

BAB II

PENGUKURAN KUALITAS PELAYANAN: KAJI LITERATUR

2.1. Pelayanan Publik

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia (2001, p.726) pelayanan diartikan sebagai "... suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain". Sedangkan menurut Lembaga Aparatur Negara Republik Indonesia (LAN-RI), pelayanan adalah aktivitas atau manfaat yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Definisi ini sejalan dengan konsep pelayanan/jasa yang dikemukakan oleh Kotler (1994, p.464) dalam Supranto (1997, p.227) yaitu:

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.

Definisi ini mengungkapkan bahwa jasa/pelayanan merupakan suatu kinerja yang tidak berwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada dimiliki, serta pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut. Maksudnya pelanggan dapat memberikan penilaian atau masukan atas kinerja yang ditawarkan oleh pihak produsen, untuk memperoleh pelayanan sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Davidow dan Uttal (1989, p.19) dalam Novella (2009), pelayanan dalam arti luas adalah setiap usaha yang dilakukan untuk meningkatkan kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*). Pelayanan yang baik bagi pelanggan adalah merupakan senjata ampuh untuk memenangkan persaingan dalam merebut pasar yang ada dengan menawarkan barang atau jasa yang dapat memuaskan bahkan melampaui apa yang diharapkan konsumen. Demikian pentingnya pelayanan kepada pelanggan sehingga ada ungkapan yang menyatakan bahwa "*customer is king*", "*customer is key*", "*customer is number one*" atau "*customer is the person who signs our paychecks*".

Sementara itu istilah publik berasal dari Bahasa Inggris *public* yang berarti umum, masyarakat, Negara. Kata publik sebenarnya sudah diterima

menjadi Bahasa Indonesia menjadi Publik yang berarti umum, orang banyak, ramai (Kamus Umum Bahasa Indonesia, 2001, p.1095). Padanan kata yang tepat untuk publik menurut Kencana, dkk dalam Sinambela (2006), adalah praja yang bermakna rakyat, sehingga lahir istilah pamong praja yang berarti pemerintah yang melayani kepentingan seluruh rakyat. Kencana, dkk mendefinisikan publik sebagai sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.

Pelayanan publik diartikan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (Sinambela, 2006, p.5).

Di dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmenpan) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Sesuai lampiran Kepmenpan No 63/2003 (bagian 1.C tentang Pengertian Umum, butir 5), pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pandangan lain (Butir C, Pengertian Umum, Sub 1) membatasi pengertian pelayanan publik sebagai “suatu kewajiban yang diberikan oleh Konstitusi atau Undang-Undang kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan (publik).

Ada beberapa kriteria pelayanan publik yang dikembangkan oleh lembaga dan para pakar. LAN RI tahun 2002 tentang penyelenggaraan pemerintahan merumuskan kriteria pelayanan yang baik bagi lembaga pemerintah dalam proses pemberian pelayanan publik: (1) Tepat, layanan yang diberikan oleh pemerintah harus tepat sasaran. Pemberian pelayanan yang diberikan oleh pemerintah seharusnya sesuai dengan kelompok sasaran masyarakat; (2) Cepat, pelayanan yang baik adalah pelayanan yang diberikan dengan tidak mengorbankan waktu

orang yang membutuhkan pelayanan; (3) Murah, pemberian pelayanan yang baik adalah pemberian pelayanan yang terjangkau (wajar) sesuai dengan sifat atau bentuk pelayanan yang diberikan; (4) Ramah, sikap petugas pelayanan seharusnya menunjukkan apresiasi yang baik kepada setiap orang yang dilayani tanpa menunjukkan sikap admisitratif.

Pada sektor publik, terminologi pelayanan publik adalah : *the delivery of a service by a government agency using its own employees* (Savas dalam Riyadi, 2005). Makna yang terkandung dari pengertian tersebut adalah bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan oleh agen-agen pemerintah melalui pegawainya. Karena negara dan sistem pemerintahan menjadi tumpuan pelayanan warga negara dalam memperoleh jaminan atas hak-haknya, maka usaha peningkatan kualitas (*quality of service*) akan menjadi sangat penting. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat dari suatu negara yang menganut ideologi negara kesejahteraan (*welfare state*).

Teori birokrasi menurut Max Weber pada dasarnya mengandung arti tertib, teratur, mempunyai pola hubungan kerja, hirarki atau jenjang yang jelas dalam organisasi. Namun dalam praktiknya memberi kesan adanya proses yang panjang dan berbelit-belit dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Birokrasi cenderung sering diartikan sebagai organisasi yang lamban dan tidak luwes sehingga memunculkan kesan adanya kekurangmampuan dari birokrasi.

