

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Pelayanan Publik**

#### **1. Definisi Pelayanan Publik**

Pelayanan publik menurut Sinambela (2006:7) adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Thoha dalam Purba (2009:19), selanjutnya mengartikan pelayanan publik sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang atau institusi tertentu untuk memberikan kemudahan dan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Menurut Lay dalam Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara (2012:169), pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum.

Menurut Rasyid dalam Kartikaningdyah (2013:4), pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta

menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama

Mengikuti definisi tersebut menurut Ratminto & Winarsih (2005:5), pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa layanan, 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 rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik menjelaskan konsep pelayanan publik adalah: *“Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan”*.

Berdasarkan penjelasan konsep pelayanan publik diatas, Penulis menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara dalam rangka mensejahterakan rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Jenis-Jenis Pelayanan Publik**

Jenis Pelayanan Publik berdasarkan Keputusan MENPAN No 63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok pelayanan publik (Rahmayanty, 2013:85):

- a. Kelompok Pelayanan Administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Pernikahan, Akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan atau Penguasaan Tanah dan sebagainya.
- b. Kelompok Pelayanan Barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.
- c. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

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

Menurut Ratminto & Winarsih (2005:243), asas pelayanan publik merupakan hal-hal penting yang harus diperhatikan pada saat mendesain atau mengevaluasi tatacara dan tataaliran pelayanan. Asas-asas ini dapat memberikan pedoman tentang efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas. Sebagaimana dicantumkan dalam

pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa dalam rangka upaya memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat terdapat asas-asas yang harus dijadikan pedoman dalam pelayanan publik oleh aparat pemerintah (Jurnal Aparatur Negara, 2012:174).

Adapun Asas-asas pelayanan publik dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

**Tabel 2.1 Asas-Asas Pelayanan Publik**

No	Asas Pelayanan	Penjelasan
1	Asas Kepentingan Umum	Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan golongan
2	Asas Kepastian Hukum	Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggara
3	Asas Kesamaan Hak	Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
4	Asas Keseimbangan Hak dan Kewajiban	Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.
5	Asas Keprofesionalan	Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.
6	Asas Partisipatif	Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
7	Asas Persamaan Perlakuan/tidak diskriminatif	Setiap warga Negara berhak memperoleh pelayanan yang adil
8	Asas Keterbukaan	Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.
9	Asas Akuntabilitas	Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
10	Asas Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok rentan	Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan
11	Asas Ketepatan Waktu	Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan
12	Asas Kecepatan, Kemudahan dan Keterjangkauan	Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Sumber: Jurnal Aparatur Negara, (2012:174).

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai Asas pelayanan publik, Penulis menyimpulkan bahwa asas pelayanan publik merupakan hal-hal dasar yang harus dimengerti dan dilaksanakan oleh penyelenggara layanan publik yang mana nilai-nilai dan caramemberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat harus diterapkan baik pada saat mendesain atau mengevaluasi penyelenggaraan pelayanan publik sehingga akan memudahkan dalam meningkatkan efektifitas, edisensi dan akuntabilitas pelayanan publik

#### **4. Prinsip Pelayanan Publik**

Menurut Ratminto & Wianarsih (2005:243), prinsip dasar pelayanan publik adalah hal-hal yang penting yang harus diperhatikan pada saat mendesain atau mengevaluasi suatu pelayanan yang diselenggarakan. Prinsip-prinsip ini akan dapat memberikan pedoman tentang perlu atau tidaknya suatu jenis pelayanan.

Adapun prinsip-prinsip pelayanan publik tersebut menurut Osborn don Gaebler dalam Kartikaningdyah (2013:5), yaitu:

1. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan tidak perlu harus selalu menjadi pelaksana dalam berbagai urusan pemerintahan tetapi cukup sebagai penggerak.
2. Sebagai badan yang dimiliki masyarakat luas, pemerintah bukan hanya senantiasa melayani publik tetapi juga memberdayakan segenap lapisan secara optimal.
3. Sebagai pemilik wewenang untuk mengkompetisikan berbagai lapisan, pemerintah hendaknya tetap menyuntikkan ide pembangunan tetapi dalam misinya ini tetap diberi kebebasan berkarya kepada berbagai lapisan tersebut

agar hasil dan berbagai masukan dapat ditampung, dalam rangka pemenuhan kebutuhan bersama. Dengan demikian berbagai pihak bukan hanya sekedar menghabiskan anggaran tetapi menemukan pertumbuhan kembangnya.

4. Pemerintah sebagai pembangkit partisipasi seluruh lapisan masyarakat juga mampu melihat dan mengantisipasi keadaan dalam arti lebih baik mencegah akan terjadinya berbagai kemungkinan kendala daripada menanggulangi dikemudian hari.
5. Dengan kewenangannya, pemerintah yang terdesentralisasi mampu menyerahkan sebagian urusan pemerintahannya, sehingga kekakuan aturan dari pemerintah pusat yang lebih atas dapat berganti mengikut sertakan daerah-daerah, dimana diharapkan terbentuk tim kerja yang optimal dan potensial.
6. Pemerintah sudah waktunya berorientasi pasar, dimana kecenderungannya penyelewengan dan korupsi relatif kecil sehingga untuk itu diperlukan perubahan aturan agar lebih efektif dan efisien melalui pengendalian mekanisme pasar itu sendiri.

Dalam keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, disebutkan bahwa prinsip-prinsip pelayanan publik meliputi: a) kesederhanaan, b) kejelasan, c) kepastian waktu, d) akurasi, e) keamanan, f) tanggung jawab), g) kelengkapan sarana dan prasarana, h) kemudahan akses, i) kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, j) kenyamanan. Dalam transaksi bisnis kepuasan terhadap kualitas pelayanan kepada pelanggan tidak berbeda dari keputusan tersebut dan prinsip tersebut dapat diadopsi sebagai acuan dalam memberikan pelayanan.

Dalam keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, disebutkan bahwa prinsip-prinsip pelayanan publik dimana adanya transaksi antara pemberi layanan dan penerima pelayanan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Kesederhanaan, artinya prosedur untuk menyelesaikan urusan tidak berbelit-belit, mudah dilaksanakan serta dipahami. Pengguna jasa layanan tidak harus bertanya-tanya terus, terkait dengan metode dan prosedur. Dengan demikian mereka merasa enak dan tidak menggerutu.
- b) Kejelasan, artinya persyaratan-persyaratan administratif yang dibutuhkan untuk proses pelayanan jelas (tidak menimbulkan persepsi yang berbeda-beda). Juga adanya kejelasan kewenangan pihak atau unit yang melayaninya serta kejelasan kepada siapa, di mana, kapan agar supaya pelanggan mudah apabila terjadi keluhan/komplain.
- c) Ketepatan waktu dalam pengurusan yang sudah disepakati dan menjadi suatu ukuran pasti, kapan harus selesai. Sehingga pihak pelanggan dapat merencanakan tindakan selanjutnya.
- d) Akurasi, artinya bahwa produk pelayanan diterima oleh pelanggan benar dan tepat serta sah.
- e) Keamanan, maksudnya produk pelayanan yang mungkin bisa terdiri dari barang, dokumentasi, jasa akan diterima oleh pelanggan dengan rasa aman dan adanya kepastian hukum.
- f) Tanggung jawab, artinya penyelenggara pelayanan (perusahaan/perorangan) bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan serta penyelesaian urusan apabila terjadi permasalahan.

- g) Kelengkapan sarana dan prasarana yaitu ketika terjadi proses maupun prosedur pelayanan maka tersedia sarana atau prasarana yang diperlukan yang mendukung lancarnya pelayanan. Kemudahan akses. Apabila pihak yang dilayani membutuhkan data atau informasi maka data tersebut mudah untuk diperoleh.
- h) Kemudahan akses untuk tempat artinya pelanggan mudah untuk mencari tempat dimana lembaga berada.
- i) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan artinya orang-orang yang berurusan dengan proses pelayanan harus mempunyai mental dan melakukan tindakan disiplin, sopan dan ramah dalam melayaninya. Disiplin dapat berarti disiplin waktu sesuai yang ditentukan, disiplin tempat, dimana harus sesuai, disiplin prosedur.
- j) Kenyamanan artinya tersedianya tempat layanan yang dapat memberikan rasa nyaman kepada pelanggan. Tempat atau ruang tunggu yang representatif, lingkungan yang bersih, indah dan rapi. Masih dalam upaya peningkatan kepuasan pada pelanggan maka dalam konsep pelayanan ada dikenal mengenai standar kualitas pelayanan. Pada dasarnya penentuan standar tersebut akan sangat tergantung pada pemberi layanan untuk dapat memenuhi kepuasan pelanggan. Tentu saja berbeda antara satu dengan lainnya. Perbedaan tersebut antara lain karena: perbedaan jenis produk layanan, tingkat kesulitan, jasa pelayanan, perbedaan tempat serta fasilitas yang ada.

Berdasarkan penjelasan mengenai prinsip pelayanan publik diatas, Penulis menyimpulkan bahwa prinsip pelayanan publik adalah hal yang harus dijadikan sebagai pegangan dalam menyelenggarakan pelayanan publik, dimana merupakan

suatu konsistensi dari upaya memberikan kepuasan pada masyarakat dengan adanya kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, kenyamanan dalam semua aspek penyelenggaraan pelayanan.

## **5. Standar Pelayanan Publik**

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, setiap penyelenggaraan 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 atau penerima layanan. Menurut Surjadi (2012:63), standar pelayanan yang ditetapkan hendaknya realistis, karena merupakan jaminan bahwa janji atau komitmen yang dibuat dapat dipenuhi jelas dan mudah dimengerti oleh para pemberi dan penerima layanan.

Adapun standar Pelayanan menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 sekurang-kurangnya meliputi:

- a) Prosedur pelayanan: Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b) Waktu Pelaksanaan: Waktu pelaksanaan yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan dengan penyelesaian sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan

- c) Biaya Pelayanan: Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan
- d) Produk Pelayanan: Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
- e) Sarana dan Prasarana :Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik
- f) Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan,keahlian,keterampilan,sikap,dan perilaku yang dibutuhkan.

Berdasarkan penjelasan diatas mengenai standar pelayanan publik, penulis menyimpulkan bahwa standar pelayanan publik merupakan komitmen yang sudah dibakukan dimana dapat dimengerti dan jelas dan harus dipatuhi oleh si pemberi layanan yaitu penyelenggara layanan publik maupun penerima layanan yaitu masyarakat.

## **B. Tinjauan Kualitas Pelayanan**

### **1. Pengertian Kualitas Pelayanan**

Menurut Siregar dalam Indriyati (2012:31), kualitas pelayanan dapat dicapai dengan menetapkan dan mengendalikan karakteristik mutu pelayanan serta karakteristik penghantaran pelayanan. Karakteristik mutu pelayanan adalah ciri pelayanan yang dapat diidentifikasi, yang diperlukan untuk mencapai kepuasan konsumen. Ciri tersebut dapat berupa psikologis, orientasi waktu, etika dan teknologi.Menurut Patton dalam Sinambela (2006:8), pelayanan yang berkualitas dilakukan dengan konsep 'layanan sepenuh hati'. Layanan sepenuh hati berasal

dari sendiri yang mencerminkan emosi, watak, keyakinan, nilai, sudut pandang, dan perasaan.

Menurut Sinambela (2006:44), kualitas pelayanan dapat dipacu dengan penerapan Manajemen Mutu Terpadu (MMT), yang mana bukan hanya diterapkan pada organisasi bisnis, tetapi telah diadaptasi pada berbagai organisasi publik dan nonprofit. Pada tingkat global hal ini memaksa negara berkembang untuk berupaya meningkatkan daya saingnya (*competitive advantage*) dalam menyediakan pelayanan khususnya pelayanan aparatur.

Menurut Zeithamal dkk, dalam Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara, (2012:170), mengenai kualitas pelayanan, "*The service quality can be defined as the extent of discrepancy between customers expectations and their perception*".

Kualitas pelayanan dibentuk oleh dua elemen yaitu: pelayanan yang diharapkan (*expected service*) dan pelayanan yang diterima (*perceived service*). Kedua elemen tersebut bila dibandingkan akan mengarah kepada penilaian kualitas pelayanan yang diberikan, sebagaimana penilaian Parasuraman, et, al bahwa: jika kenyataan (*perceived*), maka layanan tidak bermutu dan apabila kenyataan sama dengan harapan, maka layanan disebut memuaskan.

Berdasarkan pengertian kualitas pelayanan menurut beberapa ahli diatas, Penulis menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan merupakan segala sesuatu yang berkaitan dengan baik-buruknya suatu jenis pelayanan dimana merupakan hasil penilaian masyarakat pada pelayanan yang mereka terima dan pelayanan yang mereka harapkan.

## 2. Pengukuran Kualitas Pelayanan

Menurut Lenvinne dalam Ratminto & Winarsih (2005:175), yang menjadi ukuran dalam kualitas pelayanan adalah *responsiveness*, *responsibility*, *accountability*, yang semua indikator ini lebih berorientasi pada proses, kemudian Zeithaml, Parasuraman & Berry menjelaskan adanya 5 dimensi dalam kualitas pelayanan yaitu *tangibles* yang berorientasi pada hasil, dan *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *emphaty* yang berorientasi pada proses (Ratminto & Winarsih 2005:178).

Menurut Zeithaml, Parasuraman & Berry dalam Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara (2012:170), menyimpulkan terdapat 5 (lima) dimensi SERVQUAL dalam kualitas pelayanan sebagai berikut:

