

BAB II

TELAAH PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan masyarakat dan sudah merupakan keharusan yang wajib dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, Karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan.

Menurut *American Marketing Association*, seperti dikutip oleh Donald dalam Hardiansyah (2011:10) bahwa pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.

Menurut Lovelock dalam Hardiansyah (2011:10) “*service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami.” Yang artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud dan bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata *layan* yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan seseorang,

kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai perihal/cara melayani, servis/jasa. Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwadarminta, 1995:571).

Menurut Sadu Wasistiono (2001:51-52) pelayanan publik atau pelayanan umum adalah pemberian jasa baik pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Pelayanan menurut Sinambella (2011:4) pada hakikatnya pelayanan merupakan sebuah rangkaian kegiatan, maka dari itu proses melayani itu harus berlangsung secara rutin dan tidak putus-putus. Proses dalam pelayanan itu dilakukan sehubungan dengan agar terpenuhinya semua keputusan antara pemberi dan penerima layanan. Pelayanan adalah setiap aktivitas yang memberikan keuntungan dalam sebuah perkumpulan atau kelompok, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Menurut Boediono (2003:60) pelayanan adalah suatu bantuan proses kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan (produk), baik berupa barang dan jasa. Hasil pelayanan berupa jasa tidak dapat diinventarisasi, ditumpuk, atau digudangkan melainkan hasil tersebut diserahkan secara langsung kepada pelanggan atau konsumen. Dalam hal pelayanan

diberikan dengan tidak optimal maka pelayanan tidak dapat diulangi, karena pelayanan diberikan secara langsung kepada pelanggan.

Selanjutnya menurut Moenir (2015:16-17), pelayanan merupakan suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Sedangkan Daryanto dan Setyobudi (2014:122) menjelaskan bahwa pelayanan merupakan suatu proses yang menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan, kemudian diberikan kepada pelanggan.

Menurut Agung Kurniawan (2005:6) pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.

Ratminto (2005) mendefenisikan bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefenisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh 10 instansi pemerintah dipusat, didaerah dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah. Tujuannya adalah untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Mahmudi (2010), organisasi pelayanan publik adalah suatu lembaga yang melaksanakan segala kegiatan pelayanan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

2. Konsep Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas menurut Kamus Bahasa Indonesia adalah baik buruk (suatu benda) atau keadaan suatu benda. Pelayanan dalam bentuk apapun selalu berorientasi pada kualitas karena hal tersebut akan membawa konsekuensi terhadap kepuasan pemakai jasa. Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Kualitas suatu jasa pelayanan merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan mutu kinerja suatu instansi selain biaya pelayanan dan ketepatan waktu pelayanan karena kualitas pelayanan juga menjadi faktor penting dalam meningkatkan mutu kinerja yang harus memberi kepuasan pada pelanggan yang melebihi atau paling tidak sama dengan kualitas pelayanan dari instansi lain.

Menurut Sinambella, dkk (2006:6) secara teoretis, 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.

Jika dihubungkan dengan Administrasi Publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Kata kualitas memiliki banyak defenisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Defenisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti:

1. Kinerja (*performance*).
2. Keandalan (*reliability*).
3. Mudah dalam penggunaan (*ease of use*).

4. Esteika (*esthetics*), dan sebagainya.

Menurut Gaspersz dalam Sampara Lukman (2000) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

1. Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, 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.

Menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994) dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik perlu memperhatikan aspek-aspek sebagai berikut:

1. Fasilitas penunjang (*Supporting Facilities*), fasilitas penunjang ini adalah berbagai prasarana dan sarana fisik (infrastruktur) yang harus sudah tersedia sebelum sesuatu pelayanan publik tertentu dapat diselenggarakan atau ditawarkan kepada masyarakat.
2. Barang/Jasa Pelengkap (*Complimentary Products/Services*) barang/jasa pelengkap yang dimaksud adalah barang atau material atau bisa juga dokumen, maupun jasa-jasa lainnya yang harus disediakan, dibeli, dan atau digunakan oleh masyarakat calon pengguna layanan publik sebagai pelengkap atau kelengkapan sebelum atau sesudah memperoleh pelayanan publik tertentu.

3. Layanan Eksplisit (*Explicit Services*) layanan eksplisit yang dimaksud adalah wujud nyata sebagai substansi atau inti manfaat dari pelayanan publik yang diterima atau dirasakan oleh masyarakat.
4. Manfaat Tersirat (*Implicit Services*) manfaat yang tersirat (implisit) dari pelayanan publik adalah manfaat yang secara psikologis dapat dirasakan oleh masyarakat secara ekstrinsik dari suatu layanan publik yang diterima atau dirasakan oleh masyarakat secara ekstrinsik dari suatu layanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Kualitas menurut Fandy Tjiptono dalam Hardiansyah (2011:40) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*customer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka.

Selanjutnya menurut Ibrahim dalam Hardiansyah (2011:40) kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut menurut Tjiptono dalam Hardiansyah (2011:40) antara lain adalah: (1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses; (2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti computer; (5) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain; (6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Pengertian mengenai kualitas pelayanan publik dikemukakan pula oleh Rangkuti (2008:21-22) bahwa kualitas pelayanan jasa dipengaruhi oleh dua factor, yaitu jasa yang diinginkan dan jasa yang diharapkan. Bila jasa yang dirasakan lebih kecil dari pada yang diharapkan, para pelanggan menjadi tidak tertarik pada penyedia pelayanan yang bersangkutan. Sedangkan apabila yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu jasa yang dirasakan lebih besar dari pada yang diharapkan, ada kemungkinan pelanggan akan menggunakan penyedia jasa itu lagi.

Selanjutnya Menurut Parasuraman (2013), definisi kualitas pelayanan yaitu seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas layanan yang mereka peroleh atau terima.

Defenisi lain mengenai kualitas pelayanan diberikan oleh Lewis dan Booms dalam Tjiptono (2005:121) yang mendefenisikan kualitas pelayanan sebagai ukuran seberapa bagus tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan ekspektasi pelanggan. Mengacu pada defenisi tersebut, Tjiptono menambahkan pula bahwa kualitas pelayanan dapat diwujudkan melalui pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaian untuk mengimbangi harapan pelanggan. Dengan demikian kualitas pelayanan dipengaruhi oleh dua faktor yaitu *customer expectation* (harapan pelanggan) dan *customer perceived* (yang dirasakan pelanggan) atas suatu pelayanan.

Selanjutnya untuk dapat mengukur sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berkenan dengan hal tersebut, Zeithaml et. al dalam Hardiansyah (2011:40) mengatakan bahwa (kualitas pelayanan) merupakan metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan,

kemudia dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan.

Sedangkan menurut De Vreya dalam Hardiansyah (2011:50), dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan, ada tujuh dimensi dan indikator yang harus diperhatikan:

1. *Self-esteem* (harga diri), dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan, menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya, menetapkan tugas pelayanan yang futuris, dan berpedoman pada kesuksesan hari esok harus lebih baik dari hari ini.
2. *Exceed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan, pemahaman terhadap keinginan pelanggan, dan pelayanan sesuai harapan petugas.
3. *Recovery* (pembenahan), dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang, bukan masalah mengatasi keluhan pelanggan, mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan, uji coba standar pelayanan, dan mendengar keluhan pelanggan.
4. *Vision* (pandangan ke depan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan, memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin, dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
5. *Improve* (perbaikan), dengan indikator: perbaikan secara terus menerus, menyesuaikan dengan perubahan, mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana, investasi yang bersifat non

material (training), penciptaan lingkungan kerja yang kondusif, dan penciptaan standar yang respinsif.

6. *Care* (perhatian), dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan, menjaga kualitas, menerapkan standar pelayanan yang tepat, dan uji coba standar pelayanan.
7. *Empower* (pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan, belajar dari pengalaman, dan memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

B. Operasional Variabel Penelitian

Operasional Variabel Penelitian diperlukan untuk batasan terhadap kerangka teoritis, hal ini perlu agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam memahami penelitian ini. Maka berikut ini penulis menjelaskan konsep operasionalnya.

1. Analisis

Analisis adalah proses untuk menghasilkan pengetahuan yang dihubungkan dengan konsep teori terhadap sesuatu yang dilakukan, yang pengujiannya dilakukan secara empiris yaitu langsung mengenai hubungan antara konsep dengan tindakan yang dilakukan.

2. Kualitas

Kualitas adalah tingkat baik buruknya sesuatu, derajat, atau taraf mutu.

3. Pelayanan

Pelayanan adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun.

4. Publik

Publik adalah sekelompok orang yang jelas yang menjalani hubungan dan juga dapat diartikan sebagai banyak orang atau juga umum.

5. Kualitas Pelayanan

Kualitas Pelayanan dapat diartikan sebagai aktifitas yang dapat membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain.

