

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 PENELITIAN TERDAHULU

Penelitian terdahulu ini penulis gunakan sebagai acuan dan bahan pertimbangan untuk menguji permasalahan dalam penelitian ini. Berdasarkan studi atau penelitian yang sejenis dengan pokok masalah yang diharapkan dalam skripsi yang telah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu. Pada bagian ini dijelaskan tentang objek yang diteliti oleh peneliti terdahulu dan hasil penelitian. Fakta-fakta atau data yang dikemukakan diambil dari sumber-sumber aslinya.

Penelitian – penelitian terdahulu yang digunakan sebagai acuan pustaka penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Susanti, Sri. 2014. *Kualitas Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan Di Kecamatan Gamping Sleman*

Hasil Penelitian mengenai Kualitas Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan Di Kecamatan Gamping Sleman, sebagai berikut:

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini sama halnya menunjukkan kualitas pelayanan publik. Adapun hasil penelitian dapat dijabarkan sebagai berikut: (1) penelitian ini sama halnya menggunakan dimensi *Tangibles*, *Reliability*, *Assurance*, *Responsiveness*, dan *Empathy*, untuk mengetahui kualitas pelayanan di Kecamatan Gamping Sleman. (2) Salah satu tujuan penelitian ini yaitu untuk mengetahui hambatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan upaya untuk mengatasi hambatan tersebut.

Dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kualitas pelayanan publik bidang administrasi kependudukan di Kecamatan Gamping dilihat dari aspek fasilitas fisik (*tangible*), Kehandalan (*reliability*), daya tanggap (*responsiveness*), jaminan (*assurance*),

empati (*emphaty*) yaitu: (1) Bagian Pelayanan Umum di Kecamatan Gamping belum memenuhi fasilitas pelayanan yang memadai untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti kursi diruang tunggu yang belum memadai dengan jumlah pengunjung setiap harinya, belum adanya meja untuk menulis di ruang tunggu, sarana informasi yang belum tersedia. Fasilitas seperti genset kurang dioptimalkan sehingga ketika listrik mati maka proses pelayanan pun juga akan berhenti total yang artinya masyarakat tidak dapat mendapatkan pelayanan. Hal ini terjadi dikarenakan keterbatasan biaya dan belum ada dana yang diberikan Kabupaten Sleman untuk Proses Pengadaan. (2) Masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan Kecamatan Gamping dalam aspek *reliability* (kehandalan) mengenai kehandalan dalam menangani setiap keluhan masyarakat, handal dalam segi waktu dan ketepatan proses pelayanan (3) pegawai dalam hal membantu masyarakat yang membutuhkan pelayanan khususnya masyarakat yang bingung dengan pelayanan sudah terlihat antara petugas dan pengunjung yang saling berkomunikasi. (4) kemanan di Kecamatan Gamping sudah menunjukkan upaya meningkatkan kualitas pelayanannya terkait memberikan rasa aman bagi masyarakat yaitu dengan menempatkan tukang parkir yang ikut mengamankan keadaan di parkir. (5) Aspek empati (*Emphaty*), yang diberikan pihak Kecamatan Gamping yaitu dengan memberikan kesan yang menyenangkan. Hal itu dapat terlihat dari sikap petugas yang menerangkan dengan sejelas-jelasnya mengenai prosedur pelayanan dan menerima kritik maupun saran dengan sepenuh hati sebagai intropeksi untuk layanan yang lebih baik.

2. Rahmawati, Yenny. 2017. *Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Administrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Wonosobo*.

Hasil Penelitian mengenai Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Administrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Wonosobo sebagai berikut:

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, pengumpulan data adalah Teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kualitas pelayanan publik di Kantor Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Wonosobo dilihat dari dimensi *tangible*, *reliability*, *responsiviness*, *assurance*, dan *emphaty*. Beserta indikatornya. (1) pelaksanaan kualitas pelayanan terkait dengan dimensi *tangible* (bukti fisik) belum memenuhi fasilitas pelayanan yang memadai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat seperti ruangan yang terbatas, tidak adanya pendingin ruangan, MCK yang belum memadai dan kurangnya *filling cabinet*. (2) dimensi *reliability* (kehandalan) pegawai dalam menangani setiap keluhan pelayanan belum sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat, terlihat masih adanya keluhan dari masyarakat tentang proses pelayanan pembuatan e-KTP, Akta Kelahiran, dan Kartu Keluarga. (3) dimensi *responsiviness* (ketanggapan) pegawai sudah menunjukkan sikap tanggap membantu masyarakat ketika mengalami kesulitan pada proses pelayanan pembuatan e-KTP, Akta Kelahiran, dan Kartu Keluarga. (4) dimensi *assurance* (jaminan), ketepatan jaminan tepat waktu pelayanan belum sesuai dengan harapan masyarakat, terlihat masih adanya keluhan dari masyarakat terkait dengan ketepatan waktu pelayanan e-KTP, Akta Kelahiran dan KK. (5) dimensi *emphaty*, Kantor Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Wonosobo sudah menunjukkan upaya meningkatkan kualitas pelayanan yaitu dengan memberikan kesan menyenangkan dalam proses pelayanan. Adapun kendala dalam pelaksanaan pelayanan publik di Kantor Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Wonosobo antara lain kurangnya sumber daya pegawai, kesadaran masyarakat yang kurang khususnya dalam melengkapi syarat-syarat administratif pelayanan, serta fasilitas pelayanan yang belum memadai.

3. Faradisa, Nuril. 2018. *Perilaku Kru Bus yang Meresahkan Masyarakat Pengguna Jasa Angkutan Umum, Studi di Terminal Purabaya Bungurasih Surabaya*

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini yaitu: 1) Bagaimana perilaku kru bus di Terminal Purabaya Bungurasih Surabaya. 2) Bagaimana pandangan penumpang bus tentang kru bus di Terminal Purabaya Bungurasih Surabaya?. 3) Bagaimana upaya petugas terminal ketika kru bus ada yang melanggar aturan di Terminal Purabaya Bungurasih Surabaya?. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana perilaku kru bus, pandangan penumpang bus tentang kru bus di Terminal Purabaya Bungurasih Surabaya, serta mengetahui bagaimana upaya petugas terminal ketika kru bus ada yang melanggar aturan di Terminal Purabaya Bungurasih Surabaya.