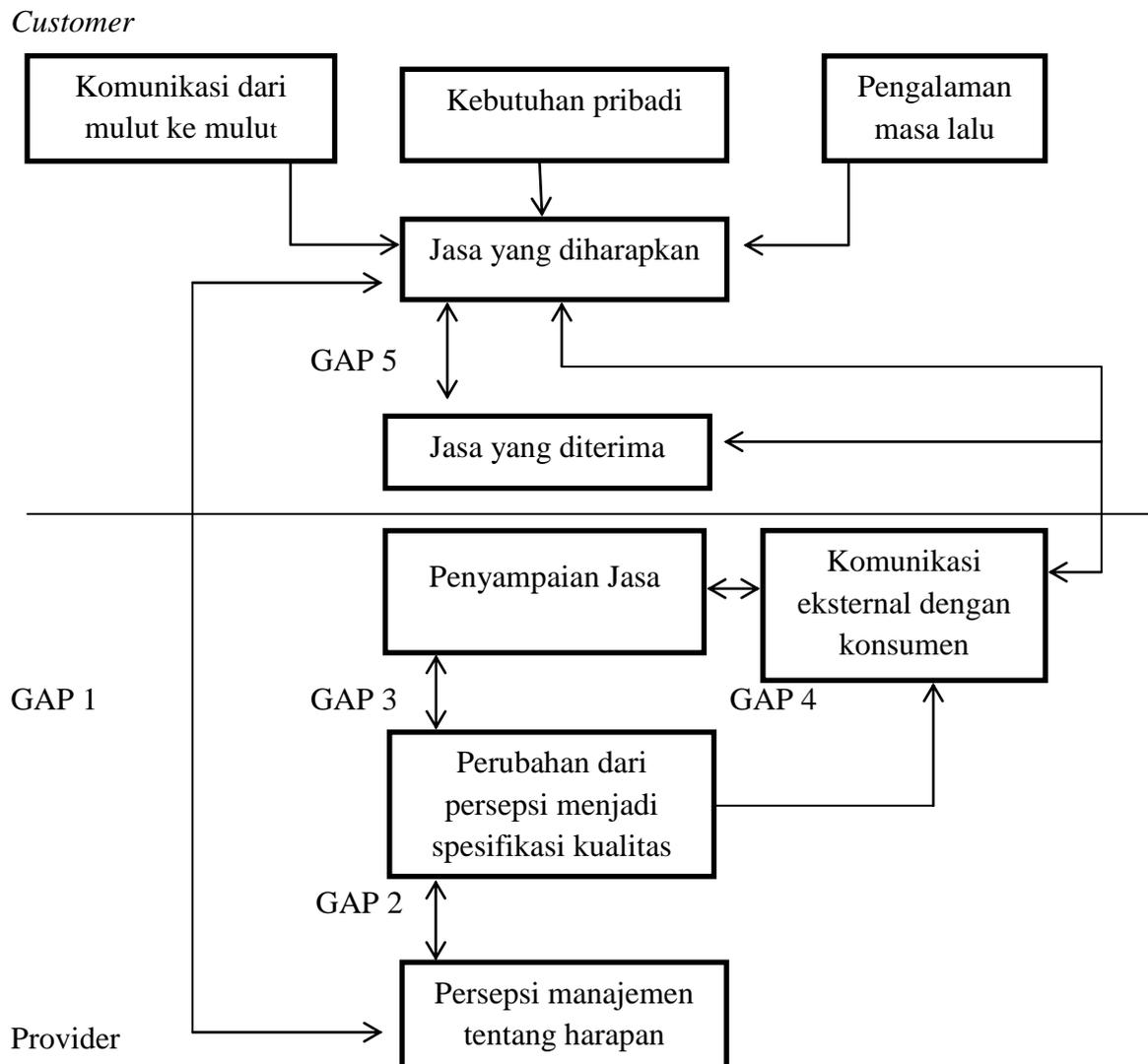
1. *Tangibles*, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa, yang meliputi fasilitas fisik (gedung, dan lain sebagainya), perlengkapan dan peralatan yang digunakan (teknologi), serta penampilan pegawainya.
2. *Reliability*, atau keandalan yaitu kemampuan organisasi untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan yang berarti ketepatan waktu, pelayanan yang sama untuk semua pelanggan tanpa kesalahan, sikap yang simpatik, dan dengan akurasi yang tinggi.
3. *Responsiveness*, atau ketanggapan yaitu suatu kemampuan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (*responsif*) dan tepat kepada pelanggan,

dengan penyampaian informasi yang jelas. Membiarkan konsumen menunggu tanpa adanya suatu alasan yang jelas menyebabkan persepsi negatif dalam kualitas pelayanan.

4. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan. Terdiri dari beberapa komponen antara lain, komunikasi (*communication*), kredibilitas (*credibility*), keamanan (*security*), kompeten (*competence*), dan sopan santun (*courtesy*).
5. *Empathy*, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen. Dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Salah satu model yang digunakan untuk mengukur kualitas pelayanan adalah model yang dikembangkan Parasuraman, Zeithaml dan Berry yang dikenal dengan model PZB. Ketiga peneliti ini mengidentifikasi adanya lima gap (kesenjangan) yang menyebabkan kegagalan dalam penyampaian jasa. Adapun model kesenjangan oleh Parasuraman, Zeithaml dan Berry dapat dilihat dalam gambar dibawah ini ( Prsetyo dan Jannah, 2008:34) :

**Bagan 2.1: Model Kesenjangan oleh Parasuraman, Zeithaml dan Berry**



Sumber: Parasuraman et, al dalam Prasetyo dan Jannah (2012:73).

a) Gap Persepsi Manajemen (GAP 1)

Yaitu adanya perbedaan antara pengguna jasa dengan persepsi manajemen mengenai harapan pengguna jasa.

b) Gap antara persepsi manajemen tentang harapan konsumen dan spesifikasi kualitas jasa (GAP 2).

Terjadi karena para manajer menetapkan spesifikasi kualitas jasa berdasarkan apa yang mereka percayai sebagai yang diinginkan konsumen. Padahal pendapat tersebut belum tentu akurat. Sehingga tidak terjalin interaksi langsung antara manajemen dengan konsumen.

c) Gap antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa (GAP 3)

Terjadi karena adanya ambiguitas peran, konflik peran, kesesuaian pegawai dengan tugas, teamwork, kesesuaian teknologi yang digunakan pegawai, dan *perceived control*.

d) Gap antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal (GAP 4)

Seringkali harapan para konsumen dipengaruhi oleh iklan dan pernyataan misi atau janji yang dibuat oleh perusahaan. Risiko yang dihadapi perusahaan adalah apabila janji yang diberikan ternyata tidak dapat dipenuhi.

e) Gap antara jasa yang dirasakan dan jasa yang diharapkan (GAP 5)

Gap ini terjadi apabila konsumen mengukur kinerja atau prestasi perusahaan dengan cara yang berlainan atau bisa juga keliru mempersepsikan kualitas jasa tersebut.

Pendekatan kedua yang digunakan dalam menilai pelayanan adalah pendekatan yang berorientasi pada penyedia pelayanan. Pendekatan ini oleh Cronin dan Terry disebut sebagai pendekatan *service performance* atau *serperf*. Ukuran pelayanan ditentukan oleh penyedia pelayanan berupa standar pelayanan minimal (SPM). Penyelenggaraan pelayanan yang baik dilakukan apabila pelayanan tersebut memenuhi persyaratan sebagaimana yang ditentukan sebelumnya.

Kemudian model pengukuran pelayanan dapat pula dilakukan dengan tidak berfokus pada persepsi pelanggan atas harapan dan penerimaan pelayanan sebagaimana dikembangkan oleh Parasuraman *et.al*. Pengukuran kualitas layanan yang dilakukan Cronin dan Taylor berbeda dengan Parasuraman *et.al* mereka mengajukan konsep yang disebut kinerja pelayanan (*service performance*) yaitu pengukuran kualitas layanan yang tidak lagi mengukur selisih persepsi dengan ekspektasi konsumen melainkan dengan basis kinerja tanpa ekspektasi. Penelitian Cronin dan Taylor menguji ekspektasi pelanggan, persepsi dari kinerja penyedia layanan, pengukuran tingkat kepentingan dalam membangun empat alternatif yaitu pengukuran dari kualitas layanan, pengukuran langsung dari *service quality*, pengukuran kepuasan pelanggan dan niat pembelian (Suwardi, 2012:2).

Menurut Ratminto & Winarsih (2005:174), terdapat indikator-indikator sebagai ukuran penyusun kualitas kinerja dalam pelayanan publik. Beberapa diantara indikator tersebut dijelaskan oleh beberapa Ahli antara lain:

a. Mc Donald & Lawton: *Output Oriented measures, throughput, efficiency, effectiveness.*

1. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.

2. *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi

b. Salim & Woodward : *economy, efficiency, effectiveness, equity.*

1. *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumber daya yang sedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik
  2. *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
  3. *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi
  4. *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek pemerataan.
- c. Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik: Asas Pelayanan, Prinsip pelayanan dan standar pelayanan.
- d. Gibson, Ivanceich & Donnelly (1990): Kepuasan, Efisiensi, Produksi, Perkembangan, Keadaptasian, dan Kelangsungan hidup.

### **C. Tinjauan Pelayanan Prima**

#### **1. Pengertian Pelayanan Prima**

Pelayanan prima merupakan pelayanan yang sangat baik dan atau pelayanan yang terbaik, disebut sangat baik karena sesuai dengan standar pelayanan yang berlaku atau dimiliki oleh instansi yang memberikan pelayanan. Menurut Sutopo & Suryanto A dalam Budiarta Dkk (2003:38), pelayanan prima dalam hal ini pelayanan sesuai dengan harapan pelanggan. Menurut Wilkie dalam Surjad

(2012:49), pelayanan yang prima berarti pelayanan yang mampu memuaskan pelanggan

Menurut Rahmayanty (2013:17), layanan prima memiliki beberapa definisi yaitu:

1. Layanan prima adalah pelayanan yang sangat baik dan melampaui harapan pelanggan.
2. Layanan prima adalah pelayanan yang memiliki ciri khas kualitas (*quality nice*): Ciri khas kualitas yang baik meliputi kemudahan, kecepatan, ketepatan, kehandalan dan *emphaty* dari petugas pelayanan dalam pemberian dan penyampaian pelayanan kepada pelanggan yang berkesan kuat yang dapat langsung dirasakan pelanggan waktu itu dan saat itu juga.
3. Layanan Prima adalah pelayanan dengan standar kualitas yang tinggi dan selalu mengikuti perkembangan kebutuhan pelanggan setiap saat, secara konsisten dan akurat (handal).
4. Layanan Prima adalah pelayanan yang memenuhi kebutuhan praksis (*practical needs*) dan kebutuhan emosional (*emotional needs*) pelanggan. Kebutuhan praksis meliputi nilai yang dirasakan dengan bentuk berwujud fisik (*tangible*) dan kebutuhan emosional yang dirasakan kepada fisiologis pelanggan. Kualitas pelayanan berhubungan erat dengan pelayanan yang sistematis dan komprehensif yang lebih dikenal dengan konsep pelayanan prima.

Berdasarkan uraian mengenai pelayanan prima diatas, penulis menyimpulkan bahwa pelayanan prima adalah pelayanan yang sangat baik dan melampaui harapan pelanggan dimana memenuhi kebutuhan praksis dan kebutuhan emosional pelanggan dan memiliki standar pelayanan yang tinggi.

