

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1. Pengertian Inovasi**

Inovasi di bidang pelayanan publik merupakan ide kreatif teknologi atau cara baru dalam teknologi pelayanan atau memperbaiki yang sudah ada di bidang teknologi pelayanan atau menciptakan terobosan atau penyederhanaan di bidang aturan, pendekatan, prosedur, metode, maupun struktur organisasi pelayanan yang manfaatnya hasil mempunyai nilai tambah baik dari segi kuantitas maupun kualitas pelayanan. Dengan demikian inovasi dalam pelayanan publik tidak mengharuskan suatu penemuan baru, tetapi dapat merupakan suatu pendekatan baru yang bersifat kontekstual dalam arti inovasi tidak terbatas dari tidak ada kemudian muncul gagasan dan praktik inovasi, tetapi dapat berupa inovasi hasil dari perluasan maupun peningkatan kualitas pada inovasi yang ada.

Berdasarkan pengertian tersebut, Robbins (1994) lebih memfokuskan pada tiga hal utama yaitu :

1. Gagasan baru yaitu suatu olah pikir dalam mengamati suatu fenomena yang sedang terjadi, termasuk dalam bidang pendidikan, gagasan baru ini dapat berupa penemuan dari suatu gagasan pemikiran, ide, sistem sampai pada kemungkinan gagasan yang mengkristal.
2. Produk dan jasa yaitu hasil langkah lanjutan dari adanya gagasan baru yang ditindak lanjuti dengan berbagai aktivitas, kajian, penelitian dan percobaan sehingga melahirkan konsep yang lebih konkret dalam

bentuk produk dan jasa yang siap dikembangkan dan diimplementasikan termasuk hasil inovasi dibidang pendidikan.

3. Upaya perbaikan yaitu usaha sistematis untuk melakukan penyempurnaan dan melakukan perbaikan yang terus menerus sehingga buah inovasi itu dapat dirasakan manfaatnya.

David Albury (2003) mendefinisikan inovasi adalah berhubungan erat dengan ide-ide baru yang bermanfaat dengan sifat kebaruannya harus mempunyai nilai manfaat. Sifat baru inovasi tidak berarti apa-apa apabila tidak diikuti dengan nilai kemanfaatannya dan kehadirannya.

#### **2.1.1. Ciri – Ciri Inovasi**

1. Memiliki kekhasan/khusus artinya suatu inovasi memiliki ciri yang khas dalam arti ide, program, tatanan, sistem, termasuk kemungkinan hasil yang diharapkan.
2. Memiliki ciri atau unsur kebaruan, dalam arti suatu inovasi harus memiliki karakteristik sebagai sebuah karya dan buah pemikiran yang memiliki kadar orsinalitas dan kebaruan.
3. Program inovasi dilaksanakan melalui program yang terencana, dalam arti bahwa suatu inovasi dilakukan melalui suatu proses yang tidak tergesa-gesa, namun ke-inovasi dipersiapkan secara matang dengan program yang jelas dan direncanakan terlebih dahulu.

4. Inovasi yang digulirkan memiliki tujuan, program inovasi yang dilakukan harus memiliki arah yang ingin dicapai, termasuk arah dan strategi untuk mencapai tujuan tersebut.

### **2.1.2 Sifat Perubahan dalam Inovasi ada 6 Kelompok Yaitu :**

1. Penggantian

Misalnya: Inovasi dalam penggantian perabotan.

2. Perubahan

Misalnya: Merubah tata kerja atau hanya merubah tata letak ruangan kerja akan merubah suasana kerja agar tidak membosankan.

3. Penambahan

Misalnya: Penambahan jam kerja pegawai akan menciptakan pelayanan yang efektif dan cepat kemasyarakat hal ini disebabkan oleh bertambahnya hari pelayanan.

4. Penyusunan kembali

Misalnya: Penyusunan tata ruang yang sudah ada perlu disegarkan kembali sehingga tidak kotor dan monoton.

#### 5. Penghapusan

Misalnya: Upaya menghapus barang yang semakin buruk kondisinya, barang yang berlebihan dan barang yang tidak dapat digunakan lagi agar membebaskan ruangan.

#### 6. Penguatan

Misalnya: Upaya peningkatan atau pemantapan kemampuan tenaga dan fasilitas sehingga berfungsi secara optimal dalam permudahan tercapainya tujuan secara efektif dan efisien.

### **2.1.3 Faktor Penunjang Inovasi**

Faktor Penunjang Inovasi Menurut Everett M. Rogers (2003) Inovasi dapat ditunjang oleh beberapa faktor pendukung seperti:

1. Adanya keinginan untuk merubah diri, dari tidak bisa menjadi bisa dan dari tidak tahu menjadi tahu.
2. Adanya kebebasan untuk berekspresi.
3. Adanya pembimbing yang berwawasan luas dan kreatif.
4. Tersedianya sarana dan prasarana.
5. Kondisi lingkungan yang harmonis, baik lingkungan keluarga, pergaulan, maupun sekolah.

### **2.1.4 Tahapan dalam Proses Inovasi**

De Jong & Den Hartog (2003) merinci lebih mendalam proses inovasi dalam 4 tahap sebagai berikut:

1. Melihat peluang. Peluang muncul ketika ada persoalan yang muncul atau dipersepsikan sebagai suatu kesenjangan antara yang seharusnya dan realitanya. Oleh karenanya, perilaku inovatif dimulai dari ketrampilan melihat peluang.
2. Mengeluarkan ide. Ketika dihadapkan suatu masalah atau dipersepsikan sebagai masalah maka gaya berfikir konvergen yang digunakan yaitu mengeluarkan ide yang sebanyak-banyaknya terhadap masalah yang ada. Dalam tahap ini kreativitas sangat diperlukan.
3. Mengkaji ide. Tidak Semua ide dapat dipakai, maka dilakukan kajian terhadap ide yang muncul. Gaya berfikir divergen atau mengerucut mulai diterapkan. Salah satu dasar pertimbangan adalah seberapa besar ide tersebut mendatangkan kerugian dan keuntungan. Ide yang realistik yang diterima, sementara ide yang kurang realistik dibuang. Kajian dilakukan terus menerus sampai ditemukan alternatif yang paling mempunyai probabilitas sukses yang paling besar.
4. Implementasi. Dalam tahap ini, keberanian mengambil resiko sangat diperlukan. Resiko berkaitan dengan probabilitas kesuksesan dan kegagalan. Hal ini berkaitan dengan probabilitas untuk sukses yang

disebabkan oleh kemampuan pengontrolan perilaku untuk mencapai tujuan atau berinovasi.

## **2.2. Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik berasal dari kata dasar “layan” yang berarti menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. Karena pada dasarnya semua manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>1</sup> Pelayanan publik adalah melayani keperluan orang atau masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan pada organisasi, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan.<sup>2</sup> Sedangkan pengertian menurut Undang-Undang No 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik ialah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

“Pelayanan publik (*publik services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi negara. Pelayanan publik

---

<sup>1</sup>Sinambela, L. P. 2010. Reformasi Pelayanan Publik.;Teori Kebijakan dan Implementasi. PT Bumi Aksara. Jakarta. hlm. 15.

<sup>2</sup>Hardiyansyah. 2011. Kualitass Pelayanan Publik. Yogyakarta : Gava Media. hlm. 15.

oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan”. (*Welfare State*)<sup>3</sup>

Pelayanan umum oleh lembaga administrasi negara diartikan sebagai segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, didaerah, dan dilingkungan badan usaha milik negara/daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan 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.<sup>4</sup>

Sedangkan menurut Rasyid (1997 : 116),

“Pelayanan berkenaan usaha pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang menjamin bahwa masyarakat dapat melaksanakan kehidupan mereka secara wajar, dan ditujukan juga untuk membangun dan memelihara keadilan dalam masyarakat”.

Berhubungan dengan itu pula mengartikan pelayanan kepada masyarakat adalah “berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa” (Pamudji, 1998 : 21}.

Dari beberapa konsep tersebut dapat dideskripsikan bahwa pelayanan kepada masyarakat atau publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang

---

<sup>3</sup>Joko, Widodo. 2001. Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik, 131, CV Citra Malang. hlm. 16.

<sup>4</sup>Joko, Widodo. 2001. Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik, 131, CV Citra Malang. hlm. 16.

dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diembannya, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan.

### 2.2.1. Jenis Pelayanan

Jenis pelayanan publik yaitu : dapat dilihat dari kebutuhan masyarakat yang meliputi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, transportasi, pendidikan dan lain sebagainya. Sedangkan kalau dilihat dari kegiatan pemerintah yang harus memberikan pelayanan bisa dibedakan berdasarkan kekhususan yang mengakibatkan perbedaan jenis pelayanan yang diberikan (Saefullah, 1997 : 7)

Pelayanan kepada masyarakat mencakup hal –hal yang bersifat regulatory atau law enforcement dan pelayanan yang sifatnya penyediaan atau penyediaan pelayanan atas dasar tuntutan atau permintaan masyarakat (*demand driven service*)<sup>5</sup>

Sedangkan pendapat lain menyebutnya” sebagai barang (barang modal dan barang pakai), jasa (jasa pasar dan jasa masyarakat)”<sup>6</sup>

Jenis produk layanan menurut (Kumorotomo, 1996 : 128-129; Pamudji. 1994 : 22; Rasyid ,1997b : 152; Djaenuri, 1998 : 16-17) antara lain bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, telepon, air

---

<sup>5</sup>Djainuri, Aries. 2001. *Manajemen Pelayanan Umum*, Institut Ilmu Pelayanan Press. Jakarta. hlm. 17.

