

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Kualitas

Kata “Kualitas” mengandung banyak pengertian, menurut kamus Bahasa Indonesia, (dalam Hardiansyah 2011:39-40) kualitas berarti:

1. Tingkat baik buruknya sesuatu;
2. Derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb); atau mutu.

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan. Menurut Trilestari (dalam Hardiansyah 2011:35) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk dan proses. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan. Menurut Norman (dalam Hardiansyah 2011:35) mengatakan bahwa apabila kita ingin sukses memberikan kualitas pelayanan, kita harus memahami terlebih dahulu karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial.

3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik tersebut dapat menjadikan dasar bagaimana kita dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, pengertian kualitas lebih luas dikatakan oleh Daviddow & Uttal (dalam Hardiansyah 2011:35) yaitu:

“merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*).”

Kualitas tidak dapat dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan. Adapun definisi kualitas menurut Groetsh dan davis (dalam hardiansyah 2011:35) mengemukakan bahwa:

“Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.”

Menurut Gaspersz dalam sampara Lukman (dalam buku reformasi pelayanan publik teori, Kebijakan, dan Implementasi 2014:6-7) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok:

1. Kualitas terdiri atas jumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk ;
2. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Sedangkan menurut Sampra (dalam Hardiansyah 2011:35) mengemukakan bahwa Kualitas Pelayanan Publik adalah:

“Pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dilakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan, Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik.”

Beragamnya pengertian tentang kualitas antara lain disebabkan dengan cara melihat atau melakukan suatu pendekatan dalam memahami kualitas. Menurut Garvin (dalam Hardiansyah 2011:37) terdapat lima macam perspektif kualitas yang dapat menjelaskan mengapa kualitas dapat diartikan secara beranekaragam oleh orang yang berbeda dalam situasi yang berlainan, meliputi:

1. *Transcendental approach*, kualitas dipandang sebagai *innate excellence*, dimana kualitas dapat dirasakan, diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionisasikan.
2. *Product-based approach*, bahwa kualitas merupakan atribut ataupun spesifikasi yang dapat kuantitatifkan dan dapat diukur. Perbedaan dalam kualitas mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa unsur atau atribut yang dimiliki produk.
3. *Used-based approach*, bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga pelayanan yang paling memuaskan preferensi seseorang (*perceived quality*) merupakan pelayanan yang paling berkualitas tinggi. Prespektif yang subjektif dan *demand oriented* ini juga menyatakan bahwa pelanggan yang berbeda pula, sehingga kualitas bagi seseorang adalah sama dengan kepuasan maksimum yang dirasakannya.
4. *Manufacturing-based approach*, mendasarkan diri pada *supply* dan terutama memperhatikan praktik-praktik perekayasa dan pemanufakturan, serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian dengan persyaratan. Pendekatan ini berfokus pada penyesuaian spesifikasi yang dikembangkan secara internal, yang seringkali didorong oleh tujuan peningkatan produktifitas dan penekanan biaya. Jadi yang menentukan kualitas adalah standar-standar yang ditetapkan perusahaan, bukan konsumen yang menggunakannya.
5. *Value-based approach*, memandang kualitas dari segi nilai dan harga, dengan mempertimbangkan *trade-off* antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai “*affordable excellence*” kualitas dalam prespektif ini bersifat relatif, sehingga produk yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu produk yang paling bernilai.

Berdasarkan uraian diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang

kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan kebutuhan.

2.2 Pengertian Pelayanan

Secara etimologis pelayanan berasal dari kata “Layan” yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan oleh seseorang. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, karya WJS Poerwadarminta (1989), bahwa pelayanan adalah mendorong atau menyediakan segala apa yang diperlukan orang lain, seperti tamu/pembeli. Pelayanan juga memiliki tiga makna yaitu:

1. Prihal atau cara melayani;
2. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang);
3. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Pelayanan menurut Moenir, H.A.S (2006:16-17), mengatakan bahwa pelayanan adalah “Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung. “pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada dua jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administrasi yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi, baik itu organisasi massa atau Negara.

Menurut Moenir (dalam buku Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia 2010:190), layanan umum yang dilakukan oleh siapapun, bentuknya tidak terlepas dari tiga macam yaitu:

1. Layanan dengan lisan

Layanan dengan lisan dilakukan oleh petugas-petugas dibidang hubungan masyarakat (HUMAS), bidang Layanan Informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan.

2. Layanan melalui lisan

Layanan melalui lisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dalam segi jumlah tetapi juga dari peranannya, pada dasarnya layanan melalui tulisan cukup efisien terutama bagi layanan jarak jauh karena factor biaya. Layanan tulisan terdiri atas dua golongan yaitu:

- Pertama layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenis ditunjukkan pada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau Lembaga;
- Kedua layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan kelurahan, pemberi/penyerahan, pemberitahuan dan lain sebagainya.

3. Layanan bentuk perbuatan

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70-80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah. Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan.

Menurut Donald (dalam Hardiansyah 2011:10) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah:

“Pelayanan (*service*) pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik”.

Sedangkan menurut Lovelock (dalam Hardiansyah 2011:10) mendefinisikan bahwa:

“Pelayanan (*service*) adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami.”

Artinya (*service*) merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

2.3 Pelayanan Publik

2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik secara menyeluruh. Dalam suatu Lembaga pemerintahan yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat, pelayanan publik merupakan salah satu unsur penting. Pelayanan dapat diartikan sebagai pemberian (melayani) keperluan perorangan atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan. Pelayanan Publik menjadi sorotan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Inu (dalam buku Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi 2014:5) pengertian pelayanan publik yaitu:

“Pelayanan Publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap jumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Menurut Komarudin (dalam buku Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik 2014:5) Pengertian Pelayanan Publik yaitu;

“Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Sedangkan menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2007:2-5) Pengertian Pelayanan Publik atau pelayanan umum adalah;

“Pelayanan Publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan prundang-undangan.”

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003 (dalam buku Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implementasi 2014:5), definisi dari pelayanan publik atau pelayanan umum adalah : Segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik, instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Milik Usaha Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 UU No.25/2009, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undngan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan Publik merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undang. Pemenuhan kebutuhan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara dan penduduk untuk mendapatkan pelayanan atas barang, jasa dan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan maksimal.

Menurut Hardiansyah (dalam buku Kualitas Pelayanan Publik 2011:12) yaitu;

“Melayani Keperluan orang atau masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan pada organisasi, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditunjukkan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan.”

Pelayanan umum atau Pelayanan Publik menurut Sadu Wasistino (dalam Hardiansyah 2011:11) adalah ;

“Pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.”

Menurut Moenir, H.A.S (2006:26-27) mengemukakan pengertian bahwa pelayanan umum atau publik 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.”

Dari pengertian pelayanan publik di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah baik yang diselenggarakan oleh Lembaga pemerintah itu sendiri ataupun oleh Lembaga non-pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun pelaksana ketentuan yang telah ditetapkan dengan segala sarana, dan perlengkapannya

melalui prosedur kerja tertentu guna memberikan jasa pelayanan dalam bentuk barang dan jasa. Pelayanan public yang dimaksud dalam penelitian ini termasuk dalam segala bentuk pelayanan pada masyarakat yang dilakukan oleh Kantor Kecamatan Gempol Kabupaten Cirebon dalam memenuhi kebutuhan masyarakat wilayah kecamatan Gempol yang dilakukan berdasarkan asas, prinsip dan standar pelayanan publik agar mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

Penyelenggaraan Pelayanan Publik menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Nomer 25 Tahun 2009 (dalam Hardiansyah 2011:12-13) tentang pelayanan Publik adalah:

“Setiap Institusi Penyelenggaraan Negara, Korporasi, Lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.”

Dari pengertian dan penjelasan tersebut terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu :

1. Unsur pertama, adalah organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu pemerintah/pemerintah Daerah;
2. Unsur kedua, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan; dan
3. Unsur ketiga, adalah kepuasan yang diberikan dan atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Sedangkan Menurut Saefullah (dalam hardiansyah 2011:14) bahwa:

“Untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum.”

Jadi, pada prinsipnya setiap pelayanan umum ini, senantiasa hanya selalu ditingkatkan kualitasnya sesuai dengan keinginan klien atau masyarakat pengguna jasa. Akan tetapi kenyataannya untuk mengadakan perbaikan terhadap kualitas pelayanan publik bukanlah suatu yang mudah. Banyaknya jenis pelayanan umum di negeri ini dengan macam-macam persoalan dan penyebab yang sangat bervariasi antara satu dengan yang lainnya, sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan tersebut.

2.3.2 Jenis-Jenis Pelayanan Publik

Pelayanan Publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terdapat tiga jenis yaitu administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Sedangkan jenis-jenis pelayanan publik yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004:185) (dalam hardiansyah 2011:24) yaitu :

1. Pelayanan Pemerintah adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, Pajak perizinan dan keimigrasian.
2. Pelayanan Pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitas kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara.pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan dan lainnya.
3. Pelayanan Utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, penyediaan telepon dan penyediaan transportasi lokal.
4. Pelayanan Sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan penyediaan perumahan rumah.

5. Pelayanan Kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pelayanan Pendidikan, pelayanan ketenagakerjaan, pelayanan rumah yatim piatu, dan lainnya.

2.3.3 Asas-Asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi masyarakat selaku pengguna jasa, karena itu penyelenggaranya dibutuhkan asas-asas pelayanan sebagai dasar terciptanya pelayanan yang kontekstual, maka dengan adanya hal ini bagi pihak pemerintah yang mempunyai tugas dan kewajiban melayani masyarakat bentuk pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomer 63 Tahun 2003 (dalam Hardiansyah 2011:24) sebagai berikut :

- a. Transparansi, Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas. Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sedangkan menurut Pasal 4 UU No.25 Tahun 2009, (dalam Hardiansyah 2011:24-25) penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. Kepentingan umum;
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Menurut Ibrahim dalam bukunya Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya (2008:19) mengatakan bahwa :

“pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.”

Oleh karena itu pelayanan publik mengandung unsur-unsur dasar asas-asas antara lain sebagai berikut :

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 keraguan dalam pelaksanaannya.

2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan epektititasnya.
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
4. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah “terpaksa harus mahal” maka berkewajiban “memberi peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

2.3.4 Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai jasa pelayanan yang mempunyai unsur-unsur didalamnya. Unsur-unsur proses pelayanan publik diperlukan agar dapat mendukung pelayanan yang diinginkan. Menurut Atep Adya Bharata (dalam bukunya Dasar-dasar Pelayanan Prima 2003:11), mengemukakan pendapatnya bahwa terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu :

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) atau *customer* yang menerima berbagai layanan dari penyediaan layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.

4. Kepuasan pelanggan, dalam memberikan layanan penyediaan layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang atau jasa yang mereka nikmati.

Selanjutnya, menurut Kasmir (dalam bukunya Menejemen Perbankan 2006:34) mengemukakan ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

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

Dapat disimpulkan bahwa dari unsur-unsur pelayanan publik menurut para ahli unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah) untuk menerapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi dan memuaskan pelanggan.

2.3.5 Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggara pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomer 63/KEP/M.PAN/7/2003, (dalam Hardiansyah 2011:28) Meliputi :

1. Prosedur pelayanan, yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian, yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan, rincian tarif 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 telah memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kopetensi petugas pelayanan, harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan prilaku yang diperlukan.

2.3.6 Faktor-Faktor Yang Mendukung Pelayanan Publik

Pelayanan yang baik pada akhirnya akan mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat. Pelayanan yang optimal pada akhirnya juga akan mampu

meningkatkan *image* organisasi sehingga citra organisasi dimata masyarakat terus meningkat. Adanya citra organisasi yang baik, maka segala yang dilakukan oleh organisasi akan ditanggap baik pula. Menurut Kasmir (dalam bukunya Manajemen Perbankan 2006:3), faktor yang mempengaruhi pelayanan publik adalah:

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

Sedangkan menurut Atep Adya Barata (dalam bukunya Dasar-dasar Manajemen 2003:37) kualitas pelayanan terbagi menjadi dua bagian yaitu kualitas pelayanan internal dan eksternal. Masing-masing bagian tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yang cukup penting, yaitu sebagai berikut:

1. Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan internal (interaksi pegawai organisasi) yaitu pola manajemen umum organisasi, penyediaan fasilitas pendukung, pengembangan sumber daya manusia, iklim kerja dan keselarasan hubungan kerja, serta pada insentif; dan
2. Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan eksternal (pelanggan eksternal), yaitu pola layanan dan tata cara penyediaan layanan, pola layanan distribusi jasa, pola layanan penjualan jasa, dan pola layanan dalam penyampaian jasa.

2.4 Kualitas Pelayanan Publik

2.4.1 Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang telah diberikan oleh aparatur pemerintah dan aparatur negara memang tidak bisa dihindari, bahkan ini juga menjadi tolak ukur kualitas pelayanan publik, kualitas menurut Fandy Tjiptono (2007:4) adalah :

“Suatu kondisi dinamis yang berpengaruh dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi harapan, sehingga kualitas pelayanan

tersebut dapat diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan konsumen serta ketetapan penyampaian dalam mengimbangi harapan konsumen.”

Kualitas pelayanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang mereka terima dengan pelayanan yang sesungguhnya sesuai dengan harapan penerima layanan. Jika jasa pelayanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipresepsikan baik dan memuaskan, sebaiknya jika jasa yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan maka kualitas pelayanan dipresepsikan buruk. Masyarakat akan merasa puas apabila mereka mendapatkan suatu pelayanan yang berkualitas A.S Moenir mengemukakan pendapat mengenai konsep pelayanan yang efektif sebagai suatu pelayanan yang berkualitas menurut A.S Moenir (2006:204) adalah :

“Layanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, mengikuti proses prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu.”

Sedangkan menurut Ibrahim (dalam Hardiansyah 2011:147), yang di maksud dengan kualitas pelayanan publik adalah:

“Kualitas Pelayanan Publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.”

Ciri-ciri atau atribut-atribut yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik menurut Tjiptono (dalam Hardiansyah 2011:40), antara lain adalah :

1. Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses;
2. Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan;
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyak petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer;

5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, kesediaan informasi, dan lain-lain;
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya, seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan, dan lain-lain.

Untuk dapat melihat sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, perlu adanya kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut, Zeithaml *et.al.* (dalam hardiansyah 2011:148) mengatakan bahwa:

“SERIVQUAL is an empirically derived method that may be used by a service organization to improve service quality. The method involves the development of an understanding of the perceived service needs of target customers. These measured perceptions of service quality for the organization in question, are then compared against an organization that is “excellent.” The resulting gap analysis may then be used as a driver for service quality improvement.”

“SERIVQUAL adalah metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi layanan untuk meningkatkan kualitas layanan. Metode ini melibatkan pengembangan pemahaman tentang kebutuhan layanan yang dirasakan pelanggan sasaran. Persepsi kualitas layanan yang diukur ini untuk organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan dengan organisasi yang “sangat baik”. Analisis gap yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai pendorong peningkatan kualitas pelayanan.”

Pernyataan diatas menegaskan bahwa ada sebuah metode untuk mengukur kualitas. Metode tersebut disingkat dengan nama *SERIVQUAL*, yaitu suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”. Analisis kesenjangan

yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk meningkatkan kualitas layanan. Berdasarkan penjelasan diatas, Zeithaml dkk (dalam Hardiansyah 2011:150) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan dipengaruhi banyak hal, dan satu diantaranya dipengaruhi oleh komunikasi. Artinya, komunikasi menjadi variabel penting dalam mewujudkan kualitas pelayanan, adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan beberapa pengertian dan penjelasan mengenai kualitas pelayanan tersebut dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik merupakan usaha untuk memenuhi segala sesuatu yang berhubungan dengan produksi, jasa manusia, proses, lingkungan dan yang menjadi kebutuhan serta keinginan konsumen baik itu berupa barang dan jasa yang diharapkan dapat memenuhi harapan dan kepuasan masyarakat sebagai pelanggan. Kualitas pelayanan secara umum harus memenuhi harapan-harapan pelanggan dan memuaskan kebutuhan mereka. Namun, demikian meskipun definisi ini berorientasi pada konsumen, tidak berarti bahwa dalam menentukan kualitas pelayanan penyedia jasa harus menuruti semua keinginan konsumen. Berdasarkan uraian tersebut diatas, makna kualitas dapat diber pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas seringkali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

2.4.2 Unsur-Unsur Kualitas Pelayanan Publik

Pada hakekatnya pelayanan umum itu adalah untuk:

1. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
2. Mendorong upaya pengefektifan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan hasil guna; dan
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran setrta masarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Oleh karena itu dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
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 teguh pada efisiensi dan efektifitas;
3. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan; dan

4. Apabila pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

Dari semua uraian diatas jelas menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara sesungguhnya tidak dapat lepas dari birokrasi dan tidak dapat lepas dari etika pelayanan birokrasi itu sendiri.

2.4.3 Dimensi Kualitas pelayanan Publik

Setiap pelayanan akan menghasilkan beragam penilaian yang datang dari pihak yang dilayani atau pengguna layanan, pelayanan yang baik tentunya akan memberikan penilaian yang baik pula dari para pelanggan, tetapi apabila pelayanan yang diberikan tidak memberikan kepuasan, misalnya terkait dengan jangka waktu pelayanan yang tidak tepat waktu maka akan menimbulkan kekecewaan pelanggan dan bisa memperburuk citra instansi pemberi layanan. Menurut Van Looy (dalam Hardiansyah 2011:45), suatu model dimensi kualitas jasa yang ideal baru memenuhi beberapa syarat, yaitu:

1. Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi kualitas yang di usulkan.
2. Model juga harus bersifat *universal*, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagi spektrum bidang jasa.
3. Masing-masing dimensi dalam model yang digunakan haruslah bersifat bebas.
4. Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Dengan demikian, untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari, bahkan menjadi tolak ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Menurut Zeithaml dkk (1990) (dalam Hardiansyah 2011:46-47) kualitas pelayanan dapat diukur dari lima dimensi, yaitu: *Tangible* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiveness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), *Empathy* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut:

1. Dimensi *Tangible* (Berwujud), terdiri atas indikator:

- a. Penampilan petugas/aparatur dalam melayani penggunaan pelayanan
penampilan adalah suatu bentuk citra diri yang terpancar pada diri seseorang dan merupakan sarana komunikasi diri dengan orang lain. Berpenampilan menarik adalah salah satu kunci akses dalam sukses dalam bekerja, terutama bidang pekerjaan yang sering berhubungan dengan orang banyak, contohnya memiliki *innerbeauty* yang baik, *self control* terkendali, memperhatikan ekspresi, *body language*, cara berbicara, menjaga kesehatan tubuh, berpakaian sesuai ketentuan, bersih dan rapi.
- b. Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
Kenyamanan yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman dengan menggunakan pendingin ruangan agar pengguna layanan nyaman dalam melakukan pelayanan, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan.
- c. Kemudahan dalam proses pelayanan
Kemudahan proses pelayanan yaitu kemudahan pengguna layanan dalam mengurus keperluan dikantor pelayanan, kemudian kemudahan tempat dan lokasi serta sarana dan prasarana dan pendukung lainnya yang memadai.
- d. Kedisiplinan pegawai dalam melayani pengguna layanan
Kedisiplinan yaitu dimana pegawai pelayanan disiplin dalam melayani pengguna pelayanan seperti mengerjakan keperluan pengguna layanan menunggu terlalu lama.
- e. Penggunaan alat bantu dalam pelayanan
Penggunaan alat bantu dalam proses pelayanan sangat dibutuhkan demi kelancaran proses pelayanan. Alat bantu yang dimaksud adalah

alat bantu yang digunakan dalam proses pelayanan seperti komputer dan perangkatnya serta kamera untuk keperluan foto KTP.

2. Dimensi *Reliability* (kehandalan), terdiri atas indikator:

- a. Kecermatan pegawai dalam melayani pengguna layanan
Kecermatan atau ketelitian pegawai sangat diperlukan agar tidak terjadi kesalahan dalam melayani penggunaan layanan.
- b. Memiliki standar pelayanan yang jelas
Dalam melakukan pelayanan publik, penyedia layanan harus mempunyai standar pelayanan publik yang jelas meliputi prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana dan prasarana, dan kompetensi petugas pelayanan.
- c. Kemampuan menggunakan alat bantu pelayanan
Kemampuan pegawai pelayanan dalam menggunakan alat bantu yang tersedia sangat dibutuhkan agar memudahkan pengguna layanan dalam melakukan proses pelayanan.
- d. Keahlian petugas menggunakan alat bantu pelayanan
Keahlian berarti sudah lebih mampu dalam menguasai. Keahlian merupakan sesuatu yang harus dimiliki pegawai dalam proses pelayanan agar pelayanan berjalan dengan baik.

3. Dimensi *Responsiveness* (Respon/Ketanggapan), terdiri atas indikator:

- a. Merespon setiap pelanggan
Merespon berarti tanggap. Sikap respon ini dibutuhkan agar pengguna layanan merasa senang dan merasa dihargai ketika pegawai layanan dapat memberikan sikap respon kepada pengguna layanan.
- b. Pelayanan dengan cepat dan tepat
Pengguna layanan akan merasa senang ketika pengguna layanan mengerjakan keperluan pengguna layanan dengan cepat dan tepat. Tepat disini dapat diartikan pegawai dapat memberikan layanan sesuai dengan keperluan pengguna layanan.
- c. Pegawai melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
Jika pekerjaan dilakukan dan dikerjakan dengan tepat waktu maka tidak akan membuat pengguna layanan menunggu terlalu lama. Waktu yang tepat disini dapat diartikan sesuai dengan standar pelayanan publik yang sudah dibuat oleh masing-masing penyedia layanan.
- d. Respon keluhan masyarakat
Setiap penyedia pelayanan publik wajib untuk merespon dan menanggapi keluhan pelanggan. Biasanya keluhan terjadi jika pegawai layanan tidak melaksanakan proses pelayanan dengan baik.

4. Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:

- a. Jaminan tepat waktu dalam pelayanan
Jaminan tepat waktu sangat diperlukan oleh pengguna layanan agar pengguna layanan merasa yakin dengan waktu yang diberikan oleh penyedia layanan.
- b. Jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
Jaminan kepastian biaya biasanya ada pada standar pelayanan publik masing-masing penyedia layanan.

- c. Jaminan legalitas dalam pelayanan
- d. Jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
- 5. Dimensi *emphaty* (Empati), terdiri atas indikator:
 - a. Mendahulukan kepentingan pengguna pelayanan
Pengguna layanan merupakan prioritas dalam proses layanan. Sebagai pegawai pelayanan sebaiknya mendahulukan kepentingan pengguna layanan dari pada kepentingan yang bersifat pribadi.
 - b. Melayani dengan sikap ramah dan sopan santun
Keramahan dan kesopanan pegawai sangat diperlukan dalam proses pelayanan agar pengguna layanan merasa senang dengan pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Pengguna layanan akan sangat dihargai ketika pegawai pelayanan bersikap ramah dan sopan santun.
 - c. Tidak diskriminasi
Dalam melayani pengguna layanan yang akan mengurus keperluannya di kantor pelayanan. Semua harus dilayani sesuai dengan nomer antrian yang disediakan.
 - d. Melayani dan menghargai setiap pelanggan
Sikap menghargai dalam pelayanan hampir sama dengan sikap sopan santun, sikap menghargai dapat dilakukan dengan menyapa serta tersenyum dengan pengguna layanan, menanyakan keperluan pengguna layanan, memberikan penjelasan yang berkaitan dengan keperluan pengguna layanan dan berusaha agar kebutuhan pengguna layanan dan berusaha agar kebutuhan pengguna layanan dapat terpenuhi.

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

- a. *Tangible*, terdiri atas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
- b. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
- c. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
- d. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberika pelayana.
- e. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta atau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
- f. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- g. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.

- h. *Access*, terhadap kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
- i. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaannya untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
- j. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Berdasarkan uraian pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan dapat dilihat dari aspek proses pelayananan maupun *output* atau hasil pelayanan.

