

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Masalah

Transisi reformatif yang bergulir sejak dimulai tahun 1998 hingga saat ini, bersamaan dengan arus globalisasi memberikan peluang sekaligus tantangan bagi perbaikan tata pemerintahan dan tata bernegara. Era globalisasi yang ditandai dengan tidak adanya batas-batas negara memberikan peluang sekaligus tantangan bagi seluruh negara. Salah satu peluang yang dapat dimanfaatkan adalah banyaknya informasi yang dapat diserap oleh masyarakat sejalan dengan berkembangnya teknologi yang mendukung. Sementara itu terdapat berbagai tantangan organisasi untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik, yang tidak hanya dituntut bagi sektor privat, namun sektor publik pun dituntut hal yang sama. Perubahan besar tersebut mendorong pemerintah untuk kembali memahami arti pentingnya suatu kualitas pelayanan untuk publik serta pentingnya dilakukan perbaikan mutu pelayanan publik. Perbaikan kualitas pelayanan pemerintah untuk publik senantiasa menjadi tuntutan. Dalam perkembangan terkini, disuatu era transisi dengan rakyat yang mencitakan kehidupan yang lebih demokratik fungsi pemberian pelayanan publik telah menjadi arus utama dimana-mana, teramati sebagai gelombang peradaban dunia. Badan-badan pemerintahan dengan segenap jajarannya dalam kebijakan dan penyediaan pelayanan publik dituntut untuk selalu menghormati hak-hak asasi rakyat, dan tanggap untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan warga publik. Ditengah perkembangan yang seperti ini, siapapun yang mengemban tugas pemerintahan mesti menyadari sepenuhnya norma pemerintahan, bahwa kewenangan yang melekat pada instansi birokrasi

pemerintahan itu sesungguhnya bersumber dari suara rakyat yang diberikan semasa penyelenggaraan pemilihan umum. Proses ini merupakan langkah paradigmatis yang menjadikan rakyat sebagai "sang penerima pelayanan" dengan jajaran birokrasi sebagai "sang pelayan". Konsepsi ini telah mengubah secara besar-besaran konsepsi klasik dan tradisional tentang status kelembagaan pemerintahan, sejalan dengan derap langkah modernisasi dan reformasi birokrasi pada takaran demokratisasi sebagai spirit birokrasi, yang terus bermetamorfosis sejalan dengan "arah zaman".

Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Lebih jelasnya dinyatakan oleh Sianipar (1998:5), pelayanan publik dapat dinyatakan sebagai segala sesuatu bentuk barang dan jasa, yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sebagai upaya meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik, maka diperlukan pengaturan hukum yang tegas. Sebab pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negaranya dari penyalahgunaan wewenang di dalam memperoleh pelayanan publik.

Pelayanan publik dapat dinyatakan sebagai segala bentuk pelayanan di sektor publik, yang dilaksanakan aparatur pemerintah, dalam bentuk penyediaan barang dan atau jasa sesuai kebutuhan masyarakat, berdasarkan aturan-aturan hukum perundang-undangan yang berlaku. Dalam hubungan ini salah satu fungsi penting dan utama instansi pemerintah adalah sebagai perangkat pemberi pelayanan. Sebagus itu rencana dan ideloginya, tetapi pelaksanaan kewajiban untuk menyediakan dan memberikan jasa pelayanan oleh berbagai

instansi pemerintah kepada masyarakat, dalam kenyataannya masih belum bisa memberikan kepuasan kepada warga masyarakat. Sudah menjadi rahasia umum bahwa kondisi pelayanan publik di Indonesia masih dinilai buruk oleh masyarakat pengguna pelayanan publik. Berbagai keluhan dan kritik banyak disuarakan masyarakat kepada lembaga pemerintah penyelenggara pelayanan berkait dengan kondisi pelayanan kepada masyarakat baik di tingkat pusat maupun di daerah. Kasus demi kasus dalam berbagai sektor pelayanan terjadi, sementara praktek pelayanan publik masih dirasakan gamang dan hanya sekedar memenuhi tuntutan tugas dan peraturan. Oleh karena itu reformasi kebijakan bidang penyelenggaraan pelayanan publik, harus dilakukan secara menyeluruh, agar tidak terfragmentasi secara sektoral dan tanpa koherensi yang logis, serta terselenggara bersesuai dengan tingkat perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Reformasi didefinisikan sebagai perubahan radikal untuk perbaikan di berbagai bidang dalam suatu masyarakat atau negara.

Kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah sering kali dianggap sebagai cermin kualitas birokrasi secara umum di Indonesia. Pelayanan publik terkait dengan sistem, sumber daya aparatur, dan yang lebih pokok adalah cara berpikir seorang birokrat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Seperti telah diamanatkan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, salah satu tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan umum.

Satu hal yang hingga saat ini sering kali menjadi masalah dalam kaitannya hubungan antara rakyat dan pemerintah di daerah adalah dalam bidang *public service* (pelayanan umum), terutama dalam hal kualitas pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai penyedia jasa bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang semakin berkualitas apalagi dalam menghadapi kompetisi di era

globalisasi. Kualitas dan pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk semakin optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kualitas pelayanan. Aparat birokrasi sangat diharapkan memiliki jiwa pengabdian dan pelayanan kepada masyarakat dan yang diandalkan mampu mengubah citra “minta dilayani” menjadi “melayani” (Mulyadi, 2007).

Kondisi pelayanan publik di Indonesia saat ini harus dilakukan perbaikan agar kualitas pelayanan publik dapat dilaksanakan secara maksimal. Perbaikan untuk meningkatkan kualitas pelayanan tersebut bukanlah hanya menjadi wacana bagi pemerintah namun haruslah dibenahi agar masyarakat merasa hak-haknya dipenuhi dan pemerintah sebagai penyedia layanan sudah sewajarnya memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Perubahan tersebut dapat dilakukan dengan cara mereformasi pelayanan publik kearah yang lebih baik dengan menerapkan prinsip-prinsip *Good Government* dengan mengutamakan kepentingan masyarakat sehingga dapat menciptakan kesejahteraan umum.

Fenomena ini tentu sesuatu wajar bagi pihak-pihak yang selama ini intens memperhatikan aktivitas birokrasi di daerah. Dalam banyak hal, reformasi di daerah sering “dibajak” kepala daerah sendiri. Penataan kelembagaan birokrasi bukan diarahkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, tetapi demi mengakomodasi praktek politisasi birokrasi dalam melanggengkan oligarki kekuasaan kepala daerah. Reformasi birokrasi kadang hanya berakhir pada penataan struktur demi mengakomodasi kepentingan pejabat tertentu dalam pola interaksi politis-transaksional. Pada titik ini spirit reformasi birokrasi yang mengusung profesionalisme, merit sistem, dan impersonalitas hanya sekedar jargon

karena tersandera kepentingan politik kepala daerah untuk mengukuhkan oligarki kekuasaannya.

Tujuan pokok yang ingin diperoleh guna memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh layanan publik secara transparan baik dari sisi waktu, biaya, persyaratan maupun prosedur yang harus ditempuh (Jasin dkk, 2007).

Menjadi keniscayaan jika kemudian kalangan dunia usaha sering mengeluhkan proses pelayanan perizinan yang diselenggarakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah, yang dirasakan berbelit-belit, tidak transparan, tidak ada kejelasan dan kepastian waktu, dan adanya biaya ekstra. Perizinan merupakan salah satu aspek penting dalam pelayanan publik, demikian juga perizinan yang terkait dengan kegiatan usaha. Proses perizinan, khususnya perizinan usaha, secara langsung akan berpengaruh terhadap keinginan dan keputusan calon pengusaha maupun investor untuk menanamkan modalnya. Demikian pula sebaliknya, jika proses perizinan tidak efisien, berbelit-belit, dan tidak transparan baik dalam hal waktu, biaya, maupun prosedur akan berdampak terhadap menurunnya keinginan orang untuk mengurus perizinan usaha dan mereka mencari tempat investasi lain yang prosesnya lebih jelas dan transparan. Hal ini tentu saja selanjutnya akan berdampak terhadap ketersediaan lapangan kerja dan masalah-masalah ketenagakerjaan lainnya (Mursitama dkk, 2010). Sudah menjadi rahasia umum bahwa masyarakat sangat enggan berhubungan dengan birokrasi pemerintah (Atmoko dkk, 2007, Dwiyanto et al, 2006). Kurangnya transparansi baik dari sisi waktu, persyaratan, biaya maupun prosedur ditambah dengan masih kentalnya perilaku koruptif merupakan kondisi nyata yang terjadi dan dihadapi oleh setiap masyarakat Indonesia saat ini. *Transparency International* (TI), sebuah lembaga independen berbasis di Berlin, Jerman tiap tahun mengeluarkan Indeks

Persepsi Korupsi (IPK) bagi tiap negara. Pada 2011, IPK 1–10, sehingga menjadi catatan bagi pemerintah agar lebih serius melakukan perbaikan terhadap proses perizinan usaha. (TII, 2012).

Masyarakat sangat menginginkan pelayanan yang mudah, sederhana, prosedur pelayanannya tidak berbelit-belit, ramah, persyaratan yang jelas, dan pasti serta adanya keterbukaan pada saat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam bermasyarakat, rakyat menuntut pelayanan di berbagai sektor kehidupan. Sebab pada intinya masyarakat membutuhkan pelayanan publik dari pemerintah ketika dia lahir (contohnya pembuatan akta kelahiran) sampai liang lahat. Pelayanan publik tidak pernah berhenti diminta masyarakat. Warga negara yang baik adalah warga negara yang mempunyai kewajiban kepada negaranya. Oleh sebab itu maka di setiap kehidupan sehari-hari warga negara tidak akan pernah lepas dari “perijinan”.

Berdasar pada Peraturan [Wali Kota Semarang No 53 Tahun 2008](#), Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu [Kota Semarang](#), mempunyai fungsi dan tugas pokok untuk merencanakan, memimpin, mengkoordinasikan, membina, mengawasi, dan mengendalikan serta mengevaluasi penyelenggaraan pelayanan perijinan terpadu. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) sebagai wujud nyata komitmen Kota Semarang dalam memberikan pelayanan yang lebih baik dan memberikan pelayanan secara terpadu sehingga memudahkan masyarakat dan dunia usaha dalam memperoleh perizinan. Sesuai dengan Peraturan Walikota Semarang Nomor 53 tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Badan Pelayanan Perizinan terpadu satu pintu Kota Semarang, ditetapkan bahwa tugas pokok DPMPTSP adalah melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang penanaman

modal dan melaksanakan koordinasi serta menyelenggarakan pelayanan administrasi dibidang perizinan secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronasi, simplifikasi, keamanan, dan kepastian.

Adapun jenis pelayanan perijinan yang dilayani oleh DPMPTSP kurang lebihnya terdapat 30 macam dan dibedakan menjadi 3 kategori bidang diantaranya :

1. Bidang Ekonomi.

- Ijin Usaha Angkutan, Ijin Usaha Industri (IUI), Ijin Usaha Toko Modern (IUTM), Ijin Waralaba, Pengesahan Akta Pendirian Koperasi, SIUP Perdagangan Minuman Beralkohol Untuk Diminum (SIUP-MB), Tanda Daftar Gudang (TDG), dan Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP).

2. Bidang Kesra

- Ijin Optik, Ijin Penyelenggaraan medic Dasar Swasta Rawat Inap, Ijin Klinik Kecantikan Estetika, Ijin Klinik Spesialis, Ijin Laboratorium Kesehatan Swasta, Ijin Penyelenggaraan Reklame, Ijin Tenaga Kesehatan (kecuali dokter), Ijin Titik Reklame, Ijin Perdagangan Eceran Obat, Ijin Penyelenggaraan Medik Dasar, dan Ijin Usaha Apotek.

3. Bidang Pembangunan

- Ijin Gangguan (HO), Ijin Lokasi, Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Ijin Usaha Jasa Kontruksi (IUJK), Penetapan Lokasi, Persetujuan Pendirian Hotel, Persetujuan Pendirian Rumah Sakit, Persetujuan Pendirian SPBU/SPBE, Persetujuan Penempatan, dan Pengelolaan Tower Bersama.

Pada penelitian ini, penulis akan memilih memfokuskan tentang kualitas pelayanan pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Dinas Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Semarang. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan perizinan yang paling banyak dilayani oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang kepada masyarakat. Ijin Mendirikan Bangunan atau yang disebut IMB merupakan perizinan yang diberikan oleh Kepala Daerah kepada pemilik bangunan untuk membangun bangunan baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan atau merawat bangunan sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) merupakan salah satu bentuk pelayanan dari pemerintah untuk mewujudkan tatanan tertentu sehingga tercipta ketertiban, keamanan, keselamatan, kenyamanan, sekaligus kepastian hukum. Dengan kata lain, Ijin Mendirikan Bangunan merupakan upaya dari pemerintah dalam rangka melegalkan bangunan yang akan dibangun sehingga bangunan tersebut tertib hukum. Kewajiban setiap orang atau badan yang akan mendirikan bangunan untuk memiliki Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) diatur dalam Perda Nomor 7 Tahun 2009 pasal 5 ayat 1. Pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) menunjukkan bahwa bangunan yang didirikan harus memiliki Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) sebagai bukti bahwa bangunan tersebut sudah mendapatkan izin untuk didirikan di tempat tersebut dan penyelenggaraan proyek bangunan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari tahun 2012-2016 tentang rekapitulasi data perijinan untuk Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Semarang, diperoleh data sebagai berikut :

Tabel 1 Data Rekapitulasi Ijin Mendirikan Bangunan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang Tahun 2012-2016

Jenis Perizinan	Tahun	Masuk	Keluar
Ijin Mendirikan Bangunan	2012	2730	2708
	2013	2546	2533
	2014	2422	2523
	2015	2951	2915
	2016	2490	2496

Sumber : Data Perizinan DPMPTSP Tahun 2012-2016

Dari data yang telah diperoleh, dari tahun ke tahun ada surat masuk yang belum terselesaikan dan ada surat yang telah terselesaikan di tahun berikutnya. Di tahun 2012 ada 22 surat permohonan Ijin Mendirikan Bangunan yang belum terselesaikan. Di tahun 2013 ada 13 surat permohonan Ijin Mendirikan Bangunan yang belum terselesaikan. Di tahun 2014 Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang dapat menyelesaikan 101 surat permohonan Ijin Mendirikan Bangunan. Di tahun 2015 ada 36 surat permohonan Ijin Mendirikan Bangunan yang belum terselesaikan. Di tahun 2016 Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang dapat menyelesaikan 6 surat permohonan Ijin Mendirikan Bangunan.

Dalam menilai kualitas pelayanan publik di suatu instansi pemerintah, selain dapat dinilai dari kondisi sarana prasarana dan kinerja pelayanan petugas, aspek penting yang dapat mencerminkan pelayanan tersebut berkualitas apabila masyarakat merasa puas

dengan pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Kepuasan masyarakat akan pelayanan yang diberikan dilihat dari Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM), yang merupakan tolak ukur untuk menilai kualitas pelayanan yang ada di Badan Pelayanan Perijinan terpadu Kota Semarang.

Identifikasi masalah yang terkait dengan koordinasi pelayanan perizinan dan non perizinan ditemui beberapa masalah kelembagaan. Adapun masalah kelembagaan tersebut adalah struktur organisasi yang belum efektif, tata laksana yang belum maksimal, sarana, dan prasarana kurang memadai, dan masih terbatasnya jumlah SDM di DPMPTSP.

Masalah pertama yaitu Struktur organisasi di DPMPTSP Kota Semarang khususnya Bidang Perizinan baik Bidang Perizinan Pembangunan, Bidang Perizinan Perekonomian maupun Bidang Perizinan Kesra dan Lingkungan semuanya tidak memiliki sub bidang padahal beban kerja sangat tinggi mengingat banyaknya pengajuan permohonan perizinan dan banyaknya jenis perizinan yang harus dilayani oleh tiap-tiap bidang.

Selanjutnya pengurangan wewenang menyebabkan kurangnya kendali proses dalam pola hubungan kerja antara DPMPTSP, Dinas Teknis, dan Tim Teknis. Dalam melakukan penerbitan perizinan tentunya tim teknis DPMPTSP harus mendapatkan tanda tangan rekomendasi teknis dari Kepala Dinas terkait mengenai diterima/ditolaknya suatu permohonan perizinan karena pemberian tanda tangan rekomendasi teknis merupakan salah satu kewenangan milik dinas terkait bukan milik DPMPTSP. Hal tersebut mengakibatkan DPMPTSP masih bergantung pada dinas terkait dalam melakukan pelayanan penerbitan izin.

Adanya pemisahan ruangan DPMPTSP menyebabkan mobilitas berkas pelayanan menjadi kurang lancar karena pegawai harus naik turun lantai 1 dan 3 untuk mengurus berkas pelayanan. Suatu pekerjaan akan selalu memerlukan koordinasi antar bidang yang satu dengan bagian yang lain. Dengan terpisahnya ruangan seperti ini menyebabkan koordinasi dan komunikasi antar bidang tidak berjalan baik karena mobilitas berkas pelayanan belum bisa mudah dan cepat.

Masalah terakhir adalah masalah sumber daya manusia (kepegawaian). Kepegawaian DPMPTSP terdiri dari pegawai asli DPMPTSP dan tenaga yang diperbantukan (tim teknis) dari Dinas Teknis seperti DTKP, DKK, Dinas PJPR, Disperindag serta Dinas Koperasi dan UKM sehingga menimbulkan adanya dualisme pembinaan kepegawaian, pertama pembinaan dari DPMPTSP dan kedua pembinaan dari dinas-dinas teknis terkait. Masalah SDM selanjutnya adalah keanggotaan Tim Teknis yang masih didominasi SKPD terkait. DPMPTSP dalam menjalankan tugasnya untuk melayani perizinan selama ini memiliki Tim Teknis namun keanggotaan Tim Teknis masih didominasi dari Dinas Teknis sehingga proses pelayanan sangat bergantung pada dinas-dinas terkait. Selain itu penempatan pegawai Tim Teknis juga sebagian besar masih berada di dinas masing-masing.

Berdasarkan uraian di atas dan melihat keadaan yang terjadi maka penulis mengambil penelitian dengan judul **"Analisis Proses Pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang"**.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka rumusan masalah penelitian yang di rumuskan dalam bentuk :

1. Bagaimana proses pelayanan pembuatan Ijin Mendirikan Bangunan yang diberikan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang?
2. Apakah proses pelayanan perijinan Ijin Mendirikan Bangunan di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang sudah sesuai dengan Standar Operasional Perusahaan?

1.3.Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses pelayanan yang diberikan oleh Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis SOP pembuatan surat Ijin Mendirikan Bangunan pada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang.

1.4.Kegunaan Penelitian

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis proses pelayanan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan bantuan kepada beberapa pihak. Terdapat dua kegunaan atas penelitian ini, secara praktis dan teoritis yaitu:

1. Kegunaan Teori

Secara teoritis hasil penelitian ini nantinya diharapkan mampu memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan kinerja organisasi publik.

2. Kegunaan Secara Praktis

Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan proses pelayanan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Semarang dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Selain itu hasil penelitian yang dilakukan nantinya diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai tambahan referensi bagi penelitian lebih lanjut.

1.5.Kerangka Teori

A. Administrasi Publik

Dalam pelayanan umum, yang dilaksanakan pada organisasi negara lazim disebut pelayanan publik dalam konteks Administrasi Publik. Berkenaan dalam Surat keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara NO. 81/1983 tentang pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum. Yang dimaksud dengan pelayanan umum adalah,

“Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilakukan oleh instansi pemerintah di Pusat, Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Tuntutan terhadap Pemerintah tidak hanya menyangkut tersedianya barang atau jasa melainkan menyangkut kualitas pelayanan.”

Definisi pelayanan dalam Warella adalah suatu perbuatan, suatu kinerja atau suatu usaha, jadi menunjukkan intern pentingnya penerimaan jasa pelayanan yang aktif didalam produksi atau penyampaian proses pelayanan itu sendiri (Warella, 1997:18).

JP.G Sianipar (1998:5) mengemukakan pengartian pelayanan sebagai berikut,

“Pelayanan adalah cara melayani, membantu, menyiapkan mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang, artinya objek yang dilayani adalah individu pribadi-pribadi (seseorang) dan organisasi (sekelompok anggota organisasi). Sedangkan pelayanan masyarakat adalah segala bentuk pelayanan *sector public* yang dilakukan aparatur pemerintah, termasuk aparat yang bergerak dalam bidang perekonomian dalam bentuk barang atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan perundang-undangan yang berlaku”.

Sedangkan menurut Gronroos (dalam Ratminto, 2005:2) pelayanan adalah,

“Suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen dan pelanggan”.

Menurut keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003, mendefinisikan pelayanan publik adalah segala pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keputusan MENPAN Nomor 25 Tahun 2004 membedakan jenis pelayanan menjadi 3 kelompok yaitu:

1. Kelompok Pelayanan Administrasi

Yaitu pelayanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan/ penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Contohnya: KTP, akta kelahiran, IMB, sertifikat kepemilikan/ penguasaan tanah, dan sebagainya

2. Kelompok Pelayanan Barang

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.

3. Kelompok Pelayanan Jasa

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, dan sebagainya.

Pada keputusan MENPAN No. 25 Tahun 2004 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik telah menetapkan prinsip-prinsip pelayanan publik yang meliputi:

1. Kriteria Kualitas

- a. Kesederhanaan, yaitu pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan termasuk didalamnya :
 1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.

2. Unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan persoalan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
 3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Efisiensi, yaitu bahwa:
1. Persyaratan dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran dengan tetap memperhatikan dengan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
 2. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintahan lain yang terkait.
- d. Keterbukaan, yaitu prosedur, persyaratan, pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, biaya serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan, wajib di informasikan secara mudah diketahui oleh masyarakat, baik diminta ataupun tidak.
- e. Ketepatan waktu, yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- f. Keamanan, yaitu proses dalam produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- g. Keadilan yang merata, yaitu jangkauan pelayanan harus disesuaikan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata.

- h. Ekonomis, yaitu bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan :
 - 1. Nilai barang atau jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran.
 - 2. Kondisi atau kemampuan masyarakat.
 - 3. Ketentuan perundangan yang berlaku.
- 2. Kriteria Kuantitatif
 - a. Jumlah masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, bulan atau tahun) serta perkembangan pelayanan dari waktu ke waktu apakah menunjukkan peningkatan atau tidak.
 - b. Lamanya waktu pemberian pelayanan.
 - c. Perbandingan antara jumlah pegawai dengan jumlah masyarakat yang meminta pelayanan untuk menunjukkan produktivitas kerja.
 - d. Pengguna perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan.
 - e. Frekuensi keluhan/ pujian dari masyarakat mengenai kinerja pelayanan yang diberikan, baik melalui media masa maupun kotak suara yang disediakan.
 - f. Penilaian fisik lainnya, misalnya keberhasilan lingkungan, motivasi kerja pegawai, dan lain-lain aspek yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja pelayanan.

Fenomena pelayanan publik di Indonesia cenderung kurang dikenal bahkan dinilai “kurang baik”. Pelayanan publik di Indonesia menurut Effendi (1995:3), sering

identik dengan pelayanan yang “*high-cost economy*”. Disisi lain birokrasi publik juga bersifat “*expansionist impluse*”, yang merambah ke segenap tata kehidupan disamping “*red tape and routine*” yang cenderung melahirkan rutinitas serta menghindarkan inovasi baru yang penuh resiko. Akhirnya kinerja birokrasi publik dalam melayani masyarakat menjadi identik dengan ketidak efisienan.

Menurut Elhaitammy (1990) pelayanan prima (*service excellent*) adalah suatu sikap karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan (Sianipar, 1998:6). Sedangkan menurut Barata (2004:27) pelayanan prima adalah “kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan layanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dan mewujudkan kepuasannya, agar mereka selalu loyal dengan organisasi ataupun perusahaan.

Adapun konsep dasar dari pelayanan publik menurut Khairul Maddy yaitu:

a. Konsep sikap

Keberhasilan bisnis industri jasa pelayanan akan singkat tergantung pada orang-orang yang terlibat didalamnya. Sikap pelayanan yang diharapkan tertanam pada diri para karyawan adalah sikap yang baik, ramah, penuh simpatik, dan mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap perusahaan. Jika kalian menjadi karyawan di suatu perusahaan, sikap kalian akan menggambarkan perusahaan kalian. Kalian akan mewakili citra perusahaan baik secara langsung atau tidak langsung. Pelanggan akan menilai dari kesan pertama dalam hubungan dengan orang-orang yang terlibat dalam perusahaan tersebut.

Sikap yang diharapkan berdasarkan konsep pelayanan prima adalah:

1. Sikap pelayanan prima berarti mempunyai rasa kebanggaan terhadap pekerja.
2. Memiliki pengabdian yang besar terhadap pekerjaan.
3. Senantiasa menjaga martabat dan nama baik perusahaan.
4. Sikap pelayanan prima adalah, benar atau salah tetap perusahaan saya.

b. Konsep perhatian

Dalam melakukan kegiatan layanan, seorang petugas pada perusahaan industri jasa pelayanan harus senantiasa memperhatikan dan mencermati keinginan pelanggan. Apabila pelanggan sudah menunjukkan minat untuk membeli suatu barang atau jasa yang kita tawarkan, segera saja layani pelanggan tersebut dan tawarkan bantuan, sehingga pelanggan merasa puas dan terpenuhi keinginannya.

Hal-hal lain yang perlu diperhatikan menyangkut bentuk-bentuk pelayanan berdasarkan konsep perhatian adalah sebagai berikut:

1. Mengucapkan salam pembuka pembicaraan.
2. Menanyakan apa saja yang diinginkan pelanggan.
3. Mendengarkan dan memahami keinginan pelanggan.
4. Melayani pelanggan dengan cepat, tepat, dan ramah.

c. Menempatkan kepentingan pelanggan pada nomor urut 1 Konsep Tindakan (*action*)

Pada konsep perhatian, pelanggan menunjukkan minat untuk membeli produk yang kita tawarkan. Pada konsep tindakan pelanggan

sudah menjatuhkan pilihan untuk membeli produk yang diinginkan. Terciptanya proses komunikasi pada konsep tindakan ini merupakan tanggapan terhadap pelanggan yang telah menjatuhkan pilihannya. Sehingga terjadi transaksi jual beli.

Bentuk-bentuk pelayanan berdasarkan konsep tindakan adalah sebagai berikut:

1. Segera mencatat pesanan pelanggan.
2. Menegaskan kembali kebutuhan pesanan pelanggan.
3. Menyelesaikan transaksi pembayaran pesanan pelanggan.
4. Mengucapkan terima kasih diiringi harapan pelanggan akan kembali lagi.

B. Good Governance

Pemerintah (birokrat) tidak lagi dilayani melainkan melayani publik. Pelayanan publik mengedepankan di paradigma ini. Paradigma *Reinventing Government* ini juga dikenal dengan nama *new public management* (NPM), yang kemudian dilanjutkan dengan diterapkannya dengan prinsip *Good Governance*.

Dalam pelaksanaan teori juga digunakan dalam ilmu administrasi publik. Dimana didalam teori tersebut terdapat paradigma tentang ilmu administrasi publik, dimana paradigma itu sendiri adalah corak berpikir seseorang atau kelompok orang (Henry,2004:29). Karena ilmu pengetahuan ini sifatnya nisbi, walaupun salah satu persyaratan harus dapat diterima secara universal, namun dalam kurun waktu tertentu tetap mengalami perubahan, termasuk ilmu-ilmu eksata sekalipun. Hanya saja ilmu eksata memang cenderung pada objek-objek, fakta-fakta, dan hukum- hukumnya relatif lebih

lama, tidak terpengaruh oleh situasi dan kondisi serta penginderaan manusia, ilmu eksata relatif lebih pasif dibandingkan ilmu-ilmu sosial.

Nicholas Henry memilah-milah bahwa 5 kelompok corak berpikir para pakar tentang keberadaan ilmu administrasi publik, yaitu:

1. Paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi Publik

Paradigma ini melokuskan administrasi publik pada birokrasi pemerintahan, sedangkan lembaga legislatif berfokus di penempatan tujuan dan keinginan negara (kebijakan negara), sehingga keduanya mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari administrasi publik. Kondisi inilah yang disebut dikotomi politik dan administrasi.

2. Paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi

Menempatkan diri pada locus birokrasi pemerintah, pada paradigma ini, administrasi publik memfokuskan diri pada pencarian prinsip-prinsip administrasi publik agar pelaksanaan pencapaian tujuan dan keinginan negara dapat berjalan dengan efisien dan efektif.

3. Paradigma Administrasi Publik Sebagai Ilmu Politik.

Hubungan antara administrasi publik dan ilmu politik dengan pernyataan bahwa terdapat hubungan yang sebenarnya sangat kuat dalam proses perumusan kebijakan publik antara administrasi publik yang bertugas menciptakan struktur kondusif pada lembaga pemerintahan dalam rangka implementasi kebijakan negara, dengan ilmu politik yang bertugas menciptakan struktur kondusif pada masyarakat agar dapat membangkitkan perubahan politik dan sosial yang berdampak pada keberhasilan implementasi kebijakan negara sesuai yang diharapkan.

4. Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi.

Prinsip-prinsip administrasi publik yang dikembangkan pada paradigma 2 adalah prinsip-prinsip administrasi dan arena merasa sebagai warga negara kelas dua dalam bagian ilmu politik, para sarjana administrasi publik mulai mencari alternatif yang lain, yaitu ilmu administrasi. Pada paradigma ini ilmu administrasi publik mencari induk baru yaitu ilmu administrasi.

Ilmu administrasi adalah merupakan studi gabungan teori organisasi dan ilmu manajemen. Teori organisasi menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi bisnis, administrasi publik, dan sosiologi untuk mempelajari tingkah laku organisasi, sedangkan ilmu manajemen menggunakan bantuan ilmu statistik, komputer, analisa sistem, dan ekonomi dalam mempelajari perilaku organisasi. Prinsip-prinsip administrasi berlaku universal, dimana-mana, maka muncul keinginan memisahkan antara prinsip-prinsip dalam organisasi "*public*" dan "*private*" atau bisnis ("*public administration*" dan "*private administration*"). Locus ilmu administrasi publik berada pada organisasi publik.

5. Paradigma Administrasi Publik Sebagai Administrasi Publik

Pada paradigma ini ilmu administrasi publik telah menjadi administrasi publik dengan diketemukannya locus pada organisasi publik, yang berbeda tujuannya dengan organisasi bisnis.

Sementara itu menurut George Fredericson ada 5 (lima) model dalam pertumbuhan administrasi publik, yaitu sebagai berikut:

1. Model Birokrasi Klasik

Model birokrasi ini mempunyai dua komponen dasar yang pertama adalah mempunyai struktur atau kerangka suatu organisasi, yang kedua adalah cara-cara yang digunakan untuk mengatur orang-orang dan pekerjaan dalam kerangka organisasi.

2. Model Neo Birokrasi

Model neo-birokrasi merupakan salah satu produk era behavioral dalam ilmu sosial. Paradigma ini menekankan pada struktur, pengendalian, dan prinsip-prinsip administrasi dengan unit analisa yang biasanya berupa kelompok kerja, instansi, departemen, atau pemerintah-pemerintah keseluruhan.

3. Model Institusi

Model institusi adalah penjelmaan era behavioral, terutama dalam sosiologi dan ilmu politik. Pada teori instuisi kurang berurusan dengan bagaimana merencanakan organisasi yang efisien, efektif, dan produktif, namun lebih dengan bagaimana menganalisa dan memahami birokrasi-birokrasi yang ada.

4. Model Hubungan Kemanusiaan

Model hubungan kemanusiaan bagaimanapun juga merupakan suatu reaksi terhadap paradigma birokrasi klasik dan paradigma non-klasik birokrasi. Penekanan atas pengendalian, struktur efisiensi, ekonomi, dan rasionalitas dalam teori birokrasi sesungguhnya mengundang berkembangnya gerakan-gerakan manusia.

5. Model Pilihan Publik.

Versi modern dari ilmu ekonomi politik sekarang bisaanya ditunjukkan sebagai “ilmu ekonomi non pasar” atau “pendekatan publik”. Perangkat pengetahuan ini kaya dengan tradisi dan ketaatan intelektual, tetapi agak miskin dengan bukti-bukti empiris.

Mengubah budaya kerja, mereformasi administrasi publik dengan meminjam ilmu administrasi bisnis ke dalam dalam administrasi publik itulah yang disebut dengan “*Reinventing Government*” atau Wirausaha Birokrasi. Pada hal ini bahwa administrasi publik dipaksa untuk melakukan reformasi, sehingga istilah reformasi administrasi, reformasi, dan revitalisasi birokrasi serta reorganisasi mengemana dimana. paradigma birokratik berganti ke paradigma *post bureaucratic*. Paradigma ini bersifat normatif, merubah cara berpikir tentang peranan administrator publik, kondisi dari profesi administrasi publik dan mempertanyakan bagaimana dan mengapa kita melakukan sesuatu.

Pelaksana *Reinventing Government* harus diikuti dengan pola pemerintah yang baik atau prinsip *Good Governance* yang menurut UNDP (dalam Sedarmayanti, 2003; 7-8) meliputi,

1. Partisipasi (*Participation*)

Setiap orang atau warga masyarakat bagi laki- laki maupun perempuan memiliki hak suara sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.

2. Aturan Hukum (*Rule of Law*)

Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakan, dan dipatuhi secara utuh (*inpartially*), terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

3. Transparansi (*Transparancy*)

Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Setiap institusi dan proses harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*steakholders*).

5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)

Pemerintah yang baik (*good governance*) akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai *consensus* atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6. Berkeadilan (*Equity*)

Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness dan Efficiency*)

Setiap proses kegiatan dalam kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber- sumber yang tersedia.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pengambilan keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik (*good governance*) dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

10. Saling Keterbukaan (*Interrelated*)

Keseluruhan ciri *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak bisa berdiri sendiri.

Paradigma *good governance* beranggapan bahwa suatu pemerintah yang baik adalah yang berorientasi pada masyarakat dan bukan lagi kepada birokrasi atau dengan kata lain pemerintah yang sedang mereformasi diri melaksanakan *reinventing government* (wirausaha birokrasi) dan dalam pelaksanaannya pemerintah juga harus memperhatikan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan tingkat kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan.

Peminjaman teori-teori bisnis pada NPM menimbulkan banyak kritikan, sehingga Denhart merasa NPM perlu mempunyai teori bisnis yang didapatkan dalam

wilayah publik dan menamakan *New Public Service* (NPS). Ilmu administrasi publik seharusnya:

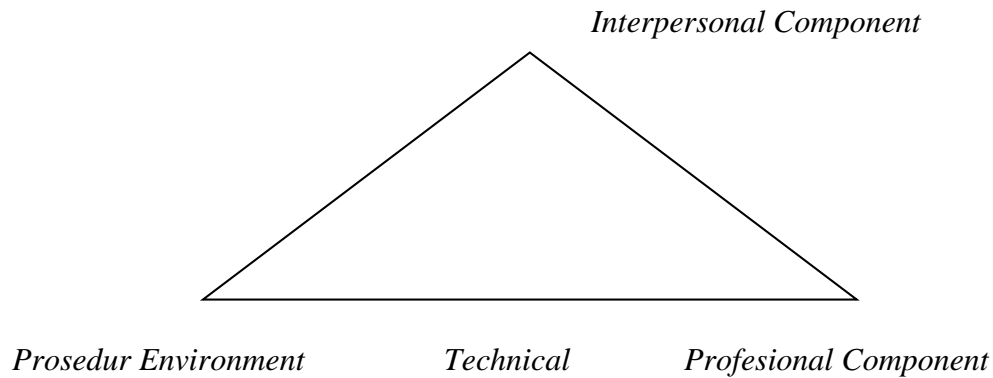
1. Melayani masyarakat dan bukan pelanggan.
2. Mengutamakan pelayanan publik.
3. Mengutamakan kewarganegaraan daripada kewirausahaan.
4. Kesadaran kesulitan menerapkan akuntabilitas.
5. Lebih berfikir strategis dan bertindak demokratis.
6. Melayani daripada mengendalikan.
7. Memandang manusia sebagai manusia bukan sebagai produktivitas semata.

C. Kualitas Pelayanan

Dalam memenuhi kualitas semua kebutuhan hidupnya, manusia senantiasa melakukan serangkaian kegiatan atau tindakan baik itu dilakukan sendiri ataupun dengan cara bekerjasama dengan orang lain, baik secara langsung atau tidak langsung dalam suatu organisasi masyarakat (Negara).

Sebelum berbicara lebih banyak mengenai kualitas pelayanan hendaknya perlu diketahui bahwa teori pertama yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori dari Morgan dan Murgatroyd dengan *The Triangle of Balance in Service Quality* serta teori dari Fendy Tjiptono dengan *Total Quality service*, yaitu sebagai berikut :

Gambar 1 *The Triangle of Balance in Service Quality*



Sumber. Warella, 1997:20

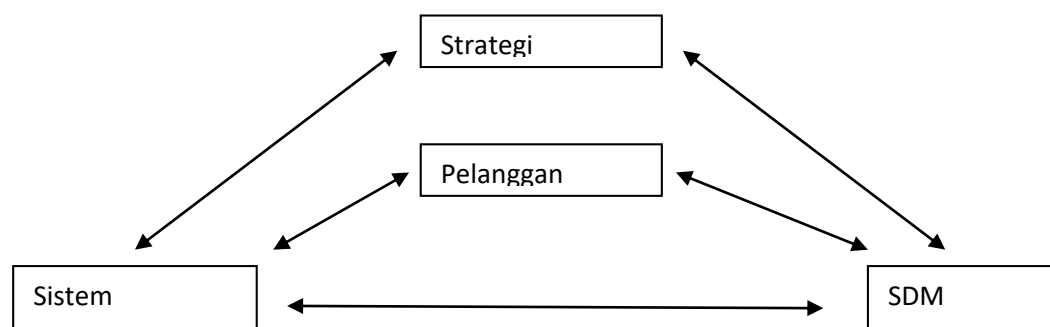
Model diatas merupakan segitiga sama sisi dimana puncaknya adalah interpersonal komponen dari suatu pelayanan, interpersonal komponen lebih menitik beratkan pada sikap (*attitude*) dan perilaku (*behavior*) yaitu bagaimana para pegawai menaruh perhatian terhadap mereka dan berusaha bersikap ramah pada saat berusaha membantu dalam memecahkan masalah pelanggan secara spontan dan senang hati. Pada sisi sebelah kiri dari segitiga tersebut terdapat kontak fisik dan prosedur serta komponen proses, yaitu dirancang sedemikian rupa namun tidak sampai pelanggan sehingga mereka dapat melakukan akses dengan mudah. Pada sisi sebelah kanan didapat komponen teknik atau profesionalitas dalam menyampaikan pelayanan yaitu bahwa penyedia jasa, pegawai, dan sumber daya fisik mempunyai pengetahuan dan ketrampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pelanggan secara professional.

Menurut Morgan dan Murgatoryd, bahwa dalam menyediakan pelayanan yang terbaik perlu dipertahankan keseimbangan dari ketiga komponen yaitu *interpersonal component, produces environment/ process component, and technical professional component* untuk menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Hal ini berarti terlalu

menekankan pada komponen proses atau prosedur akan memberikan kesan pelayanan yang berbelit-belit yang rumit, terlalu menekankan pada komponen *interpersonal* akan menimbulkan persepsi bahwa penyedia pelayanan kurang profesional teknis dari pelayanan akan berkurang memberi kesan bahwa pelayanan yang dilakukan secara profesionalitas mempunyai kecenderungan tidak ada perhatian pada pelanggan (Warella, 1997:20).

Kemudian dilanjutkan dengan teori yang kedua adalah “*Total Quality Service*” oleh Fandi Tjiptono, sebagai berikut:

Gambar 2 *Total Quality Service*



Sumber : Fandi Tjiptono, 1997:56

Keterangan.

1. Strategi, pertanyaan yang jelas dan dikomunikasikan dengan baik mengenai posisi dan sasaran organisasi dalam hal layanan pelanggan.
2. Sistem, program, prosedur, dan sumbernya organisasi yang dirancang untuk mendorong, menyampaikan, dan menilai jasa/ layanan yang nyaman dan berkualitas bagi pelanggan.
3. SDM, karyawan disemua posisi yang memiliki kapasitas dan hasrat untuk responsif terhadap kebutuhan pelanggan.

4. Tujuan keseluruhan adalah mewujudkan kepuasan pelanggan, memberikan tanggung jawab kepada setiap orang dan melakukan perbaikan berkesinambungan (Tjiptono, 1997:57).

Menurut Agus Dwiyanto (1996:148), kualitas pelayanan (*Quality of Care*) merupakan cara- cara klien diperlakukan oleh sistem, bukan hanya dari segi teknis semata-mata melainkan juga menyangkut hubungan antara pribadi dalam pemberian pelayanan. Kualitas bukanlah suatu standar yang baku, melainkan merupakan suatu ciri yang demikian oleh semua program. Setiap program, baik yang baru mulai maupun yang sudah mapan, selalu dapat meningkatkan standar pelayanan. Prinsip utama mengenai *Quality of Care* yaitu bahwa perhatian terpusat pada orang yang menjadi klien penerima pelayanan, penilaian terhadap usaha perbaikan harus menyatakan sudut pandang (perspektif) klien. Dampak dari *Quality of Care* dapat dilihat dari segi kepuasan pelanggan klien yang akan dibahas pada bagian berikutnya.

Menurut Morgan dan Murgatroyd (1994), kualitas adalah bentuk-bentuk istimewa dan suatu produksi atau pelayanan yang mempunyai kemampuan untuk memuaskan kebutuhan masyarakat, sedangkan Logothetis (1992) mendefinisikan kualitas sebagai pemenuhan terhadap kebutuhan harapan pelanggan atau klien serta kemudian memperbaikinya secara berkesinambungan (Warella, 1997:17).

Dari uraian pengertian kualitas diatas, maka kualitas dapat diartikan suatu kemampuan atau tingkat keunggulan dari semua unsur produk, jasa manusia, dan proses yang dimaksud untuk memenuhi harapan atau keinginan pelanggan atau tercapainya kepuasan pelanggan. Perwujudan pelayanan yang didambakan adalah:

1. Memperoleh perlakuan yang sama dengan pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib, dan tidak pandang bulu artinya hendaknya sama diwajibkan tertib saat pengurusan permohonan atau harus antri secara tertib.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa gerutu, sendirian atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas atau alasan untuk kesejahteraan.
3. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat, tepat, lancar, mudah, dan sederhana tanpa ada hambatan yang kadang kala dibuat- buat. Beberapa hambatan yang sering ditemukan dan ada unsur kesengajaan artinya dengan sadar dilakukan, sebagai berikut:
 - a) Waktu jam kerja, petugas bekerja sembari bercengkrama dengan teman sekerja sehingga berakibat lamban.
 - b) Pejabat yang harus tanda tangan tidak ada di tempat dan hambatan lainnya.
4. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakan hendaknya diberitahukan kepada orang tidak menunggu suatu yang tidak menentukan (Moenir, 2001:40).

Pelayanan merupakan segala aktivitas yang dilakukan oleh manusia, organisasi pemerintah maupun swasta untuk menghasilkan barang dan jasa yang bertujuan untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan. Pelayanan masyarakat yang berkualitas adalah setiap usaha membantu atau menyiapkan segala bentuk urusan yang dilakukan oleh seluruh jajaran aparatur negara dengan tujuan memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Faktor pendukung pelayanan yang baik adalah:

1. Faktor kesadaran; kesadaran para pejabat pemimpin dan pelaksana.
2. Faktor aturan.
3. Faktor organisasi dengan mekanisme sistem yang dinamis.
4. Pendapatan; kebutuhan hidup memenuhi.
5. Kemampuan dan ketrampilan.
6. Saran pelayanan (Moenir, 2001:88).

Berdasarkan definisi tentang kualitas dan pelayanan tersebut, definisi kualitas pelayanan menurut Warella yaitu tingkat kesesuaian antara harapan atau keinginan dan persepsi dari pelayanan yang diterima oleh pelanggan atau klien. (Warella, 1997:21)

Parasuraman (dalam Tjiptono & Chandra, 2004:132-133) mengidentifikasi 10 dimensi pokok dalam menilai kualitas jasa pelayanan yaitu:

1. *Reliability*, kemampuan perusahaan untuk menjalankan pelayanan dengan benar, akurat, handal, menyimpan data secara benar, dan mengirim tagihan yang akurat.
2. *Responsiveness* (daya tanggap), kesediaan membantu para pelanggan dan menyediakan pelayanan secara tepat.
3. *Competence*, pengetahuan dan ketrampilan karyawan untuk melaksanakan tugas dengan benar.
4. *Acces*, kemudahan untuk dihubungi dan kemudahan untuk melakukan kontak dengan penyedia jasa.
5. *Courtesy* (kesopanan), sikap santun, ramah, atensi, dan menghargai pelanggan.
6. *Communication* (komunikasi), memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mudah untuk dipahami.

7. *Credibility* (kredibilitas), sifat jujur dan dapat dipercaya
8. *Security* (keamanan), bebasnya dalam suatu pelayanan dari resiko, bahaya atau keragu-raguan.
9. *Understanding the customer* (kemampuan memahami pelanggan), berusaha mengenal dan memahami kebutuhan spesifik dan memberikan perhatian secara individual.
10. *Tangibles* (bukti fisik), penampilan fisik fasilitas, personil, dan peralatan yang dipakai dalam pelayanan.

Menurut Gonroos dalam Edvardsson, et al, (1994) yang dikutip dalam Tjiptono (1996) menyatakan ada 3 (tiga) kriteria pokok yang digunakan pelanggan dalam menilai kualitas jasa yaitu (1). *Outcome-related*, (2). *Process Related*, (3). *Image-related*. Dimana bahwa ke-3 (tiga) kriteria tersebut dapat dijabarkan menjadi 6 sebagai berikut :

1. *Professionalism and skill*, kriteria yang pertama ini merupakan *outcome related criteria*, dimana pelanggan menyadari bahwa penyedia jasa, karyawan, sistem operasional dan sumberdaya fisik, memiliki pengetahuan, dan ketrampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah secara profesional.
2. *Attitude and Behavior*, kriteria ini adalah *process-related criteria*, pelanggan merasa bahwa karyawan perusahaan menaruh perhatian terhadap mereka dan membantu dalam memecahkan masalah secara spontan dan senang hati.
3. *Accessibility and Flexibility*, kriteria ini termasuk *process-related criteria*, pelanggan merasa bahwa penyedia jasa, lokasi, jam kerja, karyawan, dan sistem operasional, dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sehingga pelanggan

dapat melakukan akses dengan mudah. Selain itu dirancang dengan maksud agar dapat bersifat fleksibel dalam menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan.

4. *Reliability and trustworthiness*, kriteria ini juga termasuk *process-related criteria*, pelanggan memahami apapun yang terjadi, mereka bisa mempercayai segala sesuatunya kepada penyedia jasa beserta karyawan dan sistemnya.
5. *Recovery*, kriteria ini termasuk dalam *proses-related criteria*, pelanggan memahami apapun yang terjadi, mereka bisa mempercayakan segala sesuatunya kepada penyedia jasa akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari pemecahan yang tepat.
6. *Reputation and credibility*, kriteria ini merupakan *image-related criteria*, pelanggan meyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercayai dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanannya.

1.6.Fenomena Yang Diamati

Fenomena penelitian yang akan diamati meliputi banyaknya gejala yang terlihat atau nampak dari proses pelayanan Ijin Mendirikan Bangunan di Dinas Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Semarang. Dari beberapa uraian indikator- indikator untuk menganalisis pelayanan tersebut, maka fenomena yang dapat diamati adalah:

1. Prosedur pelayanan, dilihat dari sub gejala:
 - a) Proses tata cara pelayanan.
 - b) Kemudahan terhadap pelayanan.
2. Kejelasan petugas pelayanan, dilihat dari sub gejala:
 - a) Kejelasan dan kepastian petugas yang melayani.

3. Kecepatan pelayanan, dilihat dari sub bagian:
 - a. Kemampuan melaksanakan tugas sesuai dengan waktu yang ditentukan.
4. Kewajaran biaya pelayanan, dilihat dari sub gejala:
 - a. Keterjangkauan terhadap besarnya biaya yang ditetapkan.
5. Kepastian biaya pelayanan, dilihat dari sub gejala:
 - a. Kesesuaian biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.

1.7. Metode Penelitian

Menurut Singarimbun dan Sofyan Efendi (1991:4-5), penelitian secara umum dapat digolongkan ke dalam 3 (tiga) model utama yaitu:

- a. Penelitian Deskriptif

Merupakan suatu penelitian yang bermaksud memperoleh atau mendapatkan gambaran tentang sifat dari suatu gejala masyarakat.

- b. Penelitian Eksploratif

Merupakan suatu penelitian yang bertujuan memperdalam pengetahuan mengenai gejala tertentu dengan maksud untuk merumuskan masalah secara terperinci.

- c. Penelitian Eksplanatori

Merupakan penelitian yang bertujuan untuk menguji hipotesa tentang hubungan kualitas variabel yang diteliti dari hipotesis yang ditentukan.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif yang hanya menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, situasi atau berbagai variabel. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, karena dalam penelitian ini sasaran atau obyek penelitian dibatasi agar data- data yang dapat digali

sebanyak mungkin dan tidak dimungkinkan adanya pelebaran obyek penelitian. Metode penelitian kualitatif sebagai suatu konsep keseluruhan (*holistic*) berupaya untuk mengungkapkan rahasia sesuatu, dilakukan dengan menghimpun informasi dalam keadaan sewajarnya (*natural setting*), mempergunakan cara kerja yang sistematis, terarah, dan dapat dipertanggungjawabkan secara kualitatif, sehingga tidak kehilangan sifat ilmiahnya. Penelitian ini dilakukan langsung di lapangan, rumusan masalah juga ditemukan di lapangan, juga memungkinkan berubah-ubah sesuai data yang ada sehingga akan ditemukan sebuah teori baru ditengah lapangan. Penelitian ini bertolak dari cara berfikir induktif, kemudian berfikir secara deduktif. Penelitian ini menganggap data adalah inspirasi teori, kemudian bergerak membentuk teori yang menerangkan data. Dalam penelitian ini, akan dijabarkan kondisi kongkrit dari obyek penelitian, menghubungkan satu variabel atau kondisi dengan variabel kondisi lainnya dan selanjutnya akan dihasilkan deskripsi tentang obyek penelitian. Oleh karena itu tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif deskriptif.

1.8.Situs Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka yang menjadi objek lokasi penelitian yang dipilih adalah Kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang yang terletak di Jalan Pemuda No 148 Semarang 50132.

Alasan penulis menjadikan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang sebagai lokasi penelitian adalah karena Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang merupakan suatu badan yang menangani masalah perijinan di Kota Semarang. Adapun berbagai macam bidang

perijinan yang diberikan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu seperti yang telah dijelaskan pada uraian sebelumnya.

1.9.Subjek Penelitian

Faktor pendukung bagi keberhasilan penelitian yaitu suatu subyek informan yang tepat, subyek penelitian adalah satu sumber dalam pengumpulan data- data yang relevan serta akurat dan sesuai dengan kondisi yang sebenarnya. Dimana jenis penarikan sampel dalam penelitian ini ditentukan secara *purposive sampling* dengan dasar pertimbangan bahwa informan yang dipilih adalah kelompok yang dianggap profesional dalam lingkup Kantor Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu yang kaitannya dengan permasalahan yang di angkat yaitu Ijin Mendirikan Bangunan.

1.10.Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari pemohon surat ijin mendirikan bangunan dan petugas yang mengurus proses penyelesaian surat Ijin Mendirikan Bangunan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh bukan dari informasi tetapi diperoleh dari dokumen, yang terkait dengan data pribadi para pegawai, laporan tahunan, tabel, dan sebagainya.

1.11. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang penulis gunakan, yaitu:

1. **Hasil Observasi** adalah pengumpulan data dengan cara pengamatan dan pencatatan dengan sistematis, fenomena- fenomena yang diselidiki, penelitian sebagai pengamat dalam hal ini untuk melihat kegiatan yang dilakukan permohonan surat izin mendirikan bangunan dan petugas pemberi surat izin mendirikan bangunan yang berada di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Semarang.
2. **Dokumentasi**, yaitu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan data sekunder yang sudah tersedia dalam perpustakaan, diantaranya berupa dokumen-dokumen resmi seperti grafik, arsip, peta, keadaan geografis, dan demografis. Pengamatan dapat dilakukan juga dengan menggunakan alat bantu untuk dokumentasi berupa media visual atau audiovisual.
3. **Wawancara Mendalam (Indepth Interview)**, yaitu teknik pengumpulan data dimana penulis mengajukan pertanyaan kepada informan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan hasilnya merupakan data sekunder. Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dalam mana dua orang atau lebih betatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan- keterangan. Metode wawancara digunakan dengan cara bertemu langsung kepada informan dan memberikan pertanyaan- pertanyaan yang relevan dengan penelitian.
4. **Interview Guide**, adalah sebuah teknik pengumpulan data dengan cara membuat daftar pertanyaan yang disusun terlebih dahulu untuk disampaikan kepada responden, jenis jawaban yang diberikan berupa isian objektifitas pilihan ganda.

Dalam hal ini kegunaan interview guide agar menjaga wawancara tetap dalam garis besar yang terstruktur. Dengan demikian, penelitian sebagai instrument penelitian dituntut bagaimana membuat informan lebih terbuka dan leluasa dalam memberi informasi atau data- data.

1.12. Analisa dan Interpretasi Data

Setelah data yang diperlukan terkumpul, maka data tersebut perlu diolah dan dianalisis. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis domain atau *domain analysis*. Teknik analisis domain digunakan untuk menganalisis gambaran objek penelitian secara umum atau ditingkat permukaan, namun relatif utuh tentang objek penelitian tersebut. Analisis hasil penelitian ini hanya ditargetkan untuk memperoleh gambaran seutuhnya dari objek yang diteliti, tanpa harus diperincikan secara detail unsur- unsur yang ada dalam keutuhan objek penelitian tersebut.

Langkah-langkah dalam analisis data ini adalah:

a. Reduksi Data

Data yang didapatkan di lapangan langsung diketik atau ditulis dengan rapi, terinci serta sistematis setiap selesai pengumpulan data. Laporan dari data tersebut perlu direduksi, yaitu dengan memilih hal-hal pokok yang sesuai dengan fokus penelitian yang kemudian dicari temanya. Data-data yang telah direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan dan mempermudah peneliti untuk mencarinya jika sewaktu-waktu diperlukan. Reduksi juga dapat membantu dalam memberikan kode-kode pada aspek-aspek tertentu

b. Penyajian Data

Penyajian data yaitu diartikan sebagai kumpulan informasi yang tersusun dan member kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Adapun dalam penelitian ini penulis lebih menekankan pada bentuk penyajian yang deskriptif atau penggambaran.

c. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Dari data yang didapat dicoba untuk diambil kesimpulan. Kesimpulan tersebut mula- mula masih kabur, tetapi lama kelamaan semakin jelas karena data yang diperoleh semakin dan mendukung. Verifikasi dapat dilakukan secara singkat yaitu dengan cara mengumpulkan data baru.