BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pelayanan

Servis atau biasa disebut dengan pelayanan merupakan kegiatan yang bermula berasal dari orang-orang, bukan dari organisasi maupun instansi pemerintah. Tanpa memberikan nilai pada diri sendiri, maka tidak akan berarti apa-apa. Demikian halnya dengan suatu instansi yang secara umum merupakan kumpulan dari orang-orang. Oleh karena itu harga diri tinggi yang dimiliki oleh seseorang sebagai penyedia layanan merupakan unsur yang penting dan paling mendasar bagi keberhasilan suatu organisasi yang meyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Penyelenggaraan pelayanan dapat dibedakan menjadi dua, berdasarkan pada organisasi yang menyelenggarakannya, yaitu:

1. Pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti rumah sakit sakit swasta, Perguruan tinggi swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta.
2. Pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi publik, yang dapat dibedakan lagi menjadi:
    1) Bersifat primer adalah penyediaan barang atau jasa yang disediakan oleh pemerintah yang didalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna, mau tidak mau harus memanfaatkannya sebagai contoh pelayanan pada kantor imigrasi
    2) Pelayanan sekunder, meruapakan penyedian barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

Fauziah.Noor. 2015.Pelayanan Publik. Melalui http:/www.academia.edu/3549078/Pelayanan_Publik [25/04/15]

Berbicara tentang pelayanan tidak bisa dilepaskan dengan pemerintah dan masyarakat, karena pelayanan mempunyai kaitan erat dengan kebutuhan hidup masyarakat, baik itu sebagai individu maupun sebagai makhluk sosial. Keanekaragaman dan perbedaan kebutuhan hidup masyarakat menyebabkan adanya bermacam-macam jenis pelayanan pula, dalam upaya untuk pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat tersebut. Agus Dwiyanto menjelaskan bahwa dalam mewujudkan *"Good Governance"* harus disertai dengan kebijakan untuk memperbaharui praktik pelayanan. Untuk dapat mewujudkannya, yaitu melalui lima dimensi pelayanan seperti berikut:

1. Sikap petugas yaitu keramahan, kepedulian, dan keinginan petugas untuk membantu masyarakat memperoleh layanan dengan baik.
2. Prosedur, yaitu birokrasi pelayanan yang memberikan kemudahan, kesederhanaan dan jumlah persyaratan yang diperlukan tidak menyulitkan masyarakat.
3. Waktu, yaitu proses ketepatan pengerjaan pelayanan yang singkat dan tidak terlalu lama sehingga membuat masyarakat terpuasakan.
4. Fasilitas, yaitu berupa ruang tunggu, toilet dan ruang pelayanan yang memadai sehingga memberikan kenayamanan pada masyarakat.
5. Biaya pelayanan, yaitu harga yang dibayarkan sesuai dengan nilai kewajaran yang didaptkan sehingga tidak membebani masyarakat.

(Dwiyanto, 2005:343-344)

Berdasarkan pendapat Dwiyanto dapat dijelaskan bahwa pelayanan sangat penting untuk mewujudkan *Good Governance,* karena didalamnya menjelaskan bahwa pemerintah berperan sebagai penyedia layanan dan harus memiliki sikap yang ramah, peduli kepada masyarakat. Pemerintah mengetahui prosedur dalam memberikan pelayanan sehingga tidak menyulit masyarakat, melakukan pelayanan

yang singkat dan tidak terlalu lama, apabila kantor atau instansi berfungsi sebagai penyedia layanan masyarakat alangkah lebih baiknya menyediakan fasilitas umum seperti ruang tunggu dan toilet agar masyarakat merasa nyaman, serta yang paling penting adalah memperhatikan biaya yang akan dikenakan kepada masyarakat, alangkah baiknya tidak terlalu mahal dan memberatkan masyarakat.

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktifitas seseorang, sekelompok atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung, terdapat dua jenispelayanan yang diperlukan manusia, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan orang lain selaku anggota organisasi, baik itu organisasi massa atau negara untuk memenuhi kebutuhan. Pelayanan adalah suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan masyarakat. Adapun pengertian pelayanan menurut Moenir, pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung. (Moenir, 2002:16).