<sup>6</sup>Ndraha, taliziduhu.2003. *kybernology.(ilmu pemerintahan baru) jilid I&II*. Jakarta.PT.Rineka Cipta. hlm. 17.



minum, kebutuhan pangan pokok, keagamaan, kependudukan, olahraga dan lain-lain.

Diantara jenis pelayanan itu, terdapat juga pelayanan yang dilakukan untuk swasta, yaitu pelayanan pemerintah yang berkenaan dengan fungsi pengaturan dan pengawasan, yang dilakukan melalui apa yang dinamakan perizinan, jenis pelayanan tersebut dilengkapi dengan apa yang dinamakan Layanan sipil (*civil service*), layanan sipil ini berkaitan dengan pemenuhan hak bawaan (asasi) manusia dari hak derivative, hak berian atau hak sebagai akibat hokum yang menyangkut diri seseorang, yang harus diakui, dihormati, dipenuhi dan dilindungi oleh negara (Ndraha, 1997c : 62).

Sedangkan secara operasional, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam dua kelompok besar, yaitu :

*Pertama*, pelayanan publik yang diberikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum, yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan dan lain sebagainya; *kedua* pelayanan yang diberikan secara orang perseorangan, yang meliputi kemudahan-kemudahan dalam memperoleh pemeriksaan kesehatan, memasuki lembaga pendidikan, memperoleh kartu penduduk dan surat-surat lain, pembelian karcis perjalanan dan lain sebagainya, (Saefullah, 1999 : 8).

Dalam konteks penulisan ini, maka pelayanan publik yang secara operasional termasuk dalam kedua klasifikasi tersebut.

### 2.2.2. Peranan Pemerintah dalam Pelayanan Publik

Pelayanan publik kepada masyarakat berkaitan dengan kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diembannya, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka menyampaikan tujuan pemerintahan dan pembangunan.

Hal ini berarti bahwa pemerintah memiliki kedudukan dan peranan yang strategis dan menentukan dalam pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sejalan pula dengan konsep yang dikemukakan bahwa “tugas pemerintahan sebenarnya tidak hanya mengatur tetapi yang baku adalah memberikan pelayanan kepada publik (masyarakat)”.<sup>7</sup>Sejalan dengan itu bahwa “fungsi utama pemerintahan adalah pelayanan kepada masyarakat”<sup>8</sup>.

Lebih lanjut Osborne dan Gaebler (1999 : 170) mengemukakan bahwa dalam sector pemerintahan, pelanggan utama anda adalah individu atau kelompok yang memang dirancang untuk dibantu.

Ketika organisasi pemerintahan berusaha memilih siapa pelanggannya, mungkin akan sangat bingung. Kadangkala pelanggannya adalah publik secara keseluruhan. Selalu ada produk yang disebut sebagai “public good” (barang umum) seperti perlindungan polisi, pertahanan, atau perlindungan lingkungan.

---

<sup>7</sup>Thoha, Mifta. 1998. *Perilaku Organisasi: Konesp Dasar Dan Aplikasinya*. Raja Grafindo:Persada Jakarta. hlm. 19.

<sup>8</sup>Osborne, David & Ted Gebler, 1992. *Reinventing Government. “How The Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector*, Massachussets: Addison Wesley Publishing Company. hlm. 19.

Namun ada juga “private good” (barang pribadi) seperti program rekreasi dimana pelanggannya adalah individu, keluarga, atau kelompok (Osborne dan Gaebler, 1999 : 70).

Sehingga dengan demikian jelas bahwa peran pemerintah memiliki andil yang besar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah dalam keseluruhan aktivitas akan baik apabila dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat juga baik.

Pelayanan kepada masyarakat melekat dalam tubuh organisasi dan menjadi salah satu tujuan organisasi pemerintah. Hal ini berarti sikap dan perilaku tugas dan fungsi pemerintahan dalam penyelenggaraan berorientasi berfokus dan bertitik berat pada pelayanan masyarakat.

### **2.2.3. Tipologi Pelayanan**

Tipologi pelayanan publik adalah suatu alat untuk mengidentifikasi permasalahan secara tajam sehingga merupakan kebijakan yang tepat dapat diumuskan. Tipologi pelayanan umum merupakan fenomena realitas pelayanan publik dimasyarakat. Dari segi jenis pelayanan publik kepada masyarakat dimasa pandemi dapat dibedakan menjadi empat kategori besar yang dapat menjelaskan secara rinci dari deskripsi landasan teori yang dikemukakan oleh para ahli, mendefinisikan kategori pelayanan sebagaimana berikut yaitu:

- a. Pelayanan administratif berupa pemberian berupa pemberian surat keterangan yang menyangkut identitas diri dan keluarga seperti akta kelahiran, surat

nikah, KTP dan sebagainya. Atau pun yang menunjukkan izin bagi pemegangnya seperti IMB, SIM dan sebagainya.

