BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Publik

Menurut Sinambela istilah publik berasal dari bahasa inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, negara (Sinambela, 2006:5). 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. Publik adalah manusia atau masyarakat yang memiliki kebersamaan dalam pemikiran berdasarkan peraturan-peraturan.

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 maasyarakat sebagai publik eksternal dalam suatu pelayanan publik. Agar terciptanya suatu kulitas pelayanan publik yang baik dua jenis publik ini harus saling memberikan timbal balik yang baik dalam pelayanan agar terciptanya kepuasan masyarakat pada pemerintah pelayanan publik.

Pengertian publik menurut pendapat Oemi Abdurrahman dalam bukunya yang berjudul *Dasar-Dasar Public Relations* 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, 2000:60)

Manfaat yang di dapat dari pelayanan publik yang baik adalah diuntungkannya 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.

2.1.2 Pelayanan

Secara etimologis pelayanan berasal dari kata "layan" yang berarti membantu menyiapkan atau mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang, menolong menyediakan segala apa yang diperlukan oleh orang lain untuk perbuatan melayani. pelayanan sebagai suatu usaha yang dilakukan untuk memberikan kemudahan terhadap orang lain atau pemakai jasa. Pengertian lebih mudahnya adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekumpulan orang untuk memenuhi kebutuhan orang lain.

Pelayanan merupakan terjemahan dari istillah *service* dalam bahasa Inggris yang menurut Lovelock berpendapat "*Service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami." (Lovelock, 1991:7). Artinya service merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

Sampara Lukman dalam bukunya *Manajemen Kualitas Pelayanan* 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." (Lukman, 2000:8). Berdasarkan pendapat tersebut, interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain merupakan suatu kegiatan yang memungkinkan terjadinya proses pelayanan yang menyediakan kepuasan pelanggan.

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 dan Atik melalui bukunya yang berjudul Manajemen Pelayanan 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 pemberian 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.

Agus Dwiyanto menjelaskan bahwa dalam mewujudkan "*Good Governance*" harus disertai dengan kebijakan untuk memperbaharui praktik pelayanan. Untuk dapat mewujudkannya, yaitu melalui lima dimensi pelayanan seperti berikut:

> "1. Sikap petugas yaitu keramahan, kepedulian, dan keinginan petugas untuk membantu masyarakat memperoleh layanan dengan baik.
> 2. Prosedur, yaitu birokrasi pelayanan yang memberikan kemudahan, kesederhanaan dan jumlah persyaratan yang diperlukan tidak menyulitkan masyarakat.
> 3. Waktu, yaitu proses ketepatan pengerjaan pelayanan yang singkat dan tidak terlalu lama sehingga membuat masyarakat terpuasakan.
> 4. Fasilitas, yaitu berupa ruang tunggu, toilet dan ruang pelayanan yang memadai sehingga memberikan kenayamanan pada masyarakat.
> 5. Biaya pelayanan, yaitu harga yang dibayarkan sesuai dengan nilai kewajaran yang didaptkan sehingga tidak membebani masyarakat."
>
> (Dwiyanto, 2005:343-344)

Berdasarkan pendapat Dwiyanto dapat dijelaskan bahwa pelayanan sangat penting untuk mewujudkan *Good Governance*, karena didalamnnya 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.

2.1.3 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." (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 publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Pelayanan umum merupakan kegiatan yang diberikan oleh seseorang atau sekelompok dengan landasan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan untuk usaha memenuhi kepentingan masyarkat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan. Hanif Nurcholis dalam bukunya *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah* mengemukakan pelayanan publik sebagai:

> "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 di dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik*, 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. Tjiptono mengemukakan bahwa : “Kualitas adalah merupakan suatu kondisi dinamik yang berhubungan dengan produk jasa manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.” (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.

Kualitas adalah pandangan seorang pelanggan atau masyarakat pengguna layanan yang berfikir bahwa mereka telah mendapatkan kualitas yang diharapkan. Pendapat tersebut juga di perkuat oleh Gasperz yang mendefinisikan kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan.

Pendapat tersebut juga di perkuat oleh Gasperz yang mendefinisikan kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan "*meeting the needs of customers*". (Gasperz, 1997:21). 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 Lukman dalam 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." (Lukman, 2000 : 14)

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.

Upaya untuk mendengar suara masyarakat atau pelanggan merupakan hal yang penting yang harus dilakukan organisasi birokrasi. Osborne dan Gaebler, terdapat banyak cara untuk mendengarkan suara pelanggan, yaitu:

> *"Customer Surveys, Customer Follow-Up, Community Surveys, Customer Contact Reports, Customer Councils, Focus Groups, Customer Interviews, Electronic Mail, Customer Service Training, Test Marketing, Quality Guarantees, Inspectors, Ombusman, Complaint Tracking System, 800 Numbers, Suggestion Boxes Or Forms."* (Osborne, Gaebler. 1992:177-179)

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, kulitas 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 menklasifikasi kualitas pelayanan yang diberikan.

2.1.4 Kualitas

Kualitas merupakan segala sesuatu hal yang diharapkan yang diinginkan oleh setiap masyarakat sebagai yang dilayani dan aparatur yang melayani yaitu upaya penyempurnaan kebutuhan dan saling berhubungan satu sama lain dengan kecocokan dari keinginan para pelanggan sehingga penyampaiannya sejak awal hingga saat dilakukannya pelayanan dapat mengimbangi apa yang diharapkan pelanggan kepada aparatur. Pengertian atas konsep kualitas telah diberikan oleh banyak pakar dengan berbagai sudut pandang yang berbeda sehingga dapat menghasilkan makna atau definisi-definisi yang berbeda.

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan. Menurut Trilestari "pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk dan proses." (Trilestari, 2004: 5). Dari ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi di tinjau dari kepuasan pelanggan. Sedangkan Sinambela dkk berpendapat bahwa "kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan. (Sinambela, 2006: 13). Sedangkan Fandy Tjiptono berpendapat tentang kualitas, kualitas adalah :

"1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan dengan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan atau cacat;
5. Pemenuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar; dan
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan."
(Tjiptono, 1995: 24)

Konsep pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*costumer behavior*), yaitu sesuatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Dari pengertian Tjiptono tentang kualitas tersebut terlihat bahwa, disamping kualitas itu menunjuk pada pengertian kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan, yang berarti kualitas tersebut ada persyaratan yang harus dipenuhi. Kemudian kecocokan untuk pemakaian, yang berarti kuliatas itu harus ada kecocokan. Selanjutnya perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan, yang berarti bahwa kualitas itu harus mengalami perbaikan-perbaikan demi terwujudnya suatu keesempurnaan.

Kemudian bebas dari kerusakan atau cacat, yang berarti suatu kualitas itu terjamin dari kerusakan. Selanjutnya pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, maksudnya kualitas itu harus memenuhi kebutuhan pelanggannya. Melakukan segala sesuatu secara benar sejak awal, maksudnya adalah kualitas tersebut dalam prosesnya tidak boleh melakukan kesalahan. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan, maksudnya adalah bisa memuaskan pelanggan. Tjiptono berpendapat bahwa:

> "Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat." (Tjiptono, 1995:42)

Berdasarkan penjelasan yang di kemukakan oleh Tjiptono Terciptanya kepuasan pelanggan dapat menguntungkan antara kedua belah pihak dimana pemberi layanan dan penerima layanan serta dapat memberikan manfaat menjalin hubungan yang harmonis antara pemberi pelayanan dengan pelanggan.

2.1.5 Kualitas Pelayanan Publik

Pelayanan yang baik atau memuaskan merupakan salah satu upaya intansi pemerintah untuk untuk menciptakan kepuasan bagi masyarakat. Jika masyarakat merasa telah mendapatkan pelayanan yang baik berarti intansi pemerintah dalam memberikan pelayanan mampu memberikan pelayanan yang baik pula, demikian pula sebaliknya. Pelayanan sebagai salah satu fungsi dari pemerintah sudah

seharusnya pelayanan dapat diselenggarakan secara berkualitas oleh pemerintah. Ibrahim berpendapat tentang kualitas pelayanan merupakan:

> "Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadi pemberian pelayanan publik tersebut." (Ibrahim, 2008:22)

Berdasarkan penjelasan kualitas pelayanan yang di kemukakan oleh Ibrahim dimana penilaian terhadap kualitas pelayanan itu sendiri terjadi pada saat pemberian pelayanan tersebut yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan.

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, 2006:40-41)

Berdasarkan pendapat dari Moenir dapat disimpulkan bahwa, apabila kualitas pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena aparatur penyedia layanan kurang memiliki kesadaran terhadap tugas atau kewajibannya, sistem dan prosedur serta metode kerja tidak memadai, ditambah lagi tugas yang

di jalankan belum terorganisir dan serasi, serta gaji yang didapatkan kurang mencukupi kebutuhan hidupnya.

Menurut Sinambela mengenai kualitas, ”kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*). (Sinambela, 2006:13). 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.

