

**ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PUBLIK
(Studi pada Unit Pelayanan Terpadu Kota Pasuruan)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk menempuh Ujian Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**KHAMDANI YUSRIANTO
NIM. 0510313081**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
KONSENTRASI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
MALANG
2009**

RINGKASAN

Khamdani Yusrianto, 2009, **Analisis Kualitas Pelayanan Publik (Studi pada Unit Pelayanan Terpadu Kota Pasuruan)**, Pembimbing I: Dr. Imam Hanafi, M.Si, MS. Pembimbing II: Drs. Mochamad Rozikin, MAP, 105 Hal + xiii

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sebagai bagian dari sistem kenegaraan dengan konstitusi yang pekat dengan norma keadilan, ekonomi Indonesia dicirikan oleh ruang lingkup pelayanan publik yang sangat luas. Sayangnya, pelayanan publik yang menyentuh hampir setiap sudut kehidupan masyarakat tidak ditopang oleh mekanisme pengambilan keputusan yang terbuka serta proses politik yang demokratis. Karena itu tidak mengherankan jika pelayanan publik di Indonesia memiliki ciri yang cenderung korup, apalagi yang berkaitan dengan pengadaan produk-produk pelayanan publik yang bersifat kewajiban seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Surat Izin Mengemudi (SIM), Pasport, dan lain-lain.

Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) sebagai institusi yang khusus bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, pada dasarnya dapat dikatakan sebagai terobosan baru atau inovasi manajemen pemerintahan di daerah. Artinya, pembentukan organisasi ini secara empirik telah memberikan hasil berupa peningkatan produktivitas pelayanan umum minimal secara kuantitatif.

Sehubungan dengan hal tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Mengapa kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan belum mencapai sasaran? Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?

Laporan penelitian ini bermaksud mendeskripsikan dan menganalisis keadaan yang sebenarnya terjadi dan memperoleh gambaran tentang berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan. Oleh karena itu metode penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Dengan metode ini diharapkan dapat menjawab perumusan masalah yang ada dan tujuan penelitian dapat tercapai.

Berdasarkan kondisi tersebut, beberapa hal yang dapat direkomendasikan; Ditinjau dari stuktur organisasi yang ada sudah waktunya pemberlakuan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) seperti konsep aslinya, tidak hanya sebagai loket penerima saja, tetapi di lokasi Unit Pelayanan Terpadu itu juga terdapat instansi pemroses yang berwenang; Dilihat dari kemampuan aparat, harus melaksanakan prinsip "*The right man in the right place*" maka dalam pendelegasian tugas dan

wewenang serta pemberian kesempatan kepada pegawai untuk memegang tanggung jawab perorangan harus jauh dari pola pendekatan hubungan pribadi, tetapi lebih ditekankan pada objektivitas kualitas keahlian dan kecakapan individu penerima wewenang; Mengikuti arus informasi yang semakin cepat, maka penggunaan sistem komputerisasi online yang dapat diakses langsung oleh masyarakat harus segera diterapkan, selain akan mempercepat proses pelayanan publik juga agar lebih membuka diri terhadap gagasan-gagasan inovatif, peka terhadap perubahan dan gagasan inovatif dalam peningkatan produktivitas dan pelayanan; Dalam pelayanan publik harus semakin mengembangkan kualitas sumber daya manusia dan demokratisasi, model kepemimpinan harus bergeser dari kekuasaan ke pendekatan keahlian (*from macho to maestro*) dan berjiwa demokratis, dekat dengan bawahan dan menerapkan model birokrasi humanistik yaitu menempatkan manusia pada proporsinya.



SUMMARY

Khamdani Yusrianto, 2009, **The Analysis on Public Service Quality (Study at Integrated Service Unit in Pasuruan City)**. Supervisor: Dr. Imam Hanafi, M.Si, MS. Co-supervisor: Mochamad Rozikin, MAP, 105 pages + xii.

Service remains as a main duty of officer figures with their description as state servant and public servant. This duty has been underlined in the preamble of national Constitution, fourth paragraph, covering 4 (four) main aspects of services, such as protecting Indonesian citizen and land, improving general welfare, enlightening national environment, and conducting worldwide orderliness based on independence, eternal place and social equality.

As a part of national system with constitution concentrated by equality norm, Indonesian economic has been characterized by wide public service scope. Public service touches almost all aspects of human life but without transparent decision making mechanism or democratic political process. Therefore, one feels unsurprised when Indonesian public service tend to corrupt, especially in related issues such as Identity Card (KTP), Family Card (KK), driving license (SIM), Passport, and others.

The establishment of Intregated Service Unit (UPT) as the special intitution to provide direct service to the public may be said as new breaktrought or managerial innovation into local government. This organizational formation empirically results in quantitatively minimal form of general service productivity improvement.

Considering this trend, problems determined in this research include: why the quality of public service given by Integrated Service Unit (UPT) of Pasuruan City appears far from the goal? What factors affect the quality of public service given by Integrated Service Unit (UPT) of Pasuruan City?

Research aims at describing and analyzing the actual event to produce a description about some issues ocured within service conduct at Integrated Service Unit (UPT) of Pasuruan City, and identifying factors affecting the quality of public service given by Integarted Service Unit (UPT) of Pasuruan City. Research method considers descriptive study by using qualitative approach. This method may be expected to answer the demand of problem formulation and the achievement of objective.

Taking account this condition, research may suggest that regarding to its organizational structure, Integrated Service Unit (UPT) should be managed in regard with its original concept, not only as the receiver counter, but also as authorized agency. In relative with officer capability, the principle "The right man in the right place" must be employed in delegating the duty and the authority, and in giving a chance to the employee to hold individual responsibility to the kept away from personal relationship approach, but still respecting skill quality objectiveness and individual capability. By following the fast information flow, the use of online computing system should be ready for public access to accelerate public service through self-opening for innovative idea and sensing for change and innovative input to improve service productivity. Public service really has to develop human resource quality and democratization. Leadership model supposes to shif from power approach to skill approach (from macho to maestro), to build

up democratic character, to have close relationship with subordinate, and to apply humanistic bureaucracy model by putting the human being in the proportion.



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis haturkan kehadiran ALLAH SWT, yang telah memberikan rahmat, anugerah serta hidayah Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **Analisis Kualitas Pelayanan Publik (studi pada Unit Pelayanan Terpadu Kota Pasuruan)**. Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik (SAP) pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

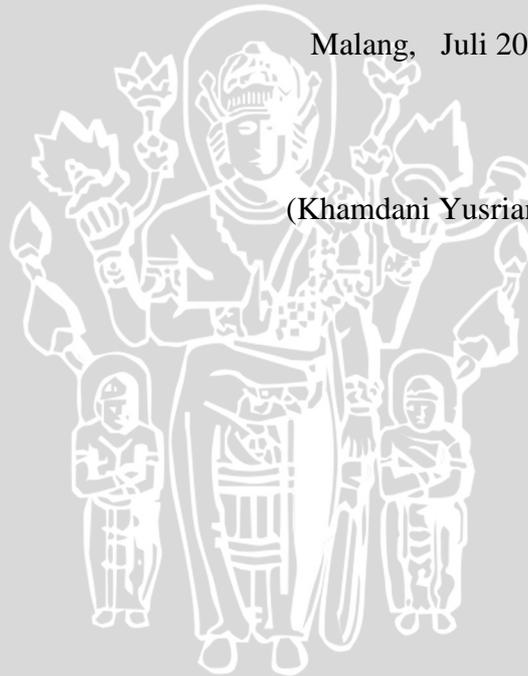
1. Sembah Sujudku kepada kedua orang tuaku tercinta, Bapak H.M Yunus dan Ibu Hj. Rini Bayuwati, Kakaku dr. Novi yusriansari dan adek-adekku Reza Riduanulloh, Ayu Fitri Multazamiah dan Salsabillah Dewi Namirah serta seluruh keluarga besarku yang senantiasa mendoakan kemudahanku dan memberikan bantuan baik berupa moral maupun material.
2. Bapak Sumartono, Prof. Dr. MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Imam Hanafi, M.Si, MS selaku pembimbing I dan bapak Drs. Mochamad Rozikin, MAP selaku pembimbing II yang telah dengan sabar meluangkan waktu dan tenaganya untuk membimbing, mengarahkan dan menasehati penulis.
4. Bapak Drs. H.M. Hidayat, MM, Bapak H. Rachmat, SH, Ibu Sri Murti, mbak Anik dan seluruh petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan yang telah membantu penulis memberikan informasi yang dibutuhkan sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah ini dengan mudah dan lancar.
5. Anugerah terindahku Yanita Dwi Hartanti yang telah mendukung dan memberikan motivasi serta semangat lebih untuk menyelesaikan karya ilmiah ini.

6. Sigura-gura 14 *comunity* yang telah mendukung dalam penyelesaian karya ilmiah ini, serta rekan-rekan yang selama ini telah memberikan dukungan serta motivasi yang terus-menerus agar penulis selalu semangat, dan tidak menyerah dalam menyelesaikan karya ilmiah ini.
7. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu disini, yang telah membantu menyelesaikan skripsi ini, penulis ucapkan beribu-ribu terima kasih.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Juli 2009

(Khamdani Yusrianto)



DAFTAR ISI

	Hal
TANDA PESETUJUAN SKRIPSI.....	i
TANDA PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI.....	iii
RINGKASAN.....	iv
SUMMARY.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Manfaat Penelitian.....	7
1.5 Sistematika Pembahasan.....	8
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Teori Governance.....	10
2.2 Budaya Birokrasi Pelayanan Publik.....	13
2.3 Pelayanan Publik.....	15
2.3.1 Definisi Pelayanan Publik.....	15
2.3.2 Konsep Pelayanan.....	21
2.4 Kualitas Pelayanan Publik.....	22
2.4.1 Definisi Kualitas Pelayanan.....	22
2.4.2 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik.....	27
2.4.3 Tolak Ukur Kualitas Pelayanan Publik.....	31
2.5 Sistem Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan.....	33
2.5.1 Pelayanan Unit/Instansi Teknik.....	33
2.5.2 Pelayanan Satu Atap.....	35
2.5.3 Pelayanan Satu Pintu.....	37
2.5.4 Pelayanan Satu Pintu dan Satu Atap (OSS).....	39
2.6 Bentuk Organisasi Pelayanan Terpadu.....	41
2.6.1 Pos.....	41
2.6.2 Unit.....	41
2.6.3 Kantor.....	42
2.6.4 Dinas.....	42
2.7 Kepuasan Pelanggan.....	43
2.7.1 Pengertian Kepuasan Pelanggan.....	43
2.7.2 Konsep Pengukuran Kepuasan.....	44
2.7.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kepuasan Pelanggan.....	45
2.8 Ketrkaitan Antara Struktur Organisasi, Kemampuan Aparat dan Sistem Pelayanan dengan Kualitas Pelayanan Publik.....	47
BAB 3 METODE PENELITIAN	
3.1 Jenis Penelitian.....	48
3.2 Fokus Penelitian.....	49

3.3 Lokasi dan Situs Penelitian.....	50
3.4 Jenis dan Sumber Data Penelitian.....	51
3.5 Teknik Pengumpulan Data Penelitian.....	52
3.6 Keabsahan Data.....	53
3.7 Analisis Data.....	55

BAB 4 HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Hasil Penelitian	
4.1.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	56
4.1.1.1 Kondisi Geografis.....	56
4.1.1.2 Kondisi Geologi, Topografi, dan Hidrologi.....	56
4.1.1.3 Kondisi Demografis.....	57
4.1.1.4 Kondisi Pendidikan.....	59
4.1.1.5 Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto(PDRB)	62
4.1.1.6 Sarana dan Prasarana.....	63
4.1.2 Gambaran Umum Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.....	64
4.1.2.1 Profil Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan...	64
4.1.2.2 Syarat-syarat Perijinan.....	66
4.1.2.3 Struktur Organisasi.....	71
4.1.2.4 Visi dan Misi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.....	73
4.2 Data Fokus Penelitian	
4.2.1 Kualitas Pelayanan Publik.....	74
4.2.1.1 Ketepatan Waktu Pelayanan.....	74
4.2.1.2 Kemudahan Pengajuan Permohonan dan Kelengkapan Administrasi.....	78
4.2.1.3 Akurasi Pelayanan.....	79
4.2.1.4 Kesesuaian Biaya Pelayanan.....	80
4.2.2 Faktor-faktor Kualitas Pelayanan Publik.....	83
4.2.2.1 Struktur Organisasi.....	83
4.2.2.2 Kemampuan Aparat.....	86
4.2.2.3 Sistem Pelayanan.....	92
4.3 Pembahasan	
4.3.1 Kualitas Pelayanan Publik.....	94
4.3.1.1 Ketepatan Waktu Pelayanan.....	94
4.3.1.2 Kemudahan Pengajuan Permohonan dan Kelengkapan Administrasi.....	95
4.3.1.3 Akurasi Pelayanan.....	96
4.3.1.4 Kesesuaian Biaya Pelayanan.....	97
4.3.2 Faktor-faktor Kualitas Pelayanan Publik.....	98
4.3.2.1 Struktur Organisasi.....	99
4.3.2.2 Kemampuan Aparat.....	100
4.3.2.3 Sistem Pelayanan.....	101

BAB 5 PENUTUP

5.1 Kesimpulan.....	103
5.2 Saran.....	104

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

No	Judul	Halaman
1	Jenis dan Frekuensi Keluhan Masyarakat	6
2	Jumlah RT dan RW di Wilayah Kota Pasuruan Tahun 2008	58
3	Presentase Penduduk Laki-laki dan Perempuan Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Kecamatan Kota Pasuruan Tahun 2008	60
4	Presentase Penduduk Berumur 10 Tahun yang Melek Huruf Kota Pasuruan Tahun 2008	61
5	PDRB Kota Pasuruan Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku dan Harga Konstan 2000	62
6	Waktu Penyelesaian Pelayanan	76
7	Keterlambatan Waktu Penyelesaian Pelayanan	77
8	Besarnya Biaya Pelayanan	81
9	Ketidaksesuaian Biaya Pelayanan	82
10	Tingkat Pendidikan Aparat	87
11	Diklat Teknis Fungsional yang Pernah Diikuti	91



DAFTAR GAMBAR

No	Judul	Halaman
1	Segitiga Keseimbangan Dalam Kualitas Pelayanan	21
2	Matrik Nilai Pelayanan	24
3	Pengaruh Harapan Pelanggan dengan Kenyataan	26
4	Konsep Kepuasan Pelanggan	44
5	Konsep Tentang Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik	47
6	Bagan Alur Pelayanan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan	70
7	Struktur Organisasi Unit Pelayanan Terpadu Kota Pasuruan	73



BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ruang lingkup pelayanan dan jasa-jasa publik (*public services*) meliputi aspek kehidupan masyarakat yang sangat luas. Pelayanan dan jasa publik bahkan dimulai sejak seseorang dalam kandungan ketika diperiksa oleh dokter pemerintah atau dokter yang dididik di universitas negeri, mengurus akta kelahiran, menempuh pendidikan di universitas negeri, menikmati bahan makanan yang pasarnya dikelola oleh pemerintah, menempati rumah yang disubsidi pemerintah, memperoleh macam-macam perijinan yang berkaitan dengan dunia usaha yang digelutinya hingga seseorang meninggal dan memerlukan surat pengantar dan surat kematian untuk mendapatkan kapling di tempat pemakaman umum (TPU).

Luasnya ruang lingkup pelayanan dan jasa publik cenderung sangat tergantung kepada ideologi dan sistem ekonomi suatu negara. Negara-negara yang menyatakan diri sebagai negara sosialis cenderung memiliki ruang lingkup pelayanan lebih luas dibandingkan negara-negara kapitalis. Tetapi luasnya cakupan pelayanan dan jasa-jasa publik tidak identik dengan kualitas pelayanan itu sendiri. Karena pelayanan dan jasa publik merupakan suatu cara pengalokasian sumber daya melalui mekanisme politik, bukannya lewat pasar, maka kualitas pelayanan itu sangat tergantung kepada kualitas demokrasi. Konsekuensi dari hal ini adalah negara-negara yang pilar-pilar demokrasinya tidak bekerja secara optimal tidak memungkinkan pencapaian kualitas pelayanan publik yang lebih baik. Bahkan sebaliknya, pelayanan publik tanpa proses politik yang demokratis cenderung membuka ruang bagi praktek-praktek korupsi.

Sebagai bagian dari sistem kenegaraan dengan konstitusi yang pekat dengan norma keadilan, ekonomi Indonesia dicirikan oleh ruang lingkup pelayanan publik yang sangat luas. Sayangnya, pelayanan publik yang menyentuh hampir setiap sudut kehidupan masyarakat tidak ditopang oleh mekanisme pengambilan keputusan yang terbuka serta proses politik yang demokratis. Karena itu tidak mengherankan jika pelayanan publik di Indonesia memiliki ciri yang cenderung korup, apalagi yang berkaitan dengan pengadaan produk-produk pelayanan publik yang bersifat kewajiban seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Surat Izin Mengemudi (SIM), Pasport, dan lain-lain.

Kendati mungkin fenomena korupsi yang berkaitan dengan jenis-jenis produk tadi hanya melibatkan biaya transaksi (antara sektor publik dengan individu masyarakat) yang relatif kecil (*pretty corruption*), tetapi biaya-biaya transaksi tersebut melibatkan porsi populasi yang sangat besar. Karena itu pola korupsi dengan menggunakan instrumen produk-produk pelayanan tersebut bisa jadi memiliki dampak yang sangat luas. Masalahnya kemudian adalah bagaimana meminimalkan biaya-biaya transaksi tersebut? Teramat sulit tentunya menjawab pertanyaan ini, kendati jawabannya merupakan bagian terpenting dari strategi pemberantasan korupsi di sektor publik. Karena itu kajian mengenai mekanisme pelayanan publik, berikut biaya-biaya transaksinya menjadi elemen penting dari strategi pemberantasan korupsi.

Sejalan dengan itu, prinsip *market oriented* organisasi pemerintahan harus diartikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (aparatur) harus mengutamakan pelayanan terhadap masyarakat. Demikian juga *prinsip catalitic government*, mengandung pengertian bahwa aparatur pemerintah harus bertindak sebagai katalisator dan bukannya penghambat dari kegiatan pembangunan, termasuk di dalamnya mempercepat pelayanan masyarakat. Dalam konteks ini, fungsi pemerintah lebih dititikberatkan sebagai regulator dibanding implementator atau aktor pelayanan. Sebagai imbangannya, pemerintah perlu memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat sendiri sebagai penyedia atau pelaksanaan jasa pelayanan umum. Dengan kata lain, tugas pemerintah adalah membantu masyarakat agar mampu membantu dirinya sendiri (*helping people to help*

themselves). Inilah sesungguhnya yang dimaksud dengan prinsip *self-help* atau *steering rather than rowing*.

Pembentukan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) sebagai institusi yang khusus bertugas memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat, pada dasarnya dapat dikatakan sebagai terobosan baru atau inovasi manajemen pemerintahan di daerah. Artinya, pembentukan organisasi ini secara empirik telah memberikan hasil berupa peningkatan produktivitas pelayanan umum minimal secara kuantitatif. Dalam konteks teori *Reinventing Government*, pembentukan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) ini telah menghayati makna *community owned, mission driven, result oriented, customer oriented*, serta *anticipatory government*.

Oleh karena itu, inovasi pembentukan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) ini perlu dikembangkan lagi dengan penemuan-penemuan baru dalam praktek manajemen pemerintahan di daerah. Salah satu peluang yang dapat dikembangkan dalam hal ini adalah penyediaan jasa-jasa pelayanan kedalam beberapa alternatif kualitas. Jenis pelayanan yang secara kualitatif lebih baik dapat dikenakan biaya yang agak mahal, sementara jasa pelayanan standar dikenakan biaya atau tarif yang standar pula. Pemasukan dari jenis pelayanan yang relatif mahal, akan dapat dipergunakan untuk membiayai pelayanan yang lebih murah, melalui mekanisme subsidi silang (*cross subsidi*). Dengan cara demikian, diharapkan institusi dapat membiayai sendiri kebutuhan operasionalnya, dengan tidak mengorbankan fungsi pelayanan yang menjadi tugas utamanya.

Selain itu, fenomena di atas juga menunjukkan bahwa masyarakat yang belum terlayani masih lebih besar dibandingkan masyarakat yang sudah terlayani. Kenyataan tersebut disebabkan selain karena faktor geografis juga oleh lemahnya pelayanan oleh petugas baik secara administratif maupun teknis. Untuk itu Unit Pelayanan Terpadu (UPT) sebagai organisasi pelaksana harus meningkatkan kualitas pelayanan kepada pelanggan, karena pada hakikatnya kualitas ditentukan hanya oleh pelanggan (Coupet dalam Osborne dan Gaebler, 1992). Kenyataan tersebut tidak saja disebabkan oleh berbagai hambatan sebagaimana disebutkan di atas, melainkan masih ada hal lain yang menjadi penyebabnya, seperti dalam memberikan pelayanan publik tidak diikuti oleh peningkatan kualitas birokrasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dari uraian diatas telah disebutkan bahwa keberadaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) secara empirik telah berhasil mendongkrak efisiensi dan produktivitas pelayanan publik. Namun perlu digarisbawahi pula bahwa selain pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), fungsi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) sesungguhnya tidak lebih sebagai *front liner* dalam penyelenggaraan pelayanan tertentu. Artinya, Unit Pelayanan Terpadu (UPT) memfungsikan dirinya sebagai “loket” penerima permohonan yang akan dilanjutkan prosesnya kepada Dinas/Instansi fungsionalnya masing-masing. Dalam kondisi demikian, maka pembentukan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) justru dapat dipersepsikan sebagai “penambahan rantai birokrasi” dalam pelayanan kepada masyarakat.

Untuk menghindari kesan yang negatif ini, maka mau tidak mau Unit Pelayanan Terpadu (UPT) harus dapat bekerja secara profesional, dalam pengertian bahwa meskipun terjadi penambahan rantai birokrasi, namun proses penyelesaian jasa pelayanan dapat dilakukan secara lebih cepat dengan kualitas yang lebih baik pula. Pada dasarnya penelitian tentang kualitas pelayanan publik ini penting untuk dilakukan, dikarenakan masyarakat sebagai *customer service* belum merasa puas baik dari segi waktu, biaya dan mutu pelayanan yang selama ini diberikan. Untuk itu penelitian ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik terutama yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini termasuk masih berusia muda juga, sampai saat ini pelaksanaannya masih berjalan kurang lebih 3 (tiga) tahun, awal pendiriannya pada tahun 2006 yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota Pasuruan nomor 58 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) di Kota Pasuruan serta berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu atau yang juga lebih dikenal dengan istilah “*One Stop Service*”, yang pada intinya mewajibkan Pemerintah Daerah untuk melakukan kegiatan-kegiatan antara lain : penyederhanaan sistem dan prosedur perizinan usaha, pembentukan lembaga pelayanan perizinan terpadu satu pintu di daerah, pemangkasan waktu dan biaya perizinan, perbaikan sistem pelayanan, perbaikan sistem informasi, pelaksanaan monitoring dan evaluasi proses pelayanan

perizinan. Selain Peraturan Menteri tersebut, landasan hukum lainnya yang menjadi dasar pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah KEPMEN Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/2/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Namun, dalam perjalanannya masih banyak dijumpai permasalahan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Telah banyak cerita atau pengalaman dari sebagian atau bahkan hampir semua masyarakat sebagai pengguna dari pelayanan publik yang mengeluhkan terhadap pelayanan yang telah diberikan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan tersebut. Melalui studi awal (Desember 2008) yang telah dilakukan, berikut ini disajikan fenomenanya yang diperoleh melalui kumpulan kliping surat kabar tentang pelayanan melalui Bagian Humas Pemda Kota Pasuruan.

“Saya dan keluarga bingung, stress dan luar biasa cemasnya. Sudah beberapa malam sulit tidur...entah apa yang akan terjadi di kemudian hari. Sudah setahun lebih bermukim di kota ini, kami belum mempunyai identitas penduduk sama sekali. Padahal telah lama kami mengajukan permohonan pengurusan identitas penduduk, nyatanya sampai saat ini keinginan kami itu belum terwujud. Waktu dan dana yang tidak sedikit jumlahnya telah dikeluarkan dan hingga kini kami menemui banyak kesulitan dalam pengurusan segala sesuatu yang membutuhkan identitas penduduk” (Radar bromo, Oktober 2008).

“Saya mengurus IMB lewat kenalan saya yang bekerja di Dinas Tata Kota, nyatanya sampai bertahun-tahun belum selesai-selesai juga. Kalau saya tanya, bagaimana caranya supaya IMB cepat selesai? Jawabnya, kalau orang Tata Kota masih diam, berarti belum selesai, ya kita diamkan saja...ditunggu saja”(Radar Bromo, Maret 2008).

“Saya dan keluarga berencana akan mendirikan usaha kecil-kecilan di jaman yang semakin susah ini, sekalian untuk tambahan penghasilan. Sudah saya urus perijinanya dan untuk tempat usahanya. Tetapi, nyatanya hingga sekarang surat ijin tersebut belum selesai-selesai juga” (Radar Bromo, Agustus 2008).

“Saya paling malas kalau harus mengurus surat-surat atau apapun yang ada hubungannya dengan Pemda. Pasti ujung-ujungnya sudah lama ngurusnya, birokrasinya berbelit-belit, keluar uang banyak lagi. Disuruh ngurus inilah...kurang itulah...apalah. Pusing!!” (Radar Bromo, Desember 2008).

Fenomena diatas menggambarkan betapa buruknya kualitas pelayanan publik yang selama ini dinikmati oleh masyarakat. Sudah sejak lama masyarakat mengeluh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang dirasakannya amat jauh dari harapannya. Tetapi sejauh ini ternyata tidak ada perbaikan yang berarti dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Bahkan, harapan masyarakat bahwa pergantian rezim akan membawa perbaikan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik ternyata makin jauh dari kenyataan. Data lain tentang kualitas pelayanan publik yang telah diberikan tercermin dalam laporan banyaknya keluhan masyarakat yang disampaikan melalui surat kabar maupun media elektronik seperti radio. Adapun datanya sebagai berikut:

Tabel 1 Jenis dan Frekuensi Keluhan Masyarakat Desember 2008

No	Masalah/Keluhan Masyarakat	Frekuensi
1	Biaya mahal	11
2	Waktu pengerjaan lama	23
3	Terlalu membeli-belit	9
4	Selalu ada kesalahan	6
5	Aparat tidak ramah	14
6	Ruangan kotor	8

Sumber : Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

Dari data pada tabel 1 tersebut, masih terdapat adanya keluhan atau ketidakpuasan masyarakat akan hasil pelayanan, jelas terlihat bahwa keluhan masyarakat akan menunjukkan kualitas pelayanan yang diberikan. Sebab, inti dari pelayanan publik mempunyai tujuan akhir yang bermuara kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan kualitas pelayanan yang diterima masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, penulis berkeinginan untuk menyuguhkan penelitian dan penulisan skripsi dengan judul : **“ Analisis Kualitas Pelayanan Publik (Studi pada Unit Pelayanan Terpadu Kota Pasuruan)”**.

B. Perumusan Masalah

Berbagai macam keluhan masyarakat yang belum juga merasa puas terhadap pelayanan tersebut, hal ini mengindikasikan bahwa kualitas pelayanan masih sangat rendah. Dari uraian latar belakang masalah diatas dapat dirumuskan permasalahan yang dihadapi oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan. Fungsi-fungsi yang seharusnya sudah dijalankan ternyata belum secara memuaskan dilaksanakan. Usia yang relatif masih muda mungkin dapat disebut sebagai faktor penyebabnya. Hal ini setidaknya dapat menjadi titik tolak bagi penyempurnaan sistem pelayanan yang selama ini dilakukan, adapun perumusan masalah yaitu sebagai berikut:

- 1) Mengapa kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan belum mencapai sasaran?
- 2) Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut seperti yang telah diuraikan diatas, penulis dalam mengadakan penelitian tersebut memiliki tujuan sebagai berikut:

- 1) Mengetahui keadaan yang sebenarnya terjadi dan memperoleh gambaran tentang berbagai persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.
- 2) Mengidentifikasi faktor-faktor kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

D. Manfaat Penelitian

- 1) Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat diperoleh manfaat untuk perkembangan ilmu administrasi publik pada umumnya dan administrasi pembangunan pada khususnya, terutama dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan publik.

2) Manfaat Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan hasil yang diperoleh dapat bermanfaat bagi pihak UPT Kota Pasuruan untuk dapat lebih meningkatkan kualitas pelayanan dalam memahami apa yang diharapkan dan diinginkan oleh pelanggan serta dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam merumuskan atau membuat kebijakan dan menyelesaikan masalah yang dihadapi, terutama masalah yang berkaitan dengan kualitas pelayanan.

E. Sistematika Pembahasan

Untuk mengetahui secara garis besar yang dideskripsikan dalam penulisan skripsi ini, maka hal ini dapat dilihat dalam sistematika pembahasan yang merupakan susunan keseluruhan skripsi secara singkat.

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian dan sistematika pembahasan. Bab ini merupakan pengantar yang akan memudahkan untuk memahami bab-bab selanjutnya.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi tentang konsep-konsep dan teori yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan pelanggan yang menjadi masalah dalam penelitian. Bab ini menjadi acuan dasar dalam memecahkan masalah penelitian.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Pada bab ini diuraikan tentang jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, teknik pengumpulan data penelitian dan teknik analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini diuraikan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan pelanggan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sesuai dengan indikator yang digunakan.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini menjelaskan tentang kesimpulan yang dapat ditarik dari penjelasan bab-bab sebelumnya mengenai kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan pelanggan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya serta

memberikan beberapa saran atau rekomendasi dalam perbaikan kualitas pelayanan di masa yang akan datang.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Governance

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu konsep yang akhir-akhir ini dipergunakan secara reguler dalam ilmu politik dan administrasi publik. Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminologi demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Pada akhir dasa warsa yang lalu, konsep *good governance* ini lebih dekat dipergunakan dalam reformasi sektor publik. Di dalam disiplin atau profesi manajemen publik konsep ini dipandang sebagai suatu aspek dalam paradigma baru ilmu administrasi publik. Paradigma baru ini menekankan pada peranan manajer publik agar memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, mendorong meningkatkan otonomi manajerial terutama mengurangi campur tangan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat, transparansi, akuntabilitas publik, dan menciptakan pengelolaan manajerial yang bersih bebas dari korupsi (Thoha, 2004: 78).

Sejumlah perspektif muncul dari paradigma baru ini dan mendorong ramainya diskusi dan perdebatan di arena politik dan akademisi. Di antara perspektif yang berkaitan dengan struktur pemerintahan yang timbul antara lain (Thoha, 2004: 78):

- 1) Hubungan antara pemerintah dan pasar
- 2) Hubungan antara pemerintah dengan organisasi voluntary dan sektor privat
- 3) Hubungan antara pejabat-pejabat yang dipilih (politisi) dan pejabat-pejabat yang diangkat (pejabat birokrat)
- 4) Hubungan antara lembaga pemerintahan daerah dengan penduduk perkotaan dan pedesaan
- 5) Hubungan antara legislatif dan eksekutif
- 6) Hubungan pemerintah nasional dengan lembaga-lembaga internasional

Dalam menganalisis perspektif ini banyak para praktisi dan teoretisi dalam bidang administrasi publik merumuskan berbagai prosedur dan proses yang bisa dipergunakan untuk mencapai dan mengidentifikasi prinsip-prinsip dan

asumsi-asumsi dari tata pemerintahan yang baik. Sementara itu negara donor dan lembaga-lembaga multilateral telah mengambil peran yang mengemuka (*a leading role*) dalam merumuskan *good governance*. Salah satunya ialah UNDP.

United Nations Development Programme (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997) Istilah *governance* menunjukkan suatu proses di mana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas sekali, kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya di mana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*.

Karim (2003: 45) menyatakan ada 5 prinsip *good governance*, yaitu:

1) Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah (Notodisoerjo, 2002: 129). Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu pro-aktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakannya kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Kebijakan ini akan memperjelas bentuk informasi yang dapat diakses masyarakat ataupun bentuk informasi yang bersifat rahasia, bagaimana cara mendapatkan informasi, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat.

Instrumen dasar dari transparansi adalah peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah fasilitas database dan sarana informasi dan komunikasi dan petunjuk penyebarluasan produk-produk dan informasi yang ada di penyelenggara pemerintah, maupun prosedur pengaduan.

2) Kesetaraan

Kesetaraan adalah perlakuan yang sama kepada semua unsur tanpa memandang atribut yang menempel pada subyek tersebut (Prasetya, 2001: 78). Prinsip kesetaraan menciptakan kepercayaan timbal-balik

antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakannya kepada masyarakat. Pemerintah daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Pemerintah daerah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Kebijakan ini akan memperjelas bentuk informasi yang dapat diakses masyarakat ataupun bentuk informasi yang bersifat rahasia, bagaimana cara mendapatkan informasi, lama waktu mendapatkan informasi serta prosedur pengaduan apabila informasi tidak sampai kepada masyarakat.

Instrumen dasar dari transparansi adalah peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah fasilitas database dan sarana informasi dan komunikasi dan petunjuk penyebarluasan produk-produk dan informasi yang ada di penyelenggara pemerintah, maupun prosedur pengaduan.

3) Daya Tanggap

Daya tanggap (*responsiveness*) merupakan kemampuan untuk memberikan reaksi yang cepat dan tepat dalam situasi khusus (Harsono, 1999: 90). Prinsip ini meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali. Pemerintah daerah perlu membangun jalur komunikasi untuk menampung aspirasi masyarakat dalam hal penyusunan kebijakan. Ini dapat berupa forum masyarakat, *talk show*, layanan *hotline*, prosedur komplain. Sebagai fungsi pelayan masyarakat, pemerintah daerah akan mengoptimalkan pendekatan kemasyarakatan dan secara periodik mengumpulkan pendapat masyarakat. Instrumen dasar daya tanggap adalah komitmen politik untuk menerima aspirasi dan mengakomodasi kepentingan masyarakat, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah penyediaan fasilitas komunikasi, kotak saran dan layanan *hotline*, prosedur dan fasilitas pengaduan dan prosedur banding pada pengadilan.

4) Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggung jawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh (Mardiasmo, 2001: 251). Prinsip ini mengandung makna meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi. Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggung jawaban, sedangkan instrumen-instrumen

pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas.

5) Efisiensi dan Efektivitas

Efisiensi berkaitan dengan penghematan keuangan, sedangkan efektivitas berkaitan dengan ketepatan cara yang digunakan untuk menyelesaikan masalah (Handoko, 1998: 23). Prinsip ini menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab. Pelayanan masyarakat harus mengutamakan kepuasan masyarakat, dan didukung mekanisme penganggaran serta pengawasan yang rasional dan transparan. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang jasa pelayanan umum harus menginformasikan tentang biaya dan jenis pelayanannya. Untuk menciptakan efisiensi harus digunakan teknik manajemen modern untuk administrasi kecamatan dan perlu ada desentralisasi kewenangan layanan masyarakat sampai tingkat kelurahan/desa.

Instrumen dasar dari efisiensi dan efektivitas adalah komitmen politik sedangkan instrumen pendukungnya adalah struktur pemerintahan yang sesuai kepentingan pelayanan masyarakat, adanya standar-standar dan indikator kinerja untuk menilai efektivitas pelayanan, pembukuan keuangan yang memungkinkan diketahuinya satuan biaya, dan adanya survei-survei kepuasan konsumen.

B. Budaya Birokrasi Pelayanan Publik

Ada asumsi menarik yang dipertanyakan, Apakah budaya organisasi birokrasi mempengaruhi proses pelayanan publik, ataukah tradisi pelayanan publik akan mempengaruhi dan menciptakan budaya organisasi birokrasi? Jika yang pertama muncul maka akan terjadi stagnasi dan kekuatan status quo dalam organisasi birokrasi, tetapi jika yang kedua muncul maka akan tercipta perubahan dan pengembangan organisasi birokrasi yang dinamis. Budaya organisasi (birokrasi) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Sondang P.Siagian, 1995). Oleh karena itu budaya organisasi birokrasi akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi, menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi, menentukan sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi, menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi, menentukan cara-cara kerja yang tepat, dan sebagainya. Secara

spesifik peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (birokrasi) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi, menciptakan jati diri para anggota organisasi, menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat didalamnya, membantu menciptakan stabilitas organisasi sebagai sistem sosial, dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.

Begitu kuatnya pengaruh budaya organisasi (birokrasi) terhadap perilaku para anggota organisasi, maka budaya organisasi (birokrasi) mampu menetapkan tapal batas untuk membedakan dengan organisasi (birokrasi) lain, mampu membentuk identitas organisasi dan identitas kepribadian anggota organisasi, mampu mempermudah terciptanya komitmen organisasi daripada komitmen yang bersifat kepentingan individu, mampu meningkatkan kemantapan keterikatan sistem sosial, dan mampu berfungsi sebagai mekanisme pembuatan makna dan simbol-simbol kendali perilaku para anggota organisasi. Pelayanan publik sebagai suatu proses kinerja organisasi (birokrasi), keterikatan dan pengaruh budaya organisasi sangatlah kuat. Dengan kata lain, apapun kegiatan yang dilakukan oleh aparat pelayanan publik haruslah berpedoman pada rambu-rambu aturan normatif yang telah ditentukan oleh organisasi publik sebagai perwujudan dari budaya organisasi publik. Oleh karena itu Dennis A. Rondinelli (1981) pernah mengingatkan bahwa penyebab kegagalan utama dalam melaksanakan orientasi pelayanan publik ini (jelasnya, tugas desentralisasi) adalah : Kuatnya komitmen budaya politik yang bernuansa sempit, kurangnya tenaga-tenaga kerja yang terlatih dan trampil dalam unit-unit lokal, kurangnya sumber-sumber dana untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab, adanya sikap keengganan untuk melakukan delegasi wewenang, dan kurangnya infrastruktur teknologi dan infrastruktur fisik dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik. Demikian juga Malcolm Walters (1994) menambahkan bahwa kegagalan daripada pelayanan publik ini disebabkan karena aparat (birokrasi) tidak menyadari adanya perubahan dan pergeseran yang terjadi dalam budaya masyarakatnya dari budaya yang bersifat hirarkhis, budaya yang bersifat individual, budaya yang bersifat fatalis, dan budaya yang bersifat egaliter. Pelayanan publik yang modelnya birokratis cocok untuk budaya masyarakat hirarkhis, pelayanan publik yang

modelnya privatisasi cocok untuk budaya masyarakat individual (yang anti hirarkhis), pelayanan publik yang modelnya kolektif cocok untuk budaya masyarakat fatalis (yang mendukung budaya hirarkhis dan anti budaya individu), sedangkan pelayanan publik yang modelnya memerlukan pelayanan cepat dan terbuka cocok untuk budaya masyarakat egaliter (yang anti budaya hirarkhis, anti budaya individu dan anti budaya fatalis). Penulis, cenderung mengatakan bahwa masyarakat Indonesia saat ini sudah memasuki era budaya masyarakat egaliter, oleh karenanya bentuk pelayanan publik yang cocok adalah model pelayanan cepat dan terbuka. Menurut Grabiell A. Almond (1960) proses perubahan pembudayaan ini harus disebar luaskan atau disosialisasikan secara merata kepada masyarakat, dicarikan rekrutmen tenaga-tenaga kerja (birokrasi) yang profesional, dipahami atau diartikulasikan secara tepat dan benar, ditumbuh kembangkan sebagai kepentingan masyarakat secara umum, dan dikomunikasikan secara dialogis. Hasil dari proses pembudayaan diharapkan mampu menciptakan pengambilan keputusan/kebijaksanaan yang benar, menciptakan terbentuknya kelompok pelaksana kerja yang efektif, dan terciptanya tim pengawasan yang bertindak jujur dan obyektif. Pada akhirnya, proses ini berujung pada proses internalisasi kepribadian dan sinergi ekonomi masyarakat sebagai basis utamanya.

C. Pelayanan Publik

1. Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat 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.

Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998).

Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dengan demikian dapat 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.

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

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2001). Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap

anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Dengan ciri sebagai berikut:

- 1) Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran;
- 2) Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan;
- 3) Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
 - a. Prosedur/tata cara pelayanan;
 - b. Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
 - c. Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
 - d. Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya;
 - e. Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- 4) Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta;
- 5) Efisiensi, mengandung arti :
 - a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan;
 - b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
- 6) Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
- 7) Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani;
- 8) Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis di atas, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam

memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha dalam Widodo, 2001). Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*).

Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan *reinventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler (1992).

Namun dalam kaitannya dengan sifat barang privat dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban

menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested interest* dan menjadi tidak adil (*unfair rule*). Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauh mana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994), adalah *outputnya* yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi.

Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan

kepada publik (publik=umum). Senada 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. Dalam versi pemerintah, definisi pelayanan publik dikemukakan dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, yaitu segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam buku *Delivering Quality Services* karangan Zeithaml, Valarie A. (et.al), 1990, yang membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Dalam hal ini memang yang menjadi tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Kemudian, untuk tujuan tersebut diperinci sebagai berikut:

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

Berangkat dari persoalan mempertanyakan kepuasan masyarakat terhadap apa yang diberikan oleh pelayan dalam hal ini yaitu administrasi publik adalah pemerintah itu sendiri dengan apa yang mereka inginkan, maksudnya yaitu sejauh mana publik berharap apa yang akhirnya diterima mereka.

Dengan demikian dilakukan penilaian tentang sama tidaknya antara harapan dengan kenyataan, apabila tidak sama maka pemerintah diharapkan dapat mengoreksi keadaan agar lebih teliti untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

Selanjutnya dipertanyakan apakah terhadap kehendak masyarakat, seperti ketentuan biaya yang tepat, waktu yang diperhitungkan dan mutu yang dituntut masyarakat telah dapat terpenuhi. Andaikata tidak terpenuhi, pemerintah diharapkan mengoreksi keadaan, sedangkan apabila terpenuhi dilanjutkan pada pertanyaan berikutnya, tentang berbagai informasi yang diterima masyarakat berkenaan dengan situasi dan kondisi, serta aturan yang melengkapinya.

Memang pada dasarnya ada 3 (tiga) ketentuan pokok dalam melihat tinggi rendahnya suatu kualitas pelayanan publik, yaitu sebagaimana gambar 1 berikut ini:



Gambar 1 Segitiga Keseimbangan dalam Kualitas Pelayanan
(*The Triangle of Balance in Service Quality*)

Sumber : Warsito Utomo, 1997

Dari gambar 1 tersebut menjelaskan bahwa dalam melihat tinggi rendahnya kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan adanya keseimbangan antara:

- 1) Bagian antar pribadi yang melaksanakan (*Inter Personal Component*);
- 2) Bagian proses dan lingkungan yang mempengaruhi (*Process and Environment Component*);
- 3) Bagian profesional dan teknik yang dipergunakan (*Professional and Technical Component*).

2. Konsep Pelayanan

Menurut Lukman (1999:11) pelayanan adalah kegiatan-kegiatan yang tidak jelas, namun menyediakan kepuasan konsumen dan atau pemakai industri serta tidak terikat pada penjualan suatu produk atau pelayanan lainnya. Lebih lanjut dikatakan bahwa pelayanan adalah suatu urutan kegiatan yang terjadi dalam

interaksi langsung dengan orang-orang atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan konsumen. Pemerintah sebagai lembaga birokrasi mempunyai fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sebaliknya, masyarakat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pemerintah mempunyai hak untuk memperoleh pelayanan. Oleh karena itu, tuntutan terhadap pelayanan umum melahirkan suatu studi, yaitu servis bagaimana cara memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan meningkatkan kualitas pelayanan umum. Aparat sebagai pelayan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan seperti yang terdapat dalam agenda perilaku pelayanan prima sektor publik Sespanas LAN yang dikutip Lukman (1999 :140). Variabel yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah yang bertugas melayani;
- 2) Masyarakat yang dilayani pemerintah;
- 3) Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
- 4) Peralatan atau sasaran pelayanan yang canggih;
- 5) *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
- 6) Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas-asas pelayanan masyarakat;
- 7) Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
- 8) Perilaku yang terlibat dalam pelayanan dan masyarakat, apakah masing-masing menjelaskan fungsi.

Kedelapan variabel tersebut di atas mengisyaratkan bahwa betapa pentingnya kualitas pelayanan masyarakat dewasa ini sehingga tidak dapat diabaikan lagi, bahkan hendaknya disesuaikan dengan tuntutan globalisasi.

D. Kualitas Pelayanan Publik

1. Definisi Kualitas Pelayanan

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995) adalah:

- 1) Kesesuaian dengan persyaratan;
- 2) Kecocokan untuk pemakaian;
- 3) Perbaikan berkelanjutan;
- 4) Bebas dari kerusakan/cacat;

- 5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
- 6) Melakukan segala sesuatu secara benar;
- 7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

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

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

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Zeithaml (1990) mengemukakan dalam mendukung hal tersebut, ada 10 (sepuluh) dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolok ukur kualitas pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

- 1) *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi;
- 2) *Reliability*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat;
- 3) *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan;
- 4) *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan;
- 5) *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi;
- 6) *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat;
- 7) *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko;
- 8) *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan;

- 9) *Communication*, kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat;
- 10) *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai. Dalam hal ini yang dijadikan pertimbangan adalah kesulitan atau kemudahan konsumen dan produsen di dalam menilai kualitas pelayanan (lihat gambar 2).

Tingkat kesulitan produsen di dalam mengevaluasi kualitas	Tingkat kesulitan pengguna di dalam mengevaluasi kualitas	
	Rendah	Tinggi
Rendah	<i>Mutual Knowledge</i>	<i>Producer Knowledge</i>
Tinggi	<i>Consumer Knowledge</i>	<i>Mutual Ignorance</i>

Gambar 2 Matrik Nilai Pelayanan

Sumber : Kieron Walsh, 1991 (dalam majalah Public Administration)

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang

menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan, dinyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah:

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

Oleh karena itu dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- 1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- 2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
- 3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
- 4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

Selain itu, Zeithaml, Valarie A., (et.al) (1990) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

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

Beberapa peneliti pernah melakukan penelitian bahwa ada 7 (tujuh) hal yang harus dihindari oleh pemerintah dalam melakukan pelayanan publik,

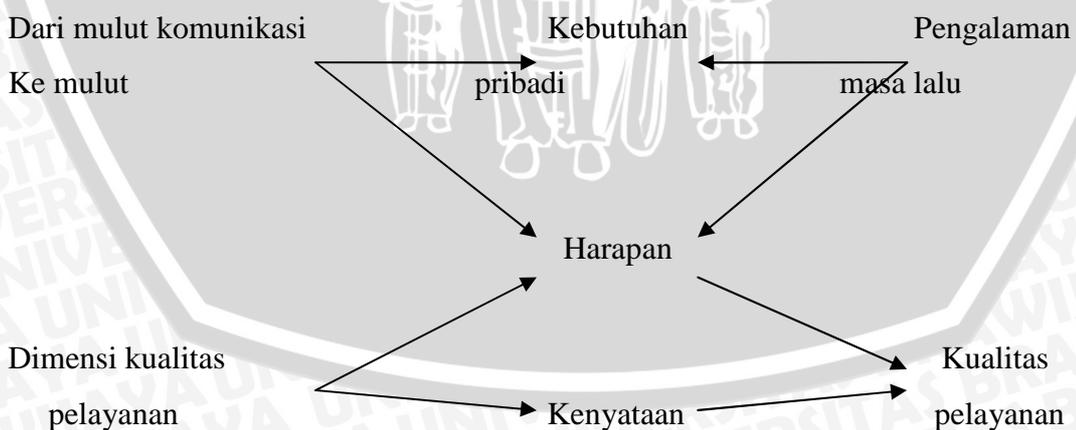
ketidaktahuan pemerintah akan hal ini menyebabkan timbulnya jurang pemisah antara masyarakat dengan pemerintahnya, yaitu:

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

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

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

Pada hakekatnya, kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan. Pengaruh harapan pelanggan dengan kenyataan yang diterima dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 3 Pengaruh Harapan Pelanggan dengan Kenyataan

Sumber : Zeithml, Valarie (et.al), 1990

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) (lihat gambar 3).

Dari semua uraian diatas jelas menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara sesungguhnya tidak dapat lepas dari birokrasi dan tidak dapat lepas dari etika pelayanan birokrat itu sendiri.

Untuk itu dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa indikator-indikator dalam kualitas pelayanan publik adalah:

- 1) Ketepatan waktu;
- 2) Kemudahan dalam pengajuan;
- 3) Akurasi pelayanan bebas dari kesalahan;
- 4) Biaya pelayanan.

2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Berdasarkan segitiga keseimbangan dalam kualitas pelayanan (gambar 1) dan keseluruhan uraian konsep dan teori sebelumnya, maka dalam penulisan skripsi ini penulis mencoba mengemukakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang antara lain disebabkan oleh:

- 1) Struktur organisasi;
- 2) Kemampuan aparat;
- 3) Sistem pelayanan.

Selanjutnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

2.1 Struktur Organisasi

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

Sementara itu dalam konsep lain dikatakan bahwa struktur organisasi juga dapat diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki

dalam menjalankan kebijaksanaan (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno 1997). Pengertian ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Robbins (1995) bahwa struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Lebih jauh Robbins mengatakan bahwa struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu : kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. Kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu kegiatan itu dilaksanakan (*Standard Operating Procedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. Sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah desentralisasi atau didesentralisasi.

Berdasarkan pengertian dan fungsi struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

Oleh karena itu berdasarkan uraian di atas, apabila komponen-komponen struktur organisasi yang mendukung disusun dengan baik antara pembagian kerja atau spesialisasi disusun sesuai dengan kebutuhan, dapat saling menunjang, jelas wewenang tugas dan tanggung jawabnya, tidak tumpang tindih, sebaran dan tingkatan dalam organisasi memungkinkan dilakukannya pengawasan yang efektif, struktur organisasi desentralisasi memungkinkan untuk diadakannya penyesuaian atau fleksibel, letak pengambilan keputusan disusun dengan mempertimbangkan untung rugi dari sistem sentralisasi dan desentralisasi, antara lain sentralisasi yang berlebihan bisa menimbulkan ketidakluwesannya dan mengurangi semangat pelaksana dalam pelaksanaan kegiatan. Sedangkan desentralisasi yang berlebihan bisa menyulitkan dalam kegiatan pengawasan dan koordinasi.

Untuk struktur organisasi perlu diperhatikan apakah ada petugas pelayanan yang mapan, apakah ada pengecekan penerimaan atau penolakan syarat-syarat pelayanan, kerja yang terus-menerus berkesinambungan, apakah ada manajemen yang komitmen, struktur yang cocok dengan situasi dan kondisi dan apakah ada sumberdaya yang mapan.

Dalam pengendalian pelayanan perlu prosedur yang runtut yaitu antara lain penentuan ukuran, identifikasi, pemeliharaan catatan untuk inspeksi dan peralatan uji, penilaian, penjaminan dan perlindungan (Gaspersz, 1994).

Oleh karena itu struktur organisasi yang demikian akan berpengaruh positif terhadap pencapaian kualitas pelayanan. Akan tetapi, apabila struktur organisasi tidak disusun dengan baik maka akan dapat menghambat kualitas pelayanan publik yang baik.

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

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

2.2 Kemampuan Aparat

Siapa yang disebut aparatur pemerintah, adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri (Tayibnapsis, 1993), sedangkan menurut Moerdiono (1988) mengatakan aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden Republik Indonesia.

Dengan kata lain aparatur negara atau aparatur adalah para pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik yang bekerja di dalam tiga badan eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun mereka yang sebagai TNI dan pegawai negeri sipil pusat dan daerah yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dari aparat negara dan atau aparatur pemerintah, diharapkan atau dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku

yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini (Handyaningrat, 1986). Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan atau *ability* sebagai sifat yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan sesuatu yang bersifat mental atau fisik (Bibson, 1991), sedangkan *skill* atau keterampilan adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas (Soetopo, 1999).

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

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

2.3 Sistem Pelayanan

Secara definisi sistem adalah suatu jaringan yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dalam suatu usaha atau urusan (Prajudi, 1992), bisa juga diartikan sebagai suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh (Pamudji, 1981).

Untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri.

Dengan demikian sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan seperti tinggi mahal biaya, kualitasnya rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat.

Berdasarkan uraian diatas, dalam penelitian ini maka indikator-indikator sistem pelayanan yang menentukan kualitas pelayanan publik adalah:

- 1) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkaitan dengan lokasi tempat pelayanan;
- 2) Kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan;
- 3) Perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan.

3. Tolak Ukur Kualitas Pelayanan Publik

Dalam tinjauan manajemen pelayanan publik, ciri struktur birokrasi yang terdesentralisir memiliki beberapa tujuan dan manfaat antara lain:

- 1) Mengurangi (bahkan menghilangkan) kesenjangan peran antara organisasi pusat dengan organisasi-organisasi pelaksana yang ada dilapangan
- 2) Melakukan efisiensi dan penghematan alokasi penggunaan keuangan
- 3) Mengurangi jumlah staf/aparat yang berlebihan terutama pada level atas dan level menengah (prinsip rasionalisasi)
- 4) Mendekatkan birokrasi dengan masyarakat pelanggan

Mencermati pandangan ini, maka dalam konteks pelayanan publik dapat digaris bawahi bahwa keberhasilan proses pelayanan publik sangat tergantung pada dua pihak yaitu birokrasi (pelayan) dan masyarakat (yang dilayani). Dengan demikian untuk melihat kualitas pelayanan publik perlu diperhatikan dan dikaji dua aspek pokok yakni : Pertama, aspek proses internal organisasi birokrasi (pelayan); Kedua, aspek eksternal organisasi yakni kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat pelanggan. Dalam hal ini Irfan Islamy (1999) menyebut beberapa prinsip pokok yang harus dipahami oleh aparat birokrasi publik dalam aspek internal organisasi yaitu:

- a. Prinsip Aksestabilitas, dimana setiap jenis pelayanan harus dapat dijangkau secara mudah oleh setiap pengguna pelayanan (misal: masalah tempat, jarak dan prosedur pelayanan)

- b. Prinsip Kontinuitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan harus secara terus menerus tersedia bagi masyarakat dengan kepastian dan kejelasan ketentuan yang berlaku bagi proses pelayanan tersebut
- c. Prinsip Teknikalitas, yaitu bahwa setiap jenis pelayanan proses pelayanannya harus ditangani oleh aparat yang benar-benar memahami secara teknis pelayanan tersebut berdasarkan kejelasan, ketepatan dan kemantapan sistem, prosedur dan instrumen pelayanan
- d. Prinsip Profitabilitas, yaitu bahwa proses pelayanan pada akhirnya harus dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien serta memberikan keuntungan ekonomis dan sosial baik bagi pemerintah maupun bagi masyarakat luas.
- e. Prinsip Akuntabelitas, yaitu bahwa proses, produk dan mutu pelayanan yang telah diberikan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat karena aparat pemerintah itu pada hakekatnya mempunyai tugas memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat

Begitu pentingnya profesionalisasi pelayanan publik ini, pemerintah melalui Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah mengeluarkan suatu kebijaksanaan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang perlu dipedomani oleh setiap birokrasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat berdasar prinsip-prinsip pelayanan sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan
- 2) Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan
- 3) Keamanan, dalam arti adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat
- 4) Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta
- 5) Efisiensi, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan

- 6) Ekonomis, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: nilai barang dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku
- 7) Keadilan dan Pemerataan, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat
- 8) Ketepatan Waktu, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat diselesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.

E. Sistem Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan

1. Pelayanan Unit/Instansi Teknis

Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan melalui Unit/Instansi Teknis adalah sistem Pelayanan perijinan dan non perijinan yang paling konvensional. Artinya, bila membutuhkan surat ijin tertentu, masyarakat harus mengurus langsung ke unit/instansi teknis yang menerbitkan surat ijin tersebut. Daerah-daerah yang mulai melaksanakan praktek tata kelola pemerintahan yang baik umumnya mulai meninggalkan sistem ini.

1.1 Karakteristik

Karakteristik yang sering ditemui dalam Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan melalui Unit/Instansi Teknis adalah:

- a. Tersedia atau sebagian besar tidak tersedia loket khusus pelayanan bagi masyarakat
- b. Masyarakat harus mendatangi setiap unit/instansi teknis berdasarkan jenis perijinan yang diurus (ada kemungkinan untuk mengurus satu jenis surat ijin harus mendatangi lebih dari satu unit/instansi teknis)
- c. Ruang kerja dan ruang pelayanan biasanya tidak dipisahkan
- d. Masyarakat bebas keluar masuk dan melakukan kontak langsung dengan pengelola teknis
- e. Biasanya tidak transparan dalam hal prosedur, syarat, waktu penyelesaian dan biaya
- f. Pungli dan suap tumbuh subur sebagai akibat tidak transparannya proses perijinan dan non perijinan yang diurus
- g. Surat ijin ditandatangani oleh bupati atau sekda atau kepala unit/instansi teknis

1.2 Proses Pengurusan Perijinan

Proses pengurusan perijinan dan non perijinan yang harus dilakukan langsung ke unit/instansi teknis tidak seragam antara satu unit teknis dengan unit teknis lainnya. Umumnya masyarakat baru mengetahui syarat-syarat yang harus dipenuhi dan apa yang harus dilakukan setelah mendatangi unit teknis terkait. Sesampai di unit/instansi teknis, biasanya juga tidak ada petunjuk jelas mengenai lokasi pengurusan perijinan dan non perijinan.

Pada perijinan dan non perijinan yang diurus langsung di unit/instansi teknis, biasanya unit/instansi teknis tidak menyediakan tempat khusus untuk pengurusan perijinan/non perijinan. Ruang biasanya disatukan dengan ruang kerja pegawai/pengelola teknis perijinan/non perijinan yang bersangkutan. Pada pelaksanaan biasanya pengurus perijinan/non perijinan harus melakukan sendiri tahap per tahap proses, karena hampir seluruh unit/instansi teknis biasanya tidak menunjukkan prosedur baku yang harus diikuti. Masyarakat mendatangi sendiri meja per meja dan orang per orang yang terkait dengan pengurusan perijinan/non perijinan di unit/instansi teknis tersebut. Pada tiap meja pungli dan suap sangat rawan terjadi. Pada pelayanan dengan pola ini biaya yang dikeluarkan biasanya tidak sesuai dengan biaya resmi yang diumumkan (bila ada pengumuman biaya). Waktu penyelesaian pun biasanya tidak jelas, tergantung dari kerajinan masyarakat memantau perijinan/non perijinan yang diurus dan atau jumlah biaya yang dikeluarkan.

1.3 Kelebihan

Bagi masyarakat, tidak ada kelebihan yang bisa dirasakan bila mereka harus mengurus perijinan/non perijinan dengan langsung mendatangi unit/instansi teknis. Bagi unit/instansi teknis kelebihan yang dirasakan adalah koordinasi antar pengelola teknis bisa dilakukan dengan mudah, karena seluruh pengelola teknis berada dalam satu lokasi (untuk perijinan/non perijinan yang pengurusannya hanya membutuhkan satu unit/instansi).

1.4 Kekurangan

Dibandingkan dengan kelebihan, kekurangan sistem pelayanan perijinan/non perijinan melalui unit/instansi teknis lebih banyak dirasakan.

Kekurangan tersebut adalah:

- a. Akses masyarakat kepada perijinan dan non perijinan rendah
- b. Masyarakat tidak efisien dalam hal waktu karena harus banyak terlibat dalam proses pengurusannya
- c. Tidak transparan dalam hal biaya, waktu dan syarat yang harus dilengkapi
- d. Pegawai unit teknis terganggu kerjanya karena aktivitas keluar masuk masyarakat yang mengurus perijinan dan non perijinan
- e. Pungutan liar dan suap merajalela
- f. Waktu penyelesaian perijinan tidak pasti, tergantung dari keberadaan pihak-pihak terkait
- g. Sistem pelayanan birokratis dan menyulitkan
- h. Memerlukan koordinasi antara unit/instansi teknis bila surat ijin yang dikeluarkan memerlukan kajian antar unit/instansi teknis yang berbeda dan biasanya membutuhkan waktu yang cukup lama
- i. Pemerintah seakan-akan tidak bertindak sebagai pelayan masyarakat tetapi masyarakat yang melayani pemerintah

2. Pelayanan Satu Atap

Pelayanan Perijinan dan Non perijinan satu atap adalah kegiatan pelayanan perijinan dan non perijinan di mana masyarakat cukup datang di satu gedung, di mana di dalam gedung tersebut akan tersedia unit-unit teknis yang siap melayani masyarakat berdasarkan jenis surat ijin yang dibutuhkan. Surat ijin tersebut diterbitkan oleh unit teknis yang bersangkutan.

2.1 Karakteristik

Karakteristik yang sering ditemui pada sistem pelayanan satu atap adalah:

- a. Tersedia gedung khusus untuk pelayanan perijinan dan non perijinan, di mana di dalamnya terdapat banyak unit/instansi teknis yang melayani pengurusan perijinan/non perijinan sesuai dengan bidangnya
- b. Bertugas mengkoordinir instansi/unit teknis untuk melaksanakan pelayanan umum di satu gedung/tempat
- c. Unit/Instansi Teknis membuka counter/loket khusus sebagai *front office* atau menempatkan kantornya di gedung tersebut
- d. Antar counter/loket tidak memiliki keterkaitan antara satu dengan yang lain, karena petugas counter/loket disediakan oleh masing- masing unit/instansi teknis

- e. Masyarakat cukup datang ke gedung tersebut untuk mengurus segala jenis perijinan/non perijinan, namun di dalamnya masyarakat mendatangi counter/loket/kantor unit atau instansi teknis masing-masing terkait perijinan/non perijinan yang diurus
- f. Surat Ijin/Non Perijinan ditandatangani oleh bupati atau Sekda atau kepala Unit/Instansi terkait perijinan/non perijinan yang diurus

2.2 Proses Pengurusan Perijinan/Non Perijinan

Proses pengurusan perijinan/non perijinan yang harus dilakukan oleh masyarakat melalui mekanisme perijinan satu atap. Pada dasarnya pelayanan satu atap (*One Roof Service*) hanya mengumpulkan beberapa unit/instansi teknis pada satu tempat. Masyarakat mengurus sendiri perijinan/non perijinan di masing-masing unit/instansi teknis. Pada beberapa pelayanan satu atap, instansi/unit teknis membuka loket *front office* sebagai sumber informasi bagi masyarakat sekaligus penghubung dengan *back office*. Pada pelayanan satu atap, masing-masing instansi/unit teknis bekerja dan memiliki sistem masing-masing yang belum tentu seragam antara satu dengan lainnya. Masyarakat harus mengikuti sistem/aturan yang telah diciptakan oleh masing-masing unit/instansi teknis tersebut.

Transparansi prosedur, waktu dan biaya tidak selalu terjadi pada sistem pelayanan satu atap, karena peraturan ditetapkan oleh masing-masing instansi/unit teknis. Kemungkinan masyarakat melakukan kontak langsung dengan *back office* sangat besar. Pungli dan suap untuk kelancaran proses perijinan/non perijinan masih bisa terjadi.

2.3 Kelebihan

Pelayanan perijinan dan non perijinan satu atap memiliki kelebihan:

- a. Meningkatkan akses masyarakat terhadap perijinan dan non perijinan
- b. Segala pengurusan perijinan dan non perijinan di bawah wewenang Pemda berada dalam satu gedung/tempat
- c. Masyarakat cukup datang ke satu tempat untuk mengurus perijinan dan non perijinan

2.4 Kekurangan

Sistem Pelayanan Perijinan dan non Perijinan Satu Atap (*One Roof Service*) memiliki kelemahan-kelemahan, yaitu:

- a. Hanya merupakan lembaga non struktural yang mempunyai tugas mengkoordinir tugas instansi/unit/dinas teknis
- b. SDM umumnya masih berstatus pegawai pada instansi/dinas teknis sehingga koordinator Satu Atap sulit melakukan kontrol
- c. Tidak secara signifikan mengurangi pungutan liar dan suap, karena banyaknya kemungkinan pemohon kontak langsung dengan petugas teknis
- d. Tidak secara signifikan menciptakan transparansi prosedur, waktu, persyaratan dan biaya
- e. Masyarakat tetap harus melalui banyak meja/pintu dalam proses pelayanannya
- f. Waktu penyelesaian perijinan masih tergantung kebijakan dari masing-masing instansi/unit teknis
- g. Penyelesaian perijinan kadang lebih cepat dilakukan langsung melalui dinas/instansi teknis daripada melalui satu atap

3. Pelayanan Satu Pintu

Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan Satu Pintu adalah kegiatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat di mana masyarakat untuk mengurus suatu perijinan/non perijinan cukup datang ke satu tempat dan mengambil juga di tempat yang sama. Masyarakat cukup berhubungan dengan *customer service* tanpa harus terlibat proses di *back office*. Pada mekanisme pelayanan satu pintu, proses pengurusan perijinan dan non perijinan biasanya juga bisa dilakukan secara paralel.

3.1 Karakteristik

Karakteristik yang dimiliki oleh Pelayanan perijinan dan non perijinan satu pintu adalah:

- a. Berbagai macam jenis perijinan/non perijinan bisa diurus dalam satu lokasi/ tempat/ gedung
- b. Tersedia *customer service*
- c. Masyarakat hanya berhubungan dengan *customer service* (satu pintu) untuk mengurus semua jenis perijinan/non perijinan
- d. Pembayaran seluruh jenis perijinan/non perijinan biasanya terpusat di kasir/bank
- e. Pelayanan satu pintu memiliki tugas koordinasi dan administrasi
- f. Proses teknis dilakukan oleh instansi/unit teknis dengan mengikutsertakan petugas pelayanan satu pintu
- g. Surat perijinan/non perijinan ditandatangani oleh bupati atau sekda atau instansi/unit teknis

3.2 Proses Pengurusan Perijinan dan Non Perijinan

Proses pengurusan perijinan dan non perijinan melalui mekanisme satu pintu jauh lebih sederhana dibanding dengan 2 mekanisme yang disebutkan sebelumnya. Dengan mekanisme satu pintu, masyarakat pengurus perijinan cukup berurusan dengan *customer service*. Proses setelah berkas masuk ke *customer service* dilakukan oleh tim teknis tanpa ada keterlibatan masyarakat pengurus perijinan. Bahkan dengan mekanisme pelayanan satu pintu ini, masyarakat dilarang melakukan kontak langsung dengan *back office* (tim teknis) terkait dengan perijinan/non perijinan yang diurus.

Sistem pelayanan satu pintu umumnya transparan dalam waktu, prosedur, biaya dan persyaratan. Batas waktu penyelesaian perijinan dan biaya sudah ditetapkan dan biasanya tertuang dalam SK Kepala Daerah. Penandatanganan Surat biasanya dilakukan oleh bupati atau Sekda atau Kepala Unit Kerja/Instansi.

3.3 Kelebihan

Mekanisme Pelayanan Satu Pintu memiliki banyak kelebihan dibanding dengan 2 sistem sebelumnya. Kelebihan tersebut adalah:

- a. Daya jangkanya masyarakat terhadap pelayanan perijinan dan non perijinan menjadi lebih baik
- b. Proses perijinan dan non perijinan terlaksana secara transparan, jelas biaya, waktu penyelesaian, syarat dan prosedur
- c. Memberi kemudahan kepada masyarakat karena sistem yang efektif dan efisien
- d. Proses suap yang biasa diberikan oleh pengurus perijinan kepada petugas menjadi sangat berkurang, bahkan tidak ada
- e. Memungkinkan pengurusan perijinan secara paralel
- f. Meningkatkan kedisiplinan pengurus perijinan (masyarakat) dan petugas, karena segalanya harus mengikuti sistem
- g. Efisiensi sumber daya (SDM dan sarana prasarana) karena setiap jenis perijinan/non perijinan yang masuk/keluar hanya melalui satu pintu.

3.4 Kekurangan

Walaupun mekanisme pelayanan satu pintu lebih baik dari 2 mekanisme sebelumnya, namun terdapat kekurangan-kekurangan yaitu:

- a. Hanya merupakan *front office*.
- b. Kewenangan terbatas, hanya kewenangan koordinasi dan administrasi saja.

- c. Secara umum proses teknis masih lebih banyak di unit/instansi teknis, sehingga masih banyak kendala yang kemungkinan tidak terpantau oleh pelayanan satu pintu.

4. Pelayanan Satu Pintu dan Satu Atap (*One Stop Service*)

Pelayanan Satu Pintu dan Satu Atap atau biasa disebut *One Stop Service* (*OSS*) adalah mekanisme pelayanan perijinan dan non perijinan di mana untuk mengurus perijinan atau non perijinan, masyarakat cukup datang di satu lokasi dan satu meja (*customer service*). Apabila perijinan/non perijinan sudah selesai hasilnya bisa diambil di tempat yang sama. *OSS* adalah mekanisme pelayanan perijinan dan non perijinan yang dianggap paling efisien dan efektif dilaksanakan pada saat ini. Hal tersebut karena seluruh proses perijinan baik administratif maupun teknis dilakukan di satu tempat. Pada *OSS*, pengurusan perijinan secara paralel juga bisa dilakukan.

4.1 Karakteristik

One Stop Service (*OSS*) merupakan penyempurnaan dari mekanisme Pelayanan Satu Pintu, dengan karakteristik sebagai berikut:

- a. Tersedia *customer service* yang bertugas menjelaskan, menerima persyaratan dan memberikan surat perijinan/non perijinan yang diurus
- b. Berbagai macam jenis perijinan/non perijinan bisa diurus dalam satu lokasi/tempat/ gedung
- c. Masyarakat hanya berhubungan dengan *customer service* (satu pintu) untuk mengurus semua jenis perijinan/non perijinan
- d. Pembayaran biasanya terpusat di kasir/bank
- e. Pada pelayanan perijinan dan non perijinan dengan mekanisme *OSS*, seluruh proses perijinan dilakukan di satu lokasi (tempat)
- f. *OSS* merekrut tenaga teknis dari Unit/Instansi Teknis untuk melaksanakan kegiatan teknis
- g. Surat perijinan/non perijinan ditandatangani oleh Penanggung jawab (Kepala) *One Stop Service* (*OSS*)

4.2 Proses Pengurusan Perijinan dan Non Perijinan Melalui *OSS*

Dari sudut pandang masyarakat, proses pengurusan perijinan dan non perijinan melalui mekanisme *OSS* tidak berbeda jauh dengan mekanisme satu pintu. Perbedaan terjadi pada sistem kerja di *back office*. Pada *OSS*, seluruh kegiatan administratif dan teknis dilakukan di satu lokasi. Kontribusi Unit/Instansi Teknis adalah mengirimkan tim teknis nya dan terlibat dalam proses pengurusan

perijinan dan non perijinan. Hasil rekomendasi tim teknis tersebut dianggap sebagai hasil rekomendasi unit/instansi teknis. Umumnya, Tim teknis yang bekerja di OSS ditetapkan berdasarkan SK Kepala Daerah.

4.3 Kelebihan

Pelayanan Perijinan dan non perijinan melalui mekanisme OSS memiliki banyak kelebihan, yaitu:

- a. Daya jangkau masyarakat terhadap pelayanan perijinan dan non perijinan menjadi lebih baik
- b. Koordinasi antara unit/instansi teknis menjadi lebih baik, karena unit/teknis memiliki perwakilan di OSS
- c. Proses perijinan dan non perijinan terlaksana secara transparan, jelas biaya, waktu penyelesaian, syarat dan prosedur
- d. Memungkinkan pengurusan perijinan secara paralel
- e. Memberi kemudahan kepada masyarakat karena sistem yang efektif dan efisien
- f. Proses suap yang biasa diberikan oleh pengurus perijinan kepada petugas menjadi sangat berkurang, bahkan tidak ada
- g. Meningkatkan kedisiplinan pengurus perijinan (masyarakat) dan Petugas, karena segalanya harus mengikuti sistem
- h. Pengurusan perijinan yang bisa dilakukan secara paralel mampu meningkatkan investasi di daerah
- i. Membantu Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD
- j. Sangat disukai oleh investor dalam pengurusan perijinan

4.4 Kekurangan

Secara umum mekanisme pelayanan OSS sampai saat ini dianggap yang paling ideal. Hal tersebut dikarenakan mekanisme OSS merupakan penyempurnaan dari mekanisme-mekanisme yang ada sebelumnya. Namun demikian bukan berarti mekanisme ini tidak memiliki kelemahan. Sistem pelayanan perijinan dan non perijinan dengan mekanisme OSS membutuhkan investasi sumberdaya manusia dan teknologi yang cukup besar. Namun demikian bila dilihat manfaatnya, besarnya investasi tersebut akan terbayar berkali-kali lipat.

F. Bentuk Organisasi Pelayanan Terpadu

Pelayanan perijinan dan non perijinan terpadu yang sudah mulai banyak dilakukan oleh daerah-daerah di Indonesia memiliki bentuk organisasi yang berbeda-beda. Umumnya pemerintah daerah membentuk organisasi baru khusus untuk pelayanan perijinan dan non perijinan terpadu ini. Berdasarkan hasil survey dan yang telah dilakukan, bentuk-bentuk organisasi tersebut dari yang paling sederhana sampai yang paling kompleks adalah pos, unit, kantor dan dinas.

1) Pos

Pelayanan perijinan dan non perijinan dalam bentuk pos adalah bentuk organisasi yang paling sederhana dijumpai oleh tim peneliti. Karakteristik Pos adalah sebagai berikut:

1. Biasanya yang menandatangani surat ijin adalah Kepala Daerah atau Sekretaris Daerah (Sekda)
2. Organisasi biasanya berada di bawah atau merupakan bagian dari Sekretariat Daerah (Setda)
3. Penanggung Jawab Pos biasanya dirangkap oleh pejabat Setda (misal Kabag Organisasi, Kabag Pemerintahan, dll)

Bentuk organisasi Pos memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah bentuk organisasi cukup sederhana sehingga efisien dalam SDM dan biaya. Kekurangannya adalah kewenangan yang dimiliki terbatas. Kewenangan yang terbatas tersebut kadang menjadi kendala dalam melakukan koordinasi dengan unit/instansi teknis penerbit perijinan atau non perijinan.

