

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian Teori

2.1.1. Pelayanan Publik

2.1.1.1. Pengertian Pelayanan Publik

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan publik adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik. Sependapat dengan itu, Moenir (1992) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Kurniawan dalam Sinambela. LP, 2008). Selanjutnya menurut Kepmenpan No. 63/KEP/M.PAN/7.2003, pelayanan publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.”

Pengertian Pelayanan Publik Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik yaitu ”kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Dalam modul pelayanan publik yang disusun oleh Depdagri dan LAN (2007) dijelaskan terdapat tiga unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu :

1. Organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu pemerintah daerah,
2. Penerima pelayanan (masyarakat) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan,
3. Kepuasan yang di berikan dan di terima oleh penerima layanan (masyarakat).

Unsur yang pertama menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai regulator dan sebagai pemegang monopoli layanan dan menjadi pemerintah daerah yang bersikap statis dalam memberika pelayanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Unsur kedua, adalah masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara

untuk menerima layanan sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Unsur ketiga merupakan kepuasan masyarakat menerima layanan yang menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah). Hal ini untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan masyarakat, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah.

Sementara itu kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari empowering yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2001). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah.

Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan yang bersifat sederhana, terbuka, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau (Sedaryanti, 2004). Dalam keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 ditegaskan, bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi layanan maupun penerima layanan umum harus jelas dan di ketahui secara pasti masing-masing.

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan harus di sesuaikan dalam kondisi kebutuhan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus di upayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat di pertanggung jawabkan.
4. Apabila pelayanan umum yang di selenggarakan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.1.1.2. Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

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

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. Akuntabilitas

Dapat di pertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

4. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sedangkan menurut Pasal 4 UU No.25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

1. Kepentingan umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban

5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

2.1.1.3. Standar Pelayanan Publik

Setiap pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang harus dimiliki dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan penerima pelayanan. Standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur Pelayanan.
2. Waktu Penyelesaian.
3. Produk Pelayanan.
4. Biaya Pelayanan.
5. Sarana dan Prasarana.
6. Kompetensi Petugas Pemberi layanan.
7. Jenis Pelayanan Publik.

Pengelompokan jenis pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan dalam proses pelayanan serta produk pelayanan yang dihasilkan, dapat dibedakan menjadi:

1. Pelayanan Administratif

Yaitu jenis pelayanan yang di berikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan pencatatan, pengambilan keputusan, dokumentasi, dan kegiatan tata usaha lainnya secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen.

2. Pelayanan Barang

Yaitu jenis pelayanan yang di berikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyimpanannya kepada konsumen langsung dalam satu sistem.

3. Pelayanan Jasa

Yaitu jenis pelayanan yang di berikan oleh unit pelayanan berupa penyediaan sarana dan prasarana serta penunjangnya.

2.1.1.4. Prinsip-Prinsip Kualitas Pelayanan

1. Proses dan prosedur harus di tetapkan lebih awal.
2. Proses dan prosedur itu harus di ketahui oleh semua pihak yang terlibat.
3. Disiplin bagi pelaksanaan untuk mentaati proses dan prosedur.

4. Perlu peninjauan proses dan prosedur oleh pimpinan, sewaktu-waktu dapat di rubah.
5. Perlu menciptakan iklim yang kondusif bagi pengembang budaya organisasi untuk menciptakan kualitas layanan.
6. Kualitas berarti memenuhi keinginan, kebutuhan, selera konsumen.
7. Setiap orang dalam organisasi merupakan partner dengan orang lainnya.

2.1.2. Kepuasan Masyarakat

Kata kepuasan(satisfaction) berasal dari bahasa latin”satis” yang berarti cukup baik, memadai dan “facio” artinya melakukan atau membuat. Kepuasan menurut Fandy Tjiptono (2005) adalah “perasaan senang karena sudah terpenuhi hasrat hatinya”. Menurut Oliver (1990) dalam Supranto (2006) mengatakan “kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja/hasil yang di rasakan dengan harapan”. Masyarakat adalah “kumpulan orang yang mempunyai cita-cita, tujuan, dan kepentingan yang sama”(Moenir,2002).

Kepuasan adalah perasaan senang atau kecewa seseorang yang muncul setelah membandingkan antara persepsi/kesannya. Kepuasan berarti seberapa jauh penyedia atau penyelenggara jasa dalam hal ini adalah pemerintah atau unit pelayanan publik dapat memnuhi kebutuhan masyarakat sehingga muncul lah kepuasan tersebut. Bisa di artikan bahwa kepuasan masyarakat merupakan

tujuan akhir dari proses pelayanan yang sesuai dengan harapan masyarakat (Tjiptono, 2000).

Menurut Tjiptono (2006), ada beberapa metode yang dapat di gunakan untuk mengatur kepuasan pelanggan/masyarakat, yaitu:

1. Sistem keluhan dan saran, metode ini memantau kepuasan pelanggan/masyarakat dengan cara memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pelanggan untuk menyampaikan saran, pendapat, dan keluhan. Media yang di gunakan dapat berupa kotak saran, kartu komentar, dan saluran telfon bebas pulsa.
2. Survei kepuasan masyarakat, umumnya penelitian mengenai tingkat kepuasan pelanggan/masyarakat di lakukan melalui metode survei dengan mengajukan pertanyaan (kuisisioner) kepada para pelanggan/pengguna jasa.
3. Pembeli bayangan (ghost shopping), dengan menyuruh orang berpura-pura menjadi pembeli dan melaporkan titik-titik kuat maupun lemah yang mereka alami sewaktu membeli produk perusahaan.
4. Analisa kehilangan pelanggan (lost customer analysis), menghubungi para pelanggan yang telah berhenti membeli atau pindah ke tempat lain agar dapat memahami mengapa hal tersebut bisa terjadi dan supaya dapat mengambil kebijakan perbaikan selanjutnya.

2.1.3. Indeks Kepuasan Masyarakat

2.1.3.1. Pengertian Indeks Kepuasan Masyarakat(IKM)

Indeks Kepuasan Masyarakat 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.

2.1.3.2 Maksud dan Tujuan Indeks Kepuasan Masyarakat

1. Maksud, sebagai acuan bagi Unit Pelayanan Instansi Pemerintah dalam menyusun indeks kepuasan masyarakat.
2. Tujuan, untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan.

2.1.3.3 Manfaat Indeks Kepuasan Masyarakat

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

1. Di ketahuinya kinerja penyelenggara pelayanan yang telah di laksanakan oleh unit pelayanan publik secara periodik.
2. Adanya data perbandingan antara harapan dan kebutuhan dengan pelayanan melalui informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang di peroleh 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 di berikan 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.
6. Diketuainya indeks kepuasan masyarakat secara menyeluruh terhadap hasil pelaksanaan pelayanan publik pada Unit pelaksana.

2.1.3.4 Sasaran Indeks Kepuasan Masyarakat

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.

2.1.3.5 Unsur-unsur Penilaian Indeks Kepuasan Masyarakat

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 di berikan kepada masyarakat di lihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Lembaga Administrasi Negara (2009) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat di gunakan kriteria-kriteria antara lain (1) kesederhanaan yaitu bahwa prosedur atau tata cara pelayanan di selenggarakan secara mudah, lancar, tidak berbelit-belit, mudah di pahami dan di laksanakan oleh yang meminta pelayanan, (2) adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur atau tatacara pelayanan, (3) adanya keterbukaan dalam prosedur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang di perlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Lembaga Administrasi Negara(2009) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat di gunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Adanya kejelasan persyaratan pelayanan baik teknis maupun administrasi, (2) Keterbukaan mengenai persyaratan pelayanan, (3) Efisiensi persyaratan dalam arti bahwa di batasi pada

hal-hal yang berkaitan langsung dengan pelayanan serta di cegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan.

3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawab). Sehubungan dengan hal di atas, menurut Lembaga Administrasi Negara (2009), menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat di gunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Kenyataan, yang meliputi bukti-bukti atau wujud nyata pelayanan, misal berupa adanya petugas melayani dan adanya tanda pengenal.
4. Kedisiplinan petugas, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Parasuraman dkk (Tjiptono dan Chandra,2007) menyebutkan dimensi yang harus di perhatikan dalam melihat kualitas pelayanan publik antara lain (1) Realible, terdiri dari konsistensi kerja dan kemampuan untuk di percaya.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.

Sehubungan dengan hal di atas, menurut Lembaga Administrasi Negara (2009) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Tanggung jawab dari para petugas pelayanan, yang meliputi

pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera di beritahukan,

(2) Kejelasan dan kepastian unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan.

6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat di selesaikan 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 di tetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang di bayarkan dengan biaya yang telah di tetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai yang telah di tetapkan.

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 di gunakan.

2.2. KAJIAN PENELITIAN YANG RELEVAN

1. Pipit Fitriani pada tahun 2010 dengan judul penelitian “Indeks Kepuasan Masyarakat Bidang Perizinan Surat Izin Tempat Usaha (SITU) di Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Serang”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara garis besar pelaksanaan pelayanan publik di Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Serang telah terselenggara dengan baik sesuai dengan pedoman yang di tetapkan oleh Kep.MENPAN No.25 Tahun 2004 dengan nilai IKM sebesar 70,45 dan mutu pelayanan masuk dalam kategori B atau baik.
2. Wanda Fathoni Putra pada tahun 2010 dengan judul penelitian “ Analisis Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Layanan di Badan Perpustakaan Daerah Kabupaten Lamongan”. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ke 14 unsur dalam pelayanan publik di Badan Perpustakaan Daerah Lamongan telah terselenggara dengan baik sesuai dengan pedoman yang di tetapkan oleh Kep.MENPAN No.25 Tahun 2004 dengan nilai IKM sebesar 72,57 dan mutu pelayanan masuk dalam kategori B atau baik.

2.3. KERANGKA PIKIR

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa sejauh mana kualitas pelayanan yang telah diberikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Madiun yang ditunjukkan melalui Indeks Kepuasan Masyarakat Kep.MENPAN No.25 Tahun 2004. Adapun kerangka alur berpikir yang di ajukan dalam penelitian ini adalah:



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran