

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A .Tinjauan tentang Reformasi Birokrasi

1. Pengertian Reformasi

Saat ini pemerintah tengah fokus melakukan reformasi yang bertujuan untuk memperbaiki birokrasi yang selama ini dinilai buruk oleh masyarakat. Reformasi sebenarnya sudah ada sejak zaman pemerintahan yang terdahulu. dimana dapat dilihat telah adanya usaha-usaha perubahan yang dilakukan oleh pemerintah indonesia pada waktu itu. Reformasi dapat diterjemahkan dengan pemaknaan upaya yang dilakukan untuk menjadikan pemerintahan lebih baik lagi dari sebelumnya.

Seperti halnya Sedarmayanti (2009:67), yang mengatakan bahwa reformasi merupakan proses upaya sistematis, terpadu, konferensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Widjaja (2011:75), mengatakan bahwa reformasi adalah suatu usaha yang dimaksud agar praktik-praktik politik, pemerintah, ekonomi dan sosial budaya yang dianggap oleh masyarakat tidak sesuai dan tidak selaras dengan kepentingan masyarakat dan aspirasi masyarakat diubah atau ditata ulang agar menjadi lebih sesuai dan lebih

selaras (*sosio-reformasi*). Kemudian Prasojo (2009:xv), mengatakan bahwa reformasi merujuk pada upaya yang dikehendaki (*intended change*), dalam suatu kerangka kerja yang jelas dan terarah, oleh karena itu persyaratan keberhasilan reformasi adalah eksistensi peta jalan (*road map*), menuju suatu kondisi, status dan tujuan yang ditetapkan sejak awal beserta indikator keberhasilannya.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa reformasi merupakan perubahan yang didalamnya terdapat upaya untuk menjadikan pemerintahan menjadi lebih baik sesuai dengan keinginan masyarakat. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang baik, berarti fokus dari reformasi itu sendiri adalah birokrasi, karena birokrasi merupakan badan penyelenggara urusan negara. Sehingga untuk mewujudkan *Good Governance* berarti harus dilakukannya reformasi pada badan birokrasi.

2. Pengertian Birokrasi

Penjelasan dari reformasi diatas menunjukkan bahwa saat ini fokus dari reformasi yang dilakukan pemerintah yaitu untuk memperbaiki birokrasi. Terdapat banyak definisi mengenai apa yang dimaksud dengan birokrasi itu sendiri, yang masing-masing memberikan penjelasan yang berbeda-beda tentang birokrasi.

Menurut Hegel dalam Sulistio & Budi (2009: 07), mengungkapkan bahwa birokrasi adalah institusi yang menduduki posisi organik yang netral dalam struktur sosial dan berfungsi sebagai penghubung antara negara yang memanasifestasikan kepentingan umum dan masyarakat sipil yang mewakili kepentingan khusus dalam masyarakat. Blau dalam Pasolong (2008:7),

mengatakan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis.

Senada dengan pendapat diatas menurut Muhaimin dalam Sulistio & Budi (2009: 08), mengatakan bahwa birokrasi adalah keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah (untuk memberikan pelayanan publik) dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu. Sementara itu Blau dan Page dalam Santosa (2008:2), mengatakan bahwa birokrasi sebagai sebuah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis dari pekerjaan banyak orang.

Melihat berbagai pendapat tentang birokrasi diatas penulis menyimpulkan bahwa birokrasi dapat dikatakan sebagai suatu organisasi yang memiliki tugas sebagai penyelenggara pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Reformasi ditujukan untuk memperbaiki birokrasi dikarenakan birokrasi lah yang bertugas melayani masyarakat dan bersentuhan langsung dengan masyarakat, oleh karena itu untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik maka pemerintah melakukan reformasi birokrasi.

3. Pengertian Reformasi Birokrasi

Berkaitan dengan usaha pemerintah dalam memperbaiki birokrasi, yang akhirnya dapat disebut sebagai reformasi birokrasi. Maka terdapat berbagai definisi tentang

reformasi birokrasi , dengan pengertian yang berbeda-beda mengenai reformasi birokrasi.

Menurut MenPan (www.menpan.go.id, diakses 19 Agustus 2014), reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek pada penerapan pelayanan prima. Menurut Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (www.ditjen.kemenkumham.go.id, diakses 20 Agustus 2014), mengatakan bahwa reformasi birokrasi adalah upaya perubahan, dimana perubahan yang dilakukan terkait reformasi birokrasi yaitu :

1. Perubahan cara berfikir
2. Penataan peraturan perundang-undangan,
3. Penguatan organisasi
4. Penataan tata laksana
5. Manajemen SDM aparatur
6. Penguatan pengawasan
7. Penguatan akuntabilitas kinerja
8. dan Peningkatan kualitas pelayanan publik.