2) Unit

Dilihat dari wewenangnya, bentuk organisasi Unit merupakan penyempurnaan dari Pos. Unit Pelayanan Perijinan dan Non Perijinan biasanya berada di bawah atau merupakan bagian dari Sekretariat Daerah. Penanggung jawab atau Kepala Unit biasanya juga dirangkap oleh Pejabat Sekda (misalnya Kepala Bagian Organisasi atau Kepala Bagian Pemerintahan). Melihat bentuk organisasi Unit yang hanya merupakan bagian dari Sekda, penandatanganan surat perijinan/non perijinan seharusnya dilakukan oleh Kepala Daerah atau Sekda atau

kepala unit/instansi teknis. Namun demikian, dengan kewenangan yang dimiliki Kepala Daerah, penandatanganan bisa saja dilimpahkan oleh Kepala Daerah kepada Kepala Unit dengan berdasarkan kepada SK Kepala Daerah yang diterbitkan.

Kelebihan dari bentuk unit adalah bentuk organisasi cukup ramping dan memiliki daya jangkau yang cukup luas. Kekurangannya adalah kekhawatiran mengenai keabsahan hukum pelimpahan penandatanganan kepada Kepala Unit. Umumnya kepala Unit adalah eselon III, sedangkan Kepala Unit/Instansi Teknis yang wewenangnya dilimpahkan adalah eselon II. Kekurangan lain adalah SDM unit biasanya merupakan pinjaman dari instansi/dinas teknis sehingga akan mengalami kesulitan dalam hal mengorganisasikannya.

3) Kantor

Pengembangan lebih lanjut dalam organisasi pelayanan perijinan dan non perijinan adalah Kantor. Kantor berdiri sendiri dan biasanya dikepalai oleh Pejabat Eselon III. Namun umumnya mereka memiliki kewenangan menandatangani surat ijin/ non perijinan berdasarkan SK Kepala Daerah. Kelebihan bentuk kantor adalah koordinasi antar unit/instansi teknis lebih mudah, apalagi bila mendapat dukungan penuh dari kepala daerah. Bentuk organisasi kantor juga memudahkan dalam pengelolaan anggaran karena kantor mendapatkan jatah anggaran tersendiri dari APBD. Kekurangannya adalah status eselon kepala kantor yang lebih rendah dibanding Kepala Unit/Instansi/Dinas Teknis dikhawatirkan menghambat kelancaran koordinasi. Selain dari itu penandatanganan surat ijin/non perijinan yang dilakukan oleh pejabat eselon III dikhawatirkan akan dipertanyakan keabsahan hukumnya.

4) Dinas

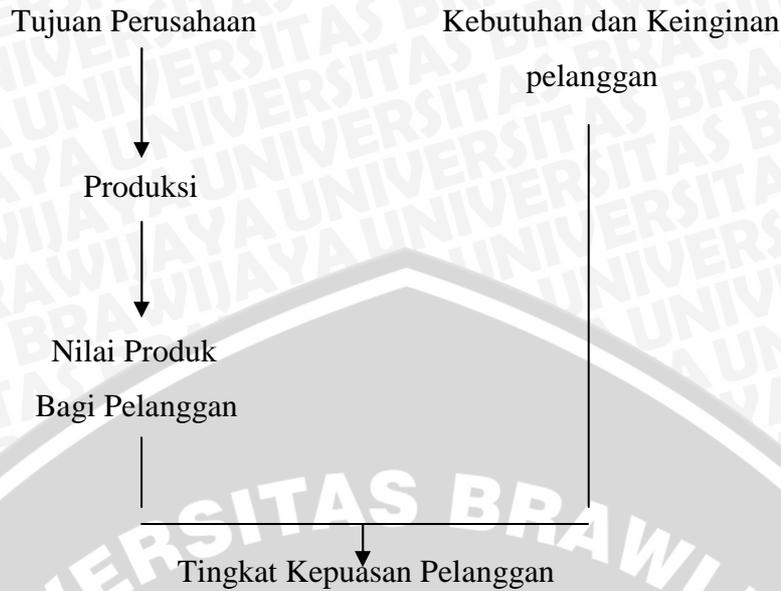
Dinas merupakan bentuk organisasi yang paling tinggi dalam pelayanan perijinan dan non perijinan. Dengan berbentuk dinas, kewenangan yang diperoleh dalam pengurusan perijinan dan non perijinan menjadi lebih besar. Kepala Dinas adalah Pejabat Eselon II yang bertugas menandatangani surat ijin/non perijinan.

Kelebihan bentuk organisasi Dinas pada pelayanan perijinan dan non perijinan adalah memiliki kepastian hukum, kegiatan proses perijinan dan non perijinan lebih terorganisir, dan pemantauan prestasi Dinas lebih mudah. Kekurangannya adalah bentuk organisasi Dinas cukup gemuk sehingga memerlukan biaya dan SDM yang cukup tinggi.

G. Kepuasan Pelanggan

1) Pengertian Kepuasan Pelanggan

Kepuasan pelanggan (*Customer Satisfaction*) atau sering disebut juga dengan *Total Customer Satisfaction* menurut Barkelay dan Saylor (1994:82) merupakan fokus dari proses *Customer-Driven Project Management* (CDPM), bahkan dinyatakan pula bahwa kepuasan pelanggan adalah kualitas. Begitu juga definisi singkat tentang kualitas yang dinyatakan oleh Juran (1993:3) bahwa kualitas adalah kepuasan pelanggan. Menurut Kotler yang dikutip Tjiptono (1996:146) bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja (atau hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Jadi, tingkat kepuasan adalah fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan. Kualitas termasuk semua elemen yang diperlukan untuk memuaskan tujuan pelanggan, baik internal maupun eksternal, juga termasuk tiap-tiap item dalam produk kualitas, kualitas layanan, *performance*, *availability*, *durability*, *aesthetic*, *reability*, *maintainability*, *logistic*, *supprtability*, *costomer service*, *training*, *delivery*, *billing*, *shipping*, *repairing*, *marketing*, *warranty*, dan *life cycle cost*.



Gambar 4 Konsep Kepuasan Pelanggan

Sumber : Oliver dalam Prawitra, 1993

2) Konsep Pengukuran Kepuasan

Menurut Kotler yang dikutip Tjiptono (1996:148) terdapat empat metode untuk mengukur kepuasan pelanggan, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem keluhan dan saran, artinya setiap perusahaan yang berorientasi pada pelanggan perlu memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi para pelanggannya untuk menyampaikan saran, pendapat, dan keluhan mereka. Media yang bisa digunakan meliputi kotak saran yang diletakkan di tempat-tempat strategis, menyediakan kartu komentar, menyediakan saluran telepon;
2. Survei kepuasan pelanggan, artinya kepuasan pelanggan dilakukan dengan menggunakan metode survei, baik melalui pos, telepon, maupun wawancara pribadi. Dengan melalui survei, perusahaan memperoleh tanggapan dan umpan balik secara langsung dari pelanggan sekaligus juga memberikan tanda positif bahwa perusahaan/instansi pemerintahan menaruh perhatian terhadap para pelanggannya. Pengukuran kepuasan pelanggan melalui metode ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, di antaranya sebagai berikut:
 - a. *Directly reported satisfaction*, yaitu pengukuran dilakukan secara langsung melalui pertanyaan, seperti sangat tidak puas, tidak puas, netral, puas, dan sangat puas;
 - b. *Derived dissatisfaction*, yaitu pertanyaan yang menyangkut besarnya harapan pelanggan terhadap atribut;
 - c. *Problem analysis*, artinya pelanggan yang dijadikan responden untuk mengungkapkan dua hal pokok, yaitu (i) masalah-masalah yang mereka hadapi berkaitan dengan penawaran dari perusahaan/instansi pemerintahan dan (ii) saran-saran untuk melakukan perbaikan;

d. *Importance-performance analysis*, artinya dalam teknik ini responden diminta untuk me-ranking berbagai elemen dari penawaran berdasarkan pentingnya elemen.

3. *Ghost shopping*, artinya metode ini dilaksanakan dengan cara memperkerjakan beberapa orang (*Ghost shopper*) untuk berperan atau bersikap sebagai pelanggan/pembeli potensial produk perusahaan dan pesaing. Kemudian *Ghost shopper* menyampaikan temuan-temuan mengenai kekuatan dan kelemahan produk perusahaan dan pesaing berdasarkan pengalaman mereka dalam pembelian produk-produk tersebut.

4. *Lost customer analysis*, artinya perusahaan menghubungi para pelanggannya yang telah berhenti membeli atau yang telah beralih pemasok dan diharapkan diperoleh informasi penyebab terjadinya hal tersebut.

Tingkat kepuasan pelanggan sangat tergantung pada mutu suatu produk. Suatu produk dikatakan bermutu bagi seseorang kalau produk/ tersebut dapat memenuhi kebutuhannya. Aspek mutu suatu produk dapat diukur. Pengukuran tingkat kepuasan erat hubungannya dengan mutu produk (barang atau jasa). Di samping itu, pengukuran aspek mutu bermanfaat bagi pimpinan bisnis, yaitu (i) untuk mengetahui dengan baik bagaimana jalannya proses bisnis; (ii) mengetahui di mana harus melakukan perubahan dalam upaya melakukan perbaikan secara terus-menerus untuk memuaskan pelanggan; (iii) menentukan apakah perubahan yang dilakukan mengarah ke perbaikan.

Salah satu cara untuk mengukur sikap pelanggan ialah dengan menggunakan kuesioner. Perusahaan/instansi pemerintahan harus mendesain kuesioner kepuasan pelanggan yang secara akurat dapat memperkirakan persepsi pelanggan tentang mutu barang atau jasa. Penggunaan kuesioner kepuasan pelanggan harus benar-benar dapat mengukur dengan tepat persepsi dan sikap pelanggan.

3) Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kepuasan Pelanggan

Dalam kaitannya dengan beberapa faktor yang berpengaruh terhadap kepuasan pelanggan, Tjiptono (1996:159) mengatakan bahwa ketidakpuasan pelanggan disebabkan oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal yang relatif dapat dikendalikan perusahaan/instansi pemerintahan, misalnya karyawan yang kasar, jam karet, kesalahan pencatatan transaksi. Sebaliknya,

faktor eksternal yang di luar kendali perusahaan, seperti cuaca, gangguan pada infrastruktur umum, aktivitas kriminal, dan masalah pribadi pelanggan. Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam hal terjadi ketidakpuasan, ada beberapa kemungkinan yang bisa dilakukan pelanggan, yaitu:

1. Tidak melakukan apa-apa, pelanggan yang tidak puas tidak melakukan komplain, tetapi mereka praktis tidak akan membeli atau menggunakan jasa perusahaan yang bersangkutan lagi;
2. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi apakah seorang pelanggan yang tidak puas akan melakukan komplain atau tidak, yaitu:
 - a. derajat kepentingan konsumsi yang dilakukan;
 - b. tingkat ketidakpuasan pelanggan;
 - c. manfaat yang diperoleh;
 - d. pengetahuan dan pengalaman;
 - e. sikap pelanggan terhadap keluhan;
 - f. tingkat kesulitan dalam mendapatkan ganti rugi;
 - g. peluang keberhasilan dalam melakukan komplain.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, kepuasan pelanggan juga sangat dipengaruhi oleh tingkat pelayanan. Menurut Moenir (1998:197), agar layanan dapat memuaskan orang atau sekelompok orang yang dilayani, ada empat persyaratan pokok, yaitu:

- 1) tingkah laku yang sopan;
- 2) cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan;
- 3) waktu penyampaian yang tepat, dan keramah tamahan.

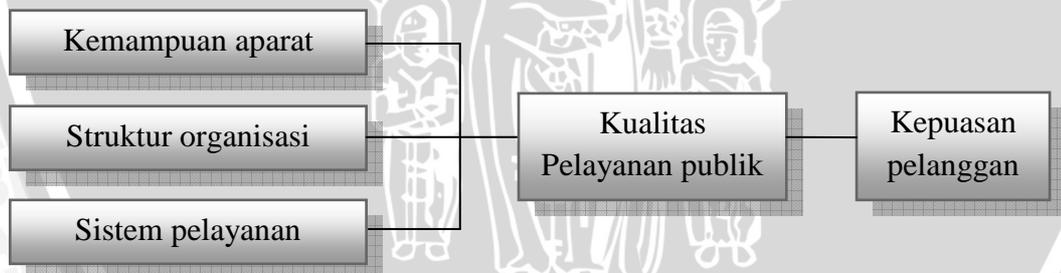
Faktor pendukung yang tidak kalah pentingnya dengan kepuasan di antaranya faktor kesadaran para pejabat atau petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum, faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan, faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan, faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum, faktor keterampilan petugas, dan faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan.

H. Keterkaitan Antara Struktur Organisasi, Kemampuan Aparat dan Sistem Pelayanan dengan Kualitas Pelayanan Publik

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam menentukan kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem pelayanan. Ketiga faktor ini saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan dalam ikut menentukan tinggi rendahnya dan baik buruknya suatu pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Kualitas pelayanan publik mempunyai indikator ketepatan waktu, kemudahan dalam pengajuan, akurasi pelayanan yang bebas dari kesalahan dan biaya pelayanan. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem pelayanan.

Semakin baik faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem pelayanan maka kualitas pelayanan publik akan semakin baik pula dan semakin dapat memuaskan masyarakat sebagai pengguna hasil pelayanan. Sehingga kualitas pelayanan publik yang berkualitas dapat tercapai. Hal ini dapat dilihat pada gambar 5 sebagai berikut :



Gambar 5 Konsep Tentang Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Sumber : Hasil Analisis

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Untuk melihat, mengetahui serta melukiskan keadaan yang sebenarnya secara rinci dan aktual dengan melihat masalah dan tujuan penelitian seperti yang telah disampaikan sebelumnya, maka metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini jelas mengarah pada penggunaan metode penelitian kualitatif. Meski demikian, dalam penelitian ini tidak menutup kemungkinan menggunakan cara-cara yang digunakan dalam penelitian kuantitatif, selama dalam menggunakan cara-cara tersebut dipandang oleh penulis mampu memaksimalkan dalam pencarian data dan menganalisisnya.

Metode yang digunakan adalah metode deskriptif, yang dapat diartikan sebagai proses pemecahan masalah yang diselidiki dengan melukiskan keadaan subyek dan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau bagaimana adanya (Hadari Nawawi, 1990).

Pada umumnya penelitian deskriptif merupakan penelitian yang non hipotesis sehingga dalam rangka penelitiannya bahkan tidak perlu merumuskan hipotesisnya (Suharsimi Arikunto, 1996). Metode penelitian deskriptif adalah metode yang digunakan untuk mendapatkan gambaran keseluruhan obyek penelitian secara akurat.

Pelaksanaan metode penelitian deskriptif tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data tersebut, selain itu semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang diteliti (Lexy Moleong, 2005).

Dalam Sugiyono (1998), mengatakan bahwa metode penelitian deskriptif bertujuan untuk mendapatkan dan menyampaikan fakta-fakta dengan jelas dan teliti. Studi deskriptif harus lengkap, tanpa banyak detail yang tidak penting dengan menunjukkan apa yang penting atau tidak. Dalam konsep *Grounded Research* bahwa suatu cara penelitian bersifat kualitatif menjadi berpengaruh dengan suatu pandangan yang berbeda tentang hubungan antara teori dan pengamatan.

Mengacu pada tujuan penulisan ini yakni untuk menggambarkan kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian pada dasarnya adalah masalah yang diperoleh melalui kepustakaan ilmiah ataupun kepustakaan lainnya. Ada dua maksud tertentu yang peneliti ingin mencapainya dalam menetapkan fokus. Pertama, penetapan fokus dapat membatasi studi. Jadi, dalam hal ini fokus akan membatasi bidang inkuiri. Kedua, penetapan berfungsi untuk memenuhi inklusi-eksklusi atau memasukkan-mengeluarkan (*Inclusion-exclusion criteria*) suatu informasi yang baru diperoleh dilapangan (Moleong, 2002, h.62). Dalam penelitian ini fokus penelitiannya adalah :

- 1) Kualitas pelayanan publik akan diukur dari tingkat kepuasan pengguna jasa terhadap kualitas pelayanan yang diberikan:
 - a. Ketepatan waktu pelayanan yang berkaitan dengan waktu tunggu dan proses
 - b. Kemudahan dalam pengajuan permohonan dan kelengkapan administrasi
 - c. Akurasi pelayanan yang berkaitan dengan apakah pelayanan tersebut bebas dari kesalahan
 - d. Kesuaian biaya pelayanan
- 2) Faktor-faktor kualitas pelayanan publik menyangkut tentang :
 - a. Struktur organisasi akan diukur dari :
 1. Tingkat pembagian tugas pokok dan fungsi
 2. Kejelasan pelaksanaan tugas antar instansi
 3. Tingkat hubungan antara atasan dan bawahan
 - b. Kemampuan aparat akan diukur dari :
 1. Tingkat pendidikan aparat
 2. Kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal
 3. Kemampuan melakukan kerja sama

4. Kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan yang dialami organisasi
 5. Kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan
 6. Kecepatan dalam melaksanakan tugas
 7. Tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik
 8. Tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggung jawaban kepada atasan
 9. Tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugasnya
- c. Sistem pelayanan akan diukur dari :
1. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkait dengan lokasi tempat pelayanan
 2. Kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan
 3. Perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Penelitian tentang kualitas pelayanan publik ini lebih difokuskan pada Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan. Adapun pemilihan lokasi penelitian di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan tersebut dikarenakan :

- 1) Penulis telah lama tinggal di wilayah Kota Pasuruan, sehingga penulis sudah banyak mengenal kondisi dan keadaan di lokasi penelitian tersebut.
- 2) Aparat Pemerintah Daerah Kota Pasuruan khususnya di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) sudah banyak dikenal oleh penulis, hal ini dimaksudkan agar tidak menimbulkan kecurigaan antara penulis dengan responden dalam mengumpulkan data dan semakin mempermudah dalam hal mengumpulkan data karena sudah adanya *akses*.
- 3) Dalam hal menghemat biaya penelitian, ada rekan-rekan penulis yang bersedia membantu dalam pencarian data, hal ini akan semakin mempermudah dan meringankan penulis tentunya.

Secara umum situs penelitian ini bahwa adanya kesesuaian dengan substansi penelitian dan mampu memberikan *entry* baik berupa orang, interaksi, dan sebagainya yang kaya sesuai dengan kebutuhan deskripsi mendalam.

Situs penelitian ini merupakan tempat dimana sebenarnya dimana penelitian dapat menangkap keadaan sebenarnya dari obyek yang akan diteliti. Situs penelitian ini adalah Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, masyarakat Kota Pasuruan yang membutuhkan pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

D. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder

1) Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, diamati dan dicatat untuk pertama kali. Dalam hal ini dapat berupa hasil wawancara dengan pihak-pihak terkait dengan penelitian dan juga observasi. Dalam penelitian ini data primer sebagai berikut:

- a. Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan beserta jajarannya yang terkait
- b. Masyarakat pengguna jasa pelayanan
- c. Cara dan hasil pelayanan yang dilakukan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan
- d. Sikap dan perilaku dalam pelaksanaan tugas
- e. Kemampuan aparat dalam pelaksanaan pelayanan
- f. Sikap dan perilaku masyarakat

2) Data Sekunder

Data ini diperoleh dari tangan pihak kedua, ketiga artinya melewati satu atau lebih. Pihak yang bukan peneliti sendiri, bertujuan untuk mendukung data primer yang berupa dokumen-dokumen dan laporan-laporan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Dalam hal ini data sekunder diperoleh adalah:

- a. Literatur mengenai organisasi, birokrasi dan manajemen pelayanan publik
- b. Perda, dokumen, kliping, artikel yang berhubungan dengan penelitian
- c. Laporan internal organisasi
- d. Statistik kepegawaian
- e. Laporan pengaduan masyarakat

E. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara pengamatan secara intensif (observation), wawancara yang dilakukan secara mendalam (in depth interview) dan teknik dokumentasi serta telaah kepustakaan. Untuk melengkapi data primer yang diperoleh dengan cara-cara sebagaimana dimaksud diatas, dalam penelitian ini juga menggunakan data sekunder.

Dalam melakukan observation, penulis berada di lokasi penelitian di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dan mengamati secara teliti dan seksama keadaan yang sesungguhnya di lapangan serta mengamati gejala-gejala yang ada dan timbul untuk dijadikan bahan penelitian.

Dalam melakukan in depth interview, penulis melakukan interview langsung baik kepada aparat yang bertanggung jawab melaksanakan pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, masyarakat pengguna jasa dan beberapa pihak lain yang berhubungan dengan keberadaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) ini, misalnya wartawan Radar Bromo dan wartawan Ramapati FM yang biasa bertugas di lingkungan Pemda Kota Pasuruan untuk mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam tentang berbagai hal yang diperlukan, yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Teknik dokumentasi, pengumpulan data sekunder yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan seperti laporan tahunan dan bulanan tentang pelaksanaan pelayanan dan laporan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

Telaah kepustakaan dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dengan konsep dan teori yang berkaitan secara langsung.

Keempat metode tersebut di atas digunakan di lapangan untuk memperoleh data-data yang dibutuhkan, yakni untuk memperoleh data primer, di samping dilakukan pengamatan secara langsung di lapangan, juga digunakan teknik interview terhadap responden yang telah ditentukan, dengan cara mengajukan pertanyaan yang berpedoman pada daftar pertanyaan (interview guide) yang telah disusun. Dalam melakukan interview, pertanyaan tidak hanya terpaku pada pedoman wawancara, tetapi dapat berkembang sesuai kenyataan yang ada di lapangan. Selanjutnya untuk membuktikan benar tidaknya jawaban atau pernyataan responden, perlu didukung dengan data-data sekunder yang didapat dari studi dokumentasi.

F. Keabsahan Data

Agar data hasil penelitian ini benar-benar dapat dipertanggung jawabkan, maka diperlukan pengecekan keabsahan temuan atau keabsahan data. Derajat kepercayaan atau kebenaran suatu penilaian akan ditentukan oleh standart apa yang digunakan, yang disebut keabsahan data (Sugiyono, 2007 h. 120), mengemukakan bahwa ada empat kriteria yang digunakan untuk memeriksa keabsahan data yaitu:

- 1) Kreadibilitas, merupakan kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif antara lain dilakukan dengan:
 - a. Memperpanjang Keikutsertaan
Keikutsertaan peneliti sangat menentukan dalam pengumpulan data. Perpanjangan keikutsertaan peneliti akan memungkinkan peningkatan derajat kepercayaan data yang dikumpulkan, sedangkan penelitian ini memakan waktu kurang lebih satu bulan.
 - b. Melakukan Pengamatan Secara Intensif
Ketekunan pengamatan dimaksudkan untuk menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari dan kemudian memusatkan diri pada hal-hal tersebut secara rinci, dalam hal ini peneliti melakukan pemeriksaan data lebih intensif lagi.

c. Melakukan *Peer Bebriefing*

Teknik ini dilakukan peneliti untuk mendapatkan berbagai masukan baik berupa kritik dan saran dari peneliti yang lain yang diperoleh melalui diskusi.

d. Triangulasi

Teknik triangulasi dalam pengujian kredibilitas ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan berbagai waktu (Sugiyono 2007, h. 125). Dengan demikian penelitian ini terdapat triangulasi sumber, pengumpulan data, dan waktu.

1. Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Dalam hal ini peneliti melakukan pengecekan dengan membandingkan hasil data yang diperoleh dengan peneliti yang lain yang juga sama meneliti di instansi tersebut.

2. Triangulasi Teknik

Triangulasi teknik untuk menguji kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda.

3. Triangulasi Waktu

Data yang dikumpulkan peneliti diambil di waktu pagi hari, dimana pagi hari peneliti bisa menyaksikan langsung kegiatan dan dapat melakukan wawancara secara langsung berkenaan dengan kegiatan pelayanan publik.

e. Analisis Kasus Negatif

Dalam penelitian ini, penulis selaku peneliti belum menemukan kasus-kasus negatif yang bertentangan dengan data selama penelitian berlangsung.

f. Mengadakan Member Check

Dalam hal ini peneliti melakukan pengecekan data kepada pemberi data supaya data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh pemberi data.

2) Transferability

Hasil penelitian ini dapat dilakukan transferability agar pembaca dapat memahami hasil penelitian ini sehingga ada kemungkinan untuk menerapkan hasil penelitian ini, maka peneliti memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis dan dapat dipercaya.

3) Depenability

Aktivitas peneliti dalam hal ini berjalan karena juga telah diaudit oleh para pembimbing, mulai dari menentukan masalah, menentukan sumber data, melakukan analisis data dan sampai membuat kesimpulan.

4) Konfirmability

Hal ini berkaitan dengan menguji hasil penelitian yang dikaitkan dengan proses yang dilakukan atau dicapai oleh peneliti.

G. Analisis Data

Dalam pelaksanaan penelitian, analisis data dapat dilakukan bersamaan dengan proses pengamatan. Jadi selama proses penelitian berlangsung data yang diperoleh dapat langsung di analisis.

Sesuai dengan metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, maka untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dari lapangan, teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif. Melalui teknik ini, akan digambarkan seluruh data atau fakta yang diperoleh dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai.

Selanjutnya analisis data ini akan dilakukan secara induktif, yakni penganalisaan dengan cara menarik kesimpulan atas data yang berhasil dikumpulkan dari yang berbentuk khusus ke bentuk umum, atau penalaran untuk mencapai suatu kesimpulan mengenai semua unsur-unsur penelitian yang tidak diperiksa atau diteliti dalam penelitian mengenai kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, setelah menyelidiki sebagian saja dari unsur-unsur tersebut sesuai dengan sampel penelitian yang ditetapkan sebelumnya.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

a. Kondisi Geografis

Kota Pasuruan terletak di Propinsi Jawa Timur, berada di persimpangan segitiga emas jalur regional Surabaya-Probolinggo-Malang. Secara geografis Kota Pasuruan terletak antara $112^{\circ},45'$ - $112^{\circ},55'$ BT dan $7^{\circ},35'$ - $7^{\circ},45'$ LS dan tergolong dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 4 meter dari permukaan laut, berjarak \pm 60 km dari Kota Surabaya. Secara administratif, Kota Pasuruan mempunyai daerah seluas \pm 35,29 km² yang terbagi atas 3 kecamatan yakni Kecamatan Gadingrejo dengan luas 16,24 km² terdiri dari 11 kelurahan, Kecamatan Purworejo dengan luas 8,59 km² terdiri dari 10 kelurahan, dan Kecamatan Bugul Kidul dengan luas 10,46 km² terdiri dari 13 kelurahan. Batas-batas Kota Pasuruan adalah sebagai berikut:

- a) Sebelah Utara : Selat Madura
- b) Sebelah Timur : Kecamatan Rejoso Kabupaten Pasuruan
- c) Sebelah Selatan : Kecamatan Gondangwetan dan Kecamatan Pohjentrek Kabupaten Pasuruan
- d) Sebelah Barat : Kecamatan Kraton Kabupaten Pasuruan

Wilayah Kota Pasuruan dilalui beberapa sungai atau kali, antara lain: Sungai Gembong panjang 7,5 Km yang membelah pusat kota yang terletak di Kecamatan Purworejo, Sungai atau Kali Welang dengan panjang 1,00 Km terletak di Kecamatan Gadingrejo. Sedangkan di wilayah Kecamatan Bugul Kidul terdapat beberapa sungai atau kali, yaitu Kali Petung panjang 6,00 Km, Kali Sodo 3,66 Km, Kali Kepel panjang 3,00 Km dan Kali Calung dengan panjang 6,00 Km.

b. Kondisi Geologi, Topografi, dan Hidrologi

1. Geologi: Datarannya termasuk jenis aluvium dengan sifat batuananya intermedier sampai agak basis. Kondisi tanah bertekstur liat dengan kandungan Na dan Cl yang tinggi sehingga sesuai untuk budidaya

tambak dan penggaraman. Budidaya tambak banyak dikembangkan di sepanjang pantai bagian timur yang lebih luas daripada bagian barat.

2. Topografi: Merupakan wilayah datar yang melandai dari selatan ke utara dengan kemiringan 0-1% dan ketinggian 0-4 meter dari permukaan laut. Di sebelah utara terdapat bagian yang agak cekung sehingga pembuangan airnya terhambat.
3. Hidrologi: Kota Pasuruan terletak di pantai selat madura, di batas barat terdapat Sungai Welang, Di tengah kota mengalir Sungai Gembong, dan di timur mengalir Sungai Petung, Ketiga sungai tersebut berfungsi sebagai drainase alam yang bermuara di Selat Madura.

c. Kondisi Demografis

Dilihat dari kondisi demografi Kota Pasuruan mempunyai luas $\pm 3.658 \text{ km}^2$ dihuni oleh penduduk sebanyak 188.470 jiwa yang terdiri dari 93.516 penduduk laki-laki dan 94.954 penduduk perempuan sehingga kepadatan penduduk rata-rata 5.152 jiwa/km² (berdasarkan data dari Proyeksi Data Kota Pasuruan Tahun 2008). Dari ketiga kecamatan yang ada di Kota Pasuruan, Kecamatan Purworejo yang terdiri dari 10 kelurahan mempunyai tingkat kepadatan penduduk yang paling tinggi yakni sebesar 8.048 jiwa/km². Disusul Kecamatan Gadingrejo yang terdiri dari 11 kelurahan mempunyai kepadatan penduduk 6.227 jiwa / km², dan Kecamatan Bugul Kidul yang memiliki 12 kelurahan memiliki kepadatan penduduk 3.136 jiwa/km². Dari kelurahan yang ada di Kota Pasuruan, terdiri atas 902 RT (Rukun Tetangga) dan 210 RW (Rukun Warga) terhitung tanggal 24 Agustus 2006 sebagaimana dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 2 Jumlah RT dan RW di Wilayah Kota Pasuruan Tahun 2008

No.	Kecamatan Kelurahan	Jumlah		Jumlah
		RW	RT	
I	Kecamatan Gadingrejo			
1	Kelurahan Gadingrejo	5	27	32
2	Kelurahan Tambaan	4	20	24
3	Kelurahan Trajeng	11	31	42
4	Kelurahan Karanganyar	7	41	48
5	Kelurahan Karangketug	6	31	37
6	Kelurahan Sebani	6	17	23
7	Kelurahan Petahunan	5	21	26
8	Kelurahan Bukir	8	26	34
9	Kelurahan Randusari	8	25	33
10	Kelurahan Krapyakrejo	6	20	26
11	Kelurahan Gentong	7	21	28
	Jumlah	73	280	353
II	Kecamatan Purworejo			
1	Kelurahan Ngemplakrejo	9	36	45
2	Kelurahan Mayangan	5	16	21
3	Kelurahan Bangilan	4	15	19
4	Kelurahan Kebonsari	12	44	56
5	Kelurahan Purworejo	8	54	62
6	Kelurahan Kebonagung	6	35	41
7	Kelurahan Purutrejo	5	31	36
8	Kelurahan Pohjentrek	5	43	48
9	Kelurahan Wirogunan	7	23	30
10	Kelurahan Tembokrejo	7	35	42
	Jumlah	68	332	400
III	Kecamatan Bugul Kidul			
1	Kelurahan Panggungrejo	4	9	13
2	Kelurahan Mandaranrejo	5	23	28
3	Kelurahan Bugul Lor	8	44	52

4	Kelurahan Kandangapi	2	14	16
5	Kelurahan Bugul Kidul	6	42	48
6	Kelurahan Pekuncen	3	12	15
7	Kelurahan Petamanan	7	24	31
8	Kelurahan Krampyangan	2	14	16
9	Kelurahan Blandongan	7	23	30
10	Kelurahan Kepel	6	20	26
11	Kelurahan Tapaan	4	14	18
12	Kelurahan Sekargadung	6	26	32
	Jumlah	69	290	359
	Jumlah Seluruhnya	210	902	1112

Sumber : Bagian Pemerintahan Setda Pasuruan, 2008

d. Kondisi Pendidikan

Pada tahun ajaran 2008/2009 di Kota Pasuruan yang terdaftar sebagai pelajar SD adalah 21.786 murid, SLTP sebanyak 9.561 murid, SLTA 9.276 murid, Diploma dan Universitas 1.931 murid yang tersebar baik negeri maupun swasta yang terbagi dalam tiga kecamatan. Sedangkan prosentase penduduk berumur 10 tahun ke atas yang melek huruf di Kota Pasuruan sudah sangat baik yaitu 0.05% laki-laki dan 0.07% perempuan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 3 dan tabel 4.

Tabel 3 Presentase Penduduk Laki-laki dan Perempuan Berusia 10 Tahun ke Atas Menurut Tingkat Pendidikan Tertinggi Yang Ditamatkan dan Kecamatan Kota Pasuruan Tahun 2008

No	Kecamatan	Laki-laki						Perempuan					
		SD/MI	SLTP/ MTs	SLTA/ MA	AK/ DIPLOMA	Universitas	Jumlah	SD/MI	SLTP/ MTs	SLTA/ MA	AK/ DIPLOMA	Universitas	Jumlah
1	Bugul Kidul	1426	1837	3789			7052	1385	1905	2446			5736
2	Purworejo	1472	1993	648			4113	1363	1838	861			4062
3	Gadingrejo	944	52	916			1912	869	869	1164			2902
Jumlah (Kab/Kota)		3842	3882	5353		1280	14357	3617	4612	4471		951	13651

Sumber : Dinas Pendidikan Nasional Kota Pasuruan

Tabel 4 Presentase Penduduk Berumur 10 Tahun Yang Melek Huruf Kota Pasuruan Tahun 2008

No	Kecamatan	Jumlah Penduduk Desa 10 Tahun ke atas								
		Laki-laki			Perempuan			Laki-laki & Perempuan		
		Jumlah	Melek Huruf	%	Jumlah	Melek Huruf	%	Jumlah	Melek Huruf	%
1	Bugul Kidul		11		49			60		
2	Purworejo		20		9			29		
3	Gadingrejo		8		11			16		
Jumlah (Kab/Kota)		75.459	39	0,05	80.260	69	0,09	155.719	108	0,07

Sumber : Dinas Pendidikan Nasional Kota Pasuruan

e. Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Tingkat pertumbuhan pendapatan masyarakat maupun pertumbuhannya ekonomi suatu daerah dapat dilihat dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang berguna bagi para perencana dan pengambil keputusan, baik untuk perencanaan pembangunan jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang. PDRB dapat juga dipakai sebagai bahan evaluasi hasil-hasil pembangunan ekonomi yang telah dilaksanakan oleh berbagai pihak, baik pemerintah maupun swasta.

PDRB adalah total nilai produksi barang dan jasa yang diproduksi di suatu wilayah tertentu dalam kurun waktu tertentu pula. Tingkat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan yang dihitung dari PDRB merupakan rata-rata dari tingkat pertumbuhan sektoralnya. Berikut disajikan data PDRB Kota Pasuruan berdasar atas harga berlaku dan harga konstan 2000.

Tabel 5 PDRB Kota Pasuruan menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku dan Harga Konstan 2000

Sektor	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku		PDRB Atas Dasar Harga Konstan	
	2005	2006	2005	2006
Pertanian	66.838.931	77.249.858	40.521.860	41.497.886
Pertambangan dan Penggalian	1.858.224	2.114.129	1.404.546	1.422.011
Industri Pengolahan	247.245.917	294.484.062	156.771.388	165.130.762
Listrik, Gas, dan Air Bersih	34.728.444	38.343.223	22.164.462	23.739.361
Bangunan	98.775.640	118.083.071	61.168.921	64.372.415
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	460.870.117	525.318.319	294.856.150	311.929.445
Angkutan dan Komunikasi	169.831.882	202.070.116	107.405.825	113.739.317
Keuangan, Persewaan, dan Jasa Persh.	104.788.719	122.125.861	64.740.604	68.409.026
Jasa-jasa	149.597.049	178.149.417	94.812.694	101.293.244
PDRB	1.334.084.982	1.557.938.056	843.846.451	891.533.468

Sumber : BPS Kota Pasuruan, 2007

f. Sarana dan Prasarana

1) Perhubungan Darat

Panjang jalan di Kota Pasuruan pada tahun 2006 seluruhnya adalah 80,669 Km dengan jenis permukaan di aspal sepanjang 76,989 Km dan jalan kerikil sepanjang 3,1 Km. Berdasarkan status jalannya, dapat dikelompokkan menjadi:

Jalan Negara : 15,276 km

Jalan Propinsi : 1,40 km

Jalan Kota : 83,905 km

Saat ini dipenuhi beberapa sarana transportasi berupa terminal yaitu terminal bus dan angkutan kota serta sub terminal. Sedangkan untuk jenis kendaraan yang melayani wilayah Kota Pasuruan selain trayek mobil angkutan umum (AKDP) juga terdapat trayek angkutan kota dan angkutan pedesaan.

Sarana perhubungan darat yang lain yaitu dengan angkutan kereta api dengan panjang rel kereta api yang melewati Kota Pasuruan sepanjang 6,850 km. Fasilitas yang tersedia berupa Stasiun Kereta Api di tengah kota yang melayani angkutan sebanyak 15 buah/hari

2) Perhubungan Laut

Kota Pasuruan selain memiliki fasilitas transportasi darat juga memiliki fasilitas transportasi laut yaitu pelabuhan sungai yang terdapat di muara Sungai Gembong yang selalu ramai kegiatannya sepanjang tahun. Pelabuhan Kota Pasuruan termasuk pelabuhan kelas IV yang melayani antar pulau dengan sarana angkutan laut jenis kapal/perahu layar dan bermotor dengan kemampuan di bawah 120 DWT, sehingga lebih berfungsi sebagai pelabuhan kapal rakyat dan nelayan.

3) Listrik

Listrik merupakan kebutuhan yang vital bagi setiap orang, baik digunakan untuk kebutuhan rumah tangga sehari-hari, instansi maupun aktivitas industri. Kebutuhan listrik di Kota Pasuruan sangat memadai baik bagi kebutuhan perorangan maupun kegiatan ekonomi. Distribusi

listrik di Kota Pasuruan ditunjang oleh ketersediaan gardu sebanyak 275 unit.

4) Air Bersih

Kebutuhan akan air bersih di Kota Pasuruan dihasilkan dan disalurkan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kota Pasuruan yang mencakup pelayanan ke seluruh penjuru kota dengan jumlah pelanggan pada tahun 2006 sebanyak 15.700. Produksi air minum yang dihasilkan pada tahun 2006 adalah sebesar 8.377.232 M³, dan produksi yang terjual mencapai 4.089.647 M³.

5) Pos dan Telekomunikasi

Salah satu pendukung investasi adalah kemudahan dalam berkomunikasi, dalam ini melalui fasilitas pos dan telekomunikasi yang tersedia. Pelayanan jasa pos telah mencakup seluruh wilayah Kota Pasuruan sehingga memberikan jaminan kelancaran lalu lintas surat.

Untuk telekomunikasi seluler, selain yang diusahakan oleh PT. Telkom, hampir semua operator seluler telah hadir di Kota Pasuruan dengan berbagai produk layanannya untuk kelancaran dan kenyamanan para penggunanya.

6) Fasilitas Kesehatan

Pembangunan kesehatan merupakan suatu investasi untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia. Dalam rangka untuk meningkatkan jangkauan dan mutu pelayanan kesehatan masyarakat untuk mengurangi tingkat kematian bayi dan ibu melahirkan, peningkatan gizi pada balita, ibu hamil dan masyarakat serta pengobatan penyakit menular, telah tersedia sarana prasana kesehatan yang memadai.

2. Gambaran Umum Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

a. Profil Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

Unit Pelayanan Terpadu atau biasa disebut Pelayanan Satu Pintu dan Satu Atap (*One Stop Service*) adalah mekanisme pelayanan perijinan dan non perijinan di mana untuk mengurus perijinan atau non perijinan, masyarakat cukup datang di

satu lokasi dan satu meja (*customer service*). Profil Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan:

- Nama : Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan
Alamat Kantor : Jl Alun-alun Utara No 6
Jumlah Pengurus : 11 Orang
Nama Pengurus
- a. Koordinator : Drs. H.M. Hidayat, MM
 - b. Petugas Tata Usaha (TU) : H. Rachmat, SH
 - c. Petugas Loket Pelayanan : Akip Syamsudin, SE
Yanuar Rohiman, S.Pd
Mansyur, S.Pd
Yanuar, SE
Agus Salim, SH
Dra. Sri Murti
Suryadi
Anik Fauziah
 - d. Petugas Bagian Umum : Subiantoro

Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sampai saat ini pelaksanaannya masih berjalan kurang lebih 3 (tiga) tahun, awal pendiriannya pada tahun 2006 yang ditetapkan dengan Keputusan Walikota Pasuruan nomor 58 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) di Kota Pasuruan serta berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu atau yang juga lebih dikenal dengan istilah “*One Stop Service*”, yang pada intinya mewajibkan Pemerintah Daerah untuk melakukan kegiatan-kegiatan antara lain: penyederhanaan sistem dan prosedur perizinan usaha, pembentukan lembaga pelayanan perizinan terpadu satu pintu di daerah, pemangkasan waktu dan biaya perizinan, perbaikan sistem pelayanan, perbaikan sistem informasi, pelaksanaan monitoring dan evaluasi proses pelayanan perizinan. Selain Peraturan Menteri tersebut, landasan hukum lainnya yang menjadi dasar pelaksanaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah KEPMEN Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/2/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, adapun tatalaksana pelayanan umum yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan meliputi:

- 1) Ijin Mendirikan Bangunan (IMB);
- 2) Ijin Tempat Usaha (SITU) dan Ijin HO;
- 3) Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- 4) Akta-akta Catatan Sipil;
- 5) Ijin Pemasangan Reklame, Spanduk dan Baliho;
- 6) Ijin SIPA dan Trayek Angkutan;
- 7) Ijin Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras;
- 8) Ijin Penjualan Minuman Keras.

Dari 8 (delapan) jenis pelayanan yang telah dikoordinasikan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini, pelaksanaannya tetap dikoordinasikan dengan unit kerja pengelolanya masing-masing. Sedangkan bidang perijinan yang tidak dikoordinasikan dalam Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, tetap dilaksanakan pada unit kerja pengelola masing-masing.

b. Syarat-syarat Perijinan

Hal yang berkaitan dengan persyaratan, mekanisme dan tata cara, jangka waktu penyelesaian dan biaya yang diperlukan, telah diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah Kota Pasuruan. Persyaratannya antara lain:

- 1) Ijin Mendirikan Bangunan (IMB):
 1. Mengambil dan mengisi formulir di Unit Pelayanan Terpadu (gratis);
 2. Copy KTP dan bukti pelunasan PBB;
 3. Copy hak atas tanah, dilegalisir oleh pejabat yang berwenang;
 4. Surat Persetujuan Tetangga;
 5. Gambar konstruksi bangunan dengan perbandingan skala, berikut sket situasi/ketentuan garis sempadan;
 6. Copy Akta Pendirian Perusahaan (bagi yang berbadan hukum);
 7. Ijin Lokasi dan Badan Pertanahan Nasional (Perusahaan);
 8. Lampiran Copy IMB terdahulu, berikut retribusi besarnya untuk bangunan tambahan, perluasan dan rehabilitasi.
- 2) Ijin Tempat Usaha (SITU) dan Ijin Ho:
 1. Mengisi formulir permohonan, bermaterai, yang diketahui Camat;
 2. Foto copy Ijin mendirikan bangunan;

3. Foto copy Sertifikat/Akta Jual-Beli atau Hibah/Perolehan Tanah yang ditempati perusahaan dilegalisir Camat/PPAT;
 4. Foto copy Surat Keterangan Bukti Kewarganegaraan, bagi WNI Keturunan;
 5. Foto copy Surat Perjanjian Sewa Tanah, jika status tanahnya sewa dilegalisir Camat setempat;
 6. Foto copy KTP Pemohon;
 7. Foto copy NPWP dan Bukti Pelunasan PBB;
 8. Stop Map/Snelheshter Map Folio;
 9. Pas Foto Ukuran 4x6 sebanyak 3 (tiga) lembar;
 10. Surat-surat lain yang diperlukan;
 11. Masing-masing persyaratan dibuat rangkap 3 (tiga).
- 3) Kartu Tanda Penduduk (KTP):
1. Surat Pengantar dari RT/RW setempat;
 2. Mengisi formulir KP-1 di Kantor Desa/Kelurahan setempat rangkap 2 (dua);
 3. Kartu Keluarga;
 4. Penduduk tetap telah berusia 17 tahun atau pernah menikah;
 5. Surat Keterangan dari kepolisian bagi mereka yang kehilangan KTP;
 6. KP-1 yang telah ditandatangani oleh Kepala Desa/ Lurah;
 7. Bagi yang usianya telah mencapai 60 tahun ketaas atau lebih, diberikan KTP seumur hidup.
- 4) Akta-akta Catatan Sipil:
1. Surat Kelahiran dari Kepala Desa/Kelurahan;
 2. Surat Keterangan Lahir dari dokter/bidan/Rumah Sakit (bila ada);
 3. Foto Copy Kartu Susunan Keluarga;
 4. Surat Kuasa yang diketahui Kepala Desa/Keluarga bila dikuasakan pada orang lain.
- 5) Ijin Pemasangan Reklame, Spanduk dan Baliho:
1. mengambil dan mengisi formulir di Unit Pelayanan terpadu;
 2. Denah Lokasi Pemasangan Reklame;

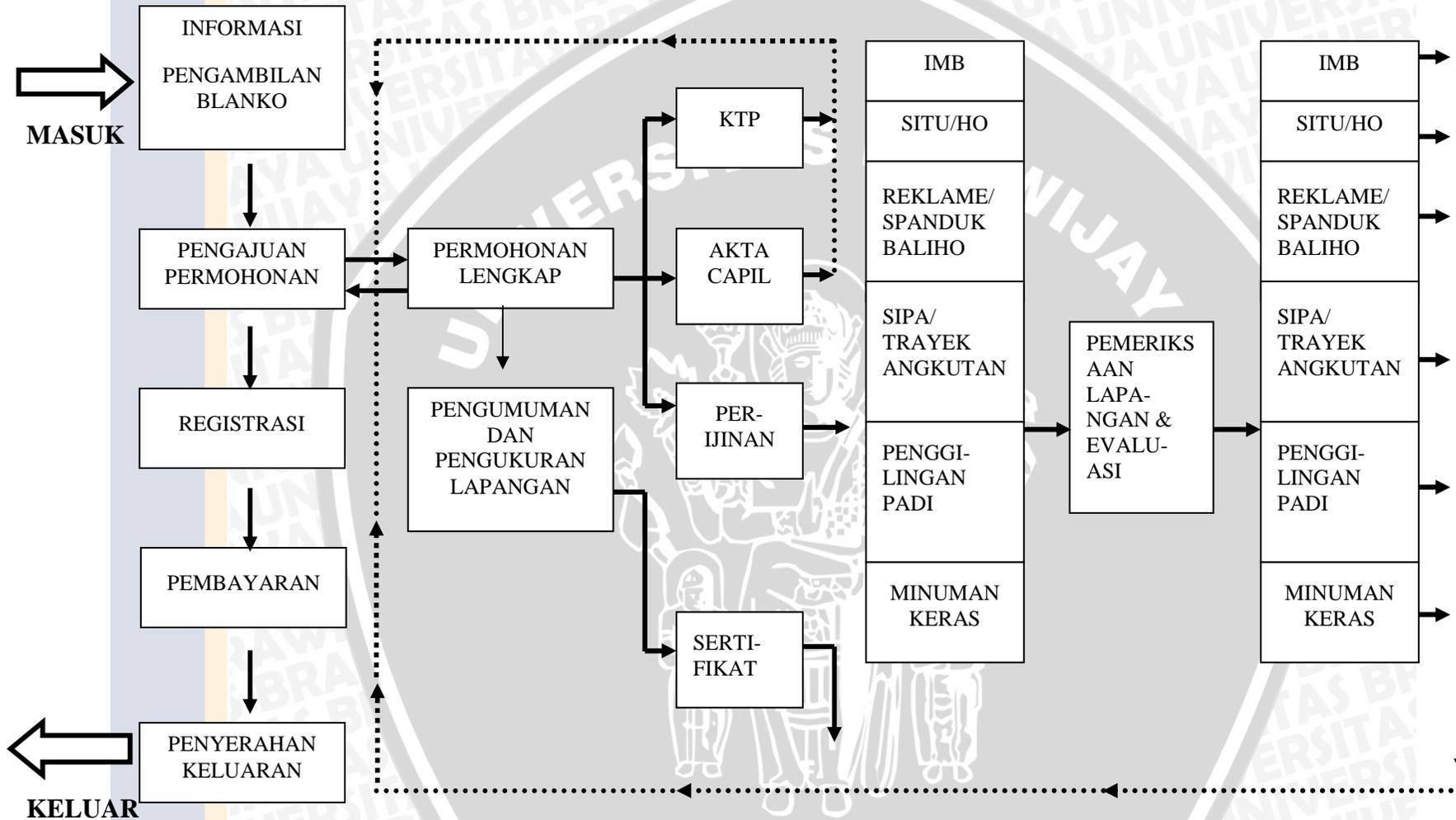
3. Surat pernyataan tidak mengganggu kebersihan, kesehatan, keagamaan, ketertiban umum/kesusilaan agama;
 4. Surat rekomendasi dari instansi terkait apabila diperlukan;
 5. Surat persetujuan pemilik tanah/bangunan/persil.
- 6) Ijin SIPA dan Trayek Angkutan:
1. Foto copy STNK;
 2. memiliki Surat Keterangan Domisili Perusahaan (Ijin H.O) khususnya untuk perusahaan otobus;
 3. Foto copy KTP (khusus mobil baru);
 4. Foto copy kewarganegaraan bagi WNI keturunan asing;
 5. Memiliki Akta Pendirian Perusahaan bagi pemohon yang berbentuk Badan Usaha, Akta Pendirian Koperasi, Tanda Bukti Jati Diri bagi pemohon perorangan;
 6. Persyaratan kesangupan untuk memiliki atau menguasai 5 (lima) kendaraan bermotor khususnya perusahaan Otobus.
- 7) Ijin Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras:
1. Foto copy Ijin H.O;
 2. Foto copy Ijin Bangunan/IMB;
 3. Foto copy Ijin Lokasi;
 4. Foto copy NPWP;
 5. Foto copy KTP, pelunasan retribusi mesin dan pajak;
 6. Foto copy Sertifikat Tanah;
 7. Ijin Kerja Lama (bila perpanjangan);
 8. Stop map sebanyak 4 lembar.
- 8) Ijin Penjualan Minuman Keras:
1. Surat permohonan bermaterai Rp 6.000,00;
 2. Foto copy KTP;
 3. Foto copy Surat Ijin Tempat Usaha (SITU);
 4. Foto copy reklame;
 5. Foto copy Izin Mendirikan Bangunan (IMB);
 6. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) MB;
 7. Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK) dari Polsek setempat;

8. Surat rekomendasi dari Camat setempat;
9. Memenuhi persyaratan lingkungan/ HO;
10. Surat pernyataan tidak keberatan dari minimal 2 (dua) orang tetangga sebelah menyebelah yang disahkan oleh RT/RW dan diketahui oleh Lurah/Kepala Desa setempat;
11. Lunas Retribusi Izin Tempatkan Penjualan Minuman Beralkohol;
12. Lunas Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tahun terakhir;
13. Foto copy izin lama (perpanjangan);
14. Pas foto warna ukuran 4x6 sebanyak 2 lembar.

