

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Kepuasan

##### 2.1.1 Definisi Kepuasan

Kepuasan (*satisfaction*) berasal dari Bahasa Latin, *satis* yang berarti cukup dan *facere* yang berarti melakukan. Bila diartikan secara bahasa, maka produk yang memuaskan adalah produk (barang/jasa) yang mampu melakukan/memberikan sesuatu yang dicari oleh konsumen hingga pada tingkatan cukup.

Secara umum pengertian kepuasan konsumen atau ketidakpuasan konsumen merupakan perbedaan antara harapan (*expectations*) dan kinerja yang dirasakan (*perceived performance*). Sehingga dapat dikatakan bahwa kepuasan konsumen berarti kinerja suatu barang/jasa sekurang-kurangnya sama dengan yang diharapkan. Kotler (2000: 36) mengemukakan bahwa tingkat kepuasan adalah:

*“Satisfaction is a person’s feelings of pleasure or disappointment resulting from comparing a product’s perceived performance (or outcome) in relation to his or her expectations.”*

Definisi lain menyebutkan bahwa kepuasan adalah perbedaan yang dirasakan antara kenyataan dengan harapan (Pascoe). Sedangkan Linder dan Pelz mengatakan bahwa kepuasan merupakan evaluasi positif dari dimensi pelayanan kesehatan yang berbeda dilihat dari sudut pandang pasien. Jadi, kepuasan atau ketidakpuasan adalah kesimpulan dari interaksi antara harapan dan pengalaman sesudah memakai jasa atau pelayanan.

### **2.1.2 Faktor yang Mempengaruhi Kepuasan**

Lupiyoadi (2001:158) menyatakan bahwa dalam menentukan tingkat kepuasan, terdapat lima faktor utama yang harus diperhatikan oleh perusahaan, yaitu:

- a. Kualitas produk; Pelanggan akan merasa puas bila hasil evaluasi mereka menunjukkan bahwa produk yang mereka gunakan berkualitas.
- b. Kualitas pelayanan; Terutama untuk industri jasa, pelanggan akan merasa puas bila mereka mendapatkan pelayanan yang baik atau yang sesuai dengan yang diharapkan.
- c. Emosional; Pelanggan akan merasa bangga dan mendapatkan keyakinan bahwa orang lain akan kagum terhadap dia bila menggunakan produk dengan merek tertentu yang cenderung mempunyai tingkat kepuasan lebih tinggi. Kepuasan yang diperoleh bukan karena kualitas dari produk tetapi nilai sosial atau *self esteem* yang membuat pelanggan menjadi puas terhadap merek tertentu.

- d. Harga; Produk yang mempunyai kualitas sama tetapi menetapkan harga yang relatif murah akan memberikan nilai yang lebih tinggi kepada pelanggannya.
- e. Biaya; Pelanggan tidak perlu mengeluarkan biaya tambahan atau tidak perlu membuang waktu untuk mendapatkan suatu produk atau jasa cenderung puas terhadap produk atau jasa itu.

Menurut Budiastuti (2002 dalam Purwanto, 2007) pelanggan dalam mengevaluasi kepuasan terhadap jasa pelayanan yang diterima mengacu pada beberapa faktor, antara lain:

- a. Kualitas produk. Pelanggan akan puas bila kualitas produk (barang/jasa) yang ditawarkan relatif baik. Kualitas produk ini merupakan dimensi global dan paling tidak memiliki 6 elemen, yaitu penampilan produk (*performance*), daya tahan (*durability*), keistimewaan (*feature*), keandalan/dapat dipercaya (*reliability*), konsistensi (*consistency*), dan model (*design*). Pelanggan akan merasa puas saat membeli produk yang kualitasnya bagus, tahan lama, modelnya apik, dan memiliki banyak keunggulan (fasilitas). Produk yang berbentuk pelayanan jasa, kualitas yang baik dapat diartikan sebagai pelayanan yang tepat waktu, aman, paripurna, dan diberikan oleh ahli, dan mudah dijangkau (secara jarak maupun biaya)
- b. Harga. Komponen yang satu ini hanya berlaku bagi mereka yang sensitif terhadap masalah *value of money*. Dengan harga yang murah mereka yang

sensitif akan mendapatkan *value of money* yang tinggi dan merasa kepuasan karenanya.

- c. *Service Quality*. Kedua faktor di atas (kualitas dan harga) ternyata bukan jaminan untuk memuaskan pelanggan. Kualitas yang baik dan harga yang murah akan menjadi hal yang tidak bermakna bila pelayanan yang diberikan karyawan tidak baik (tidak ramah, prosedur yang susah, dan pelayanan yang tidak nyaman). Kualitas pelayanan disokong oleh tiga hal, yaitu sistem, teknologi, dan manusia. Menurut konsep *service quality* yang populer, *ServQual* dinyatakan bahwa kualitas pelayanan memiliki 5 dimensi, yaitu *reliability, responsiveness, assurance, empathy, dan tangible* (Parasuraman, 1985 dalam Rahmulyono, 2008).
- d. *Emotional factor*. Pada awalnya kajian tentang kepuasan mengarah pada asumsi bahwa para pelanggan menggunakan rasionalitasnya dalam berbelanja. Namun kajian-kajian terkini membuktikan bahwa pelanggan tidak selalu rasional untuk melakukan transaksi, bahkan ada kecenderungan irasional. Sering terjadi pelanggan mau membayar harga yang teramat tinggi (tidak masuk akal) untuk sebuah barang maupun jasa, hanya karena barang tersebut bentuknya/warnanya sesuai dengan bentuk/penampilan/warna favoritnya. Dengan demikian kajian terkini menjadikan faktor emosi sebagai hal yang menjadi *driver* kepuasan pelanggan. Faktor emosional ini ada tiga komponen, yaitu: estetika, *self-expressive value*, dan *brand personality*.

1. Aspek estetika mencakup bentuk, desain, ukuran, warna, maupun proporsi dan kesimetrisan suatu barang. Untuk telepon seluler, semakin tipis, semakin kecil, dan warna yang elegan semakin banyak yang dicari pelanggan. Untuk pelayanan dalam setting rumah sakit, pelanggan akan merasa terpuaskan bila menggunakan jasa pelayanan kesehatan dari rumah sakit yang ruang perawatannya nyaman, banyak tamannya, bersih, mewah, dll.
2. Aspek *self-expressive value* menggambarkan bahwa pelanggan merasa terpuaskan bila orang-orang disekitarnya menjadi lebih menganggapnya berwibawa, patut dikagumi, dihormati, dll. Seorang pasien akan memilih ruang perawatan yang berkelas meski jauh lebih mahal, karena mereka merasa lebih dihargai, lebih percaya diri, dan lebih dihormati oleh orang-orang yang menjenguknya maupun petugas kesehatan yang merawatnya.
3. *Brand personality*. Kalau *self-expressive value* merupakan emosi yang terbentuk dari lingkungan sosial, maka *brand personality* akan memberikan kepuasan kepada konsumen secara internal (tidak bergantung kepada pandangan/penilaian orang-orang disekitarnya). Unsur yang satu ini bersifat sangat personal (individual pelanggan). Dalam hal ini setiap pelanggan berhak mendefinisikan kepuasannya masing-masing, terserah orang mau bilang apa tentang standarnya. Dengan kata lain ada suatu kefanatikan terhadap suatu produk (barang/jasa dengan merk tertentu). Contohnya, ada segolongan pelanggan yang akan terpuaskan oleh salah satu merk/produk dari suatu

institusi, terlepas orang di sekitarnya mencemooh, menentang maupun menilainya salah.

4. Kemudahan. Di samping faktor-faktor di atas, kemudahan mendapatkan pelayanan/produk yang ditawarkan produsen juga menjadi faktor penting yang mempengaruhi kepuasan pelanggan. Pelanggan akan merasa puas bila mereka dapat dengan mudah mengakses produk/layanan jasa yang dibutuhkan. Kemampuan akses ini bisa diartikan tersedianya fasilitas yang mudah, terjangkau dari segi jarak, dan terjangkau dari segi biaya, dll.
5. Iklan/promosi yang dijanjikan pemberi pelayanan/produsen barang. Iklan/promosi yang dikeluarkan oleh pihak pemberi layanan/produk akan mempengaruhi tinggi rendahnya harapan pelanggan terhadap suatu layanan/produk. Semakin tinggi janji yang diberikan akan semakin tinggi pula harapan pelanggan yang terbentuk. Janji yang muluk-muluk akan menjadi bumerang bagi institusi. Pada saat institusi tidak mampu memenuhi janji yang diberikan kepada pelanggan, pelanggan akan dengan mudah kehilangan kepercayaannya.

Parasuraman, Zeithmal dan Berry (Walker et.al, 1992: 308–311) mengemukakan bahwa perbedaan (kesenjangan) antara jasa pelayanan yang dirasakan dengan yang diharapkan terjadi karena adanya :

1. Kesenjangan antara harapan konsumen dengan pandangan manajemen  
*(Gap between the customer's expectations and the manajemen perceptions)*

Pihak manajemen tidak selalu memiliki pemahaman yang tepat tentang apa yang diinginkan oleh para pelanggan atau bagaimana penilaian pelanggan terhadap usaha pelayanan yang diberikan oleh perusahaan. Sebagai contoh : manajemen menganggap bahwa pelanggan menilai mutu pelayanan rumah sakit dari kualitas (mutu) makanan yang diberikan, tetapi sebenarnya yang diharapkan oleh pelanggan adalah cepat tanggap dan keramahan dari tenaga medis. Oleh karena itu manajemen perlu mengumpulkan informasi untuk menentukan atribut-atribut pelayanan apa yang dianggap penting oleh pelanggan. Parasuraman et al (1990) dalam penelitiannya menyatakan ada tiga faktor yang dapat mempengaruhi gap satu ini, yaitu:

- a. Manajer sebagai pengambil keputusan kurang mempergunakan atau bahkan tidak menggunakan hasil penelitian pasar terhadap produk yang ditawarkannya.
- b. Tidak adanya komunikasi yang efektif antara karyawan yang langsung berhadapan dengan konsumen dengan pihak manajer sebagai penentu kebijaksanaan.

- c. Terlalu banyak tingkatan birokrasi yang ada antara karyawan yang langsung berhadapan dengan konsumen dengan manajer sebagai penentu kebijaksanaan.
2. Kesenjangan antara pandangan manajemen dengan spesifikasi kualitas pelayanan (*Gap between management perceptions and service quality specification*)

Manajemen mungkin tidak membuat standar kualitas yang jelas, atau standar kualitas sudah jelas tetapi tidak realistik, atau standar kualitas sudah jelas dan realistik namun manajemen tidak berusaha untuk melaksanakan standar kualitas tersebut. Hal ini akan mengakibatkan karyawan tidak memahami tentang kebijakan perusahaan dan ketidakpercayaan terhadap sikap manajemen, yang selanjutnya menurunkan prestasi kerja karyawan. Contoh : Adanya keinginan manajemen untuk memberikan jawaban yang cepat terhadap telepon yang masuk, namun tidak mempersiapkan operator telepon dalam jumlah yang cukup; adanya kebijakan – kebijakan yang tidak jelas, dikomunikasikan dengan buruk kepada karyawan. Gap ini dapat terjadi karena:

- a. Tidak adanya atau kurangnya komitmen dari manajer bahwa kualitas pelayanan merupakan kunci dari strategi mencapai tujuan.
- b. Ketidakyakinan manajer bahwa harapan pelanggan tersebut dapat dipenuhi

- c. Kekurangan sumberdaya, baik peralatan maupun manusianya Perusahaan dalam menetapkan standar tidak memperkirakan apa yang sekiranya menjadi standar konsumen terhadap jasa tersebut.
3. Kesenjangan antara penyajian pelayanan dan komunikasi eksternal (*Gap between service quality specifications and service delivery*)

Standar-standar yang tinggi harus didukung oleh sumber-sumber daya, program-program dan imbalan yang diperlukan untuk mendorong karyawan dalam memberikan pelayanan yang baik kepada pelanggan. Banyak faktor yang mempengaruhi pemberian pelayanan, seperti keterampilan dan kompetensi karyawan, moral karyawan, peralatan yang digunakan, pemberian penghargaan. Gap ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu:

- a. Karyawan tidak mengerti apa yang diharapkan oleh manajer atau atasan mereka dari pelayanan yang mereka berikan serta bagaimana cara memenuhi harapan tersebut.
- b. Adanya standar yang saling bertentangan satu dengan lainnya.
- c. Ketidaccocokan antara ketrampilan atau keahlian karyawan dengan pekerjaan/tugas yang diembannya.
- d. Ketidaksesuaian antara peralatan yang disediakan dengan pekerjaan.
- e. Ketidakjelasan dari sistem penilaian pekerjaan serta sistem bonus.

- f. Ketidakmampuan karyawan untuk fleksibel terhadap situasi yang ada (*rule by the book*). Manajer dan karyawan tidak mampu bekerja sebagai suatu tim yang solid.
4. Kesenjangan antara penyajian pelayanan dan komunikasi eksternal (*Gap between service delivery and external communications*)

Harapan pelanggan dipengaruhi oleh janji-janji yang disampaikan penyedia jasa melalui komunikasi eksternal seperti para wiraniaga, brosur-brosur, iklan, dan lain-lain. Hasil pelayanan yang baik dapat mengecewakan pelanggan jika komunikasi pemasaran perusahaan menyebabkan mereka memiliki harapan yang terlalu tinggi sehingga tidak realistis lagi. Contoh brosur hotel memperlihatkan ruangan yang indah dan kenyataannya pada saat tamu datang ke hotel tersebut, mereka menemukan ruangan yang sederhana. Gap ini terjadi karena beberapa faktor, antara lain:

- a. Tidak jalannya hubungan antar departemen, yakni antara bagian periklanan dengan bagian pelayanan, antara sales dengan pelayanan, antara bagian SDM, pemasaran dan pelayanan.
  - b. Memberikan janji yang terlalu berlebihan.
5. Kesenjangan antara pelayanan yang dirasakan dengan pelayanan yang diharapkan (*Gap between perceived service and expected service*)

Perbedaan ini terjadi jika pihak manajemen gagal menutup salah satu atau lebih dari empat kesenjangan tersebut di atas. Perbedaan inilah yang menimbulkan rasa ketidakpuasan pelanggan. Dari faktor-faktor yang telah diuraikan di atas, selanjutnya Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1988:36) membuat visualisasi tentang Konsep Model Kualitas Pelayanan (*Conceptual Model of Service Quality – The Gap Analysis Model*).

## **2.2. Pelayanan Publik**

Pengertian layanan publik dari Wikipedia Indonesia ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)) ensiklopedia bebas berbahasa Indonesia, adalah :

Segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

- a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, Perguruan Tinggi Swasta, perusahaan pengangkutan milik swasta, dll.

b. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik yang dapat dibedakan lagi menjadi :

1. Yang bersifat primer.

Adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan.

2. Yang bersifat sekunder.

Adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.

Didalam pengertian pelayanan publik menurut wikipedia ini, disebutkan juga tentang karakteristik pelayanan publik. Ada 5 (lima) karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

a. Adaptabilitas layanan

Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.

b. Posisi tawar pengguna/klien

Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.

c. Tipe pasar

Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada dan hubungannya dengan pengguna/klien.

d. *Locus control*

Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna atukah penyelenggara pelayanan.

e. Sifat pelayanan.

Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

Ada beberapa pakar yang mengartikan pelayanan publik menurut kata demi kata harfiah yang ada. Pengertian kata demi kata mengenai pelayanan publik yang dikemukakan oleh Kotler dalam Sampara Lukman (yang dikutip oleh Lijan Poltak Sinambela, dkk) misalnya, menyatakan bahwa:

“Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan, meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Selanjutnya Sampara berpendapat bahwa 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.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan bahwa :

“Pelayanan adalah hal, cara atau hasil pekerjaan melayani”.

Sementara itu istilah publik berasal dari bahasa Inggris, *public*, yang berarti:

“umum, masyarakat dan negara”.

Dalam perjalanannya, kata publik telah dibakukan dalam bahasa Indonesia, yang berarti:

“umum, orang banyak, ramai”.

Oleh Inu Kencana Syafei, publik diartikan:

“Sejumlah manusia yang mempunyai kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki”.

Oleh karena itu pelayanan publik dapat diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan publik juga diartikan pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok atau tata cara yang telah ditetapkan.

Selanjutnya menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003:

“Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara”.

Pengertian lain yang akan menambah pengetahuan kita tentang pelayanan publik adalah pengertian menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Undang-Undang tersebut, disebutkan 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.”.

Sedangkan Pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2004 adalah:

“Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dibawah ini akan diuraikan apa saja yang berhubungan erat dengan pelayanan publik.

#### **a. Ruang Lingkup Pelayanan Publik**

Pelayanan merupakan kegiatan yang wajib dilaksanakan oleh pemberi atau penyelenggara pelayanan publik (pemerintah) sebagai upaya pemenuhan kebutuhan pihak penerima pelayanan (masyarakat), maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tugas terpenting dari pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Usaha pemenuhan kebutuhan atau pelayanan kepada masyarakat ini berkaitan dengan kualitas dan kuantitas dari pelayanan yang diberikan.

Pelayanan dibagi menjadi 2 (dua) hal, yaitu pelayanan jasa dan pelayanan barang. Pelayanan jasa merupakan hal yang abstrak, sehingga sulit untuk dinilai, tetapi bisa untuk dinilai. Pelayanan Jasa dan Pelayanan Barang, saling mempengaruhi, dan saling berhubungan.

Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, ruang lingkup pelayanan publik meliputi:

#### 1. Pelayanan barang publik

Pelayanan barang publik sesuai PP tersebut meliputi:

- Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya

bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan

- Pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi Misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

## 2. Pelayanan jasa publik

Pelayanan jasa publik sesuai PP di atas meliputi:

- penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
- penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau

kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi Misi Negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

### 3. Pelayanan administratif

Pelayanan administratif merupakan pelayanan oleh penyelenggara pelayanan publik yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh Masyarakat.

Pelayanan administratif sesuai PP di atas meliputi:

- tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi dan/atau keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara;
- tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

#### **b. Kepemimpinan Dalam Pelayanan Publik**

Konsep kepemimpinan yang ada harus mengacu pada bahwa pimpinan dan staf mempunyai kedudukan yang sama, bermitra sederajat dan mempunyai tanggung jawab yang sama dalam mensukseskan pelayanan publik dalam suatu organisasi. Pimpinan mempunyai tanggung jawab yang sangat besar dalam peran sertanya meningkatkan pelayanan publik.

Ada beberapa strategi yang dapat digunakan oleh pimpinan suatu organisasi untuk memajukan kinerja organisasi yang dipimpinnya. Strategi itu antara lain :

1. Organisasi penyedia pelayanan publik harus lebih berorientasi pada pemberian kepuasan pada pelanggan.
2. Dengan adanya struktur organisasi yang lebih bersifat datar (miskin struktur, banyak fungsi) akan lebih bagus daripada struktur organisasi yang tinggi (kaya struktur, miskin fungsi), karena hal ini akan mengakibatkan mudahnya komunikasi yang terjalin antara pimpinan dan staf serta para pelanggannya sehingga kepuasan kepada pelanggan yang merupakan tujuan utama dapat tercapai.
3. Organisasi yang berkualitas bukan hanya berorientasi pada proses produksi pelayanannya, tetapi juga kerjasama antar instansi bila dibandingkan dengan kerjasama atau eksistensi antar unit.
4. Pimpinan menterjemahkan visi dan misi organisasi yang dipimpinnya menjadi strategi kepuasan. Sumber daya yang ada digunakan secara efektif dan efisien. Visi dan misi organisasi diterjemahkan dalam suatu kebijakan pimpinan. Kemudian kebijakan tersebut disosialisasikan kepada semua staf yang ada agar bisa bersama-sama mensukseskan tujuan organisasi.

5. Dalam kebijakan yang dibuat oleh pimpinan, harus mengutamakan kepada kepentingan pelanggan. Dilakukan survei-survei tentang apa yang menjadi keinginan dan harapan-harapan pelanggan.
6. Perbaikan kinerja didalam organisasi yang dipimpin dilakukan secara bertahap.
7. Menggunakan pedoman "*the righth man on the righth place*". Senantiasa mengikut sertakan para staf dalam aktivitas didalam organisasi.
8. Senantiasa mengantisipasi perubahan lingkungan yang ada.

### **c. Kelompok dan Pola Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

#### **1. Pelayanan Utama (*Core Services*)**

Pelayanan utama adalah sebuah bentuk pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan publik kepada pelanggan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi utama dari organisasi yang dijalankan.

#### **2. Pelayanan Fasilitas (*Facilitating Services*)**

Pelayanan fasilitas adalah bentuk pelayanan yang diberikan kepada pelanggan untuk menunjang pelayanan utama. Apabila pelayanan fasilitas ini tidak diberikan, maka pelayanan utama tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

#### **3. Pelayanan Pendukung (*Supporting Services*).**

Pelayanan pendukung adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan untuk menambah nilai atau kualitas dari pelayanan utama.

Pelayanan menurut sudut pandang pelanggan dibagi menjadi 2 (dua), yaitu pelayanan internal dan eksternal. Pelayanan internal adalah pelayanan yang diberikan didalam tubuh organisasi itu sendiri. Sedangkan pelayanan eksternal adalah pelayanan kepada pelanggan diluar organisasi.

Terdapat berbagai jenis pelayanan, yaitu :

1. Berdasarkan fungsi pemerintah. Dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu :

- a. *Environmental Services* : penyediaan sarana dan prasarana publik.
- b. *Development Services* : bersifat *enabling* dan *facilitating*, untuk membantu kelancaran pelayanan yang terjadi, misalnya dibidang kesehatan, pendidikan, agama dan lain-lain.
- c. *Protective Services* : penyediaan pelayanan keamanan dan perlindungan kepada pelanggan.

2. Pengelompokan pelayanan menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah :

- a. Kelompok Pelayanan Administrasi merupakan pelayanan yang menghasilkan beberapa bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik.

- b. Kelompok Pelayanan Barang merupakan pelayanan yang menghasilkan beberapa bentuk barang yang dibutuhkan oleh publik.
- c. Kelompok Pelayanan Jasa merupakan pelayanan yang menghasilkan beberapa bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik.

Sedangkan pola pengelolaan pelayanan publik menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara tersebut diatas dibagi menjadi 4 (empat), yaitu :

1. Fungsional, yaitu pola pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.
  2. Terpusat, yaitu pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggaraan pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
- 3) Terpadu
- a. Terpadu Satu Atap, merupakan pola pelayanan yang pelayanannya diselenggarakan dalam satu atap atau satu tempat, yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.
  - b. Terpadu Satu Pintu, merupakan pola pelayanan yang pelayanannya diselenggarakan dalam satu atap atau satu tempat, yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

4. Gugus Tugas, adalah petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas yang ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan. Berdasarkan alasan ekonomi, dibagi menjadi :
- a. Pelayanan *Profit Oriented*, yaitu pelayanan yang bertujuan mencari keuntungan sebesar-besarnya. Dilakukan oleh BUMN/BUMD dengan modal milik negara dan mencari keuntungan yang besar, dengan kaidah-kaidah dan standar pelayanan dunia usaha privat.
  - b. Pelayanan sebagai instrumen pajak, yang diwujudkan dengan pemberian hak atas tanah dan bangunan, hak pengelolaan yang dikenai pajak atau retribusi.
  - c. Pelayanan *Non Profit Oriented*, yaitu pelayanan yang tidak mencari keuntungan dalam bentuk uang.

### **2.3. Pengguna Layanan Publik**

Menurut Sarto Winoto (2009 : 51), istilah pengguna (*user*) terkait dengan pemakaian barang atau jasa oleh pelanggan atau konsumen.

Adapun istilah pelanggan merujuk pada individu atau rumah tangga, atau perusahaan yang membeli barang atau jasa yang dihasilkan dalam ekonomi. Secara spesifik, kata ini sering pula diartikan sebagai seseorang yang terbiasa untuk membeli barang pada suatu toko tertentu. Dalam berbagai pendekatan, tergantung dari sifat dari industri atau budaya, pelanggan bisa disebut sebagai pengguna, nasabah, atau pasien. Maksudnya adalah pihak ketiga di luar sistem perusahaan yang karena sebab tertentu, membeli barang atau jasa. Khusus untuk

nasabah, istilah ini digunakan mewakili pihak yang menggunakan jasa bank, baik itu untuk keperluannya sendiri maupun sebagai perantara bagi keperluan pihak lain.

Sedangkan istilah konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Istilah pengguna layanan publik dapat diartikan pelanggan atau konsumen yang memakai atau memanfaatkan suatu layanan yang disediakan oleh institusi pemerintah. Istilah pengguna layanan publik jika diambil makna secara umum adalah warga negara atau masyarakat.

#### **2.4. Kualitas Layanan Publik**

Terdapat beberapa pengertian tentang kualitas, menurut *The European Organization for Quality Control (EOQC) and The American Society for Quality Control* (Morgan dan Murgatroyd dalam Warella, 1997:16) yang menyebutkan : “*Quality is the totality of features of a product services that bears on it’s ability to satisfy given needs* (kualitas adalah bentuk-bentuk istimewa dari suatu produksi atau pelayanan yang mempunyai kemampuan untuk memuaskan kebutuhan masyarakat)”. Dari definisi ini, ada beberapa perbedaan antara kualitas barang dan kualitas jasa.

Dari sudut kualitas barang, beberapa pandangan tentang definisi kualitas mencakup :

- a. *Product-based emphasis :quality is related to the content of the product.*

- b. *Manufacturing emphasis* :this is conformance to specification of the product.
- c. *Customer / user-based emphasis* :this is the fitness for purpose view in the eyes of the user or costumer.
- d. *Value-based emphasis* :this is the composite of the manufacturing and user emphasis.

Morgan dan Murgatroyd (Ibid:19) menyebutkan ada 10 (sepuluh) kriteria yang biasa digunakan oleh pelanggan dalam persepsi mereka terhadap kualitas pelayanan publik :

- a. *Reliability*, yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang telah dijanjikan dengan tepat waktu.
- b. *Responsiveness*, yaitu ketersediaan untuk membantu pelanggan dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang mereka harapkan.
- c. *Competence*, yaitu menyangkut pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pelayanan.
- d. *Access*, yaitu kemudahan untuk melakukan kontak dengan lembaga penyedia jasa.
- e. *Courtesy*, yaitu sikap sopan, menghargai orang lain, penuh pertimbangan dan penuh persahabatan.
- f. *Communication*, yaitu selalu memberikan informasi yang tepat kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, mau mendengarkan mereka

yang berarti menjelaskan tentang pelayanan, kemungkinan pilihan, biaya, jaminan pada pelanggan bahwa masalah mereka akan ditangani.

- g. *Credibility*, yaitu dapat dipercaya, jujur dan mengutamakan kepentingan pelanggan.
- h. *Security*, yaitu bebas dari resiko, bahaya dan keragu-raguan.
- i. *Understanding the costumers*, yaitu berusaha untuk mengenal dan memahami kebutuhan pelanggan dan menaruh perhatian pada mereka secara individual.
- j. *Appearance presentation*, yaitu penampilan dari fasilitas fisik, penampilan personel dan peralatan yang digunakan.

Dari 10 (sepuluh) kriteria yang diajukan oleh Morgan dan Murgatroyd tersebut diatas, dapat dibandingkan juga tentang kriteria kualitas pelayanan yang disampaikan oleh Parasuraman et. al, yang dikenal dengan *Servqual*, yaitu :”*Tangible, Reliability, Responsiveness, Assurance, Competence, Courtesy, Credibility, Security, Emphaty, Access, Communication dan Understanding the costumers*”.

Dalam kriteria kualitas pelayanan yang disampaikan oleh Morgan dan Murgatroyd, mereka juga mengungkapkan adanya suatu konsep tentang perlunya keseimbangan antara 3 (tiga) komponen dalam penyediaan pelayanan, komponen yang pertama adalah *interpersonal component*, berikutnya adalah *procedures environtment* dan *process component*, sedangkan yang ketiga adalah *technical*

*professional component*, yang kesemuanya itu disebut dengan *The Triangle of Service Quality*.

Pengertian lain mengenai kualitas pelayanan, adalah menurut Goesch and Davis (LAN, 2003:17), yang menyebutkan bahwa : “Kualitas pelayanan adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Atau, terpenuhinya / sesuai harapan / kebutuhan pelanggan”.

Sedangkan menurut Evans and Lindsay (LAN, 2006:16), lebih menekankan kualitas pelayanan dilihat dari berbagai sudut pandang, antara lain :

- a. Sudut Pandang Konsumen adalah sesuatu yang baik/*prima/excellent* dimata konsumen.
- b. Sudut Pandang *Product Base* adalah suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel yang berbeda-beda dalam memberikan penilaian kualitas sesuai dengan karakteristik produk yang bersangkutan.
- c. Sudut Pandang *User Base* adalah sesuatu yang diinginkan oleh pelanggan.
- d. Sudut Pandang *Value Base*, adalah keterkaitan antara kegunaan dengan harga.

Berdasarkan hasil penelitian Pusat Studi Kependudukan UGM (2002), kinerja pelayanan yang buruk antara lain ditandai oleh beberapa hal seperti (LAN, 2003:2) :

- a. Ketidakpuasan masyarakat pada umumnya terletak pada waktu, biaya dan cara pelayanan.

- b. Masih terdapat deskriminasi pelayanan, yang pada umumnya didasarkan pada deskriminasi atas hubungan pertemanan, afiliasi politik, etnis dan bahkan agama.
- c. Hal-hal seperti rantai birokrasi, suap dan pungli menjadi semakin diterima dan dianggap wajar.
- d. Orientasi pelayanan tidak terhadap pengguna jasa tetapi pada kepentingan pemerintah dan pejabatnya.
- e. Budaya yang berkembang bukan budaya pelayanan melainkan budaya kekuasaan.
- f. Prinsip yang mendasari sistem pelayanan bukan trust melainkan distrust, prosedur yang diterapkan bukan untuk memfasilitasi tetapi untuk mengontrol perilaku.
- g. Kewenangan untuk melayani terdistribusi pada banyak satuan birokrasi.

Pelayanan publik yang baik, yang merupakan harapan dari para pelanggan, yang merupakan pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang cepat selesai, tidak mengandung banyak kesalahan, pelayanan yang menyenangkan, pelayanan yang telah mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Oleh karena itu kemudian muncul beberapa kriteria pelayanan (LAN, 2006:17-20), yaitu :

- a. Kesederhanaan, yaitu tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.

- b. Reliabilitas, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
- c. Tanggung jawab dari petugas pelayanan yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
- d. Kecakapan para petugas pelayanan, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
- e. Pendekatan kepada pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau internet. Oleh karena itu, lokasi dari fasilitas dan operasi pelayanan harus diperhatikan.
- f. Keramahan, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya diperlukan jika pelanggan termasuk dalam konsumen konkret. Sebaliknya, pihak penyedia layanan tidak perlu menerapkan keramahan yang berlebihan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.
- g. Keterbukaan, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gampang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.

- h. Komunikasi antara petugas dan pelanggan. Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperoleh dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.
- i. Kredibilitas, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia.
- j. Kejelasan dan kepastian, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.
- k. Keamanan, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.
- l. Mengerti apa yang diharapkan pelanggan. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.

- m. Kenyataan, meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenal dan fasilitas penunjang lainnya.
- n. Efisien, yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
- o. Ekonomis, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

Ada pakar yang menguraikan tentang kualitas pelayanan berdasarkan makna kata yang dikandungnya, seperti yang disampaikan oleh Gaspersz dalam Sampara Lukman (2003:7) yang menyampaikan makna kualitas pelayanan dari definisi konvensional kualitas dan strategis. Kualitas mengacu pada pengertian pokok :

- a. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- b. Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Agar pelayanan yang diberikan berkualitas, maka kedua kualitas yang dimaksud harus terpenuhi.

## 2.5. Pengukuran Kepuasan Layanan Publik

Menurut Kotler yang dikutip Tjiptono (Ibid:148) terdapat 4 (empat) metode untuk mengukur kepuasan pelanggan, yaitu sebagai berikut :

### 1) Sistem keluhan dan saran

Artinya setiap perusahaan yang berorientasi pada pelanggan perlu memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi para pelanggannya untuk menyampaikan saran, pendapat, dan keluhan mereka. Media yang bisa digunakan meliputi kotak saran yang diletakkan di tempat-tempat strategis, menyediakan kartu komentar, menyediakan saluran telepon.

### 2) Survei kepuasan pelanggan

Artinya kepuasan pelanggan dilakukan dengan menggunakan metode survei, baik melalui pos, telepon maupun wawancara pribadi. Dengan melalui survei, perusahaan akan memperoleh tanggapan dan umpan balik secara langsung dari pelanggan sekaligus juga memberikan tanda positif bahwa perusahaan menaruh perhatian terhadap para pelanggannya.

Pengukuran kepuasan pelanggan melalui metode ini dapat dilakukan dengan berbagai cara, di antaranya sebagai berikut:

- a) *Directly reported satisfaction*, yaitu pengukuran dilakukan secara langsung melalui pertanyaan, seperti sangat tidak puas, tidak puas, netral, puas, dan sangat puas.
- b) *Derived dissatisfaction*, yaitu pertanyaan yang menyangkut besarnya harapan pelanggan terhadap atribut.

c) *Problem analysis*, artinya pelanggan yang dijadikan responden untuk mengungkapkan dua hal pokok, yaitu (i) masalah-masalah yang mereka hadapi berkaitan dengan penawaran dari perusahaan dan (ii) saran-saran untuk melakukan perbaikan.

d) *Importance-performance analysis*, artinya dalam teknik ini responden dimintai untuk meranking berbagai elemen dari penawaran berdasarkan pentingnya elemen.

### 3) *Ghost shopping*

Artinya metode ini dilaksanakan dengan cara memperkerjakan beberapa orang (*Ghost shopper*) untuk berperan atau bersikap sebagai pelanggan/pembeli potensial produk perusahaan dan pesaing. Kemudian *Ghost shopper* menyampaikan temuan-temuan mengenai kekuatan dan kelemahan produk perusahaan dan pesaing berdasarkan pengalaman mereka dalam pembelian produk-produk tersebut.

### 4) *Lost customer analysis*

Artinya perusahaan menghubungi para pelanggannya yang telah berhenti membeli atau yang telah beralih pemasok dan diharapkan diperoleh informasi penyebab terjadinya hal tersebut.

Tingkat kepuasan pelanggan sangat tergantung pada mutu suatu produk. Suatu produk dikatakan bermutu bagi seseorang kalau produk tersebut dapat memenuhi kebutuhannya. Aspek mutu suatu produk dapat diukur. Pengukuran tingkat kepuasan erat hubungannya dengan mutu produk (barang atau jasa). Di

samping itu, pengukuran aspek mutu bermanfaat bagi pimpinan bisnis, yaitu (i) untuk mengetahui dengan baik bagaimana jalannya proses bisnis; (ii) mengetahui di mana harus melakukan perubahan dalam upaya melakukan perbaikan secara terus-menerus untuk memuaskan pelanggan; (iii) menentukan apakah perubahan yang dilakukan mengarah ke perbaikan.

