BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PELAYANAN PUBLIK

A. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik ialah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksana pelayanan publik terdiri dari pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam oganisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.[1]

Istilah pelayanan dalam bahasa Inggris adalah "service" yang berarti layanan. Sementara dalam Kamus Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani.

[1] Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pasal 1.

Menurut Kotler dan Sampara Lukman[2] pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Sedangkan Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.[3]

Kata publik berasal dari Bahasa Inggris "public" yang berarti umum, masyarakat, negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi bahasa Indonesia baku, pengertiannya adalah orang banyak.[4] Sementara itu, Inu Kencana mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang ada.

---

[2] Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, (Jakarta: STIA LAN Press, 2000), hal. 8.

[3] Ibid., hal. 6.

[4] J.S. Badudu, Sultan Mohammad Zain, *Kamus Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 1095

Menurut Juniarso Ridwan dan Achmad Sodiq Sudrajat[5] yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara terhadap masyarakatnya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sementara itu menurut Ketetapan Menteri Perdayagunaan Aparatur Negara 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 peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara, dalam hal ini negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat

---

[5] Juniarso Ridwan, Achmad Sodiq Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik,* (Bandung: Nuansa Cendikia, 2009), hal. 19.

meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan ini harus dipahami bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang bisa diharapkan oleh masyarakat.

2. Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Dalam proses kegiatan pelayanan publik terdapat beberapa faktor atau unsur yang mengadung jalannya kegiatan. Menurut A.S. Moenir (1995:8), unsur-unsur tersebut antara lain :

a. Sistem Prosedur dan Metode

Didalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

b. Personil

Terutama ditekankan pada perilaku aparatur dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan

terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

c. Sarana dan Prasarana

Dalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya, ruang tunggu, tempat parkir yang memadai.

d. Masyarakat Sebagai Pelanggan

Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

3. Asas Pelayanan Publik

Penyelenggara pelayanan publik berasaskan:[6]

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

[6] Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pasal 4.

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

4. Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Berdasarkan keputusan MENPAN No. 63/KEP/M. PAN/ 2003 kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain :

a. Pelayanan Administratif

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya, status kewarganegaraan, sertifikat kompetisi, kepemilikan atau penguasaan terhadap

suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

b. Pelayanan Barang

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik. Misalnya, jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

c. Pelayanan Jasa

Pelayanan yang menghasilkan bebagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya, pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

B. Hak dan Kewajiban Bagi Penyelenggara dan Masyarakat

Hak dan kewajiban bagi penyelenggara tedapat pada pasal 14 dan pasal 15 yang tertulis dalam UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai berikut:

Pasal 14

Penyelenggara memiliki hak:[7]

a. *Memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya;*
b. *Melakukan kerja sama;*
c. *Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik;*
d. *Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan*
e. *Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 15

Penyelenggara berkewajiban:[8]

a. *Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;*

[7] Undang-Undang Pasal 14 Nomor 25 Tahun 2009.
[8] Undang-Undang Pasal 15 Nomor 25 Tahun 2009.

b. *Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan;*
c. *Menetapkan pelaksana yang kompeten;*
d. *Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;*
e. *Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;*
f. *Melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan;*
g. *Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggara pelayanan publik;*
h. *Memberikan pertanggung jawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;*
i. *Membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;*
j. *Bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;*
k. *Memberikan pertanggung jawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan*
l. *Memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan*

hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban bagi masyarakat tedapat pada pasal 18 dan pasal 19 yaitu sebagai berikut:

Pasal 18

Masyarakat berhak:[9]

a. Mengetahui kebenaran isi standar pelayanan;

b. Mengawasi pelaksanaan standar pelayanan;

c. Mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan;

d. Mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan;

e. Memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;

f. Memberitahukan kepada Pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;

g. Mengadukan Pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada Penyelenggara dan Ombudsman;

---

[9] Undang-Undang Pasal 18 Nomor 25 Tahun 2009.

h. *Mengadukan Penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina Penyelenggara dan Ombudsman; dan*
i. *Mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.*

Pasal 19

Masyarakat berkewajiban:[10]

a. *Mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan dalam standar pelayanan;*
b. *Ikut menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik; dan*
c. *Berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.*

Peran serta masyarakat:[11]

(1) *Peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimulai sejak penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi dan pemberian penghargaan,.*
(2) *Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam bentuk kerja sama,*

[10] Undang-Undang Pasal 19 Nomor 25 Tahun 2009.
[11] Undang-Undang Pasal 39 Nomor 25 Tahun 2009.

pemenuhan hak dan kewajiban masyarakat, serta peran aktif dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik.

(3) Masyarakat dapat membentuk lembaga pengawasan pelayanan publik.

(4) Tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah.

1. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Kegiatan pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebuah kolektif meliputi satuan kerja atau satuan orang kementrian, departemen, lembaga, pemerintahan non departemen, kesekertariatan lembaga tertinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.

Kegiatan pelayanan publik atau disebut juga pelayanan umum, yang biasanya menempel ditubuh lembaga pemerintahan dinilai kurang dapat memenuhi

tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat, sebagai konsumen mereka. Untuk menciptakan kegiatan pelayanan publik yang berkualitas, maka Menteri Pendayagunaan Negara menerbitkan keputusan No. 63/KEP/M. PAN/ 2003 mengenai pola penyelenggaraan pelayanan publik, antara lain :

a. Fungsional

   Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

b. Terpusat

   Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

c. Terpadu

   1) Terpadu Satu Atap

      Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi

berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

2) Terpadu Satu Pintu

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

3) Gugus Tugas

Petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

2. Manajemen Pelayanan Publik

Berhubungan dengan upaya penambahan efektivitas dan efisiensi kegiatan pelayanan publik, bahwa diperlukan suatu kegiatan administrasi. Kegiatan administrasi ialah kegiatan yang dilakukan untuk

administrasi yang mampu memperbaiki konsep sebagai realitas. Karena administrasi berdekatan melalui elemen organnisasi yang terdiri dari manusia, bahan, metode, dan pasar bagi orang bisnis. Akan tetapi dalam hal administrasi pelayanan yang dihadapi untuk administrasi yang utama antara lain merupakan manusia (pegawai) dengan seluruh tingkah lakunya.

Menurut A.S Moenir manajemen pelayanan publik diartikan sebagai administrasi yang proses kegiatannya diarahkan secara khusus untuk terselenggaranya pelayanan dalam melaksanakan kepentingan umum maupun kepentingan perseorangan, menjalani cara-cara yang benar untuk memenuhi pihak yang dilayani. Sehingga berjalan dengan baik, administrasi pelayanan publik perlu mencapai tujuan yang telah ditentukan. Tujuan manajemen pelayanan publik yakni kepuasan, sedangkan tujuan itu untuk mencapainya dibutuhkan kesungguhan dan syarat-syarat yang seringkali tidak mudah dilakukan.

Hal ini berhubungan dengan masalah kepuasan yang tidak dapat diukur secara pasti tetapi relatif. Berdasarkan tujuan dari aktivitas pelayanan umum, A.S. Moenir menyampaikan tujuan utama pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

a. Layanan

   Layanan yang dapat memenuhi perorangan atau sekelompok orang yang dilayani, dan petugas harus dapat memenuhi empat persyaratan utama yakni : (a) tingkah laku yang sopan, (b) dengan cara yang baik dalam menyampaikan sesuatu dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, (c) waktu penyampaian yang tepat dan, (d) ramah tamah.

b. Produk

   Produk yang berhubungan dengan tujuan pelayanan publik ialah kepuasan yang terdiri dari:

   1) Barang

Sesuatu barang yang bisa diperoleh melalui layanan pihak lain, seperti barang elektronik dan kendaraan.

2) Jasa

Produk jasa yang dimaksud ialah suatu hasil yang tidak harus berupa fisik tetapi juga bisa dinikmati oleh panca indera atau perasaan.

3) Surat-surat berharga

Kepuasan tersebut menyangkut keabsahan atas surat-surat yang telah diterima oleh yang bersangkutan. Keabsahan surat sangat ditentukan untuk proses pembuatannya berdasarkan aturan yang berlaku dan surat pada lembaga yang bersangkutan.

