

## BAB 2 TINJAUAN LITERATUR

### 2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang pernah dilakukan berkaitan dengan tema/gejala yang diteliti dihimpun untuk dijadikan data dan referensi pendukung guna mempertegas teori-teori yang telah ada mengenai kualitas pelayanan sekaligus menjadi acuan dalam butir-butir pertanyaan yang akan disebarkan kepada penerima layanan. Ada 3 (tiga) penelitian terdahulu yang menjadi acuan penelitian ini, yaitu:

Pertama, Tesis yang ditulis oleh Yuningsih Rahayu pada Tahun 2008. Tesis ini berjudul Analisis Kualitas Pelayanan Jasa Asuransi –Marine Cargo-Pengangkutan Ekspor Impor (Studi tentang Persepsi Konsumen PT. Asuransi Jasa Indonesia Kantor Cabang X). Tujuan Penelitian adalah mengetahui gambaran persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan jasa asuransi Marine Cargo ditinjau dari dimensi *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *empathy* dan *tangibles* serta menjelaskan kondisi kesenjangan antara persepsi dan harapan penerima layanan terhadap kelima dimensi kualitas pelayanan. Hasil penelitian menyatakan bahwa penilaian lebih dari separuh pelanggan terhadap kualitas pelayanan dipersepsikan dengan kriteria setidaknya sudah baik sementara selebihnya mempersepsikan belum baik. Penetapan persepsi tersebut didasarkan pada hasil skor kuisioner yang telah diisi oleh pelanggan.

Kedua, Tesis yang ditulis oleh Ahmad Taufik pada tahun 2002. Tesis ini berjudul Analisis Kualitas Pelayanan Jasa Keprotokolan pada Biro Protokol Sekretariat Presiden. Tujuan Penelitian adalah untuk mengetahui persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan jasa keprotokolan pada Biro Protokol Sekretariat Presiden ditinjau dari dimensi *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *empathy* dan *tangibles* serta menjelaskan tingkat perbedaan harapan penerima pelayanan terhadap kelima dimensi kualitas pelayanan. Disamping itu juga ingin mengetahui tingkat perbedaan harapan penerima layanan terhadap kelima dimensi kualitas pelayanan

serta ingin mengetahui penilaian Biro Protokol terhadap aspek kualitas pelayanan menurut Model 7'S Mckinsey. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 61,11% penerima layanan menilai kinerja petugas protokol sudah baik dengan tingkat kesesuaian antara harapan penerima layanan dan pelaksanaan kinerja rata-rata sebesar 85,32%. Hasil statistik menunjukkan tidak ada perbedaan penilaian penerima layanan terhadap kelima dimensi Servqual. Dalam menyiapkan diri menghadapi tuntutan stakeholdernya, Biro Protokol dengan segenap sumber daya yang dimiliki memandang *Shared vision and values, Strategy, skill, structure, system, style* dan *staff* sebagai aspek-aspek penting dalam penilaian kualitas pelayanan sesuai dengan pendapat McKinsey dengan *The 7'S*-nya.

Ketiga, Tesis yang ditulis oleh Detje Rossa pada tahun 2008. Tesis ini berjudul Analisis Kualitas Pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan bagi Para Pengguna Jasa Keimigrasian (*End User*) ditinjau dari Konsep Servqual. Tujuan Penelitian ini adalah untuk mengetahui tingkat kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan bagi Para Pengguna Jasa Keimigrasian (*End User*) ditinjau dari dimensi *reliability, responsiveness, assurance, empathy* dan *tangibles*. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa berdasarkan perhitungan statistik kelima dimensi kualitas pelayanan dapat diasumsikan bahwa pelanggan menyatakan cukup puas terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan.

Tabel 2.1.  
Perbandingan Penelitian Tesis

No	Peneliti	Tesis	Tujuan Penelitian	Metode, Model dan alat Analisis Penelitian	Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Yuningsih Rahayu	Analisis Kualitas Pelayanan Jasa Asuransi –Marine Cargo-Pengangkutan Ekspor Impor (Studi tentang Persepsi Konsumen PT. Asuransi Jasa Indonesia Kantor Cabang X)	mengetahui gambaran persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan jasa asuransi Marine Cargo ditinjau dari dimensi <i>reliability, responsiveness, assurance, empathy dan tangibles</i> serta menjelaskan kesenjangan antara persepsi dan harapan penerima layanan terhadap kelima dimensi kualitas pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuantitatif</li> <li>• Metode servqual dengan 5 dimensi kualitas pelayanan</li> <li>• Kuisisioner dengan skala likert</li> </ul>	PT. Asuransi Jasa Indonesia Kantor Cabang X	Lebih dari separuh pelanggan menilai kualitas pelayanan dengan kriteria setidaknya sudah baik, sementara sebelumnya mempersipkan belum baik. Penetapan persepsi tersebut didasarkan pada hasil skor kuisisioner yang telah diisi oleh pelanggan

