

# Keikutsertaan Masyarakat dalam Membangun Kualitas Pelayanan Publik

Oleh:

*Dr. Endang Wirjatmi Trilestari, M.Si.*

## Abstract

*As we all know, service is an interactive process between the server and its client. Both contain the values and hopes in line with their norms and perception. They are the basic expectation put down by the server and client to decide the service quality. The conceptual transposition of total quality management (TQM) in private service to the public service will bring about the influence to the organizational activities. This is the action carried out by the government to legalize their conduct. Therefore, the service quality in public service may not merely be resolved by the government as the service provider but also by the society, either as common people, the needs, consumers, or citizen.*

## A. Pengertian Pelayanan

Pelayanan merupakan kata yang tidak asing lagi bagi setiap insan masyarakat. Namun kata pelayanan seringkali menimbulkan konotasi yang negative. Oleh karena itu kita perlu memahami pelayanan tidak dari sisi yang negative, namun dari pengertian yang sebenarnya dan mengapa pelayanan menjadi image yang negative serta bagaimana membangun pelayanan tersebut agar menjadi prima (excellent).

Terminologi pelayanan berasal dari kata *service*. Pengertian pelayanan yang sering kita kenal adalah aktivitas/manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Dalam pengertian ini terdapat dua sisi dalam proses pelayanan, yaitu sisi pemberi pelayanan dan sisi penerima pelayanan. Dari sisi pemberi pelayanan memberikan tekanan bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dilakukan untuk membuat si penerima layanan merasakan puas terhadap layanan yang diberikan. Dan dari sisi penerima layanan adalah aktivitas merasakan tentang layanan yang diberikan oleh pemberi layanan. Oleh sebab itu DeVrye mengatakan terdapat dua pengertian yang terkandung di dalamnya, yakni "...the attendance of an inferior upon a superior" atau "to be useful"<sup>1</sup>. Pengertian pertama mengandung unsur ikut serta atau tunduk dan pengertian kedua mengandung suatu kebermanfaatan atau kegunaan. Namun di dalam pelayanan ditekankan olehnya bahwa pelayanan tidak berarti harus tunduk antara pemberi pelayanan dengan penerima pelayanan. Pengertian kedua dari pendapat DeVrey tersebut sejalan dengan pendapat Davidow Uttal yang memberikan pengertian lebih luas yaitu "...whatever enhances customer satisfaction".<sup>2</sup> Dengan demikian, dikatakan bahwa pelayanan merupakan suatu usaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan.

Dalam pelayanan yang disebut konsumen (*customer*), adalah masyarakat yang mendapat manfaat dari aktivitas yang dilakukan oleh organisasi atau petugas dari organisasi pemberi layanan tersebut. Pelayanan yang dikatakan tidak berujud tersebut berarti bahwa pelayanan itu hanya dapat dirasakan, oleh sebab itu lebih jauh Normann (1991:14) memberikan karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya

---

<sup>1</sup> DeVrey, Catherine, *Good Service is Good Business, 7 Simple Strategies for Success*, Competitive Edge Management Series, AIM, 1994: 8

<sup>2</sup> William Davidow H. & Bro Uttal, *Total Customers Service The Ultimate Weapon*. The Free Press, New York, 1989:19

dengan barang jadi.

2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik tersebut dapat menjadikan dasar bagaimana dapat memberikan pelayanan yang baik. Pengertian yang lebih luas dikatakan oleh Daviddow dan Uttal (1989:19) merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*).

Dalam perkembangannya, bahwa pelayanan yang dilakukan tidak hanya kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat sebagaimana dapat di ukur dengan tingkat kepuasan seperti di atas. Sebab pelayanan yang terjadi juga dilakukan oleh pemerintah. Maka berikut ini diungkapkan pengertian dari pelayanan sesuai dengan Kepmenpan 81 Tahun 1993, bahwa: suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat maupun di Daerah, BUMN dan BUMD dalam bentuk barang dan jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian ini memberikan makna bahwa siapapun yang termasuk di dalam instansi pemerintah mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan bagi kepentingan masyarakat. Dan masyarakat adalah mereka atau siapapun yang hidup dalam suatu wilayah (Negara).

## B. Pengertian Pelayanan Publik

Di sisi lain, terminologi publik sering diartikan sebagai sekelompok masyarakat. Masyarakat itu sendiri dapat dipandang dari berbagai pengertian. Frederickson mengungkapkan pengertian *public* dari bahasa Yunani, yakni: "...*the public as a political community-the polis-in which all citizens (that is adult males and nonslaves) participated.*"<sup>3</sup> Artinya, publik merupakan suatu masyarakat-polis dan semua penduduk berpartisipasi di dalamnya. Namun lebih rinci Ia menguraikan pengertian tentang publik dalam administrasi publik yang sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan layanan publik. Publik disini terbagi menjadi 5 (lima) perspektif, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok minat (perspektif pluralis). Publik dari perspektif pluralis yang mengartikan sebagai masyarakat secara luas, dan yang berkepentingan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.
2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan public/ *Public Choice*). Publik disini adalah masyarakat yang mempunyai minat tertentu dalam memenuhi kebutuhannya dan menekankan pada kemanfaatan yang positif. Masyarakat mempunyai kebebasan bertindak untuk memenuhi kebutuhannya secara rasional.
3. Publik seperti direpresentasikan (perspektif legislatif). Publik disini bertindak melalui perwakilan, kebutuhan masyarakat disampaikan melalui perwakilan. Masyarakat mempercayai wakil mereka untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan mereka. Sehingga legitimasi penyelenggara layanan sangat kuat dan mempunyai kebebasan yang sangat luas.
4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penyedia layanan). Satu yang perspektif yang paling menarik dari publik adalah pelanggan. Disini kita mendefinisikan *pelanggan* sebagai individu dan kelompok yang dilayani oleh birokrat. Jadi anak-

---

<sup>3</sup> Frederickson, H. G., *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1997: 21

anak sekolah, contohnya, adalah pelanggan dari guru, pembimbing, kepala sekolah, pengawas dan dewan sekolah; korban kejahatan (seperti mereka yang terlibat kejahatan) adalah pelanggan dari polisi; dan mereka yang sakit atau cacat, baik secara fisik maupun emosional, adalah pelanggan profesional medis dalam agen kesehatan publik. Semua penduduk adalah dalam waktu yang sama atau pelanggan lain dalam pemerintah. Maka, kita adalah semua pelanggan the Internal Revenue Service. Status individual untuk beberapa tingkat sebagai pelanggan merupakan perspektif pada public. Untuk jutaan karyawan public (Pegawai Negeri) yang melayani mereka, pelanggan secara pasti merupakan publik. Ketika publik ini difragmentasi, tidak terhubung, dan belum lengkap, hal itu mungkin lebih dekat merepresentasikan publik umum daripada kelompok minat. Karena mereka terorganisasi dan baik secara finansial, kelompok minat mempunyai lebih banyak kekuatan daripada pelanggan. Birokrat operasional (pegawai negeri) diharapkan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan kemampuan, pendidikan, pengetahuan dan pengamanan terbaik untuk masyarakat sebagai pelanggan.

5. Publik sebagai citizen. Konsep citizenship terikat dekat dengan asal bidang modern dari administrasi publik. Pada era reformasi - membutuhkan pelayanan publik yang berpendidikan dan terpilih berdasarkan manfaatnya - juga membutuhkan penduduk yang aktif. Tekanannya pada partisipasi penduduk dalam pengambilan keputusan sebagai bentuk utama dari administrasi demokratis.

Kelima perspektif ini dalam praktek pelayanan public dilakukan secara bervariasi dan tergantung dari perkembangan politik dan kemampuan masyarakat setempat. Oleh sebab itu dalam tulisan ini juga menengahkan pengertian yang umum digunakan dalam pelayanan publik di Inggris modern yaitu "...the public to mean all the people in a society, without distinguish between them". Kedua pengertian ini saling memperkuat pengertian publik atau masyarakat, yakni semua penduduk tanpa kecuali dalam suatu komunitas yang ikut berpartisipasi di dalam pemerintahan.

Terminologi pelayanan dan publik di atas, memberikan dasar pengertian terhadap pelayanan publik. Pelayanan publik yang didefinisikan oleh Roth sebagai "*any services available to the public whether provided publicly (as is a museum) or privately (as is a restaurant meal)*".<sup>4</sup> Any services yang diungkapkan oleh Roth berkaitan dengan barang dan jasa dalam pelayanan. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap barang publik maupun barang setengah publik. Sejalan dengan karakteristik barang di atas, kegiatan pelayanan publik dikatakan oleh Lonsdale & Enyedi (1991: 3)<sup>5</sup> sebagai "*something made available to the whole of population, and it involves things which people can not provide for them selves, i.e. people must act collectively.*" Pengertian ini memberikan ciri bahwa setiap orang tidak dapat menyediakan kebutuhannya sendiri melainkan harus disediakan secara berkelompok.

## Keikutsertaan Masyarakat

---

<sup>4</sup> Gabriel Roth, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1987: 1

<sup>5</sup> Lonsdale & Enyedi, 1991: 3

Bila disimak tentang publik sebagai citizen, sudah barang tentu ada keikutsertaan masyarakat dalam proses pelayanan. Konsep ini muncul karena adanya kelompok masyarakat yang tidak sama kebutuhannya terhadap layanan yang telah diselenggarakan. Oleh sebab itu kelompok ini ikut berpartisipasi atau pelibatan secara langsung terhadap penyelenggaraan layanan publik tersebut (Ventriss, 1984; National Performance Review, 1993). Dalam konsep ini diasumsikan tidak semua masyarakat dapat diketahui keterlibatannya secara langsung. Apabila ada informasi yang lengkap terhadap keterlibatan masyarakat secara langsung, maka penyelenggaraan pelayanan akan lebih efektif. Hal ini akan memperkuat penyelenggaraan pelayanan itu sendiri secara demokratis. Seperti diungkapkan oleh Marone, 1990, bahwa "Demokrasi kuat membutuhkan pemerintahan - diri sendiri yang tidak tertampung oleh masyarakat yang berbeda-beda. Hal ini membutuhkan institusi yang akan melibatkan individu secara keseluruhan".

Apabila pelayanan yang dilakukan menggunakan perspektif masyarakat sebagai pelanggan, maka keikutsertaan masyarakat merupakan legitimasi dari masyarakat. Hal ini dikarenakan kebutuhan masyarakat ditentukan oleh pemberi layanan. Dalam pelayanan publik pada umumnya bersifat captive market. Masyarakat mempunyai keberadaan permanen: mereka biasanya mengasumsikan fungsi mereka sejak lahir. Mereka bisa turun untuk menjadi aktivis dalam kapasitas sebagai penduduk, walaupun mereka masih memiliki hak dan kewajiban sipil mereka. Selama itu semua, mereka tetap sebagai penduduk, contohnya: warga dari sebuah kota, state, atau negara. Suatu contoh misalnya: Ketika Mintzberg (Mintzberg, 1996: 10) mengatakan bahwa ia ingin menjadi lebih dari seorang pelanggan belaka, ia ingin menjadi penduduk, ia salah menilai hubungan ini secara fundamental: mereka tidak melibatkan hubungan either/or tetapi hubungan both/and. Mintzberg tidak kehilangan hak dan kewajiban sipilnya ketika ia menyatakan klaim-nya yang terlegitimasi secara operatif sebagai pelanggan pelayanan publik, dalam kapasitasnya sebagai pelanggan pelayanan publik. Dalam kapasitasnya sebagai anggota masyarakat, ia bisa ikut serta dalam pengambilan keputusan mengenai klaim dimana ia dan masyarakat lain memberi judul ketika mereka menjadi pelanggan pelayanan publik. Situasi itu me-ngesahkannya sebagai pelayanan. Oleh sebab itu keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan ini sangat menentukan terhadap kualitas yang akan dibangun dalam pelayanan publik.

### **Kualitas Pelayanan Publik yang komprehensif**

Dewasa ini kualitas merupakan bahasan yang sangat penting dalam pelayanan publik. Konsep kualitas menjadi ukuran keberhasilan organisasi. Kualitas tidak hanya untuk lembaga penyelenggara jasa komersial, tetapi juga telah merembes ke lembaga-lembaga pemerintahan yang selama ini resisten terhadap tuntutan akan kualitas pelayanan publik.

Konsep kualitas bersifat relatif. Maksudnya penilaian kualitas bergantung kepada perspektif yang digunakan untuk menentukan ciri-ciri pelayanan yang spesifik. Pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk, dan proses. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan-an organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan.

Menurut Organisasi Standarisasi Internasional (ISO), kualitas didefinisikan sebagai keseluruhan karakteristik dan keistimewaan dari barang atau jasa yang terkait dengan

kesesuaiannya untuk memenuhi kebutuhan yang diharapkan. Sementara itu kebutuhan dan harapan seringkali berbeda-beda. Heineke menyatakan bahwa: *Quality does mean something difference to each of us, and it even can mean something difference to the same person in different service environments. Customers of services are not always aware of the individual dimensions of quality. Rather, they view quality in light of the experience as a whole*<sup>6</sup>

Pernyataan di atas memberikan semangat untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas pelayanan. Christopher Lovelock (1980) menyatakan, untuk menghasilkan kualitas pelayanan dapat digambarkan sebagai diagram bunga yang mempunyai delapan kelopak (*the flower of services*), dimulai dari "information, consultation, order taking, hospitality, caretaking, exceptions, billing dan payment".<sup>7</sup>

Berkaitan dengan kualitas, Zeithaml, *et.al.* dalam Ciptono, menyatakan "...keputusan pelanggan untuk mengkonsumsi atau tidak mengkonsumsi barang atau jasa dipengaruhi oleh kualitas pelayanan."<sup>8</sup> Indikator yang digunakan untuk mengukur kepuasan pelanggan ke dalam lima dimensi, adalah: "tangible, empathy, responsiveness, reliability, assurance",<sup>9</sup> dan sering disingkat dengan TERRA. Pertama, *T (tangible)*, yaitu kualitas pelayanan dilihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak fisik atau sesuatu yang kelihatan. Tampak rasa, tampak dengar dari peralatan atau petugas pelayanan serta alat-alat komunikasi dengan pelanggan. Seperti sarana dan prasarana atau fasilitas. Kedua, *E (empathy)*, yaitu sikap tegas, tetapi penuh perhatian terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan. Ketiga, *R (responsiveness)*, yaitu kesanggupan penyedia pelayanan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan pelanggan. Kecepatan/keikhlasan untuk memberikan layanan dengan benar. Keempat, *R (reliability)*, yaitu kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah diberikan kepada konsumen. Jasa yang ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta harus dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Kelima, *A (assurance)*, yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan dan keramahan serta sopan santun penyedia layanan. Pengetahuan dan keramahan dari para petugas dan kemampuan mereka untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan

Kesesuaian harapan pelanggan dan kenyataan pelayanan dapat diketahui dari hasil survei yang dilakukan oleh organisasi pemberi pelayanan, atau organisasi yang independen. Hasil survei digunakan untuk menilai kualitas dari sudut pandang pelanggan. Cara ini disebut penilaian kepuasan pelanggan. Penilaian dilakukan terhadap *front liner* sebagai wakil organisasi yang melakukan kontak langsung dengan pelanggan.

Selain itu, pengukuran kualitas pelayanan lebih ideal jika dilakukan terhadap dua dimensi yang saling terkait dalam proses pelayanan, yaitu penilaian kepuasan pada dimensi pelanggan, dan penilaian yang dilakukan pada penyedia pelayanan. Menurut Zeithaml, *at.al.*, kesenjangan yang terjadi pada pelayanan, yaitu: "*Customers' expectations-management-perceptions gap; management's perceptions-service-quality specifications gap; between customers' expectations and management's perceptions of those expectations gap; Service delivery-external communications gap; expected service-perceived service gap*"<sup>10</sup>

---

295 <sup>6</sup> Mark M. Davis & Janelle Heineke, *Managing Services, Using Technology to Create Value*, McGraw-Hill/Irwin, New York, 2003:

<sup>7</sup>Christopher Lovelock (1980) dalam Fandy Ciptono, *Layanan Prima dalam Bidang Jasa*, Yogyakarta: PT Andi Offset, 1996: 46

<sup>8</sup>Valerie A. Zeithaml-A. Parasuraman- Berry- Leonard L. Berry, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*: The Free Press, A Division of Macmillan, Inc. New York, 1990: 1-2

<sup>9</sup>Zeithaml-Parasuraman-Berry, Zeithaml, Valerie A. *Ibid.* 1990: 26

<sup>10</sup>Zeithaml-Parasuraman- Berry, Zeithaml, Valerie A., *ibid.* 1990: 37- 47

Penjelasan dari kelima kesenjangan (*gap*) di atas adalah: pertama, kesenjangan antara harapan pelanggan dan persepsi manajemen. Kesenjangan tersebut akibat manajemen salah menafsirkan harapan pelanggan. Kedua, kesenjangan antara persepsi manajemen atas harapan pelanggan dan spesifikasi *service quality*. Kesenjangan ini terjadi akibat dari kesalahan menerjemahkan persepsi manajemen yang tepat atas harapan publik ke dalam bentuk tolok ukur *service quality*. Ketiga, kesenjangan antara spesifikasi *service quality* dan pemberi pelayanan kepada pelanggan. Kesenjangan ini lebih diakibatkan oleh ketidak-mampuan sumber daya manusia untuk memenuhi standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Penyebab utamanya adalah bekerja melebihi kapasitasnya. Keempat, kesenjangan antara pemberian pelayanan kepada pelanggan dan komunikasi eksternal. Kesenjangan ini tercipta karena organisasi ternyata tidak mampu memenuhi janji-janji yang dikomunikasikan secara eksternal melalui berbagai kegiatan. Kelima, kesenjangan antara harapan publik dan kenyataan pelayanan yang diterima oleh publik. Kesenjangan ini sebagai akibat tidak terpenuhinya harapan pelanggan.

Faktor yang terpenting untuk meningkatkan kinerja pelayanan adalah dengan mengetahui kesenjangan kelima, yaitu gambaran kesenjangan secara menyeluruh. Kesenjangan ini dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kepuasan dan harapan-harapan pelanggan. Melalui kesenjangan pertama, kualitas komunikasi penyedia layanan dapat ditingkatkan. Melalui kesenjangan kedua, kualitas kepemimpinan dapat ditingkatkan dan komitmen terhadap mutu pelayanan dapat dipertinggi. Melalui kesenjangan ketiga, pembagian pekerjaan yang erat dalam memperlakukan publik sebagai bagian dari organisasi dapat ditingkatkan. Sedangkan kesenjangan ke empat, dapat memperlancar arus komunikasi antarunit dengan publik yang akhirnya dapat memberikan pelayanan yang memenuhi kebutuhan publik tanpa harus melebihi kemampuan organisasi.

Sementara itu dalam pelayanan kita perlu memperhatikan bahwa kualitas sebagai elemen strategis.

1. Kualitas dapat dipandang dari tingkat operasional sebagai suatu elemen yang harus dikontrol dalam proses produksi barang dan jasa, atau dari tingkat strategis dengan perspektif jangka panjang.
2. Dalam pandangan kontrol kualitas, kualitas hanya memfokuskan pada mengidentifikasi kerusakan atau menangani keluhan pelanggan. Dalam pandangan strategis, kualitas dilihat sebagai faktor yang dapat mengurangi biaya memproduksi barang dengan mengurangi limbah dan rework, dan kualitas tinggi dapat menyamakan harga tinggi bagi pelanggan karena barang atau jasa dibedakan dari yang lainnya dalam pasar.
3. Karena kualitas memiliki berbagai macam arti bagi berbagai orang di waktu yang berbeda, penting untuk mengembangkan perbendaharaan kata kualitas yang akan membantu manajer dan pekerja mengerti apa yang diinginkan pelanggan dan bagaimana memenuhi kebutuhan mereka.

Dalam menentukan pelayanan dapat dikatakan berkualitas, maka kualitas dapat dilihat dari berbagai dimensi, antara lain:

#### 1. Dimensi Kualitas Produk

Melihat kualitas dari perspektif strategis, David Garvin mengidentifikasi delapan dimensi kualitas produk yang masing-masing berbeda dan penting bagi pelanggan. Kedelapan dimensi itu: Kinerja, Fitur, Ketahanan-uji, Daya tahan, Penyesuaian diri, Kemampuan Pelayanan, Estetika, Kualitas yang Dirasakan.