Peneliti memakai teori Zeithaml, Parasuraman dan Berry, karena menurut peneliti ke 5 (lima) dimensi tersebut cocok dan sesuai terhadap permasalahan yang ada pada penelitian ini. Maka dari itu penulis memaparkan teori Zeithaml ada lima dimensi yang menentukan kualitas kepuasan pelayanan yaitu:

“Tangibles ;	*appearance of physical facilities, equipment, personel, and comunication materials.*
Reliability ;	*ability to perform the promised service dependably and accurately.*
Responsiveness; ;	*willingness to help customers and provide prompt service.*
Assurance ;	*knowladge and courtesy of employees and their ability to convey trust and convidence.*
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, Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy* 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..

Pendapat lain yang senada mengenai dimensi kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Fandi Tjiptono dalam bukunya "Prinsip-Prinsip Total *Quality Service*", yaitu:

> "Bukti fisik (*tangibles*) meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
> Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
> Daya tanggap (*resvonsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membentu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
> Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko, dan keragu-raguan.
> Empati, meliputi kemudahan dalam hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan."
> (Tjiptono, 1997:14)

Berdasarkan beberapa indikator kerja yang menentukan kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry ada 5 dimensi indkator yaitu Bukti Fisik *(tangible),* Keandalan *(Realiability),* Daya Tanggap *(Resvonsiveness),* Jaminan *(Asuurance),* Empati *(Empathy)* penulis menguraikannya anatara lain :

Pertama kualitas pelayanan dilihat dari Bukti Fisik *(Tangible)* adalah bentuk aktualisasi nyata secara fisik dapat terlihat atau digunakan oleh pegawai sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatannya yang dapat dirasakan membantu pelayanan yang diterima oleh orang yang menginginkan pelayanan, sehingga puas atas pelayanan yang dirasakan, yang sekaligus menunjukkan prestasi kerja atas pemberian pelayanan yang diberikan.

Pada suatu bentuk kualitas pelayanan yang diperhatikan oleh pemberi pelayanan, maka terdapat suatu dimensi yang disebut dengan *tangibles* atau bukti langsung. Bukti langsung disini dapat diartikan sebagai bagaimana kemampuan perusahaan atau produsen dalam menunjukkan eksistensi atau kemampuannya ketika berhadapan langsung dengan konsumen. *Tangibles* disini tidak dapat diraba atau dilihat oleh konsumen secara langsung, akan tetapi dapat dirasakan dampaknya secara langsung dari hal-hal yang telah dilakukan pemberi pelayanan tersebut. Merupakan tuntutan dalam melayani konsumen dengan sebaik- baiknya yang *feedback* atau timbal baliknya dapat dirasakan secara langsung sudah menjadi bahan pembicaraan yang sangat menggaung dimana mana.

Kedua dilihat dari aspek kehandalan *(Reliability)* dalam melayani konsumen sebaik-baiknya dan akhirnya bisa memberikan suatu kepuasan konsumen tak bisa terlepas dari kehandalan atau *reliability* dari perusahaan tersebut dalam menunjukkan kualitas terbaiknya sehingga konsumen merasa puas dan tidak merasa keliru telah menggunakan produk tersebut. Sedangkan definisi kehandalan atau *reliability* itu sendiri setiap pegawai memiliki kemampuan yang handal, mengetahui mengenai seluk belum prosedur kerja, mekanisme kerja, memperbaiki berbagai kekurangan atau penyimpangan yang tidak sesuai dengan prosedur kerja dan mampu menunjukkan, mengarahkan dan memberikan arahan yang benar kepada setiap bentuk pelayanan yang belum dimengerti oleh masyarakat, sehingga memberi dampak positif atas pelayanan tersebut.

Definisi daya tanggap yaitu keinginan para staf dan karyawan untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap. Tanggap

disini dapat diartikan bagaimana bentuk respon perusahaan terhadap segala hal-hal yang berhubungan dengan konsumen. Respon yang dimaksud sebaik-baiknya cara perusahaan dalam menerima entah itu permintaan, keluhan, saran, kritik, *complain*, dan sebagainya atas produk atau bahkan pelayanan yang diterima oleh konsumen. Hal ini memerlukan adanya penjelasan yang bijaksana, mendetail, membina, mengarahkan dan membujuk agar menyikapi segala bentuk-bentuk prosedur dan mekanisme kerja yang berlaku dalam suatu organisasi, sehingga bentuk pelayanan mendapat respon positif .

