

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga Negara atas barang, jasa dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Kondisi obyektif menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kualitas SDM aparatur yang belum memadai. Hal ini terlihat masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media masa.

1. Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan publik dalam Keputusan Menteri PAN No. 25 tentang Pelayanan Publik Tahun 2004 berarti, “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Pasolong (2010:128) Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, kelompok dan/atau organisasi baik langsung maupun

tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Menurut Monir (2003:6) dalam Pasolong (2010:128) mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Sedangkan menurut Sinambela (2005:5) dalam Pasolong (2010:128) Pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Berdasarkan berbagai pendapat di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah aktivitas/kegiatan pemberian layanan yang dilakukan oleh suatu organisasi dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu, yaitu kesejahteraan masyarakat.

2. Asas-asas Pelaksanaan Pelayanan Publik

Pengertian asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggara pelayanan publik. Asas-asas yang dapat dikategorikan sebagai asas-asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis-jenis pelayanan yang mungkin diselenggarakan secara publik. Bersifat umum karena asas-asas ini secara langsung menyentuh hakikat pelayanan publik sebagai wujud dari upaya melaksanakan tugas pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak dan atau tugas pelaksanaan perintah peraturan perundang-undangan. Bersifat adaptif, karena asas-asas ini harus dapat berfungsi sebagai acuan dalam setiap kegiatan administrasi Negara yang

bersentuhan langsung dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat umum, baik di bidang pelayanan administratif, pelayanan jasa, pelayanan barang, ataupun kombinasi dari pelayanan-pelayanan tersebut. Dengan sifat adaptif ini maka asas-asas ini dapat selalu dijabarkan lebih lanjut di dalam penetapan aturan-aturan teknis, baik yang menyangkut sistem, prosedur, standar kualitas, pelayanan keluhan, dan sebagainya dari setiap jenis pelayanan publik. Menurut Mahmudi (2005:234) dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik yaitu:

a) Transparansi

Pemberian pelayanan publik harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

b) Akuntabilitas

Pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

c) Kondisional

Pemberian pelayanan publik harus sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

d) Partisipasi

Mendorong peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

e) Tidak Diskriminatif

Pemberian pelayanan publik tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, status sosial dan ekonomi.

f) Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberian pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana (dalam arti lugas, bukan dengan cara yang tradisional), terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Oleh sebab itulah menurut Ibrahim (2008:19-20) setidaknya mengandung unsur-unsur dasar (asas-asas) antara lain sebagai berikut:

- a. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerima pelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahui dengan baik oleh masing-masing pihak, sehingga tidak ada keragu-raguan dalam pelaksanaannya.
- b. 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 efektivitasnya.
- c. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
- d. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Instansi/Lembaga Pemerintah/Pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka Instansi/Lembaga Pemerintah/Pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberi

peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus berasaskan yakni :

1. Kepentingan umum

Adalah kepentingan orang banyak yang untuk mengaksesnya, tidak mensyaratkan beban tertentu. Kepentingan yang harus didahulukan dari kepentingan-kepentingan yang lain dengan tetap memperhatikan proporsi pentingnya dan tetap menghormati kepentingan-kepentingan lain.

2. Kepastian hukum

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

3. Kesamaan hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

4. Keseimbangan hak dan kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

5. Keprofesionalan

Suatu keahlian dan kemampuan dalam mengerjakan suatu pekerjaan dalam satu bidang.

6. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

7. Persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif

Perlakuan yang didapat dari para pelayan publik sama rata dan tidak melihat dari strata sosial masyarakat tersebut.

8. Keterbukaan

Semua proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami masyarakat baik yang diminta ataupun tidak.

9. Akuntabilitas

Pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok

Fasilitas yang didapat setiap orang sama, tidak ada perlakuan khusus bagi kelompok tertentu.

11. Rentan

Pelayanan publiknya mudah terpengaruh oleh hal-hal yang mengakibatkan ketidakpercayaan masyarakat.

12. Ketepatan waktu

Target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.

13. Kecepatan, kemudahan dan kejangkauan

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi informatika.

Dari asas-asas tersebut terlihat bahwa dalam pelaksanaannya pelayanan publik ditujukan kepada semua masyarakat termasuk masyarakat dengan kebutuhan khusus. Pelayanan publik yang terbaik adalah pelayanan yang dapat menjangkau semua elemen masyarakat. Dengan keadaan tersebut pelayanan publik akan mempermudah masyarakat dalam aktivitasnya.

3. Hakikat Pelayanan Publik

Hakikat pelayanan publik menurut Rahmayanty (2010:86) adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Sedangkan menurut Sedarmayanti (2004:83) Hakikat pelayanan publik yaitu : (a) meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah di bidang pelayanan publik; (b) mendorong upaya pengefektifan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan lebih berdaya guna dan berhasil guna; (c) mendorong tumbuhnya produktivitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam derap langkah pembangunan serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Sementara itu, menurut Ibrahim (2008:19) Hakikat pelayanan publik atau pelayanan umum (pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat luas) antara lain:

- a) Meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi (lembaga) pemerintah/pemerintahan di bidang pelayanan umum;

- b) Mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefisiensikan sistem dan tata laksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna;
- c) Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta partisipasi masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Berdasarkan beberapa pengertian dan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pelayanan prima kepada masyarakat sebagai suatu kewajiban. Dalam hal ini, penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pola penyelenggaraan, biaya pelayanan khusus, biro jasa pelayanan, tingkat kepuasan masyarakat, pengawasan penyelenggaraan, penyelesaian pengaduan dan sengketa serta evaluasi kinerja penyelenggaraan pelayanan publik. Pemberian pelayanan prima kepada masyarakat merupakan perwujudan aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

4. 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.

Menurut Rahmayanty (2010:89-90) standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan

2. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan

3. Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan

4. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5. Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik

6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan publik

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Sedangkan Macaulay dan Cook dalam Pandji Santosa (2008:63), memberikan kiat meningkatkan pelayanan kepada pelanggan yaitu :

1. menciptakan kepemimpinan yang berorientasikan pelanggan (*customer oriented*).
2. Menciptakan citra positif di mata pelanggan.

3. Bersikap tegas tetapi ramah terhadap pelanggan.
4. Mengelola proses pemecahan masalah.
5. Pengembangan budaya persuasi positif dan negosiasi.
6. Mengatasi situasi sulit yang dihadapi pelanggan.

Menurut Surjadi (2009:46), kriteria pelayanan yang memuaskan atau yang disebut dengan pelayanan prima, banyak ragamnya menurut pakar, namun esensi pelayanan prima pada dasarnya mencakup empat prinsip, yaitu CETAK, yang terdiri dari Cepat, Tepat, Akurat, dan Berkualitas. CETAK dalam hal ini maksudnya adalah:

1. Pelayanan harus cepat. Dalam hal ini pelanggan tidak membutuhkan waktu tunggu yang lama.
2. Pelayanan harus tepat. Ketepatan dalam berbagai aspek yaitu: aspek waktu, biaya prosedur, sasaran, kualitas maupun kuantitas serta kompetensi petugas.
3. Pelayanan harus akurat. Produk pelayanan tidak boleh salah, harus ada kepastian, kekuatan hukum, tidak meragukan keabsahannya.
4. Pelayanan harus berkualitas. Produk pelayanannya tidak seadanya sesuai dengan keinginan pelanggan, memuaskan, berpihak, dan untuk kepentingan pelanggan.

Berdasarkan uraian diatas, maka standar pelayanan menjadi faktor kunci dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dapat dikatakan bahwa standar pelayanan publik merupakan suatu tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan

sebagai komitmen atau janji dari penyelenggara pelayanan kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas.

B. Konsep Kepuasan Pelanggan

Menurut Tjiptono dalam Pasolong (2010:144), menyatakan bahwa kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan dan loyalitas pelanggan kepada perusahaan. Sementara itu menurut Kotler dalam Pasolong (2010:145) menyatakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang (pelanggan) setelah membandingkan dengan kinerja yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya. Berdasarkan beberapa pandangan tersebut dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kepuasan pelanggan adalah mencakup perbedaan antara harapan dan kenyataan atau hasil yang dirasakan.

Menurut Kotler dalam Arief (2007:167) menjelaskan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan antara kinerja yang ia rasakan atau alami terhadap harapannya. Sedangkan menurut Gerson dalam Arief (2007:167) kepuasan pelanggan merupakan harapan yang telah terpenuhi atau terlampaui. Dari pendapat para pakar tersebut disimpulkan bahwa secara umum pengertian kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan dilihat dari kesesuaian antara harapan (*expectation*) pelanggan dengan persepsi, pelayanan yang diterima (kenyataan yang dialami).

Menurut Lele dalam Arief (2007:174) pelanggan menilai kepuasan atau ketidakpuasan terhadap suatu produk dengan membandingkan unjuk kerjanya dengan suatu tingkat harapan sebagai acuan yang telah mereka ciptakan atau telah

terdapat di dalam pikiran mereka. Oleh karena itu ada dua cara membuat pelanggan senang, salah satunya kita berusaha agar unjuk kerja produk kita melampaui harapan mereka. Disamping itu kita dapat menurunkan tingkat harapan pelanggan terhadap produk kita sedemikian rupa sehingga mereka akan puas dengan apapun yang kita berikan.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas mengenai kepuasan pelanggan, dapat disimpulkan bahwa kepuasan pelanggan merupakan suatu keadaan dimana keinginan, harapan dan kebutuhan pelanggan dipenuhi. Suatu pelayanan dinilai memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan pelanggan. Pengukuran kepuasan pelanggan merupakan elemen penting dalam menyediakan pelayanan yang lebih baik, lebih efisien dan lebih efektif. Apabila pelanggan merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak efektif dan tidak efisien. Hal ini terutama sangat penting bagi pelayanan publik.

C. Harapan Pengguna Jasa (Pelanggan)

Menurut Olson dan Dover dalam Arief (2007:153) harapan pelanggan atau tingkat kepentingan pelanggan didefinisikan sebagai keyakinan pelanggan sebelum mencoba atau membeli suatu produk jasa yang akan dijadikan standar acuan dalam menilai kinerja produk jasa tersebut. Terdapat dua tingkatan harapan pelanggan, yaitu *adequate service* dan *desired service*. *Adequate service* adalah tingkat kinerja jasa minimal yang masih dapat diterima berdasarkan perkiraan kepada jasa apa yang mungkin akan diterima dan tergantung kepada alternatif yang tersedia. Sedangkan *desired service* adalah tingkat kinerja jasa yang ingin

diterima oleh pelanggan sebagai gabungan dari kepercayaan pelanggan mengenai apa yang harus diterimanya. Bila pelayanan yang diterima pelanggan dibawah *adequate service* pelanggan akan frustrasi dan kecewa. Bila pelayanan yang diterima pelanggan melebihi *desired service* pelanggan akan sangat puas dan merasa dihargai. *Desired service* dipengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya:

1. Keinginan untuk dilayani dengan dengan baik dan benar
2. Pelayanan yang diharapkan pelanggan untuk dilayani dengan baik karena ia melihat pelanggan lain dilayani dengan baik serta dilayani dengan benar, dimana pelayanan yang benar tergantung falsafah individu yang bersangkutan
3. Kebutuhan perorangan
4. Pelayanan yang diharapkan pelanggan karena kebutuhan pelayanan tersebut bersifat mendasar dan terkait dengan kesejahteraan pelanggan
5. Derajat keterlibatan pelanggan
6. Pelayanan minimal yang masih diterima pelanggan karena pelanggan terlibat dalam penyediaan jasa tersebut. Semakin terlibat pelanggan semakin sulit untuk mengeluh sehingga pelanggan harus semakin menerima hasil pelayanan
7. Faktor-faktor yang tergantung situasi
8. Pelayanan minimal yang masih dapat diterima pelanggan karena adanya kemungkinan yang bisa mempengaruhi kinerja jasa yang berada di luar kendali penyedia jasa, misalnya cuaca buruk, bencana alam dan sebagainya
9. Pelayanan yang diberikan
10. Pelayanan minimal yang dapat diterima pelanggan karena pelanggan telah memperkirakan akan mendapatkan pelayanan seperti itu. Pelayanan yang

diperkirakan lebih merupakan perkiraan pelayanan dari pelanggan terhadap transaksi individu daripada keseluruhan hubungan dengan penyedia jasa.