- b. Pelayanan berupa pemenuhan kebutuhan dasar manusia sebagai manusia yang bermartabat seperti air minum, rasa aman, pekerjaan, pendidikan dan kesehatan.
- c. Pelayanan berupa sarana dan prasarana yang meningkatkan kualitas kehidupan individu atau sosial seperti jalan, transportasi dan sebagainya.
- d. Pelayanan kepada mereka yang wajib membayar berbagai jenis pajak dan retribusi yang disetujui bada perwakilan rakyat (Surbhakti, 1997 : 13).

Sedangkan pelayanan publik berdasarkan persyaratan mengkonsumsi, pelayan publik dapat dibedakan menjadi dua kategori besar yaitu :

1. Pelayanan inklusif, yaitu semua warga negara tanpa kecuali dan tanpa dipungut biaya berhak mendapatkannya bersifat kolektif, contohnya jalan umum, kebebasan beribadat dan sebagainya.
2. Eksklusif, yaitu hanya mereka yang mampu memenuhi persyaratan saja yang mendapatkan pelayanan individual, contohnya air minum, listrik, dan sebagainya (Surbhakti, 1997 : 14).

#### **2.2.4. Syarat Pelayanan**

Bahwa “upaya peningkatan produktivitas kerja dan pelayanan yang dihasilkan oleh birokrasi pemerintah kepada masyarakat kliennya, harus pula dikaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan anggota birokrasi tersebut”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Thoha, Mifta. 1998. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar Dan Aplikasinya*. Raja Grafindo: Persada Jakarta. hlm. 21.

Hal senada bahwa :

Upaya peningkatan produktivitas kerja dan mutu layanan yang diberikan oleh para anggota suatu birokrasi pemerintah kepada masyarakat kliennya harus pula dikaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan anggota birokrasi tersebut. artinya, mudahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku fungsional semata, akan tetapi sangat mungkin, bahwa tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban.<sup>10</sup>

Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, faktor manusia dan sistem merupakan faktor yang sangat menentukan. Pernyataan ini sejalan dengan pendapat yang menyatakan bahwa “kualitas pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung kepada individual aktor dan sistem yang dipakai”<sup>11</sup>

Sedangkan ahli lain mengemukakan pendapatnya bahwa :

Profesional aparatur bukan satu-satunya jalan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena masih ada alternatif lain, misalnya dengan menciptakan sistem dan prosedur kerja yang efisien tetapi adanya aparatur yang bertanggung jawab (Pamudji, 1994 : 20).

Semangat kerja aparat pemerintah yang berorientasi kepada pelayanan masyarakat harus ditumbuh kembangkan dan menjadi kenyataan. Memberikan masyarakat kepuasan sebagai pengguna jasa layanan.

---

<sup>10</sup>Siagian, Sondang P.1991. *filsafat administrasi*. Jakarta. Hj. Mas agung. hlm. 22.

<sup>11</sup>Thoha, Mifta. 1998. *Perilaku Organisasi:Konesp Dasar Dan Aplikasinya*. Raja Grafindo:Persada Jakarta. hlm. 22.

Pegawai pada tingkat tertentu harus menjadikan semangat melayani kepentingan sebagai dasar motivasinya memilih pekerjaan tersebut.

Dalam kaitannya dengan peran dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dimasa pandemi, menjelaskan bahwa “pemerintah adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi atau menjual alat pemenuhan kebutuhan berbentuk jasa publik dan layanan sipil” selanjutnya dijelaskan bahwa :

Layanan sipil tidak dijual beli, dimonopoli oleh badan-badan publik (pemerintah, negara) dan tidak boleh diprivatisasikan (diswastakan) sedangkan layanan publik dapat dijual beli dibawah kontrol legislatif. Setiap badan publik berfungsi memproduksi dan mendistribusikan layanan sipil pada saat diperlukan (Ndraha, 1997 : 73).

Sehingga peran aparat pemerintah dalam memberikan layanan harus memperhatikan syarat dari pelayanan yang baik itu sendiri, sesuai dengan kewenangan yang diberikan.

#### **2.2.5 Dimensi Nilai Kualitas Pelayanan**

Untuk mengukur kualitas pelayanan publik bukan suatu sesuatu hal yang mudah, terutama pada sektor jasa, kesulitan banyak muncul disamping banyaknya jenis atau ragam pelayanan itu sendiri apalagi dengan hanya wewenang yang diberikan akan menyebabkan pelayanan yang harus dilakukan. Disamping itu sulitnya untuk mengungkap pelayanan publik itu sendiri karena disuatu pihak kriteria pelayanan minimal berupa peraturan-peraturan namun saat ini belum dikeluarkan.

**Lovlock (1992)**, mengemukakan lima prinsip ( dimensi pokok) yang harus di perhatikan bagi peayanan publik, agar suatu kualitas layanan dapat di capai antara lain meliputi :

1. Bukti langsung (*tangibles*), meliputi pasilitas pisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reability*), kemampuan membentuk pelayanan yang di janjikan dengan negara, akurat / cepat tepat dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*reponsivenees*) yaitu keinginan para setaf utuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*assurance*) mencakup pengetahuan, prilaku dan kemampuan, kesopanan, resiko atau keragu-raguan.
5. Empati (*empaty*) meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan para pelanggan.<sup>12</sup>

Bertolak dari uraian tersebut dapat di simpulkan bahwa dimensi kualitas pelayanan yang di maksud dalam penelitian ini di tetapkan yaitu bukti langsung, keadaan, daya tanggap, jaminan dan empaty akan di gunakan pula untuk menilai kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah yang di janjikan oleh aparat pemerintah.

---

<sup>12</sup>Joko, Widodo. 2001. Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik, 131, CV Citra Malang. hlm. 24.

### 2.2.6. Kualitas pelayanan publik

Kegiatan pelayanan masyarakat dalam prosesnya, terjadi interaksi antara yang memberi pelayanan. Perkembangan masyarakat telah mengeser posisi klasik pemerintah yang sering berkedudukan sebagai orang yang paling berhak menentukan pelayanan yang paling baik bagi masyarakat. Pemerintah bukan lagi penentu kualitas pelayanan, tetapi masyarakat sebagai pelanggan kebutuhan dan kepentingan yang di tawarkan pemerintah, pada akhirnya pelangganlah yang tahu mana yang paling baik untuk kehidupannya, seperti di kemukakan Coupr “ *quality is determined by customers* “. <sup>13</sup>Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan mengemukakan definisi adalah

1. Kesesuaian dengan persyaratan
2. Kecocokan untuk pemekaaian
3. Perhatian 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 ( fandy tjiptono, 1995)

---

<sup>13</sup> Osborne, David & Ted Gebler, 1992. *Reinventing Government. “How The Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector*, Massachussets: Addison Wesley Publishing Company. hlm. 25.



Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut di atas dapat di terima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut tersebut yaitu:

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 laptop
5. Kenyaman dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parker, ketersediaan informasi dan lain-lain
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti seperti ruang tunggu ber- AC, kebersihan dan lain- lain

Pentingnya menempatkan pelanggan sebagai yang utama dalam pelayanan Birokrasi pemerintahan karena ada beberapa keuntungan :

*First, customer-driven systems force service providers to be accountable to their customers. Second, customer-driven systems depoliticize the choice of provider decision. Third, customer-driven system waste less. Because the match supply to demand sixth, customer-driven systems empower customers to make choices and empowered customers are more committed customers. Finally, customer-driven system create greater opportunities for equity (Osborne dan Gaebler, 2001 : 181-185)*

Adapun dasar untuk menilai suatu pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang di anggap suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil di anggap sebagai suatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk di capai. Dalam hal ini di sajikan

pertimbangan adalah kesulitan dan kemudahan konsumen dan produsen di dalam menilai kualitas pelayanan.

Dengan demikian, baik buruknya produk layanan masyarakat di masa pandemi yang di berikan, lebih banyak akan tergantung pada sejauh mana tanggapan atau kepuasan penerima pelayanan.

Berdasarkan pengertian dasar kualitas peayanan itu, menunjukkan bahwa kualitas selalu berfokus pada pelanggan. Dengan demikian produk-produk baik barang dan jasa di desain, di produksi serta pelayanan yang di berikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. karena kualitas mengacu kepada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan, suatu produk yang di hasilkan baru dapat di katakan berkualitas apabila sesuai dengan persepsi, keinginan dan tuntutan dapat di manfaatkan dengan baik oleh pelanggan dalam pandangan Elthammy “berkualitas pelayanan adalah *service excellence* atau pelayanan tunggal, yakni suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan” (Jipto, 1997 : 58 ). Secara garis besar ada empat unsur pokok dalam konsep pelayanan yang unggul yaitu : (1) kecepatan, (2) ketepatan, (3) keramahan, (4) kenyamanan. Keempat komponen ini merupakan satu kesatuan pelayanan yang terintegrasi, pelayanan suatu jasa menjadi tidak *excellence* bila ada komponen yang kurang.

Menurut intruksi 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 pemerintahan di bidang pelayanan umum.

2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata layanan, sehingga pelayanan umum dapat di selenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Terdapat 4 ( empat ) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu :

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

Kualitas pelayan publik di tentukan oleh tuntutan, keinginan, harapan atau kepuasan masyarakat, bukan pemerintah/ berokrasi, maka organisasi pemerintah harus mengetahui dan memahami segala sikap dan prilaku, tuntutan, keinginan, kebutuhan, harapan atau tingkat kepuasan pelanggan. Strategi ini merupakan cara yang terbaik dalam menciptakan dan mewujudkan kualitas pelayanan publik. Upaya untuk mendengar suara masyarakat atau pelanggan merupakan hal yang harus di lakukan, terdapat banyak cara untuk mendengarkan suara pelanggan yaitu:

*Cutomers surveys, custamer follow up, community surveys, customer contact, cutomer contact report,customer councils, focus groups,customer interviews, electronic mail, customer service training, test marketing, quality quaratees,inspectors, ombudsman, complaint tracking system, 800*

*number, suggestion boxes of forms ( Osborne dan Gaebler, 2002 : 177-179).*

Dalam mewujudkan kualitas pelayanan, bahwa :

Suatu pelayanan masyarakat yang bermutu menuntut upaya dari seluruh pegawai, baik yang bertugas di *front office*, yaitu mereka yang berhadapan langsung dengan masyarakat dalam menghasilkan pelayanan yang mencerminkan kualitas sikap maupun layer yang tidak kelihatan oleh masyarakat ( Woworuntu, 1997 : 3-4 ).

Secara praktis operasional, kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah pelayanan yang semakin baik, semakin cepat waktu, semakin mudah di peroleh dan distribusi semakin adil. Pelayanan yang lebih cepat, wajar, hemat, murah, jujur, responsif, akomodatif, inovatif, produktif, memuaskan dan profesional sesuai dengan persepsi, tuntutan, kebutuhan, kepentingan, aspirasi, situasi dan kondisi yang ada.

### **2.3. Pengertian dan Makna Kepercayaan**

Berkaitan dengan konsep kepercayaan, bahwa “kepercayaan berasal dari kata percaya artinya mengakui atau menyakini akan kebenaran” ( Prasetya, 1998: 232 ). Kepercayaan adalah hal-hal yang berhubungan dengan pengakuan atau keyakinan akan kebenaran.

Sedangkan **Hohler** mengemukakan pendapatnya bahwa :

Kepercayaan adalah keyakinan bahwa itu “ benar” atau “ salah” atas dasar bukti, sugesti otoritas, pengalaman atau intuisi. Kepercayaan memberikan perspektif pada manusia dalam mempersepsikan kenyataan, memberikan dasar bagi pengambilan keputusan dan menentukan sikap terhadap objek sikap ( Rakhmat, 2001 : 42 ).

Sehingga kepercayaan berhubungan erat kepada keyakinan seseorang terhadap suatu kebenaran berdasarkan apa yang sesungguhnya terjadi, sugesti otoritas pengalaman dan intuisi yang memberikan pandangan dan dasar dalam bersikap dan bertindak terhadap suatu objek tertentu.

Sedangkan apabila di lihat dalam konteks pertalian antara pemerintah dan yang diberi perintah, konsep kepercayaan tersebut dapat dilihat dalam dua macam, yaitu “kepercayaan sebagai masukan dan kepercayaan sebagai output”.<sup>14</sup>

Sehingga dalam hal ini kepercayaan adalah sebagai masukan akibat langsung dari legitimasi, kepercayaan menjadi sumber legitimasi dalam proses awal suatu organisasi pemerintah. Kepercayaan masyarakat di wujudkan dalam banyak hal.

Sedangkan sebagai keluaran, kepercayaan adalah akibat dari pemenuhan janji atau pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat oleh pemerintah yang memenuhi kekuasaan untuk pemerintah. Kepercayaan sebagai output adalah hal yang terpenting dalam hubungan pemerintahan.

Dengan demikian maka tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat di katakan sebagai suatu keyakinan dan pengakuan masyarakat terhadap pemerintah berdasarkan bukti yang secara realitis di tunjukkan oleh pemerintah melalui pemenuhan dalam pelayanan serta melaksanakan tugas serta fungsi yang berhubungan dengan pelayanan publik.

---

<sup>14</sup> Ndraha, taliziduhu.2003. *kybernology.(ilmu pemerintahan baru) jilid I&II*. Jakarta.PT.Rineka Cipta. hlm. 30.

Sedangkan pendapat lain bahwa :

Kepercayaan berkaitan dengan pandangan tentang bagaimana dunia beroperasi. Kepercayaan ini dapat berupa pandangan-pandangan atau interpretasi –interpretasi tentang Masa lalu, bisa berupa penjelasan-penjelasan tentang masa sekarang, bisa berupa prediksi-prediksi tentang masa depan, dan bisa juga berdasarkan common sense, akal sehat, kebijaksanaan yang dimiliki suatu bangsa, agama, ilmu pengetahuan atau suatu kombinasi antara semua hal tersebut. Kepercayaan membentuk pengalaman baik pengalaman pribadi maupun pengalaman sosial (Maran, 2000 : 38-39).