Dalam pengelolaan naskah dinas berupa surat masuk dan keluar yang menjadi urusan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan mengikuti prinsip satu pintu, yaitu berpusat pada Tata Usaha (TU) Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

Petugas Tata Usaha (TU) yang terdapat pada Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan merupakan perangkat Tata Usaha (TU) yang harus bekerja sama melaksanakan koordinasi dengan bagian umum pada Sekretariat Daerah Kota Pasuruan.

Untuk melihat alur pelayanan pada Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, tergambar seperti dalam gambar 6 sebagai berikut:



Gambar 6 Bagan Alur Pelayanan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

c. Struktur Organisasi

Dalam melaksanakan pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, tentunya terdapat personil pelaksanaannya, yaitu:

1) Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT).

1. Unit Pelayanan Terpadu (UPT) dipimpin oleh seorang Kepala yang disebut Koordinator;
2. Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Pasuruan selain jabatannya sendiri, juga bertindak atau menjabat sebagai Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT);
3. Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) diangkat dan diberhentikan atau diganti oleh Walikota Pasuruan;
4. Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) mempunyai tugas mengkoordinasikan pelayanan umum atau perijinan yang dilaksanakan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT), menyelenggarakan ketatausahaan (administrasi umum, surat-menyurat, dan lain-lain) serta evaluasi dan pelaporan;
5. Dalam melaksanakan tugas, secara administratif dan teknis operasional Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) bertanggung jawab kepada Walikota Pasuruan.

2) Petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT).

Petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) terdiri dari petugas Tata Usaha (TU) dan petugas teknis pelayanan umum atau perijinan.

1. Petugas Tata Usaha (TU).

petugas tata usaha (TU) Unit Pelayanan Terpadu (UPT) melaksanakan urusan administrasi umum (termasuk pencatatan masukan dan keluaran pelayanan umum atau perijinan), surat menyurat dan urusan penerimaan keuangan pelayanan umum/perijinan (sebagai Pembantu Bendaharawan Khusus Penerima Dinas Pendapatan Daerah Kota Pasuruan);

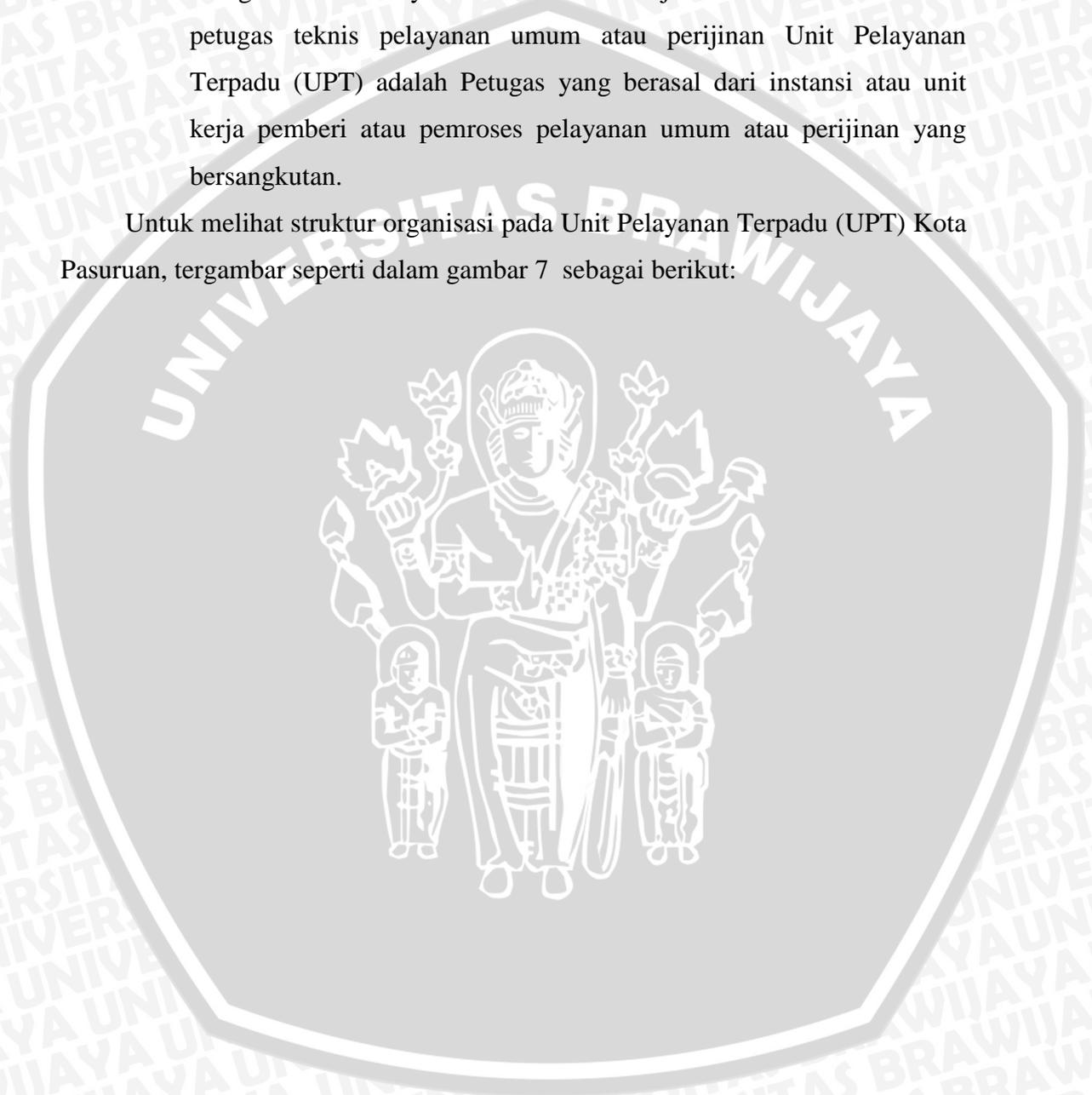
2. Petugas Tata Usaha (TU) Unit Pelayanan Terpadu (UPT).

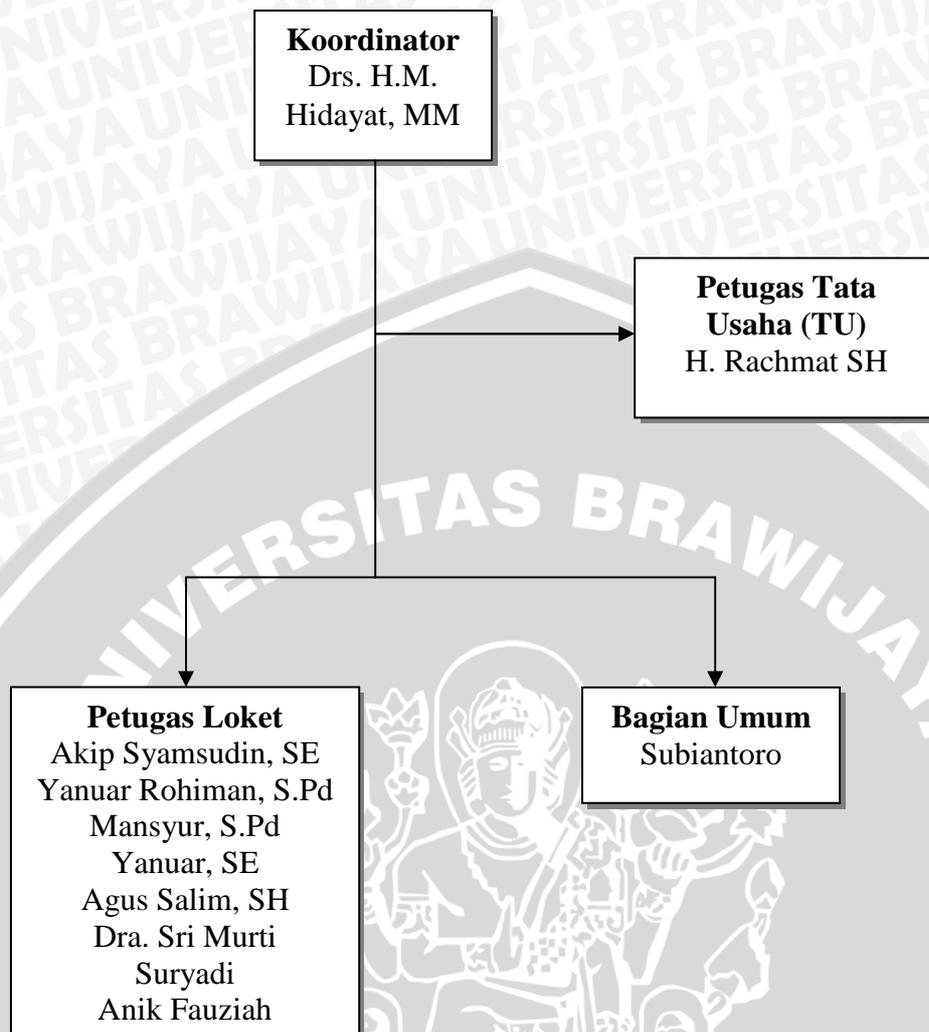
petugas tata usaha (TU) Unit Pelayanan Terpadu (UPT) adalah bagian dari organisasi Setwilda Kota Pasuruan dan Dinas Pendapatan Daerah Kota Pasuruan;

3. Petugas Teknis Pelayanan Umum atau Perijinan.

petugas teknis pelayanan umum atau perijinan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) adalah Petugas yang berasal dari instansi atau unit kerja pemberi atau pemroses pelayanan umum atau perijinan yang bersangkutan.

Untuk melihat struktur organisasi pada Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, tergambar seperti dalam gambar 7 sebagai berikut:





Gambar 7 Struktur Organisasi Unit Pelayanan Terpadu Kota Pasuruan

Sumber : Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

d. Visi dan Misi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

1) Visi

Terwujudnya Pelayanan Prima Perijinan dan Non Perijinan Tahun 2013

2) Misi

1. Meningkatkan pelayanan yang cepat, tepat, akurat berdasarkan SOP (Standar Operasional Prosedur);
2. Meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia;
3. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan;
4. Meningkatkan kualitas sarana dan prasarana pendukung pelayanan;

5. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pelayanan perijinan dan non perijinan
6. Meningkatkan potensi pendapatan retribusi.

B. Data Fokus Penelitian

1) Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan dan untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk. Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Pada hakekatnya, kualitas pelayanan publik dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para pelanggan (masyarakat) atas pelayanan yang sesungguhnya mereka inginkan. Apabila pelayanan dalam prakteknya yang diterima oleh masyarakat sama dengan harapan atau keinginan mereka, maka pelanggan tersebut dikatakan sudah memuaskan

a. Ketepatan Waktu Pelayanan

Salah satu indikator dalam memperoleh kualitas pelayanan publik yang baik maka yang perlu untuk diperhatikan adalah ketepatan waktu pelayanan yang berkaitan dengan waktu tunggu dan proses. Semakin cepat dan tepat waktu dalam proses pelayanan, maka akan membuat pengguna jasa semakin puas.

Pelaksanaan pelayanan publik yang sangat diharapkan oleh masyarakat sebagai konsumen yaitu penggunaan waktu penyelesaian yang cepat. Dengan semakin cepat pelayanan yang diberikan, maka tingkat kepuasan masyarakat sebagai konsumen akan tinggi.

Dalam kaitannya dengan indikator ketepatan waktu, yang dilakukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan untuk menciptakan pelayanan yang berkualitas adalah melalui percepatan waktu tunggu pada setiap jenis pelayanan.

Namun demikian, pada kenyataannya masih ditemukan tidak konsistennya antara waktu tunggu dengan waktu penyelesaiannya yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, berikut ini akan disajikan fenomenanya:

“...selama 3 (tiga) hari berturut-turut ini saya bolak-balik kesini mau ambil Akta Lahir anak saya, kok ternyata belum jadi-jadi. Padahal sudah lebih dari 2 (dua) minggu sejak mengurusnya masih belum selesai juga. Malah, dijanjikan oleh petugasnya...besok...besok, nyatanya...mana?” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Selain itu terlihat masih ada keluhan dari sebagian masyarakat sebagai konsumen dari Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan tentang pelayanan publik, yaitu:

“Ngurus KTP saja sampai harus seminggu lebih lamanya, tapi tetap saja tidak beres-beres. Memangnya kerja petugas disana ngapain saja” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Dari gambaran tersebut diatas terlihat jelas bahwa masih banyak dari masyarakat yang mengeluhkan tentang ketepatan waktu pelayanan yang berkaitan dengan waktu tunggu dan proses yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

Kota Pasuruan yang sebagian masyarakatnya dari suku Madura yang terkenal dengan watak kerasnya, akan sangat kecewa apabila segala urusan tidak bisa terselesaikan secara tepat waktu. Hal ini disadari oleh Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan :

“Kami menyadari kekurangan kami, tetapi kami akan berusaha melayani masyarakat sebaik-baiknya semampu kami. Untuk itu, kami mohon pengertian dari masyarakat bahwa dalam setiap urusan pelayanan telah ditetapkan standard waktu dalam penyelesaiannya” (hasil wawancara dengan Bapak Hidayat, 2009).

Waktu penyelesaian setiap urusan berbeda-beda sesuai instansi yang bertanggung jawab menyelesaikannya. Berikut ini daftar penyelesaian suatu urusan.

Tabel 6 Waktu Penyelesaian Pelayanan

No.	Jenis Pelayanan	Waktu Penyelesaian	Instansi
1.	Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	12 Hari	Dinas Pekerjaan Umum
2.	Ijin Tempat Usaha (SITU) dan Ijin HO	20 Hari	Bagian Ketertiban
3.	Kartu Tanda Penduduk (KTP)	2 Hari	Bagian Tata Pemerintahan
4.	Akta-akta Catatan Sipil	1 Minggu	Kantor Catatan Sipil
5.	Ijin Pemasangan Reklame, Spanduk dan Baliho	1 Minggu	Bagian Perekonomian
6.	Ijin SIPA dan Trayek Angkutan	2 Hari	DLLAJ
7.	Ijin Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras	5 Hari	Dinas Pertanian Tanaman Pangan
8.	Ijin Penjualan Minuman Keras	3 Hari	Bagian Perekonomian

Sumber : Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

Dari hasil wawancara, apabila diperhatikan dengan seksama, masyarakat Kota Pasuruan yang merasa tidak puas dengan ketepatan waktu pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan adalah masyarakat yang mengalami keterlambatan penyelesaian maksimal lebih dari 1 (satu) minggu dari daftar waktu penyelesaian pelayanan.

Berikut ini disajikan tabel keterlambatan waktu penyelesaian pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan yang biasanya terjadi.

Tabel 7 Keterlambatan Waktu Penyelesaian Pelayanan

No.	Jenis Pelayanan	Waktu Keterlambatan	Waktu Penyelesaian
1.	Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	2 Minggu	1 Bulan
2.	Ijin Tempat Usaha (SITU) dan Ijin HO	1 Minggu	1 Bulan
3.	Kartu Tanda Penduduk (KTP)	5 Hari	1 Minggu
4.	Akta-akta Catatan Sipil	1 Minggu	2 Minggu
5.	Ijin Pemasangan Reklame, Spanduk dan Baliho	1 Minggu	2 Minggu
6.	Ijin SIPA dan Trayek Angkutan	5 Hari	1 Minggu
7.	Ijin Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras	2 Minggu	3 Minggu
8.	Ijin Penjualan Minuman Keras	4 Hari	1 Minggu

Sumber : Hasil Analisis

Berbicara mengenai ketepatan waktu pelayanan, sudah waktunya apabila setiap permohonan yang diproses dapat melalui komputerisasi, begitu pula di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan. Dengan memanfaatkan komputer selain dapat menghemat waktu juga dapat *on-line* antar instansi terkait, tetapi pada kenyataannya hal ini kurang dimanfaatkan oleh petugasnya, mungkin sumber daya manusianya yang kurang terlatih. Hal ini terungkap dari hasil wawancara sebagai berikut :

“Memang, disini kita sudah waktunya memberi pelayanan dengan sistem komputerisasi. Hal ini tentu akan semakin mempercepat waktu pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, tapi petugas yang ada apa mampu...?” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Hal ini menunjukkan bahwa dalam menjalankan pelayanan publik kepada masyarakat, Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan masih belum mampu

mengadopsi sistem komputerisasi sebagai penunjang kelancaran pelaksanaan pelayanan publik. Dari kondisi ini dapat dinilai bahwa petugas yang ada di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam pemanfaatan teknologi masih tergolong rendah.

Proses pelayanan publik mungkin dapat dimanipulasi karena kurangnya dalam memaksimalkan sistem komputerisasi dan kurangnya penggunaan teknologi berdampak pada tidak adanya sistem kontrol manajemen yang tepat. Berbagai berkas-berkas urusan tidak akan terkontrol dengan baik, bahkan hilang sehingga tidak dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat. Di sini masyarakat menjadi bagian yang paling dirugikan karena sistem yang tidak sistematis. Oleh sebab itu, kebutuhan akan sistem komputerisasi menjadi mutlak adanya bagi setiap birokrasi pelayanan publik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa agar lebih efektif dan efisien.

b. Kemudahan Pengajuan Permohonan & Kelengkapan Administrasi

Indikator berikutnya yang menentukan kualitas pelayanan publik adalah kemudahan dalam pengajuan permohonan dan kelengkapan administrasi yang menyangkut prosedur atau tata cara, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan. Kelengkapan administrasi akan mempermudah dalam proses penyelesaian setiap urusan pelayanan dan diperoleh data yang benar.

“Setiap permohonan harus dilengkapi dengan persyaratan yang lengkap dan harus diisi dengan benar. Kami tidak segan-segan untuk menolak permohonan apabila persyaratan yang diajukan masih kurang lengkap” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

Dari hasil wawancara tersebut Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan secara tegas mensyaratkan kelengkapan administrasi dalam pengajuan permohonan, tetapi hal ini justru sering menyulitkan masyarakat yang masih kurang paham akan kelengkapan administrasi dalam pengajuan permohonan.

“Heran saya, mau mengurus IMB saja kok dipersulit. Katanya sih kurang surat pengantar dari RT dan RW” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

“...dengan kelengkapan administrasi sebenarnya akan sangat membantu dalam mempermudah pengajuan permohonan. Tidak usah bingung, toh...di formulir permohonan sudah tertera kelengkapan administrasi yang harus dilengkapi” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

Uraian tadi semakin menjelaskan bahwa dalam pengajuan permohonan dan kelengkapan administrasi di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan mensyaratkan adanya kelengkapan administrasi, hal ini didukung dengan adanya petunjuk yang jelas dalam setiap formulir pengajuan permohonan.

Dalam hal kemudahan pemberian pelayanan publik, seringkali di salah artikan. Dikarenakan persepsi antara masyarakat pengguna jasa dan aparat birokrasi mengenai jenis dan kualitas pelayanan publik seringkali belum mencapai titik temu. Kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang efisien, transparan, pasti dan adil belum sepenuhnya dipahami oleh aparat birokrasi. Dalam banyak hal diskriminasi dalam pelayanan publik sering dialami oleh kelompok marginal dalam masyarakat, seperti kelompok miskin dan minoritas, padahal prinsip pelayanan publik itu ialah tidak memihak individu atau kelompok manapun. Pelayanan publik harus bersifat terbuka dan dikelola menurut sudut pandang masyarakat pengguna jasa sehingga menyiratkan hubungan yang dekat antara masyarakat pengguna jasa dan petugas pelayanan.

Perlakuan diskriminatif petugas terhadap pengguna jasa pelayanan tentu sangat mengganggu image penyelenggaraan pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan. Ada banyak kasus diskriminasi yang terungkap lewat petugas sendiri dan sebagian masyarakat.

“Kalau sudah kenal dengan orang dalam, mau ngurus apa saja pasti selesainya cepat” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

“Tolong...ini dikerjakan dulu. Ini punya Pak A, ngurus KTP...pemohon belum tanda tangan KTP sudah jadi, Camat sudah tanda tangan. Enak, hasilnya cepat dan mudah, sehari jadi” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

c. Akurasi Pelayanan

Sementara itu, indikator berikutnya akurasi pelayanan yang berkaitan dengan apakah pelayanan tersebut bebas dari kesalahan, menunjukkan dalam setiap permohonan pelayanan masih ditemukan kesalahan-kesalahan yang berkaitan dengan hal-hal teknis, misalnya kesalahan dalam proses mencetak dokumen. Hal ini patut sebenarnya masih dapat dianggap wajar, tetapi sebagai konsumen yang ingin mendapat pelayanan yang terbaik seharusnya setiap kesalahan hendaknya dapat dikurangi bahkan tidak terdapat kesalahan sedikitpun.

Demikian harapan dari sebagian besar masyarakat selaku pengguna jasa, berikut fenomenanya:

“Selaku manusia pasti pernah berbuat kesalahan, tetapi sekarang jaman udah canggih. Mbok ya o, kalau bikin KTP itu nulis namanya jangan salah, kalau gak alamatnya yang salah atau kadang-kadang nulis tanggal lahir saja salah” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Dari pihak Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, menyadari bahwa setiap kesalahan seperti salah cetak, ada yang salah ketik merupakan murni kesalahan petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan asal kelengkapan formulir administrasinya telah diisi dengan benar dan pihaknya siap untuk memperbaiki dan mengganti setiap kesalahan tersebut dan masyarakat tidak dipungut biaya tambahan. Seperti yang terungkap sebagai berikut:

“Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan siap mengganti setiap kesalahan dan memperbaikinya secara gratis, karena itu merupakan tanggung jawab kami untuk melayani masyarakat. Masyarakat puas kami senang...” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

Mengenai apakah setiap pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan bebas dari kesalahan. Setiap manusia pastilah pernah berbuat kesalahan baik itu disengaja maupun tidak. Untuk itu setiap kesalahan dalam pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan akan diperbaiki dan diganti tanpa dipungut biaya lagi. Hal ini menunjukkan adanya komitmen dalam tanggung jawab kepada konsumen.

d. Kesesuaian Biaya Pelayanan

Indikator terakhir dalam menentukan kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan yang dilakukan dalam penelitian ini merupakan indikator besarnya biaya pelayanan, faktor biaya pelayanan dianggap penting karena faktor ini paling rawan dan krusial sekali di mata banyak pihak.

Penetapan besarnya biaya pelayanan telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Pasuruan, karena pemasukan dari Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sangat membantu dalam memperoleh Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kota Pasuruan. Selain itu, besarnya biaya pelayanan juga dengan melihat kondisi perekonomian dari warga masyarakat Kota Pasuruan. Dalam penetapan biaya pelayanan harus diperhatikan beberapa aspek sebagai berikut:

- 1) Nilai produk yang dihasilkan melalui suatu proses pelayanan tidak melebihi kewajiban atau jika dibandingkan dengan produk-produk lainnya tidak melebihi tarif yang ditentukan dalam peraturan.
- 2) Memperhatikan kondisi dan tingkat kemampuan ekonomi masyarakat.
- 3) Tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai uraian pada bab II, apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, untuk itu besarnya biaya pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dianggap wajar dan memadai oleh masyarakat. Berikut disajikan besarnya biaya pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan :

Tabel 8 Besarnya Biaya Pelayanan

No.	Jenis Pelayanan	Besarnya Biaya
1.	Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	Rp 50.000,00 – Rp 350.000,00 (tergantung bangunan)
2.	Ijin Tempat Usaha (SITU) dan Ijin HO	Rp 7.500,00 – Rp 150.000,00 (tergantung luas)
3.	Kartu Tanda Penduduk (KTP)	Rp 5.000,00
4.	Akta-akta Catatan Sipil	Rp 4.000,00
5.	Ijin Pemasangan Reklame, Spanduk dan Baliho	Rp 75.000,00 – Rp 320.000,00 (tergantung bahan & lokasi)
6.	Ijin SIPA dan Trayek Angkutan	Rp 15.000,00 – Rp 30.000,00
7.	Ijin Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras	Rp 250.000,00
8.	Ijin Penjualan Minuman Keras	Rp 2.000.000,00 – Rp 3.500.000,00 (tergantung tempat penjualan)

Sumber : Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

Namun pada kenyataannya, besarnya biaya pelayanan yang berlaku di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan melebihi tarif yang telah ditentukan.

Hal ini disebabkan karena ada sebagian masyarakat yang mengurus lewat calo yang banyak beredar di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan atau para petugas di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan berusaha untuk mengambil keuntungan dari masyarakat. Berikut disajikan ketidaksesuaian biaya pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan yang tidak sesuai aturan :

Tabel 9 Ketidaksesuaian Biaya Pelayanan

No.	Jenis Pelayanan	Perbedaan Biaya	Besarnya Biaya
1.	Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)	Rp 400.000,00	Rp 750.000,00
2.	Ijin Tempat Usaha (SITU) dan Ijin HO	Rp 550.000,00	Rp 700.000,00
3.	Kartu Tanda Penduduk (KTP)	Rp 15.000,00	Rp 20.000,00
4.	Akta-akta Catatan Sipil	Rp 6.000,00	Rp 10.000,00
5.	Ijin Pemasangan Reklame, Spanduk dan Baliho	Rp 150.000,00	Rp 470.000,00
6.	Ijin SIPA dan Trayek Angkutan	Rp 20.000,00	Rp 50.000,00
7.	Ijin Penggilingan Padi, Huller dan Penyosohan Beras	Rp 150.000,00	Rp 400.000,00
8.	Ijin Penjualan Minuman Keras	Rp 500.000,00	Rp 4.000.000,00

Sumber : Hasil Analisis

Selain alasan seperti yang disebutkan di atas, alasan penetapan besarnya biaya pelayanan disesuaikan dengan jenis pelayanan yang secara kualitatif lebih baik dapat dikenakan biaya yang agak mahal, sementara jasa pelayanan standar dikenakan biaya atau tarif yang standar pula. Pemasukan dari jenis pelayanan yang relatif mahal, akan dapat dipergunakan untuk membiayai pelayanan yang

lebih murah, melalui mekanisme subsidi silang (*cross subsidi*). Dengan cara demikian, diharapkan institusi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dapat membiayai sendiri kebutuhan operasionalnya, dengan tidak mengorbankan fungsi pelayanan yang menjadi tugas utamanya.

2) Faktor-faktor Kualitas Pelayanan Publik

a. Struktur Organisasi

Seperti telah diuraikan pada tinjauan pustaka tentang struktur organisasi yaitu susunan bagian-bagian yang mempunyai tugas dan fungsi, yang saling berhubungan serta mempunyai tanggung jawab dan wewenang dalam pemberian pelayanan publik.

Struktur organisasi yang ideal pada saat ini adalah struktur organisasi yang ramping (tidak banyak rantai birokrasi) namun mempunyai banyak fungsi. Namun, pada kenyataannya seperti yang telah dijelaskan pada bab I, bahwa keberadaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini masih juga terjadi penambahan rantai birokrasi karena di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan hanya merupakan “loket” penerimaan saja, sedangkan tempat prosesnya di instansi yang berwenang (lihat tabel 6).

Untuk menghindari kesan yang negatif ini, maka mau tidak mau Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan harus dapat bekerja secara profesional, dalam pengertian bahwa proses penyelesaian jasa pelayanan dapat dilakukan secara lebih cepat dengan kualitas yang lebih baik pula.

Dalam hal restrukturisasi dan reorganisasi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan telah lama muncul ide seperti yang terungkap dari hasil wawancara sebagai berikut :

“Apabila melihat keberadaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) di daerah-daerah lain, sulit rasanya untuk tetap mempertahankan keberadaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) ini. Seperti Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kabupaten Sidoarjo misalnya, sejak berlakunya UU 22 Tahun 1999 institusi tersebut akhirnya dilikuidasi. Memang ada sedikit kebingungan, seperti keberadaan saya disini hanya sebagai koordinator saja, sementara itu jabatan saya adalah Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Pasuruan. Jadi...saya itu ngrangkep jabatannya. Baiknya untuk Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

biar tetap eksis dibuat struktur organisasi sendiri, sehingga adanya eselon bagi Kepala Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan nantinya. Jadi semua kegiatan pelayanan terpusat di satu tempat, dan instansi yang terkait menempatkan personilnya di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) itu. Ini tentu akan lebih efisien dan efektif” (hasil wawancara dengan koordinator UPT, 2009).

Berdasar dari hal tersebut apabila dilihat keberadaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam hal struktur organisasi dari segi tingkat pembagian tugas pokok dan fungsi sudah terlihat adanya pembagian tugas pokok dan fungsi yang jelas. Karena dalam pelaksanaan sehari-hari petugas yang bertugas di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota pasuruan hanya berjumlah 10 (sepuluh) orang, yang terdiri dari:

- 1) 1 orang petugas Tata Usaha (TU);
- 2) 8 orang petugas loket pelayanan;
- 3) 1 orang petugas bagian umum.

Dari 10 (sepuluh) orang yang bertugas ini, kelemahan yang terlihat adalah tidak ada satu petugas pun yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), mereka adalah pegawai yang berstatus *Rollsstaads* atau yang lebih dikenal dengan pegawai honorer.

Sedangkan Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, hanya kadang-kadang saja datang untuk melihat dan mengecek jalannya pelayanan.

Sementara itu dalam kejelasan pelaksanaan tugas antar instansi juga terlaksana dengan baik, meskipun hal tersebut menjadi faktor penghambat dalam mempercepat waktu pelayanan dikarenakan setiap urusan pelayanan baru akan diproses setelah terkumpul beberapa formulir pengajuan dan baru dibawa ke instansi terkait. Hal ini terungkap dalam:

“Misalnya ini mas, kalau yang ngurus KTP dalam satu hari sudah terkumpul banyak baru dibawa ke Bagian Tata Pemerintahan untuk diproses. Sedangkan kalau masih sedikit nunggu dulu yang ngurus besoknya baru diproses” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Dalam hal tingkat hubungan antara atasan dan bawahan, masih terlihat adanya budaya Jawa *ewuh pakewuh* yang sangat mempengaruhi dalam hubungan bapak dengan anak. Hal ini disebut budaya paternalisme yang memandang atasan

sebagai pihak yang harus dihormati oleh bawahannya, sedangkan di lain sisi, bawahan hanya dipandang sebagai alat untuk menjalankan perintah atasannya. Ada kecenderungan bahwa aparat birokrasi yang telah menjadi pimpinan mempertahankan kedudukannya karena dirasakan mampu memberikan keuntungan finansial dan sosial.

Dampaknya adalah aparat bekerja secara lamban karena orang yang ada di dalamnya cenderung menurut dan tunduk pada atasannya tanpa memiliki inisiatif mengembangkan diri. Bawahan berada pada posisi tergantung sehingga tidak berani mengambil keputusan meskipun keputusan itu menyangkut kepentingan yang mendesak.

Banyak sekali fenomena yang dapat dipetik dari hubungan antara atasan dengan bawahan yang terjadi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini. Inilah fenomenanya:

“Di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini, untuk pemohon yang persyaratannya kurang tetapi butuh cepat, biasanya disuruh menghadap atasan langsung” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

“Sebenarnya disini tidak pernah ada yang berani mengingatkan pimpinan, sebab dianggap tidak sopan dan takut kualat” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

“Selama ini dianggap tabu dan tidak etis kalau bawahan ngomongin atasan, kalau atasan salah ya...diam saja” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

“Pimpinan disini kurang tanggap dan menghargai stafnya. Mosok, pegawai yang malas dan rajin sama saja...jadi kalau mau berprestasi itu sia-sia saja” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

“Kerja saya disini hanya sebagai pelaksana. Jadi, ya tidak punya wewenang apa-apa. Semua keputusan diserahkan sama atasan. Beliau kan yang paling tahu aturan yang berlaku. Jadi, kalau kita minta petunjuk atasan itu, supaya nantinya tidak disalahkan, misalnya kalau ada apa-apa. Soalnya kalau dipecahkan sendiri, nanti dikiranya penguasa” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

Dari fenomena yang terjadi diatas, jelas terlihat bahwa hubungan antara atasan dengan bawahannya di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan kurang terjalin hubungan yang harmonis. Hal ini apabila dibiarkan secara terus-

menerus akan mempengaruhi dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, yang berdampak pada kualitas pelayanan akan menurun.

Tidak adanya pendelegasian wewenang kepada bawahan, padahal hal tersebut sangat penting karena bawahan itu sebenarnya yang mengetahui secara langsung kebutuhan masyarakat. Petugas pelayanan adalah orang yang paling dekat dengan masalah dan peluang. Mereka tahu apa yang apa yang terjadi dari jam demi jam sampai hari demi hari dan jika memperoleh dukungan dari pimpinan, mereka dapat menciptakan solusi terbaik untuk memperbaiki organisasi sebagai satu kesatuan. Apabila pimpinan mempercayai pegawai bawahan untuk mengambil keputusan penting, artinya pimpinan menghargai pegawainya.

Pendelegasian wewenang terhadap bawahan akan merangsang pemunculan inovasi yang berkembang dari pegawai yang melaksanakan pekerjaan dan berhubungan dengan pelanggan. Dampaknya adalah munculnya semangat kerja pegawai yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih produktif. Selain diberi wewenang, bawahan juga harus dilindungi karena tidak semua pimpinan menginginkan campur tangan bawahan dalam pengambilan keputusan.

b. Kemampuan Aparat

Dalam melayani kebutuhan dari pengguna jasa maka kemampuan aparat yang bertugas dalam hal pelayanan menjadi sangat penting. Demikian juga halnya dengan kemampuan aparat di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, aparat dalam hal ini petugas di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan merupakan ujung tombak dalam bidang pelayanan.

Hal penting yang menjadi faktor penting dari kemampuan aparat di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan adalah tingkat pendidikan aparat. Apabila diperinci satu-persatu, maka dapat dilihat dalam tabel 10 sebagai berikut :

Tabel 10 Tingkat Pendidikan Aparat

No.	Jabatan	Tingkat Pendidikan
1.	Koordinator UPT	S-2
2.	Tata Usaha	S-1
3.	Petugas Locket	6 org S-1, 2 org SMA
4.	Bagian Umum	SMA

Sumber : Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

Dari komposisi tingkat pendidikan aparat seperti pada tabel 10 diatas, terlihat bahwa kemampuan aparat di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sudah tergolong baik. Hal ini dibuktikan dengan tingkat pendidikan yang tinggi (sarjana) dan hanya 3 (tiga) orang saja yang berpendidikan SMA.

Tetapi dari hasil wawancara di dapatkan bahwa kadang-kadang mereka merasa jenuh dan bosan dalam hal melayani masyarakat. Berikut ini hasil wawancaranya:

“Saya ini sarjana lho...tapi koq saya kerjanya cuma begini, cuma jaga loket. Percuma saja saya sekolah tinggi, keahlian dan kemampuan saya tidak dimanfaatkan sama sekali” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

Keluh kesah dari salah satu petugas loket di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini sebenarnya dapat untuk dipahami. Hal ini patut disayangkan karena kemampuan yang ada tidak dapat dimanfaat seoptimal mungkin. Tetapi, memang dalam hal ini tidak ada yang dapat untuk disalahkan. Apabila diteliti lebih dalam lagi bahwa status kepegawaiannya adalah masih berstatus tenaga honorer. Sehingga sulit bagi petugas tersebut untuk menuntut lebih banyak lagi, apabila nanti Pemda mengadakan penerimaan pegawai baru atau ada pengangkatan sebagai pegawai negeri sipil, ilmu dan kemampuannya dapat lebih termanfaatkan.

Indikator lain dalam variabel kemampuan aparat adalah kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal. Disini yang dimaksud adalah dalam hal penyelesaian urusan pelayanan publik, Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan berusaha untuk menyelesaikan setiap permohonan secara tepat waktu dengan secepat kemampuan yang ada.

Untuk itu diperlukan adanya kemampuan melakukan kerja sama yang baik antar instansi dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Dalam birokrasi yang meliputi serangkaian tindakan yang dilakukan aparat pelayanan yang merepresentasikan adanya pelayanan yang berdasarkan pada kemampuan aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efisien dan tidak terlalu berdasarkan pada juklak dan juknis secara kaku.

Masalah kemampuan melakukan kerja sama di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, terlihat masih menjadi kendala dan kerja sama antara atasan dan bawahan kurang tercipta dengan baik. Bawahan hanya minta petunjuk atasan kalau merasa bingung dalam memutuskan sesuatu.

“...sebagai bawahan saya hanya bertugas sebagai pelaksana saja. Jadi tidak punya wewenang apa-apa. Semua keputusan diserahkan ke atasan. Beliau kan yang paling tahu aturan yang berlaku. Jadi, kalau kita minta petunjuk atasan itu, supaya nantinya kalau ada apa-apa tidak disalahkan. Soalnya, kalau dipecahkan sendiri nanti dikiranya penguasa” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

“Sebagai pegawai apabila ada pekerjaan yang tidak pas, maka harus minta petunjuk atasan soalnya sebagai bawahan harus loyal. Loyalitas itu wajar-wajar saja, supaya setiap tindakan yang kita ambil itu benar. Jadi, kebijakan tetap ada di tangan atasan” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

Dalam hal kemampuan kerja sama ini, masyarakat pengguna jasa pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan tidak tahu-menahu akan apa dan bagaimana yang terjadi dengan proses hubungan antara atasan dan bawahan dalam hal kemampuan kerja sama.

“Saya kesini mau mengurus KTP yang habis masa berlakunya, kalau ditanya tentang hal yang berkaitan dengan tugasnya...saya tidak tahu” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

“Karyawan disini baik-baik koq. Mereka kelihatan kompak...tapi gak tahu ya yang sebenarnya” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Di setiap organisasi menuntut harus selalu mengevaluasi setiap hasil kegiatannya secara berkala, agar dapat diketahui perkembangan organisasinya tersebut, apakah organisasi tersebut perlu untuk dilanjutkan atau tidak.

Di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan setiap aparat yang terkait dituntut untuk dapat mempunyai kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan yang dialami organisasi. Setiap ada perubahan dalam organisasi yang

bertujuan untuk memperbaiki kekurangan dalam hal pelayanan dan keluhan-keluhan dari masyarakat, maka setiap aparat harus tanggap dengan perubahan tersebut.

Seperti halnya dalam penyusunan visi, misi dan sistem pemberian pelayanan dilakukan dengan melibatkan atasan dan bawahan sehingga membuat mereka merasa memiliki tanggung jawab sama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa.

Juga perlu diadakan pertemuan rutin antar pegawai dan antar instansi terkait untuk saling memberikan masukan tentang kesulitan-kesulitan yang dialami dan keputusan yang dibuat menyalahi aturan organisasi. Dari sini bisa dipantau apakah perubahan dalam organisasi apakah menyimpang dari visi dan misi organisasi.

Selanjutnya, dalam hal kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan sebenarnya telah diatur pelaksanaannya sesuai dengan Peraturan Daerah yang berlaku. Kegiatan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dimulai pukul 07.00 dan pelayanan berakhir sampai pukul 13.00. Selanjutnya berkas permohonan dikumpulkan dan diajukan ke instansi terkait.

Tetapi pada kenyataannya, dari hasil observasi ditemukan bahwa bila tidak ada masyarakat yang datang, maka banyak diantara petugas yang santai-santai sambil ngobrol atau bahkan ada yang main catur.

Dalam hal kecepatan dalam melaksanakan tugas, petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dapat bekerja secara cepat dalam artian setiap ada masyarakat yang ingin membutuhkan pelayanan, dengan cekatan petugas segera tanggap melayani.

“Saya merasa puas dengan cara kerja petugas di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, begitu saya datang ke loket...langsung ada petugas yang menanyakan, Ada yang bisa dibantu...?” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Dari hasil wawancara tersebut, menunjukkan adanya ketimpangan antara petugas di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan yang mampu bekerja secara cepat tetapi mempunyai kebiasaan bila tidak ada kerjaan mereka santai-santai sambil ngobrol atau bahkan main catur.

“Sebagai pelayan masyarakat memang harus bekerja secara cepat dalam melayani masyarakat, tetapi di lain pihak saya masih dapat mentolerir bila ada bawahan saya yang ngobrol atau main catur di waktu jam dinas, asalkan pada waktu itu tidak ada masyarakat yang mengajukan pelayanan” (hasil wawancara dengan koordinator UPT, 2009).

Dari jawaban Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini maka terjawablah ketimpangan yang terjadi, sebagai atasan masih mentolerir bawahannya asalkan tugas pokoknya sebagai pelayan masyarakat tidak terabaikan.

Apabila selama ini petugas pelayanan tidak bersemangat untuk memberikan pelayanan terbaik kepada pengguna jasa karena masih kurangnya tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik. Lemahnya semangat ini disebabkan tidak adanya kewajiban dan bentuk penghargaan apabila telah memberikan pelayanan yang baik. Akibatnya, pelayanan menjadi tidak inovatif.

“Para petugas disini sepertinya tingkat kreativitasnya rendah, kalau ada yang gak ngerti atau masih bingung...saya disuruh tunggu dulu, mungkin itu nanya dulu ke bosnya” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Ada juga sebagian masyarakat yang sangat menyayangkan kurangnya daya kreativitas petugas, hal ini terungkap dalam:

“Sikap petugas disini seperti ndoro saja, suka seenaknya sendiri. Katanya mereka itu abdi masyarakat, tapi kenyataannya koq terbalik gini, malahan masyarakat yang nurutin kemauan petugas kalau mau urusannya lancar” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Petugas di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan tidak dituntut untuk mengambil keputusannya sendiri karena selama ini pekerjaan yang dihasilkan seolah-olah tidak ada yang menilainya. Hal ini ternyata sangat sesuai dengan jawaban petugas tentang hubungan antara atasan dengan bawahan (lihat halaman 85).

Berarti, masalah yang muncul antara lain disebabkan adanya atasan dalam hal ini Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan yang kurang tanggap terhadap bawahannya yang bertugas sebagai petugas yang melayani kepentingan masyarakat.

Sebagai institusi yang bertugas melayani publik dalam hal ini masyarakat, Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan yang diwakili oleh Koordinatornya

secara periodik memberikan pertanggung jawaban kepada Walikota Pasuruan. Hal-hal yang dilaporkan adalah mengenai laporan keuangan hasil pemasukan dari Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan. Ini penting sekali karena laporan keuangan tersebut akan dipertanggung jawabkan kepada masyarakat dalam bentuk pembangunan melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD).

“Kami yang bertugas di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan bertanggung jawab langsung ke pak Walikota. Setiap hari pemasukan dari hasil pelayanan publik disetor ke Kantor Kas Daerah Kota Pasuruan dan laporannya setiap bulan sekali dilaporkan ke Walikota” (hasil wawancara dengan koordinator UPT, 2009).

Keberhasilan dalam hal pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan tidak dapat terlepas dari tingkat keikutsertaan dalam pelatihan atau kursus yang berhubungan dengan bidang tugasnya. Sebab peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) perlu mendapatkan prioritas sebagai bagian dari peningkatan komitmen pengembangan pegawai.

Selain itu, dengan mengikutsertakan pegawai pada program-program pelatihan mengenai dasar-dasar manajemen organisasi terbuka, kepemimpinan dan penerapan organisasi adaptif diharapkan dapat meningkatkan penguasaan mereka akan konsep-konsep pelayanan publik yang baik.

Adapun jumlah diklat teknis fungsional yang sudah diikuti adalah:

Tabel 11 Diklat Teknis Fungsional yang Pernah Diikuti

No.	Jenis Diklat	Yang Sudah Mengikuti
1.	Pelayanan Prima	Semua
2.	Manajemen Publik	5 orang
3.	Keuangan Daerah	3 orang
4.	Strategi dan Manajemen Mutu	5 orang
5.	Kepemimpinan	2 orang

Sumber : Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan

Dari uraian diatas, para petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dapat dikatakan sudah memahami bagaimana cara memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tinggal penerapannya di lapangan yang harus diwujudkan.

c. Sistem Pelayanan

Sistem pelayanan adalah suatu rangkaian yang saling berkaitan secara utuh membentuk kebulatan dalam rangka memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sebagai pengguna jasa dari pelayanan publik. Untuk itu dalam rangka memberikan kualitas pelayanan yang terbaik maka Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan harus memperhatikan setiap tuntutan dari konsumen sebagai pengguna jasa dari pelayanan publik yang diselenggarakan.

Sesuai tujuan organisasi di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam menentukan keberhasilan kualitas pelayanan publik maka salah satu syarat yang sangat *significant* untuk diperhatikan adalah adanya kenyamanan dalam memperoleh pelayanan yang berkaitan dengan lokasi tempat pelayanan.

Kenyataan yang ada di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan menunjukkan bahwa faktor kenyamanan bagi masyarakat kurang diperhatikan. Hal ini terlihat dari kondisi ruang pelayanan yang tidak memperhatikan faktor kenyamanan seperti yang distandardkan (lihat hal 23).

Keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan diungkapkan seperti:

“Ini gimana sih, mosok kantor kok kotor dan panas sekali. Masyarakat gimana bisa betah kalau disuruh ngurus IMB di sini” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

“Putung rokok berserakan dimana-mana, ada sampah kertas...petugas kebersihannya malas kali ya!!” (hasil wawancara dengan masyarakat, 2009).

Menanggapi hal ini, Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan menegaskan:

“Kami menyadari bahwa keberadaan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam melayani masyarakat masih jauh dari sempurna. Tetapi hal ini kami konsultasikan dengan Walikota, bahwa anggaran tahun depan akan dipercantik dengan melengkapinya sesuai kebutuhan masyarakat” (hasil wawancara dengan koordinator UPT, 2009).

Selain hal tersebut diatas, dalam mendukung sistem pelayanan, pihak Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan juga memberikan kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan berkaitan dengan pelayanan publik yang diberikan.

Hal tersebut dilakukan sebagai upaya dalam rangka menjalin hubungan dengan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani dengan baik. Apabila ada keluhan dari masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan publik, masyarakat dapat mengadukan keluhan tersebut melalui media massa Radar Bromo atau melalui radio Ramapati FM 103 Mhz. Dari kedua media massa tersebut selain sebagai sarana bagi masyarakat untuk mengadukan keluhan-keluhan yang berkaitan dengan pelayanan publik juga digunakan sebagai sarana informasi dari Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan untuk memberikan penerangan kepada masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan publik juga.

Selain itu, pihak Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan juga memberikan informasi Kepada masyarakat melalui pemasangan spanduk-spanduk yang dipasang di jalan-jalan protokol. Masih dalam hal informasi dibuka jalur-jalur khusus (*hotline*) yang menghubungkan Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dengan masyarakat pengguna jasa untuk dapat menyampaikan masalah yang dihadapi berkaitan dengan pemberian pelayanan publik. *Hotline* tersebut berupa nomor telepon bebas pulsa yang dapat dihubungi dengan mudah oleh pengguna jasa.

Berkaitan dengan perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan, Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pihak Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan menjamin dan memberikan perlindungan terhadap konsumen apabila ada kesalahan (lihat halaman 80). Hal ini terungkap dalam:

“Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan siap mengganti setiap kesalahan dan memperbaikinya secara gratis, karena itu merupakan tanggung jawab kami untuk melayani masyarakat. Masyarakat puas kami senang...” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

Untuk menjamin perlindungan konsumen, Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan melakukan evaluasi secara berkala. Dimaksudkan untuk memberikan penilaian secara menyeluruh. Selain itu, masyarakat juga perlu

dilibatkan dalam memberikan penilaian dengan jalan menggunakan temu pengguna jasa untuk menjangkau keluhan, saran dan kritik dari masyarakat.

Berdasarkan kesemuanya, maka dalam membentuk sistem pelayanan terbaik maka yang harus ditempuh adalah menjalankan cara terbaik dalam memberikan pelayanan yang berkualitas.

“Pelayanan yang berkualitas dan handal, tarif yang wajar dan affordable, pelayanan yang bersahabat, memperluas cakupan pelayanan, melayani dengan baik atau tidak membebani masyarakat” (hasil wawancara dengan petugas UPT, 2009).

C. Pembahasan

1) Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah dalam suatu birokrasi pemerintahan sudah menjadi rahasia umum bahwa kualitasnya rendah. Namun hal ini tidak menjadikan alasan utama untuk tetap pesimistik atas perubahan yang mungkin terjadi dalam paradigma pelayanan yang selama ini menempatkan aparat dengan birokrasinya pada posisi yang harus dilayani, tetapi harus berubah kepada paradigma yang menempatkan pengguna jasa (konsumen) pada posisi yang lebih tinggi.

Upaya pergeseran paradigma yang dimaksud diatas, secara ideal harus dimulai dari kemauan (*goodwill*) pemerintah, melalui penyempurnaan kebijakan-kebijakan di bidang pelayanan. Oleh karena itu orientasi pelayanan harus berubah dari sekedar memenuhi kebutuhan pengguna jasa kearah pelayanan yang memuaskan pengguna jasa disertai dengan perilaku pelayanan secara tertulis. Untuk dapat mencapai taraf pelayanan seperti ini, pelayan atau aparat tidak hanya dituntut harus menguasai teknik pelayanan (IQ) tetapi juga harus memiliki kesadaran emosional (EQ), agar tercapai pelayanan yang memuaskan dan sepenuh hati sesuai dengan standar pelayanan yang berkualitas.

a. Ketepatan Waktu Pelayanan

Waktu penyelesaian pelayanan adalah jangka waktu penyelesaian suatu pelayanan publik mulai dari dilengkapinya/dipenuhinya persyaratan teknis dan

atau persyaratan administratif sampai dengan selesainya suatu proses pelayanan. Unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan harus berdasarkan nomor urut permintaan pelayanan, yaitu yang pertama kali mengajukan pelayanan harus lebih dulu dilayani/diselesaikan apabila persyaratan yang diperlukan sudah lengkap, hal ini pun sudah dilakukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

Di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini setidaknya terdapat 3 unit komputer dan 2 mesin ketik, diharapkan dengan adanya komputer dan mesin ketik para petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dapat melayani masyarakat dengan cepat, dengan semakin cepat pelayanan yang diberikan maka tingkat kepuasan masyarakat sebagai konsumen akan tinggi.

Tetapi masih ada satu kelemahan, yaitu sistem komputerisasi yang ada di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan masih belum mempunyai jaringan *on-line* antar instansi terkait yang menyebabkan masih ditemukan tidak konsistennya antara waktu tunggu dengan waktu penyelesaiannya yang dilaksanakan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan (seperti yang terlihat pada tabel 7).

Sudah seharusnya sistem komputerisasi yang digunakan dapat terhubung dengan instansi terkait agar pelayanan yang diberikan semakin cepat dan juga yang terpenting masyarakat sebagai pengguna jasa merasa puas, karena pada hakikatnya kualitas ditentukan hanya oleh pelanggan (Coupet dalam Osborne dan Gaebler, 1992)

b. Kemudahan Pengajuan Permohonan dan Kelengkapan Administrasi

Konsep tentang kualitas pelayanan sangat perlu untuk dipahami sebelum kita mengkaji lebih lanjut. Beberapa peneliti pernah melakukan penelitian bahwa ada 7 (tujuh) hal yang harus dihindari oleh pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, ketidaktahuan pemerintah akan hal ini menyebabkan timbulnya jurang pemisah antara masyarakat dengan pemerintahnya, yaitu:

1. Apatis;
2. Menolak berurusan;
3. Bersikap dingin;
4. Memandang rendah;
5. Bekerja bagaikan robot;

6. Terlalu ketat pada prosedur;
7. Seringnya melempar urusan kepada pihak lain

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

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

Selain itu, Zeithaml, Valarie A., (et.al) (1990) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

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

Dari penelitian yang telah dilakukan kemudahan pemberian pelayanan publik seringkali di salah artikan oleh petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan. Para petugas seakan memosisikan dirinya sebagai pihak yang dibutuhkan sehingga masyarakat sebagai pengguna jasa seringkali dipandang rendah oleh para petugas. Diskriminasi seringkali dialami oleh kelompok marginal dalam masyarakat, seperti kelompok miskin dan minoritas, sementara untuk orang yang tergolong kaya atau sudah dikenal di kalangan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan mau mengurus apa saja dapat selesai dengan cepat, padahal prinsip pelayanan publik itu adalah tidak memihak individu atau kelompok manapun

Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan harus betul-betul membenahi mental para petugasnya, karena perlakuan diskriminatif petugas terhadap masyarakat dalam hal ini sebagai pengguna jasa ditakutkan akan mencoreng citra pelayanan publik itu sendiri.

c. Akurasi Pelayanan

Dalam pembahasan tentang akurasi pelayanan ini adalah apakah pelayanan yang diberikan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan bebas dari

kesalahan. Dalam penelitian yang telah dilakukan ditemukan bahwa masih ditemukannya kesalahan-kesalahan yang bersifat teknis seperti proses mencetak dokumen. Tentunya dengan adanya kesalahan yang bersifat teknis ini masyarakatlah yang paling dirugikan sebagai pengguna jasa, masyarakat tentu menginginkan pelayanan yang diberikan bebas dari kesalahan atau paling tidak dikurangi.

Dari pihak Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sendiri bila terjadi kesalahan dalam hal teknis yang murni kesalahan petugas sendiri, seperti salah ketik ataupun salah cetak, maka pihaknya akan memperbaiki atau bahkan mengganti setiap kesalahan tersebut tanpa biaya apapun, asalkan kelengkapan formulir administrasinya telah diisi dengan benar.

Dengan adanya tanggung jawab dari Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini maka komitmen untuk melindungi *costumer* telah dijalankan dengan baik dan ini akan menjadikan nilai tambah bagi warga masyarakat yang ingin mengurus pelayanan perijinan maupun non perijinan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

d. Kesesuaian Biaya Pelayanan

Biaya pelayanan adalah segala biaya dan rinciannya dengan nama atau sebutan apapun sebagai imbalan atas pemberian pelayanan umum yang besaran dan tata pembayarannya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam penetapan biaya pelayanan harus diperhatikan beberapa aspek sebagai berikut:

1. Nilai produk yang dihasilkan melalui suatu proses pelayanan tidak melebihi kewajiban atau jika dibandingkan dengan produk-produk lainnya tidak melebihi tarif yang ditentukan dalam peraturan.
2. Memperhatikan kondisi dan tingkat kemampuan ekonomi masyarakat.
3. Tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penetapan besarnya biaya pelayanan telah ditetapkan dengan Peraturan Derah Kota Pasuruan. Selain itu, besarnya biaya pelayanan juga dengan melihat kondisi perekonomian dari warga masyarakat Kota Pasuruan, untuk itu besarnya biaya pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dianggap wajar

dan memadai oleh masyarakat. Tetapi besaran biaya pelayanan ini melebihi tarif yang telah ditentukan, karena sebagian besar masyarakat mengurusnya lewat calo. Keberadaan calo di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan bisa dikatakan menjadi dilema, di satu sisi keberadaan mereka sangat membantu masyarakat jika ingin mengurus pelayanan perijinan maupun non perijinan tidak perlu susah-susah, hanya dengan menyuruh calo tersebut maka semua urusan dan persyaratannya akan beres, tentunya dengan resiko kita akan membayar lebih mahal. Di satu sisi juga akan merugikan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan itu sendiri, karena ini bisa dikatakan termasuk pungutan liar dan juga ada oknum UPT sendiri yang bekerja sama dengan mereka.

Dalam besaran biaya pelayanan ini, peneliti sendiri beranggapan bahwa Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan paling tidak bisa meminimalkan biaya transaksi tersebut. Seperti yang saya utarakan pada awal bab I, Jenis pelayanan yang secara kualitatif lebih baik dapat dikenakan biaya yang agak mahal, sementara jasa pelayanan standar dikenakan biaya atau tarif yang standar pula. Pemasukan dari jenis pelayanan yang relatif mahal, akan dapat dipergunakan untuk membiayai pelayanan yang lebih murah, melalui mekanisme subsidi silang (*cross subsidi*). Dengan cara demikian, diharapkan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dapat membiayai sendiri kebutuhan operasionalnya, dengan tidak mengorbankan fungsi pelayanan yang menjadi tugas utamanya.

Dari kesemua uraian pada bab ini, jelas menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan masih perlu diperbaiki dan ditingkatkan lagi. Dengan demikian terjawablah sudah pertanyaan awal pada bab permasalahan.

2) Faktor-faktor Kualitas Pelayanan Publik

Dalam melihat hubungan antar variabel dalam penelitian ini yaitu antara variabel bebas (*independent variabel*) dengan variabel terikat (*dependent variabel*), maka akan diuraikan hubungan yang ada sehingga variabel yang ada mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

a. Struktur Organisasi

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

Sementara itu dalam konsep lain dikatakan bahwa struktur organisasi juga dapat diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno 1997). Pengertian ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Robbins (1995) bahwa struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Lebih jauh Robbins mengatakan bahwa struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu : kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. Kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu kegiatan itu dilaksanakan (*Standard Operating Procedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. Sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi.

Dalam pembahasan mengenai struktur organisasi ini, akan diawali dari konsep bahwa struktur organisasi dalam penelitian ini adalah susunan bagian-bagian yang mempunyai tugas dan fungsi yang saling berhubungan serta mempunyai tanggung jawab dan wewenang dalam pelayanan publik.

Dari hasil penelitian diperoleh bahwa struktur organisasi di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini masih terdapat kelemahan yaitu dari 10 (sepuluh) orang yang bertugas tidak ada satupun yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), mereka adalah pegawai yang berstatus honorer. Adapun juga

faktor penghambat dalam hal ketepatan waktu pelayanan dikarenakan setiap pelayanan baru akan diproses setelah banyak formulir telah terkumpul

Sementara itu dalam hubungan antara atasan dan bawahan masih ditemukan budaya paternalisme, yang memandang atasan sebagai pihak yang harus dihormati oleh bawahannya, dampak dari budaya paternalisme ini adalah aparat bekerja lamban karena orang yang ada di dalamnya cenderung menurut dan tidak punya inisiatif dalam mengembangkan pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

Dari sini peneliti berpendapat bahwa struktur organisasi yang lebih efisien akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik itu sendiri. Disini yang dimaksudkan adalah dengan mengembalikan fungsi dari Unit Pelayanan Terpadu (UPT) yang tidak hanya berfungsi sebagai loket saja tetapi lebih pada hakikatnya sebagai unit pelayanan satu atap, yaitu setiap unit kerja dari masing-masing instansi berada di lokasi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) tersebut, sehingga setiap ada permohonan pelayanan dapat langsung diproses. Hal ini akan semakin meningkatkan kualitas pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan.

b. Kemampuan Aparat

Siapa yang disebut aparatur pemerintah, adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri (Tayibnapsis, 1993), sedangkan menurut Moerdiono (1988) mengatakan aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden Republik Indonesia.

Dengan kata lain aparatur negara atau aparatur adalah para pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan negara, baik yang bekerja di dalam tiga badan eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun mereka yang sebagai TNI dan pegawai negeri sipil pusat dan daerah yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dalam pembahasan mengenai kemampuan aparat ini, akan diawali dari konsep bahwa kemampuan aparat dalam penelitian ini adalah suatu keadaan yang

menunjukkan pengetahuan, kemampuan dan kemauan dari aparat untuk melaksanakan tugas dalam rangka memperlancar tujuan organisasi.

Dari hasil penelitian diperoleh bahwa kemampuan aparat yang semakin tinggi dan semakin baik maka akan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan yaitu akan semakin baik. Tetapi dalam kasus di Kota Pasuruan ini dalam hal kemampuan aparat, indikator pendidikan aparat ternyata tidak sesuai dengan konsep yang ada. Dimana dalam konsep yang ada semakin tinggi pendidikan aparat maka kemampuannya semakin baik, tetapi kasus di Kota Pasuruan tingkat pendidikan aparat tidak membawa pengaruh yang *significant* terhadap kemampuan aparat dalam hal kualitas pelayanan.

Oleh karena itu dengan kualitas pelayanan yang semakin baik maka kemampuan aparat sebagai pelaksana dari pelayanan tersebut harus semakin baik pula.

c. Sistem Pelayanan

Secara definisi sistem adalah suatu jaringan yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dalam suatu usaha atau urusan (Prajudi, 1992), bisa juga diartikan sebagai suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh (Pamudji, 1981).

Untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri.

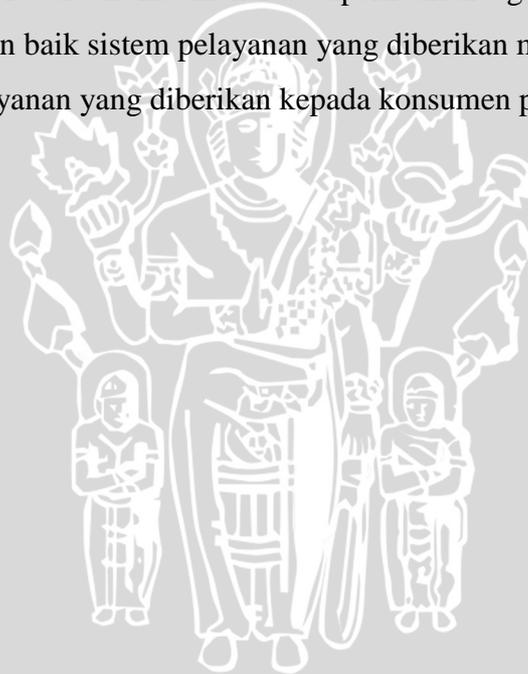
Dalam pembahasan mengenai sistem pelayanan ini, akan diawali dari konsep bahwa sistem pelayanan adalah rangkaian yang kait mengkait secara utuh membentuk kebulatan dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sesuai tujuan organisasi.

Di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan ini sistem pelayanan sudah berjalan cukup baik dikarenakan sudah memberikan kejelasan informasi

yang berkaitan dengan pelayanan publik yang diberikan. Hal ini dilakukan dalam rangka menjalin hubungan dengan masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Apabila ada pengaduan cukup dengan mengadukan ke media massa cetak maupun elektronik yang telah ditunjuk untuk menampung pengaduan dari masyarakat tersebut, dan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan akan berusaha secepat mungkin mengatasi keluhan tersebut.

Berkaitan dengan perlindungan konsumen apabila ada kesalahan (*Human Error*) dalam pelayanan publik, maka Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan akan mengganti setiap kesalahan dan memperbaikinya tanpa dipungut biaya apapun.

Namun terlepas dari penjelasan diatas sistem pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan masih harus diperhatikan agar lebih baik lagi. Karena dengan semakin baik sistem pelayanan yang diberikan maka akan semakin baik pula kualitas pelayanan yang diberikan kepada konsumen pengguna jasa.



BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab IV hasil dan pembahasan, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kualitas pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dapat dikatakan masih rendah, hal ini disebabkan antara lain:
 - a. Masih tidak konsistennya antara waktu tunggu dengan waktu penyelesaian dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai konsumen.
 - b. Sistem komputerisasi yang masih belum dimaksimalkan.
 - c. Dalam hal menetapkan persyaratan administrasi, Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan tidak terlalu kaku asalkan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan, walaupun masih ditemukan adanya diskriminasi dalam pemberian pelayanan publik.
 - d. Biaya pelayanan yang ditetapkan tergolong wajar dan sesuai dengan kemampuan masyarakat.
2. Struktur organisasi di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan belum dapat berjalan sesuai yang diharapkan, disebabkan karena:
 - a. Struktur organisasi yang ada belum menunjukkan kondisi yang baik.
 - b. Dalam menjalankan tugasnya, terdapat hubungan yang kurang harmonis antara atasan dan bawahan.
 - c. Koordinator Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam hal ini bertindak sebagai atasan kurang memberikan pendelegasian wewenang kepada bawahan.
3. Kemampuan aparat di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dinilai cukup baik, hal ini disebabkan karena:
 - a. Tingkat pendidikan aparat sudah baik, karena semuanya pernah mengenyam dunia pendidikan.
 - b. Pelayanan kepada masyarakat dilayani dengan tanggap dan cepat, namun daya inisiatif dan kreativitas masih kurang, terlalu prosedural.

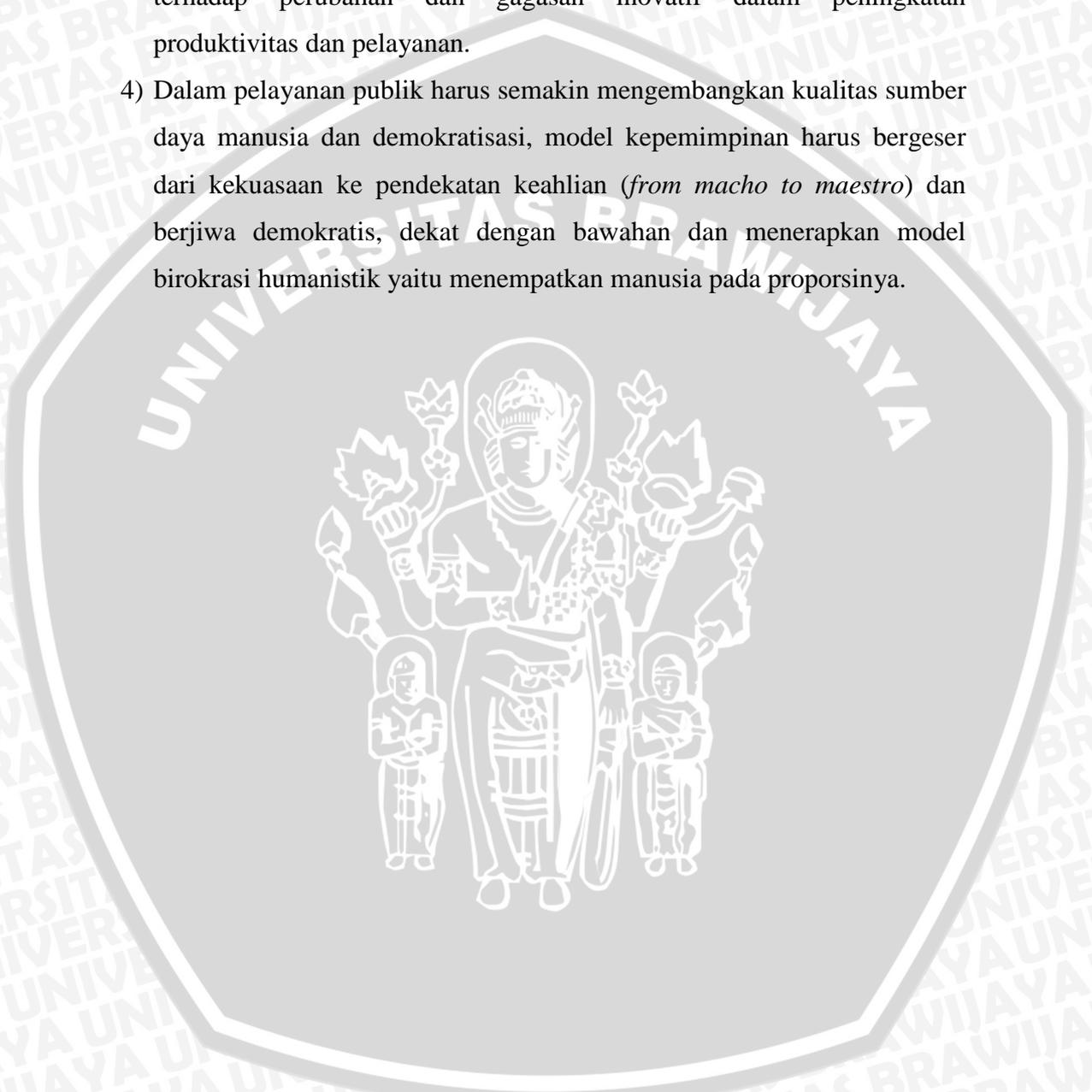
- c. Pihak atasan kurang tanggap terhadap bawahan.
 - d. Laporan pelaksanaan kegiatan secara rutin terutama laporan keuangan dilaporkan kepada Walikota Pasuruan.
 - e. Dalam mengembangkan keahliannya, aparat di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sering mengikuti diklat teknis fungsional.
4. Dalam hal sistem pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan masih rendah dikarenakan:
- a. Kondisi ruang pelayanan masih kotor dan kenyamanan dari masyarakat kurang diperhatikan.
 - b. Infomasi tentang pelayanan yang diberikan sangat baik dengan melibatkan pihak media massa sehingga masyarakat dapat dengan mudah untuk memantaunya.
 - c. Dalam pemberian perlindungan terhadap hasil pelayanan, adanya kesanggupan penggantian setiap hasil pelayanan yang mengalami kesalahan.

B. Saran

Berdasarkan hasil kesimpulan pelaksanaan pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan, adapun hal-hal perlu disarankan untuk mendapatkan perhatian dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah sebagai berikut:

- 1) Ditinjau dari stuktur organisasi yang ada sudah waktunya pemberlakuan Unit Pelayanan Terpadu (UPT) seperti konsep aslinya, tidak hanya sebagai loket penerima saja, tetapi di lokasi Unit Pelayanan Terpadu itu juga terdapat instansi pemroses yang berwenang.
- 2) Dilihat dari kemampuan aparat, harus melaksanakan prinsip "*The right man in the right place*" maka dalam pendelegasian tugas dan wewenang serta pemberian kesempatan kepada pegawai untuk memegang tanggung jawab perorangan harus jauh dari pola pendekatan hubungan pribadi, tetapi lebih ditekankan pada objektifitas kualitas keahlian dan kecakapan individu penerima wewenang.

- 3) Mengikuti arus informasi yang semakin cepat, maka penggunaan sistem komputerisasi *online* yang dapat diakses langsung oleh masyarakat harus segera diterapkan, selain akan mempercepat proses pelayanan publik juga agar lebih membuka diri terhadap gagasan-gagasan inovatif, peka terhadap perubahan dan gagasan inovatif dalam peningkatan produktivitas dan pelayanan.
- 4) Dalam pelayanan publik harus semakin mengembangkan kualitas sumber daya manusia dan demokratisasi, model kepemimpinan harus bergeser dari kekuasaan ke pendekatan keahlian (*from macho to maestro*) dan berjiwa demokratis, dekat dengan bawahan dan menerapkan model birokrasi humanistik yaitu menempatkan manusia pada proporsinya.



PEDOMAN WAWANCARA

Pertanyaan untuk Koordinator dan petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan:

1. Pelayanan Publik apa saja yang diberikan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
2. Bagaimana prosedur pelayanan publik di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
3. Bagaimana dengan persyaratan, biaya dan waktu yang dibutuhkan dalam mengurus pelayanan tersebut?
4. Upaya apa sajakah yang telah dilakukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik?
5. Upaya apa yang dilakukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan untuk meningkatkan waktu pelayanan?
6. Bagaimana tanggapan bapak terhadap keluhan masyarakat tentang keterlambatan waktu penyelesaian pelayanan disini?
7. Bagaimana pengaruh tingkat pendidikan terhadap tugas-tugas yang diemban oleh para petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
8. Bagaimana bila masyarakat dalam mengurus perijinan tetapi persyaratannya kurang lengkap? Dan bagaimana prosedurnya kalau terjadi kasus seperti ini?
9. Upaya apa yang dilakukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan apabila ada kesalahan dalam hal teknis pelayanan yang dilakukan oleh petugas?
10. Bagaimana Dalam hal restrukturisasi dan reorganisasi Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan itu sendiri?
11. Bagaimana hubungan antara petugas dan koordinator Unit Pelayanan (UPT) Kota Pasuruan?
12. Upaya apa yang dilakukan oleh Koordiantor Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan untuk meningkatkan tanggung jawab petugas dalam melaksanakan tugasnya?

13. Bagaimana keadaan dan kelengkapan sarana dan prasarana kantor yang dimiliki oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
14. Upaya apa yang dilakukan petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan untuk meningkatkan sarana dan prasarana kantor?

Pertanyaan untuk warga masyarakat:

1. Apakah anda pernah mengurus surat perijinan maupun non perijinan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
2. Menurut anda bagaimana sikap petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sekarang ini dalam memberikan pelayanan?
3. Apakah anda mengetahui prosedur pelayanan yang ditetapkan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota pasuruan?
4. Menurut anda bagaimana biaya pelayanan publik disini? Mahal/Sedang/Murah
5. Berapa lama waktu yang anda butuhkan untuk mengurus surat-surat perijinan maupun non perijinan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
6. Apakah waktu pelayanan yang sudah ditentukan oleh Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan sudah sesuai dengan prosedur?
7. Bagaimana menurut saudara tentang tingkat kesopanan dan keramahan petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
8. Apakah anda mengalami kesulitan sewaktu meminta pelayanan pada Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
9. Apakah anda sudah puas dengan kinerja Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam pelayanan publik sekarang ini?
10. Menurut anda bagaimana kinerja petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan?
11. Bagaimana menurut anda tentang ketelitian petugas Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat?
12. Apakah anda mengalami perbedaan pada saat membutuhkan pelayanan di Unit Pelayanan Terpadu (UPT) Kota Pasuruan? (ketika anda sedang

dilayani kemudian datang seseorang yang dikenal oleh petugas yang sedang melayani anda kemudian anda diselahi, lalu petugas menyuruh anda menunggu dan petugas itu melayani orang yang dikenalnya itu terlebih dahulu)

