

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Pelayanan Publik

Penggunaan istilah pelayanan publik (*public service*) di Indonesia dianggap memiliki kesamaan arti dengan istilah pelayanan umum atau pelayanan masyarakat. Oleh sebab itu ketiga istilah tersebut dipergunakan bersamaan dan tidak memiliki perbedaan yang mendasar. Pelayanan berfungsi sebagai sebuah sistem yang menyediakan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan pada dasarnya merupakan setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat tidak berwujud fisik dan tidak menghasilkan kepemilikan apapun.

Pelayanan publik berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik maka diketahui bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

### 2.1.1 Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Passolong (2007: 39):

Pelayanan merupakan bagian dari aktivitas yang berupa mekanis. Layanan pada dasarnya adalah orang yang memberikan atau mengurus apa yang diperlukan oleh orang lain baik berupa barang atau jasa kepada pengguna jasa yang membutuhkan suatu informasi. Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan Pegawai atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Pelayanan merupakan suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan. Pelayanan publik adalah proses pemenuhan kebutuhan dan solusi atas berbagai permasalahan yang menyertai kehidupan masyarakat setiap saat oleh pemerintah berupa barang dan jasa yang disediakan dan diberikan ketika masyarakat memnuhi kebutuhan atau sebelumnya mereka meminta. Pelayanan publik merupakan pelayanan yang diselenggarakan pemerintah menyangkut kepentingan umum, bahkan kepentingan rakyat secara keseluruhan yaitu untuk memnuhi kebutuhan yang diharapkan masyarakat.

Menurut Moenir (2001: 13):

Pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pengertian proses ini terbatas dalam kegiatan manajemen dalam kegiatan manajemen untuk pencapaian tujuan organisasi. 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.

Menurut Lukman (2000:6):

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan. Pelayanan sebagai produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.

Pelayanan sebagai suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bermanfaat tidak kasat mata (tidak bisa diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Sehubungan dengan hal tersebut Ndraha (1997:14) menjelaskan:

Pengertian pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan, jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal dengan hak bawahan (sebagai manusia) dan hak pemberi. Hak bawahan selalu bersifat individu dan pribadi sedangkan hak harian meliputi hak sosial, politik dan hak individu, lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawahan dan hak harian inilah yang disebut dengan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah saat ini terkait dengan tujuan dibentuknya pemerintah yaitu untuk menjaga suatu sistem ketertiban dalam mana masyarakat bisa melayani kehidupan secara wajar, pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi

yang memungkinkan setiap anggota masyarakat membangun kemampuan dan kreativitas setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitas dalam mencapai kemajuan bersama.

Berdasarkan penjelasan di atas maka pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional,

### **2.1.2 Asas dan Unsur Pelayanan Publik**

Menurut Ratminto dan Winarsih (2005:245:249) beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintah adalah:

1. Empati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan, hal ini dapat dilakukan dengan mengharuskan semua pegawai dan unit kerja serta organisasi penyelenggaraan jasa pelayanan melakukan identifikasi momen kritis pelayanan dan merumuskan lingkaran pelayanan
2. Pembatasan prosedur, prosedur harus dirancang sependek mungkin dengan demikian konsep *one stop shop* benar-benar diterapkan
3. Kejelasan tatacara pelayanan, tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan
4. Meminimalisir persyaratan pelayanan, persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan
5. Kejelasan kewenangan, kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa-jasa pelayanan harus dirumuskan se jelas mungkin dengan

membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan, dengan demikian tidak terjadi duplikasi tugas atau kekosongan tugas

6. Transparan biaya, pelayanan biaya harus ditetapkan seminimal mungkin dan strasparan mungkin
7. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan

Pada dasarnya pelayanan publik melibatkan unsur yaitu pihak pemerintah yang birokrasinya melayani, pihak masyarakat yang dilayani, terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani, hubungan ini sangat menentukan tingkat pelayanan pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat, serta adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat seperti politik, sosial dan sebagainya.

Negara sesungguhnya adalah negara yang melayani (*service state*) di mana pemerintah menyelenggarakan kepentingan umum, hal ini diungkapkan oleh Lubis (1989:196-200) dan Siagian (2003:133-142), yaitu negara melayani kepentingan umum (*public service*) cakupannya meliputi seluruh peranan dan fungsi pemerintah sebagai *political state* (negara politik) ataupun sebagai *legal state* (negara hukum) dan sebagai *administrative state* (negara administrasi).

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.

### **2.1.3 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik**

Menurut Moenir (2001: 14-15), dilihat dari sisi penyelenggaraannya, pelayanan publik di Indonesia umumnya masih memiliki beberapa kelemahan, diantaranya:

- a. Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi, respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat sering kali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
- b. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya di sampaikan kepada masyarakat, lambat penyampaiannya, atau bahkan tidak sampai sama sekali kepada masyarakat.
- c. Kurang accessible. Berbagai unit pelaksana pelayanan tertelak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan.
- d. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan tumpang kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
- e. Terlalu birokratis. Pelayanan, khususnya pelayanan perijinan, pada umumnya di lakukan dengan melalui proses yang terdiri dari beberapa meja yang harus di lalui, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama.

- f. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang peduli terhadap keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan diberikan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
- g. Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan, khususnya dalam pelayanan perijinan, sering kali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

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

Aparatur pemerintah, adalah kumpulan manusia yang mengabdikan pada kepentingan negara dan pemerintahan dan berkedudukan sebagai pegawai negeri. Aparatur pemerintah adalah seluruh jajaran pelaksana pemerintah yang memperoleh kewenangannya berdasarkan pendelegasian dari Presiden. Aparatur negara atau aparat 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 peraturan pemerintah

Aparat negara dan atau aparat 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 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 berkaitan dengan lokasi tempat pelayanan; kejelasan informasi tentang pelayanan yang diberikan dan perlindungan terhadap dampak hasil pelayanan.

#### 2.1.4 Transparansi Pelayanan Publik

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yang dimaksud dengan transparansi penyelenggaraan pelayanan publik merupakan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang bersifat terbuka bagi masyarakat dari proses kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendaliannya, serta mudah diakses oleh semua pihak yang membutuhkan informasi.

Transparansi dalam penyelenggaraan pelayanan publik utamanya meliputi:

1. Manajemen dan Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Transparansi terhadap manajemen dan penyelenggaraan pelayanan publik meliputi kebijakan, perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian oleh masyarakat. Kegiatan tersebut harus dapat diinformasikan dan mudah diakses oleh masyarakat.

2. Prosedur Pelayanan

Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan. Prosedur pelayanan publik harus sederhana, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan, serta diwujudkan dalam bentuk Bagan Alir (*Flow Chart*) yang dipampang dalam ruangan pelayanan. Bagan Alir sangat penting dalam pelayanan publik karena berfungsi sebagai:

- a. Petunjuk kerja bagi pemberi pelayanan;

- b. Informasi bagi penerima pelayanan;
- c. Media publikasi secara terbuka pada semua unit kerja pelayanan mengenai prosedur
- d. pelayanan kepada penerima pelayanan;
- e. Pendorong terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif dan efisien;
- f. Pengendali (*control*) dan acuan bagi masyarakat dan aparat pengawasan untuk melakukan penilaian/pemeriksaan terhadap konsistensi pelaksanaan kerja.

### 3. Persyaratan Teknis dan Administratif Pelayanan

Untuk memperoleh pelayanan, masyarakat harus memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh pemberi pelayanan, baik berupa persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menentukan persyaratan, baik teknis maupun administratif harus seminimal mungkin dan dikaji terlebih dahulu agar benar-benar sesuai/relevan dengan jenis pelayanan yang akan diberikan. Harus dihilangkan segala persyaratan yang bersifat duplikasi dari instansi yang terkait dengan proses pelayanan. Persyaratan tersebut harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

### 4. Rincian Biaya Pelayanan

Biaya pelayanan adalah segala biaya dan rinciannya dengan nama atau sebutan apapun sebagai imbalan atas pemberian pelayanan umum yang

besaran dan tata cara pembayarannya ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kepastian dan rincian biaya pelayanan publik harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di dekat loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

Transparansi mengenai biaya dilakukan dengan mengurangi semaksimal mungkin pertemuan secara personal antara pemohon/penerima pelayanan dengan pemberi pelayanan. Unit pemberi pelayanan seyogyanya tidak menerima pembayaran secara langsung dari penerima pelayanan. Pembayaran hendaknya diterima oleh unit yang bertugas mengelola keuangan/Bank yang ditunjuk oleh Pemerintah/unit pelayanan. Di samping itu, setiap pungutan yang ditarik dari masyarakat harus disertai dengan tanda bukti resmi sesuai dengan jumlah yang dibayarkan.

#### 5. Waktu Penyelesaian Pelayanan

Waktu penyelesaian pelayanan adalah jangka waktu penyelesaian suatu pelayanan publik mulai dari dilengkapinya/dipenuhinya persyaratan teknis dan atau persyaratan administratif sampai dengan selesainya suatu proses pelayanan. Unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan harus berdasarkan nomor urut permintaan pelayanan, yaitu yang pertama kali mengajukan pelayanan harus lebih dahulu dilayani/diselesaikan apabila persyaratan lengkap (melaksanakan azas *First in First Out*/FIFO). Kepastian dan kurun waktu penyelesaian pelayanan publik harus diinformasikan secara jelas dan diletakkan di depan loket pelayanan, ditulis dengan huruf cetak dan

dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

#### 6. Pejabat yang Berwenang dan Bertanggung Jawab

Pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab memberikan pelayanan dan atau menyelesaikan kelihan/persoalan/sengketa, diwajibkan memakai tanda pengenal dan papan nama di meja/tempat kerja petugas. Pejabat/petugas tersebut harus ditetapkan secara formal berdasarkan Surat Keputusan/Surat Penugasan dari pejabat yang berwenang. Pejabat/petugas yang memberikan pelayanan dan menyelesaikan keluhan harus dapat menciptakan citra positif pada penerima pelayanan dengan memperhatikan:

- a. Aspek psikologi dan komunikasi, serta perilaku melayani;
- b. Kemampuan melaksanakan empati terhadap penerima pelayanan, dan dapat merubah keluhan penerima pelayanan menjadi senyuman;
- c. Menyelaraskan cara penyampaian layanan melalui nada, tekanan dan kecepatan suara, sikap tubuh, mimik dan pandangan mata;
- d. Mengenal siapa dan apa yang menjadi kebutuhan penerima pelayanan;
- e. Berada di tempat yang ditentukan pada waktu dan jam pelayanan.

#### 7. Lokasi Pelayanan

Tempat dan lokasi pelayanan diusahakan harus tetap dan tidak berpindah-pindah, mudah dijangkau oleh pemohon pelayanan, dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang cukup memadai termasuk penyediaan sarana telekomunikasi dan informatika (telematika). Untuk memudahkan masyarakat dalam memperoleh pelayanan, dapat membentuk Unit Pelayanan Terpadu atau

pos-pos pelayanan di Kantor Kelurahan/ Desa/ Kecamatan serta di tempat-tempat strategis lainnya.

#### 8. Janji Pelayanan

Akta atau janji pelayanan merupakan komitmen tertulis unit kerja pelayanan instansi pemerintah dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat. Janji pelayanan tertulis secara jelas, singkat dan mudah dimengerti, menyangkut hanya hal-hal yang esensial dan informasi yang akurat, termasuk di dalamnya mengenai standar kualitas pelayanan.

Dapat pula dibuat “Motto Pelayanan”, dengan penyusunan kata-kata yang dapat memberikan semangat, baik kepada pemberi maupun penerima pelayanan. Akta/janji, motto pelayanan tersebut harus diinformasikan dan ditulis dengan huruf cetak dan dapat dibaca dalam jarak pandang minimum 3 (tiga) meter atau disesuaikan dengan kondisi ruangan.

#### 9. Standar Pelayanan Publik

Setiap unit pelayanan instansi pemerintah wajib menyusun Standar Pelayanan masing-masing sesuai dengan tugas dan kewenangannya, dan dipublikasikan pada masyarakat sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran kualitas kinerja yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Standar pelayanan yang ditetapkan hendaknya realistis, karena merupakan jaminan bahwa janji/komitmen yang dibuat dapat dipenuhi, jelas dan mudah dimengerti oleh para pemberi dan penerima pelayanan.

## 10. Informasi Pelayanan

Untuk memenuhi kebutuhan informasi pelayanan kepada masyarakat, setiap unit pelayanan instansi pemerintah wajib mempublikasikan mengenai prosedur, persyaratan, biaya, waktu, standar, akta/janji, motto pelayanan, lokasi serta pejabat/petugas yang berwenang dan bertanggung jawab sebagaimana telah diuraikan di atas. Publikasi dan atau sosialisasi tersebut di atas melalui antara lain, media cetak (brosur, leaflet, bokklet), media elektronik (*Website, Home Page*, Situs Internet, Radio, TV), media gambar dan atau penyuluhan secara langsung kepada masyarakat.

### **2.1.5 Akuntabilitas Pelayanan Publik**

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat dipertanggung-jawabkan, baik kepada publik maupun kepada atasan/pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pertanggung jawaban pelayanan publik meliputi:

#### 1. Akuntabilitas Kinerja Pelayanan Publik

- a. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik dapat dilihat berdasarkan proses yang antara lain meliputi :tingkat ketelitian (akurasi), profesionalitas petugas, kelengkapan sarana dan prasarana, kejelasan aturan (termasuk kejelasan kebijakan atau peraturan perundang-undangan) dan kedisiplinan;

- b. Akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus sesuai dengan standar atau Akta/Janji Pelayanan Publik yang telah ditetapkan;
  - c. Standar pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka, baik kepada publik maupun kepada atasan atau pimpinan unit pelayanan instansi pemerintah. Apabila terjadi penyimpangan dalam hal pencapaian standar, harus dilakukan upaya perbaikan;
  - d. Penyimpangan yang terkait dengan akuntabilitas kinerja pelayanan publik harus diberikan kompensasi kepada penerima pelayanan;
  - e. Masyarakat dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pelayanan secara berkala sesuai mekanisme yang berlaku;
  - f. Disediakan mekanisme pertanggungjawaban bila terjadi kerugian dalam pelayanan publik, atau jika pengaduan masyarakat tidak mendapat tanggapan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.
2. Akuntabilitas Biaya Pelayanan Publik
- a. Biaya pelayanan dipungut sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan;
  - b. Pengaduan masyarakat yang terkait dengan penyimpangan biaya pelayanan publik, harus ditangani oleh Petugas/Pejabat yang ditunjuk berdasarkan Surat Keputusan/Surat Penugasan dari pejabat berwenang.
3. Akuntabilitas Produk Pelayanan Publik
- a. Persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan dari segi kualitas dan keabsahan produk pelayanan;



- b. Prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- c. Produk pelayanan diterima dengan benar, tepat, dan sah.

