

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

#### **2.1. Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1. Pengertian Kualitas**

Kepuasan yang masyarakat dapatkan dari pelayanan merupakan suatu keberhasilan dalam memberikan suatu pelayanan yang berkualitas. Kepuasan tersebut menunjukkan adanya suatu tindakan yang dijadikan suatu tolak ukur agar terciptanya suatu pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat. Kualitas sebuah pelayanan dapat menjadi suatu tolak ukur yang dapat mengukur sebuah tindakan pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan kepada masyarakat.

Tjiptono mengemukakan bahwa kualitas sebagai berikut:

Kualitas adalah kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan pada pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan, berkesinambungan, bebas dari kerusakan atau cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan baik sejak awal maupun setiap saat, melakukan segala sesuatu dengan benar sejak awal dan sesuatu dilakukan untuk membahagiakan pelanggan. (Tjiptono, 2004:42).

Berdasarkan pendapat di atas maka kualitas merupakan apa yang dibutuhkan oleh pelanggan dari awal maupun setiap saat, dan dilakukan dengan optimal sesuai dengan kebutuhan terhadap pemakaian agar dapat membahagiakan pelanggan.

Pengertian dari berbagai pakar tentang kualitas memiliki pandangan yang berbeda-beda. Ibrahim menjelaskan bahwa kualitas itu “sebagai suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit maupun implisit”

Sehingga kualitas merupakan suatu strategi dalam bisnis yang dapat memberikan suatu kepuasan yang dapat memenuhi kebutuhan pada konsumen berupa barang dan jasa.

Groetsh dan Davis mengemukakan bahwa “kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan” (Groetsh dan Davis dalam Tjiptono, 1997:51). Pendapat dari Groetsh dan Davis tidak jauh berbeda dengan pendapat Ibrahim bahwa kualitas itu merupakan suatu strategi dalam bisnis untuk konsumen agar konsumen tersebut merasa puas bahkan melebihi harapan.

Pendapat Triguno dalam bukunya yang berjudul Budaya Kerja, menciptakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan produktivitas kerja sebagai berikut :

Standar yang harus dicapai oleh seseorang atau kelompok atau lembaga organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan masyarakat. (Triguno, 1997:76).

Berdasarkan pendapat di atas maka dapat dipahami bahwa kualitas merupakan suatu standar dalam bentuk pelayanan dan jasa yang harus dicapai oleh seseorang, kelompok atau lembaga organisasi untuk memuaskan masyarakat yang dilayani. Sehingga dari beberapa pengertian kualitas di atas dapat disimpulkan bahwa, kualitas adalah suatu syarat dalam strategi bisnis dengan bentuk standar pelayanan dan jasa yang diberikan harus dicapai oleh pihak penyelenggara layanan serta tidak mengecewakan prodak dari kerusakan atau cacat dengan maksud untuk memuaskan penerima layanan.

### 2.1.2. Pengertian Pelayanan

*Service* 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, 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 menyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Pelayanan sangat dibutuhkan oleh setiap manusia, dapat juga dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan merupakan suatu pemecahan permasalahan antara manusia sebagai konsumen dan perusahaan sebagai pemberi atau penyelenggara pelayanan. Gronroos dalam Ratminto mendefinisikan pelayanan yaitu:

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 yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan. (Ratminto, Atik. 2005:27)

Berdasarkan pendapat di atas jelas disebutkan bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata (tidak dapat diraba) dan melibatkan upaya manusia (karyawan) atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan.

Pelayanan merupakan serangkaian aktivitas yang tidak dapat diraba dan terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara pemberi pelayanan dan yang diberi pelayanan.

Ndraha (dalam Karniawati, 2018: 161) memberikan batasan pelayanan yang menjadi fungsi utama dari pemerintah, yaitu: Pelayanan (service) yang meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi, sedangkan layanan pemerintah terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak-hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak pemberian inilah yang disebut pelayanan kepada masyarakat.

Dwiyanto menjelaskan bahwa dalam mewujudkan “*Good Governance*” harus disertai dengan kebijakan untuk memperbaharui praktik pelayanan, 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 terpuaskan.
  4. Fasilitas, yaitu berupa ruang tunggu, toilet dan ruang pelayanan yang memadai sehingga memberikan kenyamanan pada masyarakat.
  5. Biaya pelayanan, yaitu harga yang dibayarkan sesuai dengan nilai kewajiban yang didapatkan 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 menyulitkan masyarakat yang melakukan pelayanan.

Lukman (2000:8) definisi pelayanan adalah “suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan”.

Berdasarkan pendapat tersebut, interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain merupakan suatu kegiatan yang memungkinkan terjadinya proses pelayanan yang menyediakan kepuasan pelanggan.

Pelayanan berasal dari kata layanan yang artinya kegiatan yang memberikan manfaat kepada orang lain, Menurut Simamora (2001:172) definisi layanan sebagai berikut: “Layanan adalah setiap kegiatan atau manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun”.

Pendapat di atas mengemukakan bahwa layanan merupakan kegiatan yang ditawarkan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat yang tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun yang hasilnya akan bermanfaat bagi masyarakat dan bagi aparatur itu sendiri. Pada dasarnya pelayanan adalah sesuatu yang tidak berwujud tetapi dapat memenuhi kebutuhan pelanggan atau masyarakat. Pelayanan tidak dapat mengakibatkan peralihan hak atau kepemilikan dan terdapat interaksi antara penyedia jasa dengan pengguna jasa. Napitupulu mengartikan pelayanan sebagai berikut:

Serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud, cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada memiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut. (Napitupulu 2007:164).

Pelayanan adalah suatu urutan kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan tidak memiliki wujud melainkan pelayanan cepat hilang, dan dapat dirasakan. Pelayanan umum dalam kehidupan pemerintah banyak sekali jenisnya, Fitzsimmons dalam Ibrahim menjabarkan pelayanan dapat dibedakan, antara lain:

Elemen struktural dan elemen manajerial. Dalam konsep elemen struktural meliputi aplikasi rancangan fasilitasnya, lokasi pelayanannya, dan kapasitas perencanaannya. Elemen manajerial meliputi penemuan model pelayanan yang tepat, kualitas, kapasitas pengelolaannya, mengerti tuntutan dan tantangannya, serta kelengkapan informasi pelayanan. (Ibrahim 2008:4).

Perbedaan jenis pelayanan umum dapat dilihat dari kebutuhan masyarakat yang meliputi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, keamanan, transportasi, pendidikan, dan sebagainya. Kegiatan pemerintah yang harus memberikan pelayanan dapat dibedakan berdasarkan kekhususan yang mengaitkan perbedaan jenis pelayanan yang diberikan.

Terdapat perbedaan pelayanan antara pelayanan yang dilakukan oleh perusahaan dengan lembaga pemerintahan. Pelayanan yang diberikan oleh Perusahaan harus dapat membuat konsumen tertarik dan menggunakan jasa layanannya. Sebab apabila konsumen kecewa dengan pelayanan yang diperolehnya, maka konsumen tersebut akan berpindah ke perusahaan lain. Berbeda dengan jasa pelayanan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan. Pengguna layanan tidak dapat berpindah ke tempat lain apabila mendapatkan pelayanan yang tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. (Karniawati, 2018 : 8).

Pelayanan yang di berikan oleh pihak swasta akan berbeda dengan pelayanan yang di berikan oleh pihak pemerintah, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah tidak akan di dapatkan di swasta. Pelayanan yang di berikan oleh pemerintah diantaranya kartu tanda penduduk, kartu keluarga dan akta kelahiran dan lainnya.

### 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*)”. 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.

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

Pengertian kualitas pelayanan tidak bisa lepas dari pelayanan yang sudah diberikan kepada masyarakat karena nantinya masyarakatlah yang akan menilai apakah pelayanan tersebut berkualitas atau 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 (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan dilakukan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendapat di atas menyebutkan 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 ditetapkan. Lebih jelas lagi Gasperz yang dikutip Lukman, mengungkapkan sejumlah pengertian pokok dari kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut :

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewamaan 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”  
(Gasperz dalam Lukman, 2004:12).

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan di atas menunjukkan bahwa, kualitas pelayanan adalah kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atau pelayanan yang didapat tersebut. Pelayanan dapat dikatakan berkualitas jika sesuai dengan harapan/keinginan penerima layanan, untuk dapat mengetahui apakah pelayanan yang diberikan pemerintah maupun aparatur Kecamatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan, maka kualitas pelayanan harus dinilai oleh masyarakat penerima layanan. Hal tersebut sesuai 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 terhadap keprimaan sebuah pelayanan, bukan datang dari aparatur yang memberikan pelayanan, melainkan datang dari pengguna jasa layanan. (Lukman, 2000:12).

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan diatas oleh Lukman maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila

pelayanan yang diberikan kepada konsumen mendapat pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan.