- a. Kinerja: Kinerja kualitas berkaitan dengan ciri operasi produk dan dapat diukur secara objektif dalam skala tertentu.
- b. Fitur: Fitur merupakan “bel dan peluit” suatu produk, ciri sekunder atau pilihan yang meningkatkan fungsi dasar suatu produk.
- c. Ketahanan-uji: Kemungkinan suatu produk gagal atau tidak berfungsi dalam waktu tertentu.
- d. Daya tahan: Pengukuran berapa lama suatu produk dapat bertahan sebelum digantikan.
- e. Penyesuaian diri: Tingkat dimana desain dan ciri operasi suatu produk memenuhi standar atau spesifikasi yang ditentukan.
- f. Kemampuan pelayanan: Kemudahan memperbaiki suatu produk.
- g. Kualitas Estetika: Sangat pribadi dan berhubungan dengan daya tarik fisik: bagaimana suatu produk terlihat, tercium, atau terdengar.
- h. Kualitas yang Dirasakan: Merk dan reputasi perusahaan yang memproduksi produk itu (pelanggan biasanya mengartikan kualitas yang dirasakan sebagai merk).

## 2. Manajemen sebagai suatu Sistem

- a. Setiap proses harus diatur dalam sebuah sistem dan setiap orang yang terlibat dalam proses tersebut harus mengerti perannya dalam sistem itu.
- b. Pekerja pelayanan harus mengetahui “gambar besar”nya sehingga mereka dapat mengambil keputusan yang benar ketika mereka melayani pelanggan.
- c. Pekerja harus mengetahui kebutuhan pelanggan sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan tersebut.

Dalam hal kualitas, maka W. Edwards Deming memberikan pemikirannya dalam 14 point untuk membangun kualitas pelayanan, yaitu:

- a. Ciptakan kekonstanan tujuan ke arah perbaikan produk dan pelayanan, dengan tujuan untuk menjadi kompetitif dan untuk tetap berada dalam bisnis, dan untuk menyediakan pekerjaan.
- b. Mengambil filosofi baru. Kita berada dalam era ekonomi baru. Manajemen harus waspada terhadap tantangan, harus belajar mengenai tanggung jawab, dan mengambil kepemimpinan untuk perubahan.
- c. Berhenti bergantung pada inspeksi untuk meraih kualitas. Mengurangi kebutuhan untuk inspeksi dengan dasar yaitu membangun kualitas pada produk di tempat pertama.
- d. Mengakhiri praktek bisnis hadiah dengan dasar label harga. Bahkan, meminimalkan biaya total. Bergerak ke arah supplier tunggal untuk satu barang, pada hubungan jangka panjang mengenai kepercayaan dan kesetiaan.
- e. Memperbaiki secara konstan dan selamanya sistem produksi dan pelayanan, untuk memperbaiki kualitas dan produktivitas, dan mengurangi biaya.
- f. Mengadakan pelatihan on the job.
- g. Mengadakan kepemimpinan. Tujuan pengawasan adalah membantu orang dan mesin dan peralatan untuk melakukan pekerjaan dengan lebih baik. Pengawasan manajemen dalam kebutuhan pemeriksaan seperti pengawasan pekerja produksi.
- h. Menghilangkan ketakutan, sehingga semua orang bisa bekerja secara efektif untuk perusahaan.
- i. Menghilangkan halangan antara departemen. Peneliti, desain, penjualan, dan produksi akan bekerja sebagai tim, untuk melihat masalah produksi dan

- j. menggunakan dengan produk atau pelayanan.
- k. Mengurangi slogan, desakan, dan target untuk dorongan kerja yang meminta nol kerusakan dan tingkat produktivitas baru. Desakan seperti itu hanya akan menciptakan hubungan iklan, seperti penyebab kualitas rendah dan produktivitas rendah dalam sistem dan ada dalam kekuatan dorongan kerja.
- l. Mengurangi standar kerja (quota) di tingkat organisasi (produksi pelayanan) dan mengurangi management by objective. Mengurangi management by numbers, sasaran numeris. Menggantikan kepemimpinan.
- m. Memindahkan halangan yang merampok orang dalam manajemen dan dalam teknik akan hak mereka untuk kebanggaan workmanship. Hal ini berarti menghilangkan rating jasa tahunan dan management by objective.
- n. Mengadakan program pendidikan dan perbaikan diri yang lebih intensif, untuk mengikuti perubahan tuntutan.
- o. Membuat semua orang dalam organisasi ikut bekerja untuk meraih perubahan yang lebih baik.

Kualitas atau mutu pelayanan di atas dapat diidentifikasi melalui dimensi mutu pelayanan sebagai berikut:

1. Tampak nyata yang terlihat dalam fasilitas fisik, peralatan, tenaga kerja, dan lain sebagainya.
2. Daya uji, terhadap ketahanan barang dan jasa layanan yang dapat diandalkan dan akurat.
3. Daya tanggap (kemauan untuk membantu)
4. Ketrampilan (keahlian dan pengetahuan yang sesuai)
5. Keramahan (sopan santun, perhatian dan persahabatan)
6. Kredibilitas (ketulusan, kepercayaan dan kejujuran)
7. Keamanan (bebas dari resiko, bahaya)
8. Akses (kemudahan dihubungi dan didekati)
9. Komunikasi (memberikan pengetahuan kepada pelanggan dan mau mendengarkan)
10. Pengertian (mau mengenal kebutuhan pelanggan)

Khusus dalam pelayanan publik, diatur tentang ketentuan umum yang termuat dalam Sende-Sende Pelayanan Prima dalam KEPMENPAN 81/93, yang memberikan batasan antara lain: (1) Kesederhanaan, (2) Kejelasan Dan Kepastian, (3) Keamanan, (4) Keterbukaan, (5) Efisien, (6) Ekonomis, (7) Keadilan, (8) Ketepatan Waktu

Sende-sende tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, yang meliputi prosedur/tata cara pelayanan, antara lain: Mudah, Tidak berbelit-belit, Mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan/Kepastian terhadap: prosedur, persyaratan, unit kerja tarif/biaya, pejabat yang menerima keluhan akan pelayanan yang diberikan dalam suatu organisasi.
- c. Keamanan, yang menyangkut kepastian hukum terhadap apa yang dilayankan oleh suatu organisasi.
- d. Keterbukaan, menyangkut kesederhanaan dan kejelasan pelayanan yang diinformasikan pada masyarakat.
- e. Efisien, yang artinya pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi hendaknya ada pembatasan terhadap persyaratan pada hal-hal yang dianggap penting saja.
- f. Ekonomis, yang artinya pembiayaan yang dibebankan pada masyarakat yang



dilayani itu sesuai dengan kewajaran, kemampuan masyarakat umum dan peraturan perundangan yang berlaku. Disamping itu juga ekonomis dalam penyelenggaraan pelayanannya itu sendiri (*total Cost*)

- g. Keadilan, menyangkut jangkauan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi diharapkan dapat seluas mungkin dan merata, artinya tidak ada wilayah yang dibedakan pelayanannya. Dilihat dari keadilan vertikal dan horizontal.
- h. Ketepatan waktu, yang artinya bahwa pelayanan yang telah dijanjikan sesuai dengan standar yang diberikan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Sendi-sendi diatas merupakan suatu ketentuan umum yang berlaku dalam pelayanan public di Indonesia. Oleh karena itu pelaksanaan dari ketentuan tersebut di atas perlu ada suatu interpretasi terhadap setiap jenis layanan yang diberikan.

Beberapa indikasi dari filosofi TQM ditemukan dalam referensi kualitas seperti yang didefinisikan oleh ISO (Organisasi Standardisasi Internasional). Menurut ini, kualitas adalah keseluruhan ciri-ciri dan keistimewaan dari barang dan jasa yang terhubung cocok dengan untuk memuaskan kebutuhan yang fixed atau yang diharapkan (ISO 8402). Itu adalah ciri dari definisi bahwa kualitas dinilai oleh pembeli barang. Itu akan mengangkat sebuah perspektif terlalu pendek jika pelanggan hanya dipertimbangkan sebagai pengguna akhir. Ini diindikasikan oleh fakta bahwa definisi tidak menyebutkannya secara jelas. Manajemen kualitas yang komprehensif tidak hanya mengambil persepsi kualitas eksternal, tetapi hanya persepsi kualitas internal.

Persepsi kualitas secara eksternal harus kembali pada pengertian pengakuan secara individual. Dengan menempatkan masyarakat sebagai pelanggan yang menerima produk dari pemerintah, hal ini merupakan kepentingan yang bersifat sekunder. Namun kegiatan yang dilakukan bagi pemerintah dalam membangun kualitas pelayanan menjadi kepentingan yang fundamental. Kasus ini karena penerimaan dan penawaran kualitas oleh penduduk juga ditentukan sebagian oleh hubungan antara manajemen publik dan pelanggan. Untuk alasan ini, standar kualitas eksternal juga bisa disebut sebagai taksiran kualitas yang "akhir dari suatu aliran pipa".

Berbeda dengan persepsi kualitas internal, yang didasarkan pada pertimbangan bahwa barang yang disediakan untuk pelanggan eksternal hanya bisa dibangkitkan dengan interaksi antara berbagai komponen yang harus ditempatkan masing-masing dengan ahli. Secara konsekuen, persepsi kualitas internal ditujukan pada prinsip penyedia internal/hubungan pelanggan. Menurut prinsip\_ setiap produser dari jasa internal, harus diproses menurut kebutuhan pembeli intervalnya, dari apakah jasa ini menjadi sumbangan lepas. Pada aktivitas internal atau diintegrasikan dengan barang untuk disediakan secara eksternal.

Kebiasaan yang konsisten dengan orientasi pelanggan yang sudah didefinisikan biasanya digunakan untuk mengejar sasaran yang lebih jauh seperti yang digambarkan oleh TQM. Berkurangnya pada rantai internal pelanggan merupakan tanggung jawab bersama, tidak hanya pada front liners tapi juga back liners yang pada umumnya adalah di tingkat policy level. Sebagai tambahan, jaringan penyedia secara internal sebagai hubungan dengan pelanggan membuat setiap pemberi layanan untuk dapat belajar dari kesalahan yang dilakukan. orang bisa belajar dari kesalahan Oleh karena itu ada keuntungan primer yang diperoleh melalui hubungan pelanggan dengan penyedia layanan secara internal dalam pelayanan privat bagi pelayanan publik. Maka dapat diketahui lebih jelas bahwa efek dari TQM dalam pelayanan privat dapat ditransformasikan ke dalam pelayanan publik, baik di tingkat individual sampai pada

tingkat.

### **Atribut Dasar dari Kualitas**

Bergantung pada sudut pandang, kualitas pelayanan publik didefinisikan dalam cara-cara yang berbeda. Untuk banyak orang, adalah "bentuk pemerintah yang baik" yang merupakan pusat yang memperdebatkan kualitas. Pada umumnya diskusi yang dilakukan adalah memperdebatkan standar tingkah laku yang mempengaruhi kualitas. Namun sering terkendala dalam birokrasi. Kendala dalam birokrasi adalah pada konsep (birokratis) ini, dimana pemegang jabatan sangat hierarki dan koordinasikan oleh kantor-kantor pusat. Hal ini menjadi tantangan baru untuk mengintegrasikan kebutuhan kualitas pelayanan.

Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas di dalam pelayanan public ditekankan pada adanya consensus individual. Kualitas yang dibangun melalui kontak langsung dengan pelanggan merupakan cerminan nilai-nilai individual yang kerap kali tidak dapat mewakili kebutuhan masyarakat. Namun demikian consensus individual dapat dibangun dan dipromosikan dipromosikan dengan arti kualitas pelayanan yang bagus. Konsensus institusional juga dipengaruhi oleh faktor pelayanan dalam *image* seluruh jajaran manajemen yang saling mempengaruhi. Oleh karena itu persepsi kualitas juga dipengaruhi oleh potensi institusional.

### **Pentingnya survey untuk membangun kualitas.**

Pada umumnya untuk membangun kualitas tidak dapat diciptakan dari belakang meja. Kebutuhan pelanggan atau masyarakat tidak dapat diprediksi oleh satu pihak dari pemberi layanan. Sebagai contoh survey yang dilakukan tentang kualitas pelayanan administratif di wilayah St. Gallen, digunakan untuk mencari elemen kualitas pelayanan dan derajat kesuksesan pelayanan dari sudut pandang manajer dari berbagai perusahaan yang besarnya berbeda-beda yang membutuhkan pelayanan administratif. Surveynya dibagi menjadi 3 bagian:

1. Survey preliminary kualitatif untuk wawancara eksploratif individual
2. Survey kuantitatif untuk wawancara telepon
3. Survey follow up kualitatif untuk wawancara mendalam individual.

Untuk tujuan survey ini, pembedaan dibuat antara berbagai dimensi kualitas, yang signifikansinya untuk kerjasama pelanggan dapat dipertanyakan dengan bantuan berbagai benda. Untuk memastikan dimensi kualitas yang relevan, 10 wawancara eksploratif diadakan di wilayah St. Gallen dalam kursus *survey preliminary*.

#### **1. Survey Preliminary Kualitatif**

Ditujukan untuk menemukan dimensi kualitas yang nanaitnya diperlukan untuk survey telepon kuantitatif. Subyek utamanya: "Elemen kualitas mana yang paling penting dalam administrasi publik?" 8 entrepreneur di wilayah St. Gallen diwawancara masing-masing 90 menit.

#### **2. Wawancara Mendalam Kualitatif**

Contoh survey dengan wawancara, untuk memperoleh hasil kuantitatif secara mendalam, eksplorasi psikologis individual dengan durasi 1 jam diadakan dengan 9 manajer dan dianalisis oleh IHA-GfM dalam hubungan psikologis-kualitatif. Pemilihannya dipertimbangkan secara mendalam, didasarkan pada hasil survey kuantitatif: 5 orang manajer dengan pernyataan sangat negatif dan 4 orang manajer dengan pengalaman positif. Kedua elemen positif dan negatif, aspek emosional muncul untuk bermain di peran penting. Pengalaman positif disetujui pada kontak pribadi ("mereka

tahu saya dengan baik", "seperti partner"). Pengalaman negatif biasanya konsekuensi dari sikap. Beberapa sikap bisa memanifestasikan dirinya sendiri dimana penduduk harus taat pada deadline pendek ketika manajemen tidak memenuhi tanggal-tanggal yang sudah disetujui. Kebanyakan kesan negatif terdaftar di CATI tertuju pada isu pribadi. Mereka tidak mengkhawatirkan kantor publik secara keseluruhan, atau performansi pemerintah, namun orangnya dengan siapa pelanggan menghubungi. Pegawai negeri menjadi teladan untuk organisasi publik mereka. Pernyataan negatif termasuk:

- Sikap defensif dan tidak bekerja sama
- "Kau lebih terlihat sebagai pembuat masalah daripada pelanggan"
- Gaya komunikasi yang tak ramah dan bahkan sombong (kesan ini tidak dikonfirmasi oleh studi kuantitatif)
- Terpisah dari aspek emosional, kompetensi (sangat positif), koordinasi internal manajemen (sangat negatif) diconstitusikan titik focal dari pernyataan kualitatif

Wawancara mendalam dan kualitatif mengarahkan kita untuk menyimpulkan bahwa orientasi pelanggan dalam pimpinan organisasi publik dan penyedia layanan adalah ketentuan yang menjadi persyaratan, dan juga dihargai di sense positif. Itu memanifestasikan dirinya di:

- Hormat kepada organisasi dan orang lain
- Memperlakukan penduduk sebagai pelanggan
- Konsultasi aktif dan kompeten dari staf pegawai yang pasif
- Sikap "lebih baik memberi daripada menerima"
- Berpikir dan bertindak dengan hal partnership

Akhirnya dan kepentingan Canton dan kota St. Gallen yang menguntungkan dalam studinya, yang diwawancara diajak untuk menyediakan informasi tentang kriteria mana yang dianggap penting untuk penilaian lokasi bisnis. Metode yang digunakan adalah wawancara rasional dengan pertanyaan yang proyektif. Kepentingan dibawah sudah didaftarkan (lihat tabel 2):

1. Partnership: "pelayanan pelanggan", "menyediakan layanan", "menganggap serius", "mencari solusi bersama", "tidak menaruh perkataan di rodaku (berbelit-belit)", "kerjasama"
2. Kontak pribadi: "membangun kontak", "keterbukaan", "membuat saya merasa disambut"
3. Proses: "tidak rumit", "kompeten", "transparan"
4. Waktu: "Ketepatan", "tetap pada deadline".

Tabel 1  
Hasil Survey

DIMENSI KUALITAS	DEFINISI/KOMPONEN ELEMEN
<p>Proses manajemen yang aktif dan didukung oleh manajemen; manajemen adalah partner dalam proses (PROC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kejelasan seperti pada dokumen apa saya, dalam kapasitas saya sebagai penduduk, harus memasukkan pada kantor mana, jam berapa. <i>Transparansi Proses</i></li> <li>• Kontak yang diadakan dalam bahasa ramah pada pelanggan. <i>Komprehensif</i></li> <li>• Kontak pribadi: sejumlah kontak yang penting hingga masalah selesai</li> <li>• Dukungan proses yang proaktif untuk pelanggan. <i>Intensitas Konsultasi</i></li> <li>• Proses manajemen holistic: <i>koordinasi</i> partai-partai berkepentingan internal dan eksternal</li> </ul>
<p>Kerjasama dengan orang dikhawatirkan sebagai sikap dasar [COOP]</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informasi awal tentang apa yang orang khawatirkan</li> <li>• Kerja sama, bisa bekerja sama, sopan, terorientasi pada kepercayaan</li> <li>• Sikap dasar orang: kewenangan dan perasaan partnership</li> </ul>

Konsentrasi pada hal-hal esensial/ mengeksploitasi ruang siku menurut permintaan pelanggan [CUST]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Setingkat atau sepadan dengan intervensi</li> <li>• Eksploitasi kebijaksanaan sepanjang memperoleh sasaran dalam hal partnership: mencari solusi bersama yang secara legal sustainable</li> </ul>
Waktu [TIME]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accessibility</i> pelayanan: jam kerja, kemampuan kontak</li> <li>• Waktu pelayanan</li> <li>• Waktu Proses</li> </ul>
Kompetensi [COMP]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penggunaan informasi yang tersedia: <i>suitability</i></li> <li>• Koreksi informasi yang tersedia: <i>kredibilitas</i></li> <li>• Mengikat secara alami informasi yang tersedia: <i>reliability</i></li> </ul>
Nilai Uang [VFM]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keuntungan individual dari penerimaan pelayanan</li> <li>• Harga pelayanan: <i>kepantasan</i></li> <li>• Waktu yang diluangkan oleh penduduk hingga mereka menerima pelayanan: <i>commensurability</i> dari waktu luang</li> </ul>
Koordinasi berbagai kantor (secara internal) [INTCO]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aliran informasi internal</li> <li>• Kerjasama internal</li> <li>• Penampilan terkoordinasi oleh berbagai kantor ke partai ketiga</li> </ul>

## Daftar Pustaka

- Christopher Lovelock (1980) dalam Fandy Ciptono, *Layanan Prima dalam Bidang Jasa*, Yogyakarta: PT Andi Offset, 1996
- DeVrey, Catherine, 1994, *Good Service is Good Business, 7 Simple Strategies for Success*, Competitive Edge Management Series, AIM.
- Frederickson, H. G., 1997, *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers,
- Gabriel Roth, *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, EDI Series in Economic Development, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1987:
- Mark M. Davis & Janelle Heineke, *Managing Services, Using Technology to Create Value*, McGraw-Hill/Irwin, New York, 2003
- Nils-Goran Olve, Jan Roy and Magnus Wetter, *A Practical Guide to Using The Balanced Scorecard, Performance Drivers*, John Wiley & Son; 1999
- Phil Sloper, Keith T. Linard & David Paterson, 1999, *Towards a Dynamic Feedback Framework for Public Sector Performance Management*,
- Valerie A. Zeithaml-A. Parasuraman-Berry- Leonard L. Berry, 1990, *Delivering Quality Service, Balancing Customer Perceptions and Expectations*: The Free Press, A Division of Macmillan, Inc. New York
- William Davidow H. & Bro Uttal, *Total Customers Service The Ultimate Weapon*. The Free Press, New York, 1989
- William Davidow H. & Bro Uttal, 1989, *Total Customers Service The Ultimate Weapon*. The Free Press, New York,