Sedangkan menurut Sedarmayanti (2009:72), mengatakan bahwa reformasi birokrasi merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektifitas, efisien, dan akuntabilitas. Dimana reformasi biokrasi itu mencakup beberapa perubahan yaitu:

- a) Perubahan cara berfikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak), perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah pola berfikir yang terdahulu (buruk), birokrasi harus memiliki pola pikir yang sadar bahwa mereka sebagai pelayan masyarakat, mereka harus memiliki sikap dan pola tindak yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam artian tidak menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.
- b) Perubahan penguasa menjadi pelayan, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah sikap mereka, karena dapat kita ketahui bahwa selama ini birokrasi selalu menganggap bahwa mereka adalah penguasa karena memiliki jabatan yang tinggi dibanding masyarakat sehingga mereka membuat mereka beranggapan bahwa mereka adalah penguasa yang harus selalu dihormati. Oleh karenanya hal seperti itu harus dihilangkan dari birokrasi.
- c) Mendahulukan peranan dari wewenang, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mendahulukan perananannya yaitu sebagai pelayan masyarakat harus dapat melayani masyarakat dengan baik, dengan cara menyampingkan wewenang mereka sebagai pejabat atau pegawai pemerintah.
- d) Tidak berfikir hasil produksi tapi hasil akhir, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mengutamakan hasil akhir dari pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat seperti menciptakan kepuasan pada masyarakat.

- e) Perubahan manajemen kinerja, perubahan yang dimaksud yaitu merubah manajemen kinerja birokrasi agar dapat menjadi lebih efektif dibandingkan sebelumnya.

Penjelasan diatas menunjukkan bahwa untuk mereformasi birokrasi ada beberapa hal yang dirubah dari birokrasi itu sendiri. Setelah melihat berbagai penjelasan tentang reformasi birokrasi diatas, pada hakekatnya Reformasi Birokrasi merupakan bagian dari Reformasi Administrasi, dapat dikatakan dalam hubungannya tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan dalam reformasi administrasi salah satu tujuannya yaitu untuk mereformasi birokrasi.

Menurut Caiden dalam Zauhar (2007: 6), mengatakan bahwa reformasi administrasi sebagai *the artificial inducement of administrative transformation against resistance*, dimana dapat diartikan bahwa reformasi administrasi merupakan keinginan atau dorongan yang dibuat agar terjadi perubahan atau transformasi di bidang administrasi. Kemudian menurut Caiden dalam Zauhar (2002: 8), juga mengatakan bahwa reformasi administrasi sebagai upaya untuk menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (*performance*). Sementara itu menurut Yehezkel Dror dalam Zauhar (2007:6), reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi.

Menurut Zauhar (2007:11), mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah usaha sadar dan terencana untuk mengubah:

- a) Struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional/kelembagaan), perubahan yang dilakukan mencakup struktur dan prosedur yang ada pada birokrasi dimaksudkan untuk membuat fungsi dari birokrasi tersebut menjadi lebih efektif.
- b) Sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku), guna meningkatkan efektifitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional, perubahan yang dimaksud untuk memperbaiki sikap dan perilaku dari birokrasi itu sendiri, dimana menciptakan kesadaran birokrasi akan tugasnya sebagai pelayan masyarakat bukan sebagai penguasa lagi.

Dalam hal ini, penjelasan tentang maksud dari reformasi administrasi hampir sama dengan maksud dari reformasi birokrasi, yaitu sebagai upaya perubahan untuk meningkatkan kualitas birokrasi. Setiap perubahan yang akan dilakukan selalu memfokuskan birokrasi sebagai sasaran perubahan, hal ini dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dimasyarakat. Mengingat bahwa birokrasi lah yang selalu bersentuhan langsung dengan masyarakat oleh karena itu birokrasi dituntut untuk dapat memaksimalkan tugas dan fungsinya nya sebagai pelayan dalam melayani masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah sebagai pihak yang berwenang melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Dari berbagai definisi tersebut, demi kepentingan penelitian penulis mengambil suatu generalisasi dari konsep reformasi birokrasi (administrasi) yaitu suatu upaya

perubahan yang dilakukan oleh pemerintah pada sistem penyelenggaraan pemerintahan untuk menciptakan atau membuat keadaan menjadi lebih baik dari keadaan sebelumnya dengan melibatkan birokrasi sebagai sasaran perubahan agar birokrasi menjadi lebih berkualitas.