Dalam pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat selama ini telah membuat birokrasi publik menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan publik. Birokrasi publik dan para pejabatnya lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Akibatnya sikap dan perilaku birokrasi publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat (Karepesina, 2007). Oleh karena itu, pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan “yang dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara (Sinambela, 2006, p.4). Artinya birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.

Osborne dan Plastrik dalam Sinambela (2006, p.4), mencirikan pemerintahan sebagai milik masyarakat, yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Menurut Osborne dan Gaebler (1992, p.56), pemerintahan milik masyarakat akan tercipta jika birokrat dapat mendefinisikan ulang tentang peranan pemerintah (*reinventing government*). Osborne menyarankan untuk melakukan perbaikan yang mencakup 10 (sepuluh) butir pemikiran sebagai berikut:

- a. Pemerintahan yang katalistik yang lebih mengutamakan pemberian pengarahan daripada pelaksanaan pelayanan. Intinya bahwa jasa pelayanan publik sebaiknya diproduksi dan disediakan oleh sektor non publik, sementara pemerintah berfungsi untuk merumuskan kebijakan dan pengarahan saja.
- b. Perlunya pemerintahan yang dimiliki oleh masyarakat, yang mengutamakan pemberdayaan ketimbang pelaksanaan pelayanan masyarakat. Intinya bahwa masyarakat harus diberdayakan sehingga dapat memecahkan masalah sendiri dan mengurangi sebanyak mungkin ketergantungan masyarakat kepada pemerintah.
- c. Pemerintahan yang kompetitif yang menyuntikkan semangat persaingan dalam pemberian pelayanan. Intinya adalah monopoli pemberian pelayanan oleh pemerintah harus diakhiri, harus ada pemberian pelayanan lain non pemerintah. Dengan demikian pemerintah harus bersaing dengan swasta dalam pemberian pelayanan.
- d. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi. Pemerintah dituntut untuk merumuskan misi secara jelas, kemudian memberikan kebebasan kepada seluruh aparat untuk menentukan cara-cara bagaimana masing-masing mencapai misi tersebut.
- e. Pemerintahan yang berorientasi hasil, yang lebih mengutamakan penganggaran untuk membiayai hasil dan bukan input.
- f. Pemerintahan berorientasi pelanggan yang berusaha memenuhi kebutuhan pelanggan dan bukan birokrasi. Artinya kepuasan masyarakat menerima jasa pelayanan pemerintah merupakan tujuan utama dari setiap kegiatan.

- g. Pemerintahan wirausaha yang lebih menghasilkan daripada membelanjakan. Berarti pemerintah harus dapat menghasilkan pendapatan, bukan semata-mata menghabiskan anggaran.
- h. Pemerintahan antisipatif yang lebih mengutamakan mencegah terjadinya masalah daripada penyelesaian masalah.
- i. Pemerintahan desentralisasi yang meninggalkan hirarki dan menuju partisipasi dan tim kerja. Jenjang organisasi disederhanakan menuju struktur organisasi yang datar. Maksudnya, organisasi partisipatif ini harus menghilangkan lapisan dan memendekkan hirarki.
- j. Pemerintahan berorientasi pasar dimana berbagai perubahan didorong melalui mekanisme pasar. Jadi intervensi pemerintah dihindarkan, digantikan oleh kekuatan pasar dalam menjalankan berbagai fungsi pelayanan.

Mengacu pada pendapat Osborne dan Gaebler di atas, terdapat 3 (tiga) butir pemikiran yang dapat dipakai oleh Samsat Kota Yogyakarta untuk meningkatkan pelayanan pajak kepada masyarakat yaitu:

- a. Tugas pemerintah tidak selalu menyediakan dan melaksanakan secara langsung pelayanan yang dibutuhkan masyarakat, secara bertahap pelayanan dapat dilakukan atau disediakan oleh pihak swasta (pemerintahan yang katalis).
- b. Monopoli pelayanan oleh pemerintah secara bertahap telah dialihkan kepada swasta, dengan demikian terjadi kompetitif antara pemerintah dengan pihak swasta, sehingga akan terjadi efisiensi dalam pelayanan (pemerintahan yang kompetitif).
- c. Perlunya berorientasi pada pelanggan, memuaskan kebutuhan bukan birokrasi (pemerintahan berorientasi pelanggan).

Dalam kaitannya dengan pelayanan perpajakan, jika kita perhatikan undang-undang perpajakan yang ada, maka secara eksplisit tidak mengatur mengenai pengertian-pengertian pelayanan. Namun dalam pengertian secara implisit terlihat sebagai berikut:

- a. Sebelum *self assesment system* diterapkan, diakui bahwa pelaksanaan administrasi perpajakan yang berbelit-belit akan dihilangkan. Hal ini mengandung arti yang positif, yaitu usaha yang dilakukan terus menerus untuk

menghilangkan administrasi yang berbelit-belit tergantung pada kemampuan aparat perpajakan.

- b. Administrasi perpajakan harus berperan aktif dalam pengendalian administrasi pemungutan perpajakan. Berperan aktif berarti harus tanggap dan selalu memperhatikan kepentingan wajib pajak dalam rangka mengoptimalkan penerimaan pajak.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka pengertian pelayanan perpajakan pada hakekatnya dapat dirumuskan sebagai upaya-upaya yang dilakukan oleh aparatur perpajakan secara aktif dengan pelaksanaan yang tidak berbelit-belit sesuai dengan peraturan perpajakan yang bersifat mudah, sederhana, dan mempunyai kepastian hukum guna mengoptimalkan penerimaan negara pada sektor perpajakan serta sesuai dengan kemampuan masyarakat untuk mencapai tujuan nasional.

Layanan perpajakan merupakan salah satu jenis layanan publik yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Albrecht dalam Ratminto dan Atik (2007, p.80) menyatakan tiga kunci sukses layanan yang baik yaitu:

- 1) Strategi layanan.

Strategi layanan yaitu suatu strategi untuk memberikan layanan dengan mutu sebaik mungkin kepada para pelanggan (Wajib Pajak). Strategi layanan yang baik harus didasari oleh konsep atau misi yang dapat dengan mudah dimengerti oleh seluruh individu dalam organisasi serta diikuti oleh berbagai tindakan nyata yang bermanfaat bagi para pelanggan (Wajib Pajak). Untuk dapat merumuskan dan menerapkan strategi layanan yang efektif, organisasi harus memiliki apa yang disebut *service package* (paket layanan), yaitu suatu kerangka layanan untuk memuaskan keinginan dan harapan para pelanggan (Wajib Pajak).

- 2) Sumber daya manusia yang memberikan pelayanan.

Sumber daya manusia yang memberikan pelayanan ini dikelompokkan kedalam tiga kelompok, yaitu sumber daya manusia yang berinteraksi langsung dengan para Wajib Pajak, sumber daya manusia yang memberikan

pelayanan kepada Wajib Pajak tetapi hanya kadang kala saja berinteraksi langsung, dan sumber daya manusia pendukung.

3) Sistem layanan.

Sistem layanan yaitu prosedur atau tata cara untuk memberikan layanan kepada para Wajib Pajak yang melibatkan seluruh fasilitas yang dimiliki dan seluruh sumber daya manusia yang ada. Sistem ini haruslah konsisten dengan paket layanan dan dirancang sesederhana mungkin dalam arti tidak kompleks sehingga tidak membingungkan Wajib Pajak.

2.2. Kualitas Pelayanan Publik

Kata "kualitas" mengandung banyak definisi dan makna. Orang yang berbeda akan mengartikannya secara berlainan. Meski demikian, dari berbagai literatur dijumpai beberapa definisi kualitas, diantaranya: Joseph M. Juran dalam Tjiptono (2003, p.11) mendefinisikan kualitas sebagai kecocokan untuk pemakaian (*fitness for use*). Definisi ini menekankan orientasi pada pemenuhan harapan pelanggan. Lain halnya dengan Philip B. Crosby dalam Tjiptono (2003, p.12) yang lebih menekankan pada kesesuaian individual terhadap persyaratan/tuntutan (cenderung bersifat *top up*). Sedangkan menurut Taguchi dalam Tjiptono (2003, p.12), kualitas didefinisikan sebagai kerugian yang ditimbulkan oleh suatu produk bagi masyarakat setelah produk tersebut dikirim, selain kerugian-kerugian yang disebabkan fungsi instrinsik produk. Jadi filosofi Taguchi ini didasarkan pada premis bahwa biaya dapat diturunkan dengan cara memperbaiki kualitas dan kualitas tersebut secara otomatis dapat diperbaiki dengan cara mengurangi variasi dalam produk atau proses.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, maka definisi kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, seperti: (1) kinerja (*performance*), (2) keandalan (*reliability*), (3) mudah dalam penggunaan (*easy of use*) dan (4) estetika (*esthetics*) (Sinambela, 2006, p.6). Berbeda halnya dengan Gaspersz, yang mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok:

- (1) kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk, (2)

kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan (Sinambela, 2006, p.7).