6. Dinas Tenaga Kerja

Yang dimaksud dengan Dinas Tenaga Kerja dalam penelitian ini adalah lembaga pemerintahan yang mempunyai fungsi sebagai membina, mengendalikan dan pengawasan dibidang ketenagakerjaan dan memberikan pelatihan bagi calon pekerja agar memiliki keahlian khusus sesuai dengan permintaan para pencari kerja dan memberikan kesempatan secara luas, peningkatan pelayanan penempatan tenaga kerja serta untuk memberikan informasi tentang lapangan pekerjaan.

Selanjutnya untuk melihat kualitas pelayanan pada Dinas Tenaga Kerja Kota Dumai (Studi Kasus Bidang Pelatihan dan Produktivitas) menggunakan teori kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh

Hardiansyah (2011:46) Kualitas Pelayanan mengemukakan 5 indikator, sekurang-kurangnya meliputi hal berikut:

1. *Tangible* (berwujud)

Tangible adalah aset yang memiliki wujud dan bisa dilihat secara langsung pada Dinas Tenaga Kerja Kota Dumai yang terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.

Adapun sub indikator dari *Tangible* (berwujud) adalah:

- a. Penampilan pegawai dalam melayani masyarakat selalu bersih, rapi dan menarik.
- b. Pegawai mampu memberikan sarana dan prasarana yang nyaman dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat
- c. Pegawai mampu memberikan fasilitas pada saat proses pelatihan

2. *Reliability* (kehandalan)

Reliability yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan. Dibandingkan dengan empat dimensi kualitas pelayanan lainnya, dimensi ini sering diperpsepsi paling penting bagi masyarakat dari berbagai pelayanan.

Adapun sub indikator dari *Reliability* (kehandalan) adalah:

- a. Kehandalan pegawai dalam mempertanggung jawabkan kepada peserta selama proses pelatihan berlangsung
- b. Kedisiplinan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada peserta pelatihan
- c. Kehandalan pegawai dalam memberikan pelayanan tepat waktu

3. *Responsiveness* (respon atau ketanggapan)

Responsiveness merupakan suatu kebijakan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada masyarakat dengan penyampaian informasi yang jelas. Memberikan pelayanan dengan cepat dan tepat kepada masyarakat dapat meningkatkan kualitas pelayanan jasa yang diberikan oleh pemerintah.

Adapun sub indikator dari *Responsiveness* (respon atau ketanggapan) adalah:

- a. Pegawai mampu memberikan pelayanan dengan cepat dan tepat
- b. Pegawai memberikan kejelasan informasi jadwal pelaksanaan pelatihan dari awal sampai akhir
- c. Pegawai mampu merespon keluhan peserta pelatihan

4. *Assurance* (jaminan)

Assurance dimensi kualitas yang berhubungan dengan kemampuan suatu instansi dan perilaku pegawai dalam menanamkan rasa percaya dan keyakinan kepada para masyarakat.

Adapun sub indikator dari *Assurance* (jaminan) adalah:

- a. Pegawai mampu memberikan rasa aman saat mengikuti pelatihan
- b. Pegawai mampu memberikan jaminan biaya gratis dan biaya transport bagi peserta pelatihan
- c. Pegawai mampu memberikan sertifikat bagi peserta pelatihan

5. *Empathy* (empati)

Empathy yaitu memberikan sikap yang tulus dan bersifat individual yang diberikan kepada masyarakat dengan berupaya memahami keinginannya. Dapat dijelaskan bahwa dalam suatu instansi pemerintah memberikan perhatian yang bersifat individual atau pribadi kepada masyarakat dan berupaya untuk memahami keinginan masyarakat.

Adapun sub indikator dari *Empathy* (empati) adalah:

- a. Pegawai mampu melayani dengan sikap ramah dan sopan santun
- b. Pegawai memberikan perhatian bagi peserta pelatihan
- c. Pegawai mampu melayani peserta pelatihan dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)

Selanjutnya untuk mengukur penilaian atas variabel kualitas pelayanan dari beberapa sub indikator tersebut diatas. Maka penulis memberikan penilaian sebagai berikut:

- Sangat Baik (SB) : diberi skor 5 (lima)
- Baik (B) : diberi skor 4 (empat)
- Cukup baik (CB) : diberikan skor 3 (tiga)
- Kurang Baik (KB) : diberikan skor 2 (dua)
- Tidak Baik (TB) : diberi skor 1 (satu)