

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Terdahulu

Berikut penelitian-penelitian terdahulu yang menjadi referensi dalam penulisan ini:

1. Penelitian dengan judul *Measuring the organizational responsiveness through managerial flexibility* yang ditulis oleh Antonio J. Verdu dan Jose-Maria Gomez-Gras (2009) menjelaskan tentang menganalisis bagaimana daya tanggap organisasi dapat diukur melalui fleksibilitas manajerial (sebagai kapasitas strategis) dengan menentukan kesesuaian antara variabel kontekstual dan organisasi. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa penelitian ini mengusulkan skala pengukuran respon organisasi melalui empat jenis fleksibilitas manajerial: internal, eksternal, struktural dan strategis. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah sama-sama meneliti mengenai responsivitas dalam organisasi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah pada subyek yang diteliti dan indikator responsivitas. Penelitian ini mengambil data dari berbagai negara dan industri yang berbeda dan menghasilkan teori baru tentang responsivitas organisasi yaitu terdapat faktor internal, eksternal, struktural, dan strategis.

*commit to user*

2. Penelitian dengan judul *The effect of service responsiveness and social emotions on service outcomes: An empirical investigation of service firms* yang ditulis oleh Rong-Da Liang, Ching-Sheng Chang, dan Tung-Sheng Wang (2011) menjelaskan tentang hubungan antara daya tanggap dari pelaksanaan pelayanan, emosi sosial dan hasil dari pelayanan beberapa perusahaan bisnis di Taiwan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat responsivitas layanan mekanistik dan organik berdampak positif dengan emosi sosial pegawai yang dirasakan positif, begitu pun sebaliknya. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah sama-sama meneliti mengenai responsivitas pelayanan dalam organisasi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah pada indikator yang digunakan untuk menganalisis responsivitas pelayanan dan penelitian ini menghubungkan indikator tersebut dengan variabel lain yaitu emosi sosial pegawai.

3. Penelitian dengan judul *Responsivitas Pelayanan Publik Dalam Menangani Keluhan Pelanggan Di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Nganjuk* yang ditulis oleh Fega Herdini dan Agus Widiyarta (2020) menjelaskan tentang melihat responsivitas pelayanan publik Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Nganjuk dalam menangani keluhan pelanggan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa responsivitas pelayanan di PDAM Kabupaten Nganjuk sudah baik, namun dalam penyelenggaraannya masih terdapat beberapa kekurangan.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah sama-sama meneliti mengenai responsivitas suatu organisasi dalam menangani keluhan masyarakat terkait pelayanan publik. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah pada indikator penilaian yang digunakan untuk menganalisis responsivitas.

4. Penelitian dengan judul Responsivitas Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Dalam Menangani Keluhan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik di Kota Surabaya yang ditulis oleh Renaldy Grievdipoer Putra (2016) menjelaskan tentang melihat respon Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya untuk menyelesaikan segala keluhan masyarakat tentang pelayanan yang diselenggarakan di instansi ini. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya responsif terhadap berbagai macam pengaduan atau keluhan dari masyarakat Kota Surabaya dan dari beberapa indikator yang digunakan hanya indikator komunikasi yang kurang baik. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah sama-sama meneliti mengenai responsivitas suatu dinas dalam menangani keluhan masyarakat terkait pelayanan publik. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah pada subyek yang diteliti dan indikator yang digunakan untuk menganalisis responsivitas. Sama-sama menggunakan teori dan indikator yang sama tetapi terdapat perbedaan indikator yang diambil dalam penelitian ini.
- commit to user*

5. Penelitian dengan judul Mempertanyakan Responsivitas Pelayanan Publik Pada Pengelolaan Pengaduan Kasus Upik Di Kota Yogyakarta yang ditulis oleh Triyastuti Setianingrum dan Yam'ah Tsalatsa (2016) menjelaskan tentang mengkaji responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menanggapi informasi/keluhan masyarakat terkait penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik yang disalurkan melalui Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan Masyarakat (UPIK). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa responsivitas Pemerintah Kota Yogyakarta masih lemah, khususnya dalam aspek tindak lanjut karena tidak adanya kepastian mekanisme dan masih rendahnya kerja sama lintas sektoral maupun lintas level pemerintahan dalam penanganan keluhan masyarakat. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah sama-sama meneliti mengenai responsivitas suatu organisasi dalam menangani pengaduan masyarakat terkait pelayanan publik. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan dilakukan adalah pada indikator penilaian yang digunakan untuk menganalisis responsivitas.

## **B. Kajian Pustaka**

### **1. Pelayanan Publik**

Secara sederhana pelayanan publik dipahami sebagai pelayanan atas semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah dan pada umumnya apa pun yang dilakukan pemerintah merupakan pelayanan *commit to user*

publik. Dahulu literatur seperti itu dapat dimaklumi karena pemerintah pada masa itu melakukan penyelenggaraan pelayanan yang hanya dinilai penting bagi kehidupan masyarakatnya menurut kesepakatan politik dan pertimbangan moral.

Tetapi definisi pelayanan publik seperti yang telah dijelaskan di atas dirasa kurang dalam penyelenggaraan pelayanan yang menjadi hajat hidup orang banyak di era sekarang ini. Selain itu juga terdapat banyaknya berbagai keluhan yang ditujukan kepada sektor publik yang dinilai terlalu mendominasi kehidupan masyarakat, banyak melakukan penyimpangan sehingga cenderung tidak efisien, dan tidak memperhatikan kepentingan para penyelenggara pelayanan. (Agus Dwiyanto, 2018: 14)

Maka dari itu muncul gerakan *New Public Management* (NPM) yang telah mendorong terjadinya perubahan yang sangat berarti dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. NPM menekankan pada efisiensi, dorongan untuk lebih responsif terhadap kepentingan pengguna layanan, mengembangkan sistem insentif dan akuntabilitas, memberdayakan para penyelenggara layanan yang berorientasi pada pencapaian hasil, mendorong terjadinya kompetisi dan kerjasama untuk pencapaian hasil, serta mengembangkan desentralisasi dalam penyelenggaraan layanan. Beberapa negara maju yang telah melakukan perubahan tersebut mengakui adanya perbaikan dalam praktik penyelenggaraan layanan, seperti lebih peduli, lebih efisien, dan responsif terhadap pengguna layanan.

*commit to user*

Namun perbaikan dalam praktik penyelenggaraan layanan tersebut lebih merupakan pemenuhan terhadap kepentingan pengguna sebagai individu (*self-interest*) untuk dilayani dengan baik. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pelayanan cenderung mengabaikan nilai-nilai seperti demokrasi, kepentingan publik, keadilan sosial, dan persamaan. Sehingga NPM memunculkan banyak kritik yang kemudian dikenal sebagai paradigma *New Public Service* (NPS).

Paradigma *New Public Service* (NPS) mempertegas bahwa dalam pelayanan publik hubungan antara pemerintah dan warga negara berkomitmen bersama untuk membangun negara. Pemerintah harus menjamin bahwa semua warga negara dapat mengakses layanan publik secara sama dan mendapatkan kesempatan yang memadai di manapun berada dan dengan kondisi sosial ekonomi seperti apapun. (Agus Dwiyanto, 2018: 15)

Menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat (1), pelayanan publik adalah 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.

Sedangkan menurut Mahmudi (2010) dalam Kamaruddin Sellang, dkk (2019: 23) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan *commit to user*



publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mochamad Chazienul (2018: 7) juga mengatakan bahwa pelayanan publik dapat dimaknai sebagai suatu aktivitas yang dilakukan pemerintah dalam mengurus segala hal yang dibutuhkan masyarakat. Dalam konteks ini, fungsi pemerintah melalui aparatnya adalah sebagai *public servant*. Artinya, tugas aparatur pemerintah adalah melayani kepentingan masyarakat sesuai dengan aturan yang berlaku.

Dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah proses aktivitas atau kegiatan pemberian layanan yang dilakukan oleh suatu organisasi untuk mengupayakan terpenuhinya kebutuhan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Agus Dwiyanto (2018: 19), terdapat kriteria untuk mendefinisikan suatu pelayanan itu dapat dikategorikan sebagai pelayanan publik antara lain:

a. Sifat dari barang dan jasa itu sendiri

Barang dan jasa yang termasuk dalam kategori barang publik biasanya tidak dapat diselenggarakan oleh korporasi atau diserahkan kepada pasar, harus disediakan oleh negara. Seperti pelayanan kesehatan, pendidikan dasar, pertahanan negara, dan pembangunan jalan umum.

b. Tujuan dari penyediaan barang dan jasa

Penyediaan barang dan jasa yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan misi negara dapat dikatakan sebagai pelayanan publik walaupun barang dan jasa tersebut bersifat privat. Pelayanan pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial merupakan contoh pelayanan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan misi negara yang biasanya diatur dalam konstitusi atau peraturan perundangan lainnya.

Selain itu para ahli juga mengatakan karakteristik pelayanan publik lainnya, seperti yang dikatakan oleh Ratminto, dkk (2005: 10) dalam Dian Cita, dkk (2020: 59) bahwa terdapat lima karakteristik pelayanan publik antara lain:

- a. Adaptabilitas layanan; ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
- b. Posisi tawar pengguna/ klien; semakin tinggi posisi tawar pengguna/ klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
- c. Tipe pasar; karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggaraan pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/ klien.
- d. Lokus kontrol; karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
- e. Sifat pelayanan; hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.



Penyediaan pelayanan menjadi tanggung jawab negara ketika pelayanan didefinisikan sebagai pelayanan publik. Pemerintah atau unsur penyelenggara negara lainnya tidak berarti harus melakukannya sendiri, negara dapat melibatkan lembaga non pemerintah untuk ikut dalam menyelenggarakan pelayanan publik, tetapi bukan berarti tugas pemerintah sudah selesai. Pemerintah masih memiliki banyak peran untuk menjamin agar penyelenggara pelayanan publik tunduk pada peraturan perundangan yang berlaku. Maka dari itu, sistem pelayanan publik harus mengatur peran pemerintah untuk menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan agar semua penyelenggaraan layanan mematuhi peraturan perundangan. (Agus Dwiyanto, 2018: 24-25)

Aparatur pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk retribusi, pembayaran pajak, dan berbagai pungutan lainnya. (Kamaruddin Sellang, dkk, 2019: 23-24)

Dalam konteks NKRI yang desentralistik, sistem pelayanan yang dikembangkan bukan hanya menjamin pengembangan kreativitas dalam manajemen pelayanan, namun juga harus mampu menjamin kepastian bagi warganya untuk mendapatkan kualitas dan kuantitas pelayanan. Maka dari itu, sistem pelayanan publik harus mampu mengakomodasikan struktur

kelembagaan pelayanan yang variatif sesuai dengan kondisi daerah, merumuskan standar pelayanan yang universal, dan manajemen pelayanan yang menempatkan warga dan pemangku kepentingan sebagai pusat perhatian. (Agus Dwiyanto, 2017: 73). Pihak pemberi pelayanan utamanya pelayanan di sektor publik, harus memahami prinsip-prinsip pelayanan publik, memahami arti dan pentingnya menjalankan administrasi secara efektif, efisien, rasional, berkeadilan, dan mensejahterakan.

Instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik dalam memberikan pelayanan (Kamaruddin Sellang, dkk, 2019: 24-25) yaitu:

- a. Transparansi, yaitu pemberian pelayanan publik harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas, yaitu pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional, yaitu pemberian pelayanan publik harus sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi serta penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

- e. Tidak diskriminatif (kesamaan hak), yaitu pemberian pelayanan publik tidak boleh bersifat diskriminatif, dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, status sosial, dan ekonomi.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Selain itu terdapat prinsip pelayanan publik dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik Point V A, yaitu:

- a. Kesederhanaan; pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan; persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, unit kerja/ pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian waktu; yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi; yaitu produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

- e. Keamanan; yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab; yaitu pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana; yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
- h. Kemudahan akses; yaitu tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan, keramahan; yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan; yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Pelayanan publik merupakan pelayanan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pelayanan publik sebagai indikator penting dalam penilaian kinerja pemerintah, baik di tingkat pusat maupun

daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dikatakan baik jika pelayanan publik yang dilakukan berorientasi pada kepentingan masyarakat. Pelayanan yang baik dan berkualitas memberikan implikasi kepuasan kepada masyarakat karena masyarakat secara langsung menilai terhadap kinerja pelayanan yang diberikan. (Hayat, 2017 dalam Kamaruddin, dkk 2019: 4).

Untuk mengetahui keberhasilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini maka diperlukan penilaian kinerja. Untuk birokrasi publik, informasi mengenai kinerja tertentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang telah diberikan itu memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, 2006: 47).

Dalam penelitian mengenai pelayanan Penerangan Jalan Umum, peneliti mengukur kinerja pelayanan publik yaitu kinerja Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Surakarta dengan menggunakan indikator responsivitas. Peneliti memilih menggunakan indikator responsivitas karena responsivitas menggambarkan kemampuan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Surakarta dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama dalam memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat dalam pelayanan Penerangan Jalan Umum (PJU). Jadi sesuai dengan apa yang dikaji yang akan dijelaskan mengenai kemampuan daya tanggap Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Surakarta untuk menangani keluhan-keluhan yang

disampaikan oleh masyarakat dalam memperoleh Pelayanan Penerangan Jalan Umum.

## 2. Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan masyarakat (Smith, 1985: 28 dalam Rusdin Nawi, 2017: 19). Pernyataan tersebut didukung oleh Dilulio (1994) dalam Siti Rochmah (2013: 1) bahwa responsivitas adalah kemampuan yang dilakukan oleh birokrasi untuk mengetahui kebutuhan masyarakat dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan keinginan, kebutuhan dan aspirasi serta tuntutan masyarakat. Hal tersebut merupakan bukti sehingga responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik.

Sedangkan menurut Tjiptono (2005: 14) dalam Aswar Annas (2017: 93) mengemukakan bahwa responsivitas (daya tanggap) merupakan keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan cepat dan tanggap. Selain itu Irawan (2006: 65) dalam Aswar Annas (2017: 93) menyebutkan responsivitas adalah dimensi kualitas pelayanan yang dinamis, harapan pelanggan terhadap kecepatan pelayanan hampir dapat dipastikan akan berubah dengan kecenderungan naik dari waktu ke waktu.

Secara spesifik juga dikemukakan oleh Dwiyanto (2002: 60) dalam Rusdin Nawi (2017: 19) bahwa responsivitas adalah kemampuan



organisasi pemerintahan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, dan prioritas pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, sehingga dapat dikatakan terdapat keselarasan antara kegiatan dan program pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat, sehingga responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja. Ketidaksiharasan antara kebutuhan masyarakat dan pelayanan menunjukkan responsivitas yang rendah, dan organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang kurang baik pula.

*“Responsiveness being willing to help”* (Parasuraman et.al., 1985: 40 dalam Rusdin Nawi, 2017: 20)

Responsivitas adalah kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang tepat kepada pelanggan. Pendapat tersebut lebih menekankan pada derajat kesigapan dan kepekaan dari aparat pemerintahan untuk memiliki perhatian dan ketepatan dalam menangani kebutuhan, aspirasi, dan keluhan serta masalah yang dibutuhkan oleh masyarakat sebagai konsumen pemerintahan. Selain itu, organisasi pemerintahan juga perlu memiliki kemauan dan jiwa untuk memberikan dan melayani apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Dunn dalam Surya Dailiati (2018: 119) mengemukakan bahwa kriteria responsivitas itu penting karena analisis yang dapat memuaskan

*commit to user*

semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Surya Dailiati (2018: 119) bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa besar suatu kebijakan/ program dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat. Kriteria responsivitas kemudian menjadi penting karena dari penilaian kriteria ini akan dapat memuaskan kriteria-kriteria sebelumnya yakni efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan pemerataan, karena jika kriteria ini yang gagal maka alternatif dari suatu kebijakan dapat dipastikan gagal dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

Responsivitas pelayanan publik merupakan bukti instansi pemerintah untuk mengenali kebutuhan pelanggan sesuai dengan harapan, tuntutan, dan aspirasi masyarakat. Dalam kaitannya dengan aspek pelayanan publik tentu saja berkenaan dengan persoalan responsivitas birokrasi pemerintahan menjadi sangat dibutuhkan oleh masyarakat, sebab ketika masyarakat membutuhkan adanya pelayanan dari birokrasi maka birokrasi harus dengan cepat dan tanggap serta berkualitas memberikan pelayanannya.

Menurut beberapa ahli seperti Stivers (1994) dan Stewart & Ranson (1994) dalam Siti Rochmah (2013: 2), demokrasi sangat memerlukan administrator yang responsif terhadap tuntutan publik. Hal tersebut didukung oleh pernyataan Dwiyanto (2002: 60) dalam Rusdin Nawi (2017: *commit to user*)

19-20) bahwa konteks pelayanan kepada masyarakat merupakan responsivitas sebagai rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan. Dengan demikian perilaku organisasi yang responsif adalah ketepatan dan kecepatan birokrat dalam mencermati, mengidentifikasi, dan menanggapi setiap permasalahan dan kebutuhan yang terjadi dalam masyarakat melalui pelayanan yang berkualitas dan perumusan kebijakan yang berpihak pada masyarakat (*partiality*).

Winkler (1987) dalam Siti Rochmah (2013: 2) juga berpendapat bahwa seorang birokrat atau administrator yang responsif harus memperhatikan (*sympathetic*), sensitif, reaktif, dan dapat merasakan kebutuhan dan pendapat publiknya yang heterogen sehingga *policy maker* perlu melakukan pendekatan yang sistematis agar menciptakan kontrak sosial yang adil.

Pendapat dan permintaan masyarakat tersebut dapat memberikan informasi yang berguna seperti yang telah disebutkan oleh Palfrey (1992) dalam Siti Rochmah (2013: 2) antara lain:

- a. Mengetahui dan menetapkan kebutuhan publik
- b. Mengembangkan, mengkomunikasikan, dan memberikan pelayanan publik (*public services*)
- c. Memperkirakan tingkat kepuasan

Kriteria lain yang harus dilakukan oleh jasa publik yang responsif yaitu harus mempertimbangkan keadilan (*equity*), kesempatan yang sama (*equal opportunities*), kesejahteraan sosial (*social welfare*), dan distribusi

“*public goods*” yang adil ke semua kalangan masyarakat. Kriteria tersebut merupakan nilai tambah dari efisiensi, efektivitas, dan jasa sehingga dapat menunjukkan hasil (*outcome*) dari aktivitas atau tindakan administrasi publik sebagai tindakan yang kontributif dan bermanfaat terhadap masyarakat. (Rhodes, 1987 dan Palfrey, 1992 dalam Siti Rochmah, 2013: 2)

Jika kebutuhan masyarakat dengan kebijakan yang diselenggarakan tidak selaras maka menunjukkan responsivitas yang rendah. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan pemerintah untuk mewujudkan misinya dan kehadirannya sebagai pelaksana kebijakan. Organisasi pemerintahan yang memiliki responsivitas rendah terhadap masyarakatnya sendiri memiliki kondisi pengimplementasian kebijakan yang kurang baik.

Untuk meningkatkan responsivitas terhadap kebutuhan masyarakat, administrator maupun *policy maker* membutuhkan strategi. Strategi yang dibutuhkan seperti yang dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler (Dwiyanto, 2008: 152) sebagai berikut:

a. Strategi KYC (*Know Your Customer*)

Pemerintah harus mendekatkan diri dengan masyarakat untuk mengenali keinginan, kebutuhan, dan kepentingan pengguna atau masyarakat. Untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan para masyarakat terdapat beberapa metode yang dapat digunakan yaitu survey, observasi, dan wawancara yang apabila menggunakan survey maka harus menyiapkan seperangkat daftar pertanyaan sekaligus

melakukan observasi untuk mengidentifikasi keinginan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat sehingga dapat menciptakan kebijakan yang strategik. Apabila pihak pemerintah tidak mampu menciptakan kebijakan yang strategik maka dapat memberikan kontribusi negatif masyarakat terhadap pemerintah dan mungkin masyarakat melakukan pengaduan atau *komplain* sebagai bentuk ketidaknyamanan mereka terhadap kebijakan tersebut.

b. Model *Citizen's Policy*

Model *Citizen's Policy* merupakan suatu pendekatan dalam menyelenggarakan kebijakan publik yang menempatkan kebutuhan dan kepentingan pengguna atau masyarakat harus menjadi pertimbangan utama dalam proses kebijakan sehingga menjadi standar pelayanan yang ditetapkan berdasarkan aspirasi dari pelanggan. Pemerintah dan masyarakat melakukan kontrak sosial untuk menjamin kualitas kebijakan publik. Melalui kontrak kebijakan hak dan kewajiban masyarakat dan penyedia kebijakan didefinisikan, disepakati, dan diatur secara jelas. Dengan mengadopsi kontrak kebijakan, birokrasi juga harus menetapkan sistem kinerjanya secara terus-menerus. Selain itu, dalam *citizen's policy* juga mengatur mekanisme pengaduan keluhan dari pengguna sehingga memberikan peluang kepada penyedia kebijakan untuk dapat selalu mengetahui keluhan ataupun kebutuhan masyarakat.

Zeithaml dkk. (1990) dalam Hardiyansyah (2018: 63) menyebutkan bahwa indikator dari *responsiveness* (ketanggapan) sebagai berikut:

- a. Merespons setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
- b. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
- c. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
- d. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
- e. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
- f. Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas

Terdapat tolak ukur lainnya pada indikator responsivitas oleh Surya Dailiati (2018: 119) yaitu tingkat kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh petugas penyedia pelayanan terkait. Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Selain itu dalam buku Tatik Suryani (2017: 209) menyebutkan bahwa indikator dari ketanggapan (*responsiveness*) adalah kesediaan untuk segera membantu ketika dibutuhkan nasabah, kecepatan dalam melayani, dan kecepatan dalam menindaklanjuti keluhan.

Menurut Dwiyanto (2017: 63) responsivitas publik dapat dijabarkan menjadi beberapa indikator antara lain:

*commit to user*



- a. Terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama satu tahun terakhir
- b. Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa
- c. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang
- d. Berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa
- e. Penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Dalam penelitian mengenai pelayanan Penerangan Jalan Umum ini, peneliti menggunakan indikator yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto dikarenakan lebih sesuai dengan yang dikaji. Selain itu, indikator tersebut dirasa lengkap karena bukan hanya melihat dari sikap aparat dan sarana yang tersedia di instansi tersebut, melainkan juga melihat dari sisi pengguna atau masyarakat serta keberlanjutan dari keluhan yang disampaikan oleh pengguna jasa.

Tetapi peneliti tidak memakai indikator sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa karena untuk mengurangi kesalahan pengukuran dengan adanya kesamaan dengan indikator lain dalam menganalisis. Maka dari itu peneliti menggunakan indikator-indikator tersebut untuk menjelaskan mengenai kemampuan daya tanggap Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kota Surakarta untuk

menangani keluhan-keluhan yang disampaikan oleh masyarakat dalam memperoleh Pelayanan Penerangan Jalan Umum.

### 3. Pelayanan Penerangan Jalan Umum

Penerangan jalan umum adalah bagian dari pelengkap jalan yang dapat dipasang atau diletakkan di kiri/kanan jalan dan atau di tengah (di bagian median jalan) yang digunakan untuk menerangi jalan maupun lingkungan di sekitar jalan yang diperlukan termasuk jembatan, jalan layang, persimpangan jalan, dan jalan di bawah tanah. Definisi lain dari lampu penerangan jalan menurut SNI 7391:200 yaitu suatu unit lengkap yang terdiri dari sumber cahaya, elemen optik, elemen elektrik dan struktur penopang serta pondasi tiang lampu.

Standar Nasional Indonesia (SNI) 7391:200 menyebutkan bahwa penerangan jalan di kawasan perkotaan mempunyai beberapa fungsi yang antara lain:

- a. Menghasilkan kekontrasan antara obyek dan permukaan jalan
- b. Sebagai alat bantu navigasi pengguna jalan
- c. Meningkatkan keselamatan dan kenyamanan pengguna jalan, khususnya pada malam hari
- d. Mendukung keamanan lingkungan
- e. Memberikan keindahan lingkungan jalan.

Menurut Peraturan Daerah, penerangan jalan umum adalah penggunaan tenaga listrik baik untuk penerangan jalan dari jaringan PLN

maupun sumber Energi Listrik yang secara khusus dipasang di ruang terbuka atau diluar bangunan guna menerangi Jalan Nasional, Jalan Provinsi dan Jalan Kabupaten, memberi isyarat lalu lintas jalan umum, menerangi tempat fasilitas umum tertentu, menghias lokasi terbuka tertentu yang perencanaan, pengadaan, pemasangan, dan pemeliharaan serta pembayaran biaya rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya.

Penerangan Jalan Umum (PJU) merupakan salah satu pelayanan perlengkapan jalan untuk menunjang keamanan, keselamatan, dan ketertiban bagi pemakai jalan dan masyarakat di sekitarnya. Dengan adanya penerangan dari PJU di tempat-tempat yang tepat, pemakai jalan dapat menggunakan jalan dengan tenang dan nyaman serta keadaan lingkungan sekitar dapat terpantau seperti yang disebutkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Karawang Nomor 2 Tahun 2019. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan Kurniadi (2020: 155) bahwa Penerangan Jalan Umum (PJU) diperlukan untuk mempermudah pengguna jalan melihat dan mengenali objek di jalan secara visual pada malam hari atau saat suasana telah gelap.

Menurut Kurniadi (2020: 155), Penerangan Jalan Umum memiliki fungsi keamanan, fungsi ekonomi, dan fungsi estetika. Pada jalan-jalan tanpa lampu, kemungkinan kejadian kasus kejahatan akan semakin meningkat. Tidak hanya resiko tersebut, tetapi juga angka kecelakaan lalu lintas dimungkinkan akan besar, karena mempersulit pengguna jalan untuk

mengenali dengan lebih jelas objek-objek di sekitarnya. Hal-hal tersebut mengakibatkan dampak buruk terhadap kehidupan sosial kota pada malam hari. PJU juga memiliki fungsi estetika, di mana suatu kota dengan penerangan lampu jalan yang baik dan memadai akan menjadikan kota tersebut lebih indah dan tertata. Dengan demikian, secara simultan kehidupan sosial kota menjadi lebih baik tidak hanya pada pagi hari, tetapi juga pada malam harinya.

Pelayanan pada Penerangan Jalan Umum (PJU) berbentuk pemeliharaan, perbaikan, dan penambahan fasilitas PJU. Lokasi pelayanan PJU meliputi Jalan Nasional, Jalan Provinsi, Jalan Kabupaten dan tempat fasilitas umum di luar bangunan gedung dan halamannya. Dalam hal pelayanan perbaikan Penerangan Jalan Umum, jika ada kerusakan, masyarakat bisa aktif memantau fasilitas publik tersebut dengan melaporkan ke bagian pengaduan PJU antara lain dapat melaporkan langsung melalui surat, telpon, SMS, dan sosial media seperti website dinas terkait dan Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) atau datang langsung ke dinas terkait dengan mengisi formulir yang telah disediakan.

Dalam hal pemeliharaan Penerangan Jalan Umum (PJU) diperlukan komunikasi yang intensif antara masyarakat dan pengelola PJU dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah. Laporan masyarakat atas kerusakan PJU akan mempermudah pengelola PJU untuk mengalokasikan sumber daya yang tepat dan cepat. Partisipasi masyarakat secara lebih luas dapat

dilakukan dengan membuka ruang penilaian atas kinerja pengelola PJU. Kesigapan, kecepatan, dan tepat sasaran dalam melakukan pemeliharaan PJU dapat didukung dengan sarana teknologi yang memadai sehingga keluhan maupun kerusakan PJU dapat tertangani dengan segera. (Andjar Prasetyo, dkk, 2018: 162)

Begitu pun juga dalam kajian ini yang menyangkut Kota Surakarta, Penerangan Jalan Umum (PJU) sebagai salah satu alat kelengkapan infrastruktur jalan tentunya tidak bisa lepas dari tuntutan masyarakat untuk dapat mewujudkan Kota Surakarta yang terang di malam hari sehingga masyarakat bisa melakukan aktivitas dengan nyaman dan aman terutama dalam berkendara di jalan-jalan dalam lingkup wilayah Kota Surakarta.

### **C. Kerangka Pemikiran**

Pelayanan publik tentu sangat penting untuk menjadi prioritas, dan tentunya sebagai penyelenggara pelayanan publik memiliki kepentingan untuk melakukan pembaharuan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. Kondisi obyektif menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa.

Pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berusaha memperbaiki kinerja birokrasi mereka salah satunya dalam melakukan pelayanan publik

Penerangan Jalan Umum (PJU). Kota Surakarta menjadi pilot project sistem pengendalian Penerangan Jalan Umum (PJU) Pintar pada tahun 2014. Walaupun telah menjadi salah satu pilot project sistem pengendalian PJU pintar, tetapi Kota Surakarta masih mendapatkan banyak keluhan dari masyarakat terkait dengan penerangan jalan umum yang belum memuaskan publik.

Keluhan dari masyarakat terkait dengan Penerangan Jalan Umum (PJU) Kota Surakarta meningkat pada tahun 2018 berjumlah 152 laporan sedangkan pada tahun 2020 sampai dengan bulan Oktober telah berjumlah 216 laporan keluhan dari masyarakat Kota Surakarta. Walaupun jumlah titik lampu PJU telah mencapai target dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) DPUPR Kota Surakarta Tahun 2018 dan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Surakarta Tahun 2016-2021 yaitu sebanyak 16.169 unit, tetapi Pemerintah Kota Surakarta telah melakukan survei terbaru pada tahun 2016 dan panjang jalan umum yang ada telah jauh lebih panjang dari data yang telah disebutkan oleh BPS (676,56 kilometer) dengan kebutuhan Penerangan Jalan Umum sebanyak 31.890 unit lampu di Kota Surakarta. Selain itu, Penerangan Jalan Umum pintar baru terpasang sebanyak 200 titik lampu. Hal tersebut diluar rencana yang pada awalnya direncanakan akan memasang 11.240 unit PJU Pintar di Kota Surakarta.

Terlihat dari pengaduan masyarakat yang dilaporkan melalui website Unit Layanan Aduan Surakarta (ULAS), masyarakat Kota Surakarta masih mengeluhkan terkait Penerangan Jalan Umum yang sering dan sudah lama mati



serta PJU yang hampir lepas dari tiang maupun tiang PJU yang hampir ambruk dan tidak segera diperbaiki. Selain itu juga terdapat beberapa masyarakat yang meminta penambahan penerangan jalan umum tetapi belum terpenuhi sehingga masyarakat berinisiatif untuk memasang lampu penerangan jalan secara mandiri.

Kondisi PJU di Kota Surakarta sebagian besar masih belum memenuhi standar layanan yang optimal sesuai dengan Standar Nasional Indonesia (SNI) 7391:2008. Mayoritas Penerangan Jalan Umum masih menggunakan lampu pelepas gas yang tidak hemat energi dan juga sebagian besar PJU di Kota Surakarta masih berstatus Abonemen (PJU yang belum dimeterisasi) sebesar 70% pada tahun 2018 padahal target PJU yang telah termeterisasi sebesar 45% pada tahun 2018 dan target akhir 100% dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Surakarta Tahun 2016-2021 sehingga terdapat beberapa masyarakat yang terbebani oleh pajak PJU (PPJU). Hal tersebut membuktikan bahwa penerapan PJU Pintar di Kota Surakarta belum optimal karena masih banyak unit lampu yang belum diganti dengan PJU Pintar.

Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kota Surakarta merupakan penyelenggara pelayanan publik, salah satunya pemberi pelayanan Penerangan Jalan Umum (PJU). Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kota Surakarta harus mampu memberikan respon dan pelayanan terhadap masalah yang sedang dihadapi oleh masyarakat dan menangani pengaduan mereka, khususnya mengenai permasalahan pelayanan Penerangan Jalan Umum (PJU).

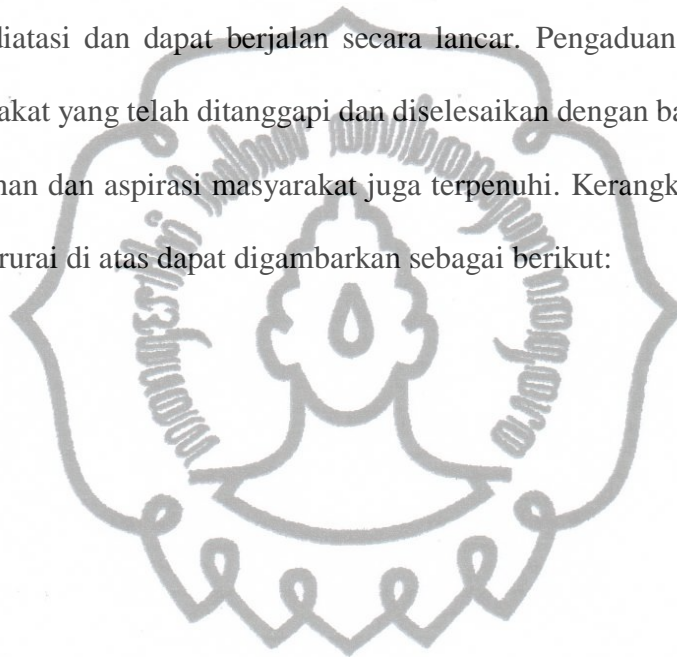
Untuk mengetahui kemampuan aparat Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kota Surakarta dalam mengatasi keluhan maupun kesulitan dari masyarakat terhadap pelayanan Penerangan Jalan Umum (PJU), maka peneliti menggunakan indikator responsivitas. Responsivitas digunakan karena secara langsung menggambarkan kemampuan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kota Surakarta dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pelayanan Penerangan Jalan Umum (PJU). Selain itu juga melihat kesesuaian tindakan aparat yang dilakukan terhadap permasalahan pelayanan Penerangan Jalan Umum (PJU).

Responsivitas tersebut diukur melalui beberapa indikator menurut Agus Dwiyanto (2017) dikarenakan lebih sesuai dengan yang dikaji dan dirasa lengkap karena bukan hanya melihat dari sikap aparat dan sarana yang tersedia di instansi tersebut, melainkan juga melihat dari sisi pengguna atau masyarakat serta keberlanjutan dari keluhan yang disampaikan oleh pengguna jasa. Indikator tersebut diantaranya adalah:

1. Terdapat tidaknya keluhan masyarakat dalam pelayanan PJU selama satu tahun terakhir
2. Penggunaan keluhan dari masyarakat sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan PJU pada masa mendatang
3. Berbagai tindakan aparat Dinas PUPR untuk memberikan kepuasan pelayanan PJU kepada masyarakat

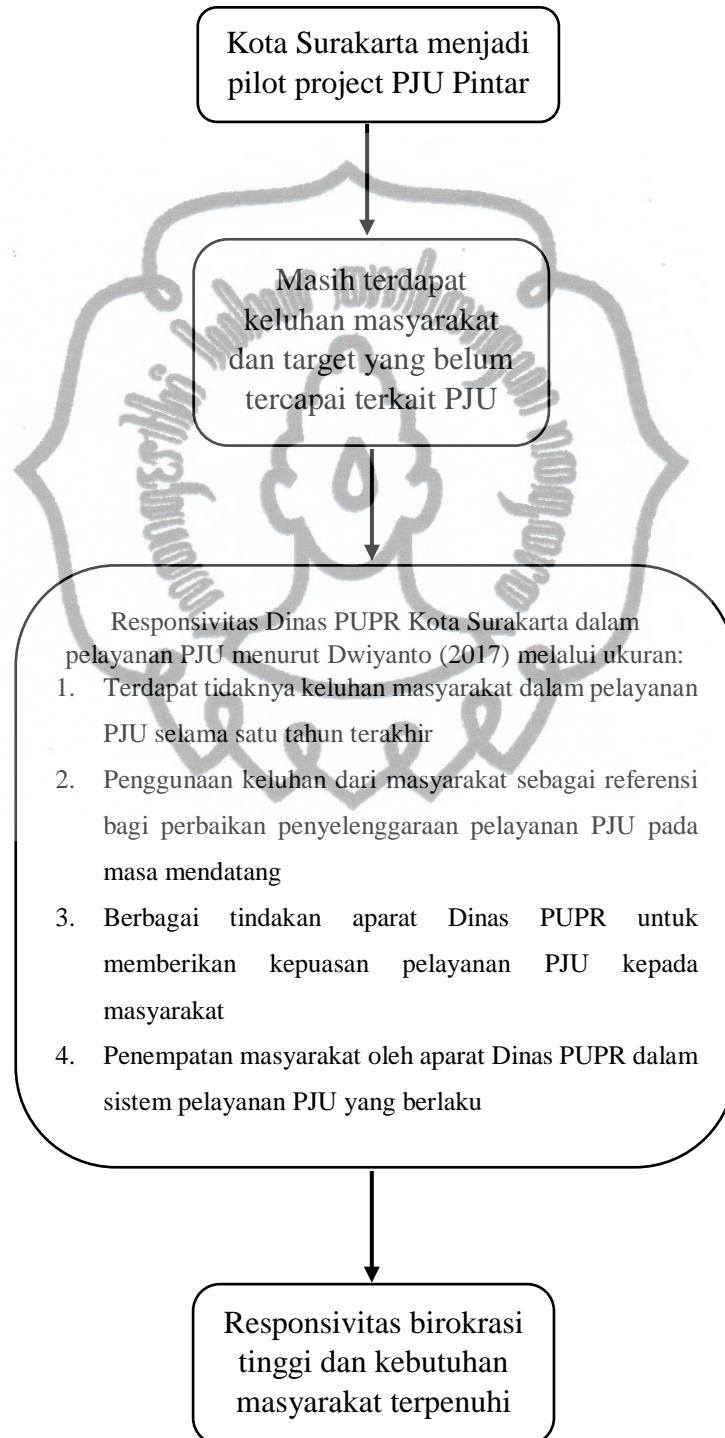
4. Penempatan masyarakat oleh aparat Dinas PUPR dalam sistem pelayanan PJU yang berlaku

Dengan adanya daya tanggap yang tinggi dari Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (DPUPR) Kota Surakarta terhadap keluhan masyarakat mengenai pelayanan Penerangan Jalan Umum (PJU), maka permasalahan dapat diatasi dan dapat berjalan secara lancar. Pengaduan maupun keluhan masyarakat yang telah ditanggapi dan diselesaikan dengan baik akan membuat kebutuhan dan aspirasi masyarakat juga terpenuhi. Kerangka pemikiran yang telah terurai di atas dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1

## Skema Kerangka Pemikiran

*commit to user*