Sesuai dengan pendapat diatas bahwa pelayanan merupakan suatu kegiatan yang berguna untuk memenuhi kebutuhan seseorang, tidak hanya pada seseorang saja tetapi juga untuk masyarakat, pemenuhan kebutuhan ini dilakukan oleh orang lain dengan cara menyediakan jasa secara langsung. Senada dengan pendapat Lovelock bahwa:

> *Service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami, artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.
> (Lovelock 2002:111)

Pendapat Lovelock tersebut kembali menjelaskan bahwa pelayanan berlangsung singkat, tidak membutuhkan waktu yang relatif lama, tidak berwujud suatu barang namun dapat berupa jasa yang dapat dirasakan oleh masyarakat.Masyarakat tentunya mendambakan atau menginginkan pelayanan yang baik, bersih dan tidak merugikan karena sebagai penerima layanan. Menurut Moenir pelayanan yang didambakan masyarakat adalah :

1. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan
2. Mendapat pelayanan wajar
3. Mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih
4. Mendapat perlakuan yang jujur dan terus terang

(Moenir, 2002:47)

Menurut pendapat diatas bahwa pelayanan adalah hasil kerja pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Menyiapkan dan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam pengurusan hal-hal yang penting.Pelayanan yang diberikan berdasarkan aturan yang berlaku. Pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dilaksanakan secara wajar, serta agar tidak timbul kecemburuan sosial dimasyarakat. Pemerintah harus bersikap jujur dan terbuka dalam melayani masyarakat dan tidak membeda-bedakan perlakuan dalam memberikan pelayanan.

Aktifitas pelayanan kepada masyarakat atau konsumen dilakukan bukan hanya di lingkungan instansi pemerintah saja, tetapi juga dilakukan di suatu lembaga

baik milik pemerintah maupun milik swasta, pelayanan juga berlangsung di rumah sakit, bank dan di dalamnya terjadi interaksi langsung yang melibatkan seseorang maupun alat pendukung. Pelayanan yang baik bisa dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Serupa dengan pendapat Lukman mengemukakan bahwa pelayanan merupakan kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan (Lukman, 2002:6)

Penyelenggaraan pelayanan yang didasarkan atas aturan harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, dan mampu meminimalisir keluhan dan kritik dari masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan berlangsungnya pelayanan yang diberikan oleh instansi terkait, harus memperhatikan prinsip-prinsip yang sesuai dengan ketentuan. Aktifitas pelayanan bermula dari kegiatan yang dinamakan melayani. Melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan oleh seseorang baik yang terjadi pada pelayanan publik maupun pelayanan umum.

Seperti yang terdapat pada Kepmen PAN No.81/1993 yang disempurnakan dengan Kepmen PAN No.63/2003 adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan pada dasarnya adalah aktifitas seseorang, sekelompok organisasi baik langsung maupun tidak langsung. Menurut Warella dalam Pasalong,

bahwa pelayanan sebagai suatu perbuatan *(deed)*, suatu kinerja *(performance)* atau suatu usaha *(effort).”* (Pasalong, 2010:132).

Jadi, selain sebagai suatu usaha untuk mempertinggi kepuasan pelanggan, pelayanan juga merupakan suatu perbuatan yang dikerjakan oleh aparatur, pelayanan juga bisa diartikan sebagai kinerja atau pekerjaan, dan suatu usaha memenuhi kebutuhan yang harus dilakukan oleh aparatur penyedia layanan. Pemberian pelayanan yang baik sangat penting untuk mencapai tujuan organisasi atau sebuah instansi dalam melaksanakan tugas utama melayani masyarakat, selain itu juga hak yang dapat diperoleh, yaitu hak untuk mendapatkan pelayanan maksimal. Tentunya pelayanan yang maksimal diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat.

Pelayanan publik atau sering kali masyarakat menyebutnya dengan pelayanan pada masyarakat dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagai salah satu fungsi utama pemerintah maka pelayanan tersebut sudah seharusnya dapat diselenggarakan secara berkualitas oleh pemerintah

2.1.2 Kualitas

Definisi kualitas merupakan kata yang menyandang arti relatif dikarenakan bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Kualitas

dapatdigunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau menentukan tingkat penyesuaian atau spesifikasi itu terpenuhi, berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik.Untuk mendapatkan pelayanan yang baik, diperlukan kesepahaman tentang aturan main baik pula antara aparatur penyedia layanan dan masyarakat yang menerima layanan jasa. Pada kehidupan sehari-hari banyak orang membicarakan kualitas, namun makna dari kualitas akan berlainan bagi setiap orang, tergantung pada konteksnya.

Meskipun tidak ada definisi mengenai kualitas yang diterima secara universal dari definisi-definisi yang ada, Tjiptono menjelaskan bahwa terdapat beberapa kesamaan kualitas yaitu dalam elemen-elemen sebagai berikut:

1. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan.
2. Kualitas mencangkup produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan.
3. Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah(misalnya apa yang dianggap merupakan kualitas saat ini mungkin dianggap kurang berkualitas pada masa mendatang.