## **2.1.6 Kualitas Pelayanan Publik**

### **2.1.6.1 Konsep Kualitas Pelayanan**

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 ( $E_p = \text{Expectation}$ ) dan pelayanan yang dirasakan ( $P_p = \text{Perception}$ ) yang membentuk adanya konsep kualitas layanan.

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 penyampaian, 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.

#### **2.1.6.2 Unsur-Unsur Kualitas Pelayanan**

Parasuraman (2001:165) menyatakan bahwa kualitas layanan merupakan 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).

Menurut Parasuraman dalam Lupiyoadi (2006: 182-183), ada lima komponen atau karakteristik yang 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 suatu 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 oleh pemberi jasa, yang meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lain sebagainya), 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 Persepsi

### 2.2.1 Pengertian Persepsi

Persepsi berasal dari Bahasa Inggris "*perception*" yang berarti pengalihan atau tanggapan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001: 675), pengertian persepsi adalah (1) Tanggapan (penerimaan) langsung dari suatu serapan; (2) Proses seseorang mengetahui beberapa hal melalui panca inderanya.

Menurut Slamento (2001: 20), persepsi adalah proses yang menyangkut masuknya pesan atau informasi dalam otak manusia yang terus menerus mengadakan hubungan dengan lingkungannya melalui inderanya, yaitu indera penglihatan, pendengaran, peraba, perasa, dan penciuman.

Persepsi bukan hanya sebatas pada pengindraan terhadap obyek atau lingkungan saja, akan tetapi lebih luas seseorang yang mengalami atau mengamati terhadap obyek atau lingkungan yang memberikan kesan kepadanya, sehingga ia dapat memberikan suatu penilaian pandangan atau pendapat. Persepsi seseorang dapat berubah-ubah, misalnya dari baik menjadi buruk atau sebaliknya.

Menurut Jalaludin Rakhmat (2003: 120), persepsi adalah suatu proses yang terjadi ketika obyek menyentuh alat indera sehingga menimbulkan stimuli. Oleh alat penerima atau alat indera, stimuli ini akan diubah menjadi energi syaraf untuk disampaikan ke otak. Stimuli akan diproses, sehingga individu dapat memahami dan menafsirkan pesan atau obyek yang telah diterimanya maka pada tahap ini terjadi persepsi.



Menurut Mar'at (1999: 73), persepsi merupakan proses pengamatan seseorang yang berasal dari komponen kognisi. Aspek kognisi merupakan aspek penggerak perubahan karena informasi yang diterima akan menentukan perasaan dan kemauan untuk berbuat. Jadi komponen kognisi akan berpengaruh terhadap prediposisi seseorang untuk bertindak senang atau tidak senang terhadap suatu obyek, yang merupakan jawaban atas pertanyaan apa yang dipikirkan atau dipersepsikan tentang obyek tersebut.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa persepsi merupakan adalah proses pengamatan terhadap sesuatu objek yang di dalamnya menyangkut tanggapan kebenaran langsung, keyakinan terhadap objek tersebut yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap predisposisi seseorang untuk bertindak senang atau tidak senang yang merupakan jawaban atas pertanyaan apa yang dipersepsikan tentang suatu objek. Secara umum dan keseluruhan, persepsi dapat diartikan sebagai kesan-kesan, penafsiran seseorang terhadap objek tertentu yang didapat melalui panca inderanya.

### **2.2.2 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Persepsi**

Dalam memberikan tanggapan terhadap suatu objek, masing-masing individu atau perorangan tentunya akan berlainan. Hal ini dikarenakan pandangan seseorang dipengaruhi oleh wawasan, pengalaman serta pengetahuannya terhadap suatu objek yang dihadapkan.

Menurut Mar'at (1999: 21), persepsi seseorang dipengaruhi oleh faktor-faktor pengalaman, proses belajar, cakrawala berfikir dan pengetahuannya. Faktor

pengalaman, proses belajar atau sosialisasi memberikan bentuk dan struktur terhadap apa yang dilihat. Sedangkan pengetahuan dan cakrawalanya memberikan arti terhadap objek psikologi tertentu.

Menurut Slamento (2001: 23), faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi seseorang adalah sebagai berikut:

- a. *Relation*. Seseorang biasanya tidak menangkap seluruh rangsangan yang ada disekitarnya sekaligus, tetapi akan memfokuskan perhatiannya terhadap satu atau dua objek sama. Dengan memfokuskan perhatian maka akan terjadi persepsi antara mereka.
- b. *Set*. Harapan seseorang akan rangsangan yang timbul, misalnya seorang pelari yang siap digaris start terdapat *set* bahwa akan terdengar pistol.
- c. *Kebutuhan*. Kebutuhan sesaat atau kebutuhan yang tetap pada diri seseorang akan mempengaruhi persepsi orang tersebut.
- d. *Sistem nilai*. Sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat berpengaruh pula terhadap persepsi seseorang.

Menurut Krech dan Crutfield dalam Suwartinah (2001: 25), faktor-faktor yang mempengaruhi persepsi seseorang terhadap suatu objek meliputi:

- a. *Kebutuhan*. Kebutuhan sesaat dan kebutuhan menetap pada diri seseorang akan mempengaruhi atau menentukan persepsi seseorang. Dengan demikian kebutuhan yang berbeda akan menyebabkan perbedaan persepsi.
- b. *Kesiapan Mental*. Suasana mental seseorang akan mempengaruhi atau menentukan persepsi seseorang.
- c. *Suasana Emosi*. Seseorang baik dia dalam keadaan sedih, senang maupun gelisah akan sangat mempengaruhi persepsi terhadap objek rangsangan.
- d. *Latar Belakang Budaya*. Latar belakang budaya di mana orang tersebut berasal dan akan mempengaruhi dan menentukan persepsi orang tersebut terhadap suatu objek rangsangan

Dengan demikian ada banyak faktor yang mempengaruhi persepsi. baik faktor yang terdapat dalam diri maupun yang berasal dari luar diri individu. Faktor yang terdapat dalam diri individu dapat berupa pengetahuan yang merupakan hasil dari proses belajar yang menimbulkan wawasan berfikirnya. Pengalaman yang akan melahirkan cakrawalanya dan ciri kepribadian serta kebutuhan tertentu terhadap

objek, sedangkan faktor yang berasal dari luar individu yaitu, dapat berupa sistem nilai, norma atau aturan yang ditetapkan dalam lingkungan masyarakatnya, maupun hasil dari proses perubahan yang terjadi sehingga mempengaruhi persepsi.

### **2.2.3 Proses Pembentukan Persepsi**

Persepsi pada dasarnya merupakan suatu proses pengamatan atau pengetahuan mengenai suatu obyek atau kejadian tertentu dengan menggunakan alat-alat indera tertentu sebagai perantaranya. Persepsi menunjuk pada bagaimana manusia melihat, mendengar, merasakan, dan mencium dunia sekitar kita.

Jalaluddin Rakhmat (2003: 51), memberikan penjelasan tentang persepsi sebagai suatu pengalaman tentang obyek, peristiwa atau hubungan- hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Persepsi merupakan kesan atau tanggapan sebagai akibat dari adanya proses pengamatan seseorang terhadap obyek tertentu. Persepsi sebagai suatu kesan atau tanggapan yang timbul sebagai akibat adanya suatu proses pengamatan seseorang terhadap obyek tertentu, menyebabkan persepsi seseorang tidak akan sama dengan orang lain.

Proses terbentuknya persepsi menurut Joseph A. DeVitto (1997: 76), timbulnya suatu persepsi dapat terjadi melalui tiga tahapan yang saling terkait, ketiganya saling mempengaruhi, bersifat kontinyu, campur baur dan tumpang tindih antara satu dengan yang lainnya. Ketiga tahapan tersebut adalah:

- a. Stimulasi pada alat indra (*Sensory Stimulation*)  
Pada tahap ini, alat-alat indra distimulasi atau dirangsang akan keberadaan sesuatu hal, akan tetapi meskipun manusia memiliki kemampuan penginderaan untuk merasakan Stimulus, manusia tidak selalu menggunakannya, sebagai contoh pada saat seseorang melamun.
- b. Stimulasi terhadap alat indra diatur.  
Pada tahap kedua, rangsangan terhadap alat indra diatur menurut berbagai prinsip, salah satu prinsip yang digunakan adalah prinsip kemiripan. Sebagai contoh kita mempersepsikan pesan yang datang segera setelah pesan lain sebagai satu unit dan menanggapi bahwa keduanya berkaitan. Prinsip lain adalah prinsip kelengkapan, manusia mempersepsikan gambar atau pesan yang dalam kenyataannya tidak lengkap sebagai gambar atau pesan lengkap, dengan melengkapi bagian-bagian gambar atau pesan yang tampaknya logis untuk melengkapi gambar ataupun pesan tersebut.
- c. Stimulasi alat indra ditafsirkan-dievaluasi  
Tahap ketiga adalah penafsiran-evaluasi kedua istilah tersebut digabungkan guna menegaskan bahwa keduanya tidak dapat dipisahkan. Langkah ketiga ini merupakan proses subyektif yang melibatkan evaluasi dari pihak penerima. Penafsiran tersebut tidak semata-mata didasarkan pada rangsangan luar, melainkan juga sangat dipengaruhi oleh pengalaman pada masa lalu, kebutuhan, keinginan, sistem nilai, keyakinan tentang yang seharusnya, keadaan fisik dan emosi pada saat tersebut.

Proses terbentuknya persepsi menurut Suwartinah (2001: 23), adalah:

1. Stimulus atau Situasi yang Hadir  
Awal mula terjadinya persepsi ketika seseorang dihadapkan pada stimulus atau situasi. Stimulus atau situasi tersebut biasa berupa stimulus penginderaan dekat dan langsung atau berupa lingkungan sosiokultural dan fisik yang menyeluruh dari stimulus tersebut.
2. Regristasi  
Regristasi disini merupakan sesuatu gejala yang nampak yaitu mekanisme fisik yang untuk mendengar dan melihat sesuatu informasi maka mualailah orang tersebut mendaftar, mencerna dan menyerap semua informasi.
3. Interpretasi  
Tahap selanjutnya setelah informasi terserap, proses terakhirnya adalah penafsiran terhadap informasi tersebut. Interpretasi ini merupakan suatu aspek kognitif dari persepsi yang amat penting karena proses tergantung pada cara pendalaman, motivasi dan kepribadian seseorang berbeda dengan orang lain sehingga interpretasi seseorang terhadap suatu informasi atau stimulus akan berbeda dengan orang lain.
4. Umpan Balik  
Merupakan suatu proses yang terakhir, di mana setelah seseorang menafsirkan informasi tersebut, akan muncul reaksi yaitu reaksi positif

dan reaksi negatif atau menolak maka akan muncul reaksi memberikan, apabila jawabannya bersifat menerima maka reaksi yang muncul akan berbentuk positif pula.

Proses terbentuknya persepsi seseorang terhadap suatu objek lingkungannya didasarkan pada stimulus atau yang sedang dihadapinya. Di mana sub proses persepsi dapat terdiri dari suatu situasi yang hadir pada seseorang, disini seseorang menghadapi kenyataan yang harus dilihat dan diartikan. Sub proses terbentuknya persepsi ialah registrasi, interpretasi, dan umpan balik. Dengan demikian setelah seseorang mengetahui keadaan lingkungannya semua itu didaftarkannya pada ingatan dan pikiran. Pada gilirannya nanti orang tersebut lalu mengartikan atau menginterpretasikan tentang lingkungan yang dihadapinya. Jadi proses terakhirnya orang-orang tersebut akan memberikan umpan balik.

## **2.3 Perparkiran**

### **2.3.1 Pengertian Parkir**

Menurut Pangestu (2005: 54):

Fasilitas parkir adalah lokasi yang ditentukan sebagai tempat pemberhentian kendaraan yang tidak bersifat sementara untuk melakukan kegiatan pada kurun waktu. Pusat kota sebagai kawasan penarik perjalanan, telah menimbulkan banyak permasalahan di bidang lalu lintas, antara lain tingkat penggunaan fasilitas parkir yang tidak merata dan keterbatasan penyediaan lokasi parkir di pusat kota. Fasilitas parkir sebagai salah satu elemen penting dalam sistem transportasi perkotaan saat ini, perlu pengaturan dalam penggunaannya.

Fasilitas parkir yang efisien dapat menciptakan lalu lintas di kawasan tersebut menjadi lebih tertib dan lancar. Pemilihan lokasi parkir terkait dengan tingkat kepuasan yang didapatkan oleh para pengguna parkir dalam memilih lokasi parkir,

antara lain disebabkan oleh tarif, jarak berjalan menuju tempat tujuan, kenyamanan dan keamanan, dan kemudahan mendapat lokasi parkir.

Menurut Lesmono (2002: 13):

Parkir adalah tempat pemberhentian kendaraan dalam jangka waktu yang lama atau sebentar tergantung kendaraan dan kebutuhan. Parkir sebagai tempat menempatkan/memangkal dengan memberhentikan kendaraan angkutan/barang (bermotor maupun tidak bermotor) pada suatu tempat dalam jangka waktu tertentu

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa parkir adalah tempat memberhentikan dan menyimpan kendaraan, baik mobil atau sepeda motor untuk sementara waktu pada suatu ruang yang berupa tepi jalan, garasi atau pelataran yang disediakan untuk menampung kendaraan tersebut.

### **2.3.2 Pengertian Retribusi Parkir**

Menurut Pasal 1 Ayat (64) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan Retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Maknanya adalah retribusi merupakan pembayaran atas penggunaan barang atau jasa yang disediakan untuk umum oleh pemerintah, maka penarikannya dilakukan umumnya di tempat pemakaian. Retribusi dapat juga ditagihkan kepada badan atau orang pribadi atas dasar pembayaran dengan penggunaan terbatas (dijatahkan) atau pembayaran dengan periode tertentu yang telah disepakati. Permasalahan dan kebijaksanaan pelayanan oleh pemerintah daerah dikatakan

pula bahwa persaingan retribusi antara pemerintah daerah tidak akan menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan tarif, yang penting adalah bila ada pemerintah daerah yang berdekatan menyediakan barang atau jasa yang sama, maka saling tukar informasi menjadi penting untuk mengurangi kerugian.

Menurut Kaho (2001: 32), ciri-ciri retribusi daerah adalah sebagai berikut:

- a) Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah;
- b) Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
- c) Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkannya atau dengan jasa yang disiapkan daerah.

Menurut Pasal 125 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah:

- (1) Subjek Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
- (2) Wajib Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong Retribusi Jasa Umum.

Pasal 126 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- (a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau

(b) Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Secara terperinci mengenai jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha disebutkan pada Pasal 127 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, yang meliputi :

- a) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c) Retribusi Tempat Pelelangan;
- d) Retribusi Terminal;
- e) Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g) Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;

Berdasarkan ketentuan pasal di atas maka diketahui bahwa retribusi parkir termasuk salah satu objek retribusi yang dapat dioptimalisasikan oleh Pemerintah Daerah.

Menurut Lesmono (2002: 15):

Pemungutan retribusi parkir adalah kegiatan mengambil sejumlah uang yang dilakukan oleh juru parkir dari masyarakat yang menggunakan fasilitas parkir. Pemungutan retribusi parkir dapat dilaksanakan oleh pribadi atau badan baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha termasuk penyediaan penitipan kendaraan bermotor dan garansi kendaraan bermotor yang menurut bayaran.

Besaran pemungutan retribusi parkir pada tiap-tiap daerah disesuaikan dengan Peraturan Daerah sebagai landasan hukum operasional dan teknis dalam



pelaksanaan dan pemungutan retribusi parkir di daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan

Menurut Pangestu (2005: 54):

Pemungutan retribusi parkir adalah pengambilan pembayaran berupa sejumlah uang yang harus dibayarkan pengguna jasa parkir sebagai imbalan atas penyerahan barang atau jasa pembayaran kepada penyelenggaraan tempat parkir. Tempat parkir merupakan tempat yang disediakan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor dan generasi kendaraan bermotor yang menurut bayaran.

Subjek retribusi parkir adalah orang pribadi atau badan yang melaksanakan pembayaran atas tempat parkir. Retribusi parkir dibayar oleh pengusaha yang menyediakan tempat parkir dengan pungut bayaran. Pengusaha tersebut secara otomatis ditetapkan sebagai wajib retribusi yang harus membayar retribusi parkir yang terutang. Konsumen yang menggunakan tempat parkir merupakan subjek retribusi yang membayar (menanggung) retribusi sedangkan pengusaha yang menyediakan tempat parkir dengan dipungut bayaran bertindak sebagai wajib retribusi yang diberi kewenangan untuk memungut retribusi dari konsumen.

Retribusi parkir di tepi jalan umum dipungut oleh Juru Parkir yang ditetapkan oleh Dinas Perhubungan dengan menggunakan karcis. Dalam hal pemungutan retribusi parkir juru parkir tidak menggunakan karcis, wajib retribusi berhak untuk meminta karcis kepada juru parkir. Seluruh hasil pemungutan retribusi parkir disetorkan ke Kas Daerah melalui Bendahara Penerimaan Dinas Perhubungan paling lambat 1 x 24 jam.

Menurut Pasal 1 Ayat (64) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang dimaksud dengan Retribusi daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

Maknanya adalah retribusi merupakan pembayaran atas penggunaan barang atau jasa yang disediakan untuk umum oleh pemerintah, maka penarikannya dilakukan umumnya di tempat pemakaian. Retribusi dapat juga ditagihkan kepada badan atau orang pribadi atas dasar pembayaran dengan penggunaan terbatas (dijatahkan) atau pembayaran dengan periode tertentu yang telah disepakati. Permasalahan dan kebijaksanaan pelayanan oleh pemerintah daerah dikatakan pula bahwa persaingan retribusi antara pemerintah daerah tidak akan menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan tarif, yang penting adalah bila ada pemerintah daerah yang berdekatan mengadakan atau menyediakan barang atau jasa yang sama, maka saling tukar informasi menjadi penting untuk mengurangi kerugian.

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi ciri-ciri retribusi daerah adalah sebagai berikut:

- (a) Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah;
- (b) Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
- (c) Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkannya atau dengan jasa yang disiapkan daerah.

Menurut Pasal 125 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah:

- (a) Subjek Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
- (b) Wajib Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau Badan yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan Retribusi diwajibkan untuk melakukan pembayaran Retribusi, termasuk pemungut atau pemotong Retribusi Jasa Umum.

Pasal 126 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menyebutkan bahwa Objek Retribusi Jasa Usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:

- (a) Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal; dan/atau
- (b) Pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.

Secara terperinci mengenai jenis-jenis Retribusi Jasa Usaha disebutkan pada Pasal 127 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, yang meliputi:

- a) Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- b) Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan;
- c) Retribusi Tempat Pelelangan;
- d) Retribusi Terminal;
- e) Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- f) Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- g) Retribusi Rumah Potong Hewan;
- h) Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
- i) Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;

Pendapatan Asli Daerah (PAD) berperan 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 upayanya adalah menarik investasi swasta domestik ke

daerah minus. Pendekatan ini tidaklah mudah dilakukan sebab swasta justru lebih berorientasi kepada daerah yang relatif menguntungkan dari segi ekonomi.

## **2.4 Kerangka Pikir**

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, yang diadakan tidak untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid,1998: 139). Sehingga dengan pemikiran ini pemerintah, khususnya pemerintah daerah harus mampu meredefinisikan kembali fungsi dan peranan yang dimainkan organisasi publiknya agar bisa memberi pelayanan yang optimal sesuai dengan paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan.

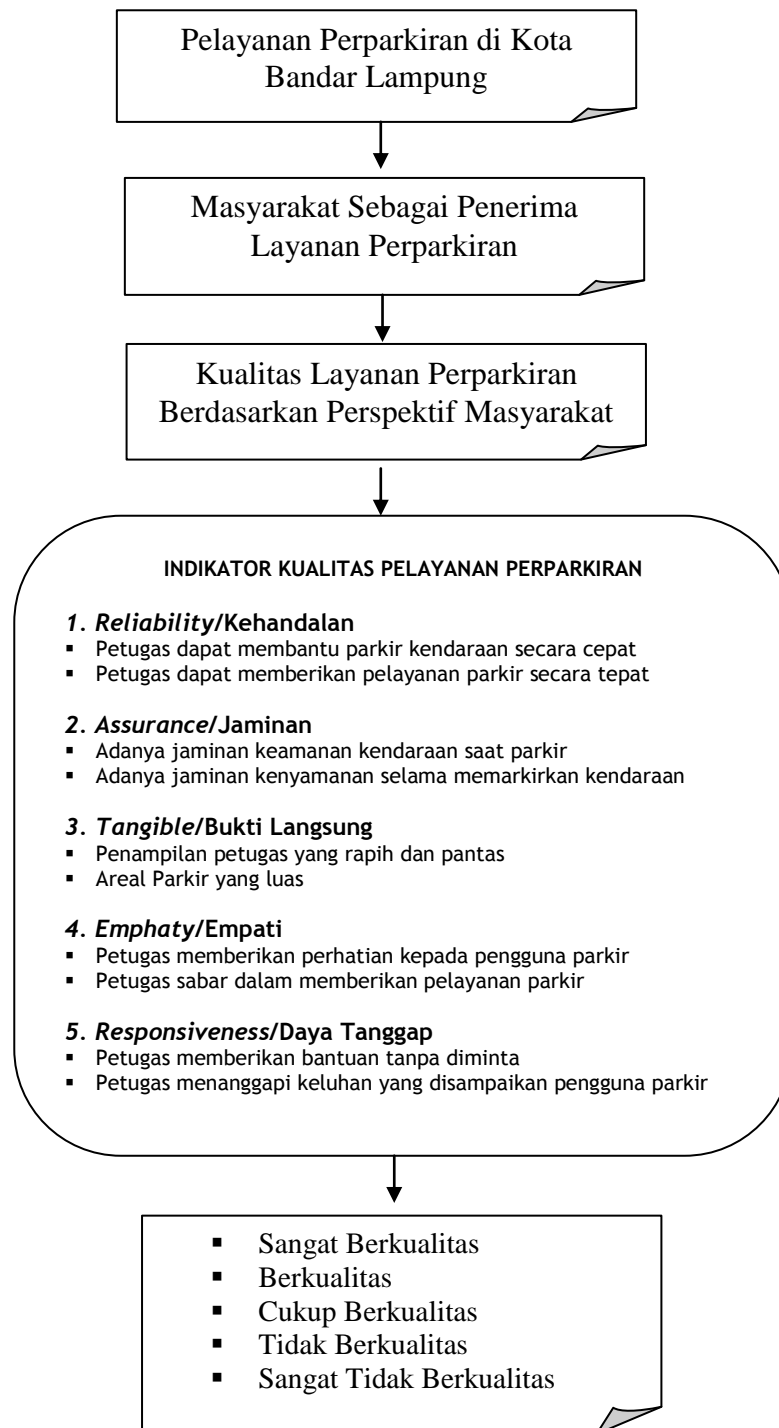
Seiring dengan tuntutan reformasi dan semangat demokratisasi di Indonesia, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas yang lebih diarahkan pada upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Salah satu sumber PAD Pemerintah Kota Bandar Lampung adalah retribusi parkir, namun demikian pemungutan retribusi parkir hendaknya sesuai dengan kualitas pelayanan yang diberikan kepada penerima jasa perparkiran. Pemerintah Kota Bandar Lampung tidak hanya mengejar target retribusi parkir sebagai sumber

PAD dan mengabaikan kualitas layanan perparkiran kepada masyarakat selaku pengguna jasa parkir.

Pemerintah Kota Bandar Lampung melalui Dinas Perhubungan Kota Bandar Lampung melalui UPT perparkiran sebagai organisasi Pemerintah yang menangani permasalahan dan kebutuhan warga Kota terhadap penyediaan sarana dan prasarana parkir dan UPT perparkiran sebagai pelaksana teknis harus mampu untuk memberikan kualitas pelayanan parkir secara baik terhadap pengguna jasa parkir di Kota Bandar Lampung. Kualitas pelayanan menurut Pasuraman dalam Lupiyoadi (2001: 182), *responsivness* (daya tanggap), *assurance* (jaminan), *tangibles* (kemampuan fisik), *emphaty* (perhatian) dan *reliability* (kehandalan).

Penelitian ini dilaksanakan untuk mengetahui kualitas pelayanan publik dalam perspektif masyarakat pengguna parkir di Kota Bandar Lampung, sebagaimana dapat dilihat pada bagan kerangka pikir sebagai berikut:



Gambar 1.  
Kerangka Pikir Penelitian