No	Peneliti	Tesis	Tujuan Penelitian	Metode, Model dan alat Analisis Penelitian	Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
2.	Ahmad Taufik	Analisis Kualitas Pelayanan Jasa Keprotokolan pada Biro Protokol Sekretariat Presiden	mengetahui persepsi pelanggan terhadap kualitas pelayanan jasa keprotokolan pada Biro Protokol Sekretariat Presiden ditinjau dari dimensi <i>reliability, responsiveness, assurance, empathy dan tangibles</i> serta menjelaskan tingkat perbedaan harapan penerima pelayanan terhadap kelima dimensi kualitas pelayanan dan tingkat perbedaan harapan penerima layanan terhadap kelima dimensi kualitas pelayanan serta ingin mengetahui penilaian Biro Protokol terhadap aspek kualitas pelayanan menurut Model 7'S McKinsey	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuantitatif</li> <li>• Metode servqual dengan 5 dimensi kualitas pelayanan</li> <li>• Kuisisioner dengan skala likert</li> <li>• Model 7'S McKinsey utk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi kualitas pelayanan</li> </ul>	Biro Protokol Sekretariat Presiden	61,11% penerima layanan menilai kinerja petugas protokol sudah baik dengan tingkat kesesuaian antara harapan penerima layanan dan pelaksanaan kinerja rata-rata sebesar 85,32%. Hasil statistik menunjukkan tidak ada perbedaan penilaian penerima layanan terhadap kelima dimensi Servqual.
3.	Detje Rossa	Analisis Kualitas Pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan bagi Para Pengguna Jasa Keimigrasian (End User) ditinjau dari Konsep Servqual	untuk mengetahui tingkat kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan bagi Para Pengguna Jasa Keimigrasian (End User) ditinjau dari dimensi <i>reliability, responsiveness, assurance, empathy dan tangibles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuantitatif</li> <li>• Metode servqual dengan 5 dimensi kualitas pelayanan</li> <li>• Kuisisioner dengan skala likert</li> </ul>	Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan	berdasarkan perhitungan statistik kelima dimensi kualitas pelayanan dapat diasumsikan bahwa pelanggan menyatakan cukup puas terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan
4.	Budi Wijayanto	Potret Pelayanan Publik di lembaga Peradilan (Studi kasus pelayanan publik di Mahkamah Konstitusi)	untuk menjelaskan persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan di Mahkamah Konstitusi ditinjau dari dimensi <i>tangible, reliability, assurance, responsiveness, dan empathy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuantitatif</li> <li>• Metode servqual dengan 5 dimensi kualitas pelayanan</li> <li>• Kuisisioner dengan skala likert</li> </ul>	Bagian Pelayanan Risalah dan Putusan Mahkamah Konstitusi	-

Sumber: literatur yang diolah

Berdasarkan tabel tersebut terdapat beberapa persamaan mendasar antara penelitian ini dengan beberapa penelitian sebelumnya, yaitu:

- Penelitian ini bertujuan untuk mengukur lima dimensi kualitas pelayanan di masing-masing instansi ditinjau dari metode *servqual*.
- Metode penelitian dan alat analisisnya adalah dengan metode *servqual* dengan kuisisioner sebagai alat analisisnya. Kemudian skala likert sebagai ukuran pembobotan dari masing-masing indikator dimensi.

Perbedaan penelitian di atas terletak pada lokasi penelitian yang menentukan perbedaan karakter organisasi, mekanisme pelayanan serta penerima layanan.

Berdasarkan definisi mengenai kualitas pelayanan dan penelitian terdahulu dengan tema yang relevan, ada beberapa hal penting tentang kualitas pelayanan yaitu:

- a. Penerima layanan tidak mengevaluasi kualitas pelayanan semata-mata berdasarkan hasil akhirnya saja, tetapi juga menilai proses pemberian layanan yang dilakukan. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana penerima layanan menilai sisi daya tanggap, empati, penampilan fisik, jaminan serta keandalan dari pemberi layanan.
- b. Kriteria dalam menentukan kualitas pelayanan akhirnya dikembalikan pada penerima layanan itu sendiri. Pandangan terhadap suatu kualitas pelayanan akan dimulai darimana pemberi layanan itu dapat memenuhi harapan penerima layanan kemudian dilanjutkan dengan bagaimana pemberi layanan itu menampilkan *performance*-nya.

Dengan demikian, kepuasan atau ketidak puasan penerima layanan adalah respon dari penerima layanan terhadap evaluasi ketidaksesuaian yang dirasakan antara harapan penerima layanan sebelumnya dengan kinerja aktual yang dirasakan secara langsung oleh penerima layanan,

Tinjauan literatur ini terdiri dari konsep-konsep dan teori yang berkaitan dengan penelitian. Hal ini dimaksudkan agar sesuai dengan fungsinya, yaitu sebagai dukungan kerangka pemikiran dan evidensi ilmiah yang relevan dengan masalah yang dibuat. Adapun konsep dan teori yang disajikan dalam bab ini meliputi konsep tentang pelayanan, kualitas pelayanan serta kepuasan pelayanan serta konsep *servqual*.

## **2.2. Administrasi Publik dan Pelayanan Publik**

Menurut Prayudi A, administrasi merupakan fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu dalam masyarakat modern (Prayudi, 1982:21). Eksistensi dari pada administrasi ini berkaitan dengan organisasi. Sedangkan Herbert A Simon mengatakan bahwa administrasi diartikan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama (Simon:1965:23).

Chandler dan Plano mengartikan Administrasi Publik sebagai proses dinamika sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Chandler 1988:32). Sedangkan Nigro and Nigro mendefinisikan Administrasi Publik sebagai usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislatif dan eksekutif, mempunyai suatu peran penting dalam memformulasikan kebijakan publik sehingga menjadi bagian dari proses politik (Nigro 1951:75).

Shafritz and Russel memberikan definisi tentang Adminisitrasi Publik dari empat kategori. Pengertian Administrasi Publik berdasarkan kategori politik adalah sebagai apa yang dikerjakan pemerintah baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, implementasi kepentingan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu (Shafritz 1997:76).

Berdasarkan kategori hukum, Administrasi Publik didefinisikan sebagai penerapan hukum, sebagai regulasi, sebagai pemberian sesuatu dari penguasa kepada rakyatnya. Lalu berdasarkan kategori manajerial, maka Administrasi Publik diartikan sebagai fungsi eksekutif dalam pemerintahan, sebagai bentuk spesialisasi dalam manajemen (Prayudi 1981:22). Menurut Prayudi, Ilmu administrasi publik memiliki beberapa paradigma antara lain:

- a. Paradigma dikotomi politik dan administrasi negara. Fokusnya terbatas pada masalah-masalah organisasi dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan, politik dan kebijakan merupakan substansi ilmu politik. Tokoh-tokohnya Frank J Goodnow dan Leonard D. White.
- b. Paradigma Prinsip-prinsip administrasi. Locusnya kurang dipentingkan. Fikusnya adalah “prinsip-prinsip” manajerial yang dipandang berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan lingkungan budaya. Tokohnya adalah Gulick dan Urwick, F.W. Taylor, Henry Fayol, Mary Parker Follet, dan Willoughby.

- c. Paradigma administrasi negara sebagai ilmu politik. Administrasi negara kembali menjadi bagian dari ilmu politik. Pelaksanaan prinsip-prinsip administrasi sangat dipengaruhi oleh berbagai macam faktor lingkungan, jadi tidak “value free” (bebas nilai). Tokoh paradigma ini adalah Nicholas Henry.
- d. Paradigma administrasi negara sebagai ilmu administrasi. Administrasi tetap menggunakan prinsip administrasi yang dipengaruhi berbagai faktor, oleh karena itu dalam paradigma ini mengembangkan adanya pemahaman sosial psikologi, dan analisis sistem untuk melengkapinya. Tokoh paradigma ini adalah Henderson, Thompson, Caldwell. (Prayudi 1981:33)

Beberapa isu atau permasalahan penting yang sering dibahas dalam ilmu administrasi negara antara lain (Sururi, 2008:1):

a. Pelayanan publik

Administrasi publik sebagai proses administrasi for publik, pada hakekatnya adalah memberi pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan demokrasi yang mana masyarakat mempunyai hak yang sama untuk menerima pelayanan dari pemerintah. Dalam masalah ini yang terpenting adalah bagaimana pemerintah/negara memberikan pelayanan yang baik, cepat dan berkualitas kepada seluruh warga masyarakat.

b. Motivasi Pelayanan Publik

Isu terpenting dalam masalah ini adalah membahas motivasi seperti apa yang dimiliki oleh administrator dalam memberikan pelayanan publik. Ada yang berdasarkan norma, rasional dan perasaan.

c. Maladministrasi

Maladministrasi merupakan kesalahan dalam praktek administrasi. Pembahasan teori administrasi publik juga akan membahas masalah kesalahan-kesalahan tersebut sebagai kajian utama, seperti lambannya birokrasi, rutinitas dan formalitas pelayanan.

d. Etika Administrasi Publik

Masalah penting lainnya dalam administrasi publik adalah etika administrasi. Hal yang menjadi sorotan adalah nilai baik dan buruk. Apakah pelayanan atau prosedur administrasi publik dinilai baik atau buruk oleh masyarakat.

e. Kinerja dan Efektivitas

Seringkali masalah kinerja dan efektivitas menjadi isu sentral dari administrasi publik. Hal tersebut dipahami karena administrasi sebagai proses mencapai tujuan, maka persoalan pencapaian dan cara mencapai tersebut menjadi penting. Oleh karena itu bagaimana cara kerja (kinerja) yang dijalankan apakah sudah baik sehingga tujuan dapat tercapai (efektif).

f. Akuntabilitas Publik

Administrasi publik yang dijalankan oleh pemerintah harus bisa dipertanggungjawabkan kepada seluruh warga. Ada kewajiban untuk melakukan pekerjaan yang dapat dikontrol, diawasi dan dipertanggungjawabkan kepada warga/publik. Hal tersebut merupakan masalah pokoknya.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut diatas, maka administrasi publik dapat diartikan sebagai sebuah proses menjalankan keputusan/kebijakan untuk kepentingan negara, kepentingan warga masyarakat (*service*). Dengan demikian administrasi publik merupakan proses pemerintahan publik, untuk publik dan oleh publik.

Pelayanan publik identik dengan representasi dari eksistensi birokrasi pemerintahan, karena berkenaan langsung dengan salah satu fungsi pemerintah yaitu memberikan pelayanan. Oleh karena itu, kualitas pelayanan publik merupakan cerminan dari sebuah kualitas birokrasi pemerintah. Di masa lalu, paradigma pelayanan publik lebih memberi peran yang sangat besar kepada pemerintah sebagai *sole provider*.

Pelayanan adalah kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan

menyediakan kepuasan penerima layanan. Sugiarto (1990:36) mendefinisikan jasa pelayanan sebagai suatu tindakan yang dilakukan untuk memenuhi keinginan orang lain yang tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani maupun yang dilayani.

Definisi jasa/pelayanan menurut Kottler (1992:464) adalah: *A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may or may not be tied to physical product.*

Karakteristik pelayanan menurut Normann (1993:14) adalah:

- a. Sifat tidak dapat diraba dari pelayanan sangat berlawanan dari sifat nyata dari barang jadi.
- b. Pelayanan itu pada kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial. Sementara kontrol dan manajemen dari tindakan sosial ini lebih menyangkut masalah ketrampilan dan teknik.

Dalam konsep pelayanan, dikenal dua jenis pelaku pelayanan, yaitu penyedia layanan dan penerima layanan. Penyedia layanan atau *service provider* adalah pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada penerima layanan, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan atau *service receiver* adalah penerima layanan (*customer*) atau penerima layanan (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan (Barata, 2003:26).

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan penerima layanan, yaitu:

- a. penerima layanan internal, yaitu orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau produksi, sejak dari perencanaan, pencitraan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya, dan



- b. penerima layanan eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa.

Dalam konteks penelitian ini, pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan publik. Pelayanan publik 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 (Sinambela, 2006:5).

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta. Namun terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu:

- a. keduanya berusaha memenuhi harapan penerima layanan, dan mendapatkan kepercayaannya;
- b. kepercayaan penerima layanan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.

Sementara karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta menurut Barata (2003:27) adalah:

- a. Sebagian besar layanan pemerintah berupa jasa, dan barang tak nyata. Misalnya perijinan, sertifikat, peraturan, informasi keamanan, ketertiban, kebersihan, transportasi dan lain sebagainya.
- b. Selalu terkait dengan jenis pelayanan-pelayanan yang lain, dan membentuk sebuah jalinan sistem pelayanan yang berskala regional, atau bahkan nasional. Contohnya dalam hal pelayanan transportasi, pelayanan bis kota akan bergabung dengan pelayanan mikrolet, bajaj, ojek, taksi dan kereta api untuk membentuk sistem pelayanan angkutan umum di Jakarta.
- c. Penerima layanan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan penerima layanan eksternal lebih dari penerima layanan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan penerima layanan internal.

- d. Efisiensi dan efektivitas pelayanan akan meningkat seiring dengan peningkatan mutu pelayanan. Semakin tinggi mutu pelayanan bagi masyarakat, maka semakin tinggi pula kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Dengan demikian akan semakin tinggi pula peran serta masyarakat dalam kegiatan pelayanan.
- e. Masyarakat secara keseluruhan diperlakukan sebagai penerima layanan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Contoh; desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya penerima layanan langsung (penerima layanan yang pernah mengalami gangguan keamanan saja), akan tetapi juga oleh seluruh lapisan masyarakat.
- f. Tujuan akhir dari pelayanan publik adalah terciptanya tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus persoalannya masing-masing

Untuk memenuhi pelayanan yang memuaskan diperlukan standar pelayanan publik. Namun sejauh ini standar pelayanan publik sebagaimana yang dimaksud masih lebih banyak berada pada tingkat konseptual, sedangkan implementasinya masih jauh dari harapan. Hal ini terbukti dari masih buruknya kualitas pelayanan yang diberikan oleh berbagai instansi pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik.

Adapun yang dimaksud dengan standar pelayanan adalah suatu tolok ukur yang dipergunakan untuk acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari pihak penyedia pelayanan kepada penerima layanan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Sedangkan yang dimaksud dengan pelayanan berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, serta mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Jadi pelayanan yang berkualitas tidak hanya ditentukan oleh pihak yang melayani, tetapi juga pihak yang ingin dipuaskan ataupun dipenuhi kebutuhannya (LAN, 2003:78).

Manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya standar pelayanan antara lain adalah:

- a. memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa penerima layanan mendapat pelayanan dalam kualitas yang dapat dipertanggungjawabkan, memberikan fokus pelayanan kepada penerima layanan/masyarakat, menjadi alat komunikasi antara penerima layanan dengan penyedia pelayanan dalam upaya meningkatkan pelayanan, menjadi alat untuk mengukur kinerja pelayanan serta menjadi alat monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan.
- b. melakukan perbaikan kinerja pelayanan publik. Perbaikan kinerja pelayanan publik mutlak harus dilakukan, dikarenakan dalam kehidupan bernegara pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Hal ini disebabkan tugas dan fungsi utama pemerintah adalah memberikan dan memfasilitasi berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, sosial dan lainnya.
- c. meningkatkan mutu pelayanan. Adanya standar pelayanan dapat membantu unit-unit penyedia jasa pelayanan untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat penerima layanannya. Dalam standar pelayanan ini dapat terlihat dengan jelas dasar hukum, persyaratan pelayanan, prosedur pelayanan, waktu pelayanan, biaya serta proses pengaduan, sehingga petugas pelayanan memahami apa yang seharusnya penerima layanan lakukan dalam memberikan pelayanan. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus penerima layanan dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Standar pelayanan juga dapat membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan. Dengan demikian, masyarakat dapat terbantu dalam membuat suatu pengaduan ataupun tuntutan apabila tidak mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

### 2.3. Kualitas Pelayanan dan Kepuasan Layanan

Kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga strategis. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik suatu produk seperti kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*) estetika dan sebagainya. Sedangkan dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan penerima layanan. (Cottam: 1993:87).

Berdasarkan pengertian kualitas baik yang konvensional maupun yang strategis, oleh Gaspersz (2005:34) dinyatakan bahwa sebenarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok yaitu kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan penerima layanan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kerusakan atau kecurangan.

Kualitas juga dapat diartikan sebagai kesesuaian dengan persyaratan, kesesuaian dengan pihak pemakai atau bebas dari kerusakan atau cacat. Untuk itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada seorang atau orang lain, organisasi pemerintah/swasta (sosial, politik, LSM, dan lain-lain) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kualitas pelayanan sektor publik adalah pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar pelayanan dan azas-azas pelayanan publik/penerima layanan.

Kualitas pelayanan menurut Dwiyanto (2003:11) dalam Reformasi Pelayanan Publik, adalah pelayanan yang diberikan oleh penerima layanan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik.

Kualitas pelayanan sendiri didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Oleh karenanya kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan penerima layanan. Penilaian terhadap kualitas pelayanan menurut Goetsch (1992:73) dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda misalnya dari segi:

- a. *Product Based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya.
- b. *User Based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh penerima layanan.
- c. *Value Based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga

Kualitas layanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi penerima layanan atas layanan yang nyata-nyata diterima, dengan layanan yang diinginkan. Jika kenyataan lebih dari yang diharapkan, maka layanan dapat dikatakan berkualitas; apabila kenyataan sama dengan yang diharapkan, maka layanan disebut memuaskan, sedangkan jika layanan kurang dari yang diharapkan maka layanan dapat dikatakan tidak berkualitas. Dengan demikian secara singkat kata kualitas layanan dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh kesenjangan antara kenyataan dan harapan para pemangku kepentingan atas layanan yang diterima/peroleh.

Kesenjangan yang dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry kemudian dikembangkan menjadi suatu model untuk pedoman dalam memecahkan dan menyelesaikan masalah kesenjangan, yang mana diharapkan akan mampu mengurangi atau menghilangkan kesenjangan antara yang diharapkan penerima jasa layanan dengan instansi yang memberikan layanan. Parasuraman, Zeithaml dan Berry, dalam Walker (1992:308-311), mengemukakan bahwa perbedaan (kesenjangan) antara jasa pelayanan yang dirasakan dengan yang diharapkan terjadi karena adanya:

1. Kesenjangan antara harapan penerima layanan 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 penerima layanan atau bagaimana penilaian penerima layanan terhadap usaha pelayanan yang diberikan oleh perusahaan. Parasuraman 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 penerima layanan dengan pihak manajer sebagai penentu kebijaksanaan.
  - c. Terlalu banyak tingkatan birokrasi yang ada antara karyawan yang langsung berhadapan dengan penerima layanan 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 realistis, atau standar kualitas sudah jelas dan realistis 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. 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 penerima layanan tersebut dapat dipenuhi
  - c. Kekurangan sumberdaya, baik peralatan maupun manusianya

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 penerima layanan. Banyak faktor yang mempengaruhi pemberian pelayanan, seperti ketrampilan 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 penerima layanan dari pelayanan yang penerima layanan berikan serta bagaimana cara memenuhi harapan tersebut.
- b. Adanya standar yang saling bertentangan satu dengan lainnya.
- c. Ketidakcocokan 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*)
- g. 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 penerima layanan 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 penerima layanan jika komunikasi pemasaran perusahaan menyebabkan penerima layanan memiliki harapan yang terlalu tinggi sehingga tidak realistis lagi. Contoh: brosur instansi memperlihatkan ruangan yang indah dan kenyataannya pada saat tamu datang ke instansi tersebut, penerima layanan menemukan ruangan yang sederhana. Gap ini terjadi karena beberapa faktor, antara lain:

- a. Tidak jalannya hubungan antar departemen, yakni antara bagian Humas 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*)

Penerima layanan mengukur pelaksanaan/kinerja instansi yang berbeda antara persepsi dan harapannya. Persepsi didefinisikan sebagai proses dimana individu memilih, mengorganisasikan serta menstimulus yang diterima sebagai alat inderanya menjadi suatu makna. Persepsi penerima jasa layanan terhadap jasa akan berpengaruh terhadap tingkat kepentingan penerima layanan, kepuasan penerima layanan serta nilainya. Proses persepsi terhadap suatu jasa tidak mengharuskan penerima layanan tersebut menggunakan jasa terlebih dahulu. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap suatu layanan adalah harga, tahap pelayanan dan momen pelayanan. Untuk itu instansi dapat memaknai dengan baik apabila terjadi perbedaan antara persepsi dan harapan penerima layanan terhadap kualitas pelayanan. Hal tersebut disebabkan antara lain:

- a. Persepsi ketidaklayakan dalam pelayanan ke penerima layanan
- b. Ketiadaan sasaran dalam menyampaikan pelayanan
- c. Ketiadaan karakteristik dalam memenuhi tingkat kepentingan penerima layanan

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa salah satu kesenjangan, yaitu kesenjangan kelima bersumber dari sisi penerima layanan dan empat kesenjangan (kesenjangan ke satu sampai keempat) bersumber dari sisi penyedia jasa layanan. Mengingat kesenjangan kelima bersumber dari penerima layanan, maka penelitian ini akan difokuskan kepada kesenjangan yang bersumber dari sisi penerima layanan, karena penelitian ini ingin mengetahui persepsi masyarakat sebagai penerima layanan terhadap kualitas pelayanan. Bila jasa yang diterima penerima layanan lebih baik atau setara dengan yang diiharapkan, maka penilaian kualitas pelayanan yang diberikan



oleh instansi akan memperoleh citra baik, namun sebaliknya apabila persepsi penerima layanan terhadap kualitas pelayanan lebih buruk dari yang diharapkan, maka penilaian kualitas pelayanan akan memperoleh citra buruk. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Zeithaml dan Parasuraman (1990:16), yaitu:

*The only criteria that count in evaluating service quality are defined by customers. Only customers judge quality, all other judgement are essentially irrelevant.*

Tingkat kepuasan sebagai fungsi dari perbedaan tingkat kinerja/pelaksanaan dengan harapan. Sehingga kepuasan penerima layanan adalah sebagai tingkat perasaan seseorang sehabis membandingkan kinerja yang dirasakannya dengan harapan yang ada dibenaknya. Seandainya kinerja yang dirasakan itu sesuai bahkan melampaui harapan penerima layanan, maka ia akan merasa puas, tetapi apabila ternyata kinerja yang diterima itu dibawah harapannya, maka penerima layanan akan kecewa. Dampak bagi penerima layanan yang merasa puas akan tetap menggunakan pelayanan yang ada dan memberikan komentar baik terhadap instansi pemberi layanan.

Untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dilakukan secara nyata oleh penerima layanan, Zeithaml (1988:45) memberikan indikator kepuasan penerima layanan yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut yang dikatakan penerima layanan Kelima dimensi tersebut adalah:

1. *Reliability* (keandalan)

Yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat (*accurately*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependably*), terutama memberikan jasa secara tepat waktu (*ontime*), dengan cara yang sama sesuai dengan jadwal yang telah dijanjikan dan tanpa melakukan kesalahan setiap kali.

2. *Responsiveness* (daya tanggap)

Yaitu kemauan atau keinginan para petugas untuk membantu dan memberikan jasa yang dibutuhkan penerima layanan. Membiarkan penerima layanan

menunggu, terutama tanpa alasan yang jelas, akan menimbulkan kesan negatif yang tidak seharusnya terjadi. Kecuali jika kesalahan ini ditanggapi dengan cepat, maka bisa menjadi suatu yang berkesan dan menjadi pengalaman yang menyenangkan.

3. *Assurance* (jaminan)

Meliputi pengetahuan, kemampuan, keramahan, sopan, dan sifat dapat dipercaya dari kontak personel untuk menghilangkan sifat keragu-raguan penerima layanan dan merasa terbebas dari bahaya dan resiko.

4. *Emphaty* (empati)

Meliputi sikap kontak petugas maupun perusahaan untuk memahami kebutuhan maupun kesulitan penerima layanan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, kemudahan dalam melakukan komunikasi atau hubungan.

5. *Tangibles* (produk-produk fisik)

Tersedianya fasilitas fisik, perlengkapan, dan sarana komunikasi serta yang lainnya yang dapat dan harus ada dalam proses jasa.

Lima dimensi kualitas pelayanan tersebut merupakan konsep yang kemudian akan dijabarkan kedalam beberapa variable untuk mengukur tingkat kepuasan

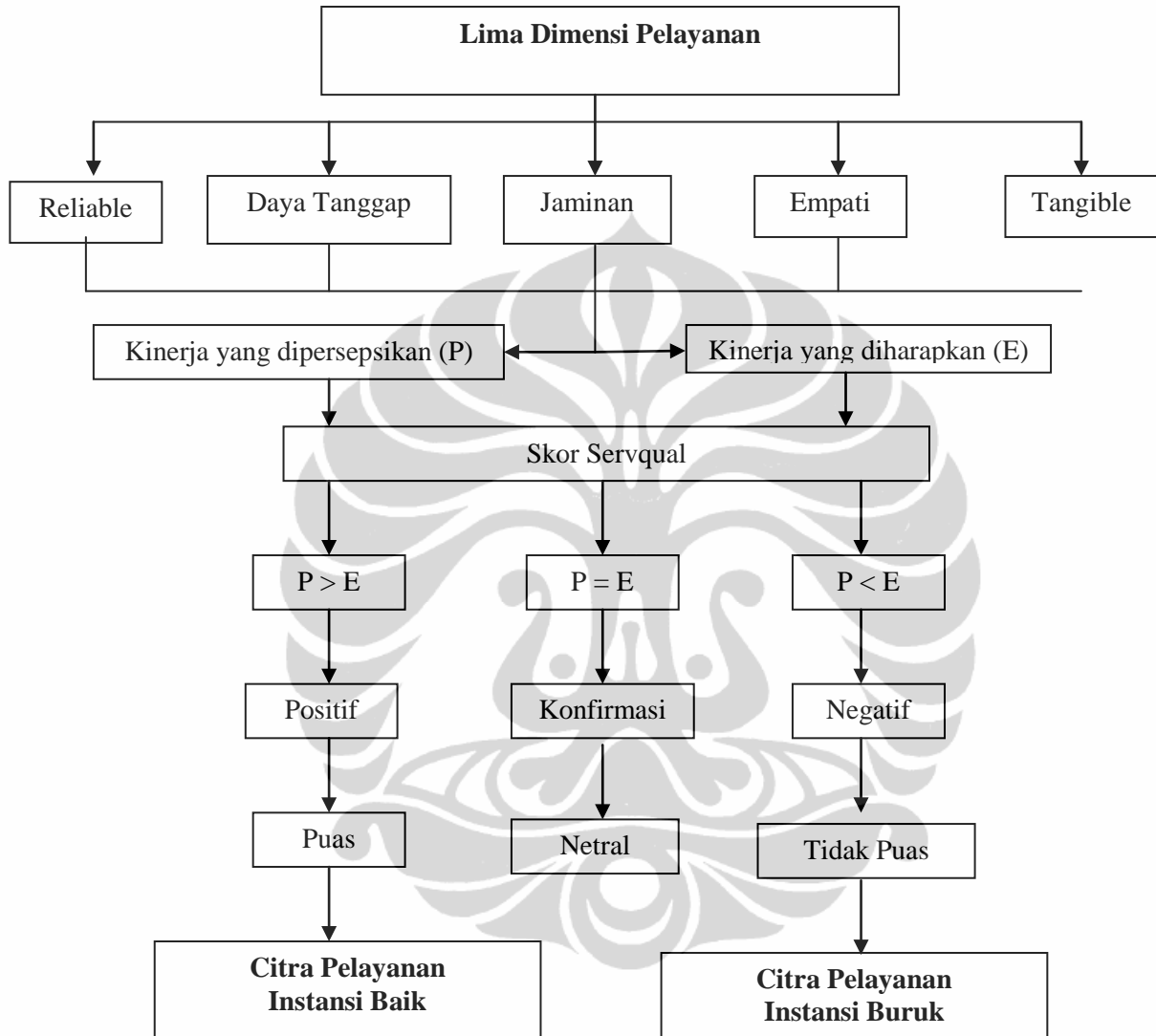
#### 2.4. Model Analisis

Untuk mengukur kualitas pelayanan atau kepuasan penerima layanan dengan mengukur harapan dan persepsi penerima layanan yang meliputi lima dimensi pelayanan (*reliability, responsiveness, assurance, empathy* dan *tangibel*) digunakan metode Servqual. Metode ini untuk mengetahui persepsi dan harapan penerima layanan, meliputi gap 1 sampai 5. Mengingat bahwa satu kesenjangan, yaitu kesenjangan kelima yang bersumber dari sisi penerima layanan dan empat macam kesenjangan yaitu kesenjangan pertama sampai dengan keempat bersumber dari sisi penyedia jasa (manajemen), maka penelitian ini akan memfokuskan kepada

kesenjangan yang bersumber dari sisi penerima layanan yaitu penerima layanan. Hal ini dikarenakan bila jasa yang diterima penerima layanan lebih baik atau setara dengan yang diharapkan, maka penilaian kualitas pelayanan yang diberikan Mahkamah Konstitusi akan memperoleh citra yang positif. Tetapi sebaliknya, jika pelayanan yang diterima penerima layanan lebih buruk dari yang diharapkannya maka penilaian kualitas dan citra instansi akan bernilai buruk. Untuk itu model analisis akan mengacu pada model kualitas pelayanan seperti terlihat pada gb 2.1.

Untuk mengetahui kepuasan penerima layanan terhadap pelayanan yang diterimanya adalah dari besar kecilnya gap antara penilaian pelaksanaan/kinerja (*performance*) dan tingkat kepentingan/harapan (*importance*). Jika gap yang terjadi semakin besar, maka asumsi yang muncul adalah rendahnya kepuasan penerima layanan atau tidak puas terhadap layanan yang diperolehnya. Tetapi sebaliknya apabila kesenjangan yang terjadi atau nol mencerminkan kepuasan optimal penerima layanan atas layanan yang diterimanya. Selanjutnya untuk mengetahui pada atribut-atribut mana dari dimensi kualitas pelayanan tersebut maka akan dilakukan pemetaan ke dalam diagram kartesius.

Gambar 2.1  
Model Penelitian



Sumber: literatur yang diolah

## 2.5. Hipotesis

Berdasarkan pada teori-teori yang dikemukakan sebelumnya dan berdasarkan model analisis yang digunakan, maka hipotesis kerja yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Diduga kualitas pelayanan Mahkamah Konstitusi ditinjau dari dimensi *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *emphaty* dan *tangibel* sudah mendapat kriteria baik dalam penilaian responden.

$H_0$  = Kualitas pelayanan mendapat kriteria tidak baik dalam penilaian responden

$H_1$  = Kualitas pelayanan mendapat kriteria baik dalam penilaian responden

## 2.6. Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep merupakan penjabaran terhadap konsep yang dituangkan dalam operasional yang lebih spesifik untuk mengetahui kualitas pelayanan di Mahkamah Konstitusi terhadap persepsi pelanggan. Operasionalisasi konsep untuk setiap aspek yang diukur berdasarkan lima dimensi kualitas pelayanan dari Zeithaml, Parasuraman dan Berry adalah sebagai berikut:

### 1. *Reliability* (keandalan)

Yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat (*accurately*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependably*), terutama memberikan jasa secara tepat waktu (*ontime*), dengan cara yang sama sesuai dengan jadwal yang telah dijanjikan dan tanpa melakukan kesalahan setiap kali.

Tabel 2.2.

Definisi Operasional *Reliability*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X1	Kecepatan dan kemudahan pelayanan	Pelayanan mendapatkan jasa dengan mudah dan cepat
X2	Janji Pelayanan	Petugas memenuhi pelayanan yang telah dijanjikan
X3	Prosedur pelayanan	Prosedur Pelayanan yang mudah dan tidak berbelit-belit
X4	Akses Pelayanan	Penerima layanan mendapatkan kemudahan dalam memperoleh akses dan informasi pelayanan

## 2. *Responsiveness* (daya tanggap)

Yaitu kemauan atau keinginan para petugas untuk membantu dan memberikan jasa yang dibutuhkan konsumen. Membiarkan konsumen menunggu, terutama tanpa alasan yang jelas, akan menimbulkan kesan negatif yang tidak seharusnya terjadi. Kecuali jika kesalahan ini ditanggapi dengan cepat, maka bisa menjadi suatu yang berkesan dan menjadi pengalaman yang menyenangkan

Tabel 2.3.  
Definisi Operasional *Responsiveness*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X5	Pemahaman Petugas	Kemampuan petugas untuk cepat tanggap memahami kebutuhan dan permintaan penerima layanan
X6	Menyelesaikan Kebutuhan	Tindakan segera petugas dalam menyelesaikan kebutuhan dan permintaan penerima layanan
X7	Pemberian Informasi	Petugas memberikan informasi yang jelas dan mudah dimengerti
X8	Sikap Pelayanan	Kerelaan dan sikap tulus dari petugas untuk membantu penerima layanan

## 3. *Assurance* (jaminan)

Meliputi pengetahuan, kemampuan, keramahan, sopan, dan sifat dapat dipercaya dari kontak personel untuk menghilangkan sifat keragu-raguan konsumen dan merasa terbebas dari bahaya dan resiko.

Tabel 2.4.  
Definisi Operasional *Assurance*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X9	Pengetahuan dan ketrampilan pegawai	Petugas cukup berpengetahuan dan terampil dalam melayani penerima layanan
X10	Hasil pelayanan	Petugas memberikan pelayanan secara menyeluruh dan tuntas.
X11	Komunikasi Petugas	Kemampuan petugas dalam melakukan berkomunikasi secara efektif.
X12	Sikap yang meyakinkan	Kepercayaan diri petugas pada saat memberikan pelayanan.

#### 4. *Empathy* (empati)

Meliputi sikap kontak petugas maupun perusahaan untuk memahami kebutuhan maupun kesulitan konsumen, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, kemudahan dalam melakukan komunikasi atau hubungan.

Tabel 2.5.

#### **Definisi Operasional *Empathy***

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X14	Perhatian Pemberi layanan	Petugas mendengarkan dengan seksama keluhan-keluhan atau permintaan penerima layanan
X15	Mengerti Kebutuhan secara rinci	Petugas mengerti kebutuhan penerima layanan secara rinci
X16	Memperlakukan sebagai individu	Petugas memberlakukan setiap penerima layanan dengan simpati dan manusiawi
X17	Kenyamanan dalam pelayanan	Penerima layanan merasa nyaman mengeluarkan pendapat tentang kebutuhan terhadap petugas layanan

#### 5. *Tangibles* (produk-produk fisik)

Tersedianya fasilitas fisik, perlengkapan, dan sarana komunikasi serta yang lainnya yang dapat dan harus ada dalam proses jasa. Atribut-atribut yang ada dalam dimensi ini adalah:

Tabel 2.6.

#### **Definisi Operasional *Tangibles***

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X17	Kerapihan dan kebersihan penampilan petugas	Petugas memiliki penampilan yang bersih dan rapih
X18	Ruang Pelayanan	Ruang Pelayanan terlihat bersih dan nyaman
X19	Peralatan dan perlengkapan	Peralatan tersedia lengkap dan modern untuk memudahkan pelayanan
X20	Kemudahan pengisian dan penggunaan formulir	Adanya informasi pelayanan atau buku petunjuk yang tersedia sebagai pedoman dalam permintaan pelayanan.