(Tjiptono, 2000:3)

Berdasarkan elemen tersebut, Goetsch dan Davis yang dikutip oleh Fandi Tjiptono mengemukakan definisi mengenai kualitas yang lebih luas cangkupannya kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Tjiptono, 2000: 3). Jadi dapat disimpulkan bahwa antara manusia, jasa, dan produk memang tidak bisa dipisahkan namun bisa dihubungkan menjadi satu dalam suatu kondisi, dimana ketiganya nanti akan mampu memenuhi harapan pelanggan atau masyarakat

penerima layanan.Kualitas juga harus sesuai dengan pihak pemakai dan harus bebas dari kerusakan/cacat.

Kualitas menuntut kerja sama yang erat dan perbaikan keberlanjutan, semua orang dalam organisasi maupun instansi adalah penentu keberhasilan dalam pelaksanaan tugas. Memberikan pelayanan yang terbaik adalah salah satu strategi untuk memenangkan masyarakat, serta menghasilkan jasa yang berkualitas. Mengetahui apa yang diharapkan masyarakat adalah langkah utama dan paling penting dalam memberikan pelayanan berkualitas pada masyarakat. Kesalahan suatu instansi dalam menangkap apa yang diharapkan masyarakat berarti sama dengan kehilangan masyarakat dan masyarakat tidak akan mendapatkan kepuasan.

2.1.3 Kualitas Pelayanan

Menurut Albrecht dan Zemke dalam Dwiyanto (2005:145), bahwa kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan(*customers*) Jadi kualitas pelayanan menggabungkan sumber daya pemberi pelayanan, ketika memberikan pelayanan SDM tersebut harus menggunakan strategi agar kedepannya bisa menciptakan pelanggan. Banyak orang yang berpendapat bahwa ada kesamaan antara kualitas pelayanan publik dan kualitas pelayanan umum.

Antara keduanya sebenarnya memiliki perbedaan, tetapi tetap berada pada satu konteks yaitu sama-sama memberikan pelayanan. Kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, diberikan khusus kepada masyarakat saja,

sedangkan pelayanan umum cangkupannya lebih luas karena meliputi seluruh pelayanan yang ada. Serupa dengan kualitas pelayanan umum menurut Wyckof yang dikutip Tjiptono, yaitu sebagai berikut:

> "Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.Apabila jasa atau pelayanan yang diterima atau dirasakan (perceived service) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa atau pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknyajika jasa atau pelayanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan buruk".(Tjiptono, 2004:59)

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan diatas oleh Tjiptono maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan sebelumnya. Bila pelayanan yang diberikan melampaui harapan dari masyarakat pelanggan makakualitas pelayanan yang diberikan akan mendapatkan persepsi yang ideal dari para penerima pelayanan.

Pengertian kualitas pelayanan tidak bisa lepas dari pelayanan yang sudah diberikan kepada masyarakat karena nantinya masyarakatlah yang akan menilai apakah pelayana tersebut berkualitas apa tidak. Pelayanan yang diberikan pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah serta di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dan dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jadi dapat disimpulkan dari pendapat tersebut bahwa pelayanan adalah pemberian pelayanan (melayani) yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah di tetapkan. Lebih jelas lagi Gasperz yang dikutip Lukman, mengungkapkan sejumlah pengertian pokok dari kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut :

> "Pada dasarnya kualitas pelayanan mengacu pada pengertian pokok:
> 1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewamewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu.
> 2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari segala kekurangan atau kerusakan"
>
> (Lukman, 2007:12)

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan diatas menunjukkan bahwa, kualitas pelayanan adalah kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atau pelayanan yang didapat tersebut. Pelayanan baru bisa dikatakan berkualitas jika sesuai dengan harapan/keinginan penerima layanan, untuk dapat mengetahui apakah pelayanan yang diberikan pemerintah maupun aparatur desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan, maka kualitas pelayanan harus dinilai oleh masyarakat penerima layanan. Hal tersebut sesuai dengan dengan pendapat Lukman dan Sugiyanto yang menyatakan bahwa:

> "Kualitas pelayanan berhasil dibangun, apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani.Pengakuan terhadapkeprimaan sebuah pelayanan, bukan datang dari aparatur yang memberikan pelayanan, melainkan datang dari pengguna jasa layanan."(Lukman, 2001:12).

Hal senada pun diungkapkan oleh Tjiptono, yang menyebutkan bahwa:

> "Citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi pelanggan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa , sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas pelayanan umum. Persepsi pelanggan terhadap kualitas jasa atau pelayanan merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu pelayanan"(Tjiptono, 2004:61)

Jadi, proses penentuan kualitas suatu pelayanan yang diberikan merupakan penilaian dari penerima jasa berdasarkan sudut pandang dan persepsi pelanggan atas jasa pelayanan yang diharapkan. Persepsi penilaian pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan merupakan penilaian meyeluruh dari suatu penilaian pelayanan yang diberikan sehingga dapat dikatakan bahwa suatu pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang berdasarkan pada kepuasan pelanggan. Jika suatu kepuasan tercipta maka persepsi suatu pelayanan yang berkualitas akan tumbuh.

Kualitas pelayanan dapat diukur dari pengguna layanan yaitu dengan mengetahui tingkat kepuasan pengguna layanan dalam mendapatkan pelayanan. Kualitas pelayanan merupakan bagaimana proses pelayanan dalam upayanya memenuhi kebutuhan masyarakat. Tolok ukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan, tergantung masyarakat, apakah telah sesuai dengan harapannya dan tercermin dalam kepuasan masyarakat?. Hal ini senada dengan pendapat Moenir (2004:40-41) yang

menyampaikan berbagai macam penyebab tidak sesuainya suatu pelayanan publik yang diberikan, diantaranya:

1. Tidak atau kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawab.
2. Sistem,prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi kebutuhan hidup.

(Moenir 2004:40-41)

Berdasarkan pendapat dari Moenir dapat disimpulkan bahwa, apabila kualitas pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena aparatur penyedia layanan kurang memiliki kesadaran terhadap tugas atau kewajibannya, sistem dan prosedur serta metode kerja tidak memadai, ditambah lagi tugas yang di jalankan belum terorganisir dan serasi, serta gaji yang didapatkan kurang mencukupi kebutuhan hidupnya.

Menurut Sinambela mengenai kualitas adalah," kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*). (Sinambela, 2006:13). Dengan demikian pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Untuk itu penyedia layanan harus berupaya mencari tahu apa yang menjadi keinginan pelanggan atau masyarakat, sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat tersebut. Hal itu perlu dilakukan agar masyarakat merasa puas karena kualitas pelayanan yang diberikan semakin meningkat. Sinambela juga menyatakan bahwa:

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas.
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain
6. Keseimbangan hak dan kewajuban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

(Sinambela, 2011:6)

Ada suatu harapan masyarakat yaitu, meningkatnya pelayanan yang diberikan aparatur selalu meningkat. Harapan pelanggan harus dipahami oleh aparatur penyedia layanan serta mencari jawabannya. Aparatur penyedia layanan harus berlaku adil antara penerima layanan yang satu dengan penerima layanan lainnya.Penyedia layanan tidak boleh berlaku diskriminatif kepada para penerima layanan. Kesamaan hak tersebut dapat dilihat dari sikap perilaku pemberi layanan yang teguh pada prinsip dan aturan pelayanan dan juga ditunjukkan dengan perilaku tegas kepada penerima layanan tersebut tanpa ada perbedaan perlakuan antara penerima layanan satu dengan yang lainnya.

Hubungan kualitas dengan pelayanan juga dikemukakan oleh Sampara Lukman bahwa:

> "Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan, standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. (Lukman, 1999:14)

Berdasarkan pendapat juga diketahui bahwa kualitas pelayanan yang diberikan harus sesuai dengan prosedur yang sudah ditetapkan, serta standar pelayanan yang diberikan harus sesuai dengan suatu pembakuan pelayanan yang baik.

Gasperz menyebutkan bahwa ada beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam rangka perbaikan kualitas pelayanan, yaitu

1. Ketepatan waktu pelayanan, hal yang perlu diperhatikan disini adalah berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses.
2. Akurasi pelayanan yang berkaitan dengan reliabilitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan, terutama mereka yang berinteraksi langsung dengan pelanggan *eksternal*. Citra pelayanan dan indutri jasa sangat ditentukan oleh orang-orang dan perusahaan yang berada di garis depan pelayanan langsung kepada pelanggan eksternal.
4. Tanggung jawab, yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan dari pelanggan *eksternal*.
5. Kelengkapan, menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana pendukung serta pelayanan komplementer lainya.
6. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan, berkaitan dengan banyaknya petugas yang melayani.
7. Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru pelayanan, *Features* di pelayanan lainnya.
8. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan flexibilitas, penanganan permintaan khusus dan lain-lain.
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi , ruangan, tempat pelayanan, kemudahan terjangkau, tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk-bentuk lainnya

(Gaspersz, 1997: 235-236)

Berdasarkan dari dimensi yang dikemukakan oleh Gasperz, dapat disimpulkan bahwa dalam rangka memperbaiki kualitas pelayanan terdapat beberapa hal yang

harus diperhatikan yang meliputi ketepatan waktu pelayanan hal ini berkaitan juga dengan lamanya proses pelayanan yang diberikan, akurasi pelayanan dilakukan agar apartur penyedia layanan lebih berhati hati ketika memberikan pelayanan sehingga terhindar dari kesalahan, aparatur diharapkan bisa bersikap sopan, mampu mempertanggung jawabkan pelayanan yang diberikan, menyediakan kelengkapan, bisa membuat inovasi baru dalam pelayanan, serta memberikan pelayanan pribadi kepada masyarakat agar masyarakat merasa nyaman ketika melakukan pelayanan.

Sesunggunya kualitas pelayanan dapat terwujud karena ada tanggapan dari masyarakat yang sudah mendapatkan pelayanan, untuk itu alangkah lebih baiknya untuk mewujudkan kualitas lebih memperhatikan prinsip yaitu, lebih mudah, cepat, tepat, akurat, ramah, sesuai dengan harapan masyarakat.

2.1.4 Kepuasan Masyarakat

Kepuasan didefinisikan sebagai tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya (Kotler, 2000:47). Untuk mengukur tingkat kepuasan sangatlah perlu dilakukan untuk mengetahui sejaumana kualitas pelayanan yang diberikan mampu menciptakan kepuasan pengguna layanan. Konsep kepuasan diperoleh dengan jalan mengukur kesenjangan antara yang diharapkan pengguna jasa dengan prestasi yang dirasakan atas jasa pelayanan yang diterimanya. Pada umunya kepuasan dikatakan tercapai apabila tidak ada kesenjangan antara keinginan pengguna jasa dengan pemenuhan penyedia

layanan jasa. Sebaliknya jika kesenjangan tersebut cukup besar maka berarti pengguna jasa mengalami kekecewaan.

Lebih lanjut Leie dan Sheth (1995:5) mengemukakan bahwa memberikan kepuasan kepada pengguna layanan adalah kunci keberhasilan untuk meraih keuntungan dalam jangka panjang dan menjadikan pengguna layanan puas merupakan kewajiban setiap individu. Kepuasan pengguna layanan tidak berarti memberikan kepada pengguna layanan, apa yang diperkirakan dapat disukai oleh pengguna layanan. Hal ini berarti harus memberikan apa yang sebenarnya pengguna layanan inginkan *(want),* kapan *(when),* dan cara pengguna layanan memperolehnya (*the way they want it)* (Yoeti, 2000:31-32).

Konsep kepuasan pengguna layanan dalam indutri jasa adalah suatu konsep yang sangat subyektif di mana yang menjadi tolok ukur dalam kepuasan pengguna layanan itu sendiri adalah persepsi dan harapan pengguna layanan terhadap produk jasa. Untuk mengukur tingkat kepuasan pengguna layanan berdasarkan dimensi kualitas pelayanan, lebih lanjut Lovelock (1994:111) memformulasikan kepuasan pengguna layanan dalam bentuk rumus matematik semu sebagai berikut:

$$\textbf{Skor Kepuasan Pelanggan} = \frac{\textbf{Skor Persepsi}}{\textbf{Skor Harapan}} \textbf{ X 100\%}$$

Olek karena itu tingkat kepuasan adalah fungsi dari pembedaan antara kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapan. Dengan demikian, pengguna layanan dapat merasakan hal-hal sebagai berikut ini:

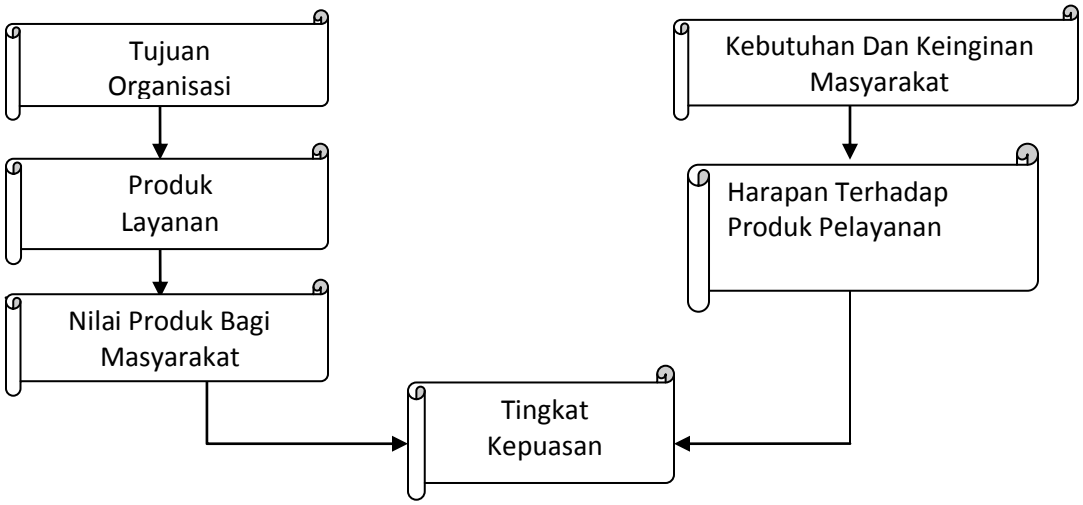
1. Kalau kinerja (hasil) dibawah, pengguna layanan akan merasa kecewa
2. Kalau kinerja (hasil sesuai harapan, pengguna layanan akan merasa puas.
3. Kalau kinerja (hasil) melalui harapan, pengguna layanan akan sangat puas, senang dan gembira

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka Lovelock mengemukakan lebih lanjut bahwa kepuasan pengguna layanan merupakan fungsi harapan dan kinerja (hasil) yaitu evaluasi pengguna layanan terhadap kinerja produk layanan yang sesuai atau melampaui harapan pengguna layanan. Kepuasan pengguna layanan secara keseluruhan mempunyai 3(tiga) antecedent atau harapan yaitu:

1. Kualitas yang dirasakan
2. Nilai yang dirasakan
3. Harapan pengguna layanan

Umumnya harapan pengguna layanan merupakan perkiraan akan keyakinan pengguna layanan tentang apa yang akan diterimanya bila ia membeli atau menerima suatu jasa. Sedangkan kinerja yang dirasakanadalah persepsi pengguna layanan terhadap apa yang ia terima setelah menerima layanan. sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa secara konseptual kepuasan masyarakat dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Konsep Kepuasan Masyarakat



Sumber : Rangkuti (2003:45)

Pemerintah sebagai penyedia jasa layanan publik, harus senantiasa meningkatkan kualitasnya. Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), perlu disusun indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan.

Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya (Kepmnen PAN no. 25 tahun 2004)

Berikut dikutip dari Teori Kotler dalam Buchari Alma (2002:231) yang menyatakan bahwa ada dua indikator penting untuk mengukur tingkat kepuasan

masyarakat selaku konsumen yaitu *perceived performance* (kinerja pelayanan yang diberikan) dan expectation (harapan konsumen). Kedua hal tersebut pastinya sangat berkaitan karena, kinerja yang dilakukan dalam rangka memberikan pelayanan pasti diharapkan akan menciptakan kepuasan bagi masyarakat.

Menurut Lupiyoadi (2001:139), terdapat lima faktor utama yang harus diperhatikan oleh perusahaan dalam menentukan tingkat kepuasan pengguna layanan yaitu:

1. Kualitas Produk. Penggunan layanan akan merasa puas bila hasil evaluasi mereka menunjukkan bahwa produk yang mereka gunakan berkualitas. Pengguna layanan rasional selalu menuntut produk yang berkualitas untuk setiap pengorbanan yang dilakukan untuk memperoleh produk tersebut. Dalam hal ini, kualitas produk yang baik akan memberikan nilai tambah di benak konsumen.
2. Kualitas Pelayanan, kualitas terutama dibidang jasa pengguna layanan akan merasa puas bila mereka mendapatkan pelayanan yang baik atau yang sesuai dengan yang diharapkan. Pengguna layanan yang puas akan menunjukkan kemungkinan untuk kembali membeli produk yang sama. Pengguna layanan yang puas cenderung akan memberikan persepsi terhadap produk perusahaan.
3. Emosional, pengguna layanan akan merasa bangga dan mendapatkan keyakinan bahwa orang lain akan kagum terhadap dia bila menggunakan produk dengan merek tertentu yang cenderung mempunyai tingkat kepuasan yang lebih tinggi. Kepuasan yang diperoleh bukan karena kualitas dari produk tetapi nilai sosial atau *self estern* yang membuat pengguna layanan menjadi puas terhadap merk tertentu.
4. Harga, produk yang mempunyai kualitas yang sama tetapi menetapkan harga yang relatif murah akan memberikan nilai yang lebih tinggi kepada pengguna layanannya.
5. Biaya, pengguna layanan tidak perlu mengeluarkan biaya tambahan atau tidak perlu membuang waktu untuk mendapatkan suatu produk atau jasa cenderung puas terhadap produk atau jasa itu.

(Lupiyoadi, 2001:139)

Berdasarkan beberapa faktor menurut Lupiyoadi, maka yang harus diperhatikan untuk menentukan kepuasan adalah kualitas produk yang menunjukkan

bahwa masyarakat selalu menginginkan produk maupun jasa yang berkualitas, selain itu kualitas pelayanan yang baik harus selalu dilakukan agar masyarakat merasa senang ketika melakukan pelayanan. Apabila kualitas barang atau jasa dan kualitas pelayanan baik, maka akan mampu menimbulkan emosional bagi masyarakat berupa rasa bangga. Selain itu masyarakat akan merasa senang apabila pelayanan yang diberikan oleh masyarakat tidak membutuhkan biaya yang mahal atau tidak memerlukan biaya tambahan.

Ukuran kepuasan masyarakat sebagai consumer produk pelayanan jasa publik menurut Lovelock dalam Rahayu, 1997:9 dilukiskan dalam *the flower of service* yang meliputi *information, consultation, undertaking, hospitality, caretaking, exceptions, billing and payment*. Dalam konsep *the flower of service* itu, Lovelock melukiskan delapan titik rawan pelayanan dengan delapan kelopak bunga yang disebut dengan *the eight petals on the flower of service*. Lebih lanjut Rahayu menjelaskan kedelapan suplemen pelayanan jasa publik dimaksud sebagai berikut :

1. *Information,* Pelayanan berkualitas dimulai dari informasi produk jasa yang dibutuhkan pelanggan. Penyediaan saluran informasi yang cepat dan tepat langsung memberikan kemudahan pelanggan memenuhi kebutuhannya.
2. *Consultation*. Setelah informasi diperoleh, dilakukan konsultasi teknis, harga, prosedur dam kebijakan dengan aparat pelayanan. Untuk itu, harus disiapkan waktu, materi konsultasi, personil dan sarana lainnya secara cepat dan lengkap.
3. *Ondertaking*, Artinya, setelah pelanggan mendapatkan kepastian pemenuhan kebutuhannya, pelayanan aplikasi dan administrasinya tidak berbelit-belit, harus fleksibel, biaya murah, syarat ringan dan kemudahan pelayanan lainnya.
4. *Hospitality*, diartikan sebagai sikap dan perlakuan pelayanan yang sopan, ramah, ruangan yang sehat dan indah, misalnya dengan penyediaan toilet yang sehat dan bersih.

5. *Caretaking*, berarti kemampuan penyesuaian pelayanan terhadap perbedaan background rakyat. Misalnya, rakyat bermobil disediakan tempat parkir, yang tidak bisa menulis atau membaca disediakan cara aplikasi lainnya.
6. *Exceptions*, dimaksudkan sebagai kemampuan pelayanan untuk bertanggung jawab terhadap klaim rakyat atas produk yang tidak berkualitas dan merugikan, atas kebijakan yang menguntungkan kelompok tertentu dan merugikan kelompok lainnya.
7. *Billing*, diartikan sebagai administrasi pembayaran pelayanan jasa-publik yang memudahkan rakyat baik formulir, mekanisme pembayaran maupun keakuratan perhitungan.
8. *Payment*, dimaskudkan sebagai fasilitas pembayaran berdasarkan keinginan rakyat pelanggan baik berupa *self service payment, transfer bank, credit card*, debet langsung maupun tagihan langsung saat transaksi. Kesemuanya itu harus memudahkan dan sesuai kemampuan daya bayar rakyat.

(Rahayu, 1997:9)

Berdasarkan pernyataan diatas dapat dijelaskan bahwa pelayanan dapat dimulai dari penyediaan informasi yang dibutuhkan masyarakat, setelah mendapatkan informasi masyarakat dapat melakukan konsultasi mengenai biaya dan prosedur. Hal tersebut dilakukan agar masyarakat mendapatkan kepastian mengenai pemenuhan kebutuhannya, serta kemudahan pelayanan lainnya seperti mendapatkan pelayanan yang ramah, ruangan yang bersih serta terdapat fasilitas yang layak. Aparatur atau pihak penyedia layanan tidak boleh membeda-bedakan masyarakat yang ingin melakukan pelayanan. Aparatur juga dituntut agar bisa bertanggung jawab dengan pelayanan yang dilakukan. serta memberikan masyarakat memilih cara pembayaran administrasi.

2.1.4 Hubungan Antara Kualitas Pelayanan Dengan Kepuasan Masyarakat

Kepuasan masyarakat ditentukan oleh berbagai jenis pelayanan yang didapatkan oleh masyarakat selama ia menggunakan beberapa tahapan pelayanan tersebut. Ketidakpuasan yang diperoleh pada tahap awal pelayanan menimbulkan persepsi berupa kualitas pelayanan yang buruk untuk tahap pelayanan selanjutnya, sehingga pelanggan merasa tidak puas dengan pelayanan secara keseluruhan (Rangkuti, 2002:12). Dengan demikian kepuasan pelanggan merupakan respon pelanggan terhadap ketidaksesuaian antara tingkat kepentingan sebelumnya dan kinerja yang baik yang dirasakan setelah mendapatkan pelayanan.

Pelayanan yang baik merupakan hak masyarakat, sehingga pelayanan yang berkualitasakan berdampak positif bagi masyarakat. Untuk itu pelayanan harus diberikan berdasarkan standar tertentu yang merupakan ukuran atau persayaratan baku yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pelayanan, serta wajib ditaati oleh pemberi layanan atau pengguna layanan sendiri (masyarakat), karena seperti sudah dijelaskan sebelumnya bahwa kualitas pelayanan yang baik bertujuan akan memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Hubungan antara kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat, pada sebuah pelayanan harus mencapai tujuan dari pelayanan adalah memberikan kepuasan masyarakat pengguna pelayanan tersebut. Oleh karena itu kualitas pelayanan sangat berpengaruh besar terhadap kepuasan masyarakat.

Hal tersebut senada dengan pendapat Parasuraman 1990 dalam Kotler, 2007 : 56 mengemukakan bahwa pelayanan yang berkualitas apabila masyarakat merasa

puas, baik saat terjadi suatu proses pelayanan maupun pasca melakukan pelayanan harus terjadi kepuasan masyarakat.

2.2 Kerangka Pemikiran

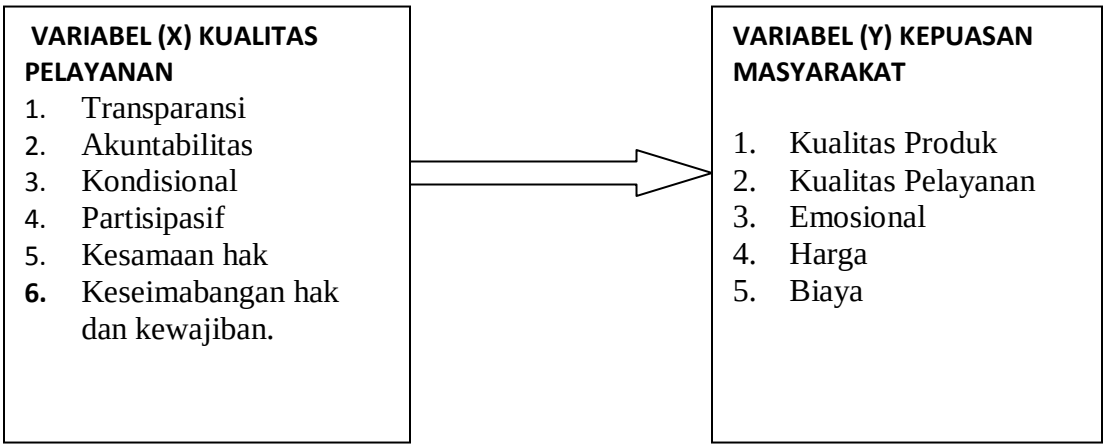
Pelayanan publik semakin penting untuk mendapat perhatian yang sungguh sungguh karena adanya realitas bahwa masyarakat sering mengeluh dan merasa tidak puas atas berbagai pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintahan. Berdasarkan hal tersebut perlu dilakukan pembenahan terhadap sistem pelayanan yang selama ini telah dilakukan agar dalam pelaksanaan kedepannya dapat lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan. Guna memenuhi tuntutan tersebut kesiapan dan kemampuan aparatur pemerintahan perlu ditingkatkan supaya tujuan untuk memberikan pelayanan yang maksimal dapat tercapai.

Kepuasan masyarakat merupakan hal yang utama dalam pemberian pelayanan karena pelayanan yang telah diberikan adalah penentu dari puas atau tidaknya masyarakat, untuk itu pada instansi seperti Kantor Desa Mandalamekar kualitas pelayanan sangat penting untuk dikelola karena salah satu faktor yang mempengaruhi kepuasan masyarakat adalah kualitas pelayanan. Dengan kualitas pelayanan yang baik tentunya masyarakat khususnya penerima layanan pembuatan SKTM akan merasa puas dan dengan sendirinya.

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan sangat berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat. Jika pelayanan yang diberikan bagus

maka masyarakat akan merasa puas begitu sebaliknya jika pelayanan yang diberikan buruk maka masyarakat penerima layanan akan merasa tidak puas.

Gambar 2.2
Model Kerangka Pemikiran



Berdasarkan dari model kerangka pemikiran diatas, tanda panah yang mengarah pada kotak bagian kanan, berarti menunjukan bahwa kualitas pelayanan berpengaruh tehadap kepuasan masyarakat. Pada tabel variabel (X) atau variabel kualitas pelyanan terdiri dari sub variabel yaitu transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipasif, kesamaan hak, serta keseimbangan. Variabel (X) merupakan variabel bebas dan berpengaruh pada variabel terikat yaitu variabel (Y) yang terdiri dari sub variabel kualitas produk, kualitas layanan, emosional, harga serta biaya.

2.3 Hipotesis

Berdasarkan latarbelakang dan kerangka pemikiran penelitian, maka hipotesis penelitian ini adalah terdapat pengaruh antara kualitas pelayanan pembuatan SKTM terhadap kepuasan masyarakat.