**Covey** (1994) mengemukakan bahwa :

Kepercayaan merupakan perekat kehidupan yang mengikat segala sesuatu bersama-sama. Hal itu merupakan unsur paling pokok dalam komunikasi yang efektif. Kepercayaan merupakan unsur prinsip yang mengikat semua bentuk hubungan perkawinan, keluarga dan setiap bentuk organisasi. Kepercayaan merupakan hasil pertumbuhan alamiah dan sikap dapat dipercaya. Jadi hal yang paling berpengaruh dan produktif yang dapat kita lakukan untuk menimbulkan kepercayaan adalah sikap dapat dipercaya (Kirana, 1997 : 140 )

Kepercayaan menurut **Fukuyama** ( 1997 ) adalah :

Ekspektasi / harapan yang timbul dalam komunitas akan adanya perilaku yang biasa, jujur, kooperatif berdasarkan norma-norma yang di anut, yang dilakukan anggota lain dari komunitas itu. Kepercayaan adalah minyak pelumas penting dalam sistem sosial ( Kirana, 1997 : 140-141).

Berdasarkan deskripsi di atas dapat dikatakan bahwa kepercayaan masyarakat merupakan hal yang penting dan esensial dalam membangun

hubungan komunikasi yang efektif di antara masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah dan swasta.

Kepercayaan ini di bangun atas dasar suatu keyakinan dan pengakuan terhadap kebenaran yang melandasi hubungan antar perilaku yang satu dengan yang lain dan akan merespon atau menerima dan memiliki kepercayaan apabila menunjukkan sikap yang dapat di percaya, bahwa kepercayaan tersebut berkaitan dengan keyakinan dan pengakuan atas suatu kebenaran.

Dalam hal hubungan antara yang memberi perintah dan yang di perinta, kepercayaan dapat di katan sebagai penghubung atau perekat hubungan komunikatif yang efektif antara pemerintah dan masyarakat.

Kepercayaan masyarakat ini dapat terbangun dengan baik apabila pemerintah menunjukkan sikap dan perilaku yang dapat di percaya menurut masyarakat ini akan berakibat pada tumbuhnya pengakuan dan keyakinan dari masyarakat dan pada akhirnya akan membentuk perilaku masyarakat yang akan memberikan dukungan, kepekaan, responsivitas, ketaatan, penghargaan atau bahkan mungkin dalam hal ini adalah pengorbanan. Sikap dan perilaku yang dapat di percaya dalam konteks hubungan pemerintahan adalah merupakan janji dengan percaya, dalam hubungan tersebut, tumbuhnya kepercayaan masyarakat berdasarkan kemampuan dan kualitas pemenuhan janji dan kewajiban pemerintah dan kemampuan pemerintah untuk menanggung resiko atau dampak pelaksanaan tugas dan fungsi serta dorongan nurani yang bebas untuk melakukan sesuatu demi masyarakat.

Dengan demikian berdasarkan pengertian dan konsep itu, maka tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat dikatakan sebagai suatu keyakinan, pengakuan dan respon masyarakat terhadap pemerintah berdasarkan bukti yang ditunjukkan pemerintah melalui pemenuhan janji dan komitmen untuk melayani dan melaksanakan tugas dan fungsi yang berkenaan dengan pelayanan publik.

Dalam hal ini memiliki kerelaan menerima dan menghadapi akibat, dampak, resiko dan bahkan sanksi, serta adanya dorongan etis untuk melakukan suatu hal walaupun diluar tugas dan fungsi.

Dari beberapa definisi diatas, maka konsep dan variabel tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat dianalisis melalui dimensi responsivitas, pengorbanan, ketaatan dan penghargaan terhadap keinginan, kebijakan dan harapan pemerintah.

#### **2.4. Hubungan Teoritik Tanggung Jawab dan Inovasi Pelayanan Publik Terhadap Tingkat Kepercayaan Masyarakat Kepada Pemerintah**

Uraian tentang faktor – faktor yang cenderung mempengaruhi tingkat masyarakat diatas, secara eksplisit menunjukkan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dipengaruhi antara lain oleh tanggung jawab pemerintah dalam memberikan pelayanan kebutuhan masyarakat.

Sehubungan dengan itu mendefinisikan kualitas aparatur yang baik adalah; tanggung jawab, yaitu berkenaan dengan meningkatnya kesadaran tentang keinginan aparatur negara untuk memberikan pertanggungjawaban



(*accountability*) dan kewenangan memegang tanggung gugat. Pertanggungjawaban aparatur terhadap kinerja tugas akan meningkatkan partisipasi dan kepercayaan masyarakat (Kristiadi, 1997 ; 202).

