

## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang pernah dilakukan berkaitan dengan tema/gejala yang diteliti (*state of the art*) berhasil dihimpun oleh penulis sebagian besar dijadikan data dan referensi pendukung guna mempertegas teori-teori yang telah ada mengenai kualitas pelayanan sekaligus menjadi acuan dalam butir-butir pertanyaan yang nantinya disebarkan kepada konsumen. Pada Tesis Entis Sutisna (2004) yang berjudul “Kualitas Pelayanan Puskesmas Kecamatan Cakung Jakarta Timur.” Tujuan penelitiannya adalah untuk mengetahui serta menganalisa kualitas pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas Kecamatan Cakung Jakarta Timur. Hasil penelitiannya adalah pemberian layanan yang ada di Puskesmas Cakung Jakarta Timur belum menunjukkan tingkat kualitas pelayanan yang diharapkan pelanggan. Hal ini berdasarkan dari persepsi dan harapan masyarakat yang menggunakan jasa kesehatan yang menunjukkan hasil nilai kesenjangan atau Gap dengan nilai skor negatif dari keseluruhan dimensi baik itu dimensi *tangible*, *reability*, *responsiveness*, *assurance* maupun *emphaty*. Pelayanan yang diberikanselama ini hanya mengacu pada prosedur serta pola pikir dari petugas yang merasa bahwa pasienlah yang membutuhkan, padahal dalam era *servqual* sekarang ini justru sebaliknya bahwa puskesmas atau organisasi publiklah yang sangat membutuhkan masyarakat

Tesis Toto Bondan (2005) yang berjudul “Analisis Kualitas Pelayanan Masyarakat di Kantor Lurah se-Kotamadya Jakarta Timur.” Penelitiannya merupakan penelitian deskriptif yang dilakukan untuk mengetahui seberapa besar tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan masyarakat di kantor-kantor lurah se-Kotamadya Jakarta Timur dilihat dari dimensi *Tangibility*, *Reability*, *Responsiveness*, *Assurance*, dan *Emphaty*. Di samping itu juga bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan di Kantor-kantor Lurah se-Kotamadya Jakarta Timur. Hasil penelitiannya menyatakan dari kelima dimensi yang diukur, diperoleh hasil tingkat kepuasan secara berurutan sebagai berikut:

*Empathy, Responsiveness, Assurance, Reliability* dan terakhir *Tangibility*. Namun kelima dimensi tersebut masih memiliki nilai kepuasan yang negatif demikian juga tingkat kepuasan indikator variabel semuanya memiliki tingkat kepuasan negatif atau dengan kata lain bahwa kualitas pelayanan masyarakat di kantor lurah se-Kotamadya Jakarta Timur belum memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai penerima layanannya.

Tesis Detje Rossa (2008) yang berjudul “Analisis Kualitas Pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan bagi Para Pengguna Jasa Keimigrasian (End User) ditinjau dari Konsep Servqual” bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui tingkat kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan ditinjau dari dimensi *reliability, responsiveness, assurance, empathy* dan *tangibles* dengan menggunakan konsep *Importat Performance Analyst*, konsep *Service Quality (ServQual)* dan menganalisis tingkat kesenjangan/perbedaan antara harapan yang diterima dengan kinerja yang telah dicapai oleh Kantor Imigrasi Klas I Khusus Jakarta Selatan, serta menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan pelanggan dari ke-5 dimensi ServQual. 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.	Entis Sutisnas	Kualitas Pelayanan Puskesmas Kecamatan Cakung Jakarta Timur	mengetahui serta menganalisa kualitas pelayanan yang diberikan oleh Puskesmas Kecamatan Cakung Jakarta Timur	<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>	Puskesmas Kecamatan Cakung Jakarta Timur	Pemberian layanan yang ada di Puskesmas Cakung Jakarta Timur belum menunjukkan tingkat kualitas pelayanan yang diharapkan pelanggan. Hal ini berdasarkan dari persepsi dan harapan masyarakat yang menggunakan jasa kesehatan yang menunjukkan hasil nilai kesenjangan atau Gap dengan nilai skor negatif dari keseluruhan

No	Peneliti	Tesis	Tujuan Penelitian	Metode, Model dan alat Analisis Penelitian	Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
						dimensi baik itu dimensi <i>tangible</i> , <i>reability</i> , <i>responsiveness</i> , <i>assurance</i> maupun <i>emphaty</i> .
2.	Toto Bondan	Analisis Kualitas Pelayanan Masyarakat di Kantor Lurah se-Kotamadya Jakarta Timur	menjelaskan tingkat kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan masyarakat di Kantor Lurah, dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan di Kantor Lurah.	<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 Lurah se-Kotamadya Jakarta Timur	dari kelima dimensi yang diukur, diperoleh hasil tingkat kepuasan secara berurutan sebagai berikut: <i>Empathy</i> , <i>Responsiveness</i> , <i>Assurance</i> , <i>Reliability</i> dan terakhir <i>Tangibility</i> . Namun kelima dimensi tersebut masih memiliki nilai kepuasan yang negatif demikian juga tingkat kepuasan indikator variabel semuanya memiliki tingkat kepuasan negatif atau dengan kata lain bahwa kualitas pelayanan masyarakat di kantor lurah se-Kotamadya Jakarta Timur belum memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai penerima layanannya.
3.	Detje Rossa	Analisis Kualitas Pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan bagi Para Pengguna Jasa Keimigrasian ( <i>End User</i> ) ditinjau dari Konsep Servqual	untuk mengetahui tingkat kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Jakarta Selatan bagi Para Pengguna Jasa Keimigrasian ( <i>End User</i> ) ditinjau dari dimensi <i>reliability</i> , <i>responsiveness</i> , <i>assurance</i> , <i>empathy</i> dan <i>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.	Johan Yustisianto	Analisis Kualitas Pelayanan Kesehatan Studi Kasus Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) Kecamatan Gambir Jakarta Pusat.	untuk mengetahui tingkat kualitas pelayanan kesehatan yang dilakukan oleh Puskesmas Kecamatan Gambir Jakarta Pusat, ditinjau dari tingkat kesenjangan antara harapan pengguna layanan dan persepsi manajemen serta tingkat kesenjangan antara persepsi yang dirasakan pengguna layanan dan	<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>	Puskesmas Kecamatan Gambir Jakarta Pusat	-

No	Peneliti	Tesis	Tujuan Penelitian	Metode, Model dan alat Analisis Penelitian	Lokasi Penelitian	Hasil Penelitian
			harapan pengguna layanan.			