## **2. Rancangan Pelayanan Prima**

Ada 5 (lima) hal pokok dalam merancang pemberian pelayanan prima menurut Rahmayanty (2013:146) :

### **1. Regulasi Layanan (*Service Regulation*)**

Perusahaan apa pun harus menyusun dan mengembangkan jasa pelayanan pada pelanggan mencakup sistem, aturan, keputusan, prosedur, dan tata cara pelayanan dan keluhan agar memudahkan dalam standar pelaksanaan pelayanan serta berguna menyampaikan produk dan atau jasa perusahaan. Idealnya dalam suatu standar pelayanan dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya mereka lakukan dalam memberikan pelayanan. Keraguan pegawai akan keputusan-keputusan apapun yang harus diambil dengan sendirinya akan hilang sepanjang masih dalam aturan yang termuat dalam standar pelayanan.

Standar pelayanan tersebut juga SOP (*Standart Operating Procedures*) perlu dibuat untuk menghindari terjadinya variasi dalam proses pelaksanaan kegiatan oleh pegawai yang akan mengganggu kinerja organisasi secara keseluruhan. Adapun manfaat SOP yaitu memberikan jaminan kepada masyarakat akan kualitas pelayanan yang dipertanggungjawabkan, memberikan fokus pelayanan kepada pelanggan atau masyarakat, menjadi alat komunikasi antara pelanggan dengan penyedia pelayanan, menjadi alat untuk mengukur kinerja pelayanan serta menjadi alat evaluasi kinerja pelayanan, untuk standarisasi sehingga mengurangi kelalaian, membantu staf lebih mandiri, meningkatkan akuntabilitas, menciptakan

ukuran standard kinerja, memperjelas persyaratan dan target pekerjaan serta bagi pimpinan menyediakan mekanisme informasi dalam perumusan strategi.

## 2. Fasilitas-fasilitas layanan (*Services Facilities*)

Menyangkut fasilitas utama dan pendukung, ada perlengkapan pelayanan, serta akomodasi, *tools*, alat bantu, *product knowledges*, mesin, peralatan, teknologi, wc, ruang, gedung, dan sebagainya.

## 3. Peranan Tim Pengarah (*Advisory Team*)

Tim pengarah adalah penanggung jawab tertinggi manajemen, pimpinan, dapat dari seorang *public relation*, atau Manajer Operasional, yang memiliki peranan dalam manajemen pelayanan prima diantaranya sebagai berikut:

- a) Membuat perencanaan dan persiapan yang teratur mengenai sistem pelayanan, tata cara kerja pelayanan, prosedur pelayanan dalam usaha untuk mewujudkan atau mencapai tujuan-tujuan yang telah ditentukan.
- b) *Monitoring* (supervisi) atau pengawasan dengan tujuan agar manajemen pelayanan prima apa sudah sesuai dengan tujuan dan sesuai dengan peta perencanaan yang telah disusun dan ditetapkan, dan juga menjadi pantauan bila perubahan strategi di lapangan bila diperlukan dan darurat.
- c) Memberikan motivasi dan dorongan serta mengadakan pendidikan dan pelatihan bagi peningkatan kualitas pegawai, memperhatikan kesejahteraan pegawai serta pengawasan dan pengendalian sistem.
- d) Menjadi contoh dan teladan dalam sikap kepercayaan, kejujuran, komitmen dan integritas (*Trust, commitment, dan integrity*). Komitmen dan keteladanan

nyata jajaran manajemen harus tetap terpelihara agar citra personal dan perusahaan dapat terjaga baik.

- e) Meningkatkan pengetahuan, wawasan, pergaulan, wawasan, pergaulan, perbandingan, dan kompetensi dengan banyak mengikuti berbagai *networking* dan tergabung dalam asosiasi atau ikatan
- f) Melaksanakan konsep PDCA (*Plan, Do, Check, Action*) sebagai siklus manajemen mutu dalam merencanakan, mengorganisir, melaksanakan, mengamati, mengobservasi, mengidentifikasi, menasehati (*advising*), menyelidiki (*probing*), menafsirkan (*interpreting*), menilai (*evaluating*).
- g) Memecahkan masalah dan memperoleh tatanan yang bersifat operasional. Adanya sistem reward atau penghargaan dan *recognition* bagi para pahlawan yang selalu mengedepankan mutu yang jelas dan adil.
- h) Tim *advisory* harus memberikan saran-saran yang bersifat usul, pemecahan masalah, pengarahan masalah dan kesimpulan terhadap permasalahan yang terjadi, sistem yang sedang berjalan maupun kepada petugas layanan atau pegawai lainnya.
- i) Pimpinan harus memberikan penuh kepada pegawai yang bertugas dimana jika pegawai melakukan kesalahan harus diberi kesempatan menyelesaikan permasalahannya sendiri

#### 4. Mudah-Murah-Cepat-Manfaat (*Simple-Cheap-Fast-Benefit*)

- a. Mudah (Simple) :Kemudahan memperoleh pelayanan, kejelasan informasi, pelanggan akan semakin puas apabila realtif mudah, nyaman, dan efisien dalam mendapatkan produk atau layanan.

- b. Murah (*Cheap*): Hemat waktu dan tenaga, murah harga dengan kualitas dan manfaat yang baik. “*Value is what I get for what I give*”, pelanggan menilai *value* berdasarkan besarnya manfaat yang diterima dibandingkan dengan pengorbanan yang dikeluarkan baik dalam bentuk besarnya uang yang dikeluarkan, waktu, dan usahanya.
- c. Cepat (*Fast*): Kecekatan petugas dalam pelayanan.

#### 5. Budaya Pemberi Layanan

- a. Kesadaran pribadi untuk memberikan pelayanan sebaik mungkin.
- b. Memberikan pelayanan dengan penuh antusias.
- c. Memperbaiki dan meningkatkan kinerja pelayanan dari waktu ke waktu
- d. Pelayanan harus mampu memberikan nilai tambah.
- e. Pelayanan harus menarik, berkesan, namun tidak berlebihan.
- f. Memberikan perhatian dan kepedulian kepada pelanggan secara optimal
- g. Pelayanan yang telah diberikan harus selalu di evaluasi secara rutin.

Berdasarkan uraian mengenai pelayanan prima diatas, penulis menyimpulkan bahwa pelayanan prima adalah pelayanan yang sangat baik dan melampaui harapan pelanggan dimana memenuhi kebutuhan praksis dan kebutuhan emosional pelanggan dan memiliki standar pelayanan yang tinggi.

#### **D. Tinjauan Kepuasan Pelanggan**

Menurut Wilkie dalam Surjadi (2012:49) , kepuasan pelanggan merupakan suatu tanggapan emosional pada evaluasi terhadap pengalaman konsumsi produk atau jasa, sedangkan Engel mendefinisikan kepuasan pelanggan sebagai evaluasi

purnabeli dimana, alternatif yang dipilih sekurang-kurangnya sama atau melampaui harapan pelanggan sedangkan ketidaksesuaian timbul apabila hasil (outcome) tidak memenuhi harapan. Selanjutnya Tjiptono mengartikan kepuasan pelanggan merupakan titik pertemuan antara “tujuan organisasi” (pemberi layanan) dengan “kebutuhan dan keinginan pelanggan” (penerima layanan). Tujuan organisasi menghasilkan produk sesuai dengan nilai produk bagi pelanggan sedangkan kebutuhan dan keinginan adalah harapan pelanggan terhadap produk (Surjadi, 2012:49).

Berdasarkan uraian diatas mengenai kepuasan pelanggan maka Penulis menyimpulkan bahwa kepuasan pelanggan adalah respon pelanggan terhadap evaluasi atas pengalaman produk atau jasa yang disesuaikan antara harapan sebelumnya dan kinerja aktual produk yang dirasakan setelah pemakaiannya.

#### **E. Tinjauan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)**

Menurut Surjadi (2012:50), kepuasan pelanggan dapat menunjukkan tingkat kinerja pelayanan, karena itu diperlukan pengukuran indeks kepuasan pelanggan untuk mengetahui tingkat kinerja pelayanan. Untuk mengukur tingkat kinerja pelayanan unit penyelenggara pelayanan dilakukan melalui pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat dengan mengacu pada keputusan Menpan Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

##### **1. Definisi Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)**

Menurut KEPMENPAN NO KEP/25/M PAN/2/M.2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah,

dalam Rahmayanty (2006:96), Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya.

## **2. Unsur Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)**

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam keputusan Men.PAN Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Pedoman Umum Pelaksanaan Pelayanan Publik, yang dikemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang “*relevant, valid*” dan “*reliable*”, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Prosedur Pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan. Berdasarkan Kep.MENPAN No. KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan.
2. Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan yang telah ditetapkan oleh pemberi layanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan dalam menentukan persyaratan, baik teknis maupun administratif harus seminimal mungkin dan dikaji terlebih dahulu agar benar-

benar sesuai atau relevan dengan jenis pelayanan yang diberikan. Harus dihilangkan persyaratan yang bersifat duplikasi dari instansi yang terkait dengan proses pelayanan. Persyaratan tersebut harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket pelayanan.

3. Kejelasan Petugas Pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan Petugas Pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan Petugas Pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan Pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan.
8. Keadilan Mendapatkan Pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan Keramahan Petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan masyarakat secara sopan dan ramah saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran Biaya Pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang telah ditetapkan

11. Kepastian Biaya Pelayanan, yaitu kesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian Jadwal Pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan Lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. Keamanan lingkungan yaitu terjaminnya tingkat keamanan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

## **F. Tinjauan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan**

### **1. Pengertian BPJS**

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial atau BPJS merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelenggarakan Program Jaminan Sosial di Indonesia berlandaskan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011.

Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS dibentuklah BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.

## **2. Pengertian BPJS Kesehatan**

BPJS Kesehatan adalah badan hukum publik yang menyelenggarakan program jaminan kesehatan dan merupakan perusahaan asuransi yang kita kenal sebelumnya sebagai PT Askes. Kinerja BPJS Ini akan diawasi oleh DJSN (Dewan Jaminan Sosial Nasional). BPJS Kesehatan menyelenggarakan program jaminan kesehatan. BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian.

## **3. Pengertian JKN (Jaminan Kesehatan Nasional)**

JKN adalah singkatan dari Jaminan Kesehatan Nasional, JKN merupakan nama program yang akan diselenggarakan BPJS, Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) merupakan bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang diselenggarakan dengan menggunakan mekanisme asuransi kesehatan sosial yang bersifat wajib (*mandatory*) bagi seluruh rakyat Indonesia, maupun untuk warga negara asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia yang pengaturannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar kesehatan masyarakat yang layak yang diberikan kepada setiap orang yang telah membayar iuran atau iurannya dibayar oleh Pemerintah.

## **4. Peserta BPJS Kesehatan**

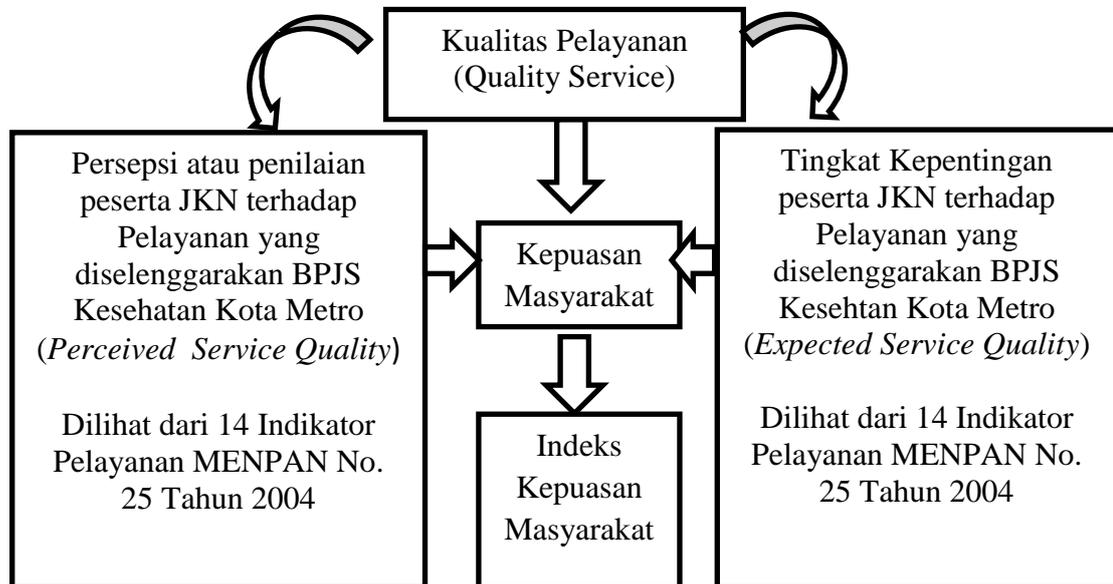
Semua penduduk Indonesia wajib menjadi peserta jaminan kesehatan yang dikelola oleh BPJS termasuk orang asing yang telah bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia dan telah membayar iuran.

Peserta kelompok BPJS di bagi 2 kelompok yaitu:

- a. PBI Jaminan Kesehatan : PBI yang selanjutnya disebut Penerima Bantuan Iuran jaminan kesehatan, yaitu PBI adalah peserta Jaminan Kesehatan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagaimana diamanatkan Undang-undang SJSN yang iurannya dibayarkan oleh pemerintah sebagai peserta program Jaminan Kesehatan. Peserta PBI adalah fakir miskin yang ditetapkan oleh pemerintah dan diatur melalui Peraturan Pemerintah.
- b. Bukan PBI Jaminan Kesehatan.

### **G. Kerangka Berfiikir**

Penelitian ini dilatarbelakangi dengan masih rendahnya kualitas pelayanan kesehatan masyarakat yang diselenggarakan dan dikelola oleh perusahaan BUMN di Indonesia seperti PT. Jamsostek (Persero), PT. Taspen (Persero), PT. Asabri (Persero) dan PT. Askes (Persero). Kehadiran BPJS Kesehatan mengganti seluruh badan penyelenggara jaminan sosial tersdahulu dan mereformasi besar-besaran jaminan sosial di Indonesia danmenjamin kesehatan seluruh masyarakat Indonesia baik yang mampu maupun yang miskin sehingga kepesertaan bersifat wajib bagi masyarakat maupun perusahaan, begitupun BPJS Kesehatan Kota Metro bertugas menyelenggarakan pelayanan kepesertaan di dalam wilayah kerjanya yaitu 6 (enam) Kabupaten di Provinsi Lampung, dan untuk memberikan gambaran menyeluruh tentang rencana penelitian ini dan berdasarkan uraian diatas, maka dapat disajikan alur proses penelitian sebagai berikut:

**Bagan 2.2: Kerangka Pikir**

*Sumber: Diolah peneliti, 2015*