B . Tinjauan tentang Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan

Ada berbagai definisi pelayanan menurut para ahli. Menurut Monir dalam Pasolong (2008: 198), mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Senada dengan pendapat diatas Gronroos dalam Ratminto & Atik (2012: 2), mengatakan bahwa pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan pegawai atau hal-hal yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan. Sementara itu, Lovelock dalam Duaji (2013: 30), menyebutkan bahwa pelayanan adalah hal-hal yang jika diterapkan terhadap suatu produk akan meningkatkan daya atau nilai terhadap pelanggan (*service is those thing wich when added to a product, increase its utility or value to the costumer*)

Dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan serangkaian aktivitas seseorang atau pun kelompok yang bersifat tidak kasat mata melalui suatu produk tertentu untuk memenuhi kebutuhan orang lain. Dalam penelitian ini

penulis memfokuskan pada birokrasi sebagai unit pelayanan. Sehingga dapat disebutkan bahwa pelayanan yaitu serangkaian aktivitas birokrasi (Kecamatan Natar) yang bersifat tidak kasat mata melalui Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) untuk memenuhi kebutuhan orang lain .

Berkaitan dengan penelitian penulis, yang dimaksud dengan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah pelayanan yang mulai dari permohonan sampai terbitnya suatu dokumen hanya dilakukan disatu tempat saja. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) ini bertujuan untuk mempermudah masyarakat dalam mengurus kebutuhan mereka yang bersifat administratif.

Reformasi birokrasi yang menghasilkan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) merupakan suatu peraturan yang telah diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri yang tercantum pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 04 Tahun 2010. Reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam penelitian ini yaitu reformasi dari sisi peningkatan kualitas pelayanan publik. Menindaklanjuti peraturan tersebut Pemerintah Kabupaten Lampung Selatan telah mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2013 Tentang pelimpahan sebagian kewenangan Bupati kepada Camat untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah, Kabupaten Lampung Selatan, dan Keputusan Bupati Lampung Selatan Nomor B/645/I.01/HK/2013 tentang Penetapan Kecamatan Natar Sebagai Pilot Project Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), Kabupaten Lampung Selatan.

Melalui Peraturan dan Keputusan dari Bupati Lampung Selatan tersebut, dengan demikian Kecamatan Natar pun memiliki kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan daerah. Sehingga dengan menerapkan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), semua berkas atau dokumen surat menyurat bisa selesai di Kecamatan Natar.

2. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan sangat erat kaitannya dengan publik, istilah publik itu sendiri berasal dari Bahasa Inggris public yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia Baku menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai. Inu dan kawan-kawan dalam Sinambela, dkk (2011: 05), yang mendefinisikan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap atau tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.

Dalam hubungannya pelayanan yang merupakan serangkaian aktivitas birokrasi (Kecamatan Natar), yang bersifat tidak kasat mata melalui Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) untuk memenuhi kebutuhan orang lain, dan kata publik berarti sebagai objek dari pelayanan itu sendiri, yaitu masyarakat. Berarti aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang dilakukan oleh birokrasi (Kecamatan Natar) melalui Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) itu bertujuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat Natar.

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini menyangkut pada konsep pelayanan yang berhubungan dengan bidang pemerintahan yang sering disebut dengan pelayanan umum atau pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan hal yang paling penting dalam kehidupan masyarakat.

Dwiyanto (2011:14), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Sementara itu, Ratminto & Atik (2012: 5), mengatakan bahwa pelayanan umum adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di Pusat, di Daerah dan di lingkungan BUMN atau BUMD, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sinambela,dkk (2010:5) mengatakan bahwa pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terkait terhadap suatu produk secara fisik.

Senada dengan pendapat diatas Kurniawan dalam Pasolong (2008: 199), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu Thoha dalam Sedarmayanti (2009:243), mengatatakan bahwa pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok

orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan tertentu. Kemudian Duaji (2013:30), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang dan atau jasa yang diperlukan oleh mereka.

Dari berbagai definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan birokrasi yang bertujuan untuk melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat baik bersifat barang ataupun jasa sesuai dengan aturan pokok atau pun tata cara yang berlaku.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Ratminto & Atik (2012: 20-21), mengelompokkan 3 jenis pelayanan dari instansi pemerintahan serta BUMN/BUMD. Pengelompokkan jenis pelayanan tersebut didasarkan atas ciri dan sifat kegiatan serta produk yang dihasilkan, yaitu:

- a) Jenis Pelayanan Administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumen dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain.
- b) Jenis Pelayanan Barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaian kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan

kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih, dan pelayanan telepon.

- c) Jenis Pelayanan Jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarananya serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, laut dan udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos, dan pelayanan pemadam kebakaran.

Dalam penelitian ini penulis merujuk pada jenis pelayanan publik administratif . dimana penulis mengambil suatu kesimpulan tentang pelayanan publik administratif yaitu, serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi yang bertujuan untuk melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat yang berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumen dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain sesuai dengan aturan atau tata cara yang berlaku.