Sumber: literatur yang diolah

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

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mengukur lima dimensi kualitas pelayanan di masing-masing instansi ditinjau dari metode *servqual*.
- b. Metode penelitian dan alat analisisnya adalah dengan metode *servqual* dengan kuisioner 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. Selain itu dalam penelitian ini, kualitas layanan tidak hanya dilihat dari kesesuaian antara pelayanan yang diterima dengan pelayanan yang diharapkan, tetapi dalam penelitian ini kualitas layanan juga dilihat dari kesesuaian antara harapan pengguna layanan dengan persepsi manajemen. Sehingga dalam penelitian ini bisa menggambarkan harapan pelayanan dari sisi pengguna layanan dan apa yang dipersepsikan pihak manajemen mengenai harapan pengguna 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 ketidakpuasan 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. Desentralisasi dan Pelayanan Publik**

Kesejahteraan masyarakat dalam negara yang sedang berkembang seperti Indonesia sangat tergantung pada kemampuan mereka mendapat akses dan kemampuan untuk dapat menggunakan pelayanan publik. Akan tetapi permintaan akan pelayanan tersebut biasanya jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk dapat memenuhinya.

Luasnya wilayah negara Indonesia yang terdiri dari puluhan ribu pulau dan penduduknya terdiri dari berbagai macam etnis, golongan, dan agama yang berbeda-beda, sesuai dengan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B Undang-Undang Dasar 1945 penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Desentralisasi pasca orde baru mulai berjalan sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, hal ini membawa implikasi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik, dari *rule government* menjadi *mission driven*, peranan pemerintah yang tadinya sebagai penyedia (*provider*) berubah menjadi

pemberdaya (*enabler*). Sistem pemerintahan desentralistik dicirikan dengan adanya penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat atau Daerah Tingkat Atasnya kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangganya.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Baik dalam definisi daerah otonom maupun otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi daerah otonomi yang diselenggarakan secara konseptual oleh Pemerintah Daerah (Hoessein, 2002).

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan menitikberatkan pada fungsi pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Hal ini mengingatkan kita akan kontrak sosial yang menyatakan bahwa pemerintah dibentuk karena masyarakat tidak mampu untuk melayani dirinya sendiri (Somaribawa, 2005;80).

Secara garis besar, fungsi pemerintahan daerah menurut Hanif Nurcholis (2007;291-297) dapat diklasifikasikan ke dalam tiga kategori yaitu: pertama adalah *Public service functions* (fungsi pelayanan masyarakat) yang berkaitan dengan kegiatan penyediaan fasilitas-fasilitas sosial masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, air minum, sanitasi lingkungan dan sebagainya; kedua adalah *Development functions* (fungsi pembangunan) yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan peningkatan kemampuan perekonomian masyarakat daerah. Fungsi ini terutama berkaitan dengan aspek-aspek *enabling* dan *facilitating* aktivitas-aktivitas perekonomian yaitu untuk merangsang dan mengakomodasikan pertumbuhan ekonomi, seperti mendirikan pasar, mengeluarkan ijin berusaha, menyiapkan jaringan jalan, jembatan dan fasilitas lainnya yang menunjang perekonomian daerah; dan ketiga adalah *Protective functions* (fungsi perlindungan masyarakat) yang berkaitan dengan pemberian perlindungan kepada masyarakat dari gangguan yang disebabkan baik oleh unsur manusia maupun dari alam.

Dalam menjalankan fungsinya, ada dua keluaran (*outputs*) yang dihasilkan pemerintah daerah yaitu *goods* (barang) dan *service* (pelayanan). Output tersebut ada yang bersifat pengaturan (*regulatory/software*) dan ada juga yang bersifat *provision of goods (hardware)*.

Definisi pelayanan menurut Gronroos dalam Ratminto & Winarsih (2006;2) adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Seperti dikatakan oleh H.A.S. Moenir (2002;16) pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Definisi jasa/pelayanan menurut Philip Kotler (1994; 464) adalah sebagai berikut:

*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, its production may or may not be tied to physical product.*

Menurut definisi tersebut, pelayanan/jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *Intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan sesuatu kepemilikan. Produksi jasa dapat berhubungan dan juga tidak dapat berhubungan dengan produk fisik.

Lonsdale dan Enyedi mengartikan *service* sebagai *assisting or benefitting individuals through making useful things available to them*. Sedangkan *public service* diberi makna sebagai *something made available to the whole of population, and it involves things which people can not normally provide for themselves i.e. people must act collectively*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelayanan publik merupakan suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang dan atau jasa yang diperlukan oleh mereka (Zauhar; 2001).

Ada beberapa karakter pelayanan tertentu yang membedakan antara produk barang dan produk jasa menurut Gasperz (2005;113) di antaranya sebagai berikut:

1. Pelayanan merupakan output yang tidak berbentuk (intangible output).
2. Pelayanan merupakan output variabel yang tidak ada standarnya.
3. Pelayanan tidak dapat disimpan dalam inventory, tetapi dapat dikonsumsi dalam produksi.

4. Pelayanan mempunyai hubungan langsung yang erat dengan pelanggan melalui proses.
5. Pelanggan berpartisipasi dalam proses pemberian pelayanan.
6. Ketrampilan personil diserahkan atau diberikan secara langsung kepada pelanggan.
7. Pelayanan tidak dapat diproduksi secara massal
8. Pelayanan dinilai dari pertimbangan pribadi dari individu yang memberikan pelayanan.
9. Perusahaan jasa pelayanan bersifat padat karya.
10. Pengukuran efektivitas pelayanan bersifat subyektif.
11. Pengendalian kualitas terutama dibatasi pada pengendalian proses.
12. Option penerapan harga terhadap pelayanan cukup rumit.

Secara umum sebagai institusi pelayanan publik, maka puskesmas dituntut untuk memberikan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan taraf kesehatan masyarakat. Menurut Azwar (1998), Soejitno, Akari dan Ibrahim (2002), keberhasilan dalam penyelenggaraan kesehatan tidak terlepas dari sistem kesehatan yang secara nasional ditetapkan oleh masing-masing negara.

Selanjutnya Pohan (2003) mengatakan bahwa pelayanan kesehatan dapat diartikan sebagai keseluruhan upaya yang berkesinambungan dan bertujuan untuk selalu memberikan pelayanan kesehatan yang terbaik kepada semua pasien tanpa terkecuali. Upaya yang tidak pernah berhenti ini dilakukan dengan cara memantau, mengukur, dan meningkatkan pelayanan kesehatan agar selalu sesuai dengan standar pelayanan kesehatan yang telah ditentukan, yaitu sesuai dengan kebutuhan pasien, sesuai dengan harapan pasien, dalam memenuhi kebutuhan dan harapan pasien tersebut pelayanan kesehatan harus diselenggarakan dengan menggunakan sumber daya yang paling efisien, sehingga harga terjangkau oleh pengguna layanan.

Begitu pentingnya pelayanan kepada pelanggan, sehingga ada ungkapan "*customer is the king, customer is the key, customer is number one, customer is the person who signs our paychecks*". Pernyataan ini mengandung pengertian

bahwa bagaimanapun penampilan atau keadaan pelanggan yang datang ke tempat pelayanan, sebagai petugas pelayanan hendaknya tetap memperhatikan kebutuhan pelanggannya, tanpa membedakan status, suku ataupun yang tampak secara fisik, karena pelangganlah yang akan memberikan keuntungan dan membayar pelayanan yang diperolehnya. Dengan demikian pelayanan harus berfokus pada konsumen atau pelanggan dengan tujuan untuk menciptakan kepuasan pelanggan terhadap pelayanan yang diterima.

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, memberikan pengertian pelayanan publik yaitu segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam Oxford (2000) dijelaskan pengertian *public service* sebagai “*a service such as transport or health care that a government or an official organization provides for people in general in a particular society*”.

Fungsi pelayanan publik adalah salah satu fungsi fundamental yang harus diemban pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah. Fungsi ini juga diemban oleh BUMN/BUMD dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau barang publik (Yogi & Ikhsan, 2006).

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 konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*). Penerima layanan atau *service receiver* adalah pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan (Barata, 2003;11).

Adapun berdasarkan status keterlibatannya dengan pihak yang melayani terdapat 2 (dua) golongan pelanggan, yaitu pelanggan internal, orang-orang yang terlibat dalam proses penyediaan jasa atau proses produksi barang, sejak dari perencanaan, penciptaan jasa atau pembuatan barang, sampai dengan pemasaran barang, penjualan dan pengadministrasiannya, dan yang kedua adalah pelanggan

eksternal, yaitu semua orang yang berada di luar organisasi yang menerima layanan penyerahan barang atau jasa (Barata, 2003;11-13).

Pada prinsipnya pelayanan publik berbeda dengan pelayanan swasta. Namun demikian terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu keduanya berusaha memenuhi harapan pelanggan, mendapatkan kepercayaannya, selain itu kepercayaan pelanggan adalah jaminan atas kelangsungan hidup organisasi.

Sementara karakteristik khusus dari pelayanan publik yang membedakannya dari pelayanan swasta menurut Yogi & Ikhsan (2006;3) 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. Pelanggan internal cukup menonjol, sebagai akibat dari tatanan organisasi pemerintah yang cenderung birokratis. Dalam dunia pelayanan berlaku prinsip utamakan pelanggan eksternal lebih dari pelanggan internal. Namun situasi nyata dalam hal hubungan antar lembaga pemerintahan sering memojokkan petugas pelayanan agar mendahulukan pelanggan 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 pelanggan tak langsung, yang sangat berpengaruh kepada upaya-upaya pengembangan pelayanan. Desakan untuk memperbaiki pelayanan oleh polisi bukan dilakukan oleh hanya pelanggan langsung (mereka 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.

Sejalan dengan berkembangnya tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*), sebagai implikasi dari meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat dan kesadaran hukum, maka pemerintah daerah harus mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat sebagai kompensasi kewajiban masyarakat untuk membiayai pelayanan tersebut. Dalam mewujudkan *good governance*, pemerintah daerah harus transparan, jujur, dan dapat mempertanggungjawabkan kebijakannya dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

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:

1. memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mereka 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.

2. 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.
3. 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 mereka lakukan dalam memberikan pelayanan. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka 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 (Peter & Cottam, 1993;87).

Berdasarkan pengertian kualitas baik yang konvensional maupun yang strategis, oleh Gaspersz 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 (Gaspersz, 2005;34).

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, dll) 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 (Ismail, 2003;3).

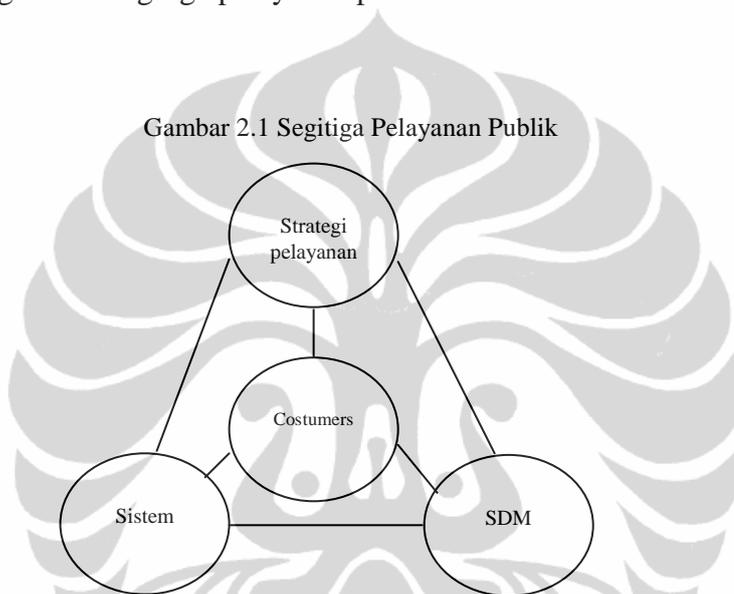
Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan oleh penerima layanan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam pemberian layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik (Dwiyanto, 2003).

Kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Goetsch & Davis, 2002). Oleh karenanya kualitas pelayanan berhubungan dengan pemenuhan harapan atau kebutuhan pelanggan. Penilaian terhadap kualitas pelayanan ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yang berbeda (Evans & Lindsay, 1997), misalnya dari segi: *product based*, di mana kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu fungsi yang spesifik, dengan variabel pengukuran yang berbeda terhadap karakteristik produknya; *user based*, di mana kualitas pelayanan adalah tingkatan kesesuaian pelayanan dengan yang diinginkan oleh pelanggan; dan *value based*, berhubungan dengan kegunaan atau kepuasan atas harga (Yogi & Ikhsan, 2006;12).

Menurut Zeithaml, Parasuraman, & Berry (1990;19) definisi kualitas pelayanan adalah *Service quality is the extent of discrepancy between customers*

*expectations or desires and their perception.* Pernyataan tersebut mengemukakan bahwa kualitas pelayanan yang diterima konsumen dinyatakan dalam besarnya ukuran ketidaksesuaian antara harapan atau keinginan konsumen dengan tingkat persepsi mereka.

Kualitas pelayanan publik menurut pandangan Albrecht (1990;41) merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, sumber daya manusia pemberi pelayanan, strategi, dan pelanggan (*customers*), seperti nampak pada gambar segitiga pelayanan publik di bawah ini.



Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan menghasilkan suatu prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*) sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Selain itu, sistem pelayanan juga harus sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan pelanggan dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Secara teoritik menurut Denhardt, pergeseran paradigma model pelayanan publik terbagi dalam beberapa kelompok yaitu *Old Public Administration*, *New Public Administration*, dan *New Public Services*. Dari keempat model ini yang paling dianggap mewakili "rasa" penerima layanan adalah model *new public services*, karena kepentingan publik adalah hasil dialog yang dilakukan secara

*negotiable* antara warga negara dengan pelaksana negara. Sedangkan pada sisi orientasi layanan publik saat ini juga mulai sedikit ada perubahan, meskipun belum menyeluruh (Kurniawan & Puspitosari, 2007;13).

Tabel 2.2. Pergeseran paradigma model pelayanan publik

Jenis Birokrasi Unsur-unsurnya	OPA (Old Public Administration)	NPM (New Public Management)	NPS (New Public Services)	EG (Entrepreneurial Government)
Dasar Teoritis	Teori politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi	Teori Ekonomi
Tujuan	Efesiensi dan profesional	Pelayanan prima	Kualitas Pelayanan	Pelayanan dengan pemberdayaan
Insentif	Fungsional struktural	Sistem Konsekuen	Fungsional struktural swasta	Sistem konsekuen
Pertanggungjawaban	Pada klien dan konstituen secara hierarkis	Pada <i>customer</i> ala pasar	Pada warga negara ( <i>citizen</i> ) secara multidimensi	Pada <i>customer</i> ala pasar
Kekuasaan	Pada <i>top management</i>	Pada pekerja dan pengguna jasa	Pada warga negara	Pada pekerja dan pengguna jasa
Budaya	Arigan rutin	Menyentuh hati, <i>winning minds</i>	Ramah inovatif	Menyentuh hati, <i>winning minds</i>
	Penekanan pada ketaatan, menjalankan aturan dan efesiensi	Penekanan pada perombakan visi dan misi	Penekanan pada perombakan kultur pelayanan	Penekanan pada perombakan birokrasi
Peran Pemerintah	Pengayuh ( <i>rowing</i> )	Mengarahkan ( <i>steering</i> )	Menegosiasikan dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas ( <i>servng</i> )	Mengarahkan ( <i>steering</i> )
Akuntabilitas	Menurut hirarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan ( <i>customers</i> )	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara	Kepada pasar dan pelanggan atau pengguna jasa
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik tercermin dalam UU yang secara politis sudah didesain pemerintah	Kepentingan publik merupakan <i>aggreat</i> kepentingan individu	Kepentingan publik merupakan hasil dialog mengenai nilai	Kepentingan publik merupakan <i>aggreate</i> kepentingan individu

Sumber: Kurniawan dan Puspitosari (2007;16)

Dalam model *new public service*, selain adanya proses dialog dan negosiasi, juga mensyaratkan bahwa birokrasi publik berkewajiban mempertanggungjawabkan kinerja mereka terhadap publik. Hal tersebut berarti pelayan publik yang dalam hal ini pemerintah-birokrasi tidak hanya bertanggung jawab kepada atasannya melainkan juga harus akuntabel terhadap pengguna layanan yang dalam hal ini adalah rakyat. Secara konseptual untuk melaksanakan paradigma ini, maka pelayanan yang diberikan kepada rakyat harus dapat diukur, karena dengan adanya ukuran maka masyarakat bisa menilai kinerja para pemberi layanan (Rahayu, 1997).

Salah satu produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Pendapat Lenvine (1990;188) menyebutkan bahwa produk dari pelayanan publik di dalam negara demokrasi paling tidak harus memenuhi tiga indikator, yakni pertama, *responsiveness* atau daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan. Yang kedua *responsibility* atau suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan. Yang ketiga adalah *accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan *stakeholders* dan norma-norma yang berkembang di masyarakat.

Indikator kualitas pelayanan publik yang lain digagas oleh Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990;26) adalah *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *empathy*. Mengenai pengukuran kualitas pelayanan (*measuring service quality*) dijelaskan lebih lanjut menurut Parasuraman et al adalah sebagai berikut.

*Consumers evaluate five dimensions of service quality; these dimensions include tangibles, reliability, responsiveness, assurance and empathy. Tangibles include the service provider's physical facilities, their equipment and the appearance of employees. Reliability is the ability of the service firm to perform the service promised dependably and accurately. Responsiveness is, the willingness of the firm's staff to help customers and provide them with prompt service. Assurance refers to the knowledge and courtesy of the company's employees and their ability to inspire trust and confidence in the customer toward the service provider. Empathy is the caring, individualized attention the service firm provides each customer.*

Dengan kata lain dapat dijelaskan sebagai berikut.

- (1) *Tangibles*, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan;
- (2) *reliability* atau kehandalan adalah 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.
- (3) *Responsiveness* atau daya tanggap adalah 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.
- (4) *Assurance* atau jaminan kepastian adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan;
- (5) *Emphaty* atau empati adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual yang meliputi sikap kontak petugas maupun perusahaan untuk memahami kebutuhan maupun kesulitan penerima layanan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, kemudahan dalam melakukan komunikasi atau hubungan.

Lima dimensi kualitas pelayanan yang digagas oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry tersebut merupakan konsep yang kemudian akan dijabarkan kedalam beberapa variabel untuk mengukur tingkat kepuasan pelayanan penerima layanan terhadap jasa layanan yang akan diberikan oleh instansi.

Menurut Zeithaml, et al (1990;37) harapan pelanggan memiliki peranan besar sebagai standar perbandingan dalam evaluasi suatu kualitas maupun kepuasan, faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah sebagai berikut.

Yang pertama adalah komunikasi dari mulut ke mulut (*world-of-mouth communications*); yaitu pernyataan (secara personal atau non personal) yang disampaikan oleh orang lain selain organisasi (service provider) kepada pelanggan. *World-of-mouth ini* biasanya lumrah diterima pelanggan karena yang menyampaikan adalah mereka yang dapat dipercaya, seperti para pakar, teman, keluarga dan publikasi media massa. Disamping itu *world-of-mouth* juga cepat diterima sebagai referensi karena pelanggan jasa biasanya sulit mengevaluasi jasa yang belum dibelinya atau dinikmati sendiri.

Yang kedua adalah keinginan pribadi dan pelanggan (*personal needs*) yaitu kebutuhan yang dirasakan seseorang mendasar bagi kesejahteraan sangat menentukan harapannya. Kebutuhan tersebut meliputi kebutuhan fisik, sosial dan psikologis.

Yang ketiga adalah pengalaman masa lalu (*past experience*); yaitu meliputi hal-hal yang telah dialami atau diketahui pelanggan. Harapan pelanggan ini berkembang seiring dengan semakin banyaknya informasi (*nonexperimental informations*) yang diterima pelanggan serta makin bertambahnya pengalaman pelanggan. Terakhir adalah komunikasi eksternal (*external communications*) yaitu Pemberi layanan juga memegang peranan penting dalam membentuk harapan pelanggan.

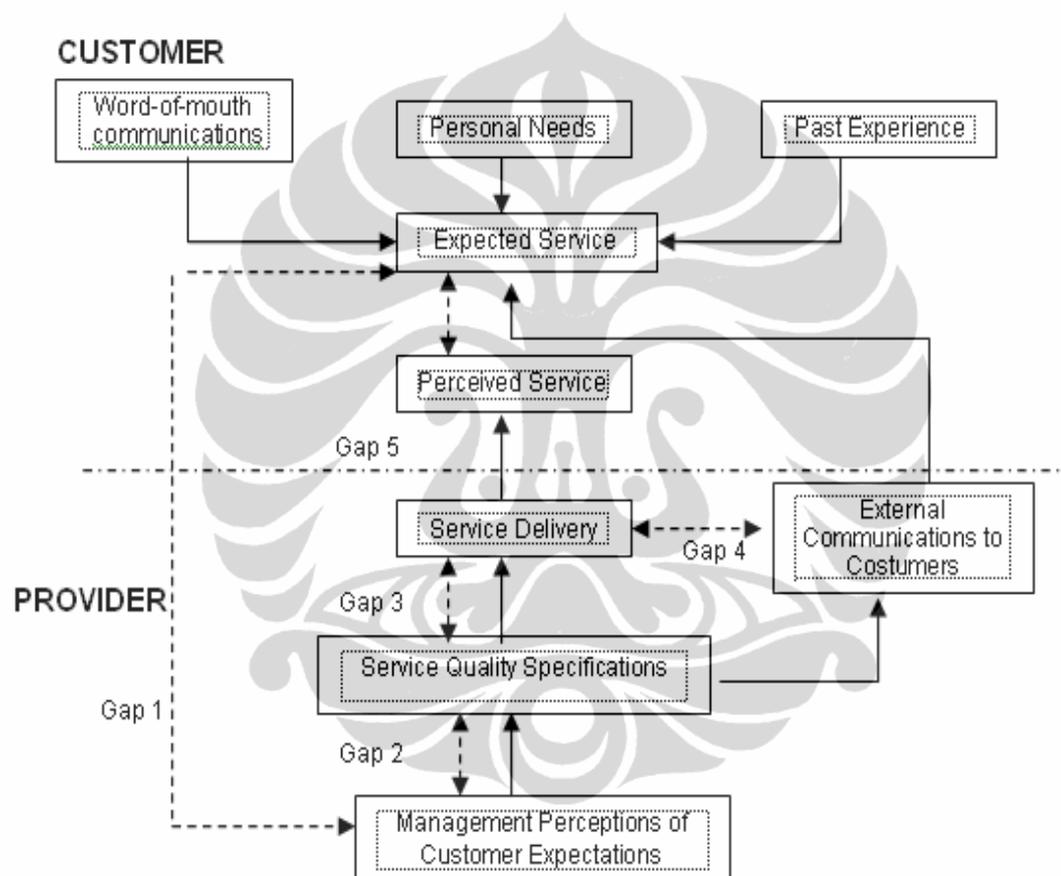
Zeithaml et al (1990;46) juga menggambarkan adanya 5 (lima) gap atau kesenjangan *Customer Perceived Quality* dalam Gambar 2.2.

Keterangan gambar 2.2

- Gap 1, yakni perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan pelanggan dengan layanan yang diharapkan (*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 pertama karena manajer sebagai pengambil keputusan kurang mempergunakan atau bahkan tidak menggunakan hasil penelitian pasar terhadap produk yang ditawarkannya, kedua tidak adanya

komunikasi yang efektif antara karyawan yang langsung berhadapan dengan penerima layanan dengan pihak manajer sebagai penentu kebijaksanaan, ketiga karena terlalu banyak tingkatan birokrasi yang ada antara karyawan yang langsung berhadapan dengan penerima layanan dengan manajer sebagai penentu kebijaksanaan.

Gambar 2.2 Model Konseptual Kualitas Pelayanan



- Gap 2, perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan pelanggan 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. Gap ini dapat terjadi karena tidak adanya atau kurangnya komitmen dari manajer bahwa kualitas pelayanan merupakan kunci dari strategi mencapai tujuan, adanya ketidakpercayaan manajer bahwa harapan penerima layanan tersebut dapat dipenuhi, dan masih adanya kekurangan sumberdaya, baik peralatan maupun manusianya.

- Gap 3, perbedaan antara spesifikasi kualitas layanan dengan layanan yang diterima pelanggan (*Gap between service quality specifications and service delivery*). Kesenjangan ini merupakan perbedaan antara standar yang ditetapkan dengan tindakan nyata perusahaan dalam memberikan pelayanan. Standar yang baik harus didukung oleh sumber daya yang handal seperti sumber daya manusia, sistem dan teknologi. Gap ini muncul karena: karyawan tidak mengerti apa yang diharapkan oleh manajer atau atasan penerima layanan dari pelayanan yang penerima layanan berikan serta bagaimana cara memenuhi harapan tersebut; adanya standar yang saling bertentangan satu dengan lainnya; ketidakcocokan antara ketrampilan atau keahlian karyawan dengan pekerjaan/tugas yang diembannya; ketidaksesuaian antara peralatan yang disediakan dengan pekerjaan; ketidakjelasan dari sistem penilaian pekerjaan serta sistem bonus; ketidakmampuan karyawan untuk fleksibel terhadap situasi yang ada (*rule by the book*); manajer dan karyawan tidak mampu bekerja sebagai suatu tim yang solid.
- Gap 4, perbedaan antara penyajian pelayanan dan komunikasi eksternal (*Gap between service delivery and external communications*). Gap ini adalah kesenjangan yang timbul antara pelayanan yang diberikan dan komunikasi perusahaan dengan pihak eksternal. Janji yang dinyatakan oleh penyedia layanan kepada konsumen melalui iklan dan kegiatan komunikasi lain akan menjadi harapan konsumen yang akan dijadikan standar oleh konsumen terhadap penilaian kualitas pelayanan. Contoh: brosur instansi memperlihatkan ruangan yang indah dan kenyataannya pada saat tamu datang ke instansi tersebut, mereka menemukan ruangan

yang sederhana. Masalah ini muncul karena kurangnya koordinasi antara bagian pelayanan dengan bagian hubungan masyarakat, janji yang berlebihan, dan ketidakkonsistenan kebijakan dengan prosedur pelayanan.

- Gap 5, perbedaan antara layanan yang dirasakan oleh pelanggan dengan 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, persepsi ketidaklayakan dalam pelayanan ke penerima layanan, ketiadaan sasaran dalam menyampaikan pelayanan, dan ketiadaan karakteristik dalam memenuhi tingkat kepentingan penerima layanan. Gap 5 ini terjadi jika pihak manajemen gagal menutup salah satu atau lebih dari empat kesenjangan (gap) tersebut di atas. Perbedaan inilah yang menimbulkan rasa ketidakpuasan penerima layanan.

Pada penelitian-penelitian terdahulu mengenai kualitas pelayanan di puskesmas, seperti misalnya Penelitian Entis Sutisna (2004) yang meneliti kualitas layanan dengan hanya mengukur satu kesenjangan (Gap) yaitu Gap 5, maka dalam penelitian ini penulis selain mengukur Gap 5 untuk mengetahui kesenjangan antara layanan yang dipersepsikan pengguna layanan dan layanan yang diharapkan pengguna layanan, juga akan mencoba mengukur Gap 1 untuk mengetahui kesenjangan antara harapan pengguna layanan dan persepsi

manajemen dengan pendekatan *Servqual* agar bisa diketahui apakah manajemen bisa memahami pelayanan yang seperti diharapkan oleh pelanggan.

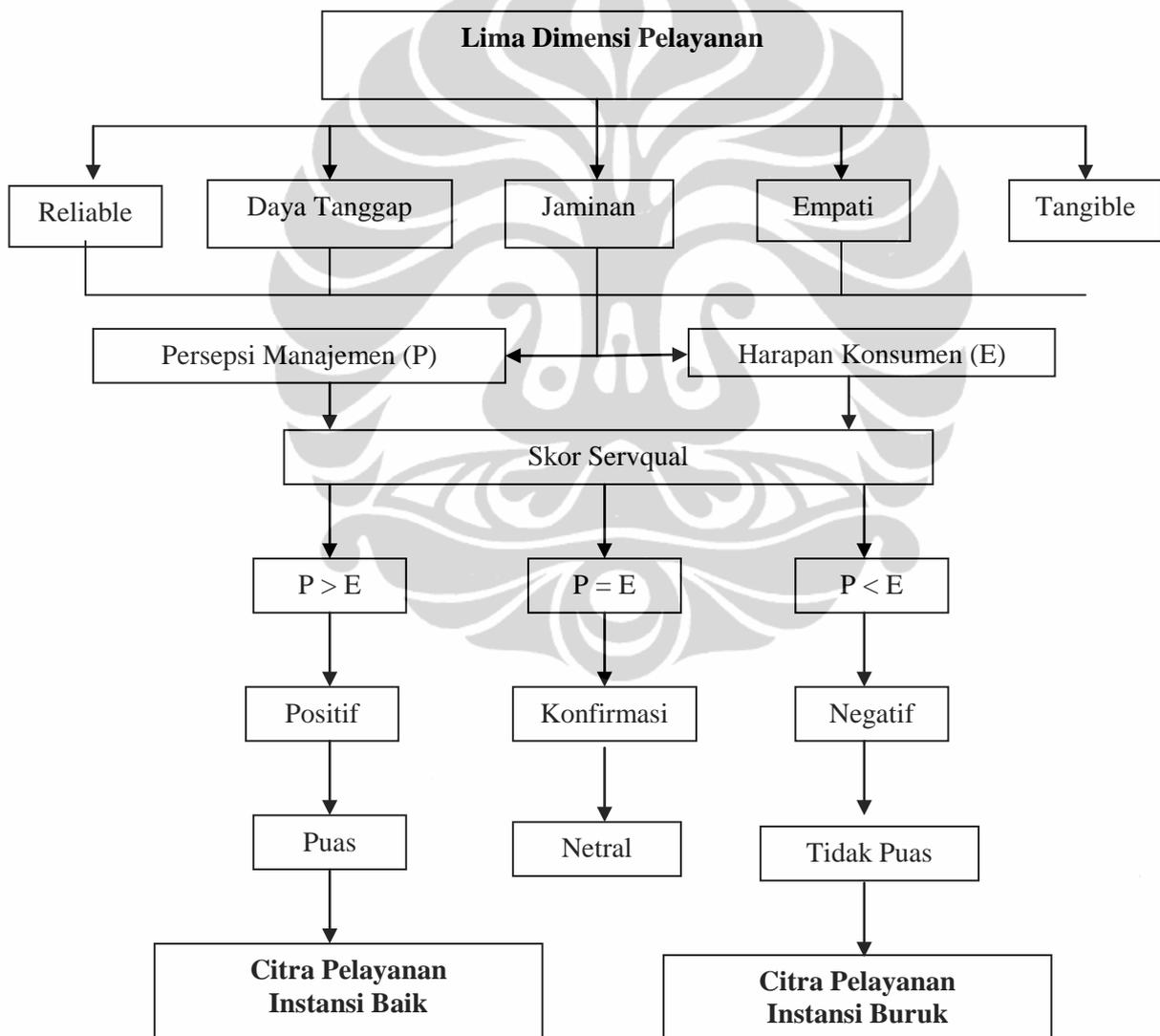
#### 2.4. Model Analisis

Mengukur kualitas pelayanan atau kepuasan penerima layanan dengan mengukur persepsi manajemen dan harapan penerima layanan dan mengukur harapan dan persepsi penerima layanan yang meliputi lima dimensi pelayanan (*reliability, responsiveness, assurance, empathy* dan *tangibel*) digunakan metode *Servqual*. Metode ini untuk mengetahui kualitas 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 manajemen (Gap 1) dan dari sisi penerima layanan (Gap 5). Bila persepsi manajemen tentang harapan penerima layanan lebih baik atau setara dari harapan penerima layanan itu sendiri maka kualitas pelayanan yang diberikan pihak Puskesmas Kecamatan Gambir citranya positif dilihat dari keberhasilan pihak manajemen dalam memahami dan menerjemahkan apa yang menjadi harapan pengguna layanan. Tetapi sebaliknya, jika persepsi manajemen lebih buruk dari harapan penerima layanan maka kualitas pelayanan yang diberikan pihak Puskesmas Kecamatan Gambir citranya negatif karena pihak manajemen belum mampu membaca apa yang diharapkan oleh para pengguna layanan. Untuk itu model analisis akan mengacu pada model kualitas pelayanan seperti terlihat pada gambar 2.3.

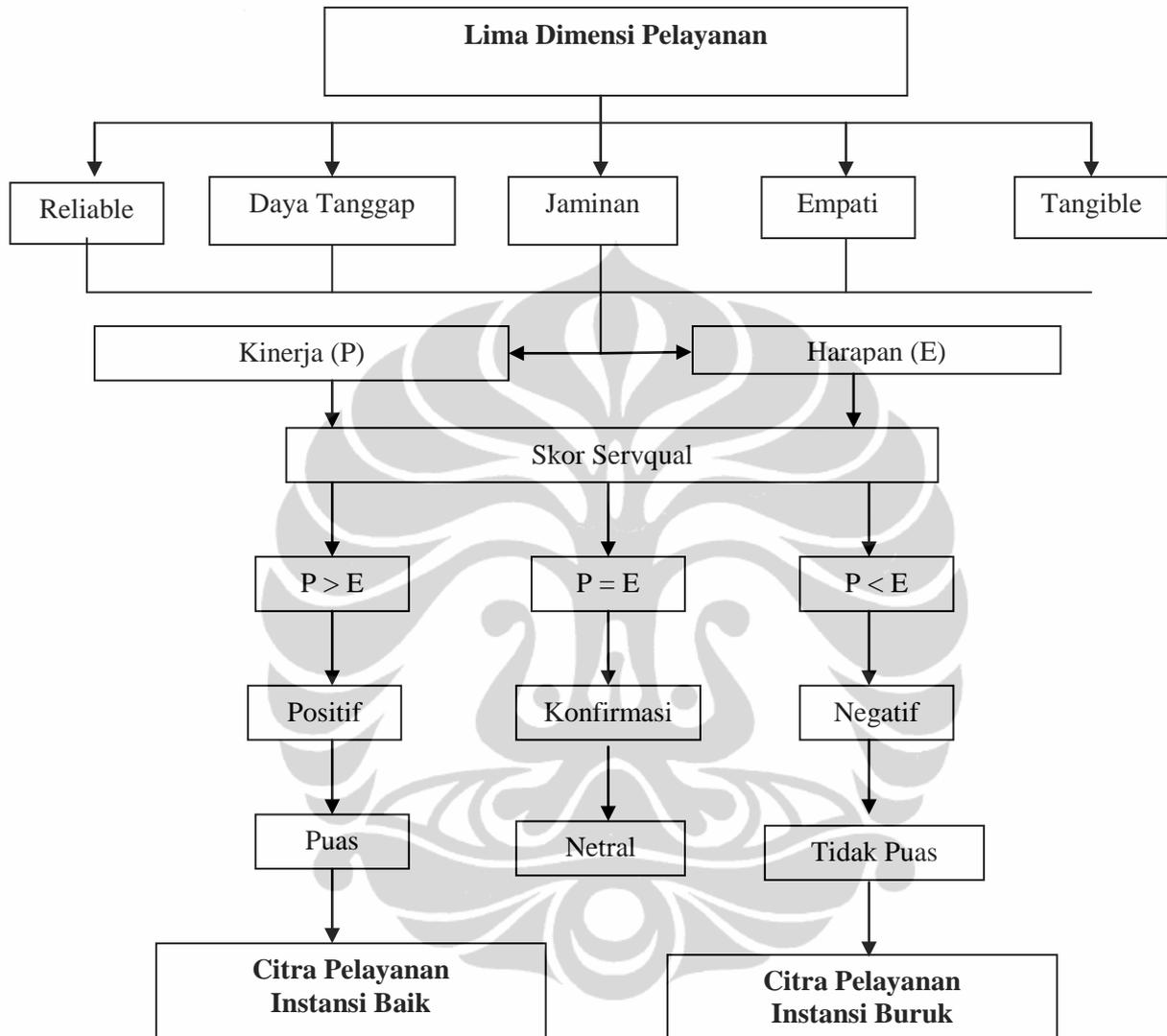
Sedangkan bila jasa yang diterima penerima layanan lebih baik atau setara dengan yang diharapkan, maka penilaian kualitas pelayanan yang diberikan Puskesmas Kecamatan Gambir citra yang positif. Tetapi sebaliknya, jika pelayanan yang diterima penerima layanan lebih buruk dari yang diharapkannya maka penilaian kualitas dan citra instansi akan bernilai buruk. Untuk itu model analisis akan mengacu pada model kualitas pelayanan seperti terlihat pada gambar 2.4. Selanjutnya untuk mengetahui pada atribut-atribut mana dari dimensi kualitas pelayanan tersebut maka akan dilakukan pemetaan ke dalam diagram kartesius.

Penilaian akan pelayanan yang baik memang pada akhirnya harus dilihat pada implementasi atau pelaksanaan dari pelayanan itu sendiri. Keberhasilan pihak manajemen dalam mempersepsikan kemauan pengguna layanan tetap harus dibuktikan dengan praktek atau realitas dalam pemberian layanan itu sendiri yang berarti pelayanan yang dirasakan pengguna layanan.

Gambar 2.3  
Model Analisis Gap 1



Gambar 2.4  
Model Analisis Gap 5



Sumber: literatur yang diolah

## 2.5. Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep merupakan penjabaran terhadap konsep yang dituangkan dalam operasional yang lebih spesifik untuk mengetahui kualitas pelayanan kesehatan di Puskesmas Kecamatan Gambir terhadap persepsi pelanggan. Operasionalisasi konsep untuk setiap aspek yang diukur berdasarkan

lima dimensi kualitas pelayanan dari Zeithaml, Parasuraman dan Berry adalah sebagai berikut:

1. *Tangibles* (produk-produk fisik)

Tersedianya fasilitas fisik, peralatan, pegawai dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan. Atribut-atribut yang ada dalam dimensi ini adalah:

Tabel 2.3. Definisi Operasional *Tangibles*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X1	Kebersihan gedung dan kerapian petugas	Puskesmas memiliki gedung yang bersih dan petugas yang rapi
X2	Peralatan kesehatan	Memiliki peralatan kesehatan yang memadai
X3	Ruang tunggu pasien	Memiliki ruang tunggu yang memadai untuk menampung pasien
X4	Apotek dan obata-obatan	Memiliki apotek dengan jumlah obat yang lengkap
X5	Ruang pemeriksaan pasien	Memiliki ruang pemeriksaan pasien yang memadai dan terjaga privasinya

2. *Reliability* (kehandalan)

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 2.4 Definisi Operasioanal *Reliability*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X6	Diagnosa dokter terhadap penyakit pasien	Diagnosa dokter terhadap penyakit pasien akurat
X7	Pemeriksaan pasien	Dokter memeriksa pasien dengan sungguh-sungguh
X8	Pemberian resep	Dokter memberikasn resep yang tepat terhadap pasien
X9	Dukungan perawat	Perawat membantu dokter dengan baik
X10	Layanan yang diberikan puskesmas kepada masyarakat	Puskesmas dapat memenuhi pelayanan yang dijanjikan kepada masyarakat
X11	Kecepatan pelayanan yang diberikan puskesmas	Puskesmas memberikan pelayanan yang cepat dan tidak berbelit-belit
X12	Pemberian informasi pelayanan kesehatan	Puskesmas memberikan informasi pelayanan kesehatan terhadap masyarakat

### 3. *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.

Tabel 2.5. Definisi Operasional *Responsiveness*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X13	Keluhan dari pasien	Dokter bersedia mendengarkan keluhan dari pasien
X14	Pemberian informasi	Petugas puskesmas memberikan informasi yang dibutuhkan dengan baik
X15	Informasi keterlambatan pemeriksaan pasien	Petugas puskesmas/perawat memberi tahu bila ada keterlambatan pemeriksaan pasien
X16	Informasi waktu pemberian obat	Petugas apotek memberi tahu lamanya proses pemberian obat

### 4. *Assurance* (jaminan kepastian)

Yaitu pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.

Tabel 2.6 Definisi Operasional *Assurance*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X17	Sikap petugas puskesmas terhadap keluhan kesah pasien	Petugas puskesmas selalu sabar menghadapi keluhan kesah pasien
X18	Keramahan dokter	Dokter selalu ramah terhadap setiap pasien yang datang ke ruangnya
X19	Senyum untuk semua pasien	Semua petugas puskesmas selalu menampilkan senyum terhadap pasien yang datang
X20	Kesabaran dokter dalam memberikan penjelasan tentang penyakit	Dokter dengan sabar memberi penjelasan mengenai penyakit yang diderita pasien
X21	Pemberian informasi tentang penyakit pasien	Dokter memberi tahu alasan atau timbulnya penyakit yang diderita pasien

### 5. *Emphaty* (empati)

Yaitu kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual yang meliputi sikap kontak petugas maupun perusahaan untuk memahami kebutuhan maupun kesulitan penerima layanan, komunikasi yang

baik, perhatian pribadi, kemudahan dalam melakukan komunikasi atau hubungan.

Tabel 2.7 Definisi Operasional *Emphaty*

Kode	Variabel	Definisi Operasional
X22	Catatan tentang permasalahan/keluhan pasien sebelumnya	Dokter selalu ingat terhadap permasalahan/keluhan pasien sebelumnya
X23	Perhatian dokter terhadap pasien	Dokter selalu menanyakan kabar dan keadaan pasien
X24	Perhatian dokter terhadap keluhan pasien	Dokter selalu mendengarkan dengan seksama semua keluhan pasien
X25	Keakraban dokter dengan pasien	Dokter dapat mengenal setiap pasien yang datang berobat
X26	Petugas pendaftaran menanyakan keadaan pasien	Petugas pendaftaran puskesmas selalu menanyakan kabar dari setiap pasien yang datang
X27	Keakraban petugas puskesmas dengan pasien	Petugas puskesmas dapat mengenal pasien dengan baik
X28	Kesediaan untuk minta maaf	Kesediaan petugas untuk meminta maaf bila terjadi kesalahan