Kegiatan melayani konsumen dengan sebaik-baiknya dalam sebuah organisasi atau perusahaan tidak sekedar tentang kehandalan perusahaan, tapi lebih ke yang bagaimana cara pemberi pelayanan menanggapi konsumen dalam bentuk apapun. Ketika pemberi pelayanan menanggapi keluhan, saran atau permintaan yang dilayangkan konsumen dengan segera dan sebaik-baiknya maka respon positif juga akan ditunjukkan konsumen terhadap pemberi pelayanan. Kemudian *feedback* yang didapat perusahaan dapat dirasakan ketika konsumen tersebut entah mengkonsumsi produknya kembali atau bahkan banyak konsumen baru yang bisa jadi mendapatkan rekomendasi dari konsumen yang pernah menggunakan produk tersebut sebelumnya.

Disini pemberi pelayanan dituntut untuk harus mengerti keinginan konsumen sebaik-baiknya, atau bahkan ketika ada konsumen yang kurang mengerti dengan prosedur yang diterapkan oleh pemberi pelayanan maka pihak yang memberikan pelayanan tersebut harus memberikan pengertian sebaik

mungkin sehingga konsumen dapat mengerti dan memaklumi atas segala peraturan atau prosedur yang diterapkan perusahaan.

Margaretha mengungkapkan bahwa kualitas layanan daya tanggap adalah suatu bentuk pelayanan dalam memberikan penjelasan, agar orang yang diberi pelayanan tanggap dan menanggapi pelayanan yang diterima, sehingga diperlukan adanya unsur kualitas layanan daya tanggap sebagai berikut:

> "1. Memberikan penjelasan secara bijaksana sesuai dengan bentuk-bentuk pelayanan yang dihadapinya.
> 2. Memberikan penjelasan yang mendetail yaitu bentuk penjelasan yang substantif dengan persoalan pelayanan yang dihadapi, yang bersifat jelas, transparan, singkat dan dapat dipertanggungjawabkan.
> 3. Memberikan pembinaan atas bentuk-bentuk pelayanan yang dianggap masih kurang atau belum sesuai dengan syarat-syarat atau prosedur pelayanan yang ditunjukkan.
> 4. Mengarahkan setiap bentuk pelayanan dari individu yang dilayani untuk menyiapkan, melaksanakan dan mengikuti berbagai ketentuan pelayanan yang harus dipenuhi.
> 5. Membujuk orang yang dilayani apabila menghadapi suatu permasalahan yang dianggap bertentangan, berlawanan atau tidak sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku."
> (Margaretha, 2003:25)

Ketiga definisi daya tanggap menurut Tjiptono yaitu keinginan para staf dan karyawan untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap. (Tjiptono, 2007: 59). Tanggap disini dapat diartikan bagaimana bentuk respon perusahaan terhadap segala hal-hal yang berhubungan dengan konsumen. Respon yang dimaksud sebaik-baiknya pemberi pelayanan dalam menerima entah itu permintaan, keluhan, saran, kritik, complain, dan sebagainya atas produk atau bahkan pelayanan yang diterima oleh konsumen. Hal ini memerlukan adanya penjelasan yang bijaksana, mendetail, membina, mengarahkan dan membujuk agar menyikapi segala bentuk-bentuk prosedur dan

mekanisme kerja yang berlaku dalam suatu organisasi, sehingga bentuk pelayanan mendapat respon positif.

Kegiatan melayani konsumen dengan sebaik-baiknya dalam sebuah organisasi atau perusahaan tidak sekedar tentang kehandalan perusahaan, tapi lebih ke yang bagaimana cara perusahaan menanggapi konsumen dalam bentuk apapun. Ketika pemberi pelayanan menanggapi keluhan, saran atau permintaan yang dilayangkan konsumen dengan segera dan sebaik-baiknya maka respon positif juga akan ditunjukkan konsumen terhadap perusahaan. Dan *feedback* yang didapat pemberi pelyanan dapat dirasakan ketika konsumen tersebut entah mengkonsumsi produknya kembali atau bahkan banyak konsumen baru yang bisa jadi mendapatkan rekomendasi dari konsumen yang pernah menggunakan produk tersebut sebelumnya.

Pemberi pelyanan dituntut untuk harus mengerti keinginan konsumen sebaik-baiknya, atau bahkan ketika ada konsumen yang kurang mengerti dengan prosedur yang diterapkan oleh perusahaan maka pihak yang memberikan pelayanan tersebut harus memberikan pengertian sebaik mungkin sehingga konsumen dapat mengerti dan memaklumi atas segala peraturan atau prosedur yang diterapkan perusahaan. Suatu pihak pemberi pelyanan harus menyadari betapa vitalnya kualitas pelayanan dengan daya tanggap yang baik terhadap konsumen, karena dengan bentuk daya tanggap yang sesuai dengan keinginan konsumen maka konsumen itu sendiri merasa bahwa ia dihargai dan dimengerti oleh pihak pemberi pelayanan.

Keempat dilihat dari aspek Jaminan (*Assurance*) begitu gencar di banyak kalangan tak terkecuali di bidang marketing. Pihak pemberi pelyanan sekarang ini benar-benar memperhatikan assurance yang tak ingin hanya sebagai istilah saja tetapi juga merupakan salah satu bentuk dimensi dari kualitas pelayanan yang sasaran akhirnya berupa kepuasan konsumen atas produk dari pihak pemberi pelayanan tersebut. Istilah asuransi digunakan juga istilah petanggungan, pemakaian kedua istilah tersebut tampaknya mengikuti istilah dalam bahasa Belanda yaitu *assurantie* (asuransi) dan *verzekering* (petanggungan), karena memang asuransi berasal dari negeri Belanda.

Definisi *assurance* atau jaminan itu sendiri menurut Abbas Salim mendefinisikan asuransi adalah kemauan untuk menetapkan kerugian-kerugian kecil (sedikit) yang sudah pasti sebagai pengganti/substitusi kerugian-kerugian besar yang belum terjadi. (Salim, 2007:1). assurance atau jaminan adalah suatu persetujuan, dimana penanggung kerugian diri kepada tertanggung, dengan mendapat premi, untuk mengganti kerugian karena kehilangan kerugian atau tidak diperolehnya suatu keuntungan yang diharapkan, yang dapat diderita karena peristiwa yang tidak diketahui lebih dahulu.

Lalu artian *assurance* atau jaminan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1992 : “Asuransi atau Pertanggungan adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih, dengan mana pihak penanggung mengikatkan diri kepada tertanggung dengan menerima premi asuransi, untuk memberikan penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga

yang mungkin akan diderita tertanggung, yang timbul dari suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberikan suatu pembayaran yang didasarkan atas meninggal atau hidupnya seseorang yang dipertanggungkan".

Setiap bentuk pelayanan memerlukan adanya kepastian atas pelayanan yang diberikan. Bentuk kepastian dari suatu pelayanan sangat ditentukan oleh jaminan dari pegawai yang memberikan pelayanan, sehingga orang yang menerima pelayanan merasa puas dan yakin bahwa segala bentuk urusan pelayanan yang dilakukan atas tuntas dan selesai sesuai dengan kecepatan, ketepatan, kemudahan, kelancaran dan kualitas layanan yang diberikan.

Kelima Empati *(Emphaty)* adalah perhatian secara individual yang diberikan pihak pemberi pelayanan kepada pelanggan seperti kemudahan dalam menghubungi pegawai, kemampuan karyawan untuk berkomunikasi dengan pelanggan, dan kebutuhan pelanggannya. Pelayanan akan berjalan dengan lancar dan berkualitas apabila setiap pihak yang berkepentingan dengan pelayanan memiliki adanya rasa empati *(empathy)* dalam menyelesaikan atau mengurus atau memiliki komitmen yang sama terhadap pelayanan.

Sedangkan Sampara Lukman berpendapat bahwa kualitas pelayanan merupakan :

> "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, 2000: 34-36)

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh sampera tentang kualitas pelayanan yaitu pelayanan yang diberikan kepada pelanggan harus sesuai dengan

standar pelayanan sebagai pedoman pemberian pelayanan yang berkualitas sehingga dapat memberikan pelayanan yang baik kepada pelanggan. Hal ini berarti apabila jasa atau layanan yang diterima rendah, dari yang diharapkan oleh pelanggan atau masyarakat maka dipersepsikan buruk, suatu layanan yang diberikan aparatur pemerintah itu harus menjamin efisiensi dan keadilan serta harus memiliki kualitas.

Kualitas pelayanan adalah segala bentuk upaya yang dilakukan oleh produsen atau perusahaan dalam rangka memenuhi kebutuhan konsumen sekaligus membuat mereka tetap merasa nyaman dan ingin selalu menggunakan produknya sehingga mencapai titik kepuasan tertentu dengan memperhatikan berbagai faktor yang ada di dalamnya.

2.1.6 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."

(Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003:5)

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."

(Kepmenpan Nomor 63 Tahun 2003)

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.

2.1.7 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, 2006:47)

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.

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, 2006:47)

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 ditunjukan 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, 2006:45)

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.

2.1.8 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.

2.1.9 Keimigrasian

Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian (selanjutnya disebut UU No. 9/1992), Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau ke luar wilayah Negara Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Negara Republik Indonesia. Berikut ini adalah penjelasan mengenai imigrasi, imigrasi adalah perpindahan orang dari suatu tempat atau negara menuju ke tempat atau negara lain (dalam Mulyanto, 1997:6).

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa imigrasi adalah perpindahan seseorang dari dalam suatau tempat atau negeri ke negeri lain. Imigrasi merujuk pada perpindahan untuk menetap permanen yang dilakukan oleh imigran. Sedangkan imigran itu sendiri adalah orang yang melakukan imigrasi atau orang yang melakukan perpindahan dalam satu negara ke negara lain.

2.1.10 Paspor

Paspor pada dasarnya digunakan oleh seseorang dalam melakukan perjalanan keluar negeri atau bisa juga disebut katru identitas. Definisi paspor dapat dijelaskan dalam bukunya Mulyanto yang berjudul *Pabean Imigrasi dan Karantina* adalah:

> "Paspor adalah sebuah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh suatu badan pemerintah yang berwenang untuk bangsanya atau untuk penduduk asing, yang berfungsi sebagai surat perjalanan yang digunakan untuk meninggalkan dan memasuki kembali negara yang bersangkutan dan memasuki serta meninggalkan negara lain yang mempunyai hubungan diplomatik dengan negara yang mengeluarkan paspor tersebut." (Mulyanto, 1997:39)

Berdasarkan definisi di atas paspor merupakan suatu dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah setempat bagi penduduk asli ataupun penduduk asing yang berfungsi untuk melakukan perjalanan keluar negeri dalam hal meninggalkan Negara yang bersangkutan. Undang-Undang Republik Indonesia No. 9 Tahun 1992 menjelaskan Tentang Keimigrasian Paspor adalah dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara yang memuat identitas pemegangnya dan berlaku untuk melakukan perjalanan antar negara.

Paspor biasanya diperlukan untuk perjalanan internasional karena harus ditunjukkan ketika memasuki perbatasan suatu negara, walaupun di negara tertentu ada beberapa perjanjian dimana warga suatu negara tertentu dapat memasuki negara lain dengan dokumen selain paspor. Paspor akan diberi cap (stempel) atau disegel dengan visa yang dilakukan oleh petugas negara tempat kedatangan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kualitas pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya dalam memberikan pelayanan dapat dikatakan masih belum maksimal. Hal tersebut dapat terlihat dari masih banyaknya keluhan masyarakat mengenai tingkat kepuasan mereka terhadap pelayanan keimigrasian. Beberapa permasalahan yang muncul terkait dengan pelayanan dalam pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya diantaranya belum dapat dimaksimalkannya *website* sebagai media pelayanan dan informasi, jam pelayanan paspor tidak sesuai dengan yang sudah diatur, ganguan pada server pusat yang kerap kali terjadi sehingga menyebabkan keterlambatan proses pelayanan, masih ada pengkhususan pelayanan yang diberikan kepada sebagian kalangan.

Berdasarkan pemaparan diatas untuk mengkaji dan menganalisis kualitas pelayanan Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya tentang pelayanan pembuatan paspor. Peneliti menggunakan teori Zeithaml, Parasuraman dan Berry yang di dalamnya terdapat 5 (lima) dimensi kualitas pelayanan *(Serviqual)* yaitu : *Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance* dan *Empathy*.

Pertama *Tangibles* meliputi fasilitas fisik diataranya yaitu sejauh mana Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya dalam tahapannya memberi pelayanan mampu memberikan hasil yang maksimal kepada masyarakat. Kemudian sejauh mana penyampaian informasi dan pelayanan melalui *website* yang dikelola oleh Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya guna untuk media informasi pelayanan. Peneliti akan mengkaji sejauh mana kualitas pelayanan dan pemberian informasi yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya melalui *website* Kantor Imigrasi Tasikmalaya. Fasilitas fisik merupakan sarana dan prasarana nyata yang menunjang proses pelayanan yang diberikan aparatur Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya.

1. Fasilitas fisik dalam penelitian ini yaitu ruang pelayanan, ruang tunggu, lahan parkir sebagai fasilitas pelayanan yang berdampak pada kenyamanan masyarakat.
2. Peralatan merupakan peralatan yang digunakan aparatur dalam melakukan tugas oprasioanalnya dalam proses pelayanan pembuatan paspor.
3. Sarana Komunikasi merupakan alat yang digunakan untuk menyampaikan informasi diantara para aparatur Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya dengan masyarakat sebagai penunjang pencapaian pelayanan yang baik khususnnya mengenai pelayanan pembuatan paspor.

Kedua *Reliability*, yakni kemampuan memberikan pelayanan setiap pegawai memiliki kemampuan yang handal, mengetahui mengenai prosedur kerja,

mekanisme kerja, memperbaiki berbagai kekurangan atau penyimpangan yang tidak sesuai dengan prosedur kerja dan mampu menunjukkan, mengarahkan dan memberikan arahan yang benar kepada setiap bentuk pelayanan yang belum dimengerti oleh masyarakat, sehingga memberi dampak positif atas pelayanan tersebut.

Pada dasarnya kemampuan apratur yang memberikan pelayanan pada masyarakat lebih memberikan arahan atau memberi informasi dari yang sesuai dengan dan dapat dipertanggung jawabkan oleh pihak apartur Kantor Imigrasi, kemudian dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat seharusnya bilamana ada kesalahan apapun itu pihak aparatur lebih sigap dan tepat memperbaikinya. *Reliability* meliputi :

1. Kesigapan aparatur dalam memberikan pelayanan yang cepat dan tepat di Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya pada pembuatan paspor.
2. Pelayanan yang akurat adalah suatu bentuk pelayanan yang dilaksanakan berdasarkan ketepatan dalam proses pelayanan tanpa ada kekeliruan dalam segala hal pelayanan oleh aparatur Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya pada pembuatan paspor sesuai aturan.

Ketiga *Resvonsiveness*, yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap cepat dan tepat keinginan aparatur untuk membantu masyarakat dan memberikan pelayanan dengan tanggap. Tanggap disini dapat diartikan bagaimana bentuk respon aparatur terhadap segala hal-hal yang berhubungan dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

Kemudian sejauhmana respon pihak aparatur dalam memberikan penjelasan terkait masyarakat yang merasa tidak puas akan pelayanan yang diberikan, dan bilamana ada hal seperti itu apakah pihak apratur segera memberikan penyelesaian yang tepat dan cepat mengambil tindakan. *Responsiveness* meliputi :

1. Kesediaan membantu masyarakat merupakan rasa tanggap aparatur terhadap situasi dan kondisi masyarakat yang dirasa membutuhkan bantuan mengenai pembuatan paspor.
2. Memberikan pelayanan dengan cepat dan tepat merupakan kemampuan aparatur untuk memberikan pelayanan pembuatan paspor dengan cepat dan tepat yang dapat menumbuhkan persepsi yang positif terhadap kualitas pelayanan yang diberikan Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya.

Keempat *Assurance,* meliputi kemampuan aparatur atas pengetahuan terhadap produk secara tepat, kualitas keramah tamahan, perhatian, dan kesopanan memberi pelayanan, keterampilan dalam memberikan informasi, kemampuan dalam memberikan keamanan dalam memanfaatkan jasa yang ditawarkan, dan kemampuan dalam menanamkan kepercayaan pelanggan terhadap aparatur Kantor Imigrasi.

Memberikan pelayanan ketepatan waktu harus dilakukan oleh pihak aparatur Kantor Imigrasi dengan tugas dan fungsi yang dimilikinya kemudian dalam melayanai masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan yang baik pihak aparatur cepat dan tanggap dalam melayani dalam memberikan informasi dan

harus mampu memberikan kepercayaan kepada masyarakat pihak yang ingin dilayanai akan tetapi hendaklah memberi pelatihan kepada pihak aparatur dalam meningkatkan kemampuan dan tugasnya. *Assurance* meliputi :

1. Pengetahuan Aparatur adalah keterampilan yang diperoleh atau yang dimiliki oleh aparatur Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya melalui pengalaman atau pendidikan untuk mendukung pelaksanaan pelayanan pembuatan paspor.
2. Kemampuan Aparatur dalam memberikan pelayanan pembuatan paspor kepada masyarakat.

Kelima *Empathy* meliputi kemudahan dalam hubungan yang baik, perhatian, dan memahami kebutuhan para pelanggan. Pelayanan akan berjalan dengan lancar dan berkualitas apabila setiap pihak yang berkepentingan dengan pelayanan memiliki adanya rasa empati dalam menyelesaikan atau mengurus atau memiliki komitmen yang sama terhadap pelayanan. Kemudian dalam memberikan pelayanan yang baik pihak aparatur harus adil serta tidak menimbulkan *deskriminatif* layanan, harus menonjolkan sikap rendah hati sopan santun dan ramah tamah karena bilamana itu dilakukan akan terciptanya hubungan yang baik serta persepsi yang baik pula. *Empathy* meliputi :

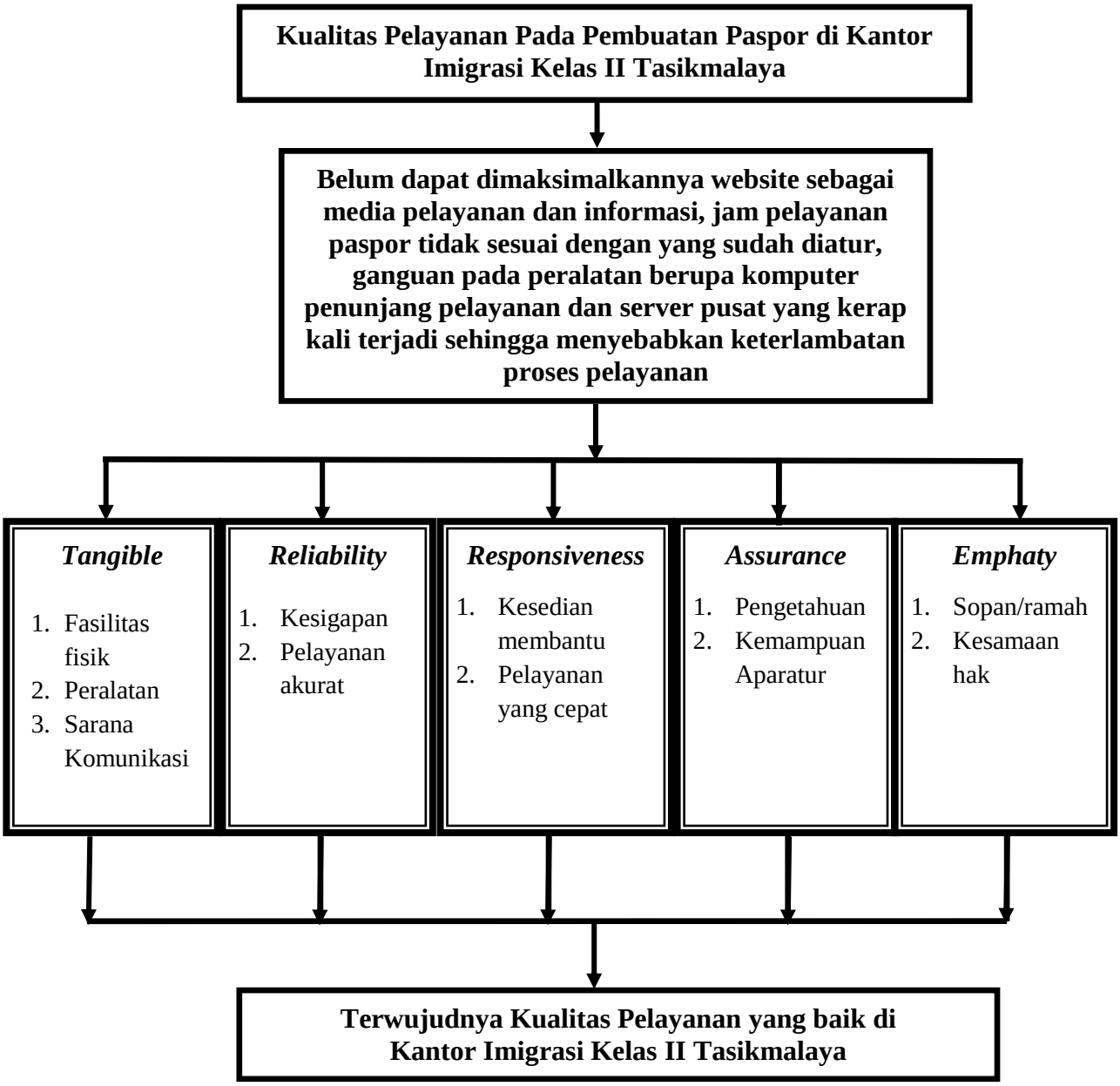
1. Keramahan aparatur Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya dalam memberikan pelayanan mengetahui benar apa yang dibutuhkan masyarakat dalam pembuatan pasor.

2. Kesamaan hak merupakan tindakan aparatur dalam memberikan pelayanan tidak membedakan status sosial sehingga terwujudnya keadilan dalam pelayanan.

Berdasarkan kelima dimensi kualitas pelayanan diatas yang telah dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry diharapkan dapat mencapai tujuan dalam pelayanan Kantor Imigrasi yang berkualitas pada pembuatan paspor. Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 2.1

Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Olahan Peneliti, 2017)

2.3 Proposisi

Kualitas Pelayanan Publik Keimigrasian Pada Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas II Tasikmalaya ditentukan oleh dimensi *Tangibles*, *Realibillity*, *Responsiveness*, *Assurance* dan *Emphaty*.