3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Dalam pelaksanaan pelayanan publik terdapat prinsip-prinsip pokok yang harus dimiliki oleh birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam Duaji (2013:79), prinsip-prinsip pokok dalam pemberian pelayanan publik atau masyarakat yaitu:

- a) Prinsip Aksesibilitas, yaitu bahwa pada hakekatnya setiap jenis pelayanan harus terjangkau oleh setiap pengguna pelayanan. Tempat, jarak, dan sistem pelayanan harus sedapat mungkin dekat dan mudah dijangkau atau diakses oleh pengguna pelayanan.
- b) Prinsip kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan penjelasan tertentu yang berlaku bagi proses pelayanan.
- c) Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan pada akhirnya harus dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan bagi pemerintah maupun bagi masyarakat secara luas.
- d) Prinsip Akuntabilitas, yaitu bahwa proses atau produk dan mutu pelayanan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya .

Kemudian prinsip-prinsip pelayanan publik menurut Keputusan MenPan N0.63 Tahun 2003 tentang pedoman pelayanan publik, mencakup beberapa hal yaitu:

- a) Kesederhanaan, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.

- b) Kejelasan, yang meliputi (1). Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, (2). Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan keluhan dalam pelaksanaan pelayanan publik, (3). Rincian biaya tarif atau tata cara pembayaran.
- c) Kepastian waktu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang ditentukan.
- d) Akurasi, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan syah.
- e) Keamanan. Proses dan produk pelayanan memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f) Tanggung jawab, pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan menyelesaikan keluhan atau persoalan dalam pelayanan publik.
- g) Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan perlengkapan lainnya yang memadai termasuk sarana teknologi komunikasi dan informatika.
- h) Kemudahan akses, tempat dan lokasi serta sarana yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan mudah memanfaatkan sarana teknologi dan komunikasi dan informatika.
- i) Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan, pemberi pelayanan harus bersikap disiplin sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

- j) Kenyamanan, lingkungan harus tertib, teratur disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih lingkungan yang indah dan sehat dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet tempat ibadah dll.

Prinsip-prinsip yang ada pada pelaksanaan pelayanan publik tersebut digunakan sebagai prinsip bagi birokrasi selaku penyelenggara pelayanan publik. Dalam menyelenggarakan pelayanan publik birokrasi prinsip-prinsip tersebut secara keseluruhan memiliki tujuan untuk memberikan kepuasan bagi masyarakat dalam proses pelayanan publik dengan kualitas pelayanan yang baik.

4. Kualitas Pelayanan Publik

Pada hakekatnya, tujuan dari pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan hasil akhir terciptanya kepuasan masyarakat terkait pelayanan yang telah diberikan. Untuk mencapai kepuasan tersebut tentu saja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik harus dapat memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat. Kualitas pelayanan publik menurut Pasolong (2008:210), sebagai berikut:

“Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyandang arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasi itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan dengan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Dengan demikian untuk menentukan kualitas pelayanan diperlukan indikator”

Kualitas Menurut Hunt dalam Nasution (2004:40), adalah kecocokan pengguna produk (*fitnes for use*) untuk memenuhi kebutuhan dan kepuasan pelanggan.

Kecocokan penggunaan itu didasarkan atas lima ciri utama yaitu:

- a) Teknologi, yaitu kekuatan atau daya tahan
- b) Psikologis, yaitu citra rasa atau status
- c) Waktu, yaitu kehandalan
- d) Kontraktual, yaitu adanya jaminan
- e) Etika, yaitu sopan santun, ramah dan jujur

Sementara itu, Lovelock dalam Duaji (2013:33), mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai:

“Penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukan kontrol terus menerus dalam dalam mencapai keunggulan tersebut dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa”

Feigenbaum dalam Nasution (2004:41), mengatakan bahwa kualitas adalah kepuasan pelanggan sepenuhnya (*fuul customer satisfaction*). Suatu produk berkualitas apabila dapat memberi kepuasan sepenuhnya kepada konsumen, yaitu sesuai dengan apa yang diharapkan konsumen atas suatu produk. Kemudian Garvin dan Davis dalam Nasution (2004:41), menyatakan bahwa kualitas adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan suatu produk, manusia/tenaga kerja, proses dan tugas serta lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau konsumen. Sinambela,dkk (2010:8) mengatakan bahwa pelayanan berkualitas dapat dilakukan dengan konsep layanan sepenuh hati (di gagas oleh Patricia Patton), yaitu berasal dari diri sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, oleh karena itu aparatur pelayanan dituntut untuk memberikan pelayanan kepada pelanggan dengan sepenuh hati.

Sedarmayanti (2009:252), mengatakan bahwa kualitas berarti:

- a) Kesesuaian dengan persyaratan/ tuntutan
- b) Kecocokan untuk pemakaian
- c) Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan
- d) Bebas dari kerusakan atau cacat
- e) Pemenuhan kebutuhan pelanggan awal dan setiap saat
- f) Melakukan sesuatu secara benar awal
- g) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Dalam hal ini berarti kualitas pelayanan merupakan ukuran kesesuaian antara yang diharapkan dengan kenyataan dalam hal pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan untuk mencapai kualitas yang maksimal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat harus selalu dilakukannya kontrol/pemantauan, dan untuk melihat kualitas pelayanan diperlukannya indikator.

Sinambela dalam Pasolong (2008:211), mengatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari:

- a) Transparansi yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b) Akuntabilitas yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c) Kondisional yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
- d) Partisipatif yaitu pelayan yang dapat mendorong peran masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e) Kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial.
- f) Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Parasuranman dan Berry dalam Nasution (2004:56), mengidentifikasi 10 faktor utama yang menentukan kualitas jasa yaitu:

- a) *Reliability*, mencakup dua hal pokok yaitu konsistensi kinerja dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*). Hal ini berarti perusahaan memberikan jasanya secara tepat semenjak saat pertama. Selain itu, berarti perusahaan tersebut memenuhi janjinya, misalnya menyampaikan jasanya sesuai dengan jadwal.
- b) *Responsiveness*, yaitu kemauan atau persiapan para karyawan untuk memberikan jasa yang dibutuhkan pelanggan.
- c) *Competence*, setiap orang dalam perusahaan memiliki ketrampilan yang dibutuhkan agar dapat memberikan jasa tertentu.
- d) *Access*, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui, hal ini berarti lokasi, fasilitas jasa yang mudah dijangkau, waktu menunggu tidak terlalu lama, saluran komunikasi perusahaan mudah dihubungi dan lain-lain.

- e) *Courtesy*, meliputi sikap sopan santun, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki contact personnel.
- f) *Communication*, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang dapat dipahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.
- g) *Credibility*, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya.
- h) *Security*, yaitu aman dari bahaya, resiko atau keragu-raguan. Aspek ini meliputi keamanan secara fisik, keamanan finansial dan kerahasiaan.
- i) *Understanding/knowing the consumer*, yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
- j) *Tangibles*, yaitu bukti fisik dari jasa, berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa.

5. Kepuasan Pelanggan

Kepuasan pelanggan atau masyarakat sangat dipengaruhi oleh kualitas pelayanan yang diberikan, oleh karena itu kepuasan pelanggan atau masyarakat sangat erat kaitannya dengan kualitas pelayanan. Jika pelayanan berkualitas maka pelanggan atau masyarakat pun akan puas, begitu pula sebaliknya. Terdapat banyak definisi tentang kepuasan pelanggan menurut para ahli.

Schnaars dalam Pasolong (2008:221), mengatakan bahwa pada dasarnya tujuan dari suatu bisnis atau usaha adalah menciptakan rasa puas terhadap pelanggannya, terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan beberapa manfaat diantaranya, hubungan antara pelanggan dengan instansi menjadi harmonis, memberikan dasar

yang baik bagi pemakai, tercuptanya loyalitas dari pelanggan serta terbentuknya rekomendasi dari mulut kemulut yang semuanya menguntungkan perusahaan. Kotler dalam Nasution (2004:104), mengatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya.

Kotler dalam Tjiptono &Candra (2011:314) pada prinsipnya kepuasan pelanggan itu dapat diukur dengan berbagai macam metode dan teknik, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem keluhan dan saran

Organisasi yang berpusat pelanggan (*customer-centered*) memberikan kesempatan yang luas kepada para pelanggannya untuk menyampaikan saran dan keluhan, misalnya dengan menyediakan kotak saran, kartu komentar, *customer hot lines*, dan lain-lain

2. *Ghost shopping*

Salah satu cara untuk memperoleh gambaran mengenai kepuasan pelanggan adalah dengan mempekerjakan beberapa orang untuk berperan atau bersikap sebagai pembeli potensial, kemudian melaporkan temuan-temuannya mengenai kekuatan dan kelemahan produk perusahaan dan pesaing berdasarkan pengalaman mereka dalam pembelian produk-produk tersebut.

3. *Lost customer analysis*

Perusahaan seyogyanya menghubungi para pelanggan yang telah berhenti membeli atau yang telah pindah pemasok agar dapat memahami mengapa hal itu terjadi. Bukan hanya *exit interview* saja yang perlu, tetapi pemantauan

customer loos rate juga penting, peningkatan *customer loos rate* menunjukkan kegagalan perusahaan dalam memuaskan pelanggannya.

4. Survei kepuasan pelanggan

Umumnya penelitian mengenai kepuasan pelanggan dilakukan dengan penelitian survai, baik melalui pos, telepon, maupun wawancara langsung. Hal ini karena melalui survai, perusahaan akan memperoleh tanggapan dan umpan balik secara langsung dari pelanggan dan juga memberikan tanda (*signal*) positif bahwa perusahaan menaruh perhatian terhadap para pelanggannya. Metode survai kepuasan pelanggan dapat menggunakan pengukuran dengan berbagai cara, yaitu:

- a. Pengukuran dapat dilakukan secara langsung melalui pertanyaan, seperti sangat tidak puas, tidak puas, indiferen, puas, sangat puas (*directly reported satisfaction*).
- b. Responden juga dapat diberi pertanyaan mengenai seberapa besar mereka mengharapkan suatu atribut tertentu dan seberapa besar yang mereka rasakan (*derived satisfaction*)
- c. Metode lain adalah dengan meminta responden untuk menuliskan masalah-masalah yang mereka miliki dengan penawaran dari perusahaan dan untuk menuliskan perbaikan-perbaikan yang mereka sarankan (*problem analysis*)
- d. Selain itu responden juga dapat diminta untuk meranking berbagai elemen dari penawaran berdasarkan derajat pentingnya setiap elemen dan seberapa baik kinerja perusahaan dalam masing-masing elemen (*importance/performance ratings*).

Dari definisi para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kepuasan pelanggan merupakan tingkat perasaan seseorang yang dapat diketahui setelah menerima produk pelayanan baik barang atau jasa dari insatansi pemerintah maupun swasta. Bagi instansi pemerintahan yang pada umumnya menyediakan produk yang bersifat jasa akan dapat memuaskan pelanggannya apabila cara pelayanannya dan penyelenggaraannya sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

C. Tinjauan Tentang PATEN (Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan)

1. Pengertian Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) adalah penyelenggaraan pelayanan publik di kecamatan yang proses pengelolaannya, mulai dari permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Satu tempat ini disini berarti cukup melalui satu meja atau loket pelayanan. Sistem ini memposisikan warga masyarakat hanya berhubungan dengan petugas meja/loket pelayanan di kecamatan. Ketika warga masyarakat datang ke kantor kecamatan untuk melakukan pengurusan pelayanan administrasi, tidak perlu lagi mendatangi setiap petugas yang berkepentingan, seperti kepala seksi, sekretaris kecamatan dan camat.

Warga cukup menyerahkan berkas ke petugas meja/loket pelayanan, duduk menunggu sejenak, kemudian dipanggil untuk menerima dokumen yang sudah selesai. Setelah itu melakukan pembayaran (bila ada tarif yang harus dibayar). Pembayaran biaya pelayanan pun dilakukan dan dicatat secara transparan. Selain itu, persyaratan untuk memperoleh pelayanan, besarnya

biaya dan waktu untuk memproses pun ada standarnya dan diumumkan kepada masyarakat. Jika pelayanan yang diberikan petugas tidak sesuai dengan standar, warga dapat mengadukan kepada pengambil kebijakan di atasnya. (Kebijakan PATEN, 2010:36-37).

Jadi PATEN merupakan jenis pelayanan administratif baru dimana dalam pelayanannya berbeda dengan pelayanan terdahulu, karena Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) memberikan kemudahan dan kecepatan dalam proses pelayanan publik bagi masyarakat.

2. Tujuan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN)

Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kualitas pelayanan ini terutama terlihat dari aspek waktu dan biaya pelayanan publik. Melalui penyelenggaraan PATEN, warga masyarakat dapat menerima pelayanan yang lebih cepat dan terukur dengan jelas. Cepat bila dibandingkan sebelum adanya PATEN. Bila sebelumnya, untuk mengurus suatu jenis surat atau rekomendasi, seorang warga yang datang ke kantor kecamatan harus menunggu penyelesaian surat atau rekomendasinya bisa dalam waktu satu jam, beberapa jam hingga beberapa hari, karena camat atau petugas yang berwenang tidak ada di tempat, maka melalui PATEN, warga dijamin memperoleh pelayanan yang cepat dan terukur dengan jelas sesuai dengan standar pelayanan.

Bila petugas yang berwenang sedang tidak ada di tempat, maka tugasnya didelegasikan kepada petugas lain yang ditunjuk, sehingga pelayanan kepada masyarakat tetap dapat terjaga kepastiannya. Tujuan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat berarti masyarakat dapat menerima pelayanan publik yang lebih dekat baik secara jarak maupun waktu. Lokasi kecamatan jelas lebih dekat dan relatif mudah dijangkau masyarakat bila dibandingkan dengan (ibukota) kabupaten/kota . Karena itu, untuk pelayanan masyarakat sesuai skala dan kriteria kecamatan yang selama ini dijalankan oleh lembaga di tingkat Kabupaten atau Kota hendaknya dapat dilimpahkan pelaksanaannya di Kecamatan melalui pendelegasian wewenang. (Kebijakan PATEN, 2010:37-38)

Jadi tujuan diselenggarakannya Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yaitu untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan cara meningkatkan kualitas pelayanan publik, dengan memberi kemudahan dan kecepatan dalam proses pelayanan publik dimasyarakat.

3. Azaz-Azaz PATEN (Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN))

Sementara itu berkaitan dengan reformasi pada sisi peningkatan kualitas pelayanan publik, khususnya pada jenis pelayanan administrasi, terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), yang dapat menentukan kualitas pelayanan yang diberikan. Sesuai dengan konsep *Good Governance*, yaitu tata pemerintahan yang baik, yang salah satunya adalah menciptakan pelayanan publik yang berkualitas, maka

pelaksanaan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Oleh karena itu Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) menganut azas-azas sebagai berikut:

1. Kepentingan umum yang berarti pemberian pelayanan oleh petugas pelaksana PATEN tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan
2. Kepastian hukum berarti ada jaminan bagi terwujudnya hak dan kewajiban antara penerimaan pelayanan (warga masyarakat dan pemberi pelayanan (kecamatan) dalam penyelenggaraan PATEN
3. Kesamaan hak berarti pemberian pelayanan dalam PATEN tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi
4. hak dan kewajiban berarti pemenuhan hak itu harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan
5. Keprofesionalan berarti setiap pelaksana PATEN harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugasnya
6. Partisipatif berarti peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan PATEN dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif berarti dalam penyelenggaraan PATEN, setiap warga masyarakat berhak memperoleh pelayanan yang adil

8. Keterbukaan berarti setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi tentang PATEN
9. Akuntabilitas berarti proses penyelenggaraan PATEN harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
10. Fasilitas dan perlakuan hukum bagi kelompok rentan berarti ada pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan
11. Ketepatan waktu berarti penyelesaian setiap jenis pelayanan yang dikelola dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan PATEN
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan berarti setiap jenis pelayanan dalam PATEN dilakukan secara tepat, mudah, dan terjangkau oleh warga masyarakat penerima pelayanan. (Kebijakan PATEN, 2010:43-44)

Azas-azas PATEN ini digunakan sebagai pedoman atau acuan bagi petugas kecamatan dalam memberikan pelayanan terkait PATEN yang telah diterapkan dikecamatan tersebut. Petugas kecamatan diharapkan mematuhi azas-azas tersebut agar PATEN yang telah diterapkan dikecamatan dapat berjalan dengan maksimal sesuai dengan tujuan PATEN, dan reformasi birokrasi.

D. Kerangka Pikir

Pelayanan publik merupakan hak dan kebutuhan dasar yang dimiliki oleh masyarakat. Akan tetapi pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi kepada masyarakat masih buruk, sehingga mengakibatkan rendahnya kualitas pelayanan publik terutama pelayanan publik ditingkat daerah. Melihat banyaknya permasalahan pelayanan publik, maka upaya reformasi birokrasi yang dilakukan

oleh pemerintah saat ini terfokus pada peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya pada tingkat daerah, sehingga dikeluarkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 04 Tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN). Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN), merupakan inovasi baru yang mempermudah pelayanan publik, karena hanya dilakukan disatu tempat. Tujuannya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Kecamatan Natar mulai menerapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 04 Tahun 2010 tentang Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang terdiri dari pelayanan perizinan dan pelayanan non perizinan pada Januari 2014 lalu . Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat masalah, dari identifikasi masalah ditemukan bahwa

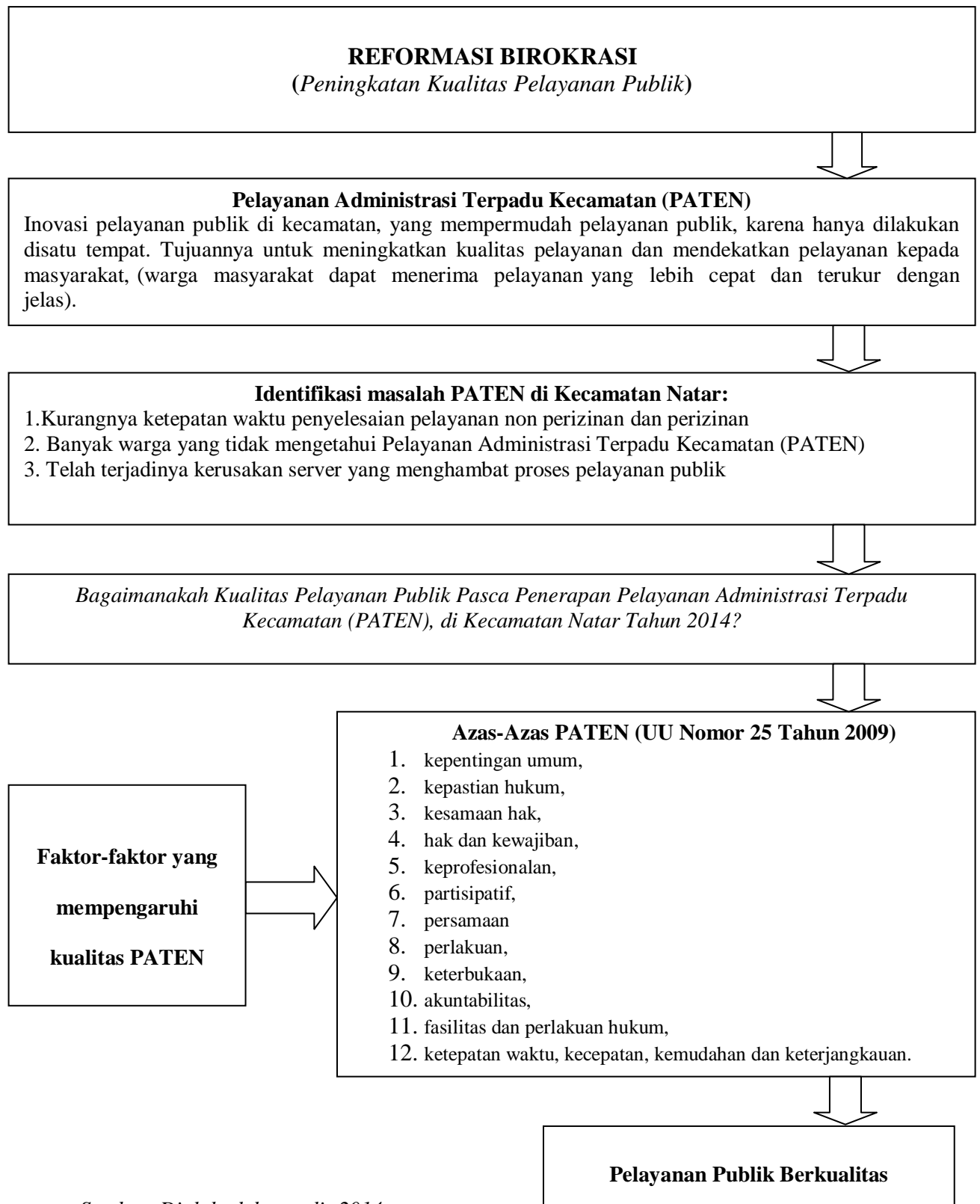
1. Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Natar, khususnya untuk jenis pelayanan non perizinan seperti KTP, KK dan dokumen identitas diri lainnya, waktu penyelesaian yang tertera dipapan pengumuman dapat selesai dalam waktu 5 menit, dan pelayanan perizinan waktu penyelesaiannya tertera 15 menit, namun berdasarkan pengamatan penulis, penyelesaian berkas dokumen tersebut rata-rata selesai lebih dari waktu yang telah ditentukan.
2. Masalah selanjutnya yaitu masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui apa itu PATEN sehingga masyarakat masih bingung dengan prosedur yang baru, hal tersebut pun dikeluhkan oleh para pegawai di Kecamatan Natar karena mereka harus selalu menjelaskan kepada

masyarakat tentang prosedur yang baru. Konteks dari kebijakan Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) yang tidak terlalu umum, menyebabkan kebijakan PATEN belum menyeluruh diketahui oleh masyarakat, hal ini tentu saja dapat mempengaruhi kurang terlaksananya PATEN dengan optimal di Kecamatan Natar,

3. Kemudian masalah kerusakan server pun menyebabkan pelayanan PATEN di Kecamatan Natar menjadi terganggu selama 3 hari, membuat warga mengeluh karena tidak ada satu pun SDM yang bekerja disana dapat memberikan solusi (suara lampung.com, diakses 15 November 2014).

Dari permasalahan tersebut maka, kualitas Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) di Kecamatan Natar ini akan digambarkan menggunakan azas-azas PATEN (UU No 25 Tahun 2009), sesuai dengan konsep *Good Governance* yang ingin menciptakan pelayanan publik yang berkualitas. UU No 25 Tahun 2009 terdiri dari kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan hukum, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan.

Gambar 2.1 Kerangka Pikir



Sumber: Diolah oleh penulis 2014