Kualitas Pelayanan yang diharapkan :

“Kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapatkan dari pelayanan sebelumnya. Bila pelayanan yang berikan melampaui harapan dari pelanggan maka kualitas pelayanan yang diberikan akan mendapatkan persepsi yang ideal dari para penerima pelayanan.”

(Sukaesih dan Fidowaty, 2014 : 3)

Berdasarkan pendapat Sukaesih dan Fidowaty dapat di simpulkan bahwa keunggulan yang di berikan pemerintah dalam pelayanan dapat mempermudah masyarakat dalam melakukan urusannya, hal ini bisa di katakan berhasil dalam pelayanan.

Menurut Zeithaml ada lima faktor utama yang menentukan kualitas kepuasan pelayanan yang di kembangkan pertama kali pada tahun 1985 oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman meliputi 5 dimensi Servqual (dimensi kualitas pelayanan), yaitu :

1. *Tangibles ; appearance of physical facilities, equipment, personel, and communication materials.*
  2. *Reliability ; ability to perform the promised service dependably and accurately.*
  3. *Responsiveness ; willingness to help customers and provide prompt service.*
  4. *Assurance ; knowladge and courtesy of employees and their ability to convey trust and convidence.*
  5. *Empathy ; caring, individualized attention the firm providers its customers.*
- (Zeithaml, Parasuraman dan Berry 1990: 26).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa ke lima dimensi tersebut yaitu *Tangibles* yaitu pelayanan dilihat dari segi fasilitas fisik, peralatan, sarana komunikasi yang digunakan aparatur dalam melakukan pelayanan. *Reliability* dilihat dari kesigapan aparatur dan pelayanan yang akurat. *Responsiveness* yaitu dilihat dari kesediaan aparatur dalam membantu dan memberikan pelayanan yang cepat atau tepat waktu. *Assurance* dilihat dari pengetahuan dan kemampuan aparatur. *Empathy* dilihat dari segi kesopanan dan keramahan aparatur. Dari 5 dimensi merupakan faktor yang menentukan bagi pemberi pelayanan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, kualitas pelayanan yang diberikan untuk mendapatkan kepuasan dari penerima pelayanan. Kelima dimensi tersebut harus dapat diperhatikan atau dapat dijalankan oleh penyedia, penyelenggara pelayanan.

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. Tolak ukur tinggi rendahnya kualitas pelayanan, tergantung masyarakat. Hal ini senada dengan pendapat Moenir 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, 1995:40-41)

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 (2006:6) mengenai kualitas, "kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*)". Pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat. Penyedia layanan harus berupaya mencari tahu apa yang menjadi keinginan pelanggan atau masyarakat, sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat tersebut. Perlu dilakukan agar masyarakat merasa puas karena kualitas pelayanan yang diberikan semakin meningkat. Sinambela juga menyatakan bahwa dalam bukunya yang berjudul Reformasi Pelayanan Publik memberikan indikator kualitas pelayanan publik. Tujuan pelayanan publik Sinambela 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 di akses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan undang-undang;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas;

4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspek 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 kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.  
(Sinambela, 2006:6).

Berdasarkan indikator kualitas pelayanan publik menurut Sinambela di atas dijelaskan bahwa untuk mencapai kualitas pelayanan prima yang baik dapat tercermin dengan adanya transparansi atau keterbukaan dan mudah diakses oleh semua masyarakat, jadi masyarakat dapat merasakan akses pelayanan yang memadai dan mudah dimengerti. Pelayanan yang baik juga pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan peraturan yang berlaku, peraturan tersebut dapat melindungi masyarakat sebagai nilai kepercayaan yang didapat oleh masyarakat dalam melakukan optimalisasi pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah pekerjaan mudah seperti halnya membalikkan telapak tangan mengingat pembaharuan tersebut menyangkut berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan.

#### **2.1.3.1. Bentuk – Bentuk Pelayanan**

Penyelenggaraan pelayanan publik yang sesuai dengan bentuk dan sifatnya, menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik terdapat empat pola pelayanan, yaitu:

1. Pola Pelayanan Fungsional, yaitu pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
2. Pola Pelayanan Terpusat, yaitu pola pelayanan yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Pola Pelayanan Terpadu yang dibagi ke dalam dua bagian pola pelayanan, yaitu:

- a. Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap

Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

- b. Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu diselenggarakan pada satu tempat yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

4. Pola Pelayanan Gugus Tugas, yaitu petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberi pelayanan tertentu.

Pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun tidak terlepas dari tiga macam bentuk pelayanan menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan

Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yaitu:

1. Pelayanan dengan lisan

Pelayanan dengan lisan yang dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat (Humas), bidang informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan. Agar pelayanan dapat berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi, antara lain:

- a. Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya.
- b. Mampu memberikan penjelasan apa yang diperlukan dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan mengenai sesuatu.
- c. Bertingkah laku sopan dan ramah.

2. Pelayanan melalui tulisan

Pelayanan melalui tulisan merupakan bentuk pelayanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas. Tidak hanya dari segi jumlah, tetapi juga dari segi perannya. Apalagi kalau dilihat bahwa sistem layanan jarak jauh karena faktor biaya agar layanan dalam bentuk tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani, suatu hal yang harus diperhatikan adalah faktor kecepatan, baik dalam pengolahan masalah maupun dalam proses penyelesaian (pengetikan, penandatanganan, dan pengiriman kepada yang bersangkutan).

### 3. Pelayanan berbentuk perbuatan

Pada umumnya pelayanan berbentuk perbuatan 70% sampai dengan 80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah, karena hal ini adalah faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut yang sangat menentukan hasil perbuatan atau pekerjaan yang dilakukannya.

Jenis layanan ini dalam kenyataan sehari-hari memang tidak terhindar dari layanan lisan. Hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan umum (kecuali yang khusus dilakukan melalui hubungan tulisan, karena faktor jarak). Hanya titik berat terletak pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh yang berkepentingan. Manusia sebagai makhluk sosial yang tidak terlepas dari hasil hubungan ketergantungan pendapat tentang pengertian pelayanan itu sendiri.

#### **2.1.3.2. Publik**

Menelusuri arti pelayanan di atas tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal-usul timbulnya istilah pelayanan umum. Oleh karena itu antara kepentingan umum dengan pelayanan umum adanya hubungan yang saling berkaitan. Meskipun dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi.

Menurut Sinambela (2006:5) “istilah publik berasal dari bahasa Inggris yaitu publik yang berarti umum, masyarakat, Negara”. Istilah publik menurut Inu

Kencana dalam Sinambela, mendefinisikan publik adalah “sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki” Sinambela, (2006:5). Publik adalah manusia atau masyarakat yang memiliki kebersamaan dalam pemikiran berdasarkan peraturan-peraturan.

Hessel Nogi S. Tangkilisan dalam Abdurrahman berpendapat bahwa istilah publik diaplikasikan sebagai berikut:

Kelompok kecil, terdiri atas orang-orang dengan jumlah sedikit, juga dapat merupakan sekelompok besar. Biasanya individu-individu yang termasuk ke dalam kelompok itu mempunyai solidaritas terhadap kelompoknya, walaupun tidak terikat oleh struktur yang nyata, tidak berada pada suatu tempat atau ruang atau tidak mempunyai hubungan langsung”.(Abdurrahman, 1995:28).

Publik dapat diartikan sebagai sekelompok kecil atau sekelompok besar yang terdiri dari orang-orang banyak maupun sedikit yang memiliki tingkat perhatian yang cukup tinggi terhadap suatu hal yang sama. Sekelompok orang tersebut memiliki tingkat solidaritas yang tinggi. Rachmadi membagi publik menjadi dua jenis yaitu:

1. Publik intern, adalah publik yang menjadi bagian dari unit usaha atau badan atau instansi. Di dalam birokrasi pemerintah, publik ini adalah para aparat pemerintah termasuk juga para pejabat pengambil keputusan.
2. Publik ekstern, adalah 'orang luar' atau publik umum (masyarakat), yang mendapatkan pelayanan dari birokrasi pemerintah. Dalam birokrasi pemerintah di bidang pelayanan publik, maka publik atau khalayak eksternal adalah rakyat atau masyarakat secara keseluruhan. (Rachmadi, 1994:11-12).

Pendapat di atas, mengemukakan bahwa publik dibagi menjadi dua jenis yaitu birokrasi pemerintah dalam pelayanan dan juga masyarakat sebagai publik eksteren dalam suatu pelayanan publik. Agar terciptanya suatu kualitas pelayanan

publik yang baik dua jenis publik ini harus saling memberikan *feedback* yang baik dalam pelayanan agar terciptanya kepuasan masyarakat pada pemerintah pelayanan publik.

Rasyid dalam Tankilisan berpendapat mengenai pelayanan publik yang berkualitas serta kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh aparat pemerintah yaitu:

1. Arti kata publik sebagai umum, misalnya *public offering* (penawaran umum), *public ownership* (milik umum), *public switched network* (jaringan telepon umum), *public utility* (perusahaan umum).
2. Arti kata publik sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public opinion* (pendapat masyarakat), *public interest* (sektor negara) dan lain-lain.
3. Arti kata publik sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public building* (gedung negara), *public finance* (keuangan negara), *public revenue* (penerimaan negara), *public sector* (sektor negara) dan lain-lain.  
(Tangkilisan, 2005:5).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, istilah publik memiliki pengertian dan dimensi yang sangat beragam. Istilah publik sangat tergantung pada konteks dalam penggunaan istilah tersebut, dalam hal ini publik diartikan sebagai masyarakat sebagai penerima pelayanan publik.

Pengertian publik menurut pendapat Abdurrahman adalah mereka-mereka yang memiliki kepentingan bersama, terstrukturisasi, serta memiliki solidaritas antar sesama seperti pendapatnya berikut ini:

Sekelompok orang yang menaruh perhatian pada suatu hal yang sama, mempunyai minat dan kepentingan yang sama. Publik dapat merupakan kelompok kecil, terdiri atas orang-orang dengan jumlah sedikit, juga dapat merupakan sekelompok besar. Biasanya individu - individu yang termasuk ke dalam kelompok itu mempunyai solidaritas terhadap kelompoknya, walaupun tidak terikat oleh struktur yang nyata, tidak berada pada suatu

tempat atau ruang atau tidak mempunyai hubungan langsung. (Abdurrahman 1995:28).

Publik dapat diartikan sebagai sekelompok kecil atau sekelompok besar yang terdiri dari orang-orang banyak maupun sedikit yang memiliki tingkat perhatian yang cukup tinggi terhadap suatu hal yang sama. Sekelompok orang tersebut memiliki tingkat solidaritas yang tinggi.

Rasyid berpendapat mengenai pelayanan publik yang berkualitas serta kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh aparat pemerintah yaitu:

Manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang diberikan organisasi pemerintah yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek dari masyarakat atau sikap profesionalisme para birokrat sebagai masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin, dan komprehensif. (Rasyid, 1997:3).

Pendapat Rasyid tersebut dapat dikatakan bahwa dengan pelayanan yang baik dari pemerintah selain bermanfaat bagi masyarakat juga bermanfaat terhadap peningkatan citra pemerintah di mata masyarakat. Pemerintah dituntut untuk mampu mengelola dan memanfaatkan sarana-sarana yang dipilih bagi pengadaan pelayanan umum terpadu secara cepat, tepat, dan lengkap untuk menghasilkan pelayanan yang lebih baik seperti yang dikemukakan oleh Sedarmayanti, sebagai berikut :

“Apabila pengelolaan atau pemanfaatan sarana dan prasarana dilakukan secara cepat, tepat dan lengkap sesuai yang dibutuhkan atau tuntutan masyarakat pelanggan, maka hal tersebut akan menghasilkan kualitas pelayanan yang lebih baik.” (Sedarmayanti, 2000:207).

Pemanfaatan sarana dan prasarana yang baik akan mencerminkan kualitas pelayanan yang baik pula. Tjiptono berpendapat bahwa yang akan timbul sebagai manfaat dari kualitas pelayanan yang baik adalah:

1. Hubungan perusahaan dan para pelanggannya menjadi harmonis.
2. Hubungan tersebut merupakan dasar bagi pembelian secara berulang.
3. Dapat mendorong terciptanya loyalitas pelanggan.
4. Membentuk rekomendasi dari mulut ke mulut yang menguntungkan bagi perusahaan.
5. Laba yang diperoleh dapat meningkat.  
(Tjiptono, 2004:60).

Manfaat yang di dapat dari pelayanan publik yang baik adalah diunggungkannya kedua belah pihak. Pihak yang melayani ataupun yang dilayani (masyarakat). Citra suatu instansi pemerintah atau suatu perusahaan akan semakin baik reputasinya di mata masyarakat, dan di lain pihak masyarakat akan merasa terayomi, terlindungi serta merasa puas dengan terpenuhinya kebutuhan atau tuntutan mereka.

### **2.1.3.3. Pelayanan Publik**

Pengertian pelayanan umum atau pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Kepentingan umum dengan pelayanan umum saling berkaitan. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Berdasarkan uraian tersebut, ada beberapa pengertian pelayanan publik.

Menurut Dwiyanto bahwa pelayanan publik adalah:

“Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang

dimaksud menurutnya di sini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), dan sebagainya<sup>0</sup>". (Dwiyanto, 2005:141-145).

Pelayanan publik merupakan serangkaian aktifitas yang diberikan oleh suatu organisasi atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan masyarakat. Pelayanan publik dimaknai sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar melaksanakan pelayanan publik.

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarakat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan. Hanif Nurcholis mengemukakan pelayanan publik sebagai berikut :

“Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.” (Nurcholis, 2005:175-176).

Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan untuk masyarakat banyak. Pelayanan publik diberikan oleh negara melalui organisasi atau perusahaan maupun instansi pemerintah demi menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat melibatkan kedua belah pihak untuk saling bekerjasama. Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan, yaitu dengan

memenuhi aturan dengan kesadaran dan menghargai administrator publik yang memberikan pelayanan. Suatu instansi pemerintah merasa dihargai dan akan bekerja dengan penuh tanggungjawab dalam memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumberdaya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik. Sinambela mengemukakan bahwa pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai berikut:

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (Sinambela, 2006:5).

Pelayanan publik dapat dikatakan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah. Pelayanan publik juga merupakan serangkaian atau sejumlah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena pemerintah dan negara didirikan oleh masyarakat dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat akan merasa puas apabila pelayanan yang diberikan sangat baik. Adaptasi layanan sudah sesuai dengan permintaan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Posisi tawar pengguna, tipe pasar, lokus control dan sifat pelayanan sebagai karakteristik dalam meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

Kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor, variabel, dimensi dan indikator. Berbagai konsep dan teori yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik telah digunakan oleh para peneliti dalam pembahasan kajiannya. Bahwa meningkatnya kualitas pelayanan publik dan publik merasakan kepuasan atas pelayanan tersebut merupakan tujuan akhir dari reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah. Bahkan kualitas pelayanan publik (untuk ruang lingkup Indonesia) menjadi barometer bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan buku dan jurnal penelitian para ahli mengemukakan beberapa definisi dari kualitas pelayanan publik diantaranya adalah. Geotsh dan Davis mengemukakan bahwa : “Kualitas adalah merupakan suatu kondisi dinamik yang berhubungan dengan produk jasa manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan” dalam Tjiptono (1997 : 51). Pendapat ini mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah sesuatu yang di harapkan dapat menjadi sebuah pemenuh kebutuhan baik dalam hal barang maupun jasa.

Pandangan Tows dan Gebhardt kualitas adalah pandangan seorang pelanggan atau masyarakat pengguna layanan yang berfikir bahwa mereka telah mendapatkan kualitas yang diharapkan. Pendapat tersebut juga di perkuat oleh Sinambela yang mendefinisikan kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan yang mendefinisikan “kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)” (Sinambela 2006:6). Berdasarkan pendapat tersebut disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah sesuatu yang mampu memenuhi setiap kebutuhan dan keinginan seorang pelanggan dengan

mempertimbangkan beberapa faktor yang ada di suatu instansi maupun kantor pemerintahan. Pendapat berbeda juga dikemukakan Sampara dalam Hardiyansyah keterangan yang lain mengartikan:

Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. (Sampara dalam Hardiyansyah 2011:35).

Berdasarkan pengertian dasar tentang kualitas di atas, menunjukkan bahwa kualitas selalu berfokus pada pelanggan (masyarakat), pelanggan sangat membutuhkan produk-produk, baik barang dan jasa, didesain, diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas mengacu kepada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan, suatu produk yang dihasilkan baru dapat dikatakan berkualitas apabila sesuai dengan persepsi, keinginan dan tuntutan, dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pelanggan.

Kualitas pelayanan ditentukan oleh tuntutan, keinginan, harapan atau kepuasan masyarakat, bukan pemerintah/birokrasi, maka organisasi pemerintah harus mengetahui dan memahami segala sikap dan perilaku, tuntutan, keinginan, kebutuhan, harapan atau tingkat kepuasan pelanggan. Strategi ini merupakan cara yang terbaik dalam menciptakan dan mewujudkan kualitas pelayanan.

Pelanggan dapat memberikan pendapat atau masukan yang diharapkan dapat memberikan perbaikan terhadap pelayanan yang diberikan atau diterimanya. Melalui dengar pendapat atau suara pelanggan ada hal yang perlu diperhatikan lagi guna mewujudkan kualitas pelayanan publik yang baik seperti di kemukakan oleh Waworuntu:

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

Secara praktis-operasional, kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah pelayanan yang semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh dan distribusinya semakin adil, pelayanan yang lebih cepat, wajar, hemat, murah, jujur, responsive, akomodatif, inovatif, produktif, memuaskan dan professional, sesuai persepsi, tuntutan, kebutuhan, kepentingan, aspirasi, situasi dan kondisi masyarakat.

Demikian pentingnya kualitas dalam pelayanan publik ini pemerintah sebenarnya telah menyadari akan pentingnya penerapan konsep kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Perbaikan dalam pemberian layanan pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat/pelanggan (Pelayanan Prima). Pada dasarnya bahwa tingkat kemampuan bersaing suatu lembaga akan ditentukan oleh kualitas pelayanan yang diberikan. Penilaian tentang kualitas pelayanan bukan berdasarkan pengakuan dari yang memberi pelayanan, tetapi diberikan oleh pelanggan atau yang menerima pelayanan. Berkaitan dengan kualitas pelayanan ini, timbul pertanyaan bagaimanakah menilai atau mengklasifikasi kualitas pelayanan yang diberikan.

#### **2.1.3.4. Faktor Pendukung Pelayanan Publik**

Pelayanan publik pada dasarnya memuaskan kebutuhan masyarakat yang diberikan oleh pemerintah, oleh karena itu Moenir berpendapat bahwa pemerintah

dalam memberikan pelayanan publik terbaik kepada publik, dapat dilakukan dengan cara:

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

(Moenir, 1995:47).

Pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan oleh institusi pemerintah ataupun organisasi publik lainnya terhadap masyarakatnya, bahwa pelayanan yang terbaik harus dilakukan dengan cara-cara seperti yang dikutip oleh Moenir di atas yaitu dengan cara: pertama, harus memberikan kemudahan dalam pengurusan berbagai urusan agar pelayanan yang dilakukan bisa berjalan dengan cepat. Kedua, harus memberikan pelayanan yang wajar dan tidak berlebihan sesuai dengan keperluannya masing-masing.

Faktor pendukung dalam pelayanan ini dengan adanya Penerapan *e-Government* yaitu memudahkan pemerintah dalam memberikan informasi kepada masyarakat, Kurniasih dan Fidowaty mengatakan bahwa :

“Pemerintah kota dapat memberikan informasi kepada masyarakat dengan memanfaatkan *e-government*. Dengan adanya *e-Government* diharapkan masyarakat dapat menyampaikan pendapatnya mengenai pemerintahan, dalam al ini situs *e-Government* harus bersifat interaktif (minimal ada alamat *e-mail* yang secara teratur dibaca dan dibalas) supaya masyarakat dapat menyampaikan usulan, teguran, atau hal lainnya mengenai institusi yang bersangkutan. Masyarakat dapat mengawasi jalannya pemerintahan terkait dengan melihat berbagai kegiatan pemerintah.” (Kurniasih dan Fidowaty, 2016 : 3)

Dalam ha ini dengan adanya penerapan *e-Government* dapat mempermudah masyarakat dalam mendapatkan informasi baik dalam pelayanan, maupun untuk menyampaikan keluhan atau usulan kepada pemerintah terkait

pelayanan yang diberikan pemerintah hal ini untuk memperbaiki pelayanan yang prima.

Pelayanan yang diperoleh secara wajar tanpa gerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik alasan untuk institusi pemerintah ataupun organisasi publik atau alasan untuk kesejahteraan. Misalnya apabila ingin mendapatkan pelayanan yang cepat maka unit kerja diberikan sesuatu sebagai imbalannya agar mendapatkan pelayanan yang sewajarnya, hal demikian sebenarnya ikut membantu penyimpangan secara tidak langsung.

Ketiga, harus memberikan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih dan tidak membeda-bedakan masyarakat dari segi ekonomi maupun dari segi apapun, sehingga masyarakat mendapatkan perlakuan yang adil dalam mengurus berbagai urusan tanpa membedakan status apapun. Mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak pandang status, artinya apabila memang untuk mendapatkan pelayanan diharuskan antre secara tertib, hendaknya semuanya diwajibkan antre sebagaimana yang lain.

Keempat, masyarakat harus mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang tanpa membohongi masyarakat yang akan mengurus urusannya. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena suatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan. Cara tersebut menjadikan orang lebih mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi. Pelayanan yang memuaskan dapat memberikan dampak yang positif untuk

masyarakat, sesuai dengan pendapat Moenir bahwa dampak positif tersebut adalah:

1. Masyarakat menghargai kepada korps pegawai,
2. Masyarakat patuh terhadap aturan-aturan layanan,
3. Masyarakat akan merasa bangga kepada korps pegawai,
4. Adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, dan
5. Adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila. (Moenir, 1995:47)

Dampak positif untuk masyarakat menurut Moenir di atas terdapat lima indikator, pertama masyarakat menghargai korps pegawai sehingga pegawai tersebut dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Kedua, masyarakat akan patuh terhadap aturan yang telah dibuat sehingga tercipta suasana yang tertib, aman, dan nyaman.

Ketiga, masyarakat akan bangga terhadap pegawai sehingga masyarakat mengagumi pegawai tersebut dan ditunjukkan dengan saling menghormati dan menghargai antara masyarakat dengan pegawai atau pegawai dengan pegawai. Keempat adanya kegairahan usaha dalam masyarakat, kelima adanya peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat. Kelima dampak positif di atas dapat terlaksana dengan baik maka akan mewujudkan kepuasan terhadap masyarakat. Menjelaskan uraian di atas bahwa pelayanan yang baik juga dapat memberikan kepuasan masyarakat, maka menurut Moenir dampak kepuasan masyarakat dapat terlihat pada:

1. Masyarakat sangat menghargai kepada korps pegawai yang bertugas di bidang pelayanan umum. Mereka tidak memandang remeh dan mencemooh korps itu dan tidak pula berlaku sembarang.
2. Masyarakat terdorong mematuhi aturan dengan penuh kesadaran tanpa prasangka buruk, sehingga lambat laun dapat terbentuk sistem pengendalian diri yang akan sangat efektif dalam ketertiban berpemerintahan dan bernegara.

3. Ada rasa bangga pada masyarakat atas karya korps pegawai di bidang layanan umum, meskipun di lain pihak ada yang merasa ruang geraknya dipersempit karena tidak dapat lagi mempermainkan masyarakat.
4. Kelambatan-kelambatan yang biasa ditemui, dapat dihindarkan dan ditiadakan. Sebaliknya akan dapat ditumbuhkan percepatan kegiatan di masyarakat di semua bidang kegiatan baik ekonomi, sosial maupun budaya.
5. Adanya kelancaran di bidang pelayanan umum, usaha dan inisiatif masyarakat mengalami peningkatan, yang berdampak meningkatnya pula usaha pengembangan ideologi, politik, sosial dan budaya masyarakat ke arah tercapainya masyarakat adil dan makmur berlandaskan Pancasila.  
(Moenir, 1995:45).

Masyarakat akan sangat menghargai kepada pegawai karena pelayanan yang mereka dapatkan sangat memuaskan dengan begitu masyarakat dapat mematuhi peraturan yang ada dengan penuh kesadaran dan pada akhirnya adanya kelancaran dalam pelayanan umum yang diberikan kepada masyarakat.

#### **2.1.3.5. Asas-asas Pelayanan Publik**

Pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Oleh sebab itu setidaknya mengandung asas-asas antara lain:

1. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitasnya.
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberi peluang” kepada masyarakat

untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.(Ibrahim, 2008:19-20).

Pelayanan publik akan berkualitas apabila memenuhi asas-asas diantaranya hak dan kewajiban; pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum; dan apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi atau Lembaga Pemerintah atau Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberikan peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **2.1.4. Transportasi**

##### **2.1.4.1. Pengertian Transportasi**

Pengertian transportasi yang dikemukakan oleh (Nasution, 1996) diartikan sebagai pemindahan barang dan manusia dari tempat asal ke tempat tujuan. Sehingga dengan kegiatan tersebut maka terdapat tiga hal yaitu adanya muatan yang diangkut, tersedianya kendaraan sebagai alat angkut dan terdapatnya jalan yang dapat dilalui. Proses pemindahan dari gerakan tempat asal, dimana kegiatan pengangkutan dimulai dan ke tempat tujuan dimana kegiatan diakhiri. Untuk itu dengan adanya pemindahan barang dan manusia tersebut, maka transportasi merupakan salah satu sektor yang dapat menunjang kegiatan ekonomi

(*the promoting sector*) dan pemberi jasa (*the servicing sector*) bagi perkembangan ekonomi (Agus Imam Rifusa, 2010) Menurut (Soesilo 1999 dalam Agus Imam Rifusa 2010) mengemukakan bahwa transportasi merupakan pergerak tingkah laku orang dalam ruang baik dalam membawa dirinya sendiri maupun membawa barang-barang. Selain itu, menurut (Tamin 1997 dalam Agus Imam Rifusa 2010) mengungkapkan bahwa, prasarana transportasi mempunyai dua peran utama, yaitu: (1) sebagai alat bantu untuk mengarahkan pembangunan di daerah perkotaan dan (2) sebagai prasarana bagi pergerakan manusia dan/atau barang yang timbul akibat adanya kegiatan di daerah perkotaan tersebut (Agus Imam Rifusa, 2010).

Dengan melihat dua peran yang di sampaikan di atas, peran pertama sering digunakan oleh perencana pengembang wilayah untuk dapat mengembangkan wilayahnya sesuai dengan rencana. Misalnya saja akan dikembangkan suatu wilayah baru dimana pada wilayah tersebut tidak akan pernah ada peminatnya bila wilayah tersebut tidak disediakan sistem prasarana transportasi. Sehingga pada kondisi tersebut, prasarana transportasi akan menjadi penting untuk aksesibilitas menuju wilayah tersebut dan akan berdampak pada tingginya minat masyarakat untuk menjalankan kegiatan ekonomi. Hal ini merupakan penjelasan peran prasarana transportasi yang kedua, yaitu untuk mendukung pergerakan manusia dan barang.

Kegiatan ekonomi dan transportasi memiliki keterkaitan yang sangat erat, dimana keduanya dapat saling mempengaruhi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh (Tamin 1997 dalam Agus Imam Rifusa 2010) bahwa pertumbuhan ekonomi

memiliki keterkaitan dengan transportasi, karena akibat pertumbuhan ekonomi maka mobilitas seseorang meningkat dan kebutuhan pergerakannya pun menjadi meningkat melebihi kapasitas prasarana transportasi yang tersedia.

Hal ini dapat disimpulkan bahwa transportasi dan perekonomian memiliki keterkaitan yang erat. Di satu sisi transportasi dapat mendorong peningkatan kegiatan ekonomi suatu daerah, karena dengan adanya infrastruktur transportasi maka suatu daerah dapat meningkatkan kegiatan ekonominya. Namun di sisi lain, akibat tingginya kegiatan ekonomi dimana pertumbuhan ekonomi meningkat maka akan timbul masalah transportasi, karena terjadinya kemacetan lalu lintas, sehingga perlunya penambahan jalur transportasi untuk mengimbangi tingginya kegiatan ekonomi tersebut.

Pentingnya peran sektor transportasi bagi kegiatan ekonomi mengharuskan adanya sebuah sistem transportasi yang handal, efisien dan efektif. Transportasi yang efektif memiliki arti bahwa sistem transportasi yang memenuhi kapasitas yang angkut, terpadu atau terintegrasi dengan antar moda transportasi, tertib, teratur, lancar, cepat dan tepat, selamat, aman, nyaman dan biaya terjangkau secara ekonomi. Sedangkan efisien dalam arti beban publik sebagai pengguna jasa transportasi menjadi rendah dan memiliki kualitas yang tinggi.

#### **2.1.4.2. Klasifikasi Transportasi**

Klasifikasi transportasi dapat ditinjau dari empat unsur transportasi, yaitu

jalan, alat angkut, tenaga penggerak dan terminal. Sebelum mengklasifikasikan menurut cara dengan unsur-unsur ini, terlebih dahulu dijelaskan pengertian masing-masing unsur transportasi tersebut.

### 1. Jalan

Jalan merupakan suatu kebutuhan yang paling esensial dalam transportasi. Tanpa adanya jalan tidak mungkin disediakan jasa transportasi bagi penggunanya. Jalan ditunjukan dan disediakan sebagai basis bagi alat angkutan untuk bergerak dari tempat asal ke tempat tujuan. Unsur jalan dapat berupa jalan raya, jalan kereta api, jalan air dan jalan udara.

### 2. Alat angkutan

Kendaraan dan alat angkutan pada umumnya merupakan unsur transportasi yang paling penting. Perkembangan dan kemajuan jalan dan alat angkutan merupakan dua unsur yang saling memerlukan atau saling berkaitan dengan yang lain. Alat angkutan ini dapat dibagi dalam jenis-jenis alat angkutan jalan darat, alat angkutan jalan air dan alat angkutan jalan udara. Alat angkutan jalan darat berupa gerobak, pedati, sepeda, sepeda motor, mobil, bus, truk, kereta api dan lain-lain.

### 3. Tenaga Penggerak

Yang dimaksud dengan tenaga penggerak adalah tenaga atau energi yang digunakan untuk menggerakkan alat angkutan tersebut. Untuk keperluan ini dapat digunakan tenaga manusia, tenaga binatang, tenaga uap, batubara, BBM, tenaga diesel dan tenaga listrik.

#### 4. Terminal

Terminal adalah tempat dimana suatu perjalanan transportasi dimulai maupun berhenti atau berakhir sebagai tempat tujuannya. Karena itu di terminal disediakan fasilitas pelayanan penumpang, bongkar muat dan penyimpanan barang. Terlebih lagi untuk terminal yang dibuat seperti stasiun kereta api, stasiun bus, bandara udara dan pelabuhan. Keempat unsur transportasi tersebut, maka transportasi dapat diklasifikasikan dari sudut jalan atau permukaan jalan yang digunakan, alat angkutan yang dipakai dan tenaga penggerak yang digunakan. Klasifikasi transportasi ini adalah sebagaimana dikemukakan berikut ini :

##### 1. Transportasi Darat

Transportasi darat terdiri atas 2, yaitu :

###### a. Transportasi Jalan Raya

Dalam transportasi jalan raya ini meliputi transportasi yang menggunakan alat angkutan berupa manusia, binatang, pedati sepeda sepeda motor, becak, bus, truk dan kendaraan bermotor lainnya.

###### b. Transportasi Jalan Rel

Di dalam transportasi jalan rel ini digunakan alat angkutan berupa kereta api, yang terdiri atas lokomotif, gerbong, tangki, boks khusus, trailer dan kereta penumpang. Jalan yang digunakan berupa rel baja, baik dua rel maupun mono rel.

## 2. Transportasi Melalui Air

Transportasi melalui air dapat dibagi antara lain :

### a. Transportasi air pedalaman

Transportasi air pedalaman adalah yang menggunakan alat angkutan berupa sampan, kano, *motor boat* dan kapal.

### b. Transportasi Laut

Transportasi laut adalah yang menggunakan alat angkutan perahu, kapal uap atau kapal mesin.

## 3. Transportasi Udara

Transportasi udara merupakan alat angkutan mutakhir dan tercepat.

Transportasi udara ini menggunakan pesawat udara sebagai alat angkutan dan udara atau angkasa sebagai jalannya. Yang dilengkapi dengan navigasi dan alat telekomunikasi.

### **2.1.4.3. Fungsi Transportasi**

Transportasi perlu untuk mengatasi kesenjangan jarak dan komunikasi antara tempat asal dan tempat tujuan. Untuk itu dikembangkan sistem transportasi dan komunikasi, dalam wujud sarana yaitu kendaraan dan prasarana yaitu jalan. Dari sini timbul jasa angkutan untuk memenuhi kebutuhan pengangkutan (transportasi) dari suatu tempat ke tempat lain. Disini terlihat, bahwa transportasi dan tata guna lahan merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Kegiatan transportasi yang diwujudkan dalam bentuk lalu lintas kendaraan, pada dasarnya merupakan kegiatan yang menghubungkan dua lokasi dari tata guna lahan yang

mungkin sama atau berbeda. Memindahkan orang atau barang dari suatu tempat ke tempat lain, berarti memindahkannya dari suatu tata guna lahan ke tata guna lahan yang lain, yang berarti pula mengubah nilai ekonomi orang atau barang tersebut. Transportasi merupakan bagian dari kegiatan ekonomi yang berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan manusia dengan cara mengubah letak geografis barang atau orang. Salah satu tujuan penting dari perencanaan tata guna lahan atau perencanaan sistem transportasi adalah menuju keseimbangan yang efisien antara potensi tata guna lahan dengan kemampuan transportasi. Untuk wilayah perkotaan, transportasi memegang peranan yang cukup menentukan

Suatu kota yang baik dapat ditandai, antara lain dengan melihat kondisi transportasinya. Transportasi yang baik, aman, dan lancar selain mencerminkan keteraturan kota, juga memperlihatkan kelancaran kegiatan perekonomian kota. Perwujudan kegiatan transportasi yang baik dalam bentuk tata jaringan dengan segala kelengkapannya, berupa rambu – rambu lalu lintas, marka jalan, penunjuk jalan, dan sebagainya. Selain kebutuhan lahan untuk jalur jalan, masih banyak lagi kebutuhan lahan misalnya untuk tempat parkir, terminal, dan fasilitas angkutan lainnya.

#### **2.1.4.4. Peran dan Manfaat Transportasi**

Transportasi memiliki peranan penting dan strategi dalam pembangunan nasional, mengingat transportasi merupakan sarana untuk memperlancar roda perekonomian, memperkuat persatuan dan kesatuan serta hampir semua aspek kehidupan. Pentingnya transportasi sebagai urat nadi kehidupan ekonomi, sosial,

politik, dan pertahanan keamanan memiliki dua fungsi ganda yaitu sebagai unsur penunjang dan sebagai unsur pendorong. Sebagai unsur penunjang, transportasi berfungsi menyediakan jasa transportasi yang efektif untuk memenuhi kebutuhan berbagai sektor dan menggerakkan pembangunan nasional. Sebagai unsur pendorong, transportasi berfungsi menyediakan jasa transportasi yang efektif untuk membuka daerah – daerah yang terisolasi, melayani daerah terpencil, merangsang pertumbuhan daerah tertinggal dan terbelakang.

Transportasi memegang peranan yang sangat penting karena melibatkan dan mempengaruhi banyak aspek kehidupan manusia yang saling berkaitan. Semakin lancar transportasi tersebut, maka semakin lancar pula perkembangan pembangunan daerah maupun nasional. Adapun peranan transportasi mencakup bidang yang luas dalam kehidupan manusia yang meliputi berbagai aspek yaitu sebagai berikut:

#### 1. Aspek Sosial dan Budaya

Aspek sosial dan budaya merupakan kehidupan manusia dalam bermasyarakat tidak lepas dari transportasi. Dampak sosial transportasi pada peningkatan standar hidup dan dampak sosial lain dari transportasi adalah peningkatan pemahaman dan kemampuan masyarakat.

#### 2. Aspek Politis dan Pertahanan

Aspek politis dan pertahanan memiliki dua keuntungan, yaitu transportasi dapat memperkuat persatuan dan kesatuan antar sesama, dan transportasi merupakan alat unsur pertahanan dan keamanan.

#### 3. Aspek Hukum

Pengoperasian dan pemilihan alat dalam transportasi diperlukan ketentuan hukum yang berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab serta asuransi.

#### 4. Aspek Teknik

Hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan dan pengoperasian transportasi menyangkut aspek teknik yang harus menjamin keselamatan dan keamanan.

#### 5. Aspek Ekonomi

Aspek ekonomi pengangkutan dapat ditinjau dari sudut ekonomi makro dan ekonomi mikro. Ekonomi makro pengangkutan merupakan salah satu prasarana yang menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Sedangkan dari sudut ekonomi mikro, pengangkutan dapat dilihat dari dua kepentingan pihak, yaitu sebagai berikut:

##### a. Pada pihak Perusahaan (*operator*)

Pengangkutan merupakan usaha memproduksi jasa angkutan yang dijual kepada calon pengguna angkutan dengan memperoleh keuntungan.

##### b. Pada pihak pemakai jasa (*user*)

Pengangkutan sebagai salah satu sari arus bahan baku untuk produksi dan distribusi barang yang disalurkan ke pasar serta kebutuhan pertukaran barang dipasar, agar kedua arus tersebut lancar, maka jasa angkutan harus cukup tersedia dan biayanya sebanding dengan seluruh biaya produksi.

Transportasi selain memiliki peranan penting dalam kehidupan manusia, transportasi juga memiliki manfaat dalam kehidupan manusia. Menurut Haryono, transportasi memiliki berbagai manfaat dalam kehidupan manusia yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Sosial,
  2. Manfaat Ekonomi,
  3. Manfaat Politik, dan
  4. Manfaat Fisik
- (Haryono, 2006:94-95)

Pertama, manfaat sosial dalam kehidupan sosial atau bermasyarakat ada bentuk yang bersifat resmi, serta hubungan antara lembaga antara lembaga pemerintah dengan swasta, maupun hubungan yang bersifat tidak resmi, seperti hubungan keluarga, sahabat, dan sebagainya. Untuk kepentingan hubungan sosial ini, transportasi sangat membantu dalam menyediakan berbagai fasilitas dan kemudahan, seperti:

1. Pelayanan untuk perorangan maupun kelompok
2. Pertukaran dan penyampaian informasi
3. Perjalanan pribadi maupun sosial
4. Mempersingkat waktu tempuh antara rumah dan tempat bekerja
5. Mendukung perluasan kota atau penyebaran penduduk menjadi kelompok kelompok yang lebih kecil.

Kedua, manfaat ekonomi yaitu manusia memanfaatkan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhannya akan pangan, sandang, dan papan. Sumber daya alam ini perlu diolah melalui proses produksi untuk menjadi bahan siap pakai yang perlu dipasarkan, dimana terjadi proses tukar menukar antara penjual dan

pembeli. Tujuan dari kegiatan ekonomi adalah memenuhi kebutuhan manusia dengan menciptakan manfaat. Transportasi adalah salah satu jenis kegiatan yang berhubungan dengan peningkatan kebutuhan manusia melalui cara mengubah letak geografi orang maupun barang. Dengan transportasi, bahan baku dibawa ke tempat produksi, dan dengan transportasi pula hasil produksi dibawa ke pasar. Para konsumen datang ke pasar atau tempat – tempat yang lain, seperti rumah sakit, pusat rekreasi, pusat perbelanjaan, dan lainnya dengan menggunakan transportasi.

Ketiga, manfaat politik bagi Negara kepulauan seperti Indonesia, maka transportasi memegang peranan penting, beberapa manfaat politik dari transportasi adalah:

1. Transportasi menciptakan persatuan nasional yang semakin kuat dengan meniadakan isolasi.
2. Transportasi mengakibatkan pelayanan kepada masyarakat dapat dikembangkan dan diperluas secara lebih merata pada setiap bagian wilayah Negara.
3. Keamanan Negara sangat bergantung pada transportasi yang efisien untuk memudahkan mobilisasi kemampuan dan ketahanan nasional, serta memungkinkan perpindahan pasukan selama masa perang atau untuk menjaga keamanan dalam negeri.
4. Sistem transportasi yang efisien memungkinkan perpindahan penduduk dari daerah bencana.

Keempat, manfaat fisik transportasi mendukung perkembangan kota dan wilayah sebagai sarana penghubung. Rencana tata guna lahan kota harus didukung secara langsung oleh rencana pola jaringan jalan yang merupakan rincian tata guna lahan. Pola jaringan lahan yang baik akan mempengaruhi perkembangan kota yang direncanakan sesuai dengan rencana tata guna lahan. Ini berarti transportasi mendukung penuh perkembangan fisik suatu kota atau wilayah yang direncanakan.

## **2.1.5 Pariwisata**

### **2.1.5.1 Pengertian Pariwisata**

Teori pariwisata menurut Salah Wahab, “Pariwisata adalah salah satu industri gaya baru, yang mampu menyediakan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam hal kesempatan kerja, pendapatan, taraf hidup, dan dalam mengaktifkan sector produksi lain di dalam negara penerima wisatawan.” (Wahab, 2003: 5).

Pariwisata merupakan faktor yang penting dalam pengembangan ekonomi karena mendorong perkembangan sektor ekonomi nasional, diantaranya menggugah industri baru berkaitan dengan jasa wisata, misal: usaha transportasi, akomodasi (hotel, motel, pondok wisata), memperluas pasar barang-barang lokal pariwisata, memperluas lapangan kerja baru (hotel atau tempat penginapan lainnya, usaha perjalanan, kantor-kantor pemerintah yang mengurus pariwisata dan penerjemah, industri kerajinan tangan dan cenderamata, serta tempat-tempat penjualan lainnya), serta membantu pembangunan daerah-daerah terpencil jika daerah itu memiliki daya tarik pariwisata. (Wahab, 2003: 9).

Dapat diartikan bahwa pariwisata dapat menunjang perekonomian obyek wisata yang dituju oleh para wisatawan. Dalam penelitian kali ini adalah pariwisata dapat mengembangkan potensi yang ada pada desa-desa wisata, misal: potensi kerajinan, pertanian, budaya, agro dan pemandangan alam yang terdapat di masing-masing desa wisata. Sehingga dengan ber kunjungnya wisatawan kedesa-desa wisata, hal ini secara tidak langsung dapat meningkatkan pendapatan masyarakat sekitar.

Selain mengembangkan potensi desa wisata, pariwisata dapat menghidupkan industri jasa wisata, dalam hal ini transportasi yang ada di desa wisata, penginapan, serta kerajinan tangan yang dikembangkan di suatu desa wisata. Pariwisata juga membantu pembangunan daerah desa wisata tersebut agar semakin berkembang dan dapat meningkatkan potensi wisatanya. Bukan hanya itu saja, pariwisata juga dapat menjadikan lahan lapangan kerja baru, misal: kantor pariwisata, penerjemah (*guide*), industri kerajinan, tempat penjualan cenderamata, dan lain sebagainya..

Pada pengembangan pariwisata terdapat beberapa hal yang perlu ditinjau sebagai potensi yang perlu dikembangkan pada tujuan daerah wisata. Potensi ini berpengaruh dengan motivasi wisatawan yang akan menarik untuk dating berkunjung ke lokasi objek wisata tersebut. Adapun berbagai jenis pariwisata berdasarkan motif perjalanan wisata (Spilane, 1985 dan Yoeti, 1996), yaitu :

1. Wisata budaya, motivasinya untuk mengetahui dan mempelajari kebudayaan tertentu.
2. Wisata perjalanan, umumnya berpergian menikmati keindahan alam.

3. Wisata kesehatan dan rekreasi, motivasinya mengunjungi lokasi untuk bersantai dan menikmati serta menyegarkan wisatawan akan kondisi jasmani dan rohani.
4. Wisata olahraga, motivasinya untuk berolahraga seperti mendaki gunung, berburu, atau ikut serta dalam kegiatan olahraga seperti Olympiade.
5. Wisata komersil untuk urusan dagang, motivasinya mengunjungi pameran-pameran atau pekan raya atau festival yang bersifat komersial menyangkut kebutuhan atau profesi dari wisatawan tersebut.
6. Wisata maritim, motivasinya menyaksikan keindahan laut, pantai, sungai dan danau.

#### **2.1.5.2. Objek Wisata**

Menurut Oka.A. Yoeti (1997) ada tiga syarat dalam pengembangan suatu daerah untuk menjadi suatu daerah tujuan wisata, agar menarik untuk dikunjungi oleh wisatawan potensial dalam berbagai pasar, yaitu:

a. *Something to see*

Artinya di tempat tersebut harus ada objek wisata dan atraksi wisata yang berbeda dengan apa yang dimiliki oleh daerah lain.

b. *Something todo*

Artinya di tempat tersebut setiap banyak yang dapat dilihat dan disaksikan, harus pula disediakan fasilitas rekreasi yang membuat wisatawan betah tinggal lebih lama di tempat itu.

c. *Something to buy*

Artinya di tempat tersebut harus tersedia fasilitas untuk berbelanja (*shopping*), terutama barang-barang souvenir dan kerajinan rakyat sebagai oleh-oleh untuk dibawa pulang ke tempat asal wisatawan.

Ketiga syarat tersebut sejalan dengan pola tujuan pemasaran pariwisata, yaitu dengan promosi yang dilakukan sebenarnya hendak mencapai sasaran agar lebih banyak wisatawan datang pada suatu daerah, lebih lama tinggal dan lebih banyak mengeluarkan uangnya di tempat yang mereka kunjungi. Menurut Oka.A.Yoeti (2002) atraksi wisata adalah segala sesuatu yang dapat menarik wisatawan untuk berkunjung pada suatu daerah tujuan wisata, seperti :

1. Benda-benda yang tersedia dan terdapat di alam semesta, yang dalam istilahnya *Natural Amenities*. Termasuk kelompok ini adalah:
  - a. Iklim contohnya curah hujan, sinar matahari, panas dan salju.
  - b. Bentuk tanah dan pemandangan contohnya pegunungan, perbukitan, panta, air terjun, dan gunung berapi.
  - c. Hutan belukar Flora dan fauna yaitu tersedia cagar alam dan daerah perburuan.
  - d. Pusat pusat kesehatan misalnya: sumber air mineral, sumber air panas, dan mandi lumpur.
  - e. Dimana tempat tersebut diharapkan dapat menyembuh berbagai penyakit.
2. Hasil ciptaan manusia, bentuk ini dapat dibagi dalam empat produk wisata yang berkaitan dengan tiga unsur penting yaitu sejarah, budaya, dan agama.
  - a. Monumen bersejarah dan sisa peradaban masa lampau seperti artifak dan situs

- b. Museum, gedung kesenian, perpustakaan, kesenian rakyat dan kerajinan tangan
- c. Acara tradisional, pameran, festival, upacara adat, upacara keagamaan.
- d. Rumah-rumah ibadah, seperti masjid, gereja, candi, kuil.

Menurut James.J.Spilane (1994), atraksi merupakan pusat industri pariwisata. Menurut pengertiannya atraksi mampu menarik wisatawan yang ingin mengunjunginya. Motivasi wisatawan untuk mengunjungi suatu tempat tujuan wisata adalah untuk memenuhi atau memuaskan beberapa kebutuhan atau permintaan. Biasanya mereka tertarik pada suatu lokasi karena ciri-ciri khas tertentu. Ciri-ciri khas yang menarik wisatawan adalah:

- a. Keindahan alam
- b. Iklim dan cuaca
- c. Kebudayaan
- d. Sejarah
- e. *Ethnicity* atau sifat kesukuan
- f. Aksesibilitas atau kemampuan atau kemudahan berjalan atau ketempat tertentu.

Berdasarkan hal tersebut, diketahui bahwa ada tiga jenis atraksi wisata, yaitu benda yang sudah tersedia di alam, hasil ciptaan manusia dan tata cara hidup dalam masyarakat.

## **2.2. Kerangka Pemikiran**

Kualitas harus dimulai dari kebutuhan masyarakat dan berakhir pada persepsi masyarakat. Citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi pihak penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi masyarakat. Masyarakat yang mengkonsumsi dan menikmati

pelayanan suatu institusi pemerintahan atau organisasi publik, sehingga masyarakat yang akan menentukan baik atau buruknya suatu pelayanan.

Pelayanan publik merupakan suatu urutan kegiatan yang sesuai dengan peraturan dan perundang – undangan demi memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat dapat berupa barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh pemerintah. Pada dasarnya tujuan pelayanan publik adalah memuaskan pelanggan. Dalam peningkatan kualitas pelayanan publik adalah adanya kesetaraan hubungan antara masyarakat pengguna jasa dengan aparat yang bertugas memberikan jasa pelayanan.

Servis atau jasa merupakan tahapan berikutnya dimana dalam suatu kegiatan interaksi maka akan ada sebuah hal yang ditimbulkan. Dalam hal pemberian pelayanan, maka akan muncul hal yang disebut dengan pemberian produk layanan berupa pemberian jasa. Jasa yang dimaksud yaitu sebuah produk yang tidak tampak oleh mata namun memiliki nilai besar yang dapat dirasakan. Produk jasa yang disampaikan didalam pelayanan yang baik akan membuat kepuasan dalam berinteraksi meningkat. Jasa yang ditawarkan dapat juga diperjual belikan sebagai sebuah penghargaan yang dapat diberikan oleh masyarakat untuk sang pemilik jasa.

Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis. Pelayanan yang berkualitas pada dasarnya bertujuan untuk memuaskan masyarakat. Kebutuhan akan pelayanan yang maksimal semakin dituntut oleh penerima layanan yaitu masyarakat. Keberhasilan instansi pemerintah dalam menjalankan misinya terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat

tergantung dan ditentukan antara lain oleh sumber daya manusia yang dimilikinya dan bagaimana aparat pemerintah memberikan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai penerima layanan. Karena terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparat Negara.

Kualitas pelayanan memiliki beberapa indikator penting dalam pemberian layanan kepada masyarakat. *Pertama*, Transparansi yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti Pelanggan dalam hal ini masyarakat sangat berkepentingan dengan pelayanan yang bermutu. Pelayanan harus berorientasi pada mutu, sehingga perlu didengar dan dilihat pandangan pelanggan serta pengalaman mereka atas mutu pelayanan yang diterimanya.

*Kedua*, akuntabilitas yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai – nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggung – jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah atau perusahaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Akuntabilitas pelayanan publik meliputi kinerja pelayanan publik, biaya pelayanan publik dan produk pelayanan publik.

Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat diukur dengan nilai – nilai yang baik, maka kemungkinan besar mereka akan menggunakan pelayanan jasa transportasi secara bersungguh – sungguh seperti tujuan yang diharapkan. Penyelenggaraan akan berbalik jika pelayanan kepada masyarakat tidak diukur dengan nilai – nilai yang baik dalam pelayanan jasa transportasi maka proses kinerja aparatur dalam pelayanan akan mengalami kesulitan.

*Ketiga*, kondisional yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan aparatur dalam melayani masyarakat pengguna jasa yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan aparatur dalam menghadapi kendala – kendala dalam pelayanannya. Kondisional meliputi efisiensi dan efektivitas.

*Keempat*, partisipatif yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari mengidentifikasi peran masyarakat, mengidentifikasi metode atau instrument yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokkan instrument partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik, memilih instrumen partisipasi yang akan digunakan, dan mengimplementasikan strategi yang dipilih.

*Kelima*, kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain – lain. Pelayanan yang diberikan oleh Bandung *Tour On Bus* Bandung

kepada masyarakat penerima layanan dengan tidak membeda – bedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari keteguhan dan ketegasan.

*Keenam*, keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan aparatur kepada masyarakat pengguna jasa dengan menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban petugas dan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan kejujuran.

Melihat kerangka pemikiran di atas, definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Bandros adalah salah satu bentuk jasa transportasi wisata yang diberikan oleh pemerintah Kota Bandung yang memiliki tugas pokok memberikan pelayanan transportasi wisata kepada masyarakat Kota Bandung.
2. Kualitas adalah segala sesuatu yang dapat mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan masyarakat dalam pelayanan jasa transportasi yang diberikan oleh Bandros di Kota Bandung.
3. Pelayanan adalah suatu kegiatan atau interaksi langsung antara para petugas Bandros dengan masyarakat, sehingga akan terwujudnya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam peningkatan kualitas pelayanan jasa transportasi yang diberikan oleh Bandros di Kota Bandung.
4. Kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan melayani masyarakat Kota Bandung dengan lebih baik berdasarkan harapan yang menjadi tugas dari Bandros dalam hal pelayanan jasa transportasi di Kota Bandung. Kualitas pelayanan dapat dinilai dari indikator :

(1) Transparansi adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh masyarakat Kota Bandung yang membutuhkan jasa pelayanan Bandros dan disediakan secara memadai dan mudah dimengerti. Pelayanan yang diberikan oleh petugas Bandros yang mudah dan dapat diakses oleh masyarakat yang dikelola oleh Dinas Perhubungan Kota Bandung. Adapun konsep – konsepnya sebagai berikut:

- a. Keterbukaan komunikasi dan informasi proses penyelenggaraan pelayanan adalah penilaian terhadap tingkat keterbukaan pelayanan yang diberikan oleh petugas Bandros.
- b. Peraturan dan prosedur pelayanan yang dapat dipahami adalah penjelasan mengenai peraturan dan prosedur yang diperlukan dalam pelayanan jasa transportasi wisata di Kota Bandung.
- c. Penjelasan mengenai biaya dan waktu adalah biaya yang dikeluarkan untuk perjalanan dalam pelayanan jasa transportasi wisata Bandros di Kota Bandung.

(2) Akuntabilitas adalah pelayanan jasa transportasi Bandros yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan. Pelayanan yang diberikan oleh petugas Bandros dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan dan perundang – undangan yang berlaku. Akuntabilitas meliputi:

- a. Kinerja pelayanan adalah tingkat ketelitian, profesionalitas petugas Bandros dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

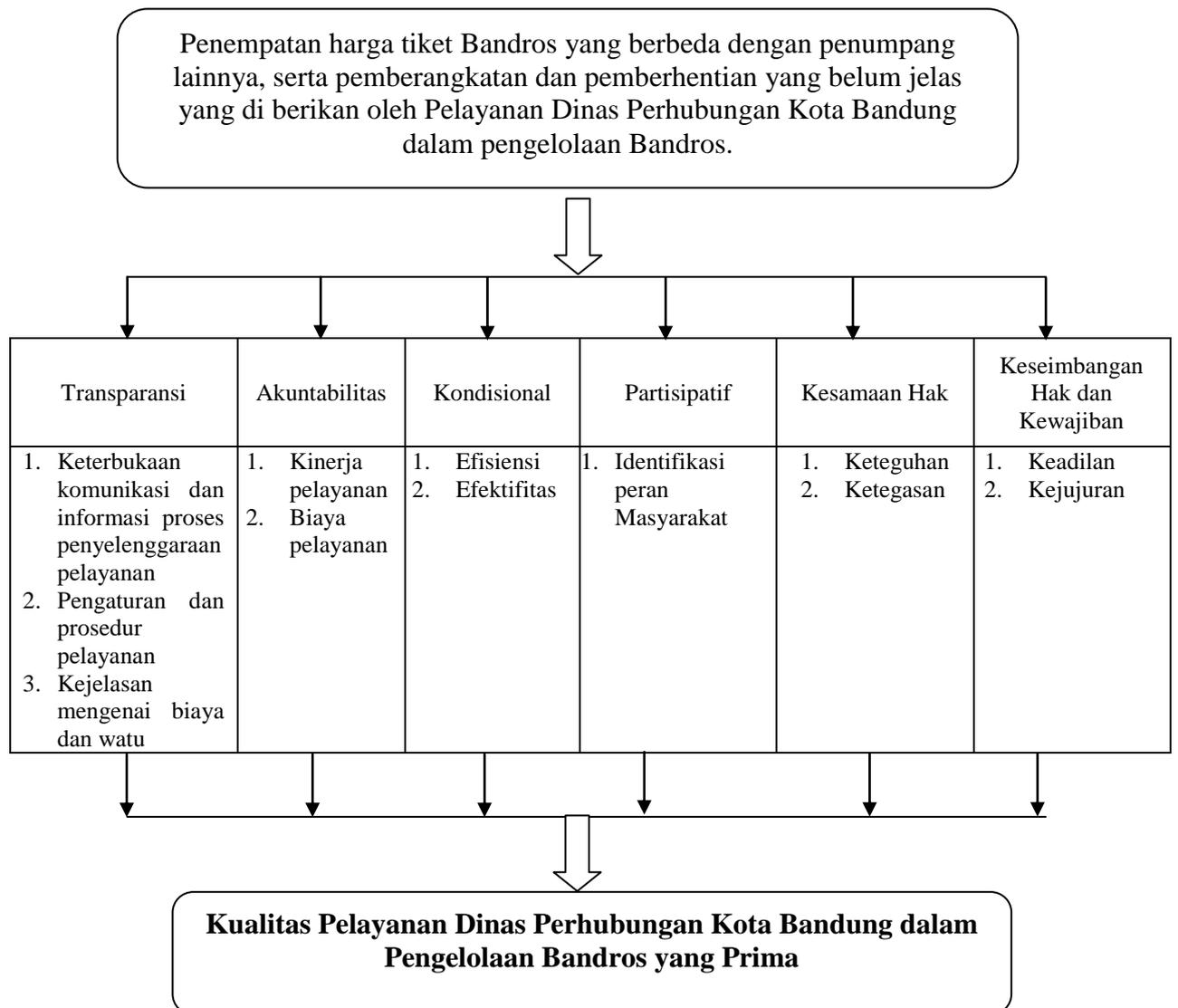
- b. Biaya pelayanan adalah biaya dari pelayanan jasa transportasi Bandros di Kota Bandung yang dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan yang telah ditetapkan.
- (3) Kondisional adalah kondisi dan kemampuan petugas Bandros *Bus* dalam melayani masyarakat. Kondisional dapat dilihat
- a. Efisiensi adalah pelayanan Bandros dengan menggunakan sumber daya yang murah dan tidak boros. Pelayanan yang diberikan oleh petugas Bandros tetap menghasilkan pelayanan yang sesuai dengan standar dan dapat memuaskan masyarakat.
  - b. Efektifitas adalah pengukuran tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan dalam pelayanan Bandros di Kota Bandung.
- (4) Partisipatif adalah pelayanan petugas Bandros yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan jasa transportasi dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat Kota Bandung. Partisipatif meliputi: Mengidentifikasi peran masyarakat adalah proses penyediaan layanan dimana masyarakat sebagai penerima layanan utama. Masyarakat harus diperlakukan sebagai *customer* yang berharga oleh petugas Bandros.
- (5.) Kesamaan hak yaitu pelayanan petugas Bandros yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain – lain kepada masyarakat.
- a. Keteguhan adalah kuat dalam berpegang pada aturan, nilai moral, prinsip-prinsip suatu organisasi. Keteguhan petugas Bandros

- berpegang pada aturan yang ada selama melayani kebutuhan masyarakat.
- b. Ketegasan adalah sifat, watak dan tindakan yang jelas dan tidak ragu-ragu agar tidak terjadinya penyimpangan dalam pelayanan kepada masyarakat. Tindakan petugas Bandros dalam pelayanan kepada masyarakat guna menghindari terjadinya penyimpangan.
- (6.) Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan petugas Bandros yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan.
- a. Keadilan adalah sikap dan tindakan seorang aparatur negara yang memperlakukan orang lain sesuai dengan fungsi, peran dan tanggungjawabnya. Sikap petugas Bandros dalam melayani masyarakat maupun sesama petugas sesuai dengan fungsi, peran dan tanggungjawabnya.
  - b. Kejujuran adalah komponen rohani yang memantulkan berbagai sikap yang berpihak kepada kebenaran dan sikap moral yang terpuji. Sikap petugas Bandros dalam memberikan pelayanan maupun menerima pendapat dari masyarakat ataupun sesama petugas, baik yang kedudukannya lebih tinggi, setara, atau lebih rendah.

Berdasarkan keenam unsur kualitas pelayanan prima di atas yang telah dikemukakan oleh Sinambela, diharapkan dapat mencapai tujuan dalam pelayanan bus wisata yang berkualitas pada Dinas Perhubungan di Kota Bandung.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut.

**Gambar 2.1**  
**Model Kerangka Pemikiran Penelitian**



### **2.3 Preposisi**

Berdasarkan uraian di atas maka preposisi penelitian ini adalah kualitas pelayanan Dinas Perhubungan Kota Bandung ditentukan oleh unsur transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, dan keseimbangan hak dan kewajiban.