Dilihat berdasarkan kegiatannya terdapat hubungan dengan fungsi pelayanan, kegiatan administrasi yang telah dilakukan dalam kegiatan-kegiatan yang dijalankan menurut pandangan A.S. Moenir antara lain sebagai berikut :

a. Kegiatan untuk menjalankan tujuan dalam rangka mencapai sasaran

Kegiatan yang terlihat jelas pada administrasi pelayanan umum yaitu untuk menetapkan tujuan dalam rangka mencapai tujuan organisasi serta mencari cara yang tepat untuk melaksanakan pekerjaan dan menyelesaikan persoalan suatu masalah.

b. Menetapkan cara yang tepat

Kegiatan administrasi yang kedua ialah mencari cara bagaimana untuk menyelesaikan suatu masalah dengan tepat dalam mencapai tujuan organisasi. Dengan hal ini termasuk cara melaksanakan teknik pencapaian, prosedur serta metode. Khusus untuk tugas-tugas pelayanan soal tata cara dan metode harus benar-benar menjadi perhatian administrasi, oleh karena itu hal ini dapat menentukan kualitas serta kecepatan didalam pelayanan, baik pelayanan manual

ataupun pelayanan dengan menggunakan peralatan.

Teknik untuk tercapainya suatu tujuan, A.S. Moenir juga menjelaskan beberapa teknik administrasi yang perlu kita pelajari, yaitu sebagai berikut:

1) Manajemen dengan sasaran (*Management By Object = MBO*)

   Teknik ini memakai pendekatan untuk tujuan orang yang dijelaskan lebih lanjut menjadi tujuan satuan kerja yang paling kecil, satuan kerja itu sudah mengetahui bagaimana tujuan tersebut dituju. Kemudian membuat rencana pencapaian serta pengendaliannya bersama dalam kesatuan tingkat atasnya.

2) Manajemen hasil (*Management By Result = MBR*)

   Teknik MBR ini merupakan masalah kewenangan untuk pengambilan keputusan, serta dilakukan melalui sistem delegasi sebab disitulah letak

kelangsungan proses kegiatan sehingga bisa tercapainya hasil di negara.

3) Manajemen dengan sistem (*Management By System = MBS*)

   MBS menjalankan tujuan melalui mekanisme sistem, oleh sebab itu sistem dengan prosedur serta metodenya menjadi perhatian utama untuk dikelola. Teknik ini lebih tepatnya menerapkan dibidang kegiatan yang sifatnya merupakan pelayanan, sebab faktor utama tertuju dalam proses pelayanan.

4) Manajemen dengan motivasi (*Management By Motivasi = MBM*)

   Teknik ini menggunakan pendekatan utama dalam pencapaian tujuan melalui sistem motivasi, terdapat beberapa macam motivasi dikembangkan baik yang bersifat material ataupun non material sehingga bisa menjadi kegiatan yang bersifat tetap.

5) Manajemen dengan pengecualian (*Management By Exception = MBE*)

Teknik ini adalah pengelolaan dalam organisasi selalu terdapat hal-hal yang secara strategis tidak bisa diberikan kepada orang lain serta tetap berada ditangan pimpinan organisasi, sebab secara teori diberikan wewenang itu karena dalam aturan organisasi terdapat pejabat yang mengurus dan bertanggung jawab. Oleh karena itu wewenang ataupun tugas yang tidak diperintahkan itulah bisa membuat pengecualian didalam teknik ini.

c. Melaksanakan pekerjaan

Dengan melaksanakan kegiatan ini hal penting yang harus diperhatikan adalah bahwa administrasi harus siap untuk memecahkan setiap masalah yang ada dan sekaligus memutuskan keputusan yang diambil oleh administrasi hendaknya benar-benar memecahkan persoalan yang dapat dilaksanakan, dan untuk memenuhi tujuan yang ada didalam inti masalah.

d. Mengendalikan kegiatan atau proses pelayanan

Pengendalian ini sangat berbeda dengan pengawasan, keduanya itu memiliki perbedaan yang terletak atas unsur tanggung jawab. Kemudian pengendalian dan unsur itu jelas keliatan sehingga menjadi dinamis, di samping unsur-unsur tujuan, rencana kegiatan dan standar. Dalam pengendalian sudah termasuk kegiatan pemantauan sebagai salah satu fungsi administrasi, namun tidak membawa misi tanggung jawab sebagaimana kegiatan pengendalian.

e. Mengevaluasi pelaksanaan tugas atau pekerjaan

Evaluasi pelaksanaan kegiatan dapat dilakukan melalui sistem lapangan serta pengamatan dilapangan. Terdapat cara lain yang bisa ditempuh dalam evaluasi pelaksanaan tugas umum yaitu menyiapkan kotak saran ataupun pengaduan dalam menampung semua jenis keluhan serta saran dari masyarakat mengenai pelaksanaan pelayanan.