Agar pelayanan yang diberikan berkualitas tentu saja kedua kualitas dimaksud harus terpenuhi.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

(1) transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti; (2) akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (3) kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas; (4) partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat; (5) kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain; (6) keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik (Sinambela, 2006, p.6)

Menurut Ratminto dan Atik (2007, p. 179), berdasarkan pada beberapa review literatur, dapat disimpulkan bahwa ada dua jenis ukuran yang dapat dipergunakan untuk mengukur kualitas pelayanan publik yaitu:

- 1) Ukuran yang berorientasi pada hasil yang meliputi:
 - a. Efektivitas yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian tujuan ini harus juga mengacu pada visi organisasi.
 - b. Produktivitas yaitu ukuran yang menunjukkan kemampuan pemerintah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.
 - c. Efisiensi yaitu perbandingan terbalik antara keluaran dan masukan. Idealnya pemerintah harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin. Dengan demikian, kinerja pemerintah akan semakin tinggi apabila tujuan-

tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dengan biaya yang semurah-murahnya.

- d. Kepuasan, artinya seberapa jauh pemerintah dapat memenuhi kebutuhan karyawan dan masyarakat.
 - e. Keadilan yang merata, artinya cakupan atau jangkauan kegiatan dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
- 2) Ukuran yang berorientasi pada proses.
- a. Responsivitas yaitu kemampuan pemerintah untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas ini mengukur daya tanggap pemerintah terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pelanggan.
 - b. Responsibilitas yaitu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintah dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.
 - c. Akuntabilitas yaitu suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintah dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh stakeholders, seperti nilai dan norma yang berkembang di masyarakat.
 - d. Keadaptasian adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi di lingkungannya.
 - e. Kelangsungan hidup artinya seberapa jauh pemerintah atau program pelayanan dapat menunjukkan kemampuan untuk terus berkembang dan bertahan hidup dalam berkompetisi dengan daerah atau program lain.
 - f. Keterbukaan atau transparansi adalah prosedur/tatacara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

- g. Empati adalah perlakuan atau perhatian pemerintah atau penyelenggara jasa pelayanan terhadap isu-isu aktual yang sedang berkembang di masyarakat.

2. 3. Metode Pengukuran Kualitas

Terdapat sejumlah pendekatan untuk memberikan layanan yang berkualitas kepada pelanggan yang dikembangkan oleh para akademisi dan praktisi. Pendekatan-pendekatan yang cukup populer antara lain: (1) Pendekatan yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithaml, dan Berry, (2) Pendekatan yang dikembangkan oleh Gronroos.

Model Parasuraman dkk, merepresentasikan kualitas pelayanan sampai pada tahap mekanisme menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi penilaian terhadap kualitas pelayanan dan interaksi antara penyedia layanan dengan pelanggannya. Model ini mengajukan bahwa suatu pelayanan yang ditawarkan berawal dari persepsi manajemen atas ekspektasi pelanggannya. Kemudian persepsi manajemen ini didesain menjadi spesifikasi kualitas tertentu dan disampaikan kepada pelanggan melalui layanan maupun komunikasi eksternal.

Interaksi antara penyedia layanan dengan pelanggan ini akan menghasilkan persepsi pelanggan atas pelayanan yang diterimanya. Persepsi ini yang akan dibandingkan pelanggan terhadap ekspektasinya dan disebut kualitas pelayanan.

Berdasarkan model konseptual *service-quality* yang dikembangkan Parasuraman dkk (1990, p. 46), maka sebelum transaksi dilakukan, konsumen telah melakukan penilaian terhadap pelayanan yang ingin diperolehnya. Penilaian yang dilakukan konsumen sebelum transaksi disebut pelayanan yang diharapkan (*expected service*). Penilaian awal dari *expected service* ini dipengaruhi oleh empat faktor utama yaitu:

- 1) Kabar dari mulut ke mulut (*Word-of-mouth communications*).

Faktor ini memiliki pengaruh yang paling besar dalam membentuk ekspektasi konsumen karena umumnya pengguna jasa menentukan pilihan penyedia jasa berdasarkan rekomendasi teman atau tetangga.

- 2) Kebutuhan masing-masing konsumen (*Personal needs*).

Karakteristik konsumen menyebabkan perbedaan kebutuhan antara satu konsumen dengan konsumen yang lainnya.

3) Pengalaman (*Past experience*).

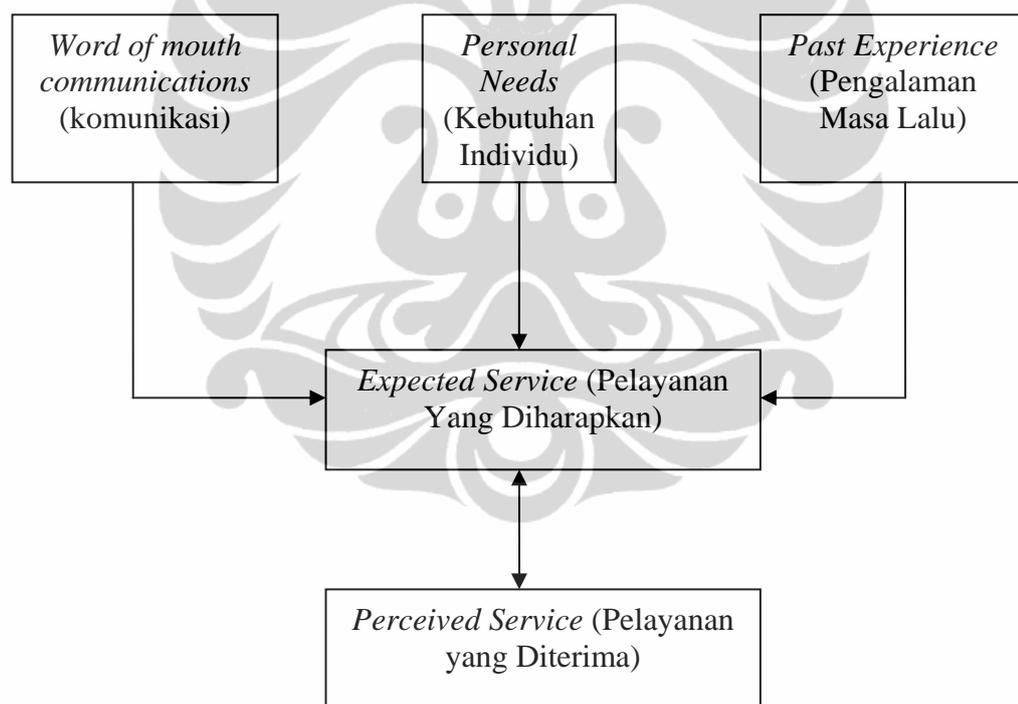
Pengalaman konsumen baik pengalaman sebelumnya maupun pengalaman dengan penyedia jasa lain yang sejenis membentuk ekspektasi akan pelayanan.

4) Komunikasi eksternal (*External communication*)

Komunikasi eksternal mencakup iklan yang dilakukan perusahaan. Iklan ini membentuk dan mempengaruhi ekspektasi konsumen terhadap penyedia jasa.

Keempat hal di atas dapat digambarkan dalam Gambar 2.1 sebagai berikut:

Gambar 2.1
Konseptual Model Kualitas Pelayanan dari Sisi Konsumen



Sumber : Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990, p. 46)

Model lainnya dari *service quality* diuraikan oleh Gronroos (dalam Silaban, 2004, p. 37). Model ini berkaitan dengan pengalaman terhadap *service* oleh pelanggan dan dibandingkan dengan harapannya. Pengalaman pelanggan terhadap *service* bergantung pada tiga dimensi di bawah ini:

- 1) *Technical quality*, yang berkenaan dengan kualitas keluaran (output) layanan yang diterima pelanggan, misal penerbangan dari Jakarta ke Singapura, makanan yang tersedia di restoran, dan salon perawatan mobil. Dimensi ini berkenaan dengan pertanyaan 'apa yang telah disediakan oleh penyedia layanan'.
- 2) *Functional quality*, yang berkenaan dengan kualitas cara penyampaian suatu layanan, misal *check-in* di bandara, kondisi dan tatanan ruang restoran, dan waktu tunggu di service station. Dimensi ini berkenaan dengan pertanyaan 'bagaimana *service* dipersiapkan/disediakan'.
- 3) *Corporate image*, yaitu profil, reputasi, citra umum dan daya tarik khusus suatu perusahaan.