Metode yang digunakan adalah metode kualitatif deksriptif dengan pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dokumentasi dan penelusuran data online. Teori yang digunakan dalam melihat fenomena perilaku kru bus yang meresahkan masyarakat pengguna jasa angkutan umum di Terminal Purabaya Bungurasih Surabaya adalah teori Labelling Edwin M. Lemert yang menjelaskan pemberian label oleh masyarakat melalui dua penyimpangan, yaitu: penyimpangan primer dan penyimpangan sekunder.

Ada tiga hasil temuan penelitian: pertama, perilaku kru bus selain memberikan pelayanan juga terdapat dua perilaku mereka yaitu: perilaku mereka karena ada kaitannya dengan perusahaan dan perilaku mereka karena adanya kepentingan pribadi. Kedua, penumpang bus berpandangan negatif terhadap kru bus di Terminal Bungurasih, karena perilaku mereka menimbulkan keresahan. Ketiga, upaya petugas terminal ketika kru bus ada yang melanggar yaitu: memberikan sanksi kepada mereka dengan mengamankan kru bus diruangan khusus, memberikan surat pernyataan, memulangkan kru bus, serta berbagai macam upaya dan inovasi dari pihak Terminal Bungurasih.

4. Azman Ismail, Yusrizal Sufardi Mohd Yunan. 2016. *Service Quality As A Predictor Of Satisfaction And Customer Loyalty. University Kebangsaan Malaysia*

This research tested a conceptual schema developed based on relevant service quality research literature. The measurement scale used in this study met the acceptable standards of the validity and reliability analyses. The outcomes of SmartPLS path model analysis confirmed that service quality was significantly correlated with customer satisfaction and customer loyalty, therefore H1 and H2 were supported. This finding explains that the capability of service quality dimensions, namely tangible, reliability, responsiveness, assurance and empathy may enhance customer satisfaction and customer loyalty in the organizations. This result also has supported and enriched service quality studies mostly published in developed countries. Therefore, current study and practice within organizational quality models need to incorporate tangible, reliability, responsiveness, assurance and empathy as key dimensions of the service quality domain. This study further suggests that the capability of service providers to plan and apply the service quality dimensions in executing daily job will strongly enhance subsequent positive customer outcomes.

Penelitian ini menguji skema konseptual yang dikembangkan berdasarkan kualitas layanan yang relevan dengan beberapa literatur penelitian. Skala pengukuran yang digunakan dalam penelitian ini memenuhi standar analisis validitas dan reliabilitas yang dapat diterima. Hasil dari analisis model jalur SmartPLS menjelaskan bahwa kualitas layanan berkorelasi secara signifikan dengan kepuasan pelanggan dan loyalitas pelanggan, oleh karena itu H1 (Kepuasan pelanggan) dan H2 (Loyalitas pelanggan) didukung/berhubungan. Penelitian ini menjelaskan bahwa kemampuan penyedia layanan yang tepat dalam menerapkan dimensi service quality yaitu tangible, reliability, responsiveness, assurance dan empathy dapat meningkatkan kepuasan pelanggan dan kesetiaan pelanggan dalam organisasi. Hasil penelitian ini juga mendukung dan memperkaya kualitas layanan studi sebagian besar dinegara maju. Oleh karena itu studi dan praktek dalam organisasi perlu menerapkan

model tangible, reliability, responsiveness, assurance dan empathy sebagai kunci kualitas layanan. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa kemampuan penyedia layanan untuk merencanakan dan menerapkan dimensi service quality dalam melaksanakan tugas akan sangat meningkatkan hasil positif dari pelanggan.

## **2.2 LANDASAN TEORI**

Didalam cara berfikir secara ilmiah, teori sangat dibutuhkan sebagai tolak ukur berpikir maupun bertindak, karena teori merupakan suatu kebenaran yang sudah dibuktikan kebenarannya. Walaupun mempunyai keterbatasan waktu dan tempat. Adapun tujuan landasan teori adalah untuk memberikan suatu landasan berpikir kepada penulis dalam usaha untuk mencari kebenarannya yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, dimana hasilnya belum mampu dijadikan pegangan dalam hubungannya dengan masalah yang dihadapi. Untuk itulah dalam bab ini penulis menjelaskan teori-teori yang berhubungan dengan masalah-masalah yang ada sebagai berikut.

### **2.2.1 Pelayanan Publik**

#### **2.2.1.1 Pengertian Pelayanan**

Pelayanan merupakan salah satu kunci utama dalam upaya pemuasan pelanggan dan sudah menjadi suatu kewajiban bagi individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Hardiyansyah (2011:11) menjelaskan bahwa “pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain”. Jadi dapat dikatakan pelayanan adalah serangkaian kegiatan yang bertujuan untuk melayani, membantu menyiapkan, menyelesaikan atau mengurus apa yang diperlukan oleh orang lain.

Pengertian pelayanan menurut Kotler dalam Litjan poltak Sinambela, dkk (2011: 4) adalah “setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.”

Menurut H.A.S Moenir (2002: 16-17) mengemukakan pelayanan yaitu “pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, oleh karena itu pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat.”

Memahami pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan seseorang, sekelompok orang atau suatu badan yang tergabung dalam suatu kepentingan umum sehingga arti pelayanan pada tiap ahli pada dasarnya tidak jauh berbeda, ketiganya mempunyai kepentingan yang sama yaitu, memenuhi kebutuhan dan kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronross yang dikutip oleh Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2006: 2)

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah aktivitas melayani, membantu, menyiapkan, mengurus dan menyelesaikan keperluan yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau Lembaga perusahaan.

### **2.2.1.2 Pengertian Publik**

Publik merupakan sejumlah manusia yang mempunyai pandangan berfikir yang sama dan harapan yang sama, maksudnya setiap orang mempunyai pandangan yang sama terhadap suatu hal yang bersifat umum. Sementara istilah publik berasal dari Bahasa Inggris public yang berarti umum, masyarakat, negara. Menurut Litjan Poltak Sinambella, dkk (2011: 5) “kata publik sebenarnya sudah diterima menjadi Bahasa Indonesia baku menjadi publik yang berarti umum, orang banyak, ramai”.

Menurut Inu Kencana Syafii, dkk (1999: 18) arti dari kata publik itu sendiri adalah “sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki”.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas mengenai publik, maka dapat disimpulkan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kepentingan dan harapan sama, yaitu kepentingan yang berhubungan dengan orang banyak.

### **2.2.1.3 Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan publik. Sebelum menjelaskan lebih lanjut mengenai pelayanan publik, maka penulis akan menguraikan terlebih dahulu pengertian pelayanan publik.

Pengertian pelayanan publik telah didefinisikan oleh banyak pakar. Salah satunya yang dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (2006: 136) mendefinisikan pelayanan publik adalah:

Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), akta kelahiran, akta nikah, akta kematian, sertifikat tanah, izin usaha, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), izin gangguan (HO), izin mengambil air tanah, berlangganan air minum, dan sebagainya.



Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 yaitu:

Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan dalam rangka pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, jasa dan lainnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan adalah “Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Penyelenggaraan pelayanan publik dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam berlangsung sesuai standar pelayanan dan sesuai dengan keinginan pengguna pelayanan.

Menurut Litjan Poltak Sinambela, dkk (2011: 5) pelayanan publik diartikan “pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tertentu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.

Pelayanan merupakan kegiatan pemenuhan kebutuhan dari pemberi pelayanan kepada penerima pelayanan baik itu berupa barang ataupun jasa yang sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yaitu kepuasan, pelayanan yang berkualitas dan sesuai dengan keinginan akan mempengaruhi tingkat kepuasan pengguna barang maupun jasa pelayanan

Menurut Pasal 5 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan publik meliputi:

Pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup tersebut termasuk Pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial,

energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sector strategis lainnya.

Berdasarkan penjabaran mengenai pengertian pelayanan publik tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan setiap kegiatan pelayanan jasa baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di Pusat, Daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, kepada masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **2.2.1.4 Unsur-Unsur Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai jasa pelayanan yang mempunyai unsur-unsur di dalamnya. Unsur-unsur proses pelayanan publik diperlukan agar dapat mendukung pelayanan yang diinginkan dan sesuai dengan tujuannya. Atep Adya Barata (2003: 11) mengemukakan pendapatnya terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu:

- 1) Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- 2) Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) atau *customer* yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
- 3) Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
- 4) Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang atau jasa yang sesuai dengan harapan dan kebutuhan mereka.

Menurut H.A.S Moenir (2002: 8) unsur-unsur pelayanan antara lain:

- a. Sistem Prosedur, dan metode  
Dalam pelayanan perlu adanya informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.
- b. Personil  
Personil yang lebih ditekankan pada perilaku aparatur dalam pelayanan, aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus professional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.
- c. Sarana dan Prasarana  
Dalam pelayanan diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan. Misalnya seperti ruang tamu, tempat parkir yang memadai dan sebagainya.
- d. Masyarakat sebagai pelanggan  
Dalam pelayanan masyarakat selaku pelanggan sangatlah heterogen baik itu dari tingkat Pendidikan maupun perilakunya.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan adanya informasi yang jelas, prosedur yang mudah dan tidak berbelit-belit serta membutuhkan adanya pengertian antara pemberi pelayanan dengan penerima pelayanan agar tercipta pelayanan yang tertib dan optimal. Contohnya. Seperti petugas pelayanan menerapkan sistem antrian agar pelayanan publik dapat berjalan dengan tertib dan optimal.

Unsur yang tidak kalah penting selain sistem, prosedur dan metode yaitu personil. Personil memiliki peranan penting dalam mewujudkan *good government* atau pelayanan yang baik dan berkualitas. Petugas yang ahli dalam bidangnya pasti akan melaksanakan tugasnya dengan baik, disiplin kerja, dan memberikan pelayanan yang optimal pula. Petugas yang professional sangat dibutuhkan agar bias memberikan pelayanan dengan baik kepada pelanggan, selain professional juga petugas harus ramah, tanggap, terbuka dengan kritik dan cecatan dalam menghadapi pelanggan yang memiliki berbagai macam karakter.

Unsur lainnya yaitu sarana prasarana, unsur ini sebagai unsur pendukung dalam penyelenggaraan pelayanan. Tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung dan memadai akan memberikan rasa aman dan nyaman kepada masyarakat sebagai pengguna, selain itu bagi pemberi pelayanan juga akan lebih mudah dalam memberikan pelayanan yang baik.

Unsur yang terakhir adalah masyarakat sebagai pengguna layanan. Masyarakat mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan optimal. Selain itu juga yang tidak boleh dilupakan masyarakat juga mempunyai kewajiban sebagai pengguna layanan yaitu menaati segala prosedur pelayanan yang telah ditetapkan agar terjadi hubungan yang seimbang antara pemberi pelayanan dan penerima layanan.

Selanjutnya, Kasmir (2006: 34) mengemukakan pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Tersedianya karyawan yang baik.
- 2) Tersedianya sarana dan prasarana yang baik.
- 3) Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir.
- 4) Mampu melayani secara cepat dan tepat.
- 5) Mampu berkomunikasi.
- 6) Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi.
- 7) Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik.
- 8) Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan).
- 9) Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

Berdasarkan beberapa pendapat yang disampaikan di atas maka dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur pelayanan publik diperlukan agar dapat mendukung pelayanan yang diinginkan. Unsur tersebut terdiri dari penyedia layanan, penerima layanan, jenis pelayanan, kepuasan pelanggan. Adanya unsur pelayanan yang baik yaitu, dengan tersedianya karyawan yang profesional dan sarana prasarana yang mendukung agar mampu memberikan kepuasan bagi masyarakat sebagai pengguna layanan.

### 2.2.1.5 Jenis-jenis Pelayanan Publik

Pelayanan sangat erat kaitannya dengan manusia, manusia sebagai makhluk individu maupun sosial mempunyai berbagai macam kebutuhan yang harus terpenuhi setiap harinya. Hal itu memunculkan berbagai macam jenis pelayanan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Berdasarkan keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003 dalam Ratminto & Atik Septi Winarsih (2006: 20) kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

- 1) Pelayanan Administratif, adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi, dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan atau penguasaan Tanah dan lain sebagainya.
- 2) Pelayanan Barang adalah, pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan barang berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaian kepada konsumen langsung (sebagai unit ataupun individu) dalam suatu sistem. Kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (fisik) misalnya pelayanan listrik, air bersih dan pelayanan telepon.
- 3) Pelayanan jasa, adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara

langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya Pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos, penyelenggaraan transportasi dan lain sebagainya.

Dilihat dari bidang kegiatan ekonomi, Fitzsmmons yang dikutip oleh Saefullah (1997: 7), membedakan lima jenis pelayanan umum, yaitu sebagai berikut:

- a. *Business service*, menyangkut pelayanan dalam kegiatan-kegiatan konsultasi, keuangan, dan perbankan;
- b. *Trade service*, kegiatan-kegiatan pelayanan dalam penjualan, perlengkapan, dan perbaikan;
- c. *Infrastruktur service*, meliputi kegiatan-kegiatan pelayanan dalam komunikasi dan transportasi;
- d. *Public administration*, yang dimaksudkan disini adalah pelayanan dari pemerintah yang membantu kestabilan dan pertumbuhan ekonomi.

Selain itu, bentuk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) dapat dibedakan ke dalam beberapa jenis pelayanan yaitu:

- a. Pelayanan Pemerintahan, yaitu merupakan pelayanan masyarakat yang erat dalam tugas-tugas umum pemerintahan seperti pelayanan Kartu Keluarga/KTP, IMB, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Imigrasi.
- b. Pelayanan Pembangunan, merupakan pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam aktifitasnya sebagai warga masyarakat, seperti penyediaan jalan, jembatan, pelabuhan dan lainnya.
- c. Pelayanan Utilitas merupakan penyediaan utilitas seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.
- d. Pelayanan Kebutuhan Pokok, merupakan pelayanan yang menyediakan bahan-bahan kebutuhan pokok

- masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
- e. Pelayanan Kemasyarakatan, merupakan pelayanan yang berhubungan dengan sifat dan kepentingan yang lebih ditekankan kepada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan seperti pelayanan kesehatan, Pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu dan lainnya. Secara umum fungsi sarana pelayanan antara lain:
- 1) Mempercepat proses pelaksanaan kerja (hemat waktu)
  - 2) Meningkatkan produktifitas barang dan jasa
  - 3) Ketepatan ukuran/kualitas produk terjamin penyerahan gerak pelaku pelayanan dengan fasilitas ruangan yang cukup
  - 4) Menimbulkan rasa kenyamanan
  - 5) Menimbulkan perasaan puas dan mengurangi sifat emosional penyelenggara.

Berdasarkan penjelasan diatas jenis-jenis pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat selaku pengguna layanan yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang, pelayanan jasa, pelayanan pemerintahan, pelayanan pembangunan, pelayanan utilitas, pelayanan sandang pangan papan, dan pelayanan kemasyarakatan. Jenis-jenis pelayanan mencakup aspek yang sangat luas, hal tersebut menyebabkan persoalan pelayanan umum dalam suatu pemerintahan begitu kompleks. Oleh karena itu membutuhkan banyak perhatian dari semua elemen pemerintah maupun elemen masyarakat sebagai pemberi dan penerima pelayanan agar pelayanan umum dapat berkualitas.

#### **2.2.1.6 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan**

Pelayanan yang baik akan mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai penerima pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan yang optimal pada akhirnya juga mampu meningkatkan *image* organisasi sehingga citra organisasi di mata masyarakat terus

meningkat dengan baik. Adanya citra organisasi yang baik, maka segala sesuatu yang dilakukan oleh organisasi akan dianggap baik dan diterima oleh masyarakat dengan baik pula. Menurut Kasmir (2006: 3) yaitu:

Faktor utama yang mempengaruhi pelayanan adalah sumber daya manusia. Artinya peranan manusia (karyawan) yang melayani masyarakat merupakan faktor utama karena hanya manusialah pelanggan yang dapat berkomunikasi secara langsung dan terbuka.

Menurut Vincent Gaspersz (2011: 41), terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi dan ekspektasi pelanggan terhadap pelayanan yaitu:

- a. Kebutuhan dan keinginan yang berkaitan dengan hal-hal yang dirasakan pelanggan ketika ia sedang mencoba melakukan transaksi dengan perusahaan.
- b. Pengalaman dari teman-teman, dimana mereka akan menceritakan tentang kualitas pelayanan yang akan diterimanya.
- c. Pengalaman masa lalu ketika menggunakan jasa dari perusahaan.
- d. Komunikasi melalui iklan dan pemasaran juga mempengaruhi persepsi dari pelanggan terhadap jasa yang akan diterimanya.

Dalam pelayanan umum terdapat beberapa faktor yang masing-masing faktor tersebut mempunyai peranan berbeda dalam pelaksanaannya tetapi saling berpengaruh satu sama lain guna terwujudnya pelayanan yang optimal bagi penerima pelayanan.

H.A.S Moenir (2002: 88) Berpendapat ada enam faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan yaitu:

- 1) Faktor Kesadaran  
Faktor kesadaran ini mengarah pada suatu keadaan pada jiwa seseorang yaitu merupakan titik temu dari berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu



keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan dalam jiwa yang bersangkutan. Adanya kesadaran akan membawa seseorang kepada kesungguhan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

2) Faktor Aturan

Aturan merupakan perangkat penting dalam segala tindakan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, setiap aturan secara langsung atau tidak langsung akan saling berpengaruh. Adanya aturan ini seseorang akan mempunyai pertimbangan dalam menentukan langkahnya. Pertimbangan pertama manusia sebagai subjek aturan ditunjukkan oleh hal-hal penting:

1. Kewenangan
2. Pengetahuan dan pengalaman
3. Kemampuan Bahasa
4. Pemahaman pelaksanaan
5. Disiplin dalam melaksanakan diantaranya disiplin waktu dan disiplin kerja

3) Faktor Organisasi

Faktor organisasi tidak hanya terdiri dari susunan organisasi tetapi lebih banyak pada pengaturan mekanisme kerja. Sehingga dalam organisasi perlu adanya sarana pendukung yaitu sistem, prosedur, dan metode agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan dengan lancar dan berhasil dengan baik.

4) Faktor pendapatan

Penerimaan seseorang sebagai imbalan atau tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan untuk organisasi, baik dalam bentuk uang maupun fasilitas dalam jangka waktu tertentu.

5) Faktor Keterampilan dan Kemampuan

Keterampilan ialah kemampuan melaksanakan pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia. Sedangkan, kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan dengan pekerjaan berarti dapat melakukan pekerjaan

sehingga menghasilkan barang atau jasa yang sesuai dengan harapan.

6) Faktor sarana dan prasarana

Faktor sarana yang dimaksud yaitu segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat pendukung utama dalam mempercepat pelaksanaan penyelesaian pekerjaan. Adapun fungsi sarana pelayanan antara lain:

- a) Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga dapat menghemat waktu
- b) Meningkatkan produktivitas baik barang atau jasa
- c) Ketetapan susunan yang baik dan terjamin
- d) Menimbulkan rasa nyaman bagi orang yang berkepentingan
- e) Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional.

Keenam faktor tersebut mempunyai peranan yang berbeda tapi saling mempengaruhi dan berkaitan satu sama lain, yang secara Bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara optimal, baik itu berupa pelayanan langsung maupun pelayanan tidak langsung.

Kualitas pelayanan terbagi menjadi dua bagian yaitu kualitas pelayanan internal dan eksternal. Menurut Atep Adya Barata (2003: 37) masing-masing bagian tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor cukup penting, yaitu sebagai berikut:

- a) Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan internal (interaksi pegawai organisasi), yaitu pola manajemen umum organisasi, penyedia fasilitas pendukung, pengembangan sumber daya manusia, iklim kerja dan keselarasan hubungan kerja, serta pola insentif.
- b) Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan eksternal (pelanggan eksternal), yaitu pola layanan dan tata cara penyediaan layanan, pola layanan distribusi jasa, pola

layanan penjualan jasa, dan pola layanan dalam penyampaian jasa.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan banyak faktor yang mempengaruhinya antara lain sumber daya manusia, kesadaran aturan, organisasi, pendapatan keterampilan dan kemampuan, sarana pelayanan, serta pengalaman pelanggan. Selai itu juga terdapat faktor internal dan eksternal yang penting dalam penyelenggaraan pelayanan dan berpengaruh dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas bagi setiap pengguna pelayanan.

#### **2.2.1.7 Asas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat, karena masyarakat itu bersifat dinamis. Dalam hal ini pemerintah harus melakukan negosiasi dan mengkolaborasi berbagai kepentingan masyarakat. Sehingga pelayanan publik memiliki kualitas yang sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang professional, kemudian Lijan Poltak Sinambela, dkk (2011: 6) mengemukakan asas-asas dalam pelayanan publik tercermin dari:

- a. **Transparansi**  
Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilistas**  
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- c. Kondisional  
Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif  
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan Hak  
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, agama, ras, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban  
Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik juga diatur dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dikutip oleh Eny Kusdarini (2011:190) yakni yang terdiri dari 12 asas:

- a. Asas kepentingan umum,
- b. Asas kepastian hukum,
- c. Asas kesamaan hak,
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban,
- e. Asas keprofesionalan,
- f. Asas partisipatif,
- g. Asas persamaan perlakuan/tidak diskriminatif,
- h. Asas keterbukaan,
- i. Asas akuntabilitas,
- j. Asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan,
- k. Asas ketepatan waktu,
- l. Asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Berdasarkan pengertian diatas, maka pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya: transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan

kewajiban, keprofesionalan, fasilitas, ketepatan waktu dan kemudahan.

### **2.2.1.8 Prinsip-prinsip dan Standar Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik, agar kualitas pelayanan dapat terpenuhi. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 (Ratminto dan Atik 2015: 22) disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan  
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dihapami, dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan  
Kejelasan ini mencakup dalam hal:
  - a) Perysaratan teknis dan administratif pelayanan publik
  - b) Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  - c) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- 3) Kepastian waktu  
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Akurasi  
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
- 5) Keamanan  
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab  
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana  
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
- 8) Kemudahan akses  
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- 9) Kedisiplinan, kesopanan dan Keramahan  
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan tulus ikhlas.
- 10) Kenyamanan  
Lingkungan pelayanan harus tertib teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius oleh aparaturnya pemerintah. Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya Standar Pelayanan Publik Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur pelayanan  
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan.
- b. Waktu penyelesaian  
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayanan  
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang dititipkan dalam proses pemberian pelayanan.

- d. Produk pelayanan  
Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- e. Sarana dan prasarana  
Penyedia sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan  
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam UU No. 25 Tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Dasar hukum  
Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar.
- b. Persyaratan  
Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c. Sistem, mekanisme dan prosedur  
Tata cara pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- d. Jangka waktu penyelesaian  
Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e. Biaya/tarif  
Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f. Produk pelayanan  
Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- g. Sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas  
Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.

- h. Kompetensi pelaksanaan  
Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan keahlian, keterampilan dan pengalaman.
- i. Pengawasan internal  
Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- j. Penanganan pengaduan, saran dan masukan  
Tata cara pelaksanaan pengamanan pengaduan dan tindak lanjut.
- k. Jumlah pelaksana  
Tersedianya pelaksanaan sesuai dengan beban kerjanya.
- l. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan pelayanan
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keragu-raguan, dan
- n. Evaluasi kinerja Pelaksana  
Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Berdasarkan paparan diatas, dapat disimpulkan bahwa penyusunan standar pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator penilaian terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bias mendapat pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan.

#### **2.2.1.9 Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Kegiatan pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebutan kolektif meliputi satuan kerja atau satuan orang kementerian, departemen, Lembaga, pemerintahan non departemen, kesekretariatan Lembaga tertinggi dan tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai penerima



pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.

Kegiatan pelayanan publik atau disebut juga dengan pelayanan umum, yang biasanya menempel di tubuh Lembaga pemerintahan dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat, sebagai konsumen mereka. Salah satu yang dianggap sebagai biang keladinya adalah bentuk orang birokrasi, sehingga birokrasi seperti dikemukakan oleh Achmat Batinggi (1999: 53) adalah “Merupakan tipe dari orang yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.”

Konsep birokrasi bukan merupakan konsep yang buruk. Organisasi birokrasi mempunyai keteraturan dalam hal pelaksanaan pekerjaan karena mempunyai pembagian kerja dan struktur jabatan yang jelas sehingga komponen birokrasi mempunyai tanggung jawab dan wewenang untuk melaksanakan kewajibannya. Pelaksanaan pekerjaan dalam orang birokrasi diatur dalam mekanisme dan prosedur agar tidak mengalami penyimpangan dalam mencapai tujuan orang. Dalam organisasi birokrasi segala bentuk hubungan bersifat resmi dan berjenjang berdasarkan struktur orang yang berlaku sehingga menuntut ditaatinya prosedur yang berlaku pada orang tersebut.

Adapun yang menjadi ciri ideal birokrasi menurut Max Weber seperti yang dikutip dan diterjemahkan oleh Ahmad Batinggi (1999: 53) antara lain adalah : a) Pembagian kerja yang kurang jelas; b) Adanya hierarki jabatan, c) Adanya pengaturan sistem yang konsisten, d) Prinsip *formalistic impersonality*, e) Penempatan berdasarkan karier, f) Prinsip rasionalitas.

Dalam pasal 14 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan penyelenggara memiliki hak:

- a. Memberikan pelayanan tanpa dihalang pihak lain yang bukan tugasnya
- b. Melakukan kerjasama

- c. Mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik
- d. Melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik ; dan
- e. Menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 15 UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik penyelenggara berkewajiban:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan
- b. Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan malkumat pelayanan
- c. Menempatkan pelaksana yang kompeten
- d. Menyediakan sarana, prasarana, dan/ atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik. Sebagai penyelenggara pelayanan publik hendaknya instansi memperhatikan hak dan kewajiban sebagai penyelenggara pelayanan publik sesuai yang telah diamanatkan pada undang-undang.

## **2.2.2 Kualitas Pelayanan Publik**

### **2.2.2.1 Pengertian Kualitas Pelayanan**

Pemberian pelayanan yang baik merupakan salah satu upaya perusahaan untuk menciptakan kepuasan bagi konsumennya. Kepuasan pelanggan atas layanan, kinerja pelayanan dan kualitas pelayanan saling berkaitan satu dengan lainnya. Kualitas pelayanan akan menentukan seberapa besar tingkat kepuasan pelanggan dan mencerminkan kinerja dari pelayanan yang telah diberikan.

Goetsch dan Davis (Fandy Tjiptono 2000: 51), menyebutkan kualitas merupakan “suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Konsep kualitas meliputi usaha memenuhi harapan pelanggan, yang mencakup produk jasa, manusia, proses dan lingkungan. Selain itu kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan produk atau jasa.

Lovelock (Fandy Tjiptono 2000: 59), menyebutkan “kualitas pelayanan merupakan tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi harapan pelanggan”. Kaitannya dengan pelayanan publik, kualitas pelayanan merupakan indikator penting yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menentukan tingkat kepuasan pelanggan sesuai dengan yang diharapkan.

Selanjutnya, Fandy Tjiptono (2004: 121) menyebutkan ada dua faktor yang mempengaruhi kualitas jasa diantaranya:

Ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa yaitu jasa yang diharapkan (*expected service*) dan jasa yang dirasakan atau dipersepsikan (*perceived service*). Apabila *perceived service* sesuai dengan *expected service*, maka kualitas jasa yang bersangkutan dipersepsikan baik atau positif. Sebaliknya jika *perceived service* lebih jelek dibandingkan dengan *expected service*, maka kualitas jasa dipersepsikan negatif atau tidak baik.

Berdasarkan beberapa pengertian dan penjelasan diatas mengenai kualitas pelayanan, dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan merupakan usaha untuk memenuhi segala sesuatu yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, lingkungan, yang menjadi kebutuhan dan keinginan konsumen baik itu berupa barang atau jasa yang diharapkan guna memenuhi harapan serta kepuasan masyarakat sebagai pengguna layanan. Berdasarkan kaitannya dengan Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya diharapkan mampu memberikan pelayanan yang optimal dan sesuai dengan harapan masyarakat.

### 2.2.2.2 Dimensi Kualitas Pelayanan

Setiap penyelenggaraan pelayanan akan menghasilkan banyak penilaian dari pengguna pelayanan. Pelayanan yang baik tentunya akan memberikan penilaian yang baik pula dari para pengguna pelayanan, tetapi apabila pelayanan yang tidak memberikan kepuasan, misalnya terkait keamanan lingkungan maka akan menimbulkan citra yang buruk bagi penyelenggara pelayanan. Van Looy dalam Hardiyansyah (2011: 48), suatu model dimensi kualitas jasa idealnya baru memenuhi syarat, apabila:

1. Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, artinya dijelaskan secara menyeluruh mengenai persepsi dimensi kualitas yang diusulkan.
2. Model juga harus bersifat universal, artinya dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spectrum bidang jasa.
3. Dimensi dalam model yang diajukan harus bersifat bebas.
4. Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi.

Tingkat kepuasan seorang pelanggan dapat dilihat dari nilai produk atau jasa yang diberikan oleh instansi penyelenggara pelayanan kepada pelanggan. Kebutuhan pelanggan terhadap produk atau jasa bermacam-macam bentuknya. Tugas instansi Pemerintah sebagai penyelenggara dan pemberi pelayanan produk atau jasa kepada masyarakat harus memberikan pelayanannya secara optimal agar terwujud kualitas pelayanan yang baik.

De Vreye dalam Hardiyansyah (2011: 50) dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, ada tujuh dimensi dan indikator yang harus diperhatikan:

- 1) *Self-esteem* (harga diri), dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan, menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya, menetapkan tugas pelayanan yang futuris, dan berpedoman pada kesuksesan.
- 2) *Exceed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan, pemahaman terhadap keinginan pelanggan, dan pelayanan sesuai harapan petugas.

- 3) *Recovery* (Pembenahan), dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang bukan masalah, mengatasi keluhan pelanggan, mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan, uji coba standar pelayanan dan mendengar keluhan pelanggan.
- 4) *Vision* (Pandangan ke depan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan, memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin, dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
- 5) *Improve* (Perbaikan), dengan indikator: perbaikan secara terus menerus, menyesuaikan dengan perubahan, mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana, investasi yang bersifat non material, penciptaan standar yang responsif.
- 6) *Care* (perhatian), dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan, menjaga kualitas, menerapkan standar pelayanan yang tepat, dan uji coba standar pelayanan.
- 7) *Empower* (Pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan, belajar dari pengalaman, dan memberikan rangsangan, pengakuan dan harga diri.

Zeithaml, Berry dan Parasuraman, Fandy Tjiptono dan Anastasia Diana (2003: 690) menyatakan ada lima karakteristik yang digunakan untuk mengevaluasi kualitas pelayanan, yaitu:

1. Bukti langsung (*Tangible*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*Reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*Responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*Assurance*), mencakup kemampuan, kesopnan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf: Bebas dari bahaya, resiko, atau ragu-ragu.

5. Empati (*Emphaty*), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Untuk dapat menilai sejauh mana mutu kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, memang tidak bias dihindari bahwa dimensi-dimensi kualitas poelayanan publikini dijadikan sebagai indikator atau tolak ukur dalam menilai pelayanan yang telah diselenggarakan.

Zeithaml dkk 1990 dalam Hardiyansyah (2011: 46) kualitas pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu:

- 1) Dimensi *Tangible* (Bukti Langsung), terdiri atas indikator:
  - a. Kelengkapan fasilitas tempat pelayanan
  - b. Penampilan pegawai dalam melayani pengguna layanan
  - c. Kebersihan dan kenyamanan ruangan pelayanan.
- 2) Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator:
  - a. Memiliki Standar Pelayanan yang jelas
  - b. Kedisiplinan pegawai dalam melayani pengguna layanan
  - c. Kemampuan pegawai dalam menggunakan alat bantu pelayanan
- 3) Dimensi *Responsiveness* (Ketanggapan), teridri atas indikator:
  - a. Pegawai tanggap terhadap pengguna layanan
  - b. Pegawai memiliki pengetahuan yang luas tentang pelayanan
- 4) Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:
  - a. Jaminan keamanan lingkungan
  - b. Jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
- 5) Dimensi *Emphaty* (Empati), terdiri atas indikator:
  - a. Melayani dengan sikap ramah dan sopan santun
  - b. Tidak Diskrminasi

Berdasarkan pendapat Zeithaml dkk 1990 dalam Hardiyansyah (2011:46) dapat dijelaskan bahwa kualitas pelayanan dapat diukur dengan lima dimensi sebagai berikut:

- a. Dimensi *Tangible* (Berwujud), terdiri atas indikator:
  1. Kelengkapan Fasilitas tempat pelayanan.  
Fasilitas yang lengkap akan menunjang pelayanan publik selain itu juga memudahkan pemberi layanan maupun pengguna layanan. Kelengkapan fasilitas dapat meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan harapan dan kepuasan pengguna layanan.
  2. Penampilan pegawai dalam melayani pengguna layanan.  
Penampilan merupakan hal yang tidak kalah penting, karena penampilan dapat mencerminkan kepribadian seseorang. Penampilan yang baik dan rapi sangat diperlukan terlebih lagi sebagai petugas pelayanan yang berhubungan dengan orang banyak.
  3. Kebersihan dan Kenyamanan Ruangan Pelayanan  
Lingkungan tempat pelayanan harus tertib, teratur, bersih, rapi dan disediakan ruang tunggu yang nyaman untuk pengguna layanan. Hal ini sangat diperlukan untuk mendapatkan kualitas pelayanan yang sesuai dengan yang diharapkan.
- b. Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri dari indikator:
  1. Memiliki Standar Pelayanan yang jelas  
Penyedia layanan harus memiliki standar pelayanan yang jelas meliputi: prosedur pelayanan, waktu pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, dan kompetensi petugas pelayanan.
  2. Kedisiplinan pegawai dalam melayani pengguna layanan  
Pegawai pelayanan harus disiplin dalam menjalankan tugasnya melayani pengguna layanan, seperti datang dan siap pada tempatnya untuk memberikan pelayanan.
  3. Kemampuan pegawai dalam menggunakan alat bantu pelayanan

Kemampuan pegawai pelayanan dalam menggunakan alat bantu yang telah tersedia sangat dibutuhkan agar memudahkan pengguna layanan dalam melakukan pelayanan

- c. Dimensi *Responsiveness* (Ketanggapan) terdiri atas indikator:
  1. Pegawai tanggap terhadap pengguna layanan.  
Tanggap terhadap pengguna layanan sangat diperlukan agar pengguna layanan merasa senang dan dihargai ketika pegawai layanan merespon dan tanggap apabila terjadi keluhan yang dirasakan oleh pengguna layanan.
  2. Pegawai memiliki pengetahuan yang luas tentang pelayanan  
Pengetahuan dan wawasan yang luas sangat diperlukan oleh setiap pegawai, jika memiliki pengetahuan dan wawasan yang luas akan bisa memberikan informasi yang berkualitas. Pegawai pelayanan harus mempunyai pengetahuan yang luas guna menjawab setiap pertanyaan dan memberikan informasi yang berkaitan dengan pelayanan, agar pelayanan sesuai dengan harapan masyarakat.
- d. Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri dari indikator:
  1. Jaminan keamanan lingkungan  
Rasa aman dalam melakukan pelayanan sangat penting, apabila tempat pelayanan terasa kurang aman, hal tersebut akan menimbulkan kekhawatiran terhadap pengguna layanan, begitu pula sebaliknya, apabila tempat pelayanan terasa aman, hal tersebut akan memberikan rasa tenang dan nyaman pada saat melakukan pelayanan.
  2. Jaminan kepastian biaya dalam pelayanan  
Jaminan kepastian biaya biasanya ada pada standar pelayanan publik yang telah ditetapkan oleh penyedia pelayanan.
- e. Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri dari indikator:
  1. Melayani dengan sikap ramah dan sopan santun  
Keramahan dan kesopanan pegawai sangat diperlukan dalam proses pelayanan agar pengguna layanan merasa senang dengan pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan khususnya pegawai. Pengguna layanan akan merasa sangat senang ketika pegawai pelayanan bersikap ramah dan sopan santun.



## 2. Tidak Diskriminasi

Pengguna layanan memiliki berbagai macam karakter, sebagai penyedia layanan pegawai tidak boleh membedakan pengguna layanan yang memiliki keperluan di kantor pelayanan. Semua harus diperlakukan sama dan adil.

Lima dimensi pelayanan publik tersebut diatas, menurut Zeithaml dkk (1990) dalam Hardiyansyah (2011: 47) dapat dikembangkan menjadi sepuluh dimensi sebagai berikut:

- a. *Tangible*, terdiri atas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
- b. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan cepat.
- c. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
- d. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur pemerintah dalam memberikan layanan.
- e. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontrak hubungan pribadi.
- f. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- g. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya resiko.
- h. *Access*, terhadap kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
- i. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
- j. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dimensi kualitas pelayanan yang akan digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah bukti langsung (*tangible*), kehandalan (*reliability*), daya tanggap (*responsiveness*), jaminan (*assurance*), dan

empati (*emphaty*). Dimensi kualitas pelayanan dapat dijadikan sebagai tolak ukur maupun acuan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya. Selain itu juga dimensi kualitas pelayanan dapat digunakan untuk mengidentifikasi kesenjangan atau *gap* antara layanan yang diharapkan dengan yang diterima pengguna layanan.

### **2.2.2.3 Manfaat Kualitas Pelayanan**

Di era globalisasi seperti ini masyarakat modern membutuhkan pelayanan publik yang berkualitas. Peningkatan mutu kualitas pelayanan publik semakin hari semakin meningkat dan masyarakat cenderung kritis terhadap produk atau jasa yang diperolehnya. Fandy Tjipto dan Gregorius Candra (2005: 110), menyebutkan bahwa:

Aspek penilaian terhadap kualitas jasa biasa mencakup berbagai faktor yang saling terkait. Faktor yang saling terkait tersebut diantaranya adalah lokasi, biaya, status akreditasi, jumlah dan kualifikasi staf, reputasi, variasi pelayanan yang disajikan, jam operasi, sikap staf, perhatian personal terhadap kebutuhan pelanggan, ketersediaan dan aksesibilitas terhadap fasilitas dan lain sebagainya.

Kualitas pelayanan sangat berpengaruh terhadap kepuasan pelanggan. Kaitannya dengan pelayanan publik, kualitas pelayanan merupakan indikator penting dalam menentukan tingkat keberhasilan dan kepuasan pelanggan. Banyak faktor yang terkait dengan kualitas pelayanan, faktor-faktor tersebut saling berkaitan satu sama lain guna menunjang kualitas pelayanan secara optimal yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah selaku pemberi pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, Fandy Tjiptono dan Gregorius Candra (2005: 115) menyebutkan bahwa terdapat beberapa manfaat yang dapat diperoleh sebuah perusahaan dengan adanya kualitas pelayanan, yaitu:

1. Kualitas berhubungan erat dengan kepuasan pelanggan. Kualitas memberikan dorongan khusus bagi para pelanggan

untuk menjalin ikatan relasi saling menguntungkan dalam jangka Panjang dengan perusahaan.

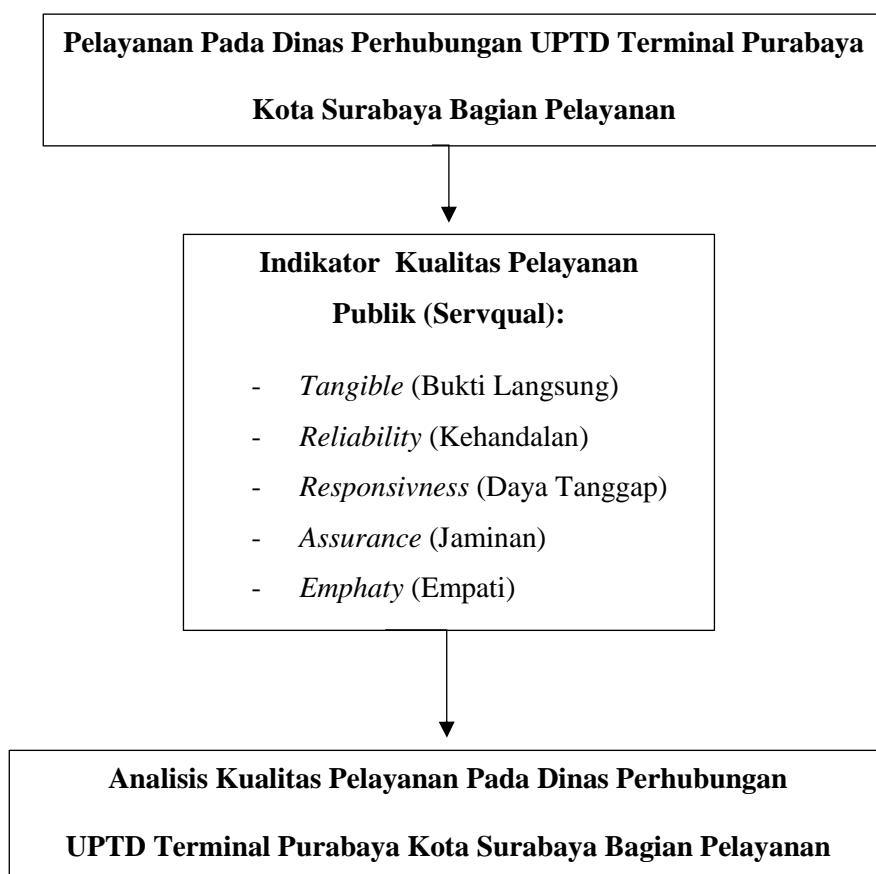
2. Perusahaan dapat meningkatkan pasarnya melalui pemenuhan kualitas yang bersifat *customer-driven*.
3. Kualitas dapat mengurangi biaya. Biaya untuk mewujudkan produk berkualitas jauh lebih kecil dibandingkan biaya yang ditimbulkan apabila perusahaan gagal memenuhi standar kualitas.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa manfaat dari kualitas pelayanan adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efisien kerja organisasi atau instansi dalam meningkatkan kepuasan pelanggan sesuai harapan dan kebutuhan.

## 2.3 KERANGKA PIKIR

Guna mengetahui sejauh mana kualitas pelayanan yang diberikan oleh Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya Bagian Pelayanan, perlu dilakukan analisis secara mendalam dengan menggunakan indikator pengukuran dimensi kualitas pelayanan yaitu meliputi *Tangible*, *Reliability*, *Responsivness*, *Assurance*, *Emphaty*. Berikut ini skema kerangka pikir penelitian yang telah dipaparkan sebelumnya:

### Model Kerangka Pikir Penelitian



Gambar 1.1 Skema Kerangka Pikir

## 2.4 PERTANYAAN PENELITIAN

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik terkait dengan dimensi *Tangible* (Bukti Langsung) di Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya Bagian Pelayanan, dalam memberikan kepuasan kepada masyarakat?
2. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik terkait dengan dimensi *Reliability* (Kehandalan) di Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya Bagian Pelayanan, dalam memberikan kepuasan kepada masyarakat?
3. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik terkait dengan dimensi *Responsiveness* (Daya tanggap) di Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya Bagian Pelayanan, dalam memberikan kepuasan kepada masyarakat?
4. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik terkait dengan dimensi *Assurance* (Jaminan) di Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Kota Surabaya Bagian Pelayanan, dalam memberikan kepuasan kepada masyarakat?
5. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik terkait dengan dimensi *Emphaty* (Empati) di Dinas Perhubungan UPTD Terminal Purabaya Surabaya Kota Surabaya Bagian Pelayanan, dalam memberikan kepuasan kepada masyarakat?