Berkenaan dengan itu, tanggung jawab merupakan salah satu mata rantai yang menghubungkan janji dan percaya dalam hubungan pemerintahan, “pertanggungjawaban adalah proses, janji adalah input dan selangkah lagi dari pertanggungjawaban (*output*) adalah percaya sebagai *outcomes*”. Dalam konteks hubungan pemerintah dengan yang diperintah adalah hubungan antara produser dengan consumer, Interaksi adalah :

1. Pemerintah, menawarkan berbagai pilihan produk kepada masyarakat setiap pilihan berisi janji.
2. Setiap warga masyarakat bebas memilih produk yang dianggapnya sesuai dengan aspirasinya. Kebebasan itu dilindungi dan dijamin melalui *civit service*.
3. Jika customer telah menjatuhkan pilihan diantara produk yang ditawarkan, maka produser / penjual / distributor harus menepati janjinya.
4. Untuk menguji apakah janji tersebut ditepati, hal itu berarti produser bertanggung jawab ; memikul resiko, jika ia bersedia memikul resiko, itu berarti ia bertanggung jawab.
5. Jika produser bertanggung jawab, dalam hati consumer tumbuh kepercayaannya terhadap janji produser, demikian seharusnya (Ndraha, 2000a : 82-83).

Berdasarkan konsep tersebut, maka dalam hubungan dengan ilmu pemerintahan konsep tanggung jawab aparat pemerintah selaku produser dalam pelayanan publik melalui pemenuhan janji berbagai produk layanan. Pemenuhan janji pemerintah dalam hubungan pemerintahan adalah wujud tanggung jawab pemerintah yang menumbuhkan kepercayaan.

Sehingga dengan demikian maka apabila pemerintahan konsep tanggung jawab melalui pemerintahan, penempatan atau penunaian kewajiban atau janjinya, pada gilirannya akan melahirkan atau menimbulkan kepercayaan ditingkat masyarakat yang telah terpenuhi kebutuhan yang dijanjikan kepadanya.

Artinya, bahwa masyarakat menjadi percaya karena janji dan untuk mencapai kepercayaan itu pemerintah wajib mempertanggungjawabkan segenap sikap dan prilakunya sepanjang proses pengelolaan dalam isi pemerintahan yang ada.

Berdasarkan uraian konsep Kristiadi dan Ndraha, maka akan semakin memperkuat bahwa tanggung jawab aparat pemerintah memiliki hubungan dengan atau mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat.

Sehingga dengan demikian pula maka tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas yang dilakukan aparat pemerintah cenderung akan meningkat, apabila tanggung jawab aparat atau wewenang pelaksanaan tugas pelayanan dipenuhi.

Hubungan kualitas yang terbentuk antara tanggung jawab aparat dengan tingkat kepercayaan masyarakat, secara lebih konkret dibangun pula melalui

konsep tiga dimensi tanggung jawab sebagaimana *accountability*, *obligation* and *cause*, yang mengemukakan bahwa ;

Tanggung jawab (*responsibility*) dapat diartikan sebagai *accountability* (laporan pelaksanaan tugas atau pemenuhan janji). sebagai *obligation* (kewajiban untuk memikul sanksi, dampak atau resiko pelaksanaan tugas atau pemenuhan janji) dan sebagai *cause* (rasa tanggung jawab : penggerak untuk bertindak berdasarkan pilihan bebas atau *free will*) ( Spiro, 1999 : 14).

Bila dikolaborasikan pendapat spiro dengan Ndaraha, bahwa *accountability* menyangkut sejauhmana aparat pemerintah atau pejabat Negara yang memegang kekuasaan pemerintahan, mampu memenuhi peranan, tugas wewenang dan fungsinya berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku.

hal yang dimaksud disini adalah pemenuhan peranan, tugas dan fungsi yang berkaitan dengan pelayanan kebutuhan kepada masyarakat. *Obligation* itu bahwa aparat pemerintah atau pejabat Negara yang memegang kekuasaan pemerintahan, mampu memenuhi kewajibannya untuk menjunjung tinggi kehormatan dan nama baik seutuhnya di dalam masyarakat.

Sebagai *Cause* yakni kemampuan yang menggerakkan seseorang pejabat untuk melakukan sesuatu tindakan atau mengambil keputusan berdasarkan kehendak untuk melakukan sesuatu tindakan atau mengambil keputusan berdasarkan kehendak untuk melakukan sesuatu tindakan atau mengambil keputusan berdasarkan kehendak bebas.

Berdasarkan uraian diatas tentang konsep tanggung jawab aparat dan kualitas publik terhadap konsep kepercayaan masyarakat. menunjukkan bahwa dalam proses hubungan pemerintahan yaitu hubungan yang terjadi antara yang diperintah dengan yang memerintah, tanggung jawab aparat pemerintah dalam

pelayanan publik, sebagai bukti atas janji pemerintah terhadap masyarakat, memiliki hubungan kausal yang erat dengan tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