Peranan setiap individu dalam pemberian service sangat penting dan berpengaruh terhadap kepuasan yang dibentuk. Para pelanggan menginginkan nilai maksimal yang dibatasi dengan biaya pencarian serta pengetahuan, mobilitas, dan penghasilan yang terbatas. Mereka membentuk suatu harapan akan nilai dan bertindak berdasarkan hal itu. Kenyataan bahwa jika suatu penawaran memenuhi harapan pelanggan, berarti hal tersebut akan mempengaruhi kepuasan dan kemungkinan mereka menggunakan atau membeli barang atau jasa tersebut kembali.

D. Unsur Kepuasan Pelanggan

Berdasarkan prinsip pelayanan yang telah ditetapkan dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang pedoman umum penyusunan indeks kepuasan pelayanan masyarakat unit pelayanan instansi pemerintah, ada 14 unsur yang relevan, *valid* dan *reliable* sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan pelanggan adalah sebagai berikut:

1. Prosedur Pelayanan

Yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;

2. Persyaratan Pelayanan

Yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;

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. Tanggungjawab Petugas Pelayanan,
Yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan Petugas Pelayanan,
Yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan Pelayanan,
Yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara 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 kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;

10. Kewajaran Biaya Pelayanan,

Yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;

11. Kepastian Biaya Pelayanan

Yaitu kesesuaian 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 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.

E. Kualitas Pelayanan

Kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik. Aplikasi kualitas sebagai sifat dari penampilan produk atau kinerja merupakan bagian utama strategi perusahaan dalam rangka meraih keunggulan yang berkesinambungan, baik sebagai pemimpin pasar ataupun sebagai strategi untuk terus tumbuh.

Menurut Pasolong (2010:132), kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyangkut arti relatif bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasi itu terpenuhi berarti kualitas suatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Oleh karena itu, kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan. (dalam Yogi dan Iksan, 2006:12).

Terdapat lima dimensi kualitas jasa yang dapat dirincikan sebagai berikut menurut Philip Kotler dalam Supranto (2011:231)

1. Keandalan (*reliability*)

Kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.

2. Keresponsifan (*responsiveness*)

Kemauan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan.

3. Keyakinan (*confidence*)

Pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau *assurance*.

4. Empati (*emphaty*)

Syarat untuk peduli, memberi perhatian pribadi bagi pelanggan.

5. Berwujud (*tangible*)

Penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel dan media komunikasi.

Menurut Zeithaml dkk. (2000:82) ada lima dimensi dari kualitas jasa yaitu:

1. *Tangible* (bukti fisik)

Yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal, penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan yang dapat diandalkan keadaan lingkungan sekitarnya merupakan bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa, hal ini meliputi fasilitas fisik (contoh: gedung), perlengkapan dan peralatan yang digunakan (contoh: teknologi);

2. *Reliability* (keandalan)

Yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai dengan 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* (ketanggapan)

Yaitu suatu kebijakan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (responsif) dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas, dan tidak membiarkan pelanggan menunggu lama karena menjadi persepsi yang negatif dalam kualitas pelayanan;

4. *Assurance/Confidence* (jaminan)

Yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada

perusahaan, hal ini meliputi kredibilitas (sifat jujur dan dapat dipercaya), keamanan (bebas dari bahaya, risiko, atau keragu-raguan), kompetensi (penguasaan keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat menyampaikan jasa sesuai dengan kebutuhan pelanggan), dan sopan santun (sikap santun, respek, atensi, dan keramahan)

5. *Emphaty* (empati)

Yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan pelanggan, dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Citra kualitas pelayanan yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi konsumen. Hal ini disebabkan karena konsumenlah yang mengkonsumsi serta yang menikmati jasa layanan, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa. Persepsi konsumen terhadap kualitas jasa merupakan penilaian yang menyeluruh terhadap keunggulan suatu jasa layanan.

F. Tinjauan Indeks Kepuasan Masyarakat

Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) menurut KEPMENPAN NO KEP/25/M.PAN/2/2004 dalam Rahmayanty (2010: 96) 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. Kepuasan adalah hasil dari penilaian konsumen bahwa pelayanan telah memberikan kenikmatan dimana tingkat pemenuhan ini bisa lebih atau kurang. Menurut KEPMENPAN NO KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, kepuasan pelayanan adalah hasil pendapat dan penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik.

Tujuan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) menurut KEPMENPAN NO KEP/25/M.PAN/2/2004 dalam Rahmayanty (2010: 96) adalah untuk mengetahui perkembangan kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi pemerintah yang dilaksanakan oleh instansi yang bersangkutan secara periodik. Dan bagi unit pelayanan di instansi pemerintah, hasil pengukuran dapat digunakan sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik selanjutnya. Dan bagi masyarakat IKM dapat digunakan sebagai gambaran kinerja pelayanan unit yang bersangkutan.

Sasaran Pengukuran Kepuasan Masyarakat (IKM) menurut KEPMENPAN NO KEP/25/M.PAN/2/2004 dalam Rahmayanty (2010: 96-97), yaitu:

1. Tingkat pencapaian kinerja unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Penataan sistem, mekanisme, dan prosedur pelayanan sehingga pelayanan dapat dilaksanakan secara lebih berkualitas, berdaya guna, dan berhasil guna.
3. Tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Manfaat pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) menurut KEPMENPAN NO KEP/25/M.PAN/2/2004 dalam Rahmayanty (2010: 96-97), yaitu:

1. Mengetahui kekurangan masing-masing tingkat kelemahan/unsur penyelenggara pelayanan publik.
2. Mengetahui kinerja penyelenggaraan pelayanan yang telah dilaksanakan oleh unit pelayanan secara periodik.
3. Sebagai bahan penetapan kebijakan yang perlu diambil dan upaya yang perlu dilakukan.
4. Mengetahui IKM secara pelayanan publik pada lingkup pemerintah pusat dan daerah.
5. Memacu persaingan positif antar unit penyelenggara pelayanan pada lingkup pemerintah pusat dan daerah dalam upaya peningkatan kinerja pelayanan.
6. Bagi masyarakat IKM dapat diketahui gambaran tentang kinerja pelayanan unit yang bersangkutan.

Sebagaimana yang tertuang dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang pedoman umum penyusunan indeks kepuasan pelayanan masyarakat unit pelayanan instansi pemerintah, ada 14 unsur yang relevan, valid, dan reliabel sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran tingkat kepuasan yakni :

1. Prosedur Pelayanan

Yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31)

menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) kesederhanaan, yaitu bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh yang meminta pelayanan, (2) Adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur atau tatacara pelayanan, (3) Adanya keterbukaan dalam prosedur pelayanan. Kemudian menurut Carlson dan Schwartz dalam Denhardt (2003 : 61) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Convenience*, yaitu ukuran dimana pelayanan pemerintah adalah mudah diperoleh dan dilaksanakan masyarakat. Sementara itu salah satu unsur pokok dalam menilai kualitas jasa yang dikembangkan Tjiptono (2002 : 14) antara lain (1) *Accessibility and Flexibility*, dalam arti sistem operasional atau prosedur pelayanan mudah diakses dan dirancang fleksibel menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan.

2. Persyaratan Pelayanan

Yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya. Sehubungan dengan hal di atas, dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Adanya kejelasan persyaratan pelayanan baik teknis maupun administrasi, (2) Keterbukaan mengenai persyaratan pelayanan, (3) Efisiensi persyaratan dalam arti bahwa dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pelayanan serta dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan.

3. Kejelasan Petugas Pelayanan

Yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya). Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997 : 2), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain (1) Kemudahan mendapatkan pelayanan yang berkaitan dengan kejelasan dan kemudahan petugas yang melayani, (2) Tanggung jawab yang berkaitan dengan penerimaan pelayanan dan penanganan keluhan dari pelanggan eksternal. Kemudian Zeithaml dkk (2000:82) mengemukakan salah satu dimensi dari kualitas jasa antara lain (1) *Responsiveness*, yaitu kesediaan untuk membantu pelanggan dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang mereka inginkan, (2) *Access*, yaitu mudah melakukan kontak dengan penyedia jasa.

4. Kedisiplinan Petugas Pelayanan

Yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry dalam Ratminto dan Winarsih (2005: 185) mengemukakan beberapa dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolak ukur kualitas pelayanan publik antara lain (1) *Reliable*, yaitu terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat, (2) *credibility*, yaitu sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat. Kemudian menurut Carlson dan Schwarz dalam Denhardt (2003 : 61) mengatakan bahwa ukuran yang komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Reliability* (keandalan), yaitu menilai tingkat dimana pelayanan pemerintah disediakan

secara benar dan tepat waktu, (2) *Personal attention* (perhatian kepada orang), yaitu ukuran tingkat dimana aparat menyediakan informasi kepada masyarakat dan bekerja sungguh-sungguh dengan mereka untuk memenuhi kebutuhan mereka.

5. Tanggungjawab Petugas Pelayanan

Yaitu kejelasan wewenang dan tanggungjawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Kejelasan dan kepastian unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (2) Keterbukaan mengenai satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan.

6. Kemampuan Petugas Pelayanan

Yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Tjiptono (2002 : 14) mengemukakan beberapa unsur untuk menilai kualitas jasa yang antara lain (1) *Profesionalism and Skill*, yang berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan (intelektual, fisik, administrasi maupun konseptual) yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pelanggan secara profesional. Kemudian menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry dalam Ratminto dan Winarsih (2005: 185) mengemukakan beberapa dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolak ukur kualitas pelayanan publik antara lain (1) *competence*, yaitu tuntutan

yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan.

7. Kecepatan Pelayanan

Yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997 : 2), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain (1) Ketepatan waktu pelayanan, dimana hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses. Kemudian dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Keterbukaan waktu penyelesaian, (2) Ketepatan waktu yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

8. Keadilan Mendapatkan Pelayanan

Yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Carlson dan Schwartz dalam Denhardt (2003 : 61) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Fairness* (keadilan), yaitu ukuran tingkat dimana masyarakat percaya bahwa pelayanan pemerintah disediakan sama untuk semua orang. Selanjutnya dalam sendi-sendi pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Keadilan yang merata, yaitu bahwa cakupan/jangkauan

pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan.

9. Kesopanan dan Keramahan Petugas

Yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997 : 2), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain (1) Kesopanan dan Keramahan dalam memberikan khususnya interaksi langsung. Kemudian menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry dalam Ratminto dan Winarsih (2005: 185) mengemukakan beberapa dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolak ukur kualitas pelayanan publik antara lain yaitu (1) *courtesy*, yaitu sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi. Selain itu, menurut Zeithaml dkk (2000:82) salah satu dimensi dari kualitas jasa antara lain (1) *Assurance/confidence*, Yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan, (2) *Emphaty*, Yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan pelanggan.

10. Kewajaran Biaya Pelayanan

Yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai

pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Ekonomis, yaitu biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan. Kemudian Tjiptono (2002 : 14) mengemukakan beberapa unsur untuk menilai kualitas jasa yang antara lain (1) *Reputation and Credibility*, yaitu pelanggan menyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanannya atau biayanya.

11. Kepastian Biaya Pelayanan

Yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Kejelasan dan kepastian mengenai rincian biaya/tarif pelayanan dan tatacara pembayarannya, (2) Keterbukaan mengenai rincian biaya/tarif pelayanan.

12. Kepastian Jadwal Pelayanan

Yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Sehubungan dengan hal di atas, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Kejelasan dan kepastian yaitu yang menyangkut jadwal waktu penyelesaian pelayanan. Kemudian Carlson dan Schwartz dalam Denhardt (2003 : 61) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor

publik antara lain (1) *Reability*, yaitu menilai tingkat dimana pelayanan pemerintah disediakan secara benar dan tepat waktu.

13. Kenyamanan Lingkungan

Yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Gaspersz (1997 : 2), atribut atau dimensi yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas pelayanan antara lain (1) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan yang berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, ketersediaan informasi dan lain-lain, (2) Atribut pendukung pelayanan lainnya yang berkaitan dengan lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, fasilitas musik dan lain-lain. Kemudian menurut Zeithaml dkk salah satu dimensi untuk mengukur kepuasan pelanggan antara lain (1) *Tangibles*, yaitu yang berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi dan lain-lain. Selanjutnya di dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) penilaian fisik lainnya antara lain kebersihan dan kesejukan lingkungan.

14. Keamanan Pelayanan

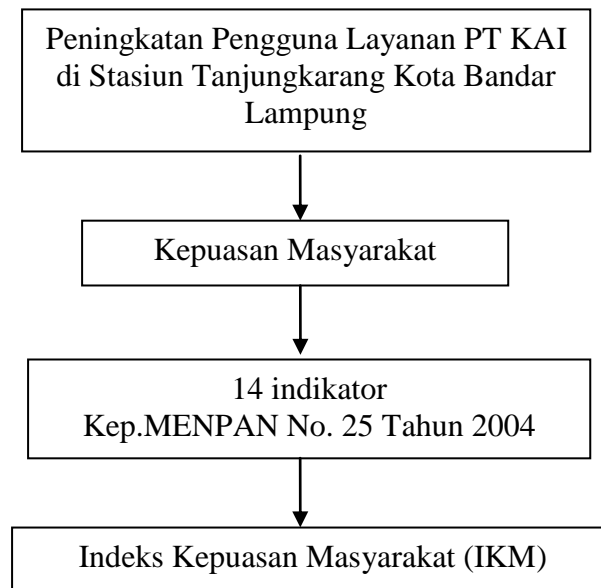
Yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan. Sehubungan dengan hal di atas, menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry dalam Ratminto dan Winarsih (2005: 185)

mengemukakan beberapa dimensi yang harus diperhatikan dalam melihat tolak ukur kualitas pelayanan publik antara lain (1) *Security*, yaitu jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko; Kemudian Carlson dan Schwartz dalam Denhardt (2003 : 61) menyatakan bahwa ukuran komprehensif untuk *servqual* sektor publik antara lain (1) *Security*, yaitu ukuran tingkat dimana pelayanan yang disediakan membuat masyarakat merasa aman dan yakin ketika menerimanya. Selain itu, dalam pelayanan prima seperti yang dikutip Warella (1997 : 31) menyebutkan bahwa untuk menilai pelayanan publik yang berkualitas dapat digunakan kriteria-kriteria antara lain (1) Keamanan, yaitu proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

G. Kerangka Pikir

Penelitian ini dilatarbelakangi kenyataan bahwa jumlah penumpang kereta api di Stasiun Tanjungkarang Kota Bandar Lampung dapat dikatakan meningkat setiap tahun. Hal ini terus berlangsung dalam dua tahun terakhir yaitu dari tahun 2010 sampai tahun 2011. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat Lampung sudah mulai menganggap bahwa alat transportasi kereta api dapat menjadi pilihan dalam melakukan perjalanan. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis seberapa besar indeks kepuasan masyarakat terhadap jasa pelayanan PT. KAI di Stasiun Tanjungkarang Kota Bandar Lampung yang ditunjukkan dalam indeks kepuasan masyarakat. Adapun kerangka alur berpikir yang diajukan dalam penelitian ini adalah :

Gambar 1. Bagan Kerangka Pikir



Penelitian ini bertitik tolak pada kondisi dimana diduga peningkatan pengguna layanan pada PT KAI di Stasiun Tanjungkarang Kota Bandar Lampung sudah seperti yang diharapkan oleh para pengguna jasa layanan, hal ini dilihat dari tingkat kepuasan masyarakat yang dilihat dari 14 indikator sesuai dengan Kep.MENPAN No. 25 Tahun 2004. Keempat belas indikator tersebut digunakan untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat.