedangkan menurut Widodo (2010: 60) dalam bukunya “*Good Governance”* menyatakan bahwa pengertian pelayanan publik adalah sebagai berikut : “Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.

Dengan demikian pelayanan umum bukan hanya memberikan pelayanan kepada masyarakat, tapi juga memenuhi kebutuhan masyarakat, baik itu dalam bentuk barang ataupun jasa sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

* + - 1. **Konsep Pelayanan Publik**

Dilihat dari ilmunya, administrasi merupakan pelayanan dan memang salah satu fungsi pemerintah dalam pembangunan adalah menyelenggarakan pelayanan public Siagian (2010) mengatakan teori klasik ilmu administrasi Negara mengajarkan bahwa :

Pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*) sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaanya dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggung jawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut

Istilah lain yang sejenis dengan pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan *service* kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri (Thoha, 2010).

Kebijakan publik dasarnya adalah untuk menjelaskan hubungan antara pemerintah dengan warga negara atau apa yang riil diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat tersebut. Hal tersebut didukung oleh pendapat Thomas R Dye (dalam Luankali, hal: 2010; 145) yang mengatakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan merupakan kebijakan atau analisis yang dibuat oleh pemerintah yang artinya bahwa :

Analisis kebijakan tersebut sebagai cara atau proses maupun tindakan dan terapan dari pemerintah bermanfaat untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan, kinerja atau hasil kebijakan yang akan datang atau telah dilaksanakan. Sehingga kebijakan publik merupakan suatu pedoman untuk melaksanakan suatu perencanaan dan bagaimana untuk bertindak.

Carl Friedrich (dalam Luankali 2010 ; 183) yang mengatakan kebijaksanaan ialah :

Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.

Pada prinsipnya setiap pelayanan umum ini, senantiasa harus selalu ditingkatkan kinerjanyanya sesuai dengan keinginan klien atau masyarakat pengguna jasa. Akan tetapi kenyataannya untuk mengadakan perbaikan terhadap kinerja pelayanan publik bukanlah sesuatu yang mudah.

Banyaknya jenis pelayanan umum di negeri ini dengan macam-macam persoalan dan penyebab yang sangat bervariasi antara satu dengan yang lainnya, sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan tadi, guna menentukan prioritas pemerintah. (Hatry, 2010).

Selain itu, penilaian terhadap kinerja pelayanan juga penting untuk memberikan tekanan kepada pejabat yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan tersebut.

Supriatna (2010 : 140) menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah :

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

Kemudian Wasistiono (2009 :51) mengemukakan bahwa : “pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta, atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat”.

Pamudji (2008 : 21) mendefenisikan konsep pelayanan publik (*public service*) yaitu :

Berbagai kegiatan pemerintah yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa. Penjelasan yang diberikan Pamudji ini menegaskan bahwa konsepsi pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Konsep pelayanan publik berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, dalam kaitannya dengan kebutuhan masyarakat, Ndraha (2010 : 60) menyatakan bahwa produk yang dibutuhkan masyarakat berkisar pada barang (barang modal dan barang pakai) sampai pada jasa (jasa pasar dan jasa publik) dan pelayanan sipil.

Pelayanan publik oleh birokrasi pelayanan publik tadi merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara yang dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat. Dengan demikian birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik. Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2005 tentang Perbaikan dan Peningkatanan Mutu Pelayanan, dinyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah:

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum.
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Menurut Mahmudi (2005;229) bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayan publik (aparatur negara) sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Mahmudi juga mengklasifikasikan pelayanan publik kedalam 2 (dua) klasifikasi, yaitu:

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

Selain itu pelayanan publik juga dipandang dari dua sisi yang berbeda dalam mencapai tujuannya, yaitu:

1. Orientasi pada proses yang menyangkut pada masalah *responsibilitas, responsivitas, akuntabilitas* dan keterbukaan.
2. Orientasi pada hasil yang menyangkut pada masalah efektivitas, efisiensi, produktivitas dan kepuasan.

Bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut Lembaga Administrasi Negara (2010) dapat dibedakan kedalam berbagai jenis pelayanan, yaitu:

1. Pelayanan Pemerintah, yaitu merupakan pelayanan masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintah seperti Pelayanan Kartu Keluarga/KTP, IMB, Pajak/Retribusi Daerah dan Imigrasi.
2. Pelayanan Pembangunan merupakan pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktivitas warga masyarakat seperti penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan dan lain sebagainya.
3. Pelayanan Utilitas merupakan penyediaan utilitas seperti listrik, air, telepon dan transportasi.
4. Pelayanan kebutuhan pokok merupakan pelayanan yang menyediakan bahan-bahan kebutuhan poko masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil, dan perumahan yang murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan merupakan pelayanan yang berhubungan dengan sifat dan kepentingan yang lebih ditekankan kepada kagiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Nurmadi (2009) menjelaskan bahwa :

Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dicirikan kedalam bentuk : tidak dapat untuk memilih konsumen, peranannya tidak dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, politik yang mengistitusionalkan konfilk, pertanggungjawaban yang kompleks, sangat sering diteliti, semua tindakan harus mendapatkan justifikasi atau putusan, memiliki tujuan dan *output* yang sangat sulit untuk diukur atau ditentukan.

Thery (dalam Thoha, 2008) menjelaskan bahwa :

Lima unsur pelayanan yang memuaskan adalah : merata dan sama, diberikan tepat pada waktunya, memenuhi jumlah yang dibutuhkan, berkesinambungan, san selalu meningkatkan kualitas serta pelayanan (*progressive service*). Setiap orang mengharapkan pelayanan yang unggul yaitu sikap atau cara pegawai dalam melayani pelanggan secara memuaskan.

Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2011).

Tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah. Kemudian, untuk tujuan tersebut diperinci sebagai berikut :

1. Menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja macamnya;
2. Memperlakukan pengguna pelayanan, sebagai customers;
3. Berusaha memuaskan pengguna pelayanan, sesuai dengan yang diinginkan mereka;
4. Mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas;
5. Menyediakan cara-cara, bila pengguna pelayanan tidak ada pilihan lain. (Effendi dalam Widodo, 2011)

Dari beberapa pengertian dan penjelasan tentang pelayanan publik yang ada di atas, dalam konteks pemerintahan daerah pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau yang melayani keperluan orang lain atau masyarakat serta organisasi yang memiliki kepentingan terhadap organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok atau tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

* + - 1. **Konsep Kualitas Pelayanan Publik**

Menurut Triguno (2010) kualitas pelayanan menunjuk pada pengertian melayani setiap saat secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong serta professional dan mampu. Pelayanan publik yang berkualitas diharapkan dapat memberikan manfaat, bukan saja bagi masyarakat yang menerima pelayanan, tetapi juga bagi organisasi atau pemerintah yang menyelenggarakan layanan. Berkaitan dengan hal tersebut Rasyid (2010) mengemukakan manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adi adalah :

Secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap professional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leaders*). Pada tingkat tertentu kehadiaran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif”.

Selanjutnya Tjiptono (2010) mengemukakan sejumlah manfaat yang diperoleh organisasi penyedia layanan, apabila mampu menyelenggarakan layanan secara berkualitas, sebagai berikut:

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

Dari paparan Tjiptono (2010) terlihat bahwa :

Penyelenggaraan layanan yang berkualitas mempunyai peranan strategis dalam menciptakan komunikasi dan kepercayaan dari masyarakat sebagai penerima layanan, bahkan melalui layanan yang berkualitas, masyarakat penerima layanan dengan sukarela akan melakukan kampanye positif terhadap warga masyarakat lainnya.

Thoha (2008) berpendapat bahwa :

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, organisasi publik (birokrasi publik) harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka mendorong menuju kearah yang sesuai, kolaboralitas dan dialogis dan dari cara-cara sloganis menuju cara kerja realistik pragmatik.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk.

Zeithaml (1990) mengemukakan dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolak ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
2. *Realiability*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;
9. *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan. (Tjiptono, 2010)
    * + 1. **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik**

Thoha (2008) mengemukakan 2 (dua) faktor penting yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, yaitu:

1. Faktor Individual menunjuk pada sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Semakin tinggi kemampuan sumber daya manusia dalam organisasi tentu semakin besar kemungkinan organisasi yang bersangkutan untuk menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas.
2. Faktor Sistem yang digunakan untuk menunjuk pada mekanisme dan prosedur pelayanan yang digunakan. Dalam hal ini pada umumnya semakin rumit dan berbelit-belit prosedur mekanisme penyelenggaraan pelayanan publik (public service), justru semakin sulit mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. Sebaliknya, semakin sederhana dan transparan mekanisme prosedur yang digunakan, maka semakin besar kemungkinan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Sementara itu, menurut Djaenuri (2009) terdapat empat aspek penting yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, yaitu:

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

Kristiadi (2008 : 135) mengemukakan 3 (tiga) faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, yaitu:

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

Secara jelas ketiga fakor yang mempengaruhi kualitas pelayanan public dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. **Faktor Organisasi**

Menurut Anderson (1972) (dalam Bernandus 2010 : 2), struktur adalah susunan berupa kerangka yang memberikan bentuk dan wujud, dengan demikian akan terlihat prosedur kerjanya. Dalam organisasi pemerintahan, prosedur merupakan sesuatu rangkaian tindakan yang ditetapkan lebih dulu, yang harus dilalui untuk mengerjakan sesuatu tugas.

Sementara konsep mengatakan bahwa struktur organisasi diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno 2010). Pengertian sejalan dengan Robbins (2005) bahwa struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas dibagi, kepada siapa melapor, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Robbins juga mengatakan bahwa struktur organisasi mempunyai 3 (tiga) komponen, yaitu :

1. Kompleksitas berarti bahwa dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk didalamnya tingkat spesialisasi atau pembangian unit kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis.
2. Formalisasi berarti bahwa dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu kegiatan itu dilaksanakan (standart Operating Prosedures), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan.
3. sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi.

Price maupun Mott dalam Juvintarto (2008,30-31) melihat konsep efektivitas organisasi dari lima kriteria, yaitu produktivitas, moral, konformitas,daya adaptasi dan pelembagaan. Sedangkan Steers (2005,192) memandang konsep keefektifan organisasi dari lima kriteria yakni kemampuan menyesuaikan diri (keluesan), produktivitas, kepuasan kerja, kemampuan berlaba dan pencarian sumber daya. Syamsi (2008,2) menekankan keefektifan organisasi pada efeknya dan hasil gunanya, tanpa atau kurang memperdulikan pengorbanan yang diberikan untuk memperoleh hasil tersebut. Sementara itu Indra Wijaya (2009,215) memandang konsep keefektifan organisasi dari lima kriteria yaitu efisiensi, adaptabilitas, kepuasan, fleksibilitas dan produktifitas.

Secara umum asas penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh organisasi pelayan publik menurut Mahmudi (2005;234) adalah:

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

Untuk struktur organisasi perlu diperhatikan apakah ada petugas pelayanan yang mapan, apakah ada pengecekkan penerimaan atau penolakkan syarat-syarat pelayanan, kerja yang terus-menerus berkesinambungan, apakah ada manajemen yang komitmen, struktur yang cocok dengan situasi dan kondisi dan apakah ada sumberdaya yang mapan. Dalam pengendalian pelayanan perlu prosedur yang baik yaitu penentuan ukuran, identifikasi, pemeliharaan catatan untuk inspeksi dan peralatan uji, penilaian, penjaminan dan perlindungan (Gaspersz, 1994). Struktur organisasi yang demikian akan berpengaruh positif terhadap pencapaian kualitas pelayanan. Akan tetapi, apabila struktur organisasi tidak disusun dengan baik maka akan menghambat kualitas pelayanan publik tersebut.

Berdasarkan uraian tentang struktur organisasi di atas, dapat disimpulkan bahwa indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian tentang kualitas pelayanan publik ini adalah :

* 1. Tingkat pembagian tugas pokok dan fungsi;
  2. Kejelasan pelaksanaan tugas antar instansi;
  3. Tingkat hubungan antara atasan dan bawahan.

1. **Faktor Aparat**

Aparatur pemerintah adalah kumpulan manusia yang mengabdi pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri (Tayibnapsis, 2010), sedangkan menurut Moerdiono (2008) mengatakan aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden Republik Indonesia.

Dari aparat negara atau aparatur pemerintah, dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini (Handayaningrat, 2009). Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan atau ability sebagai sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan sesuatu yang bersifat mental atau fisik (Bibson, 2009), sedangkan skill atau keterampilan adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas (Soetopo, 2009).

Berkaitan dalam hal kualitas pelayanan publik, maka kemampuan aparat sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Untuk itu indikator-indikator dalam kemampuan aparat adalah sebagai berukut :

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

Selain itu, Zeithaml, Valarie A dalam Supranto (2011:3) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

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

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

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

Beberapa peneliti pernah melakukan penelitian bahwa ada 7 (tujuh) hal yang harus dihindari oleh pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, ketidaktahuan pemerintah akan hal ini menyebabkan timbulnya jurang pemisah antara masyarakat dengan pemerintahnya, yaitu :

1. Apatis;
2. Menolak berurusan;
3. Bersikap dingin;
4. Memandang rendah;
5. Bekerja bagaikan robot;
6. Terlalu ketat pada prosedur;
7. Seringnya melempar urusan kepada pihak lain.

Sementara itu, peneliti lain pernah melakukan penelitian untuk mengetahui faktor buruknya kualitas pelayanan publik pada birokrasi pemerintah, yang lebih banyak disebabkan :

* 1. Gaji rendah;
  2. Sikap mental aparat pemerintah;
  3. Kondisi ekonomi buruk pada umumnya.

Untuk itu sebagai perwujudan dari apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh pelayan publik agar kualitas layanan menjadi lebih baik, maka dalam memberikan layanan publik seharusnya:

1. Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan.
2. Mendapat pelayanan yang wajar.
3. Mendapat pelayanan yang sama tampa pilih kasih.
4. Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang (transparansi).
5. **Faktor Sistem pelayanan**

Mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda maka diperlukan pedoman umum yang digunakan khususnya bagi instansi pemerintah. Sepuluh prisip pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Kesepuluh prinsip pelayanan tersebut adalah:

* 1. Kesederhanaan.

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit , mudah dipahami dan mudah untuk dilaksanakan.

* 1. Kejelasan
  2. Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan ublik.
  3. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  4. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pelayanan.
  5. Kepastian waktu.

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

* 1. Akurasi.

Produk pelayan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

* 1. Keamanan.

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

* 1. Tanggungjawab.

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyesuaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

* 1. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana dan tehnologi telekomunikasi dan informatika.
  2. Kemudahan akses.

Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan tehnologi komunikasi dan informasi.

* 1. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan.

Pemberi layanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan iklas.

* 1. Kenyamanan.

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi,lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung layanan seperti parker, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

Setiap sistem pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standart pelayanan sebagai pedoman dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya. Stantart pelayanan publik adalah tolak ukur yang dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acauan pelayanan kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyelenggara kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Dalam keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara nomor 63 Tahun 2003, sekurang-kurangnya standart pelayanan meliputi:

1. Prosedur pelayanan
2. Waktu penyelesaian.
3. Biaya pelayanan.
4. Produk pelayanan.
5. Sarana dan prasarana.
6. Kompetensi petugas pelayanan

Beradasarkan uraian di atas, dalam penelitian ini maka indikator-indikator sistem pelayanan yang menentukan kualitas pelayanan publik adalah :

* 1. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkait dengan lokasi tempat pelayanan;
  2. Kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan;
  3. Perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan.
     + 1. **Dimensi-Dimensi Kualitas Pelayanan Publik (*Public Service*)**

Setelah memahami pengertian konsep kualitas pelayanan publik dan berbagai faktor yang secara konseptual mempengaruhi tingkat kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah, selanjutnya akan dikemukakan dimensi-dimensi dari konsep kualitas pelayanan publik. Kotler (dalam Supranto, 2010 : 161) mengemukakan lima dimensi pokok untuk menilai kualitas pelayanan, yaitu:

* 1. Bukti langsung (*tangibles*): meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
  2. Keandalan (*realiability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
  3. Daya tanggap *(responsiviness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan yang tanggap.
  4. Keyakinan (*confidence),* yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan assurance.
  5. Empati (*emphaty*), yakni meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Kennedy dan Young (dalam Supranto, 2010 : 107) berpendapat bahwa terdapat 6 (enam) dimensi untuk melakukan pengukuran terhadap kualitas pelayanan, yaitu:

1. Keberadaan pelayanan;
2. Ketanggapan pelayanan;
3. Ketepatan pelayanan;
4. Profesionalisme pelayanan;
5. Kepuasan keseluruhan dengan pelayanan; dan
6. Kepuasan keseluruhan dengan barang

Konsepsi lain mengenai dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik juga dikemukakan oleh Tjiptono (1996 : 58), yang menjelaskan 4 (empat) unsur penting lain yang terkandung dalam konsep pelayanan yang berkualitas, yaitu:

* 1. Kecepatan
  2. Ketepatan
  3. Kemudahan
  4. Kenyamanan

Sedangkan Ndraha (2010 : 63) dalam kaitannya dengan aspek-aspek yang harus diperhatikan dalam mengupayakan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas, mengemukakan bahwa jasa layanan atau layanan civil dipandang sebagai suatu dividen yang wajib didistrsbusikan kepada rakyat oleh pemerintah dengan semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh dan semakin adil. Tekanan pada aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan dan keadilan dalam layanan publik *(civil)* tersebut berkaitan dengan sifat monopoli dari layanan publik (*civil)* dimana masyarakat tidak memiliki pilihan untuk mengharapkan layanan yang sama pada institusi lain diluar pemerintahan.

* 1. **Kerangka Pikir Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, maka model kerangka pikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

**UU No. 25 Tahun 2009**

**Tentang Pelayanan Publik**

**Impolementasi Kebijakan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik**

**Faktor Penghambat dan Pendukung**

1. Komunikasi.
2. Sumber daya/*Resources*.
3. Struktur Birokrasi.
4. *Disposisi*,
5. Iterpretasi
6. Pengorganisasian
7. Aplikasi

**Gambar 2.2**

**Model Kerangka Pikir Penelitian**