BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

2.1.1. Pelayanan

Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok dalam memberikan kepuasan kepada yang menerima pelayanan. Pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Harbani Pasolong dalam bukunya *Kepemimpinan Birokrasi* menjelaskan "Pelayanan adalah aktivitas seseorang, kelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan" (Pasolong, 2008:198). Berdasarkan pengertian tersebut bahwa suatu pelayanan itu yang dilakukan oleh suatu instansi dalam melayani masyarakatnya untuk menjalan kewajibannya dalam pelayanan terhadap masyarakat.

Pengertian pelayanan juga dikemukakan oleh Paimin Napitupulu dalam bukunya yang berjudul *Pelayanan Publik dan Customer Satisfaction* 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 dari pada memiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut" (Napitupulu, 2007: 164)".

Berdasarkan pengertian pelayanan di atas, dapat ditinjau bahwa pelayanan adalah pelayanan kepada masyarakat yang memuaskan berupa jasa dan masyarakat sendiri berpastisipasi dalam mendapatkan pelayanan tersebut.

Ratminto dan Winarsih berpendapat bahwa pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila:

> "Penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan (masyarakat) mendapatkan prioritas utama. Dengan demikian, pengguna jasa diletakkan di pusat yang mendapatkan dukungan dari a) Kultur organisasi pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, b) Sistem pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan c) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa"(Ratminto dan Winarsih, 2010:52 53).

Dari pengertian pelayanan di atas, bahwa masyarakat menjadi prioritas utama dalam mendapatkan pelayanan yang didukung dengan setiap pelayanan mengutamakan masyarakat, adanyan sistem pelayanannya yang baik dan benar, serta aparaturnya mementingkan kepentingan masyarakat. Berdasarkan ketiga pendapat yang telah dikemukakan diatas, bahwa pelayanan merupakan suatu bentuk interaksi seseorang ataupun kelompok tertentu yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan yang ingin dicapai. Sedangkan sesuai pendapat Paimin Napitupulu bahwa pelayanan dapat didefinisikan sebagai suatu urutan kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Selain itu, pelayanan tidak memiliki wujud melainkan pelayanan cepat hilang, dapat dirasakan, dan dalam pelaksanaannya dibutuhkan peran serta masyarakat dalam proses pelayanan tersebut.

Pendapat selanjutnya menjelaskan bahwa pelayanan menyangkut sejumlah informasi yang di inginkan pelanggan, tindakan yang sukar di sentuh dan di ukur secara exsak ukuran kepuasannya, sangat sensitif dan sukar di prediksikan kedepannya serta sangat tergantung juga kepada nilai yang dianggap pantas oleh pelanggan terhadap apa yang di terima dan di bayarnya. Kemanapun kita pergi,

kita akan menemukan pelayanan yang beregam jenisnya,tingkat kehandalannya,dan tidak di ragukan lagi bahwa pelayanan tidak boleh dianggap sebagai hal yang mudah.

Kualitas dan kuantitas pelyanan, dimanapun juga dewasa ini, merupakan bagian yang menentukan dari keberhasilan perekonomian dan kesejahteraan suatu bangsa pada umumnya untuk itulah kita harus memahami benar sutuasi lingkungan pelayanan kontemporer secara baik, merancang system strategi pelayanannya, mengelola dengan baik dalam tata laksana, pengawasan dan umpan baliknya. Oleh karena itu, kita harus melihat pelayanan secara sistemik (Davis dan Heineke, 2003:16)

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Adapun pengertian pelayanan menurut Moenir, yaitu "Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung." (Moenir, 2002: 16)

Berdasarkan pengertian diatas, pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan oleh masyarakat melalui aktifitas secara langsung. Terciptanya pelayanan didasari oleh individu atau sekelompok yang membutuhkan layanan atau yang ingin dilayani. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah merupakan pelayanan yang berorientasi kepada masyarakat.

Pelayanan yang didambakan menurut Moenir adalah:

a. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan
b. Mendapatkan pelayanan wajar

c. Mendapatkan pelayanan yang sama tanpa pilih kasih
d. Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang.
(Moenir, 2002: 47)

Pelayanan umum yang baik merupakan hak masyarakat, sehingga pelayanan yang maksimal akan berdampak positif bagi masyarakat. Untuk itu, pelayanan umum harus diberikan berdasarkan standar tertentu yang merupakan ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi pelayanan (masyarakat).

Sedangkan 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 keinginan masyarakat, dan meminimalkan keluhan dan kritik dari masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan. Sehingga pelayanan umum yang diberikan oleh instansi yang terkait, harus memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik.

Sinambela pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Menurut Kotlern dalam Sampara Lukman, pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah sutu kegiatan yang

terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. (Sinambela, 2010:3)

Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan yang diperlukan oleh manusia pada dasarnya ada dua jenis yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi, baik tu organisasi massa atau Negara (Moenir,1992:17).

Pada dasarnya pelayanan adalah kegiatan yag ditawarkan oleh organisasi ataupun perorangan kepada konsumen (kustomer atau yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Norman (1991:14) mengenai karakteristik tentang pelayanan, yakni sebagai berikut :

1. Pelayanan tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan dengan barang jadi;
2. Pelayanan itu kenyataanya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pegaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial;
3. Produksi atau konsumen dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadiannya bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.
   (Norman, 1991:14)

Berdasarkan pengertian pelayanan di atas, dapat ditinjau bahwa pelayanan yang diselenggarakan, oleh Negara atau pemerintah melibatkan seluruh aparat Pegawai Negeri makin terasa dengan peningkatan kesadaran bernegara dan bermasyarakat, maka pelayanan telah meningkat kedudukannya dimata masyarakat menjadi suatu hak, yaitu hak untuk mendapatkan pelayanan. Dengan demikian, pelayanan dapat diartikan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara. Karena Negara didirikan oleh rakyat

dengan tujuan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik kesejahteraan untuk mendapatkan kebutuhan seperti Kesehatan, Pendidikan dan lain-lain.

2.1.2 Pelayanan Publik

Seluruh masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas, pada dasarnya semua manusia membutuhkan pelayanan karena pelayanan tidak bisa dipisahkan dengan kehidupan manusia. Walaupun banyak sekali tuntutan dari banyak masyarakat mengenai pelayanan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik yang terjadi selama ini masih identik dengan pelayanan yang berbelit-belit, lambat, mahal, dan juga melelahkan.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan publik menurut Kotler adalah :

> "Pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, 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".
> (Kotler, 2006:24)

Berdasarkan pengertian diatas pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh produsen kepada konsumen untuk mencapai tingkat kepuasan masyarakat sebagai bentuk dari pelayanan yang baik, maka dari itu kinerja pelayanan tergantung dari kualitas sumber daya manusia.

Sedangkan Pelayanan publik menurut Sinambela ialah

"Pemecahan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara" (Sinambela,2006:4).

Berdasarkan pendapat Sinambela tersebut pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah kepada warga Negara. Pendapat lain mengenai pelayanan umum yang dikemukakan oleh Moenir adalah :

> "Kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material, melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya".(Moenir, 2006:26)

Pelayanan publik tidak dapat dilepaskan dari kepentingan umum yang menjadi asal-usul timbulnya pelayanan publik. Pelayanan publik merupakan pemberian jasa yang diberikan oleh pemerintah dan juga pihak swasta kepada masyarakat luas. Dengan demikian pendapat-pendapat yang dikemukan oleh para ahli tentang pealayanan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan, mengurus serta menyediakan apa yang diperlukan atau yang dibutuhkan orang lain berdasarkan peraturan terdapat pada undang-undang yang berlaku.

Menurut Sinambel aparat pemberi pelayanan hendaknya memahami variabel-variabel pelayanan prima seperti yang terdapat pada agenda prilaku pelayanan prima sektor publik SESPANAS Lembaga Administrasi Negara, variabel-variabel tersebut antara lain sebagai berikut :

1. Pemerintah yang bersifat melayani
2. Masyarakat yang dilayani oleh Pemerintah
3. Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik
4. Peralatan atau saranapelayanan yang canggih

5. Resource yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, dalam menjalankan fungsi mereka.

(Sinambela, 2006:8)

Menurut Kepmenpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksananakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. (Ratminto dan Winarsih, 2006:26).

Begitu pentingnya sebuah pelayanan, pemerintah memberi perhatian khusus terhadap perbaikan pelayanan kepada masyarakat yaitu dengan dikeluarkannya satu pedoman yaitu keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, bahwa penyelenggaraan pelayanan harus menenuhi beberapa prinsip yaitu:

1. Kesederhanaan, Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan.
2. Kejelasan. kejelasan ini mencakup dalam hal.
   a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
   b. Rincian biaya dan tata cara pembayaran.
   c. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan, persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pealayanan publik.
3. Kepastian waktu, Pelaksanaan publik dapat diselesaikam dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Dalam hal ini harus ada kejelasan berapa lama proses pelayanan ini diselesaikan.

4. Akurasi, Produk pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat harus benar, tepat dan sah
5. Keamanan, Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pemberian layanan
6. Tanggung jawab, Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggara pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
7. Kelengkapan sarana dan prasarana, Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika)
8. Kemudahan akses, Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika;
9. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, Pemberi layanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan, Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Dari pengertian tersebut, maka pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai segala bentuk kegiatan instansi pemerintah berupa barang atau jasa dengan landasan atau aturan-aturan yang ada dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam pelaksanaan pelayanan publik ini juga kita harus menganggap masyarakat sebagai pelanggan yang harus diberi pelayanan dengan baik, sesuai dengan haknya.

Dalam pelayanan publik, yang bertindak sebagai pemberi pelayanan adalah birokrasi, dalam hal ini adalah instansi pemerintah termasuk BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dan BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) Mahmud (2002:10).

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan juga publikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib untuk ditaati dan dipatuhi oleh pemberi dan penerima pelayanan. Menurut Keputusan Menpan No.63 Tahun 2004, standar pelayanan meliputi:

1. Prosedur Pelayanan
   Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan;
2. Waktu penyelesaian
   Waktu pelayanan yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan;
3. Biaya Pelayanan
   Biaya atau tarif pelayanan termasuk riciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan;
4. Produk Pelayanan
   Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah Ditetapkan;
5. Sarana dan prasarana
   Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggaaraan pelayanan publik;
6. Kompetensi petugas pelayanan
   Kopetensi petugas pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Dalam kondisi demikian hanya organisasilah yang mampu memberikan pelayanan berkualitas untuk dapat merebutkonsumen potensial, seperti halnya lembaga pemerintah yang saat ini semakin dituntut agar dapat menciptakan kualitas pelayanan yag dapat mendorong dan juga dapat meningkatkan kegiatan ekonomi. Oleh sebab itu, pelayanan aparatur harus lebih produktif dalam mencermati paradigma baru agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya menjadi

pusat keunggulan pemerintah yang memiliki pelayanan yang berkualitas untuk masyarakatnya.

Agar pelayanan dapat memuaskan orang atau kelompok orang lain yang dilayani, maka pelaku yang bertugas melayani harus memenuhi empat kriteria pokok yaitu:

1. Tingkah laku yang sopan;
2. Cara penyampaian sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnyaditerima oleh orang yang bersangkutan;
3. Waktu penyampaian yang tepat;
4. Keramahtamahan.

(Moenir, 1997;197-200)

Setiap masyarakat dalam menerima pelayanan ingin dilayani secara baik oleh pemberi pelayanan, oleh karena itu tingkah laku yang sopan dan tatakeramah dari pegawai sangat penting untuk diterapkan di setiap organisasi pelayanan. Agar dalam pemberian jasa pelayanan dapat tersalurkan sebagaimana mestinya juga masyarakat akan merasa nyaman dalam menerima pelayanan barang ataupun jasa yang mereka inginkan.

Selain itu, kegiatan pelayanan publik juga memiliki kepentingan diantaranya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, juga melaksanakan program pemerintah sebagai penyedia layanan publik kepada masyarakat dan untuk mencapai tujuan negara yaitu untuk mensejahterakan seluruh rakyat Indonesia. Dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut dibutuhkan kegiatan pelayanan yang sesuai dengan sistem atau prosedur yang berlaku. Kegaiatan pelayanan juga merupakan salah satu faktor yang memengaruhi pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat adalah bahwa setiap masyarakat memiliki kebutuhan yang harus

dipenuhi lewat kegiatan pelayanan yang disediakan oleh pemerintah. Untuk itu dalam pelaksanaan pelayanan publik harus adanya faktor pendukung agar tercapainya pelayanan yang efektif dan efisien.

Menurut Moenir, dalam pelayanan publik terdapat beberapa faktor pendukung yang penting, antara lain:

1. Faktor Kesadaran
   Kesadaran menunjukan suatu keadaan pada jiwa seseorang, yaitu merupakan titik temu atau equilibrium dari berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan dalam jiwa yang bersangkutan. Bahwa kesadaran adalah hasil dari suatu proses yang kadang-kadang memerlukan waktu yangcukup lama dan dalam keadaan tenang tidak dalam keadaan emosi. Terutama pada kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam pelayanan publik agar dalam mealayani masyarakat dengan penuh kesadaran;
2. Faktor Aturan
   Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Makin maju dan majemuk suatu masyarakat makin besar peranan aturan dan dapat dikatakan orang tidak dapat hidup layak dan tenang tanpa aturan. Yang harus diarahkan kepada manusia sebagai subyek aturan, artinya mereka yang membuat, menjalankan dan mengawasi pelaksanaan aturan itu. Subyek aturan ditujukan kepada hal-hal penting seperti kewenangan, pengetahuan dan pengalaman, kemampuan bahasa, pemahaman oleh pelaksana, dan disiplin dalam pelaksanaan;
3. Faktor Organisasi
   Organisasi pelayanan pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, namun ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus kepada manusia yang mempunyai watak dan kehendak multi kompleks. Oleh karena itu organisasi yang dimaksud disini tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan lebih banyak pada peraturan dan meaknisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai. Dimana dalam organisasi pelayanan pada hakikatnya menempati kedudukan penting dalam setiap organisasi seperti sistem, prosedur, dan metode yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan;
4. Faktor Pendapatan
   Pendapatan ialah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas dan pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau suatu badan

organisasi,baik dalam bentuk uang, natura maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu;

5. Faktor Kemampuan-Keterampilan
   Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan dengan tugas atau pekerjaan yang berarti dapat melakukan tugas atau pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan dan memliki keterampilan dalam segala hal;
6. Faktor Sarana Pelayanan
   Sarana yang dimaksud adalah segala jenis peratan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan suatu organisai kerja.

(Moenir,2006:88-127)

Keenam faktor tersebut mempunyai peranan berbeda tetapi saling berpengaruh satu dengan yang lainnya, jika salah satu faktor dari enam unsur tersebut tidak ada maka pelaksanaan pelayanan publik tidak dapat berjalan secara baik karena faktor-faktor tersebut dapat saling melengkapi untuk kesempurnaan dalam pelaksanaan pemberian pelayanan bagi masyarakat dan dapat menguntungkan pula bagi organisasi pemberi pelayanan.

Pelayanan publik dapat terlaksana dengan baik dan dapat memuaskan masyarakat apabila didukung oleh beberapa faktor pendukung seperti yang telah dijelaskan diatas dimana dalam pelayanan publik harus terdapatnya kesadaran para pejabat pimpinan dan pelaksana, adanya aturan yang memadai, organisasi dengan mekanisme sistem yang dinamis, pendapatan pegawai yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, serta kemampuan dan keterampilan sesuai dengan tugas sehingga dapat dipertanggung jawabkan dibarengi dengan tersedianya sarana pelayanan sesuai dengan jenis dan bentuk tugas pelayanan yang ada.

2.1.3 Kualitas

Menciptakan suatu pelayanan yang baik maka haruslah yang berkualitas sehingga para masyarakat senantiasa merasa puas dengan pelayanan yang di berikan oleh aparatur. Menurut Sinambela dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik* kualitas adalah "segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)." (Sinambela, 2008 : 6)

Berdasarkan pengertian di atas bahwa kulitas merupakan hal-hal yang di inginkan dan di butuhkan pelanggan atau masyarakat. Pengertian kualitas juga di artikan oleh Tjiptono dalam bukunya *Prinsip-Prinsip Total Quality Service* bahwa pengertian kualitas terdiri dari beberapa poin diantaranya:

a. Kesesuian dengan kecocokan/ tuntutan
b. Kecocokan untuk pemakaian
c. Perbaikan/ penyempurnaan berkelanjutan
d. Bebas dari kerusakan/ cacat
e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat.
f. Melakukan segala sesuatu secara benar dengan semenjak awal.
g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan
(Tjiptono, 2005 : 2)

Berdasarkan pengertian diatas kualitas adalah segala susuatu yang di harapkan atau di inginkan dari pelayanan (aparatur) ke yang di layani (masyarakat).

Karena kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasi itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik.

Menurut Triguno dalam buku yang berjudul Budaya Kerja, Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja, kualitas merupakan:

> "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)

Menurut pendapat diatas, pelayanan yang berkualitas atau adalah salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan masyarakat yang dilayani, karena pada dasarnya tujuan dari sebuah pelayanan umum adalah mendapatkan suatu kepuasan dari objek atau masyarakat.

Citra kualitas layanan yang baik bukanlah dari sudut pandang atau peresepsi penyedia jasa. Citra kualitas layanan yang baik di lihat berdasarkan sudut pandang konsumen atau masyarakat. Secara terinci Master dalam Dadang Julianta mengemukakan berbagai hambatan dalam pengembangan sistem manajemen kualitas dalam bukunya Sinambela yang Berjudul *Reformasi Pelayanan* publik sebagai berikut:

1. Ketiadaan komitmen dari manajemen.
2. Ketiadaan pengetahuan dan kekurang pahaman tentang manajemen kualitas bagi aparatur yang bertugas melayani.
3. Ketidakmampuan aparatur mengubah kultur yang mempengaruhi kualitas manajemen kualitas pelanggan.
4. Ketidaktepatan perencanaan manajemen kualitas yang dijadikan pedoman dalam pelayanan pelanggan.
5. Pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan belum di optimalkan.
6. Ketidakmampuan membangun *lerning organization, lerning by the individuals* dalam organisasi.

7. Ketidaksesuaian antara struktur organisasi dengan kebutuhan.
8. Ketidakcukupan dana dan sumber daya.
9. Ketidaktepatan sistem penghargaan dan balas jasa bagi karyawan.
10. Ketidaktepatan mengadopsi prinsip manajemen kualitas ke dalam organisasi.
11. Ketidaktepatan dalam memberikan perhatian pada pelanggan, baik internal maupun eksternal.
12. Ketidaktepatan dalam pemberdayaan dan kerja sama.

(Sinambela, 2008 : 7)

Berdasarkan beberapa hambatan sistem manajemen kualitas di atas bahwa, dalam menciptakan sistem manajemen yang berkualitas terdapat hambatan. Hambatan dalam sistem manajemen kualitas yaitu kendala yang di hadapi dalam sitem pelayanan. Kendala atau hambatan yang sering terjadi di dalam pelayanan tidak adanya kerjasama antar organisasi baik waktu, biaya, persyaratan, dll.

2.1.4 Kualitas Pelayanan

> "Secara teoritis tujuan kualitas pelayanan pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, maka dari itu pelayanan nya harus yang berkualitas. Kualitas merupakan sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan".
> (Sinambela 2008:6).

Berdasarkan pengertian di atas tujuan kualitas pelayanan harus mampu dan mengatasi permasalahan yang ada dalam pelanggan untuk lebih bisa menghargai dan memberikan pelayanannya secara maksimal untuk menunjukan sikap yang tepat dalam menangani para pelanggannya.

> "Penilaian kualitas pelayanan atau *servqual* harus di tinjau dari dua dimensi *customer* atau masyarakat konsumen, rakyat penerima layanan, dan juga dari dimensi *provider,* atau *proviser* atau pemberi pelayanan atau dalam hal pemberi pelayanan publik menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah. Khusus dari dimensi *provider* di tekankan pada kemampuan kualitas pelayanan yang di sajikan oleh orang-orang yang melayani dari tingkat manajerial hingga ke tingkat *front line service".*
> (Napitupulu 2007:169-170).

Menurut Tjiptono dalam bukunya *Prinsip-Prinsip Total Quality Service* kualitas pelayanan dapat pula di definisikan sebagai berikut:

> "Kualitas pelayanan adalah sistem manajemen strategik dan integratif yang melibatkan semua manajer dan karyawan, serta menggunakan metode-metode kualitatif dan kuantitatif untuk memperbaiki secara berkesinambungan proses-proses organisasi, agar dapat memenuhi dan melebihi kebutuhan, keinginan, dan harapan pelanggan'.
> (Tjiptono, 2004:56).

Berdasarkan pengertian kualitas pelayanan di atas bahwa kualitas pelayanan merupakan suatu manajemen yang strategi dalam menangani suatu pelayanan yang baik untuk memenuhi kebutuhan pelanggannya, Tujuan dari kualitas pelayanan itu sendiri untuk pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggannya.

kualitas pelayanan juga di definisikann oleh Lukman dalam bukunya *Manajemen Kualitas Pelayanan,* kualitas pelayanan yaitu:

> "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 pengertian di atas bahwa kualitas pelayanan merupakan Suatu layanan yang diberikan aparatur pemerintah itu harus menjamin efisiensi dan keadilan serta harus memiliki kualitas yang mantap, Kualitas merupakan harapan semua orang atau pelanggan. Selanjutnya untuk mengimplementasikan kualitas pelayanan adalah merubah paradigma. Perubahan paradigma tersebut tidak hanya dengan alur atau struktur berfikir (*mindset*) para pelaku penyedia pelayanan namun juga di wujudkan dalam tataran realitas seperti organisasi, sistem pertanggung jawaban, proses dan sumber daya organisasi.

Pada umumnya Kualitas yang bertaraf tinggi akan menghasilkan kepuasan yang tinggi serta pembelian ulang yang lebih sering. Kata kualitas mengandung banyak definisi dan makna, orang yang berbeda akan mengartikannya secara berlainan tetapi dari beberapa definisi yang dapat kita jumpai memiliki beberapa kesamaan walaupun hanya cara penyampaiannya saja biasanya terdapat pada elemen sebagai berikut:

1.Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihkan harapan pelanggan.

2.Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan.

3.Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah.

(Kotler ,2002:83)

Dari definisi-definisi tentang kualitas pelayanan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa kualitas pelayanan adalah segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan guna memenuhi harapan konsumen. Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atau service yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramahtamahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan konsumen. Kualitas pelayanan (service quality) dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima / peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan/inginkan terhadap atribut atribut pelayanan suatu perusahaan. Hubungan antara produsen dan konsumen menjangkau jauh melebihi dari waktu pembelian ke pelayanan purna jual, kekal abadi melampaui masa kepemilikan produk. Perusahaan menganggap konsumen sebagai raja yang harus dilayani dengan baik,

mengingat dari konsumen tersebut akan memberikan keuntungan kepada perusahaan agar dapat terus hidup.

Pada dasarnya, kualitas pelayanan berfokus kepada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Dengan kata lain, terdapat faktor utama yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yaitu jasa yang diharapkan dan jasa yang dipersepsikan.

Dalam pengembangan selanjutnya Zeithaml, Berry, parasuraman kualitas pelayanan (jasa) dikelompokkan ke dalam lima dimensi oleh,yaitu :

1. *Tangible (*Bukti Langsung), yaitu : sebagai fasilitas yang dapat dilihat dan di gunakan perusahaan dalam upaya memenuhi kepuasan pelanggan,seperti gedung kantor, peralatan kantor, penampilan Aparatur dan lain lain.
2. *Reliability, (*Kehandalan*)*, yaitu : kemampuan memberikan pelayanan kepada pelanggan sesuai dengan yang di harapkan, seperti kemampuan dalam menempati janji, kemampuan memecahkan masalah dan kemampuan untuk meminimumkan kesalahan.
3. *Responsiveness, (*Daya Tanggap), yaitu sebagai sikap tanggap, mau mendengarkan dan merespon pelanggan dalam upaya memuaskan pelanggan, misalnya : mampu memberikan informasi secara benar dan tepat, tidak menunjukan sikap sok sibuk dan mampu memberikan pertolongan dengan segera.
4. *Assurance, (*Jaminan), yaitu :kemampuan Aparatur dalam menimbulkan kepercayaan dan keyakinan pelanggan melalui pengetahuan,kesopanan serta menghargai perasaan pelanggan.
5. *Emphaty*, (Kepedulian/Empati) yaitu : kemampuan atau kesediaan Aparatur memberikan perhatian yang bersifat pribadi, seperti bersikap ramah, memahami kebutuhan dan peduli kepada pelanggannya.

(Zeithaml, Berry dan Parasuraman,1990,21-22)

Berdasarkan pengertian diatas dalam lima dimensi kualitas pelayanan yang baru ini, dimensi *Competence,* C*redibility* dan *Security* dikelompokkan ke dalam dimensi *Assurance,* sedangkan dimensi *Access, Courtesy, Communication* dan *Understanding* dikelompokkan ke dalam dimensi *Emphaty.*

Sedangkan Zeithaml, menjelaskan bahwa kualitas pelayanan berfokus terhadap evaluasi yang mencerminkan persepsi pelanggan dari dimensi yang spesifik tentang pelayanan, Dan juga bahwa kualitas pelayanan merupakan komponen daripada kepuasan pelanggan. Dalam hal ini bahwa kualitas pelayanan merupakan faktor yang dapat mempengaruhi kepuasan pelanggan.

Sedangkan Rangkuti, menandaskan bahwa kualitas pelayanan merupakan salah satu faktor yang dapat menentukan kepuasan pelanggan, Lebih lanjut Handi Irawan, menjelaskan bahwa kualitas pelayanan merupakan salah satu faktor yang dapat mendorong kepuasan pelanggan, Jadi dari beberapa teori yang ada kesimpulannya bahwa kualitas pelayanan merupakan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi kepuasan pelanggan.

Teori ini digunakan dalam penelitian karena mampu mengakomodasi dan mewakili obyek-obyek kualitas produk dan kualitas pelayanan dari produk yang di teliti.Pada pengembangan selanjutnya, dimensi tersebut diangkat menjadi variabel dimana dari variabel-variabel ini kemudian diurai menjadi dimensi-dimensi dan indikator-indikatornya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kualitas pada dasarnya terkait dengan suatu pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara kerja aparat dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan, Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja, pelayanan terbaik yaitu melayani setiap saat secara tepat dan

memuaskan, berlaku sopan, ramah, dan menolong, serta profesional dan mampu Memberikan kualitasnya dalam melakakuan pelayanan yang baik.

Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang di terima lebih rendah dari pada yang di harapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk, Maka, baik tidaknya kualitas pelayanan tergantung pada penyedia pelayanan dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

Lima faktor utama yang menentukan kulaitas pelayanan dalam memberikan pelayanan jasa untuk memberikan kontribusinya dengan baik maka dalam pembuatan SIM di Satlantas Polrestabes bandung makan Kualitas pelayanan ini di kelompokan dalam 5 dimensi Zeithaml, Berry dan Parasuraman,meliputi 5 dimensi, yaitu :

Pertama, *Tangible (*Bukti Fisik), sebagai fasilitas yang dapat dilihat dan digunakan perusahaan dalam upaya memenuhi kepuasan pelanggan, Pelanggan dalam hal ini adalah orang yang akan membuat SIM C di polrestabes Bandung, adakah fasilitas-fasilitas yang sudah ada dan mampu menunjang kebutuhan pelanggan sebagai bagian dari pelayanan yang baik sehingga mampu memberikan kualitas pelayanan yang baik.

Kedua, *Reliability (*kehandalan), yaitu : kemampuan memberikan pelayanan kepada pelanggan sesuai dengan yang di harapkan, seperti kemampuan dalam menempati janji, kemampuan memecahkan masalah dan kemampuan untuk meminimumkan kesalahan, hal ini dengan kualitas pelayanan yang diberikan

kepada pelanggan terhadap pembuatan SIM secara mudah tanpa harus adanya campur tangan dari pihak lain, yang justru mempersulit suatu proses pembuatan SIM C.

Ketiga, *Responsiveness (*Daya Tanggap), yaitu sebagai sikap tanggap, mau mendengarkan dan merespon pelanggan dalam upaya memuaskan pelanggan, mampu memberikan pertolongan dengan segera, yang di maksud daya tanggap di atas ialah: kesigapan aparatur sendiri dalam menangani pemohon SIM dengan memberikan informasi-informasi yang jelas dan memberikan arahan yang pasti, karna pelanggan merupakan raja yang wajib di layani dan diutamakan.

Keempat, *Assurance (*Jaminan), yaitu :kemampuan karyawan dalam menimbulkan kepercayaan dan keyakinan pelanggan melalui pengetahuan,kesopanan serta menghargai perasaan pelanggan, dalam hal ini pelanggan harus diberikan rasa hormat dan sopan untuk mewujudkan tindakan dan prilaku sikap aparatur yang baik di depan para pelanggan.

Kelima, *Emphaty* (Empati), yaitu : kemampuan atau kesediaan karyawan memberikan perhatian yang bersifat pribadi, seperti bersikap ramah, memahami kebutuhan dan peduli kepada pelanggannya, dalam menggapi berbagai pelayanan terhadap pelanggan aparatur wajib memberikan rasa kepeduliannya dan empati untuk saling merasakan dalam memberikan jaminan yang optimal, tanyakan kepada pelanggan apa yang ada di pikiran mereka secara teratur. Bagaimana kepuasan mereka dengan pelayanan yang baru terjadi atau pelayanan sekarang, sehingga pelanggan akan merasa di hargai dan di perhatikan secara khusus oleh aparatur terhadap pelanggan, yang di maksud di sini pelanggan pemohon SIM C.

Peneliti kedepannya mempunyai harapan dengan tujuan seluruh pengendaraan bermotor khususnya roda dua memiliki SIM C semua, Selama ini proses pemilikan SIM masih tidak mudah di miliki oleh masyarakat golongan menengah dan kebawah hal ini di karenakan berbagai faktor mulai dari ketidak peduliannya aparatur memberikan informasi kepada masyarakat, banyaknya calo-calo di tempat pembuatan SIM, proses pembuatan SIM yang berbelit-belit dll, hal semacam ini yang akan menimbulakan rasa ketidak peduliannya masyarakat pemohon untuk melakukan proses pembuatan SIM tersebut, Kedepannya Peneliti mempunyai tujuan ingin semuan pengendara sepeda motor memiliki SIM C, dan tidak ada lagi pengendara motor yang beralasan tidak memiliki SIM, di kala ada petugas yang sedang melakukan razia tentang kelengkapan surat-surat ijin mengemudi terutama SIM C.

Kepuasan masyarakat, kedepannya Polrestabes Bandung dalam rangka memberikan kepuasan pelayanan terhadap masyarakat pemohon SIM, Maka Kedepannya akan melakukan evaluasi menyeluruh untuk memberikan pelayanan dengan mudah dan cepat salah satunya dengan cara memperluas proses pembuatan pengurusan SIM melalui SIM keliling dan SIM Corner yang ada di beberapa tempat di kota bandung, sehingga masyarakat akan lagi semakin mudah untuk mendapatkan pelayanan Pembuatan SIM.

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran

