

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori

1. Konsep Pelayanan

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Konsep pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Dalam aspek pelayanan ada dua unsur yang tidak bisa dipisahkan yaitu antara pelayanan dan yang dilayani. Sementara istilah publik memiliki variasi arti dalam bahasa Indonesia yaitu umum, masyarakat dan Negara.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.

Menurut Kotler (Sinambela, 2008 : 4) berpendapat bahwa “Pelayanan adalah setiap kegiatan yang mengurungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan maksimum meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Pelayanan publik menurut Roth (1926:1) adalah sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makanan).

Sedangkan Lewis dan Gilman (2005:22) mendefinisikan pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Moenir (1995:16) menyatakan bahwa “pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain”. Lebih lanjut Moenir (1992:16) mengemukakan pengertian pelayanan sebagai berikut :

“Untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, manusia berusaha baik melalui aktifitas sendiri maupun secara tidak langsung melalui aktifitas orang lain. Aktifitas adalah suatu proses penggunaan akal pikiran, paca indra dan anggota badan tanpa alat bantu yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan baik dalam bentuk barang lain yang langsung itulah yang dinamakan pelayanan.”

Sependapat dengan Moenir, pengertian pelayanan secara lebih rinci yang dikemukakan oleh Gronroos (Ratminto dan Atik, 2010 : 2) yaitu :

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi layanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan”.

Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen. Ratminto,(2010:215) mengatakan bahwa :

“Standar pelayanan yang ditetapkan hendaknya realistis, karena merupakan jaminan bahwa janji/komitmen yang dibuat dapat dipenuhi, jelas dan mudah dimengerti oleh para pemberi dan penerima pelayanan”.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dalam penjelasannya menyebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaran pelayanan publik. Sedangkan definisi pelayanan publik menurut KEPMEN PAN Nomor 25 Tahun 2004 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dari Wikipedia adalah istilah untuk layanan yang disediakan oleh pemerintah kepada warganegarannya, baik secara langsung (melalui sektor publik) atau dengan membiayai pemberian layanan swasta. Istilah ini dikaitkan dengan consensus sosial (biasanya diwujudkan melalui pemilihan demokratis) yaitu bahwa layanan tertentu harus tersedia untuk semua kalangan tanpa memandang pendapatan mereka. Bahkan apabila layanan-layanan umum tersebut tersedia secara umum atau dibiayai oleh umum layanan-layanan tersebut karena alasan politis atau sosial berada di bawah peraturan/regulasi yang lebih tinggi daripada peraturan yang berlaku untuk sektor ekonomi. Istilah layanan publik juga merupakan istilah lain untuk layanan sipil.

Sedangkan Ndraha (1996 : 64) mengemukakan bahwa Pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dibebani suatu kewajiban atau tidak.

Dalam hal ini dikenal adalah hak bawaan (sebagai manusia) dan hak berian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik dan hak individual. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah. Kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak berian itulah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat termasuk pribadi-pribadi pemilik hak bawaan”.

Dalam konteks hubungan pemerintah dengan masyarakat, menurut Saefullah (2008 : 5-8), pelayanan publik (*public service*) adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau secara sah menjadi penduduk negara yang bersangkutan. Karenanya birokrasi publik (pemerintah) berkewajiban untuk memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

Dalam perkembangan konsep pelayanan, seiring dengan reformasi di sektor publik/pemerintahan yang mulai mengadopsi pendekatan-pendekatan pelayanan yang dilakukan di sektor privat/bisnis dalam rangka kompetisi untuk memberikan yang terbaik kepada masyarakat, masyarakat mulai ditempatkan bukan hanya sebagai penerima pelayanan mengikuti kemauan yang memberi pelayanan, tetapi masyarakat ditempatkan sebagai pelanggan atau konsumen, yang menjadi penentu kualitas pelayanan yang diberikan.

Dalam hubungan dengan hal tersebut, maka diskusi tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan 4 (empat) unsur yang terkait, yaitu :

- a. Pihak pemerintah atau birokrasi yang melayani;
- b. Pihak masyarakat yang dilayani;
- c. Terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani, hubungan ini sangat menentukan tingkatan tingkatan pelayanan pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat;

- d. Adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat, seperti : politik, sosial budaya, ekonomi dan sebagainya.

Berdasarkan berbagai batasan konsep tersebut di atas, menunjukkan bahwa pelayanan publik berkaitan dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik dan berkualitas sebagai konsekuensi dari tugas dan fungsi pelayanan yang diembannya, berdasarkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan dan pembangunan.

