

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*public services*) merupakan suatu kegiatan pemberian layanan (melayani) keperluan masyarakat yang dilaksanakan oleh negara atau lembaga penyelenggara negara dalam bentuk barang dan atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik adalah perwujudan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dalam konteks negara kesejahteraan (*welfare state*).

2.1.1 Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Moenir (2001: 13), pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Tujuan pelayanan publik adalah mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah.

Selanjutnya menurut Moenir (2001: 13), pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- 1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- 2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
- 3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;
- 4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, di mana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Optimalisasi kualitas pelayanan publik, memerlukan kemampuan aparat pelaksana dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Kemampuan aparat dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu tingkat pendidikan, kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal, kemampuan melakukan kerja sama, kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan organisasi, kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan, kecepatan dalam melaksanakan tugas, tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik, tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada atasan, tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugas.

Sistem pelayanan merupakan suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh. Untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri.

Sistem pelayanan publik merupakan kesatuan yang utuh dari rangkaian pelayanan yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan seperti tinggi mahal biaya, kualitasnya rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa sistem pelayanan yang berkualitas pelayanan publik harus memperhatikan kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkait dengan lokasi tempat pelayanan; kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan dan perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan yang diterima oleh masyarakat.

2.1.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Passolong (2007: 42-46), faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang antara lain sebagai berikut:

1. Struktur Organisasi

Struktur adalah susunan berupa kerangka yang memberikan bentuk dan wujud, dengan demikian akan terlihat prosedur kerjanya. Dalam organisasi pemerintahan, prosedur merupakan sesuatu rangkaian tindakan yang ditetapkan lebih dulu, yang harus dilalui untuk mengerjakan sesuatu tugas. Struktur organisasi juga dapat diartikan sebagai suatu hubungan karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi di dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial atau nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijaksanaan

Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Struktur organisasi mempunyai tiga komponen, yaitu: kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi. Kompleksitas berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat differensiasi yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau pembagian kerja, jumlah

tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana kegiatan dilaksanakan (*Standard Operating Procedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan. Sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau didesentralisasi.

Berdasarkan pengertian dan fungsi struktur organisasi tersebut menunjukkan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.

2. Kemampuan Aparat

Kemampuan aparatur adalah serangkaian pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki oleh aparat pelaksana pelayanan publik dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Aparatur negara atau aparatur adalah pelaksana kegiatan dan proses penyelenggaraan pemerintahan, baik yang bekerja dalam badan eksekutif, legislatif dan yudikatif maupun mereka yang sebagai TNI dan pegawai negeri sipil pusat dan daerah yang ditetapkan dengan berbagai peraturan pemerintah atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Aparat negara dan atau aparatur pemerintah, diharapkan atau dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan sekarang ini. Sementara itu, konsep lain mendefinisikan kemampuan (*ability*) sebagai sifat

yang dibawa lahir atau dipelajari yang memungkinkan seseorang melakukan hal yang bersifat mental atau fisik, sedangkan *skill* atau keterampilan adalah kecakapan yang berhubungan dengan tugas.

Hal ini sesuai dengan pendapat Moenir A.S. (2001: 44), dalam hal kualitas pelayanan publik, maka kemampuan aparat sangat berperan penting dalam hal ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Kemampuan aparat dipengaruhi oleh berbagai faktor yaitu tingkat pendidikan, kemampuan penyelesaian pekerjaan sesuai jadwal, kemampuan melakukan kerja sama, kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan organisasi, kemampuan dalam menyusun rencana kegiatan, kecepatan dalam melaksanakan tugas, tingkat kreativitas mencari tata kerja yang terbaik, tingkat kemampuan dalam memberikan pertanggungjawaban kepada atasan, tingkat keikutsertaan dalam pelatihan/kursus yang berhubungan dengan bidang tugas.

3. Sistem Pelayanan

Secara definisi sistem adalah suatu jaringan yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakkan suatu fungsi yang utama dalam suatu usaha atau urusan. Sistem pelayanan merupakan suatu kebulatan dari keseluruhan yang kompleks terorganisir, berupa suatu himpunan perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan dari keseluruhan yang utuh.

Menurut Pamudji (1998: 17), untuk sistem pelayanan perlu diperhatikan apakah ada pedoman pelayanan, syarat pelayanan yang jelas, batas waktu, biaya atau tarif, prosedur, buku panduan, media informasi terpadu saling

menghargai dari masing-masing unit terkait atau unit terkait dengan masyarakat yang membutuhkan pelayanan itu sendiri Sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari rangkaian pelayann yang saling terkait, bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri. Dalam hal ini apabila salah satu unsur pelayanan seperti tinggi mahal nya biaya, kualitasnya rendah atau lamanya waktu pengurusan maka akan merusak citra pelayanan di suatu tempat.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa sistem pelayanan yang berkualitas pelayanan publik harus memperhatikan kenyamanan dalam memperoleh pelayanan berkait dengan lokasi tempat pelayanan; kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan dan perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan.

2.2 Kualitas Pelayanan (*Service Quality*)

2.2.1 Konsep Kualitas layanan

Konsep kualitas layanan pada dasarnya memberikan persepsi secara konkrit mengenai kualitas suatu layanan. Konsep kualitas layanan ini merupakan suatu revolusi secara menyeluruh, permanen dalam mengubah cara pandang manusia dalam menjalankan atau mengupayakan usaha-usahanya yang berkaitan dengan proses dinamis, berlangsung, terus menerus di dalam memenuhi harapan, keinginan dan kebutuhan. Menurut Arisutha (2005:19) bahwa keberhasilan suatu tindakan jasa ditentukan oleh kualitas. Kualitas merupakan apresiasi tertinggi dari tindakan pelayanan.

Stemvelt (2004:210) menyatakan bahwa konsep kualitas layanan adalah suatu persepsi tentang revolusi kualitas secara menyeluruh yang terpikirkan dan menjadi suatu gagasan yang harus dirumuskan (formulasi) agar penerapannya (implementasi) dapat diuji kembali (evaluasi), untuk menjadi suatu proses yang dinamis, berlangsung, terus menerus dalam memenuhi kepuasan pelanggan.

Konsep kualitas layanan pada dasarnya adalah suatu standar kualitas yang harus dipahami di dalam memberikan pelayanan yang sebenarnya tentang pemasaran dengan kualitas layanan. Hal tersebut bukan hanya bersifat cerita atau sesuatu yang mengada-ada, tetapi harus disesuaikan dengan suatu standar yang layak, seperti standar ISO (*International Standardization Organization*), sehingga dianggap sebagai suatu kondisi yang sehat untuk tujuan atau pemakaian, memiliki keselarasan dengan spesifikasi, membentuk kepuasan pelanggan, memiliki kredibilitas yang tinggi dan merupakan kebanggaan.

Yong dan Loh (2003:146) memberikan suatu pengertian bahwa konsep kualitas layanan adalah suatu kecocokan untuk penggunaan (*fitness for yours*) yang bertujuan untuk menemukan suatu pemikiran yang jelas dari proses pemikiran yang melahirkan adanya suatu pemahaman yang tidak sulit untuk dipahami, karena tujuannya jelas dan prosesnya merupakan *continue quality improvement* (proses yang berkelanjutan).

Tinjauan mengenai konsep kualitas layanan sangat ditentukan oleh berapa besar kesenjangan (*gap*) antara persepsi pelanggan atas kenyataan pelayanan yang diterima, dibandingkan dengan harapan pelanggan atas pelayanan yang harus

diterima. Menurut Parasuraman (2001:162) bahwa konsep kualitas layanan yang diharapkan dan dirasakan ditentukan oleh kualitas layanan. Kualitas layanan tersebut terdiri dari daya tanggap, jaminan, bukti fisik, empati dan kehandalan. Selain itu, pelayanan yang diharapkan sangat dipengaruhi oleh berbagai persepsi komunikasi dari mulut ke mulut, kebutuhan pribadi, pengalaman masa lalu dan komunikasi eksternal, persepsi inilah yang memengaruhi pelayanan yang diharapkan ($E_p = Expectation$) dan pelayanan yang dirasakan ($P_p = Perception$) yang membentuk adanya konsep kualitas layanan.

Parasuraman (2001:165) menyatakan bahwa konsep kualitas layanan adalah suatu pengertian yang kompleks tentang mutu, tentang memuaskan atau tidak memuaskan. Konsep kualitas layanan dikatakan bermutu apabila pelayanan yang diharapkan lebih kecil daripada pelayanan yang dirasakan (bermutu). Dikatakan konsep kualitas layanan memenuhi harapan, apabila pelayanan yang diharapkan sama dengan yang dirasakan (memuaskan). Demikian pula dikatakan persepsi tidak memenuhi harapan apabila pelayanan yang diharapkan lebih besar daripada pelayanan yang dirasakan (tidak bermutu).

Dekker (2001:14) pada dasarnya sistem kualitas modern itu dibagi menjadi tiga yaitu kualitas desain, kualitas konfirmasi dan kualitas layanan. Lebih jelasnya diuraikan bahwa:

1. Kualitas desain, pada dasarnya mengacu kepada aktivitas yang menjamin bahwa jasa baru atau jasa yang dimodifikasi, didesain sedemikian rupa untuk memenuhi keinginan dan harapan pelanggan serta secara ekonomis layak untuk dikerjakan. Dengan demikian, kualitas desain adalah kualitas yang

direncanakan. Kualitas desain itu akan menentukan spesifikasi jasa dan merupakan dasar pembuatan keputusan yang berkaitan dengan pelayanan, spesifikasi penggunaan, serta pelayanan purna jual. Kualitas desain pada umumnya merupakan tanggungjawab pada Bagian Riset dan Pengembangan (R&D), Rekayasa Proses (*Process Engineering*), Riset Pasar (*Market Research*) dan bagian-bagian lain yang berkaitan.

2. Kualitas Konformansi mengacu kepada pembuatan jasa atau pemberian jasa layanan yang memenuhi spesifikasi yang telah ditentukan sebelumnya pada tahap desain itu. Dengan demikian kualitas konformansi menunjukkan tingkat sejauhmana jasa yang dibuat memenuhi atau sesuai dengan spesifikasi jasa. Pada umumnya, bagian-bagian jasa, perencanaan dan pengendalian jasasi, pembelian dan pengiriman memiliki tanggungjawab utama untuk kualitas konformansi itu.
3. Kualitas pemasaran dan pelayanan purna jual berkaitan dengan tingkat sejauhmana dalam menggunakan jasa itu memenuhi ketentuan-ketentuan dasar tentang pemasaran, pemeliharaan dan pelayanan purna jual.

Uraian tersebut di atas, menjadi suatu penilaian di dalam menentukan berbagai macam model pengukuran kualitas layanan. Peter (2003:99) menyatakan bahwa untuk mengukur konsep kualitas layanan, maka dilihat dari enam tinjauan yang menjadi suatu penilaian dalam mengetahui konsep kualitas layanan yang diadopsi dari temuan-temuan hasil penelitian antara lain sebagai berikut:

1. *Gronroos Perceived Service Quality Model* yang dibuat oleh *Gronroos*. Pendekatan yang dilakukan adalah dengan mengukur harapan akan kualitas layanan (*expected quality*) dengan pengalaman kualitas layanan yang diterima

(*experienced quality*) dan antara kualitas teknis (*technical quality*) dengan kualitas fungsi (*functional quality*). Titik fokus dalam perbandingan itu menggunakan citra organisasi jasa (*corporate image*) pemberi jasa. Citra organisasi jasa menurut Gronroos (1990:55) sangat memengaruhi harapan dan pengalaman pelanggan, sehingga dari keduanya akan melahirkan konsep kualitas layanan secara total.

2. *Heskett's Service Profit Chain Model*. Model ini dikembangkan oleh Heskett's (1990:120) dengan membuat rantai nilai profit. Dalam rantai nilai tersebut dijelaskan bahwa kualitas layanan internal (*internal quality service*) lahir dari karyawan yang puas (*employee satisfaction*). Karyawan yang puas akan memberi dampak pada ketahanan karyawan (*employee retention*) dan produktivitas karyawan (*employee productivity*), yang pada gilirannya akan melahirkan kualitas layanan eksternal yang baik. Kualitas layanan eksternal yang baik akan melahirkan kepuasan pelanggan (*customer satisfaction*), loyalitas pelanggan (*customer loyalty*), dan pada akhirnya meningkatkan penjualan dan profitabilitas.
3. *Normann's Service Management System*. Model ini dikembangkan oleh Normann's (1992:45) yang menyatakan bahwa sesungguhnya jasa itu ditentukan oleh partisipasi dari pelanggan, dan evaluasi terhadap kualitas layanan tergantung pada interaksi dengan pelanggan. Sistem manajemen pelayanan bertitik tolak pada budaya dan filosofi yang ada dalam suatu organisasi jasa.
4. *European Foundation for Quality Management Model (EFQM Model)*. Model ini dikembangkan oleh Yayasan Eropa untuk Management Mutu dan telah diterima secara internasional. Model ini ditemukan setelah lembaga tersebut

melakukan survei terhadap organisasi jasa yang sukses di Eropa. Organisasi dan hasil (*organization and results*) merupakan titik tolak model ini, di mana kualitas layanan ditentukan oleh faktor kepemimpinan (*leadership*) dalam mengelola sumberdaya manusia, strategi dan kebijakan, dan sumberdaya lain yang dimiliki organisasi. Proses secara baik terhadap faktor-faktor tersebut akan melahirkan kepuasan kepada karyawan, kepuasan kepada pelanggan dan dampak sosial yang berarti, dan ketiganya merupakan hasil bisnis yang sebenarnya.

5. *Service Performance Model* (SERPERF Model). Model ini dikembangkan oleh Cronin dan Taylor yang mengukur tingkat kualitas layanan berdasarkan apa yang diharapkan oleh pelanggan (*expectation*) dibandingkan dengan ukuran kinerja (*performance*) yang diberikan oleh organisasi jasa dan derajat kepentingan (*importance*) yang dikehendaki oleh pelanggan (Tjiptono, 1999:99).
6. *Service Quality Model* (SERVQUAL Model). Model ini dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml dan Berry. Pengukuran dalam model ini menggunakan skala perbandingan multidimensional antara harapan (*expectation*) dengan persepsi tentang kinerja (*performance*).

Tinjauan Parasuraman (2001:152) menyatakan bahwa di dalam memperoleh kualitas layanan jasa yang optimal, banyak ditentukan oleh kemampuan di dalam memadukan unsur-unsur yang saling berkaitan di dalam menunjukkan adanya suatu layanan yang terpadu dan utuh. Suatu kualitas layanan jasa akan komparatif dengan unsur-unsur yang mendukungnya, yaitu: (1) adanya jasa jasa yang sesuai dengan bentuk pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan, (2) penyampaian informasi yang kompleks, terformalkan dan terfokus di dalam

penyampaianya, sehingga terjadi bentuk-bentuk interaksi antara pihak yang memberikan pelayanan jasa dan yang menerima jasa, dan (3) memberikan penyampaian bentuk-bentuk kualitas layanan jasa sesuai dengan lingkungan jasa yang dimiliki oleh suatu organisasi jasa.

2.2.2 Unsur-unsur Kualitas Layanan

Setiap organisasi modern dan maju senantiasa mengedepankan bentuk-bentuk aktualisasi kualitas layanan. Kualitas layanan yang dimaksud adalah memberikan bentuk pelayanan yang optimal dalam memenuhi kebutuhan, keinginan, harapan dan kepuasan dari masyarakat yang meminta pelayanan dan yang meminta dipenuhi pelayanannya. Parasuraman (2001:26) mengemukakan konsep kualitas layanan yang berkaitan dengan kepuasan ditentukan oleh lima unsur yang biasa dikenal dengan istilah kualitas layanan “RATER” (*responsiveness, assurance, tangible, empathy* dan *reliability*). Konsep kualitas layanan RATER intinya adalah membentuk sikap dan perilaku dari pengembang pelayanan untuk memberikan bentuk pelayanan yang kuat dan mendasar, agar mendapat penilaian sesuai dengan kualitas layanan yang diterima.

Inti dari konsep kualitas layanan adalah menunjukkan segala bentuk aktualisasi kegiatan pelayanan yang memuaskan orang-orang yang menerima pelayanan sesuai dengan daya tanggap (*responsiveness*), menumbuhkan adanya jaminan (*assurance*), menunjukkan bukti fisik (*tangible*) yang dapat dilihatnya, menurut empati (*empathy*) dari orang-orang yang memberikan pelayanan sesuai dengan

keandalannya (*reliability*) menjalankan tugas pelayanan yang diberikan secara konsekuen untuk memuaskan yang menerima pelayanan.

Berdasarkan inti dari konsep kualitas layanan “RATER” kebanyakan organisasi kerja yang menjadikan konsep ini sebagai acuan dalam menerapkan aktualisasi layanan dalam organisasi kerjanya, dalam memecahkan berbagai bentuk kesenjangan (*gap*) atas berbagai pelayanan yang diberikan oleh pegawai dalam memenuhi tuntutan pelayanan masyarakat. Aktualisasi konsep “RATER” juga diterapkan dalam penerapan kualitas layanan pegawai baik pegawai pemerintah maupun non pemerintah dalam meningkatkan prestasi kerjanya.

Lebih jelasnya dapat diuraikan mengenai bentuk-bentuk aplikasi kualitas layanan dengan menerapkan konsep “RATER” yang dikemukakan oleh Parasuraman (2001:32) sebagai berikut:

1. Daya tanggap (*Responsiveness*)

Setiap pegawai dalam memberikan bentuk-bentuk pelayanan, mengutamakan aspek pelayanan yang sangat mempengaruhi perilaku orang yang mendapat pelayanan, sehingga diperlukan kemampuan daya tanggap dari pegawai untuk melayani masyarakat sesuai dengan tingkat penyerapan, pengertian, ketidaksesuaian atas berbagai hal bentuk pelayanan yang tidak diketahuinya. Hal ini memerlukan adanya penjelasan yang bijaksana, mendetail, membina, mengarahkan dan membujuk agar menyikapi segala bentuk-bentuk prosedur dan mekanisme kerja yang berlaku dalam suatu organisasi, sehingga bentuk pelayanan mendapat respon positif (Parasuraman, 2001:52).

Tuntutan pelayanan yang menyikapi berbagai keluhan dari bentuk-bentuk pelayanan yang diberikan menjadi suatu respek positif dari daya tanggap pemberi pelayanan dan yang menerima pelayanan. Seyogyanya pihak yang memberikan pelayanan apabila menemukan orang yang dilayani kurang mengerti atas berbagai syarat prosedur atau mekanisme, maka perlu diberikan suatu pengertian dan pemahaman yang jelas secara bijaksana, berwibawa dan memberikan berbagai alternatif kemudahan untuk mengikuti syarat pelayanan yang benar, sehingga kesan dari orang yang mendapat pelayanan memahami atau tanggap terhadap keinginan orang yang dilayani.

Pada prinsipnya, inti dari bentuk pelayanan yang diterapkan dalam suatu instansi atau aktivitas pelayanan kerja yaitu memberikan pelayanan sesuai dengan tingkat ketanggapan atas permasalahan pelayanan yang diberikan. Kurangnya ketanggapan tersebut dari orang yang menerima pelayanan, karena bentuk pelayanan tersebut baru dihadapi pertama kali, sehingga memerlukan banyak informasi mengenai syarat dan prosedur pelayanan yang cepat, mudah dan lancar, sehingga pihak pegawai atau pemberi pelayanan seyogyanya menuntun orang yang dilayani sesuai dengan penjelasan-penjelasan yang mendetail, singkat dan jelas yang tidak menimbulkan berbagai pertanyaan atau hal-hal yang menimbulkan keluhan dari orang yang mendapat pelayanan. Apabila hal ini dilakukan dengan baik, berarti pegawai tersebut memiliki kemampuan daya tanggap terhadap pelayanan yang diberikan yang menjadi penyebab terjadinya pelayanan yang optimal sesuai dengan tingkat kecepatan, kemudahan dan kelancaran dari suatu pelayanan yang ditangani oleh pegawai (Parasuraman, 2001:63).

Suatu organisasi sangat menyadari pentingnya kualitas layanan daya tanggap atas pelayanan yang diberikan. Setiap orang yang mendapat pelayanan sangat membutuhkan penjelasan atas pelayanan yang diberikan agar pelayanan tersebut jelas dan dimengerti. Untuk mewujudkan dan merealisasikan hal tersebut, maka kualitas layanan daya tanggap mempunyai peranan penting atas pemenuhan berbagai penjelasan dalam kegiatan pelayanan kepada masyarakat. Apabila pelayanan daya tanggap diberikan dengan baik atas penjelasan yang bijaksana, penjelasan yang mendetail, penjelasan yang membina, penjelasan yang mengarahkan dan yang bersifat membujuk, apabila hal tersebut secara jelas dimengerti oleh individu yang mendapat pelayanan, maka secara langsung pelayanan daya tanggap dianggap berhasil, dan ini menjadi suatu bentuk keberhasilan prestasi kerja. Margaretha (2003:163) kualitas layanan daya tanggap adalah suatu bentuk pelayanan dalam memberikan penjelasan, agar orang yang diberi pelayanan tanggap dan menanggapi pelayanan yang diterima, sehingga diperlukan adanya unsur kualitas layanan daya tanggap sebagai berikut:

- a. Memberikan penjelasan secara bijaksana sesuai dengan bentuk-bentuk pelayanan yang dihadapinya. Penjelasan bijaksana tersebut mengantar individu yang mendapat pelayanan mampu mengerti dan menyetujui segala bentuk pelayanan yang diterima.
- b. Memberikan penjelasan yang mendetail yaitu bentuk penjelasan yang substantif dengan persoalan pelayanan yang dihadapi, yang bersifat jelas, transparan, singkat dan dapat dipertanggungjawabkan.

- c. Memberikan pembinaan atas bentuk-bentuk pelayanan yang dianggap masih kurang atau belum sesuai dengan syarat-syarat atau prosedur pelayanan yang ditunjukkan.
- d. Mengarahkan setiap bentuk pelayanan dari individu yang dilayani untuk menyiapkan, melaksanakan dan mengikuti berbagai ketentuan pelayanan yang harus dipenuhi.
- e. Membujuk orang yang dilayani apabila menghadapi suatu permasalahan yang dianggap bertentangan, berlawanan atau tidak sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang berlaku.

Uraian-uraian di atas menjadi suatu interpretasi yang banyak dikembangkan dalam suatu organisasi kerja yang memberikan kualitas layanan yang sesuai dengan daya tanggap atas berbagai pelayanan yang ditunjukkan. Inti dari pelayanan daya tanggap dalam suatu organisasi berupa pemberian berbagai penjelasan dengan bijaksana, mendetail, membina, mengarahkan dan membujuk. Apabila hal ini dapat diimplementasikan dengan baik, dengan sendirinya kualitas layanan daya tanggap akan menjadi cermin prestasi kerja pegawai yang ditunjukkan dalam pelayanannya.

2. Jaminan (*Assurance*)

Setiap bentuk pelayanan memerlukan adanya kepastian atas pelayanan yang diberikan. Bentuk kepastian dari suatu pelayanan sangat ditentukan oleh jaminan dari pegawai yang memberikan pelayanan, sehingga orang yang menerima pelayanan merasa puas dan yakin bahwa segala bentuk urusan

pelayanan yang dilakukan atas tuntas dan selesai sesuai dengan kecepatan, ketepatan, kemudahan, kelancaran dan kualitas layanan yang diberikan (Parasuraman, 2001:69).

Jaminan atas pelayanan yang diberikan oleh pegawai sangat ditentukan oleh *performance* atau kinerja pelayanan, sehingga diyakini bahwa pegawai tersebut mampu memberikan pelayanan yang handal, mandiri dan profesional yang berdampak pada kepuasan pelayanan yang diterima. Selain dari *performance* tersebut, jaminan dari suatu pelayanan juga ditentukan dari adanya komitmen organisasi yang kuat, yang menganjurkan agar setiap pegawai memberikan pelayanan secara serius dan sungguh-sungguh untuk memuaskan orang yang dilayani. Bentuk jaminan yang lain yaitu jaminan terhadap pegawai yang memiliki perilaku kepribadian (*personality behavior*) yang baik dalam memberikan pelayanan, tentu akan berbeda pegawai yang memiliki watak atau karakter yang kurang baik dan yang kurang baik dalam memberikan pelayanan (Margaretha, 2003:201).

Inti dari bentuk pelayanan yang meyakinkan pada dasarnya bertumpu kepada kepuasan pelayanan yang ditunjukkan oleh setiap pegawai, komitmen organisasi yang menunjukkan pemberian pelayanan yang baik, dan perilaku dari pegawai dalam memberikan pelayanan, sehingga dampak yang ditimbulkan dari segala aktivitas pelayanan tersebut diyakini oleh orang-orang yang menerima pelayanan, akan dilayani dengan baik sesuai dengan bentuk-bentuk pelayanan yang dapat diyakini sesuai dengan kepastian pelayanan.

Melihat kenyataan kebanyakan organisasi modern dewasa ini diperhadapkan oleh adanya berbagai bentuk penjaminan yang dapat meyakinkan atas berbagai bentuk pelayanan yang dapat diberikan oleh suatu organisasi sesuai dengan prestasi kerja yang ditunjukkannya. Suatu organisasi sangat membutuhkan adanya kepercayaan memberikan pelayanan kepada orang-orang yang dilayaninya. Untuk memperoleh suatu pelayanan yang meyakinkan, maka setiap pegawai berupaya untuk menunjukkan kualitas layanan yang meyakinkan sesuai dengan bentuk-bentuk pelayanan yang memuaskan yang diberikan, bentuk-bentuk pelayanan yang sesuai dengan komitmen organisasi yang ditunjukkan dan memberikan kepastian pelayanan sesuai dengan perilaku yang ditunjukkan. Margaretha (2003:215) suatu organisasi kerja sangat memerlukan adanya kepercayaan yang diyakini sesuai dengan kenyataan bahwa organisasi tersebut mampu memberikan kualitas layanan yang dapat dijamin sesuai dengan:

- a. Mampu memberikan kepuasan dalam pelayanan yaitu setiap pegawai akan memberikan pelayanan yang cepat, tepat, mudah, lancar dan berkualitas, dan hal tersebut menjadi bentuk konkrit yang memuaskan orang yang mendapat pelayanan.
- b. Mampu menunjukkan komitmen kerja yang tinggi sesuai dengan bentuk-bentuk integritas kerja, etos kerja dan budaya kerja yang sesuai dengan aplikasi dari visi, misi suatu organisasi dalam memberikan pelayanan.

- c. Mampu memberikan kepastian atas pelayanan sesuai dengan perilaku yang ditunjukkan, agar orang yang mendapat pelayanan yakin sesuai dengan perilaku yang dilihatnya.

Uraian ini menjadi suatu penilaian bagi suatu organisasi dalam menunjukkan kualitas layanan asuransi (meyakinkan) kepada setiap orang yang diberi pelayanan sesuai dengan bentuk-bentuk kepuasan pelayanan yang dapat diberikan, memberikan pelayanan yang sesuai dengan komitmen kerja yang ditunjukkan dengan perilaku yang menarik, meyakinkan dan dapat dipercaya, sehingga segala bentuk kualitas layanan yang ditunjukkan dapat dipercaya dan menjadi aktualisasi pencerminan prestasi kerja yang dapat dicapai atas pelayanan kerja.

3. Bukti Fisik (*Tangible*)

Pengertian bukti fisik dalam kualitas layanan adalah bentuk aktualisasi nyata secara fisik dapat terlihat atau digunakan oleh pegawai sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatannya yang dapat dirasakan membantu pelayanan yang diterima oleh orang yang menginginkan pelayanan, sehingga puas atas pelayanan yang dirasakan, yang sekaligus menunjukkan prestasi kerja atas pemberian pelayanan yang diberikan (Parasuraman, 2001:32).

Berarti dalam memberikan pelayanan, setiap orang yang menginginkan pelayanan dapat merasakan pentingnya bukti fisik yang ditunjukkan oleh pengembang pelayanan, sehingga pelayanan yang diberikan memberikan kepuasan. Bentuk pelayanan bukti fisik biasanya berupa sarana dan prasarana

pelayanan yang tersedia, teknologi pelayanan yang digunakan, performance pemberi pelayanan yang sesuai dengan karakteristik pelayanan yang diberikan dalam menunjukkan prestasi kerja yang dapat diberikan dalam bentuk pelayanan fisik yang dapat dilihat.

Bentuk-bentuk pelayanan fisik yang ditunjukkan sebagai kualitas layanan dalam rangka meningkatkan prestasi kerja, merupakan salah satu pertimbangan dalam manajemen organisasi. Arisutha (2005:49) menyatakan prestasi kerja yang ditunjukkan oleh individu sumberdaya manusia, menjadi penilaian dalam mengaplikasikan aktivitas kerjanya yang dapat dinilai dari bentuk pelayanan fisik yang ditunjukkan. Biasanya bentuk pelayanan fisik tersebut berupa kemampuan menggunakan dan memanfaatkan segala fasilitas alat dan perlengkapan di dalam memberikan pelayanan, sesuai dengan kemampuan penguasaan teknologi yang ditunjukkan secara fisik dan bentuk tampilan dari pemberi pelayanan sesuai dengan perilaku yang ditunjukkan. Dalam banyak organisasi, kualitas layanan fisik terkadang menjadi hal penting dan utama, karena orang yang mendapat pelayanan dapat menilai dan merasakan kondisi fisik yang dilihat secara langsung dari pemberi pelayanan baik menggunakan, mengoperasikan dan menyikapi kondisi fisik suatu pelayanan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam suatu organisasi modern dan maju, pertimbangan dari para pengembang pelayanan, senantiasa mengutamakan bentuk kualitas kondisi fisik yang dapat memberikan apresiasi terhadap orang yang memberi pelayanan. Martul (2004:49) menyatakan bahwa kualitas

layanan berupa kondisi fisik merupakan bentuk kualitas layanan nyata yang memberikan adanya apresiasi dan membentuk imej positif bagi setiap individu yang dilayaninya dan menjadi suatu penilaian dalam menentukan kemampuan dari pengembang pelayanan tersebut memanfaatkan segala kemampuannya untuk dilihat secara fisik, baik dalam menggunakan alat dan perlengkapan pelayanan, kemampuan menginovasi dan mengadopsi teknologi, dan menunjukkan suatu performance tampilan yang cakap, berwibawa dan memiliki integritas yang tinggi sebagai suatu wujud dari prestasi kerja yang ditunjukkan kepada orang yang mendapat pelayanan.

Selanjutnya, tinjauan Margaretha (2003:65) yang melihat dinamika dunia kerja dewasa ini yang mengedepankan pemenuhan kebutuhan pelayanan masyarakat maka, identifikasi kualitas layanan fisik mempunyai peranan penting dalam memperlihatkan kondisi-kondisi fisik pelayanan tersebut. Identifikasi kualitas layanan fisik (*tangible*) dapat tercermin dari aplikasi lingkungan kerja berupa:

- a. Kemampuan menunjukkan prestasi kerja pelayanan dalam menggunakan alat dan perlengkapan kerja secara efisien dan efektif.
- b. Kemampuan menunjukkan penguasaan teknologi dalam berbagai akses data dan inventarisasi otomasi kerja sesuai dengan dinamika dan perkembangan dunia kerja yang dihadapinya.
- c. Kemampuan menunjukkan integritas diri sesuai dengan penampilan yang menunjukkan kecakapan, kewibawaan dan dedikasi kerja.

Uraian ini secara umum memberikan suatu indikator yang jelas bahwa kualitas layanan sangat ditentukan menurut kondisi fisik pelayanan, yang inti

pelayanannya yaitu kemampuan dalam menggunakan alat dan perlengkapan kerja yang dapat dilihat secara fisik, mampu menunjukkan kemampuan secara fisik dalam berbagai penguasaan teknologi kerja dan menunjukkan penampilan yang sesuai dengan kecakapan, kewibawaan dan dedikasi kerja.

4. Empati (*Empathy*)

Setiap kegiatan atau aktivitas pelayanan memerlukan adanya pemahaman dan pengertian dalam kebersamaan asumsi atau kepentingan terhadap suatu hal yang berkaitan dengan pelayanan. Pelayanan akan berjalan dengan lancar dan berkualitas apabila setiap pihak yang berkepentingan dengan pelayanan memiliki adanya rasa empati (*empathy*) dalam menyelesaikan atau mengurus atau memiliki komitmen yang sama terhadap pelayanan (Parasuraman, 2001:40).

Empati dalam suatu pelayanan adalah adanya suatu perhatian, keseriusan, simpatik, pengertian dan keterlibatan pihak-pihak yang berkepentingan dengan pelayanan untuk mengembangkan dan melakukan aktivitas pelayanan sesuai dengan tingkat pengertian dan pemahaman dari masing-masing pihak tersebut. Pihak yang memberi pelayanan harus memiliki empati memahami masalah dari pihak yang ingin dilayani. Pihak yang dilayani seyogyanya memahami keterbatasan dan kemampuan orang yang melayani, sehingga keterpaduan antara pihak yang melayani dan mendapat pelayanan memiliki perasaan yang sama.

Artinya setiap bentuk pelayanan yang diberikan kepada orang yang dilayani diperlukan adanya empati terhadap berbagai masalah yang dihadapi orang

yang membutuhkan pelayanan. Pihak yang menginginkan pelayanan membutuhkan adanya rasa kepedulian atas segala bentuk pengurusan pelayanan, dengan merasakan dan memahami kebutuhan tuntutan pelayanan yang cepat, mengerti berbagai bentuk perubahan pelayanan yang menyebabkan adanya keluhan dari bentuk pelayanan yang harus dihindari, sehingga pelayanan tersebut berjalan sesuai dengan aktivitas yang diinginkan oleh pemberi pelayanan dan yang membutuhkan pelayanan.

Berarti empati dalam suatu organisasi kerja menjadi sangat penting dalam memberikan suatu kualitas layanan sesuai prestasi kerja yang ditunjukkan oleh seorang pegawai. Empati tersebut mempunyai inti yaitu mampu memahami orang yang dilayani dengan penuh perhatian, keseriusan, simpatik, pengertian dan adanya keterlibatan dalam berbagai permasalahan yang dihadapi orang yang dilayani. Margaretha (2003:78) bahwa suatu bentuk kualitas layanan dari empati orang-orang pemberi pelayanan terhadap yang mendapatkan pelayanan harus diwujudkan dalam lima hal yaitu:

- a. Mampu memberikan perhatian terhadap berbagai bentuk pelayanan yang diberikan, sehingga yang dilayani merasa menjadi orang yang penting.
- b. Mampu memberikan keseriusan atas aktivitas kerja pelayanan yang diberikan, sehingga yang dilayani mempunyai kesan bahwa pemberi pelayanan menyikapi pelayanan yang diinginkan.
- c. Mampu menunjukkan rasa simpatik atas pelayanan yang diberikan, sehingga yang dilayani merasa memiliki wibawa atas pelayanan yang dilakukan.

- d. Mampu menunjukkan pengertian yang mendalam atas berbagai hal yang diungkapkan, sehingga yang dilayani menjadi lega dalam menghadapi bentuk-bentuk pelayanan yang dirasakan.
- e. Mampu menunjukkan keterlibatannya dalam memberikan pelayanan atas berbagai hal yang dilakukan, sehingga yang dilayani menjadi tertolong menghadapi berbagai bentuk kesulitan pelayanan.

Bentuk-bentuk pelayanan ini menjadi suatu yang banyak dikembangkan oleh para pengembang organisasi, khususnya bagi pengembang pelayanan modern, yang bertujuan memberikan kualitas layanan yang sesuai dengan dimensi empati atas berbagai bentuk-bentuk permasalahan pelayanan yang dihadapi oleh yang membutuhkan pelayanan, sehingga dengan dimensi empati ini, seorang pegawai menunjukkan kualitas layanan sesuai dengan prestasi kerja yang ditunjukkan.

5. Keandalan (*Reliability*)

Setiap pelayanan memerlukan bentuk pelayanan yang handal, artinya dalam memberikan pelayanan, setiap pegawai diharapkan memiliki kemampuan dalam pengetahuan, keahlian, kemandirian, penguasaan dan profesionalisme kerja yang tinggi, sehingga aktivitas kerja yang dikerjakan menghasilkan bentuk pelayanan yang memuaskan, tanpa ada keluhan dan kesan yang berlebihan atas pelayanan yang diterima oleh masyarakat (Parasuraman, 2001:48).

Tuntutan keandalan pegawai dalam memberikan pelayanan yang cepat, tepat, mudah dan lancar menjadi syarat penilaian bagi orang yang dilayani dalam

memperlihatkan aktualisasi kerja pegawai dalam memahami lingkup dan uraian kerja yang menjadi perhatian dan fokus dari setiap pegawai dalam memberikan pelayanannya.

Inti pelayanan kehandalan adalah setiap pegawai memiliki kemampuan yang handal, mengetahui mengenai seluk beluk prosedur kerja, mekanisme kerja, memperbaiki berbagai kekurangan atau penyimpangan yang tidak sesuai dengan prosedur kerja dan mampu menunjukkan, mengarahkan dan memberikan arahan yang benar kepada setiap bentuk pelayanan yang belum dimengerti oleh masyarakat, sehingga memberi dampak positif atas pelayanan tersebut yaitu pegawai memahami, menguasai, handal, mandiri dan profesional atas uraian kerja yang ditekuninya (Parasuraman, 2001:101).

Kaitan dimensi pelayanan *reliability* (kehandalan) merupakan suatu yang sangat penting dalam dinamika kerja suatu organisasi. Kehandalan merupakan bentuk ciri khas atau karakteristik dari pegawai yang memiliki prestasi kerja tinggi. Kehandalan dalam pemberian pelayanan dapat terlihat dari kehandalan memberikan pelayanan sesuai dengan tingkat pengetahuan yang dimiliki, kehandalan dalam terampil menguasai bidang kerja yang diterapkan, kehandalan dalam penguasaan bidang kerja sesuai pengalaman kerja yang ditunjukkan dan kehandalan menggunakan teknologi kerja. Sunyoto (2004:16) kehandalan dari suatu individu organisasi dalam memberikan pelayanan sangat diperlukan untuk menghadapi gerak dinamika kerja yang terus bergulir menuntut kualitas layanan yang tinggi sesuai kehandalan individu pegawai. Kehandalan dari seorang pegawai yang berprestasi, dapat dilihat dari:

- a. Kehandalan dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan tingkat pengetahuan terhadap uraian kerjanya.
- b. Kehandalan dalam memberikan pelayanan yang terampil sesuai dengan tingkat keterampilan kerja yang dimilikinya dalam menjalankan aktivitas pelayanan yang efisien dan efektif.
- c. Kehandalan dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan pengalaman kerja yang dimilikinya, sehingga penguasaan tentang uraian kerja dapat dilakukan secara cepat, tepat, mudah dan berkualitas sesuai pengalamannya.
- d. Kehandalan dalam mengaplikasikan penguasaan teknologi untuk memperoleh pelayanan yang akurat dan memuaskan sesuai hasil output penggunaan teknologi yang ditunjukkan.

Berdasarkan uraian di atas maka unsur-unsur kualitas pelayanan menurut Pasuraman sebagaimana dikutip dalam Lupiyoadi (2001: 182), dan digunakan sebagai indikator untuk mengevaluasi kualitas pelayanan jasa, yaitu sebagai berikut:

a. *Responsivness* (daya tanggap)

Suatu respon atau kesigapan pemberi jasa dalam membantu publik dan memberikan pelayanan yang cepat dan tanggap dengan suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas, sehingga tidak sampai membiarkan publik menunggu tanpa adanya suatu alasan yang jelas sehingga menyebabkan persepsi yang negatif dalam kualitas pelayanan.

b. *Assurance* (jaminan)

Kemampuan pemberi jasa atas pengetahuan terhadap produk layanan secara tepat, kualitas, keramah-tamahan, perkataan atau kesopanan dalam memberikan pelayanan, keterampilan dalam memberikan informasi dan kemampuan dalam menanamkan kepercayaan publik terhadap organisasi. Adapun hal itu terdiri dari beberapa komponen antara lain komunikasi, kredibilitas, keamanan, kompetensi dan sopan santun.

c. *Tangibles* (kemampuan fisik)

Suatu bentuk penampilan fisik, peralatan personal, media komunikasi dan hal-hal yang lainnya yang bersifat fisik dan kemampuan organisasi dalam menunjukkan eksistensi kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik organisasi dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan pemberi jasa, yang meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang,), perlengkapan dan peralatan yang dipergunakan (teknologi) dan penampilan pegawai yang profesional.

d. *Emphaty* (perhatian)

Kemampuan organisasi dalam memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi kepada para publik dengan berupaya memahami keinginan publik. Di mana suatu organisasi diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

e. *Reliability* (kehandalan)

Suatu kemampuan untuk memberikan jasa yang dijanjikan dengan akurat dan terpercaya serta kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan dengan adanya

ketepatan waktu, pelayanan yang sama untuk semua pelanggan tanpa adanya kesalahan, sikap yang penuh simpatik, dan dengan akurasi yang tinggi. Kehandalan mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*Performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).

2.2.3 Konsep New Public Management dan New Public Service

Menurut Samodra Wibawa (2002: 6), Konsep *New Public Management* (NPM) adalah paradigma baru dalam manajemen sektor publik. Ia biasanya dilawankan dengan *Old Publik Managemen* (OPM). Konsep NPM muncul tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan reformasi sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan pada kontrol atas output kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada pasar dan kuasi-mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi *customer* (warganegara).

Pendekatan NPM atas manajemen publik bangkit selaku kritik atas birokrasi. Selama ini, birokrasi erat dikaitkan dengan manajemen sektor publik itu sendiri. Birokrasi dianggap erat berkaitan dengan keengganan maju, kompleksitas hirarki jabatan dan tugas, serta mekanisme pembuatan keputusan yang top-down. Juga, birokrasi dituduh telah menjauhkan diri dari harapan publik. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah, pengadopsian keunggulan teknik manajemen perusahaan swasta untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya. Sementara pemerintah distereotipkan kaku, birokratis, mahal, dan inefisien, sektor swasta ternyata jauh lebih berkembang karena terbiasa berkompetisi dan menemukan peluang-peluang baru. Sebab itu, sektor swasta banyak melakukan inovasi-inovasi baru dan prinsip-prinsip manajemen.

Dalam NPM, pemerintah dipaksa untuk mengadopsi, baik teknik-teknik administrasi bisnis juga nilai-nilai bisnis. Ini meliputi nilai-nilai seperti kompetisi, pilihan pelanggan, dan respek atas semangat kewirausahaan. Sejak tahun 1990-an, reformasi-reformasi di sektor publik menghendaki keunggulan-keunggulan yang ada di sektor swasta diadopsi dalam prinsip-prinsip manajemen sektor publik.

Menurut Samodra Wibawa (2002: 8-9), NPM merupakan adalah konsep payung yang menaungi serangkaian makna seperti desain organisasi dan manajemen, penerapan kelembagaan ekonomi atas manajemen publik, serta pola-pola pilihan kebijakan. Telah muncul sejumlah debat seputar makna asli dari NPM ini. Di antara sejumlah perdebatan itu muncul beberapa kesamaan yang dapat disebut sebagai prinsip dari NPM, yang meliputi:

1. Penekanan pada manajemen keahlian manajemen profesional dalam mengendalikan organisasi;
2. Standar-standar yang tegas dan terukur atas performa organisasi, termasuk klarifikasi tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilannya;
3. Peralihan dari pemanfaatan kendali input menjadi output, dalam prosedur-prosedur birokrasi, yang kesemuanya diukur lewat performa kuantitatif;
4. Peralihan dari system manajemen tersentral menjadi desentralistik dari unit-unit sektor publik;
5. Pengenalan pada kompetisi yang lebih besar dalam sektor publik, seperti penghematan dana dan pencapaian standar tinggi lewat kontrak
6. Penekanan pada praktek-praktek manajemen bergaya perusahaan swasta seperti kontrak kerja singkat, pembangunan rencana korporasi, dan pernyataan misi; dan

7. Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit.

Menurut Sofian Effendi (2005: 3-4) *New Public Services* (NPS merupakan Gagasan Denhardt dan Denhardt tentang Pelayanan Publik Baru yang menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel . Karena bagi paradigma ini; (1) nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan; (2) nilai-nilai tersebut memberi energi kepada pegawai pemerintah atau pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur, dan bertanggungjawab. Oleh karenanya pegawai pemerintah atau aparat birokrat harus senantiasa melakukan rekonstruksi dan membangun jejaring yang erat dengan masyarakat atau warganya.

Pemerintah perlu mengubah pendekatan kepada masyarakat dari suka memberi perintah dan mengajari masyarakat menjadi mau mendengarkan apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat, bahkan dari suka mengarahkan dan memaksa masyarakat menjadi mau merespon dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat. Karena dalam paradigma the new public service dengan menggunakan teori demokrasi ini beranggapan bahwa tugas-tugas pemerintah untuk memberdayakan rakyat dan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat pula. Hal ini dimaksudkan bahwa para penyelenggara negara harus mendengar kebutuhan dan kemauan warga negara (citizens).

Pelayanan publik yang di praktekkan dengan situasi yang kreatif, dimana warga negara dan pejabat publik dapat bekerja sama mempertimbangkan tentang penentuan dan implementasi dari birokrasi publik, yang berorientasi pada "aktivitas administrasi dan aktivitas warga negara".

Untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan terhadap "*the New Public Service (NPS)*" dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan. Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau mengatur pada konsep administrasi lama, dari pada mengarahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan konsep NPS.

2.3 Pendapatan Asli Daerah

2.3.1 Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Menurut Baswir (2005: 15), Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Menurut Irwan Taufiq Ritonga (2002: 56-57), PAD sebagai anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama yaitu sebagai berikut:

1) Anggaran Sebagai Alat Perencanaan (*Planning Tool*)

Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sektor publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut.

Anggaran sebagai alat perencanaan digunakan untuk:

- (a) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan.
- (b) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaannya.
- (c) Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun,
- (d) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.

2) Anggaran Sebagai Alat Pengendalian (*Control Tool*)

Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending*, dan salah sasaran (*misappropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas. Anggaran merupakan alat untuk memonitor kondisi keuangan dan

pelaksanaan operasional program atau kegiatan pemerintah. Sebagai alat pengendalian manajerial, anggaran sektor publik digunakan untuk meyakinkan bahwa pemerintah mempunyai uang yang cukup untuk memenuhi kewajibannya. Selain itu, anggaran digunakan untuk memberi informasi dan meyakinkan legislatif bahwa pemerintah bekerja secara efisien, tanpa ada korupsi dan pemborosan.

3) Anggaran Sebagai Alat Kebijakan Fiskal (*Fiscal Tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut dapat diketahui arah kebijakan fiskal pemerintah, sehingga dapat dilakukan prediksi-prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memfasilitasi, dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi.

4) Anggaran Sebagai Alat Politik (*Politic Tool*)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Pada sektor publik, anggaran merupakan *political tool* sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Pembuatan anggaran publik membutuhkan *political skill, coalition building*, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para manajer publik. Manajer publik harus sadar sepenuhnya bahwa kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menjatuhkan kepemimpinannya, atau paling tidak menurunkan kredibilitas pemerintah.

5) Anggaran Sebagai Alat Koordinasi dan Komunikasi (*Coordination and Communication Tool*)

Setiap unit kerja pemerintahan terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran publik merupakan alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Di samping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan.

6) Anggaran Sebagai Alat Penilaian Kinerja (*Performance Measurement Tool*)

Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja.

7) Anggaran Sebagai Alat Motivasi (*Motivation Tool*)

Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif, dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Maksudnya adalah target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai

Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah untuk mengukur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan “*self supporting*” dalam bidang keuangan. Dengan kata lain faktor keuangan merupakan faktor esensial dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Secara realistis, praktek penyelenggaraan pemerintah daerah selama ini menunjukkan tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintah pusat. Hal ini terlihat dari program kerja yang ada dalam keuangan daerah cenderung merupakan arahan dari pemerintah pusat sehingga besarnya alokasi dana rutin dan pembangunan daerah belum didasarkan pada standard analisa belanja tetapi dengan menggunakan pendekatan tawar menawar inkremental atau *incremental bargaining approach* (Halim, 2001: 24)

Menurut Baswir (2002: 52), dalam perspektif desentralisasi, pemerintah daerah sebaiknya memainkan peran dalam penyusunan anggaran sebagai berikut:

- a. Menetapkan prioritas anggaran berdasarkan kebutuhan penduduknya, bukan berdasarkan perintah penyeragaman dari pemerintah nasional;
- b. Mengatur keuangan daerah termasuk pengaturan tingkat dan level pajak dan pengeluaran yang memenuhi standard kebutuhan publik di wilayahnya;
- c. Menyediakan pelayanan dan servis pajak sebagaimana yang diinginkan oleh publik dan kepentingan daerah masing-masing;
- d. Mempertimbangkan dengan seksama keuntungan sosial dari setiap program dan rencana pembangunan, bukan hanya kepentingan konstituen tertentu;
- e. Menggunakan daya dan kekuatan secara independen dalam mewujudkan dan menstimulasikan konsep pembangunan ekonomi;

- f. Memfokuskan agenda dan penetapan program ekonomi dalam anggaran yang mendukung kestabilan pertumbuhan dan penyediaan lapangan kerja di daerah;
- g. Menentukan batas kenormalan pengeluaran sesuai dengan kebutuhan daerah;
- h. Mencari dan menciptakan sumber-sumber pendapatan daerah sehingga mengurangi ketergantungan pada subsidi nasional

2.3.2 Sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah

Menurut Baswir (2005: 16-17), sumber-sumber PAD terdiri dari beberapa unsur yaitu pajak daerah, retribusi daerah, perusahaan daerah, dan lain-lain pendapatan yang sah.

1. Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang dapat digunakan untuk pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.
2. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
3. Perusahaan daerah adalah badan usaha milik daerah yang didirikan oleh Pemerintah Daerah dengan tujuan untuk menambah pendapatan daerah dan mampu memberikan rangsangan berkembangnya perekonomian daerah tersebut. Hasil perusahaan daerah sebagai salah satu sumber PAD meskipun memiliki potensi yang cukup besar tetapi dengan pengelolaan perusahaan yang tidak/kurang profesional dan terlebih lagi dengan adanya intervensi dari

Pemerintah Daerah sendiri, maka kontribusi PAD dari sumber ini masih kurang memadai.

4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh antara lain dari hasil penjualan asset daerah dan jasa giro, penerimaan dari pihak ketiga yang bukan perusahaan daerah, deviden BPD, ganti biaya dokumen lelang, dan lain-lain.

Untuk menentukan corak otonomi daerah, maka salah satu variabel pokok yang digunakan adalah kemampuan keuangan daerah. Selanjutnya kemampuan keuangan daerah dapat dilihat dari rasio PAD terhadap APBD. Dengan demikian maka besarnya PAD menjadi unsur yang sangat penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Menurut Mardiasmo (2003: 54), perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah sebagai upaya pemberdayaan pemerintah daerah adalah:

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dan DPRD dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah;
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya;
- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran seperti DPRD, kepala daerah, sekretaris daerah dan perangkat daerah lainnya;

- d. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas;
- e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, kepala daerah dan pegawai negeri sipil daerah baik rasio maupun dasar pertimbangannya;
- f. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan;
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional;
- h. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik;
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah;
- j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan, pengendalian dan mempermudah mendapat informasi

Anggaran sangat penting sebagai alat pengendalian manajemen yang harus mampu menjamin bahwa pemerintah mempunyai cukup uang untuk melakukan kewajibannya pada masyarakat. Dia menyediakan informasi dan memungkinkan legislatif meyakini bahwa rencana kerja pemerintah dilaksanakan secara efisien, terhindar dari pemborosan dan kemungkinan adanya penyelewengan.

Peran PAD sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah masih rendah. Kendatipun perolehan PAD setiap tahunnya relatif meningkat namun masih kurang mampu menggenjot laju pertumbuhan ekonomi daerah. Untuk beberapa daerah yang relatif minus dengan kecilnya peran PAD dalam APBD, maka upaya satu-satunya adalah menarik investasi swasta domestik ke daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan secara ekonomi (Mardiasmo, 2003: 65).

Melihat kenyataan yang ada bahwa PAD yang diperoleh pada umumnya masih relatif rendah, maka tidak sedikit Pemerintah Daerah yang merasa khawatir melaksanakan otonomi daerah. Kekhawatiran yang berlebihan bagi daerah, terlebih bagi daerah miskin dalam menghadapi otonomi daerah mestinya tidak perlu terjadi. Pertimbangan pemberian otonomi daerah tidaklah mesti dilihat dari pertimbangan keuangan semata, sekiranya pertimbangan ini masih tetap mendominasi pemberian otonomi ini tidak akan terlaksana. Sebenarnya apabila diberikan mekanisme kewenangan yang lebih luas dalam bidang keuangan, maka Pemerintah Daerah dapat menggali dan mengembangkan potensi yang dimilikinya. Otonomi daerah diharapkan lebih menekankan kepada mekanisme yang memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang keuangan, karena dengan kewenangan tersebut uang akan dapat dicari semaksimal mungkin tentu saja dengan memperhatikan potensi daerah serta kemampuan aparat pemerintah untuk mengambil inisiatif guna menemukan sumber-sumber keuangan yang baru. Kewenangan yang luas bagi daerah akan dapat menentukan mana sumber dana yang dapat digali dan mana yang secara potensial dapat dikembangkan.

2.4 Pajak Kendaraan Bermotor

2.4.1 Pengertian Pajak Daerah

Menurut Munawir (2004: 32), pajak adalah suatu kewajiban menyerahkan sebagian dari pada kekayaan kepada negara disebabkan suatu keadaan, kejadian dan perbuatan yang memberikan kedudukan tertentu, tetapi bukan sebagai hukuman menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan pemerintah serta dapat dipaksakan akan tetapi tidak ada jasa balik dari negara secara langsung untuk memelihara kesejahteraan umum. Dengan kata lain definisi pajak adalah peralihan kekayaan dari pihak rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin.

Menurut Saragih (2001: 12), pajak adalah suatu pungutan hak prerogatif pemerintah, pungutan tersebut didasarkan pada undang-undang, pungutannya dapat dipaksakan kepada subjek pajak di mana tidak dapat balas jasa secara langsung terhadap penggunaannya.

Menurut Pasal 1 angka (10) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diketahui bahwa pengertian pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Beberapa konsep mengenai pajak daerah adalah sebagai berikut:

- 1) Pajak yang dipungut oleh pemerintah daerah dengan pengaturan dari daerah sendiri;

- 2) Pajak yang dipungut berdasarkan peraturan nasional, tetapi penetapan taripnya oleh pemerintah daerah;
- 3) Pajak yang ditetapkan dan atau dipungut oleh pemerintah daerah;
- 4) Pajak yang dipungut dan diadminitrasikan oleh pemerintah pusat tetapi hasil pungutannya diberikan kepada, dibagihasilkan dengan, atau dibebani pungutan tambahan (opsen) oleh pemerintah daerah.

Menurut Saragih (2001: 14-16), untuk menilai pajak daerah dapat digunakan kriteria pengukuran sebagai berikut:

- 1) Hasil (*Yield*) yaitu memadai tidaknya hasil suatu pajak dalam kaitannya dengan berbagai layanan yang dibiayainya, stabilitas dan mudah tidaknya memperkirakan besar hasil pajak tersebut; perbandingan hasil pajak dengan biaya pungut, dan elastisitas hasil pajak terhadap inflasi, pertumbuhan penduduk dan sebagainya;
- 2) Keadilan (*Equity*) dasar pajak dan kewajiban membayarnya harus jelas dan tidak sewenang-wenang; pajak harus adil secara horisontal (artinya, beban pajak harus sama antara berbagai kelompok yang berbeda tetapi dengan kedudukan ekonomi yang sama); adil secara vertikal (artinya, beban pajak harus lebih banyak ditanggung oleh kelompok yang memiliki sumber daya yang lebih besar), dan pajak itu haruslah adil dari tempat ke tempat (dalam arti, hendaknya tidak ada perbedaan besar dan sewenang-wenang dalam beban pajak dari satu daerah ke daerah lain, kecuali jika perbedaan ini mencerminkan perbedaan dalam cara menyediakan layanan masyarakat);
- 3) Daya guna ekonomi (*Economic Efficiency*). Pajak hendaknya mendorong (atau setidak-tidaknya tidak menghambat) penggunaan sumberdaya secara berdaya

guna dan pilihan produsen menjadi salah arah atau orang menjadi segan bekerja atau menabung; dan memperkecil beban lebih pajak;

- 4) Kemampuan melaksanakan (*Ability to Implement*), suatu pajak haruslah dapat dilaksanakan, dari sudut kemauan politik dan kemauan tata usaha;
- 5) Kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah (*Stability as a Local Revenue Source*), ini berarti haruslah jelas kepada daerah mana suatu pajak harus dibayarkan, dan tempat memungut pajak sedapat mungkin sama dengan tempat akhir beban pajak; pajak tidak mudah dihindari, dengan cara memindahkan obyek pajak dari suatu daerah ke daerah lain; pajak daerah hendaknya jangan mempertajam perbedaan antara daerah, dari segi potensi ekonomi masing-masing, dan pajak hendaknya tidak menimbulkan beban yang lebih besar dari kemampuan tata usaha pajak daerah.

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dan merupakan penjabaran pembangunan nasional. Dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional dengan potensi, aspirasi dan permasalahan pembangunan di berbagai daerah sesuai program pembangunan daerah yang dicanangkan. Keseluruhan program pembangunan daerah tersebut dijabarkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Di samping itu kunci sukses dalam pencapaian sasaran pembangunan daerah secara efektif dan efisien. Konsentrasi pemerintah dalam meningkatkan pembangunan daerah adalah sejalan dengan semangat otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi.

Keterbatasan dana pusat bagi pembangunan daerah dan dalam rangka penggalian potensi daerah memerlukan strategi pengelolaan dan pengembangan sumber-

sumber keuangan dalam meningkatkan PAD setiap daerah. Strategi pengelolaan dan pengembangan sumber keuangan daerah bagi peningkatan pendapatan asli daerah adalah strategi yang berkaitan dengan manajemen pajak/retribusi daerah; strategi ekstensifikasi sumber penerimaan daerah; dan strategi dalam rangka peningkatan efisiensi institusi (Mardiasmo, 2003: 43).

2.4.2 Pengertian Pajak Kendaraan Bermotor

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka diketahui bahwa pajak kendaraan bermotor adalah pajak atas kepemilikan atau penguasaan kendaraan bermotor. Sedangkan kendaraan bermotor adalah semua kendaraan beroda dua atau lebih, beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat dan digerakan oleh peralatan teknik, berupa motor atau peralatan lain yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga.

Kendaraan bermotor itu sendiri adalah kendaraan yang digerakkan oleh motor/mekanik, tidak termasuk kendaraan yang berjalan diatas rel. jadi kendaraan bermotor adalah kendaraan yang berjalan diatas aspal dan tanah seperti mobil sedan, bis, truck, trailer, pick-up, kendaraan beroda tiga dan beroda dua dan sebagainya.

Menurut Undang-Undang Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah maka diketahui bahwa pajak kendaraan bermotor termasuk pada pajak daerah maka subjek retribusi daerah sebagai berikut:

1. Retribusi jasa umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
2. Retribusi jasa usaha adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/ menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
3. Retribusi perizinan tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperolaeh izin tertentu dari pemerintah daerah.

Sama seperti subjek retribusi daerah karena pajak kendaraan bermotor termasuk pada pajak daerah maka Objek retribusi daerah terdiri dari :

1. Jasa umum, yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Jasa usaha, yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip komersial.
3. Perizinan tertentu, yaitu kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasaran, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Sesuai dengan prinsip otonomi daerah, tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan daerah semakin besar. Namun demikian kewenangan yang diberikan kepadanya untuk mengelola berbagai unsur kehidupan sangatlah luas, dan diharapkan dapat memenuhi

berbagai kepentingan yang bermanfaat bagi masyarakat di daerahnya. Untuk mewujudkan hal tersebut di atas masalah utama yang banyak dihadapi oleh hampir seluruh pemerintah daerah di Indonesia adalah masalah keuangan.

Pembayaran pajak kendaraan bermotor pada Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Bandar Lampung dilaksanakan dengan mengacu pada bagan alur pembayaran pajak Samsat Bandar Lampung Tahun 2013, yang meliputi tahapan:

1. Cek fisik kendaraan

Pada tahap ini wajib pajak melaksanakan cek fisik kendaraan kepada petugas khusus untuk memastikan kebenaran nomor rangka dan nomor mesin kendaraan sesuai dengan yang tertera pada Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) dan Bukti Kepemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB)

2. Pendaftaran berkas di loket

Pada tahap ini wajib pajak memasukkan seluruh berkas pembayaran pajak kendaraan bermotor ke dalam map khusus yang telah disediakan Samsat, terdiri dari KTP Asli dan Fotokopi, BPKB Asli dan Fotokopi, STNK Asli dan Fotokopi serta Bukti Cek Fisik Kendaraan Bermotor.

3. Pembayaran pajak kendaran bermotor

Setelah petugas loket melakukan pemeriksaan berkas maka tahap selanjutnya wajib pajak melaksanakan pembayaran pajak kendaraan bermotor pada Bank Lampung yang secara khusus membuka kantor kas di Samsat.

4. Pengambilan berkas akhir

Wajib pajak yang telah melaksanakan pembayaran memperoleh tanda bukti pembayaran, sebagai syarat untuk mengambil berkas akhir, berikut bukti pembayaran pajak dari Samsat Bandar Lampung.

2.5 Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik

Kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan. Apabila kinerja di bawah harapan, maka masyarakat akan kecewa. Bila kinerja sesuai dengan harapan, maka masyarakat akan puas. Sedangkan bila kinerja melebihi harapan, masyarakat akan sangat puas. Harapan masyarakat dapat dibentuk oleh masyarakat masa lampau, komentar dari kerabatnya serta janji dan informasi pemasar dan saingannya. Masyarakat yang puas akan setia lebih lama, kurang sensitif terhadap harga dan memberi komentar yang baik tentang organisasi publik.

Menurut Supranto (1997: 23), kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dirasakan dengan harapannya. Kepuasan masyarakat merupakan perasaan senang atau kecewa sebagai hasil dari perbandingan antara prestasi atau produk yang dirasakan dan diharapkan.

Menurut Lupiyoadi (2006: 155), faktor utama penentu kepuasan masyarakat adalah persepsi terhadap kualitas jasa. Apabila ditinjau lebih jauh, pencapaian kepuasan masyarakat melalui kualitas pelayanan dapat ditingkatkan dengan beberapa pendekatan sebagai berikut:

- 1) Memperkecil kesenjangan yang terjadi antara pihak manajemen dengan pihak masyarakat
- 2) Organisasi publik harus mampu membangun komitmen bersama untuk menciptakan visi di dalam perbaikan proses pelayanan
- 3) Memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menyampaikan keluhan dengan membentuk sistem saran dan kritik

- 4) Mengembangkan pelayanan untuk mencapai kepuasan dan harapan masyarakat

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka terdapat kesamaan definisi mengenai kepuasan, yaitu yang menyangkut komponen kepuasan (harapan dan kinerja hasil yang dirasakan). Umumnya harapan merupakan perkiraan atau keyakinan masyarakat tentang apa yang akan diterimanya bila ia membeli atau mengkonsumsi suatu produk (barang dan jasa). Sedangkan kinerja yang dirasakan adalah persepsi terhadap apa yang ia terima setelah mengkonsumsi produk yang dibeli dan untuk menciptakan kepuasan masyarakat, organisasi publik harus menciptakan dan mengelola sistem untuk memperoleh pelanggan yang lebih banyak dan kemampuan mempertahankan masyarakat.

Menurut Lupioyadi (2006: 158), dalam menentukan tingkat kepuasan publik, terdapat lima faktor yang harus diperhatikan oleh organisasi pelayanan yaitu:

- 1) Kualitas produk/jasa, publik akan merasa puas bila hasil evaluasi mereka menunjukkan bahwa produk/jasa yang mereka gunakan berkualitas.
- 2) Kualitas pelayanan, publik akan merasa puas bila mereka mendapatkan pelayanan yang baik atau yang sesuai dengan yang diharapkan.
- 3) Emosional, publik akan merasa bangga dan mendapatkan keyakinan bahwa orang lain akan kagum terhadapnya bila menggunakan produk/jasa dengan merek tertentu yang cenderung mempunyai tingkat kepuasan yang lebih tinggi.
- 4) Harga, produk yang mempunyai kualitas yang sama tetapi mempunyai harga yang lebih murah akan memberikan nilai yang lebih tinggi.

- 5) Biaya, publik tidak perlu mengeluarkan biaya tambahan untuk tidak perlu membuang waktu untuk mendapatkan barang atau jasa yang diinginkan.

Kepuasan masyarakat merupakan respon terhadap kinerja organisasi publik yang dipersepsikan sebelumnya. Tingkat kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan (*perceived performance*) dan harapan (*expectation*) masyarakat bisa mengalami salah satu dari tiga tingkat kepuasan yang umum. Jika kinerja di bawah harapan, masyarakat akan tidak puas. Jika kinerja sesuai dengan harapan, masyarakat akan puas. Apabila kinerja melampaui harapan, masyarakat akan sangat puas, senang, atau bahagia.

Penelitian mengenai *Customer – Perceived Quality* pada industri jasa oleh Berry, Parasuraman, dan Zeithaml dalam Ranguti (2003: 22), mengidentifikasi lima kesenjangan yang menyebabkan kegagalan penyampaian jasa yaitu:

- 1) Kesenjangan tingkat kepentingan masyarakat dan persepsi manajemen. Pada kenyataannya pihak manajemen suatu organisasi publik tidak selalu merasakan atau memahami secara tepat apa yang diinginkan oleh para masyarakatnya.
- 2) Kesenjangan antara persepsi manajemen terhadap tingkat kepentingan masyarakat dan spesifikasi kualitas jasa. Kadangkala manajemen mampu memahami secara tepat apa yang diinginkan oleh masyarakatnya, tetapi mereka tidak menyusun standar kinerja yang jelas. Hal ini dapat terjadi karena tiga faktor, yaitu tidak adanya komitmen total manajemen terhadap kualitas jasa, kurangnya sumberdaya atau karena adanya kelebihan permintaan.

- 3) Kesenjangan antara spesifikasi kualitas dan penyampaian jasa. Beberapa penyebab terjadinya kesenjangan ini, misalnya pemberi jasa memenuhi standar kinerja, atau bahkan ketidak mauan memenuhi standar kinerja yang diharapkan.
- 4) Kesenjangan antara penyampaian jasa komunikasi eksternal. Seringkali tingkat kepentingan masyarakat dipengaruhi oleh iklan dan pernyataan atau janji yang dibuat oleh organisasi publik. Apabila diberikan ternyata tidak dipenuhi, maka terjadi persepsi negatif terhadap kualitas jasa organisasi publik.
- 5) Kesenjangan antara jasa yang dirasakan dan jasa yang diharapkan kesenjangan ini terjadi apabila masyarakat mengukur kinerja atau prestasi organisasi publik dengan cara yang berbeda, atau apabila masyarakat keliru mempersepsikan kualitas jasa tersebut.

Menurut Supriatna (2003: 27), pelaksanaan pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat berkaitan erat dengan upaya untuk menciptakan kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan. Hal ini sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Pendapat di atas sesuai dengan penjelasan Moenir (2001: 76), tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa akan menciptakan kepuasan dalam diri mereka. Hal ini selaras dengan tujuan pelayanan publik pada umumnya yaitu mempersiapkan pelayanan publik tersebut yang dikehendaki atau dibutuhkan oleh publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah untuk menciptakan kepuasan pada publik tersebut.

Upaya-upaya pelayanan yang ditempuh dalam rangka menciptakan kepuasan publik pada umumnya dilakukan dengan menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja macamnya, memperlakukan pengguna pelayanan, sebagai *customers*, berusaha memuaskan pengguna pelayanan, sesuai dengan yang diinginkan mereka, mencari cara penyampaian pelayanan yang paling baik dan berkualitas. Upaya tersebut berangkat dari persoalan kepuasan masyarakat terhadap apa yang diberikan oleh pelayan dalam hal ini yaitu administrasi publik adalah pemerintah itu sendiri dengan apa yang mereka inginkan, maksudnya yaitu sejauhmana publik berharap apa yang akhirnya diterima mereka.

Sementara itu menurut Fadillah (2001: 67), kehadiran organisasi publik adalah suatu alat untuk memenuhi kebutuhan dan menciptakan kepuasan publik. Kinerja pelayanan publik dapat dikatakan berhasil apabila ia mampu mewujudkan apa yang menjadi tugas dan fungsi utama dari organisasi yang bersangkutan. Untuk itu maka, organisasi maupun karyawan yang melaksanakan suatu kegiatan harus selalu berorientasi dan berkonsentrasi terhadap apa yang menjadi tugasnya.

Termasuk didalamnya untuk mengeksploitasi segala sumber daya yang dimiliki karyawan guna menunjang pelaksanaan kegiatan organisasi untuk memuaskan pengguna jasa. Apabila pengguna jasa merasa puas, inilah hasil atau profit dari organisasi pelayanan publik. Pelayanan publik dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Aparat lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dari pada kepentingan pribadi atau golongan.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas maka dapat dinyatakan bahwa sesuai dengan konteksnya, pelayanan publik bersifat mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik (masyarakat).

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan kepuasan masyarakat dalam konteks penelitian ini adalah data atau informasi yang menunjukkan tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pajak kendaraan bermotor yang dilakukan oleh Samsat Bandar Lampung.

2.6 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang membahas mengenai pelayanan dan sesuai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Khairuddin (2011)

Penelitiannya berjudul: Analisis Implementasi Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan Jenis Ruko di Kota Bandar Lampung (Studi pada Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kota Bandar Lampung).

Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa implementasi pelayanan izin mendirikan bangunan jenis ruko oleh Badan Penanaman Modal dan Perizinan Kota Bandar Lampung dilaksanakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang mengajukan izin mendirikan bangunan jenis ruko, yang meliputi: (1) Syarat Perizinan, terdiri dari persyaratan umum dan persyaratan khusus. Persyaratan umum meliputi mengisi formulir permohonan, Fotokopi KTP, PBB, Fotokopi AJB/Sertifikat, gambar bangunan dan Izin KRK. Persyaratan khusus, meliputi: perhitungan konstruksi, Surat Kuasa dari pemilik tanah, AMDAL, Site Plan, Piel Banjir Persetujuan tetangga atau izin lingkungan, andalalin (kajian lalu lintas). (2) Standar Operasional Prosedur Perizinan, mengacu pada Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan di Bidang Perizinan kepada BPMP Bandar Lampung. (3) Biaya Perizinan, meliputi biaya pendaftaran, pemeriksaan konstruksi bangunan dan pengawasan pelaksanaan bangunan. Besarnya biaya bervariasi sesuai dengan luas bangunan jenis ruko yang akan didirikan. (4) Lamanya waktu penyelesaian Izin adalah 15 (lima belas) hari kerja berupa Izin Pendahuluan Membangun (IPM), sedangkan IMB diterbitkan setelah fisik bangunan mencapai 60 % (enam puluh persen). Sementara itu masa berlaku izin selama

bangunan masih berdiri, kecuali apabila bangunan tersebut berubah dari gambar yang disetujui/berubah fungsi.

Perbedaannya dengan penelitian ini adalah penelitian Khairuddin menggunakan tipe penelitian kualitatif, sedangkan penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif kuantitatif. Sumber data penelitian Khairuddin menggunakan Informan terdiri dari para pegawai BPMP Kota Bandar Lampung dan masyarakat yang mengurus IMB, sedangkan dalam penelitian ini sumber data adalah para wajib pajak di Samsat Bandar Lampung. Teknik pengumpulan data penelitian Khairuddin dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan kuisisioner. Data penelitian Khairuddin dianalisis secara melalui tahapan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan, sedangkan dalam penelitian ini digunakan analisis statistik dengan Rumus Regresi Linier.

2. Joni Fadli Kurniawan (2010)

Penelitiannya berjudul: Analisis Kepuasan Nasabah Tentang Layanan PT Bank Rakyat Indonesia Tbk. Kantor Cabang Kotabumi Lampung Utara.

Hasil Penelitian Joni Fadli Kurniawan menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan PT BRI (Persero) Kantor Cabang Kotabumi Lampung Utara belum bisa memuaskan nasabahnya. Hal ini ditunjukkan oleh hasil perhitungan yang menunjukkan bahwa nilai rata-rata *received service* lebih kecil dibandingkan dengan nilai rata-rata *expected service*. Demikian pula dengan total nilai *received service* yang lebih kecil dibandingkan dengan *expected service*.

Perbedaan penelitian Joni Fadli Kurniawan dengan penelitian ini adalah tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kuantitatif dengan analisis diagram kartesius. Penelitian ini menggunakan analisis statistik dengan Rumus Regresi Linier. Sampel penelitian adalah nasabah PT Bank Rakyat Indonesia Tbk Kantor Cabang Kotabumi Lampung Utara sedangkan dalam penelitian ini sampelnya adalah para wajib pajak di Samsat Bandar Lampung.

2.7 Kerangka Pikir

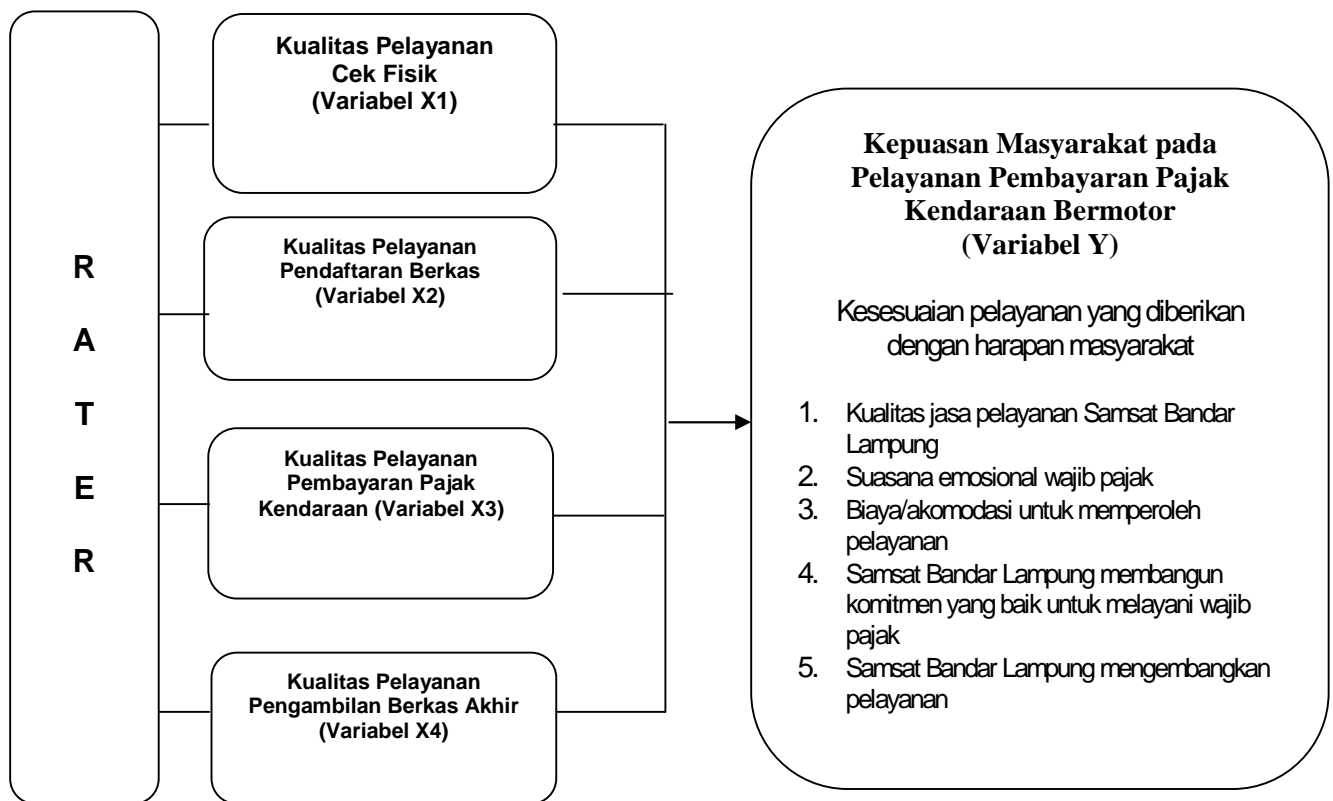
Pemerintah Provinsi Lampung sesuai dengan kewenangannya dalam kerangka otonomi daerah telah menempuh strategis dalam mengoptimalkan penerimaan pajak daerah adalah dengan memberlakukan Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah. Komponen pajak yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah pajak kendaraan bermotor, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Lampung Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Pajak Daerah yang menyatakan bahwa Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dipungut pajak atas kepemilikan dan/atau penguasaan kendaraan bermotor yang terdaftar di daerah.

Samsat Bandar Lampung merupakan pelaksana pelayanan kepada masyarakat secara terpadu dan terkoordinasi meliputi Tata Laksana Pendaftaran Kendaraan Bermotor, Tata Laksana Pemungutan PKB dan BBN-KB sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku. Pentingnya kajian mengenai pelayanan publik ini didasarkan pada fenomena bahwa seiring dengan semangat reformasi dan otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan terbaik

kepada masyarakat. Tugas pelayanan masyarakat lebih menekankan kepada kepentingan publik, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik

Penelitian ini dilaksanakan untuk mengetahui besarnya pengaruh kualitas pelayanan pembayaran pajak kendaraan bermotor terhadap kepuasan wajib pajak pada Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Bandar Lampung. Kualitas pelayanan publik dalam penelitian ini mengacu pada pendapat Pasuraman sebagaimana dikutip Lupiyoadi (2001: 182), bahwa kualitas pelayanan jasa terdiri dari *responsivness* (daya tanggap), *assurance* (jaminan), *tangibles* (kemampuan fisik), *emphaty* (perhatian) dan *reliability* (kehandalan). Sementara itu pelayanan pembayaran pajak kendaraan bermotor mengacu pada bagan alur pembayaran pajak Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Bandar Lampung Tahun 2013 yang meliputi tahapan cek fisik kendaraan, pendaftaran berkas di loket, pembayaran pajak kendaran bermotor dan pengambilan berkas akhir.

Kerangka pikir penelitian mengenai pengaruh kualitas pelayanan pembayaran pajak kendaraan bermotor terhadap kepuasan wajib pajak pada Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Bandar Lampung dapat dilihat pada bagan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian

2.8 Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini adalah:

Ho : Kualitas pelayanan tidak berpengaruh terhadap pembayaran pajak kendaraan bermotor terhadap kepuasan wajib pajak pada Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Bandar Lampung

Ha : Kualitas pelayanan berpengaruh terhadap pembayaran pajak kendaraan bermotor terhadap kepuasan wajib pajak pada Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap Bandar Lampung

