

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Pelayanan Publik

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik disebutkan bahwa Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka dapat disebutkan bahwa hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Sudarsono, (1998:86) menyatakan pelayanan adalah urusan memberikan bantuan atau pertolongan kepada orang lain baik materil maupun non materil agar orang lain tersebut dapat mengatasi masalahnya sendiri. Gasperzs, (1999:217) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai berikut: Penyesuaian terhadap perincian-perincian (*Conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang seabgai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukannya control terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa.

Pelayanan merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan. Jika demikian halnya maka apa yang menjadi perumpamaan bahwa

pembeli adalah raja (*the customer is always right*) menjadi sangat penting dan menjadi konsep yang mendasar bagi peningkatan manajemen pelayanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik menurut Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Pelayanan Publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip-prinsip pelayanan yang meliputi :

1. Kesederhanaan

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

2. Kejelasan

- a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
- b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
- c. Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran.

3. Kepastian Waktu

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

4. Akurasi

Produksi pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

5. Keamanan

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

6. Tanggung jawab

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

7. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

8. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9. Kedisiplinan, kesopanan dan Keramahan

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

10. Kenyamanan

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

Dari beberapa uraian ini, dapat dilihat bahwa pada dasarnya, pemerintah sendiri telah berupaya untuk dapat meningkatkan layanan masyarakat yang selama ini menjadi *trade mark* pemerintah. Apa yang dilakukan pemerintah pun sejalan

dengan pendekatan teoritis, Namun demikian, atau pendekatan-pendekatan tersebut, pendekatan teoritis dan kebijakan tidak akan berjalan efektif apabila tidak didukung oleh aspek-aspek yang lain, terutama kinerja Aparatur pemberi layanan.

1. Organisasi Yang Mendukung Pelayanan

Dwijowijoto (2000: 50) menjelaskan bahwa:

Masyarakat modern adalah masyarakat yang telah berubah dari masyarakat paguyuban menjadi masyarakat organisasi masyarakat pengembangan kompetensi dan keunggulannya untuk bersaing dengan organisasi lain di dalam negara dan anatar negara dan pada akhirnya kompetisi antar negara didalam negara, yaitu organisasi publik, organisasi bisnis dan organisasi nirlaba.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah membentuk organisasi yang termasuk dalam kategori organisasi publik, baik dipusat maupun di daerah. Organisasi ini diharapkan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dan mengadakan inovasi serta perubahan-perubahan karena yang lebih baik dan bersifat fleksibel.

Organisasi selalu menghadapi metamorfosa seperti metamorfosanya ulat menjadi kupu-kupu. Artinya hanya ada dua pilihan bagi organisasi, yaitu berubah atau mati. Namun pilihan untuk berubah merupakan pilihan yang tepat, sebagai organisasi yang fleksibilitasnya tidak tinggi, tidak akan mungkin akan bertahan hidup kecuali mereka mengubah atau menstrukturkan kembali organisasinya.

Wasistiono (2001:87) mengungkapkan bahwa”organisasi pada dasarnya adalah wadah sekaligus sistem kerja sama orang-orang untuk mencapai tujuan”. Kemudian, di era otonomi daerah sekarang, organisasi pemerintah daerah lebih mengedepankan aspek pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Organisasi

pemerintah daerah itu sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 60, dikemukakan bahwa pembentukan perangkat daerah didasarkan pada kebutuhan daerah. Hal ini dipertegas dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa bentuk dan susunan perangkat daerah berdasarkan pada pertimbangan:

1. Kewenangan pemerintah yang dimiliki;
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah;
3. kemampuan keuangan daerah;
4. ketersediaan sumber daya Aparatur;
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/ atau pihak ketiga.

Wasistiono (2001: 89) lebih lanjut menjelaskan bahwa:

Dengan kewenangan, maka pemerintah daerah dapat melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Penataan kelembagaan yang diperlukan untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki;
2. Pengisian organisasi dengan orang-orang yang memiliki kompetensi untuk menjalankan kewenangan secara bertanggung jawab;
3. Menyusun anggaran untuk menjalankan kewenangan;
4. Menggali pendapatan asli daerah yang sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya;
5. Pemberian pelayanan prima kepada masyarakat.

Selanjutnya, diketahui bahwa organisasi yang berhasil adalah organisasi yang lebih dahulu menguasai cara baru dan mengantisipasi berbagai hambatan serta melakukan sesuatu secara berbeda (Sedarmayanti,199;16). Untuk itu, organisasi harus memiliki sudut pandang yang jelas mengenai sasaran yang jelas mengenai sasaran dan tujuan yang akan hendak dicapai. Menurut Dwijowijoto (2001:50-51) dijelaskan bahwa:

Hanya manajemen yang memampukan organisasi membentuk dirinya sebagai “organisasi” (bukan hanya sekedar “gerombolan orang-orang”) dan kemudian mengkreasikan nilai yang memberikan manfaat kepada masyarakat. Pendekatan manajemen dimulai dengan menyusun visi, disusul misi, strategi dan aksi pembangunan. Visi adalah arah kemana strategi kita pergi. Misi adalah alasan keberadaan kita sebagai bangsa. Strategi adalah cara untuk mencapai tujuan.

Pendapat lain mengenai visi diungkapkan oleh Gaperzs (1999:10) yang menjelaskan bahwa visi organisasi adalah:

Suatu keadaan sempurna atau ideal yang diinginkan di masa yang akan datang, meskipun tidak akan pernah tercapai tetapi orang-orang dalam organisasi itu tidak akan berhenti untuk mencapainya (selalu berusaha mencapai visi). Ditambah pula bahwa suatu visi organisasi yang berhasil harus memberdayakan orang-orang, dimana pemberdayaan merupakan kombinasi dari motivasi untuk bertindak, wewenaga untuk melaksanakan pekerjaan, dan dilaksanakannya pekerjaan.

Sejalan dengan pendapat diatas, McNeil (Lukman,1999:159) menyatakan bahwa: “visi merupakan gambaran nalar kita tentang masa depan yang perlu diwujudkan, area baru bagi kiprah kita, atau wujud baru bagi organisasi kita”.

Ditambahkan pula oleh Lukman (1999:159-160) yang menjelaskan bahwa:

Visi sangat berbeda dengan tujuan atau sasaran. Visi selalu sangat sulit diwujudkan secara menyeluruh, namun memberi keleluasan kepada kita untuk merancang sendiri cara-cara dalam mewujudkannya. Sekali misi telah diciptakan, berarti tujuan baik jangka panjang maupun jangka pendek harus diwujudkan menjadi kenyataan.

Selanjutnya, menurut Covey (1999:119) yang menjelaskan bahwa “visi merupakan pengejawantahan yang terbaik dari imajinasi kreatif dan merupakan motivasi utama dari tindakan manusia”. Penjabaran visi atau organisasi kemudian dituangkan kedalam misi oeganisasi. Menurut Winardi dan Nisjar (1997:17)

mengemukakan bahwa "misi adalah sebuah deskripsi alasan bagi eksistensi sesuatu organisasi yang mencerminkan tujuan fundamentalnya. Ditambahkan pula bahwa misi merupakan prinsip yang mengarahkan, yang merangsang proses perumusan strategi".

Sejalan dengan itu, Kotler (Salusu, 1998:121) yang menjelaskan misi adalah pernyataan organisasi yang diekspresikan dalam produk dan pelayanan yang ditawarkan, kebutuhan yang dapat ditanggulangi, kelompok masyarakat yang dilayani, nilai-nilai yang diperoleh, serta aspirasi dan cita di masa depan. Lebih lanjut, Salusu (1998:123) menjelaskan bahwa misi tidak sama dengan cita-cita karena cita-cita bersifat umum dan sering abstrak, dan sulit untuk direalisasikan, tetapi merupakan titik tolak untuk merumuskan misi:

Lebih lanjut Sedarmayanti (2004:18) mengatakan bahwa:

Misi akan berpengaruh terhadap kedudukan strategi dalam menjalankan aspek manajemen, kedudukan strategi tersebut terdiri dari nilai, tujuan lingkungan dan sumber daya. Disamping itu, untuk memenuhi kebutuhan dan permintaan berbagai pihak, maka struktur, proses, dan perilaku organisasi juga perlu disesuaikan perkembangan masyarakat yang dilayani.

Pendapat lain yang diungkapkan oleh Osborne dan Gaebler (1996:127) dimana pemerintah dituntut untuk mengenali penggeseran dan organisasi yang berorientasi peraturan ke orientasi misi. Hal ini merupakan strategi yang bermuara pada kinerja organisasi pemerintah yang selalu diarahkan pada misi yang berhak dicapai dengan mengatasi berbagai keterbatasan dalam peraturan maupun dalam dana yang tersedia. Oleh karena itu, setiap organisasi hendaknya memiliki:

1. misi yang jelas sehingga semua pegawai dapat mengetahuinya;

2. misi tersebut hendaknya mudah dicapai;
3. misi tersebut sedapat mungkin didukung oleh kebijaksanaan organisasi.

2. Pendekatan kesisteman

Kenneth (Kumorotomo dan Margono, 2001:8) menjelaskan teori sistem sebagai berikut:

Setiap unsur pembentuk organisasi (bagian yang tampak dari fisik maupun hal-hal yang mungkin bersifat abstrak atau konseptual seperti misi, pekerjaan, kegiatan, kelompok informal dan lainnya) adalah penting dan harus mendapat perhatian yang utuh supaya manajer dapat bertindak lebih efektif.

Pendapat lain dikemukakan oleh Robbins (1994: 11) yang menjelaskan bahwa:

Adanya kesepakatan yang luas diantara para teoritikus organisasi bahwa perspektif sistem menawarkan pandangan penting. Mengenai cara kerja sebuah organisasi. Pendekatan sebuah sistem dapat membantu Anda untuk mengkonseptualkan dengan lebih baik tentang apa saja yang sebenarnya dikerjakan organisasi. Kemudian dijelaskan bahwa sistem adalah kumpulan dari bagian-bagian yang saling berhubungan dan saling bergantung yang diatur sedemikian rupa sehingga menghasilkan suatu kesatuan.

Lebih lanjut, Gibson, et.al (1996:41) menjelaskan teori sistem adalah pendekatan dalam menganalisis perilaku organisasi yang menekankan pada mempertahankan elemen-elemen dasar masukan proses-keluaran dan mengadaptasi terhadap lingkungan yang lebih luas menopang organisasi. Winardi (1987:30) yang menyatakan bahwa pula sebuah sistem terdiri dari sejumlah komponen (subsistem-subsistem) yang berkaitan satu sama lain dengan cara

tertentu serta bersifat teratur bersama-sama ingin mencapai sasaran yang ditetapkan sebelumnya.

Pendapat lain diungkapkan oleh Lembaga Standarisasi Amerika (America National Standards Institute Inc) (Sedarmayanti,1999:29) yang mendefinisikan sistem adalah serangkaian metode, prosedur, atau teknik yang disatukan oleh interaksi yang teratur sehingga membentuk suatu kesatuan yang terpadu.

3. Struktur Organisasi

Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pula interaksi yang akan diikutkan. Struktur organisasi mempunyai tiga komponen yakni : *pertama* kompleksitas, mempertimbangkan tingkat diferensi yang ada dalam organisasi. *Kedua*, Formalisasi, tingkat sejauh mana sebuah organisasi menyadarkan dirinya kepada peraturan dan prosedur mengatur perilaku dari para pegawainya. *Ketiga*, sentralisasi, mempertimbangkan dimana letak dari pusat pengambilan keputusan.

Sejalan dengan pendapat diatas, Siagian (2001: 234) menjelaskan bahwa “struktur organisasi dimaksudkan untuk mempermudah jalannya koordinasi antara berbagai satuan kerja yang terdapat didalamnya dan sebagai alat untuk mengawasi atau mengendalikan tindakan para anggotanya”. Lebih lanjut, Gitosudarmo dan Sudita (2000:240) yang menjelaskan bahwa pembentuk organisasi menghadapi dua hal pokok, yaitu :

Pertama, deferensiasi atau pembagian tugas diantara anggota organisasi, dan kedua, integrasi atau koordinasi atas apa yang telah dilakukan dalam pengertian tugas tersebut. Oleh karenanya bidang struktur organisasi membahas bagaimana organisasi membagi tugas diantara anggota

organisasi dan menghasilkan koordinasi diantara tugas-tugas tersebut. Lima keputusan desain diperlukan untuk menciptakan struktur organisasi, yaitu : pembagian tugas, departementalisasi, tenaga pengendalian, delegasi wewenang dan mekanisme koordinasi.

Lebih lanjut menurut Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996:9) yang menyatakan bahwa “struktur organisasi adalah pola formal mengelompokkan orang dan pekerjaan”. Struktur acapkali digambarkan melalui bagan organisasi.

4. Proses Organisasi

Pemahaman dan pembahasan mengenai proses organisasi berpijak pada aktivitas organisasi yang dilakukan secara teratur. Menurut Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996:9) menyatakan bahwa “proses adalah aktivitas sumber kehidupan dalam struktur organisasi. Proses yang umum meliputi komunikasi, pengambilan keputusan, sosialisasi dan pengembangan karier”. Lebih lanjut Gibson, et.al (1996:20-21) menjelaskan bahwa :

Kelangsungan hidup organisasi tergantung dari kemampuan manajemen menerima, meneruskan dan bertindak atas informasi. Proses komunikasi ini menghubungkan organisasi dengan lingkungan, demikian juga sebagai bagiannya. Mutu pengambilan keputusan di suatu organisasi tergantung atas pemilihan sasaran yang tepat dan mengidentifikasi cara untuk mencapainya. Sedangkan sosialisasi merupakan proses dimana anggota dapat mempelajari nilai-nilai cultural, norma, keyakinan dan perilaku yang diminta sehingga memungkinkan mereka memberikan kontribusi efektif, serta mengembangkan karir merupakan aktivitas yang mempengaruhi kinerja organisasi dan individu. Individu memasuki organisasi untuk bekerja dan meraih sasaran karier.

5. Perilaku Organisasi

Perilaku pada hakikatnya terkait dengan individu yang memerankannya. Perilaku antara individu tidak dapat digeneralisasi karena aspek-aspek yang

mempengaruhi individu untuk berperilaku selalu berbeda-beda. Menurut Ndraha (1999:63-64) yang mengemukakan bahwa :

Supaya perilaku dapat diamati dan direkam, ia harus beraga, artinya suatu perilaku menghadirkan dirinya atau dihadirkan melalui suatu raga (peragaan). Hubungan perilaku dengan raga merupakan sebuah siklus dan bisa berlangsung berulang-ulang. Melalui perulangan itu terbentuk pola perilaku didalam masyarakat.

Selanjutnya, menurut Ndraha (1999:65) yang mengungkapkan bahwa perilaku adalah operasional dan aktualisasi sikap seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi atau organisasi), sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian.

6. Sumber Daya Manusia

Apabila kita mencermati arus globalisasi yang sedang berlangsung sekarang ini, dapat dilihat jelas bahwa arus informasi, teknologi, modal, barang dan jasa yang mengalir makin deras dan kurang hambatannya, hal ini membuat roda-roda ekonomi bisa berputar lebih cepat. Pasar yang semula terkotak-kotak, menjadi luas dengan terbukanya tirai-tirai pelindung antara unit-unit ekonomi yang lebih kecil. Gejala ini merupakan tantangan bagi bangsa Indonesia. Kuncinya adalah kemampuan bersaing, salah satu jalannya tidak lain adalah meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) dengan daya serap teknologi yang lebih tinggi'.

Sumber daya manusia merupakan sumber daya yang paling penting bagi organisasi. Hal ini disebabkan oleh dua alasan : “*pertama*, sumber daya manusia mempengaruhi efisiensi dan efektivitas organisasi, *kedua*, sumber daya manusia

juga merupakan pengeluaran pokok organisasi (perusahaan) dalam menjalankan bisnis. (Simamora, 1995:1-2).

Jadi, manusia dalam organisasi merupakan titik sentral yang sekaligus sebagai subjek dan objek dalam organisasi tersebut. Siagian (1997:6) mengatakan:

Betapapun besarnya kemampuan seseorang untuk mengumpulkan dana untuk dijadikan modal, tidak akan terjadi “nilai tambah” modal tersebut apabila tidak digunakan oleh manusia untuk menghasilkan barang atau jasa untuk dijual kepada pihak konsumen yang membutuhkannya. Tegasnya, betapapun besarnya modal yang dipupuk, ia tetap merupakan benda mati dan hanya mempunyai makna apabila digunakan dan dikelola manusia.

Mengacu pada pendapat diatas, maka dapat diketahui bahwa manusia itu mempunyai : (1) kemampuan yang tersimpan (potensi) untuk mengembangkan dirinya, (2) pengetahuan dan keterampilan untuk mengadakan perubahan agar sesuatu mempunyai nilai tambah. Dengan demikian potensi manusia itu tidak dapat ditentukan batas-batasnya, tetapi kemampuan, pengetahuan, keterampilan yang dimiliki seseorang dapat diukur menurut ketentuan sesuatu pekerjaan yang diembannya. Itulah sebabnya manusia dalam suatu organisasi dikelompokkan kedalam bagian-bagian atau unit-unit untuk lebih memudahkan mengelola, mengatur atau yang disebut dengan manajemen sumber daya manusia.

Menurut Mondy dan Noe (Marwansyah dan Mukaram, 2000 : 4) yang mendefenisikan manajemen sumber daya manusia sebagai “pendayagunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi”.

Pendapat lain mengenai pemberdayaan dikemukakan oleh Stewart (1998:23) menjelaskan bahwa :

Siapakah dalam kebanyakan organisasi yang paling dekat dengan pelanggan ? para manajer atau staf mereka ? jawabannya jelas staf yang sehari-harinya berhubungan dengan pelanggan”. Namun, organisasi itu tidak sungguh-sungguh menghormati staf mereka sebagai orang-orang yang dewasa yang mampu berfikir dan berfungsi penuh, atau tidak mempercayai mereka untuk mengambil tindakan diluar perangkat ukuran yang amat membatasi. Hal ini disebabkan para manajer takut kehilangan kendali mereka atas staf, anggaran, proyek dan standar. Gagasan tentang pemberdayaan membuat mereka cemas karena mengira bahwa pemberdayaan akan mengakibatkan hilangnya segala pengendalian yang telah direncanakan dengan baik.

2.1.1. Prinsip Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan biaya, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, pelayanan khusus, biro jasa pelayanan, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan dan sengketa, serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik. Sejalan dengan penyelenggaraan pelayanan publik tersebut maka telah diatur prinsip pelayanan publik yang terdiri dari :

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara layanan umum diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan, dalam arti bahwa ada kejelasan mengenai :
 - Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik

- Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 - Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran
3. Kepastian waktu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
 4. Akurasi, Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah
 5. Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan publik dapat memberikan rasa aman dan dapat memberikan kepastian hukum.
 6. Tanggung jawab, dalam arti bahwa pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 7. Kelengkapan sarana dan prasarana, tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
 8. Kemudahan akses, artinya tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika
 9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
 10. Kenyamanan, Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta

dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

2.1.2. Kualitas pelayanan publik

Sudarsono, 1998:86 menyatakan pelayanan adalah urusan memberikan bantuan atau pertolongan kepada orang lain baik materil maupun non materil agar orang lain tersebut dapat mengatasi masalahnya sendiri. Gasperzs, 1999:217 mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai berikut:

Penyesuaian terhadap perincian-perincian (Conformance to specification) dimana kualitas ini dipandang seabgai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukannya control terus menerus dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa.

Pelayanan merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan. Jika demikian halnya maka apa yang menjadi perumpamaan bahwa pembeli adalah raja (the customer is always right) menjadi sangat penting dan menjadi konsep yang mendasar bagi peningkatan manajemen pelayanan.

Pada tingkat kompetisi yang akan semakin terbuka di era globalisasi nanti nanti, maka dorongan untuk membangun pemerintahan yang digerakkan oleh pelanggan (building a customer driven government) dengan semakin memperbaiki manajemen pelayanan, semakin strategis dan menjadi variable penentu dalam memenangkan kompetisi ini. Oleh karena itu, perlu adanya perubahan perspektif manajemen pelayanan yang mengubah focus manajemen baik dalam perusahaan

jasa maupun perusahaan manufaktur. Perubahan perspektif yang dimaksud, menurut Zeithmal, (1996:127) adalah sebagai berikut:

Dari berdasarkan daya manfaat produk menjadi daya manfaat total dalam hubungan dengan pengguna jasa (from the product based utility in the customer relationship). Dari transaksi jangka pendek menjadi hubungan jangka panjang (from short-form transaction to long form relationship).

Dari kualitas inti (baik barang maupun jasa) kualitas teknis dari suatu produk pada kualitas yang diharapkan dan dipersepsikan para pengguna jasa dalam mempertahankan hubungan dengan pengguna jasa (from careproduct) (good or service) qualitythe technical quality of the outcome to total customer perceived quality in enduring customer relationship).

Dari menghasilkan solusi teknis sebagai proses kunci dalam organisasi menjadi pengembangan daya manfaat dan kualitas keseluruhan sebagai proses kuncinya. “(From production of the technical collection as the key process in the organization to developing total utility and quality as the key process)”.

Kualitas pelayanan (service quality) telah hampir menjadi factor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa public, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa public (Customer satisfaction).

Pada saat lingkungan bisnis bergerak ke suatu arah persaingan yang semakin ketat dan kompleks, dimana titik tolak strategi bersaing selalu diarahkan kepada asumsi, bahwa kondisi pasar sudah bergeser dari “sellers market” ke

“buyer market”, maka sebagai kata kuncinya menurut Husaini (1994:3) adalah memenangkan persaingan pasar melalui orientasi strategi pada manajemen pelayanan prima (excellent service management).

Berkaitan dengan hal ini, telah muncul konsep “reinventing government”. Konsep reinventing government yang diprakarsai oleh David Osborne dan Ted Gaebler pada intinya diorientasikan pada penciptaan suatu nilai (improved quality) sehingga para pengguna jasa public, dapat terpusatkan misalnya dari segi kualitas, harga yang kompetitif maupun penyediaannya yang cepat.

Untuk mewujudkan kondisi sebagaimana disebutkan di atas, diperlukan pemahaman terhadap factor kunci eksternal dengan cara :

1. memulai mengenali dinamika customers need and wants
2. mengembangkan suatu kerangka pendekatan kearah pencapaian kepuasan pelanggan
3. pertemuan tujuan badan usaha dalam rangka pencapaian kepuasan pelanggan (Husaini, 1994:3).

Faktor – Faktor eksternal tersebut, perlu direspons setiap pucuk pimpinan baik dalam pimpinan dalam organisasi birokrasi maupun perusahaan, dengan mengintegrasikan berbagai unsure atau elemen guna menghasilkan produk layanan yang dapat memuaskan pengguna jasa. Substansinya adalah perlunya perbaikan kinerja organisasi yang diorientasikan pada keseluruhan proses untuk menciptakan “value to costomer” yang terkait dengan aspek mutu produk jasa, waktu pembuatan dan penyerahan (cycle time), biaya yang rendah serta produktivitas yang sangat. Jika demikian halnya, maka pucuk pimpinan itu,

memiliki peranan sentral dalam meningkatkan kualitas pelayanan, sehingga mampu memberikan kepuasan kepada pelanggan, oleh karena itu pucuk pimpinan dituntut memiliki visi kebijakan dan strategi yang jelas.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Pelayanan Umum adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, Daerah dan lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Syarat-syarat pelayanan umum menurut keputusan tersebut adalah :

1. Kesederhanaan yaitu tata cara/prosedur pelayanan diterapkan secara lancar, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilakukan.
2. Kejelasan dan kepastian yaitu tertera dengan jelas waktu pelayanan, beberapa dan bagaimana syarat pelayanan, tercantumnya jam kerja kantor untuk pelayanan masyarakat, jadwal dan pelaksanaan pelayanan masyarakat, pengaturan tarif dan penerapannya sesuai dengan peraturan yang berlaku, pengaturan tugas dan penunjukkan petugas sesuai dengan keahlian yang dimiliki pegawai negeri sipil.
3. Keamanan yaitu mulai dari proses sampai dengan hasil pelayanan masyarakat mengandung unsur keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum, hasil produk pelayanan memenuhi kualitas aman dan dilengkapi dengan jaminan purna pelayanan secara administrative. Penataan ruang kantor dan lingkungan kantor yang rapi, bersih dan memberikan rasa aman.

4. Keterbukaan yaitu segala informasi yang berkaitan dengan pemberian pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka. Baik secara langsung maupun melalui media masa.
5. Ekonomis yaitu kewajaran pelayanan dituju langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan
6. Ekonomis yaitu kewajaran dalam penetapan biaya, disesuaikan dengan nilai barang atau jasa pelayanan dan tidak menyimpang dari ketentuan yang berlaku.
7. Keadilan yang merata yaitu pelayanan diupayakan dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat melalui distribusi yang adil dan merata, tidak membedakan masyarakat yang kaya atau yang miskin, laki-laki atau perempuan, tidak diskriminatif.
8. Ketetapan waktu yaitu pelayanan harus diberikan dengan tepat dan peduli dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat disiplin dan kemampuan melaksanakan tugas pelayanan.

Selanjutnya Nurmandi (2000 : 123) menyatakan cirri-ciri pelayanan public adalah sbb:

1. Tidak dapat memilih masyarakat
2. Peranannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan
3. Politik menginstitutionalkan konflik
4. Pertanggungjawaban yang kompleks
5. Sangat sering diteliti
6. Semua tindakan harus mendapat justifikasi

7. Tujuan dan output sulit diukur atau ditentukan

Moenir (1998:26) menyatakan tidak adanya layanan kepada masyarakat yang memadai adalah disebabkan antara lain :

1. Tidak/kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya, padahal orang yang menunggu hasil kerjanya sudah gelisah. Akibat wajar dari ini adalah tidak adanya disiplin kinerja
2. System, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang siur penanganan tugas, tumpangan tindih atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang menangani.
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal. Akibatnya pegawai tidak tenang bekerja, berusaha mencari tambahan pendapatan dalam jam kerja cara antara lain “menjual” jasa pelayanan.
5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya. Akibatnya hasil pekerjaan tidak memenuhi standard yang ditetapkan.

Dengan demikian tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai. Akibatnya pekerjaan menjadi lambat, waktu banyak yang hilang dan penyelesaian masalah terlambat.

Kumorotomo (1994:34) menyatakan bahwa kelambatan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan pada tingkat bawah, akan tetapi juga disebabkan buruknya tata kerja dalam organisasi. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah kita, misalnya terlalu berorientasi kepada kegiatan dan pertanggung jawaban yang sifatnya formal. Penekanan kepada hasil produksi atau kualitas pelayanan sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan yang organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Dengan ditambah oleh semangat kerja yang buruk, maka terjadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu menjadi “counter-production”. Lebih lanjut ditambah oleh Kumorotomo menyatakan bahwa penyebab hambatan-hambatan terhadap peningkatan kualitas pelayanan public tidak terlepas dari system dan mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintah kita. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uni-informalitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat salah dan cenderung menyesuaikan pekerjaannya menurut petunjuk pelaksanaan meskipun juklak tersebut tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang dihadapi dilapangan, yang pada akhirnya mematikan daya inovasi dan kreativitas para pegawai.

Dalam perspektif “TQM” kualitas dipandang secara lebih luas, dimana tidak hanya aspek input saja yang ditekan, melainkan juga meliputi proses, lingkungan dan manusia. Goetsh dan Davis (dalam sudarsono, 1998:86) memberikan batasan kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau

melebihi harapan. Menurut Terry pelayanan yang memuaskan mengandung 5 unsur yaitu :

1. Pelayanan yang merata dan sama
2. Pelayanan yang diberikan tepat pada waktunya
3. Pelayanan yang diberikan memenuhi jumlah barang atau jasa
4. Pelayanan harus merupakan pelayanan yang berkesinambungan
5. Pelayanan merupakan pelayanan yang selalu meningkatkan kualitas dan pelayanan

Parasuraman dan Leonardo L. Berry (dalam Moenir, 1998:94), mengemukakan bahwa terdapat lima dimensi umum yang dapat digunakan untuk menilai mutu pelayanan dalam industri jasa, yaitu :

1. Realibility

Artinya kemampuan untuk dapat memberikan jasa yang dijanjikan dan akurat. Pelayanan yang disajikan adalah sesuai dengan harapan masyarakat yang berarti bahwa jasa meliputi ketetapan waktu, pelayanan yang sama untuk setiap pelanggan, dan tanpa kesalahan.

2. Responsiveness

Adalah kebijakan untuk membantu masyarakat dan memberikan pelayanan yang cepat. Membiarkan masyarakat menunggu tanpa alasan yang jelas, menyebabkan persepsi yang negative terhadap kualitas pelayanan tersebut. Pada kejadian dalam memberikan pelayanan yang gagal, kemampuan untuk segera menanggulangi kejadian tersebut secara professional, dapat memberikan persepsi yang positif atas kualitas pelayanan.

3. Assurance

Adalah kecakapan instansi/karyawan dalam menjamin kerahasiaan para masyarakat.

4. Empathy (empati)

Empati berarti memberi perhatian, yang berupa perhatian individual kepada masyarakat. Empati meliputi : pendekatan kepada masyarakat, rasa aman, dan kemampuan untuk memahami keinginan masyarakat.

5. Tangibles

Adalah penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan alat-alat komunikasi. Keadaan fisik disekitarnya merupakan bukti nyata dari pelayanan dan perhatian yang diberikan oleh si pemberi jasa.

Setiap orang mengharapkan pelayanan yang unggul yaitu suatu sikap atau cara pegawai dalam melayani pelanggan cara memuaskan. Sedangkan menurut Zeithmal (1996: 124), menyatakan bahwa tolak ukur kualitas pelayanan dapat diukur oleh 10 dimensi yaitu :

1. Tangibles, terdiri dari fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi
2. Realibility, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang disajikan dengan tepat.
3. Responsiveness, kemampuan untuk membantu masyarakat bertanggung jawab terhadap mutu pelayanan yang diberikan.
4. Competence, tuntutan dimilikinya pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan

5. Courtesy, sikap dan perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan masyarakat
6. Credibility, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. Security, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya
8. Acces, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan
9. Communications, kemampuan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru.
10. Understanding the Customer, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan

Jika kualitas pelayanan tetap diperhatikan oleh aparatur pemerintah, maka akan terlihat perasaan puas dari masyarakat layanan yang diterima dan masyarakat akan menunjukkan sikap :

1. Menghargai korps pegawai
2. Patuh terhadap aturan-aturan layanan pemerintah
3. Bangga terhadap korps pegawai
4. Ada kegairahan dalam berusaha
5. Ada peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju tercapainya masyarakat yang adil dan makmur.

Moenir (1998: 142) menyatakan kualitas pelayanan yang baik adalah sebagai berikut:

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

Kualitas pelayanan masyarakat adalah mutu bantuan atau pertolongan yang diberikan pegawai negeri sipil kepada masyarakat sehingga dapat memuaskan masyarakat yang berkepentingan.

Dengan demikian, dalam pelaksanaan otonomi daerah perilaku aparatur Negara dari mulai pimpinan sampai kepada bawahan harus menunjukkan sikap yang jujur, bersih, berkarakter, professional, tidak mudah marah mempunyai rasa malu serta selalu mendahulukan pelayanan public dengan sikap yang ramah.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 diharapkan berkolerasi positif dengan peningkatan kualitas pelayanan public. Untuk itu otonomi daerah harus berdasarkan demokrasi, keadilan, pemerataan, dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah; Otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab; diletakan pada daerah kabupaten dan kota sedangkan pada daerah propinsi dilaksanakan otonomi yang terbatas, berdasarkan konsitusi, kemandirian daerah, lebih meningkatkan peran badan legislative daerah.

Pada era Otonomi daerah ini, peran dan fungsi pelayanan masyarakat, Negara dan bangsa aparatur pemerintah harus lebih professional, jujur, bersih dan berwibawa, kolaboratif, fleksibel, aligment dan dialogis. Selain itu, dalam praktek Administrasi Negara perlu diterapkan Manajement mutu terpadu yang berorientasi pada :

1. Masyarakat dianggap sebagai pelayanan yang perlu dihargai dan dijadikan mitra dan kebutuhan masyarakat
2. Respek terhadap masyarakat, setiap masyarakat diperlakukan dengan baik dan diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembangunan
3. Manajemen berdasarkan fakta, segala keputusan harus berdasarkan data

Perbaikan yang berkesinambungan dengan melakukan konsep PDCA yang terdiri dari langkah perencanaan, implementasi, pemeriksaan hasil pelaksanaan rencana dan tindakan korektif terhadap hasil yang diperoleh.

2.1.3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Moenir (1998:26) menyatakan tidak adanya layanan kepada masyarakat yang memadai adalah disebabkan antara lain :

1. Tidak/kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya, padahal orang yang menunggu hasil kerjanya sudah gelisah. Akibat wajar dari ini adalah tidak adanya disiplin kinerja.
2. Sistem, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang siur penanganan tugas, tumpangan tindih atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang menangani.
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal. Akibatnya pegawai tidak tenang bekerja, berusaha

mencari tambahan pendapatan dalam jam kerja cara antara lain “menjual” jasa pelayanan.

5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya. Akibatnya hasil pekerjaan tidak memenuhi standard yang ditetapkan.
6. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai Akibatnya pekerjaan menjadi lambat, penyelesaian masalah terlambat.

Kumorotomo (1998:34) menyatakan bahwa kelambatan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan pada tingkat bawah, akan tetapi juga disebabkan buruknya tata kerja dalam organisasi. Sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah kita, misalnya terlalu berorientasi kepada kegiatan dan pertanggung jawaban yang sifatnya formal. Penekanan kepada hasil produksi atau kualitas pelayanan sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan yang organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Dengan ditambah oleh semangat kerja yang buruk, maka terjadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu menjadi “counter-production”. Lebih lanjut ditambah oleh Kumorotomo menyatakan bahwa penyebab hambatan-hambatan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik tidak terlepas dari sistem dan mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintah kita. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uni-informalitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat salah dan cenderung menyesuaikan pekerjaannya menurut petunjuk pelaksanaan meskipun petunjuk tersebut tidak

sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang dihadapi dilapangan, yang pada akhirnya mematkan daya inovasi dan kreativitas para pegawai.

2.2. Kepuasan

2.2.1. Kepuasan Masyarakat

Menurut Tse dan Wilton (dalam Tjiptono, 2004 : 146) disebutkan bahwa kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan adalah respon pelanggan terhadap evaluasi ketidaksesuaian yang dirasakan antara harapan sebelumnya dan kinerja aktual produk setelah pemakaiannya. Kepuasan pelanggan merupakan fungsi dari harapan dan kinerja. Oliver (dalam Tjiptono, 2004 :146) memberikan pendapat bahwa kepuasan keseluruhan ditentukan oleh ketidaksesuaian harapan yang merupakan perbandingan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan.

Kepuasan merupakan fungsi positif dari harapan pelanggan dan keyakinan diskonfirmasi. Dengan demikian kepuasan atau ketidakpuasan masyarakat merupakan respon dari perbandingan antara harapan dan kenyataan. Lebih lanjut dijelaskan oleh Linder Pelz dalam Gotleb, Grewal dan Brown (Tjiptono, 2004 : 147) bahwa kepuasan merupakan respon afektif terhadap pengalaman melakukan konsumsi yang spesifik. Sementara Engel (dalam Tjiptono, 2004 : 146) mendefinisikan kepuasan pelanggan sebagai evaluasi purna beli terhadap alternatif yang dipilih yang memberikan hasil sama atau melampaui harapan pelanggan.

Kotler (dalam Tjiptono, 2004 : 147) memberikan definisi kepuasan pelanggan sebagai perasaan senang atau kecewa seseorang yang berasal dari perbandingan antara kesannya terhadap kinerja (atau hasil) suatu produk dan

harapan-harapannya. Definisi tersebut di atas dapat dijabarkan bahwa kepuasan merupakan fungsi dari kesan kinerja dan harapan. Apabila kinerja berada di bawah harapan, pelanggan tidak puas, sebaliknya apabila kinerja memenuhi harapan, pelanggan puas dan apabila kinerja melebihi harapan, pelanggan amat puas atau senang.

Penilaian kepuasan dan ketidakpuasan pelanggan mengambil salah satu daritiga bentuk yang berbeda (Engel, Blackwell dan Miniard dalam Tjiptono, 2004: 112), yaitu :

1. Diskonfirmasi positif, yaitu apabila kinerja lebih baik dari yang diharapkan.
2. Konfirmasi sederhana, apabila kinerja sama dengan yang diharapkan.
3. Diskonfirmasi negatif, apabila kinerja lebih buruk dari yang diharapkan.

Diskonfirmasi positif menghasilkan respon kepuasan dan yang berlawanan terjadi ketika diskonfirmasi negatif. Konfirmasi sederhana menyiratkan respon yang lebih netral yang tidak positif atau negatif. Kepuasan pelanggan keseluruhan pada akhirnya berpengaruh negatif pada complain pelanggan dan berpengaruh positif pada kesetiaan pelanggan. Dikaitkan dengan kepuasan masyarakat, maka kepuasan pelanggan dapat dianalogikan sebagai kepuasan masyarakat yang membutuhkan pelayanan instansi. Indikator yang dipergunakan untuk mengetahui kepuasan masyarakat antara lain adalah :

1. Tanggapan masyarakat yang meliputi tingkat kinerja dan tingkat harapan dari kualitas pelayanan
2. Tanggapan masyarakat yang meliputi tingkat kinerja dan tingkat harapan dari semangat kerja pegawai

2.2.2. Indeks Kepuasan Masyarakat

Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya. Survey IKM bertujuan untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik selanjutnya.

Pengukuran kepuasan merupakan elemen penting dalam proses evaluasi kinerja dimana tujuan akhir yang hendak dicapai adalah menyediakan pelayanan yang lebih baik, lebih efisien, dan lebih efektif berbasis dari kebutuhan masyarakat. Suatu pelayanan dinilai memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan pengguna layanan. Kepuasan masyarakat dapat juga dijadikan acuan bagi berhasil atau tidaknya pelaksanaan program yang dilaksanakan pada suatu lembaga layanan publik.

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2004, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid, dan reliable, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut :

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;

2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. Tanggungjawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;

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

Maksud dan tujuan dari kegiatan Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat adalah :

1. Untuk mengetahui dan mempelajari tingkat kinerja unit pelaksana IKM secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik selanjutnya.
2. Untuk mengetahui harapan dan kebutuhan dengan pelayanan melalui data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik.
3. Untuk mengetahui tingkat kepuasan pelayanan melalui hasil pendapat dan penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik. Untuk mengetahui kelemahan atau

kekurangan dari pada unit pelaksana IKM sebagai salah satu unit penyelenggara pelayanan publik.

4. Sebagai sarana pengawasan bagi masyarakat terhadap kinerja pelayanan unit pelaksana IKM.
5. Untuk mengetahui dan mempelajari segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik pada unit pelaksana IKM sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun sasaran dilakukannya pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat adalah untuk mengetahui:

1. Tingkat pencapaian kinerja unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
2. Penataan sistem, mekanisme dan prosedur pelayanan, sehingga pelayanan dapat dilaksanakan secara lebih berkualitas, berdaya guna dan berhasil guna.
3. Tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat merupakan kegiatan yang sangat penting karena hasilnya dapat bermanfaat sebagai berikut :

1. Diketuainya tingkat kinerja penyelenggaraan pelayanan yang telah dilaksanakan oleh unit pelayanan publik secara periodik.
2. Adanya data perbandingan antara harapan dan kebutuhan dengan pelayanan melalui informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari

hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik.

3. Diketuainya tingkat kepuasan pelayanan melalui hasil pendapat dan penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik.
4. Diketuainya kelemahan atau kekurangan dari masing-masing unsur dalam penyelenggara pelayanan publik.
5. Sebagai sarana pengawasan bagi masyarakat terhadap kinerja pelayanan Unit Pelaksana IKM.
6. Diketuainya indeks kepuasan masyarakat secara menyeluruh terhadap hasil pelaksanaan pelayanan publik pada Unit Pelaksana IKM.

2.3. Surat Izin Mengemudi (SIM)

Di Indonesia, Surat Izin Mengemudi (SIM) adalah bukti registrasi dan identifikasi yang diberikan oleh Polri kepada seseorang yang telah memenuhi persyaratan administrasi, sehat jasmani dan rohani, memahami peraturan lalu lintas dan terampil mengemudikan kendaraan bermotor. Setiap orang yang mengemudikan Kendaraan Bermotor di Jalan wajib memiliki Surat Izin Mengemudi sesuai dengan jenis Kendaraan Bermotor yang dikemudikan (Pasal 77 ayat (1) UU No.22 Tahun 2009).

Peraturan perundang-undangan terbaru adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992. UU No. 14 Tahun 1992 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, tetapi Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1993 yang menjelaskan UU No. 14 Tahun 1992

dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan UU No. 22 Tahun 2009.

Penyelenggaraan administrasi Surat Ijin Mengemudi (SIM) telah dilakukan Polri lebih dari 50 Tahun yang lalu hingga saat ini dalam kurun waktu lebih dari setengah abad maka masyarakat telah menerima kenyataan bahwa Polri merupakan satu-satunya Instansi yang mengeluarkan SIM Seiring dengan bergulirnya Reformasi, Pelayanan Polisi Lalu Lintas kepada masyarakat dalam penerbitan Surat Ijin Mengemudi (SIM) dituntut lebih profesional, procedural, bermoral dan transparan guna menghilangkan kesan negative di masyarakat. Untuk memenuhi hal tersebut sebagai anggota Polri khususnya Polisi Lalu Lintas yang akan mengawakinya haruslah dibekali dengan pengetahuan, pemahaman dan keterampilan yang baik berkaitan dengan Registrasi dan Identifikasi Surat Ijin Mengemudi sebagai upaya untuk menunjang kegiatan tersebut antara lain melalui pelatihan, penataran dan pendidikan.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai Surat Izin Mengemudi (SIM) antara lain tentang persyaratan mendapatkan SIM dimana dijelaskan tentang persyaratan usia, persyaratan administrasi, persyaratan kesehatan untuk mendapatkan SIM, mengetahui persyaratan kelulusan peserta uji SIM, menyebutkan biaya mendapatkan SIM dan mengetahui tata urut mendapatkan Surat Ijin Mengemudi

Surat Ijin Mengemudi yang selanjutnya disingkat SIM adalah tanda bukti legitimasi kompetensi, alat kontrol dan data forensik Kepolisian bagi seseorang yang telah lulus uji pengetahuan, kemampuan dan keterampilan untuk mengemudikan kendaraan bermotor di jalan sesuai dengan persyaratan yang

ditentukan berdasarkan Undang-Undang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Satuan Penyelenggara Administrasi SIM yang selanjutnya disebut Satpas adalah unsur pelaksana Polri di bidang Lalu Lintas yang berada di Lingkungan kantor Kepolisian setempat atau di luar lingkungan kantor Kepolisian;

2.3.1. Persyaratan Mendapatkan SIM

A. Persyaratan Usia

1. Berusia 17 (Tujuh belas) tahun untuk SIM A, SIM C, dan SIM D;
2. Berusia 20 (Dua puluh) tahun untuk SIM BI, dan;
3. Berusia 21 (Dua puluh satu) tahun untuk SIM B II;
4. Berusia 20 (Dua puluh) tahun untuk SIM BII;
5. Berusia 22 (Dua puluh dua) tahun untuk SIM B I Umum dan;
6. Berusia 23 (Dua puluh tiga) tahun untuk SIM B II Umum.

B. Persyaratan Administrasi

1. SIM Baru
 - a. Persyaratan administrasi pengajuan SIM baru untuk mengemudikan Ranmor perseorangan meliputi:
 - Mengisi formulir pengajuan SIM; dan
 - Kartu Tanda Penduduk asli setempat yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia atau dokumen keimigrasian bagi Warga Negara Asing.
 - b. Dokumen keimigrasian berupa:
 - Paspor dan kartu ijin tinggal tetap (KITAP) bagi yang berdomisili tetap di Indonesia;

- Paspor, visa diplomatic, kartu anggota diplomatic dan identitas diri lain bagi yang merupakan staf atau keluarga kedutaan;
 - Paspor dan visa dinas atau kartu izin tinggal sementara (KITAS) bagi yang bekerja sebagai tenaga ahli atau pelajar yang bersekolah di Indonesia; atau
 - Paspor dan kartu izin kunjungan atau singgah bagi yang tidak berdomisili di Indonesia.
- c. Selain persyaratan pengajuan golongan SIM Umum baru harus juga dilampiri dengan :
- Sertifikatas lulus pendidikan dan pelatihan mengemudi; dan/atau
 - Surat Izin kerja dari Kementerian yang membidangi ketenagakerjaan bagi Warga Negara Asing yang bekerja di Indonesia.

2. Perpanjangan SIM

- a. Persyaratan administrasi pengajuan perpanjangan SIM, meliputi:
- Mengisi formulir pengajuan perpanjangan SIM;
 - Kartu Tanda Penduduk asli setempat yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia atau dokumen keimigrasian bagi Warga Negara Asing;
 - SIM lama;
 - Surat keterangan lulus uji keterampilan Simulator; dan
 - Surat keterangan kesehatan mata.
- b. Perpanjangan SIM dilakukan sebelum masa berlakunya berakhir.
- c. Perpanjangan yang dilakukan setelah lewat waktu harus diajukan SIM baru sesuai dengan golongan yang dimiliki dengan memenuhi persyaratan.

3. Pengalihan golongan SIM

- a. Persyaratan administrasi pengalihan golongan SIM, meliputi:
 - Mengisi formulir pengajuan pengalihan SIM;
 - Kartu Tanda Penduduk asli setempat yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia atau dokumen keimigrasian bagi Warga Negara Asing.
 - SIM yang akan dialihkan golongannya telah dimiliki paling rendah 12 (dua belas) bulan; dan
 - Surat keterangan lulus uji keterampilan Simulator.
- b. SIM berupa:
 - SIM A bagi pengajuan pengalihan golongan menjadi SIM A Umum dan SIM B I;
 - SIM A Umum bagi pengajuan pengalihan golongan menjadi SIM B I Umum;
 - SIM B I bagi pengajuan pengalihan golongan menjadi SIM B I Umum dan B II; atau
 - SIM B I Umum atau B II bagi pengajuan pengalihan golongan menjadi SIM B II Umum.
- c. Selain persyaratan, pengajuan pengalihan golongan menjadi SIM Umum harus dilampiri dengan:
 - Sertifikat lulus pendidikan dan pelatihan mengemudi; dan/atau
 - Surat izin kerja dari Kementerian yang membidangi Ketenagakerjaan bagi Warga Negara Asing yang bekerja di Indonesia.

4. Perubahan Data Pengemudi

Persyaratan administrasi pengajuan perubahan data pengemudi, meliputi:

- a. Kartu Tanda Penduduk asli yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia atau dokumen keimigrasian bagi Warga Negara Asing yang telah berisi perubahan data identitas.
- b. Penetapan pengadilan tentang perubahan nama bagi pengemudi yang melakukan perubahan nama.

5. Penggantian SIM karena rusak atau hilang

- a. Persyaratan administrasi pengajuan penggantian SIM Karena hilang meliputi:

- Mengisi formulir pengajuan penggantian SIM karena hilang
- Kartu Tanda Penduduk asli setempat yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia atau dokumen keimigrasian bagi Warga Negara Asing
- Surat Keterangan Kehilangan SIM dari Kepolisian

- b. Persyaratan administrasi pengajuan penggantian SIM Karena rusak meliputi:

- Mengisi formulir pengajuan penggantian SIM karena rusak
- Kartu Tanda Penduduk asli setempat yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia atau dokumen keimigrasian bagi Warga Negara Asing
- SIM yang rusak

6. SIM Internasional

- a. Persyaratan penerbitan SIM Internasional, meliputi:
 - Menunjukkan Kartu Tanda Penduduk atau Kartu Izin Menetap (KITAP) dan melampirkan foto copinya
 - Menunjukkan SIM yang sah dan masih berlaku serta melampirkan fotocopinya
 - Menunjukkan paspor yang sah dan masih berlaku serta melampirkan foto copinya
 - Menyerahkan pas foto berwarna terbaru, tampak depan, berpakaian rapi, dan berkerah, ukuran 4X6 sebanyak 3 lembar berlatar belakang biru.
- b. Setiap peserta uji SIM Internasional wajib membayar biaya administrasi SIM Internasional yang besarnya sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan
- c. Biaya administrasi SIM Internasional dapat dibayar secara tunai atau secara elektronik pada bank yang ditunjuk.

C. Persyaratan kesehatan

Persyaratan kesehatan meliputi:

1. Kesehatan Jasmani, yaitu:

a. Penglihatan

Kesehatan penglihatan diukur dari kemampuan kedua mata berfungsi dengan baik, yang pengujiannya dilakukan dengan cara sebelah mata melihat jelas secara bergantian melalui alat bantu Snellen Chart dengan jarak kurang lebih 6 (enam) meter, tidak buta warna parsial dan total, serta

luas lapangan pandangan mata normal dengan sudut lapangan pandangan 120 (seratus dua puluh) sampai dengan 180 (seratus delapan puluh) derajat.

b. Pendengaran

Kesehatan pendengaran diukur dari kemampuan mendengar dengan jelas bisikan dengan satu telinga tertutup untuk setiap telinga dengan jarak 20 cm(senti meter) dari daun telinga, dan kedua membrane telinga harus utuh.

c. Fisik atau perawakan.

Kesehatan fisik atau perawakan diukur dari tekanan darah harus dalam batas normal dan tidak ditemukan keganjilan fisik.

d. Dalam hal peserta uji mempunyai cacat fisik, pengukuran kesehatan fisik menilai juga bahwa kecacatannya tidak menghalangi peserta uji untuk mengemudi Ranmor khusus.

e. Pemeriksaan kondisi kesehatan jasmani dilakukan oleh dokter yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter.

f. Dokter harus mendapat rekomendasi dari Kedokteran Kepolisian.

2. Kesehatan Rohani, yaitu:

a. Kemampuan konsentrasi

Kemampuan konsentrasi diukur dari kemampuan memusatkan perhatian atau memfokuskan diri pada saat mengemudikan kendaraan bermotor di jalan

b. Kecermatan

Kecermatan diukur dari kemampuan untuk melihat situasi dan keadaan

secara cermat sehingga tidak terjadi kesalahan dalam mempersepsikan kondisi yang ada.

c. Pengendalian diri

Pengendalian diri diukur dari kemampuan mengendalikan sikapnya dalam mengemudi Ranmor.

d. Kemampuan penyesuaian diri

Kemampuan penyesuaian diri diukur dari kemampuan individu mengendalikan dorongan dari dalam diri sendiri sehingga bisa berhubungan secara harmonis dengan lingkungan, dan beradaptasi dengan baik dengan situasi dan kondisi apapun yang terjadi di jalan saat mengemudi.

e. Stabilitas emosi

Stabilitas emosi diukur dari keadaan perasaan seseorang dalam menghadapi rangsangan dari luar dirinya dan kemampuan mengontrol emosinya pada saat menghadapi situasi yang tidak nyaman selama mengemudi.

f. Ketahanan kerja.

Ketahanan kerja diukur dari kemampuan individu untuk bekerja secara teratur dalam situasi yang menekan.

g. Penilaian atas kesehatan rohani dilakukan melalui penggunaan materi Tes Psikologi.

- h. Materi Test Psikologi beserta tata cara penilaiannya disusun oleh Psikolog dalam pengawasan dan pembinaan psikologi kepolisian daerah atau Biro Psikologi Polri.

D. Pendaftaran

1. Petugas kelompok kerja identifikasi dan verifikasi melakukan:
 - a. Penerimaan persyaratan pendaftaran SIM
 - b. Pengecekan kelengkapan persyaratan
 - c. Pengambilan sidik jari, tanda tangan dan foto peserta uji.
2. Dalam hal persyaratan yang diajukan, tidak lengkap, petugas memberitahukan peserta uji untuk melengkapi kekurangan persyaratan.
3. Dalam hal persyaratan pendaftaran yang diajukan, sudah lengkap, petugas kelompok kerja identifikasi dan verifikasi menyampaikan kepada:
 - a. Peserta uji untuk membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak di loket pembayaran atau di bank yang ditunjuk secara tunai atau elektronik yang besarnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 - b. Kelompok kerja pendaftaran untuk menerima semua dokumen persyaratan beserta tanda bukti pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak.

E. Pengujian SIM

Sistem ujian teori yang dilaksanakan ada dua cara, antara lain:

- a. Secara manual

Secara manual untuk SIM Perseorangan Materi ujian teori menggunakan Bahasa Indonesia dan bagi peserta uji SIM Warga Negara Asing menggunakan Bahasa Inggris, dengan materi sebagai berikut:

- Keamanan dan keselamatan berlalu lintas
- Pengetahuan berlalu lintas, jalan dan lingkungan
- Teknis dasar mengemudikan kendaraan bermotor
- Teknik dasar kendaraan bermotor
- Cara mengemudikan kendaraan bermotor
- Tata cara berlalu lintas
- Etika berlalu lintas terkait dengan pelanggaran yang sering dilakukan oleh pengemudi.

Untuk materi ujian teori SIM Umum/B I Umum/B II Umum selain materi ujian diatas ditambah materi ujian teori yang meliputi:

- Pelayanan angkutan umum
- Fasilitas umum dan fasilitas social
- Pengujian kendaraan bermotor
- Tata cara mengangkut orang dan/ atau barang
- Tempat-tempat penting diwilayah domisili
- Jenis barang berbahaya
- Pengoperasian peralatan keamanan

b. Sistem avis

Soal ujian teori dengan AVIS dilaksanakan dengan secara acak:

- Soal-soal uji teori SIM ditampilkan dalam bentuk gambar bergerak (animasi 3 dimensi)
- Jawaban benar atau salah

- Soal-soal ujian teori lebih banyak tentang tata cara mengemudi kendaraan bermotor

F. Standar Waktu Penerbitan SIM

Berdasarkan Standar Operasional Prosedur yang dikeluarkan oleh Polda Sumatera Utara mengenai Pelayanan Penerbitan SIM adalah :

a. SOP Pelayanan Penerbitan SIM di Satpas dan SOP Pelayanan Penerbitan SIM

Komunitas adalah :

Baru dan Pengalihan Golongan:

1. SIM A = 120 Menit;
2. SIM A Umum = 180 Menit;
3. SIM BI = 120 Menit;
4. SIM BI Umum = 180 Menit;
5. SIM BII = 180 Menit;
6. SIM BII Umum = 180 Menit;
7. SIM C = 120 Menit;
8. SIM D = 120 Menit.

Perpanjangan, Hilang, Rusak dan Pindah Masuk (Mutasi):

1. SIM A = 30 Menit;
2. SIM A Umum = 130 Menit;
3. SIM BI = 70 Menit;
4. SIM BI Umum = 130 Menit;
5. SIM BII = 130 Menit;
6. SIM BII Umum = 130 Menit;

- 7. SIM C = 30 Menit;
- 8. SIM D = 30 Menit.

Rincian Standar Waktu Penerbitan SIM :

- 1. Pemeriksaan Kesehatan Dokter = 5 Menit;
- 2. Uji Keterampilan Simulator = 60 Menit;
- 3. Pembayaran Biamin SIM di Bank BRI = 5 Menit;
- 4. Asuransi Kecelakaan Diri Pengemudi = 5 Menit;
- 5. Pengisian Fomulir Permohonan Penerbitan SIM = 5 Menit;
- 6. Pendaftaran = 5 Menit;
- 7. Ujian Teori = 30 Menit;
- 8. Ujian Praktik = 20 Menit;
- 9. Penyelesaian (Foto dan Pencetakan SIM) = 20 Menit;
- 10. Jarak Tenggang = 25 Menit.

b. SOP Pelayanan Penerbitan SIM Keliling dan SIM Gerai

Dalam waktu 10 (sepuluh) menit sejak pemohon diterima secara lengkap, Unit Pelayanan SIM Keliling harus menerbitkan SIM atau menolak permohonan perpanjangan;

2.4. Kerangka Berfikir

Secara umum kerangka pemikiran adalah alur logika atau penalaran yang merupakan seperangkat konsep, definisi, dan preposisi yang disusun secara sistematis. Oleh karena itu, akan diuraikan kerangka pemikiran tentang tingkat kepuasan masyarakat dalam pembuatan SIM dengan menggunakan pendekatan format:

Gambar 1. Kerangka Berpikir Penelitian