Technical quality dirinci lagi menjadi:

- a. *Search quality* yaitu kualitas yang dapat dievaluasi pelanggan sebelum membeli atau menggunakan layanan.
- b. *Experience quality*, yaitu kualitas yang hanya bisa dievaluasi pelanggan setelah membeli atau menggunakan layanan. Contohnya: ketepatan waktu, kecepatan layanan dan kerapian hasil.
- c. *Credence quality*, yaitu kualitas yang sukar dievaluasi pelanggan meskipun telah menggunakan suatu layanan.

Komponen-komponen di atas menjadi unsur yang sangat penting dalam menentukan kualitas layanan. Cara penyampaiannya merupakan faktor-faktor yang dipergunakan dalam menilai kualitas layanan. Oleh karena itu, keterlibatan pelanggan dalam suatu proses layanan seringkali menentukan kualitas layanan yang diterima.

Secara umum Vincent (1997) dalam Silaban (2004, p. 38) mendefinisikan sepuluh atribut/dimensi yang digunakan untuk mengevaluasi sekaligus untuk melakukan perbaikan kualitas layanan, yaitu:

- 1) Ketepatan waktu layanan, hal-hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses layanan.
- 2) Akurasi layanan, berkaitan dengan realibilitas layanan dan bebas dari kesalahan.

- 3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan layanan, hal ini terutama bagi pegawai yang berinteraksi secara langsung dengan pelanggan. Citra layanan industri jasa sangat ditentukan oleh orang-orang yang berada di garis terdepan dalam melayani pelanggan.
- 4) Tanggung jawab, berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan.
- 5) Kelengkapan, menyangkut lingkup layanan dan ketersediaan sarana pendukung serta layanan pelengkap lainnya.
- 6) Kemudahan mendapat layanan, berkaitan dengan banyaknya outlet, banyak pegawai yang melayani dan fasilitas pendukung layanan.
- 7) Variasi model layanan, berkaitan dengan inovasi untuk memberikan pola-pola baru dalam layanan, features dari layanan.
- 8) Layanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas dan penanganan permintaan khusus.
- 9) Kenyamanan dalam memperoleh layanan, berkaitan dengan lokasi, ruangan tempat layanan, kemudahan menjangkau, tempat parkir, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk lainnya.
- 10) Atribut pendukung layanan lainnya, seperti : lingkungan, kebersihan, ruang tunggu, AC, dan lain sebagainya.

Sedangkan menurut studi eksploratif dari Parasuraman dkk (1990; p. 20), kualitas layanan memiliki sepuluh (10) dimensi dasar baik untuk pelayanan yang diharapkan (*expected service*) maupun pelayanan yang dirasakan (*perceived service*) oleh pelanggan. Kesepuluh dimensi dasar itu adalah yaitu *tangible* (bukti fisik), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *competence* (kemahiran), *courtesy* (kesopanan), *credibility* (kredibilitas), *security* (keamanan), *access* (akses), *communication* (komunikasi), dan *understanding the customer assurance* (kemampuan melayani pelanggan).

Berdasarkan kesepuluh kriteria tersebut, kemudian Parasuraman dkk melakukan penelitian lebih lanjut yang bertujuan menghasilkan penelitian yang bersifat kuantitatif. Dari hasil penelitian ini, Parasuraman dkk mengkristalkan sepuluh dimensi kualitas layanan tersebut ke dalam lima dimensi utama yang kemudian disebut Dimensi *Servqual*. Dimensi *Servqual* ini yang akan menjadi

acuan dalam melakukan penilaian terhadap kualitas layanan/jasa. Dimensi *Servqual* terdiri atas unsur-unsur:

- 1) *Tangible* (bukti fisik) merupakan salah satu alat ukur untuk menilai kualitas pelayanan. Yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa. Yang meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang, tempat parkir), perlengkapan, peralatan yang digunakan (teknologinya) serta penampilan pegawainya.
- 2) *Reliability* (keandalan) adalah salah satu dimensi yang menjadi tolok ukur kualitas pelayanan. Yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan yang berarti ketepatan waktu, sikap yang simpatik dan pelayanan dengan tingkat kurasi yang tinggi.
- 3) *Responsiveness* (daya tanggap) merupakan salah satu alat ukur untuk menilai kualitas pelayanan. Daya tanggap yaitu suatu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang cepat (*responsive*) dan tepat kepada pelanggan dengan penyampaian informasi yang jelas.
- 4) *Assurance* (jaminan) adalah salah satu dimensi yang menjadi tolok ukur kualitas pelayanan. Yaitu kemampuan para pegawai untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan pada organisasinya. Terdiri dari beberapa komponen antara lain *competence* (kemahiran), *courtesy* (kesopanan), *credibility* (kredibilitas), *security* (keamanan), dan *communication* (komunikasi),
- 5) *Emphaty* (empati) merupakan salah satu alat ukur untuk menilai kualitas pelayanan. Yaitu dengan memberikan perhatian yang tulus dan sifat individual yang diberikan kepada pelanggan dengan berupaya memahami keinginan pelanggan. Dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Lebih jauh Parasuraman, dkk 1990, p.23) mengemukakan bahwa kelima dimensi kualitas pelayanan model *servqual* ini digunakan untuk menganalisis lima kesenjangan antara kemampuan suatu perusahaan dalam memberikan pelayanan

dengan pelayanan yang diharapkan pelanggan. Dimana kelima kesenjangan ini akan mempengaruhi kualitas pelayanan perusahaan. Yang dikenal dengan Model *Servqual* diantaranya yaitu:

- a) Kesenjangan persepsi manajemen (gap ke-1). Ini terjadi apabila terdapat perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen, karena pihak manajemen tidak selalu dapat memahami harapan pelanggan secara akurat.
- b) Kesenjangan persepsi kualitas (gap ke-2). Gap persepsi kualitas akan terjadi apabila terdapat perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan. Dalam situasi-situasi tertentu, manajemen mungkin mampu memahami secara tepat antara apa yang diinginkan pelanggan, namun mereka tidak menyusun standar kinerja yang jelas.
- c) Kesenjangan penyelenggara pelayanan (gap ke-3). Gap ini lahir jika pelayanan yang diberikan berbeda dengan spesifikasi kualitas yang dirumuskan. Hal ini disebabkan oleh beberapa factor, diantaranya karyawan yang belum terlatih, beban kerja terlampaui berlebihan, standar kerja tidak terpenuhi atau bahkan karyawan yang tidak bersedia memenuhi standar kerja.
- d) Kesenjangan komunikasi pasar (gap ke-4). Gap ini merupakan akibat dari adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen.
- e) Kesenjangan kualitas pelayanan (gap ke-5). Gap ini terjadi karena pelayanan yang diharapkan oleh konsumen tidak sama dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh konsumen.

Dari kelima kesenjangan tersebut yang paling berpengaruh dalam menggambarkan tingkat kepuasan pelanggan adalah kesenjangan yang ke-5 yaitu kesenjangan antara kualitas pelayanan yang dirasakan dengan kualitas pelayanan yang diharapkan pelanggan. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan yang mendasar dimana antara kesenjangan ke-1 sampai dengan kesenjangan ke-4, titik beratnya pada organisasi pemberi pelayanan sedangkan pada kesenjangan ke-5, titik beratnya justru berada pada sisi pelanggan.

Dari kedua pendapat dapat dilihat bahwa dimensi-dimensi yang dikemukakan pada dasarnya sama. Namun dimensi-dimensi yang dikemukakan Parasuraman dkk lebih baik karena sudah teruji, mudah dipahami dan mudah dalam hal pengukurannya. Disamping itu sebagian besar dimensi yang dikembangkan oleh Gronroos berdasarkan pengalaman dan penelitian terhadap perusahaan manufaktur.

Dimensi *Servqual* didesain dan divalidasi untuk dapat digunakan dalam berbagai sektor jasa/pelayanan. Meskipun banyak sekali pendapat yang telah dikemukakan, metode *Servqual* merupakan alat pengukur kualitas pelayanan jasa yang paling populer di dunia bahkan di Indonesia. Hal ini dikarenakan *servqual* memiliki banyak kelebihan, antara lain (Syahbana, 2004, p. 62):

- a. Tingkat validitas dan reliabilitasnya tinggi.
- b. Dapat dipergunakan di berbagai macam sektor jasa.
- c. Memperlihatkan trend kualitas jasa/pelayanan melalui survei pelanggan secara periodik.
- d. Memperlihatkan dimana dan seberapa apa gap yang terjadi antara penyedia layanan dengan harapan pelanggan.
- e. Mengidentifikasi aspek kualitas layanan yang perlu dilakukan perbaikan.
- f. Memperlihatkan urutan prioritas perbaikan kualitas layanan.
- g. Memperlihatkan dimensi kualitas pelayanan yang memiliki pengaruh signifikan pada performa kualitas layanan perusahaan.
- h. Memberikan acuan bagi perusahaan untuk membuat rencana program peningkatan kualitas layanan yang efektif dan efisien.
- i. Dapat digunakan sebagai alat untuk membandingkan kinerja suatu perusahaan dengan perusahaan lainnya secara global.

2.4. Studi Empirik di Negara-Negara Lain.

Beberapa penelitian telah menggunakan model *Servqual* pada beberapa organisasi yang berbeda. Host dan Andersen (2004) dalam papernya *Modelling customer satisfaction in mortgage credit companies*, memaparkan *analysis of price and service quality effects through customer satisfaction on customer loyalty and recommendations in a business to business setting of mortgage credit*. Host

menemukan hubungan model *customer satisfaction* dengan *price* dan *service quality* (*reliability, assurance, responsiveness, empathy, and tangibles*). Ada juga beberapa studi kasus yang telah dilakukan peneliti dan akademisi di beberapa instansi pelayanan publik, diantaranya di *local government services UK* yang dilakukan oleh Farrel and Ho (1995), *local Government services USA* oleh Osborne and Gaebler (1992), di *public service leisure* (Leigh, 2003), *government purchasing agencies* (Erridge, et.al, 1998), dan *public utilities* (Navaratam and Harris, 1994). Hampir semua penelitian tentang kualitas layanan di sektor publik menguji tentang apa yang diharapkan pelanggan (*expected service*) dan apa yang dirasakan pelanggan (*perceived expected*) dan bahkan ditemukan adanya hubungan yang positif antara *service quality* dengan *customer satisfaction* (Ratminto dan Atik, 2005, p. 26). Kesimpulan dari beberapa penelitian ini adalah bahwa metode *Servqual* yang dikembangkan Parasuraman dkk, dapat dicoba diterapkan di instansi pelayanan publik termasuk instansi perpajakan.

Parasuraman dkk (1988) telah mengkaji kualitas pelayanan dan faktor-faktor yang menentukan kualitas pelayanan pada bank, Credit Card Co, Repair and Maintenance Co, dan L.D Telephone, Co. Hasil kajian tersebut menunjukkan bahwa dimensi kualitas pelayanan yang paling mempengaruhi kepuasan pelanggan secara signifikan adalah kehandalan, diikuti daya tanggap, jaminan, empati dan bukti langsung. Khusus pada pelayanan Bank yang paling mempengaruhi adalah kepuasan pelanggan adalah kehandalan dan bukti langsung. Hal ini dapat dipahami karena bisnis perbankan merupakan bisnis pelayanan yang berdasar pada kepercayaan dan keamanan. Asas kepercayaan dan keamanan ini dapat dilihat pada bangunan, peralatan dan perlengkapan, pegawai profesional yang dimiliki.

Hasil kajian Surechchandar, et.al. (2002) terhadap bidang pendidikan di Negara India menyimpulkan bahwa terdapat korelasi antara tiap-tiap dimensi kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan, dimana nilai korelasi antara pelayanan utama dengan kepuasan pelanggan adalah sebesar 0,626. Nilai korelasi antara faktor manusia yang memberikan pelayanan utama dengan kepuasan pelanggan adalah sebesar 0,831. Nilai korelasi antara system penghantaran pelayanan dengan kepuasan pelanggan adalah sebesar 0,734. Nilai korelasi antara

bentuk fisik pelayanan dengan kepuasan pelanggan adalah sebesar 0,697. Nilai korelasi antara tanggung jawab sosial dengan kepuasan pelanggan adalah sebesar 0,534. Dari hasil kajian tersebut dapat dilihat dengan jelas bahwa nilai korelasi yang terbesar adalah faktor manusia yang memberikan pelayanan.

Dari hasil penelitian terdahulu ditambah dengan teori-teori yang sudah mapan, metode *servqual* ini akan sangat bermanfaat untuk mengetahui pendapat pelanggan, dalam hal ini Wajib Pajak, terhadap kualitas pelayanan sehingga dapat digunakan untuk mengadakan perbaikan. Penilaian dalam metode *servqual* ini dilakukan dua kali yaitu, pertama untuk menilai apakah sebenarnya yang diharapkan oleh Wajib Pajak dari suatu pelayanan perpajakan. Kedua, dilakukan pada Wajib Pajak yang telah merasakan pelayanan perpajakan, sehingga Wajib Pajak dapat menilai dan membandingkan antara apa yang diharapkan dan apa yang dirasakan. Perbandingan penilaian dari keduanya inilah yang akan dihitung sebagai pencerminan kepuasan Wajib Pajak terhadap pelayanan yang diterimanya. Dengan demikian metode ini diharapkan akan lebih cermat menilai kepuasan Wajib Pajak terhadap mutu pelayanan perpajakan.