2. Konsep Manajemen Pelayanan

Pengertian manajemen sebagai suatu proses, berbeda definisi yang diberikan oleh para ahli. Untuk memperlihatkan definisi manajemen menurut pengertian yang pertama. Manajemen secara bahasa mempunyai banyak arti yaitu diambil dari kata bahasa Inggris (*Manage*) yang berarti mengendalikan, mengurus, mengelola, memimpin, mengusahakan. Kata manajemen juga berasal dari bahasa Italia yang artinya (*Meneggiare*) yang berarti mengendalikan, atau yang berasal dari bahasa latin (*manus*) yang berarti tangan. Kata ini mendapat pengaruh dari bahasa Prancis yang artinya *Manege* yang berarti kepemilikan dimana istilah Inggris ini juga berasal dari bahasa Italia, Prancis. Lalu mengadopsi kata ini dari bahasa Inggris menjadi *management*, yang memiliki arti seni mengatur dan melaksanakan.

Wursanto (1999 : 15), “manajemen adalah suatu proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui kerja sama dengan orang lain. Proses manajemen terdiri dari (1) perencanaan (*planning*), (2) pengorganisasian (*organizing*), (3) pemberian motivasi atau bimbingan atau pengarahan (*motivating*), (4) pengawasan (*controlling*), dan (5) pengambilan keputusan (*decision making*)”.

Terry and Rue (2005 : 1) juga menyebutkan, “manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata”.

Dapat dikatakan bahwa manajemen mempunyai tujuan tertentu dan tidak dapat diraba. Dalam hal ini dikatakan tidak nyata, karena ia tidak dapat dilihat, tetapi hanya terbukti oleh hasil-hasil yang ditimbulkannya. Jadi, manajemen adalah bentuk kerja. Dimana hal-hal yang menjadi fungsi-fungsi manajemen adalah *planning, organizing, staffing, motivating, dan controlling*.

Selanjutnya, Siagian (2004:5) mengatakan bahwa manajemen dapat didefinisikan sebagai proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan sebagai kemampuan atas keterampilan orang yang menduduki job manajerial untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka mencapai tujuan melalui kegiatan orang lain”.

Manullang (1998:5), mengatakan bahwa “ Manajemen adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan sumber daya untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan”.

Menurut Waluyo (2007:5) mengemukakan bahwa “Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian upaya organisasi dan proses penggunaan semua sumber daya organisasi yang telah ditetapkan”.

Selanjutnya Hamalik (1993:18) mengemukakan bahwa :

“Manajemen adalah suatu totalitas yang terpadu yang terdiri atas peranan pemakai, ketenagaan, organisasi pelaksana, pengendalian dan

penilaian yang saling berhubungan satu sama lain dalam rangka penyediaan sarana yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas”.

Menurut Terry (2006:4) manajemen dapat didefinisikan sebagai “Manajemen merupakan sebuah proses yang khas yang terdiri dari tindakan - tindakan perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan dan pengawasan, yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran – sasaran yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumberdaya manusia serta sumber-sumber lainnya.”

Menurut Winardi (2000:5) mengemukakan bahwa “Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, serta mengawasi aktivitas-aktivitas suatu organisasi dalam rangka upaya mencapai suatu koordinasi sumber-sumber daya manusia dan sumber-sumberdaya alam dalam hal pencapaian sasaran secara efektif dan efisien”.

Dari pengertian-pengertian diatas, dapat diambil kesamaan yang berarti, yaitu:

- a. Manajemen selalu diterapkan dalam hubungan dengan usaha suatu kelompok manusia dan tidak terhadap suatu usaha satu orang tertentu.
- b. Dalam pengertian manajemen selalu terkandung adanya suatu tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh sekelompok tertentu.

Dari pendapat para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa manajemen merupakan persoalan mencapai suatu tujuan tertentu dengan suatu kelompok orang-orang.

Bila kita menyimak maka selanjutnya definisi di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Manajemen mempunyai tujuan yang ingin dicapai
2. Manajemen merupakan perpaduan antara ilmu dan seni

3. Manajemen merupakan proses yang sistematis, terkoordinasi, kooperatif, dan terintegrasi dalam memanfaatkan unsur - unsur
4. Manajemen baru dapat diterapkan jika ada dua orang atau lebih melakukan kerjasama dalam suatu organisasi.
5. Manajemen harus didasarkan pada pembagian kerja, tugas,, dan tanggung jawab.
6. Manajemen hanya merupakan suatu alat untuk tujuan.

Manajemen pada dasarnya adalah upaya mengatur segala sesuatu dalam hal ini sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam kegiatan mengatur ini kemudian timbul beberapa masalah. Termasuk siapa yang mengatur, mengapa harus diatur, dan apa tujuan dari pengatur tersebut. Dari pertanyaan tersebut, maka diperlukan kegiatan mempelajari, mendalami, dan mempraktekkan konsep manajemen dengan baik sehingga tujuan organisasi tercapai.

Sedangkan manajemen menurut Stoner (1996:20), adalah suatu proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian upaya anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dari pengertian yang diungkapkan oleh para ahli dapat disimpulkan bahwa pengertian manajemen itu sendiri secara umum yang bisa kita jadikan pegangan adalah suatu proses yang terdiri dari rangkaian kegiatan, seperti perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengendalian serta pengawasan yang dilakukan

untuk menentukan dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik menurut Bharata (2004:11) yaitu :

- a. 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 (*service*)
- b. Penerima layanan yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan
- c. Jenis layanan yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan
- d. Kepuasan pelanggan dalam memberikan layanan penyedia 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 dan jasa yang mereka nikmati.

Adapun ciri-ciri pelayanan publik yang baik menurut Kasmir (2006:34) adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Tersedianya karyawan yang baik
- b. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik
- c. Bertanggungjawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir
- d. Mampu melayani secara cepat dan tepat
- e. Mampu berkomunikasi
- f. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi
- g. Memiliki pengetahuan dan kemampuan yang baik
- h. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan)
- i. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

3. Konsep Kualitas Pelayanan

Service berasal dari orang-orang bukan dari perusahaan. Tanpa memberi nilai pada diri sendiri, tidak akan mempunyai arti apa-apa. Demikian halnya pada

organisasi atau perusahaan yang secara esensial merupakan kumpulan orang-orang. Oleh karena itu, harga diri yang tinggi adalah unsur yang paling mendasar bagi keberhasilan organisasi yang menyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Kata kualitas memiliki banyak defenisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Defenisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk seperti : kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetic*) dan sebagainya.

Sedangkan dalam defenisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Kualitas mengandung banyak arti dan makna, pengertian kualitas menurut Sedarmayanti (2000 : 202) meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. Kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan
- b. Kecocokan untuk pemakaian
- c. Perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan
- d. Bebas dari kerusakan atau cacat
- e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat
- f. Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal dan
- g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Berdasarkan pengertian kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gasperz (1997) dinyatakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok yaitu kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Kualitas adalah menjaga janji pelayanan agar pihak yang dilayani merasa puas dan diuntungkan. Meningkatkan kualitas merupakan pekerjaan semua orang adalah pelanggan. Tanggung jawab untuk kualitas produksi dan pengawasan kualitas tidak dapat didelegasikan kepada satu orang, misalnya staf pada sebuah kantor.

Hardjosoedarmo (2004:49) menyatakan bahwa “kualitas tidak dapat didefinisikan apabila tidak dikaitkan dengan sesuatu atau konteks tertentu”. Hal ini menjelaskan bahwa mutu harus dilekatkan pada sesuatu misalnya syarat ataupun tujuan.

Sedangkan Gasperz (1997 : 21) mendefinisikan kualitas adalah :segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)”.

Sedangkan Evans dan Lindsay (2006:17), mengatakan bahwa:“Kualitas pelayanan dapat dilihat dari berbagai sudut. Jika dilihat dari sudut pandang konsumen, maka kualitas pelayanan selalu dihubungkan dengan sesuatu yang baik/prima (*excellent*). Jika kualitas pelayanan dipandang dari sudut “*product based*”, maka kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda-beda dalam memberikan penilaian kualitas sesuai dengan karakteristik produk yang bersangkutan. Kualitas pelayanan jika dilihat dari sudut “*user based*” maka kualitas pelayanan adalah sesuatu yang diinginkan oleh pelanggan atau tingkat kesesuaian dengan keinginan pelanggan. Sedangkan, jika dilihat dari “*value based*”, maka kualitas pelayanan merupakan keterkaitan antara kegunaan atau kepuasan dengan harga”.

Secara garis besar ada 4 (empat) unsur pokok dalam konsep pelayanan yang unggul, yaitu :

- 1).Kecepatan;
- 2).Ketepatan;
- 3).Keramahan;
- 4).Kenyamanan.

Keempat komponen ini merupakan satu kesatuan pelayanan yang terintegrasi, maksudnya pelayanan atau jasa menjadi tidak *excellence* bila ada komponen yang kurang. Untuk mencapai tingkat *excellence*.

Seorang karyawan harus memiliki ketrampilan tertentu, diantaranya berpenampilan baik dan rapi, bersikap ramah, memperlihatkan gairah kerja dan sikap selalu siap untuk melayani, tenang dalam bekerja, tidak tinggi hati karena merasa dibutuhkan, menguasai pekerjaannya baik tugas yang berkaitan pada bagian atau departemennya maupun bagian lainnya, mampu berkomunikasi dengan baik bisa memahami bahasa isyarat (*gesture*) pelanggan, dan memiliki kemampuan menangani keluhan pelanggan secara professional.

Berdasarkan pengertian dasar tentang kualitas di atas, menunjukkan bahwa kualitas selalu berfokus pada pelanggan (masyarakat). Dengan demikian produk-produk, baik barang dan jasa, didesain, diproduksi, serta pelayanan diberikan untuk memenuhi keinginan pelanggan. Karena 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.

Oleh karena 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.

Secara praktis-operasional, kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah pelayanan yang semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh dan distribusinya semakin adil, pelayanan yang lebih cepat, wajar, hemat, murah, jujur, responsif akomodatif, inovatif, produktif, memuaskan dan profesional (Thoha,1995 : 41; Pamungkas,1996 : 207; Rasyid,1997b : 100; Ndraha,1997c : 63) sesuai persepsi, tuntutan, kebutuhan, kepentingan, aspirasi, situasi dan kondisi masyarakat.

Demikian pentingnya kualitas dalam pelayanan publik ini pemerintah Indonesia sebenarnya telah menyadari akan pentingnya penerapan konsep kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Keprimaan dalam pemberian layanan pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat/pelanggan (Pelayanan Prima)

Namun 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.

Menurut Berry ,et.al (Lovelock,1992 : 225), sebagaimana dikutip Saefullah (1999: 9), mengemukakan bahwa sulit untuk mengukur kualitas pelayanan, tidak ada suatu standar yang dapat dipakai ukuran umum tentang kualitas pelayanan. Mengukur kualitas pelayanan oleh banyak ahli lainnya dipandang lebih sulit daripada mengukur kualitas suatu produk. Hal ini disebabkan karena kualitas pelayanan tidak cukup hanya dengan evaluasi semata, karena ada tiga hal yang membedakan antara kualitas produk dengan kualitas pelayanan, dalam kaitannya dengan bagaimana dipergunakan dan dievaluasi. Pertama, pelayanan pada dasarnya bersifat tidak berwujud (*intangible*). Dalam hal ini kualitas pelayanan sulit untuk diukur sebelum pelanggan merasakannya. Kedua, pelayanan bersifat *heterogeneous*, dimana kinerjanya biasanya berbeda antara satu prosedur dan pelanggan dengan lainnya dan berbeda dari hari ke hari. Ketiga, produksi dan konsumsi dari berbagai pelayanan bersifat tidak dapat dipisah-pisahkan (*inseparable*). Dalam hal ini kualitas pelayanan seringkali terjadi pada sat pelayanan itu dijalankan dan sangat berbeda”.

Namun demikian kesulitan untuk mengukur kualitas pelayanan tersebut bukan merupakan justifikasi tentang tidak terukurnya kualitas pelayanan suatu organisasi kepada pelanggan/masyarakat. Dalam hal ini beberapa sarjana telah mengembangkan dimensi kualitas pelayanan sebagai suatu acuan dalam menilai kualitas pelayanan suatu organisasi.

Menurut Kotler (dalam Supranto, 1997 : 231) mengemukakan dimensi kualitas pelayanan, meliputi :

- a. Keandalan (*Reliability*), yaitu kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.
- b. Keresponsifan (*Responsiveness*), yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan.
- c. Keyakinan (*Confidence*), yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan *assurance*.
- d. Empati (*Empathy*), yaitu syarat untuk peduli, memberi perhatian pribadi bagi pelanggan.
- e. Berwujud (*Tangibles*), yaitu penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil dan media komunikasi.

Senada pendapat tersebut diatas, Parasuraman (1990 : 26) mengemukakan 5 (lima) langkah penting untuk mengukur kualitas pelayanan yaitu :

- a. *Reliability* (Keandalan), yaitu kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya
- b. *Responsiveness* (Daya tanggap), yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan
- c. *Assurance* (Jaminan), yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan
- d. *Emphaty* (Empati), yaitu syarat untuk peduli, memberi perhatian pribadi bagi pelanggan dan
- e. *Tangibles* (Bukti Langsung), yaitu fasilitas fisik, peralatan, personil dan media komunikasi.

Adapun karakteristik pelayanan yang harus dimiliki oleh pemberi layanan sebagaimana menurut Nisjar (1997 : 126) yaitu sebagai berikut :

- a. Prosedur pelayanan harus mudah dimengerti dan mudah dilaksanakan, sehingga terhindar dari prosedur birokratik yang sangat berlebihan, berbelit-belit (*time consuming*)
- b. Pelayanan diberikan secara jelas dan pasti, sehingga ada suatu kejelasan dan kepastian bagi pelanggannya dalam menerima pelayanan tersebut
- c. Pemberian pelayanan senantiasa diusahakan agar pelayanan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien
- d. Memberikan pelayanan senantiasa memberikan kecepatan waktu yang sudah ditentukan;

- e. Pelanggan setiap saat dapat dengan mudah memperoleh berbagai informasi yang berkaitan dengan pelayanan secara terbuka.

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. Maka kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai. Dalam hal ini yang dijadikan pertimbangan adalah kesulitan atau kemudahan konsumen dan produsen di dalam menilai kualitas pelayanan.

Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, telah disusun indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan yang termuat dalam Keputusan MENPAN Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan MENPAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang "*relevan, valid dan reliabel*", sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut :

- a. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan ;

- b. Prasyarat pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan ;
- c. Kejelasan petugas pelayanan; yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggungjawabnya);
- d. Kedisiplinan petugas pelayanan; yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku ;
- e. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan ;
- f. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
- g. Kecepatan pelayanan, yaitu terget waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan ;
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani ;
- i. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati ;
- j. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
- k. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan ;
- l. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan ;
- m. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan ;
- n. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu upaya yang dilakukan dalam rangka membantu memenuhi kebutuhan konsumen atau pelanggan sehingga permasalahan yang dihadapi pelanggan dapat terpecahkan.

Berdasarkan pendapat tersebut, pemerintah harus senantiasa berupaya meningkatkan kinerja pelayanan publik melalui beberapa kebijakan menyangkut kebutuhan publik demi mewujudkan pelayanan publik yang prima.

Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat khususnya dalam pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk.

4. Kualitas Pelayanan KTP

Pemberlakuan Undang-undang No 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, diharapkan dapat memberikan dampak yang luas terhadap peningkatan pelayanan kepada masyarakat dengan berbagai kewenangan dan pembiayaan akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Sebagian besar urusan publik yang selama 50 tahun dipegang oleh pemerintah pusat, setelah diberlakukannya UU tersebut akan menjadi urusan daerah. Dengan kebijakan tersebut, maka hampir sebagian besar kehidupan sehari-hari warga kota/kabupaten akan dipengaruhi oleh berbagai kebijakan dan administrasi publik yang berasal dari pemerintah daerah.

Pemerintah daerah merupakan pemegang kemudi dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Adapun fungsi pemerintah daerah yaitu melakukan pembinaan wilayah, pembinaan masyarakat, pemberian pelayanan, pemeliharaan dan perlindungan kepemimpinan umum. Selain itu pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri. Itulah salah satu ciri otonomi daerah termasuk didalam penyelenggaraan pemerintah kelurahan. Pemerintah kelurahan merupakan perangkat birokrasi pemerintah pada level terendah di bawah kecamatan yang terlibat kontak langsung dengan masyarakat untuk memberi pelayanan kepada publik. Dengan kedudukan semacam itu maka kelurahan memegang peranan strategis sebagai pintu pembuka bagi masyarakat untuk dapat berhubungan dengan birokrasi yang lebih tinggi birahinya. Hal ini terjadi ketika masyarakat ingin berurusan dengan pelayanan birokrasi yang lebih tinggi seperti kecamatan, kabupaten, dan propinsi, maka masyarakat pada umumnya lebih dahulu harus menempuh perizinan di kantor kelurahan setempat. Dengan cara semacam itulah, birokrasi publik pada level kelurahan berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan kualitas pelayanan yang baik dan professional dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku pelayanan publik.

5. Prosedur Pelayanan KTP

Suatu prosedur pelayanan adalah suatu kegiatan dan pelaksanaan tugas yang diperoleh dengan memperhatikan segi-segi tujuan, peralatan, fasilitas, tenaga kerja,

ruang, jarak, biaya dan sebagainya. Dalam masing-masing kegiatan pelayanan, terdapat prosedur tertentu yang merupakan pola dalam pelaksanaan rangkaian yang dapat melahirkan suatu sistem tertentu.

Lebih memperjelas pendapat diatas, Soejadi (1994 :84) mengemukakan bahwa:

“Prosedur kerja adalah cara-cara pelaksanaan kerja yang seefisien mungkin atas sesuatu tugas yang diperoleh dengan mengingat segi-segi tujuan, peralatan, fasilitas, tenaga kerja, ruang, jarak, biaya dan sebagainya”.

Pengertian ini menggambarkan bahwa agar dapat mencapai tujuan-tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas pokok pelayanan KTP pada Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang, prosedur pelayanan harus disusun secara optimal dan terpadu sehingga mampu memberi kontribusi kepada semua unsur yang terlibat langsung didalamnya untuk melaksanakan kegiatan pelayanan.

Pada pasal 01 ketentuan umum Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 01 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk dalam rangka Sistem Informasi Manajemen Kependudukan dikemukakan pengertian Kartu Tanda Penduduk adalah “ Kartu Tanda Penduduk selanjutnya disingkat KTP adalah kartu sebagai bukti diri (legitimasi) bagi setiap penduduk dalam wilayah Negara Republik Indonesia.”

Berdasarkan pengertian di atas terlihat bahwa selayaknya penduduk yang baik dan sadar akan kedudukannya sebagai masyarakat seharusnya memiliki KTP. Dengan KTP aparat pemerintah akan lebih mudah dalam melaksanakan pendataan kependudukan dan berguna bagi tindakan pemantauan terhadap perkembangan kependudukan di daerahnya.

Berikut ini akan dikemukakan mengenai prosedur dan tata cara penerbitan KTP pada Pemerintahan Kabupaten Pinrang dapat dikemukakan sebagai berikut:

a. Persyaratan Penerbitan Kartu Tanda Penduduk.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi untuk pengurusan KTP adalah :

1. Surat keterangan domisili dari RT/RW
2. Kartu Keluarga
3. Pas photo (2x3)

b. Prosedur Penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP)

1. Penduduk/pemohon berkewajiban:

- a) Meminta surat keterangan domisili di RT/RW
- b) Melampirkan persyaratan yang dibutuhkan.

2. RT/RW berkewajiban :

- a) Membuat pengantar surat keterangan domisili untuk Desa/Kelurahan

1. Desa/Kelurahan berkewajiban:
 - a) Menerima surat pengantar dari RT/RW
 - b) Mengisi Formulir Model (F-01.07)
 - c) Mengarsipkan surat keterangan domisili dari RT/RW
 - d) Menyiapkan dan mengirim berkas permohonan KTP Formulir Model (F-01.07) serta persyaratannya ke kecamatan.
2. Kecamatan berkewajiban:
 - a) Meneliti berkas permohonan KTP Formulir Model yang diterima dari desa/kelurahan.
 - b) Mengarsipkan perekaman data sesuai Formulir Model (F-01.07)
3. Kabupaten/Kota berkewajiban:
 - a) Menerima dan meneliti permohonan KTP Model (F-01.07).
 - b) Melakukan proses verifikasi ke bank data kependudukan.
 - c) Melakukan proses penerbitan KTP
 - d) Menerima,meneliti dan menandatangani KTP
 - e) Melakukan Laminasi KTP tersebut.
 - f) Menyerahkan KTP ke penduduk yang bersangkutan.

Selain standar pelayanan, biaya pelayanan juga perlu diperhatikan. Dalam pelaksanaan pelayanan Kartu Tanda Penduduk pada Kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang, masyarakat dan aparat senantiasa dihadapkan kepada persoalan mengenai berapa besarnya pembiayaan yang harus dikeluarkan masyarakat untuk menghasilkan dan merealisasikan pelaksanaan pelayanan Kartu Tanda Penduduk.

Biaya merupakan pengorbanan sumber ekonomi yang diukur dalam satuan barang, yang telah terjadi atau kemungkinan akan terjadi untuk mencapai tujuan tertentu. Pembiayaan dapat diduga terjadinya pada masa yang akan datang, maka pembiayaan yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah pembiayaan yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk memperoleh pelayanan Kartu Tanda Penduduk pada Kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang.

Dengan demikian, pembiayaan yang dikeluarkan untuk memperoleh pelayanan Kartu Tanda Penduduk harus merupakan pembiayaan/ pendanaan yang sifatnya terjangkau bagi masyarakat sehingga tidak memberatkan masyarakat untuk memperoleh pelayanan Kartu Tanda Penduduk.

Pada dasarnya sistem pelayanan Kartu Tanda Penduduk pada Kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang kepada masyarakat dilakukan dalam satu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat:

1. Sederhana

2. Terbuka.
3. Lancar
4. Tepat
5. Lengkap
6. Wajar
7. Terjangkau

Dengan sistem pelayanan Kartu Tanda Penduduk pada Kantor kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang seharusnya memperhatikan beberapa faktor agar dapat menimbulkan kepuasan kepada masyarakat yang memperoleh pelayanan. Berdasarkan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/2004, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang *relevan, valid, dan reliable*, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat seperti yang dicantumkan dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/2004 yaitu:

- a. Prosedur pelayanan, yakni kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- b. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
- c. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
- d. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

- e. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
- f. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- g. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan yang dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
- h. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/ status masyarakat yang dilayani.
- i. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
- j. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
- k. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
- l. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
- m. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
- n. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

B. Definisi Operasional Variabel

Berdasarkan permasalahan dari penelitian ini maka yang dimaksud dengan kualitas pelayanan adalah kegiatan pelayanan yang diberikan kepada seseorang

sesuai dengan peraturan yang berlaku. Untuk lebih jelasnya dapat dipecah ke dalam beberapa sub variabel sebagai berikut:

1. *Reliability* (Keandalan) adalah suatu kemampuan untuk memberikan jasa atau kemampuan seorang aparat dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan baik dan benar sehingga masyarakat yang dilayani merasa puas karena keinginannya tercapai, sehingga kepercayaan dari masyarakat semakin besar.
2. *Responsiveness* (Daya tanggap) adalah suatu respon aparat dalam membantu masyarakat serta memberikan pelayanan yang cepat dan tanggap. Pengukuran terhadap daya tanggap ini digunakan indikator cepat tanggap terhadap permohonan masyarakat dan cepat dan tanggap terhadap keluhan masyarakat
3. *Assurance* (Jaminan) adalah suatu kemampuan petugas atau aparat terhadap ketepatan waktu pelayanan, biaya, kemungkinan terjadinya kerusakan kondisi barang, sehingga perlu ada kepastian dan jaminan terhadap masyarakat maka perlu perlindungan untuk mengurangi resiko yang mungkin merugikan masyarakat dalam hal mengurus Kartu Tanda Penduduk
4. *Empathy* (Empati) adalah memiliki rasa tanggung jawab untuk membantu masyarakat yang akan mengurus Kartu Tanda Penduduk dan dapat mengetahui keinginan masyarakat dengan memberikan perhatian yang bersifat individual, kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan masyarakat. Pengukuran terhadap empati ini digunakan indikator

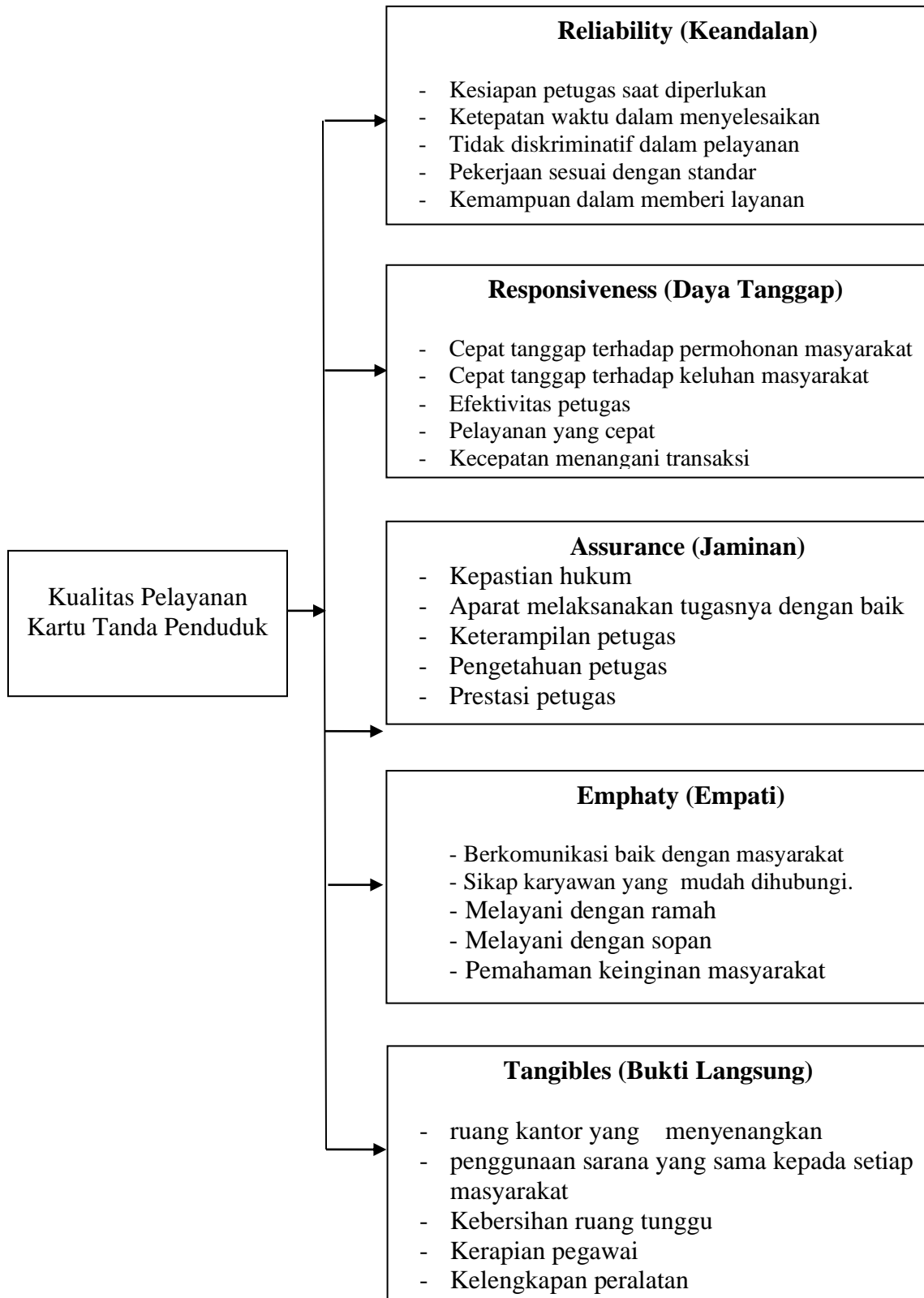
berkomunikasi baik dengan masyarakat dan sikap karyawan yang mudah dihubungi.

5. *Tangibles* (Bukti Langsung) adalah suatu bentuk penampilan fisik, peralatan personal, media komunikasi dan hal – hal yang lainnya yang bersifat fisik. Pengukuran terhadap bentuk fisik ini digunakan indikator ruang kantor yang menyenangkan dan penggunaan sarana yang sama kepada setiap masyarakat.

C. Model Penelitian

Untuk mengetahui tingkat pemahaman mengenai kualitas pelayanan KTP diperlukan berbagai indikator agar informasi yang ada dapat dijadikan acuan yang bermakna pada parameter yang digunakan sebagai perbandingan antara fakta dan standar.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, berikut digambarkan alur model penelitian berdasarkan teori yang dijelaskan oleh Parasuraman (1990 : 26).



Gambar 1. Bagan Model Penelitian

D. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan pada model penelitian tersebut diatas, maka pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kualitas pelayanan kartu tanda penduduk Pada kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang ditinjau dari dimensi keandalan (*Reliability*)?
2. Bagaimana kualitas pelayanan kartu tanda penduduk Pada kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang ditinjau dari dimensi daya tanggap (*Responsiveness*)?
3. Bagaimana kualitas pelayanan kartu tanda penduduk Pada Kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang ditinjau dari dimensi jaminan (*Assurance*)?
4. Bagaimana kualitas pelayanan kartu tanda penduduk Pada Kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang ditinjau dari dimensi empati (*emphaty*)?
5. Bagaimana kualitas pelayanan kartu tanda penduduk Pada Kantor Kelurahan Benteng Sawitto Kecamatan Paleteang Kabupaten Pinrang ditinjau dari dimensi bukti langsung (*Tangibles*)?