# BAB II

# KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

## **2.1 Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan proses mengkaji terhadap berbagi literatur, referensi, serta sumber kepustakaan yang ada dengan menggunakan teori-teori yang relevan yang dapat digunakan untuk menjelaskan tentang variabel yang akan diteliti, sehingga dapat menjadi acuan dasar teori terhadap rumusan masalah yang diajukan serta objek yang akan diteliti.

Teori-teori yang digunakan merupakan teori yang telah teruji kebenarannya, dimana dalam hal ini diperlukan adanya dukungan hasil-hasil penelitian yang telah ada sebelumnya yang berkaitan dengan variabel yang akan diteliti.

### **2.1.1 Penelitian Terdahulu**

Untuk melanjutkan penelitian ini, penulis mengambil penelitian terdahulu sebagai bahan perbandingan antara penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan beberapa penelitian yang dilakukan oleh penulis lainnya. Penelitian terdahulu dimaksudkan untuk melihat sejauh mana masalah yang ditulis telah diteliti oleh orang lain di tempat dan waktu yang berbeda, apa yang pernah dilakukan orang lain terhadap masalah yang saat ini akan dan sedang ditulis, dan diperlukan adopsi hasil-hasil penelitian terdahulu ataukah justru dikritik atau dikomparasikan (Bungin, 2007). Beberapa diantaranya, penulis

menemukan penelitian yang relevan dengan penelitian yang penulis lakukan, diantaranya :

**Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Penelitian 1 | Penelitian 2 | Penelitian Penulis |
| Nama | Wahyu Prasetyo Haribowo (Program Studi Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret Surakarta 2010) | Ira Purnama, 2018(Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pasundan). | Lendry Djalil Mazid (Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pasundan, 2020) |
| Judul | Kualitas Pelayanan Perizinan Di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KPPT) Kota Surakarta | Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor Dengan Antrian *Online* di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung | Kualitas Pelayanan Kualitas Pelayanan Sistem Administrasi OSS (*Online Single Submission*) di Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung |
| Metode Penelitian | Metode Deskriptif Kualitatif | Kualitatif | Metode Kualitatif |
| Fokus Penelitian | Penggunaan jasa dalam memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh suatu perizinan dengan penggunaan *one stop service* | Pembuatan Paspor Dengan Antrian *Online* | Penggunaan sistem berbasis *online single submission* dalam rangka penggunan jasa untuk memenuhi persyaratan dalam perizinan |
| Teori yang digunakan | Dimensi Kualitas Pelayanan dari Tangkilisan, yaitu: Responsivitas (*responsiveness*), Kesopanan (*Courtesy*), Akses (*Access*), Komunikasi (*communication*). | Dimensi Kualitas Pelayanan dari Zeithaml dalam *Problems and Strategies**In Service Marketing (1990)*, yaitu : *Tangible, Reliable, Responsiveness,Competence, Courtesy, Credibility, Access, Communication,**Understanding the costumer.* | Dimensi Kualitas Pelayanan dari Zeithaml dalam *Problems and Strategies**In Service Marketing (1990)*, yaitu : *Tangible, Reliable, Responsiveness,Competence, Courtesy, Credibility, Access, Communication,**Understanding the costumer.* |
| Lokus Penelitian | Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KPPT) Surakarta | Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung. | Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung |

Dari tabel 2.1 menjelaskan bahwa penelitian terdahulu yang dilakukan Wahyu Prasetyo dengan judul “ *Kualitas Pelayanan Perizinan Di Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KPPT) Kota Surakarta“*, dalam penelitian terdahulu yang pertama ini menjelaskan mengenai kualitas pelayanan yang digunakan pada KPPT Surakarta, selain sistem yang digunakan yaitu *one stop service* adapun faktor yang menjadi penghambat dalam pelayanananya serta upaya apa saja yang harus dilakukan oleh KPPT Surakarta dalam menangani persoalan kualitas perizinan yang memadai. Penelitian pertama ini memiliki persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, yaitu *focus* yang ditelitinya. Dimana *focus* penelitiannya yaitu sama sama bagaimana penggunaan pelayanan berbasis *online one stop service* bisa menjadi wujud pelayanan dalam memenuhi kebutuhan persayaratan maupun perizinan dalam berbagai bidang atau usaha dalam meningkatkan pelayanan agar menjadi pelayanan yang prima dan berkualitas. Namun perbedaannya dapat dilihat dari Teori yang digunakan serta *Locus* penelitian yang digunakan.

Pada peneliti terdahulu yang dilakukan Ira Purnama dengan judul “ *Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor Dengan Antrian Online di Kantor Imigrasi Kelas 1 Kota Bandung “,* pada penelitian ini menjelaskan mengenai kualitas pembuatan paspor secara *online* di Kantor Imigrasi 1 Kota Bandung, bahwa kualitas pelayanan pembuatan paspor dengan antrian *online* masih ada kendala dalam pengaksesan aplikasi dan masih kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap teknologi terutama pada masyarakat yang masih awam terhadap teknologi. Dimana *Focus* penelitiannya sama bagaimana penggunaan pelayanan berbasis *online* bisa menjadi wujud pelayanan dalam memenuhi kebutuhan persyaratan membuat paspor. Selain itu kesamaan lainnya adalah teori yang digunakan peneliti terdahulu yang kedua sama dengan teori yang digunakan oleh penulis. Namun perbedaannya dapat dilihat dari *Locus* penelitian yang digunakan.Pada penelitian yang dilakukan Wahyu Prasetyo yaitu di kantor Pelayanan Izin Terpadu Kota Surakarta, sedangkan penelitian Ira Purnama di Kantor Imigrasi I Kota Bandung. Dan sama hal nya tempat yang dijadikan penelitian oleh penulis yaitu Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung.

## **2.1.2 Administrasi Publik**

Administrasi publik dalam berbagai *textbook* dikonseptualisasikan dengan sebutan *public administration*. Caiden (2018:2) menyebutkan bahwa “Administrasi publik merupakan seluruh kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik (*administration for the public affairs*).”

Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Caiden bahwa administrasi publik merupakan penyelenggaraan urusan dan kepentingan publik, maka ungkapan tersebut secara operasionalisasinya didominasi oleh birokrasi pemerintahan (*public bureaucracy*) yang ada di lingkungan eksekutif. Senada dengan hal tersebut, Dimock dan Koening (2018:3) mendefinisikan administrasi publik sebagai kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan.

Banyak para ahli yang memberikan definisi pada administrasi publik diantaranya adalah menurut Pfiffner dan Presthus (2017:23) bahwa administrasi publik antara lain sebagai berikut :

“Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah.”

Sedangkan menurut Prajudi Atmosudirdjo (2017:24) bahwa pengertian administrasi publik adalah “Administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.”

Kemudian Marshall E. Dimock et al. (2017:25) mendefiniskan administrasi publik sebagai “Kegiatan pemerintah didalam melaksanakan kekuasaan politiknya.”

Jadi dapat disimpulkan bahwa administrasi publik itu adalah kegiatan mengurusi kepentingan masyarakat, penduduk, warga negara, dan rakyat dimana dalam pelayanan dan penyelenggaraannya tergantung pada negara. Adapun orientasi atau fokus perhatian dari administrasi publik adalah bagaimana melakukan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat sangat penting karena pelayanan merupakan suatu bentuk interaksi antara penyedia layanan dan penerima layanan. Dengan kata lain pemberian pelayanan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan implikasi dari fungsi aparatur negara sebagai pelayanan masyarakat. Kedudukan aparatur dalam pelayanan akan menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan sebaik- baiknya bagi masyarakat dalam hal kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu dan memberi kepuasan kepada masyarakat.

## **2.1.3 Administrasi**

Kata administrasi berasal dari kata *ad* dan *ministro* (Latin) yang berarti melayani atau menyelenggarakan, kemudian menjadi *administrate* yang artinya dalam bahasa Inggris disebut melayani atau mengabdi. Menurut bahasa Prancis, administrasi disebut dengan perkataan *administer* yang kemudian terbentuk menjadi kata benda yaitu *administratio* dan *administrativus* yang dalam bahasa Inggris diterjemahkan sebagai *administration*, serta dalam bahasa Indonesia dikenal dengan istilah administrasi. Jadi, secara etimologis administrasi dapat diartikan dalam arti sempit dan dalam arti luas.

Administrasi dalam arti sempit meliputi kegiatan ketatausahaan yang berupa menerima, mencatat atau mengagendakan, mengolah, mengirimkan surat-surat, menyelenggarakan kearsipan dan dokumentasi, menetapkan sistem-sistem kerja, dan sebagainya.

Administrasi dalam arti luas meliputi kegiatan-kegiatan sekelompok manusia, melalui tahapan-tahapan tertentu dan dipimpin secara efektif dan efisien dengan menggunakan sarana-sarana yang dibutuhkan agar dapat dicapai tujuan yang diinginkan. Ada beberapa definisi mengenai administrasi menurut para ahli, diantaranya yaitu :

Menurut Siagian (2016:2) memberikan pengertian bahwa “Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Sedangkan menurut Heneman (2009:15) menyebutkan bahwa “Administrasi sebagai kegiatan dari sekelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama.”

Pfiffner dan Presthus (2009:19) memberikan definisi administrasi yaitu “Pengkoordinasian dan pengarahan sumber-sumber tenaga manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diingini.”

Definisi hampir serupa diberikan oleh New Man (2009:19), yaitu bahwa “Administrasi itu adalah pengarahan, kepemimpinan, dan pengendalian dari usaha-usaha sekelompok orang dalam rangka pencapaian tujuan yang umum (pokok).”

Definisi menurut Pfiffner dan Presthus menekankan administrasi kepada kegiatan mengkoordinasikan orang-orang yang bekerjasama, alat-alat dan dana yang dipakainya untuk mencapai tujuan yang diingini. Sedangkan New Man menekankan administrasi bahwa dalam usaha yang telah berkembang, tugas seorang administrator dalam melakukan administrasi itu lebih banyak mencakup koordinasi dan pengawasan (pengendalian). Dari keempat pendapat menurut para ahli tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi umumnya dipandang sebagai usaha bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditentukan sebelumnya oleh orang-orang yang terlibat didalamnya.

## **2.1.4. Publik**

Istilah publik berasal dari bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat, atau Negara. Didalam bahasa Inggris kata publik itu sendiri dipakai berganti-ganti, misalnya:

1. Publik didefinisikan sebagai umum, misalnya *public offering* (penawaran umum), *public service corporation* (perseroan jasa umum), *public utility* (perusahaan umum), dan lain-lain.
2. Publik didefinisikan sebagai masyarakat, misalnya *public relation* (hubungan masyarakat), *public service* (pelayanan masyarakat), *public interest* (kepentingan masyarakat), dan lain-lain.
3. Publik didefinisikan sebagai negara, misalnya *public authorities* (otoritas negara), *public finance* (keuangan negara), *public sector* (sektor negara), dan lain-lain.
4. Publik dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti orang banyak. Berbeda dengan pengertian massa secara umum, publik tidak berkumpul dalam tempat tertentu, tetapi tersebar. Publik mempunyai tujuan yang lebih terarah, pandangan terhadap masalah, dan menentukan sikap serta menentukan pilihan.

Dalam komunikasi, pengertian publik jauh berbeda dengan massa. Dalam komunikasi, publik diartikan sebagai orang-orang yang datang menonton atau mengunjungi.

Menurut Moore yang dikutip Mukarom dan Laksana (2018:20), bahwa “Publik mempunyai kepentingan berupa kepentingan yang mempersatukan dan menciptakan kesamaan pandangan dan mengarah pada kebulatan terhadap suatu persoalan.”

Penulis memaknai publik sebagai sekelompok orang yang mengelompokkan dirinya, yang memiliki kepentingan dan juga memiliki masalah. Namun, dalam hal kepentingan maupun masalah tersebut hadir atas dasar pada kepentingan dan juga masalah yang bersifat sama. Sehingga pada pengambilan keputusan atau penyelesaiannya pun diambil atas dasar untuk tujuan bersama.

Jadi arti dari publik itu adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

## **2.1.5 Manajemen**

Secara etimologi, *management* (manajemen) berasal dari kata *manus* (tangan) dan *agere* (melakukan), yang setelah digabung dalam bahasa Inggris menjadi *manage* yang berarti mengurus atau dalam bahasa Latin disebut *managiere* yang berarti melatih.

Manajemen adalah satu proses yang menggerakkan organisasi. Manajemen dan organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Manajemen adalah hal yang sangat penting, karena manajemen dapat memberikan efektivitas pada usaha manusia. Manajemen digunakan dalam suatu organisasi sebagai alat untuk mengatur hingga mencapai tujuan yang diinginkan daripada organisasi tersebut.

Pada suatu lembaga atau instansi pemerintah yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik, manajemen diperlukan untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengoordinasikan, dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan serta terpenuhinya kepuasan masyakarat.

Ada beberapa definisi tentang manajemen menurut para ahli. Menurut Manullang (2014:1) bahwa manajemen adalah “Seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan daripada sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.”

Senada dengan Manullang, G.R Terry (2017:49) mendefinisikan manajemen yaitu “Manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya.” Adapun Prajudi (2017:49) mengatakan bahwa, “Manajemen merupakan pengendalian dan pemanfaatan dari semua faktor serta sumber daya yang menurut suatu perencanaan, diperlukan untuk mencapai atau menyelesaikan suatu prapta atau tujuan kerja yang tertentu.”

Sementara itu Ordway Tead (1979:43) menyebutkan bahwa “Manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarahkan serta membimbing kegiatan- kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.”

Jadi dari beberapa definisi tersebut, bahwa secara singkat manajemen dapat dikatakan sebagai persoalan mencapai sesuatu tujuan-tujuan tertentu dengan suatu kelompok orang-orang. Selain itu manajemen juga dapat dikatakan sebagai proses kegiatan menggerakkan sekelompok orang dan menggerakkan segala fasilitas yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu.

## **2.1.6 Organisasi**

Siagian (2016:6) mengartikan organisasi sebagai bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat atasan dan bawahan. Sedangkan menurut Mooney (2017:51) menyebutkan bahwa, “Organisasi adalah sebagai bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama.”

Definisi tersebut menunjukkan bahwa organisasi itu sebagai wadah dimana kegiatan-kegiatan administrasi dijalankan, serta organisasi juga sebagai rangkaian hierarki dan interaksi antara orang-orang dalam suatu ikatan formal. Sebagai suatu wadah, organisasi relatif bersifat statis. Sedangkan sebagai suatu rangkaian hierarki dan interaksi manusia, organisasi merupakan suatu proses dan dengan demikian bersifat dinamis. Berikut ini ada beberapa definisi mengenai organisasi dari para ahli, diantaranya :

Definisi yang senada dikemukakan oleh Gaus (1979:13)*,* yaitu bahwa “Organisasi adalah tata hubungan antara orang-orang untuk dapat memungkinkan tercapainya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab.” Begitu pula Malinowski (2009:22) mendefinisikan organisasi sebagai “Suatu kelompok orang yang bersatu dalam tugas-tugas atau tugas umum, terikat pada lingkungan tertentu, menggunakan alat teknologi dan patuh pada peraturan.”

Walaupun Malinowski tidak menyebutkan untuk apa berorganisasi, tetapi dapat disimpulkan bahwa kelompok orang yang bekerja sama itu adalah untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sementara itu Leonard D. White (1979:13) mengemukakan organisasi kedalam dua pengertian, yaitu :

1. Organisasi adalah pola hubungan yang ditetapkan secara formil oleh hukum dan oleh *top* manajemen (organisasi formil).
2. Organisasi adalah sejumlah tata hubungan kerja (*work relationship*) yang terjelma dari hubungan kerjasama antar sejumlah orang dalam sesuatu jangka waktu yang panjang (organisasi formil).

Dari beberapa definisi yang dikemukakan beberapa ahli tersebut, secara umum dan elementer dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur daripada organisasi adalah adanya dua orang atau lebih, adanya maksud untuk kerjasama, adanya peraturan hubungan, dan adanya tujuan yang telah ditentukan. Kemudian definisi organisasi jika lebih mendekati pada praktek organisasi sehari-hari yaitu organisasi adalah wadah serta proses kerjasama sejumlah manusia yang terikat dalam hubungan formil dalam rangkaian hierarki untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.

## **2.1.7 Konsep Pelayanan dan Pelayanan Publik**

Berikut ini merupakan konsep dari pelanan dan pelayanan publik :

1. **Pengertian Pelayanan**

Konsep atau terminologi pelayanan berasal dari kata *service*. Berkaitan dengan pelayanan, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pelayanan diartikan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (*costumer* atau yang dilayani), yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Hal tersebut sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Norman (2006:8), yakni sebagai berikut: Pelayanan bersifat tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.

1. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindakan sosial.
2. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umunya kejadiannya bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik di atas dapat menjadi dasar bagaimana memberikan pelayanan yang terbaik. Pengertian lainnya juga disampaikan oleh Daviddow dan Utal (2006:9) bahwa “Pelayanan merupakan usaha apa saja mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances costumer satisfaction*).”

Konsep pelayanan menurut Lovelock dan Wright. (2018:35), dimaknai sebagai berikut :

“Pelayanan merupakan aktivitas yang ditawarkan kepada pihak lain. Pelayanan bersifat *intangible*, artinya pelayanan tidak dapat dilihat, dicium, didengar, atau diraba sebelum dibeli dan dikonsumsi. Dengan demikian pelayanan tidak dapat dimiliki oleh pihak yang menerima. Pelayanan merupakan aktivitas ekonomi yang menghasilkan nilai dan memberi keuntungan kepada pelanggan.”

Pendapat lain tentang pelayanan secara sederhana diberikan oleh Ivancevich, et al. (2014:2) bahwa “Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.”

 Berdasarkan beberapa pendapat mengenai pelayanan dari para ahli, dapat dimaknai bahwa pelayanan tidak dapat dilihat, dirasa, diraba, didengar, atau dicium sebelum pelayanan yang diberikan dapat digunakan oleh pengguna. Selain itu, pelayanan juga melibatkan upaya manusia atau peralatan lain yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan.

1. **Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pemberian layanan kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. ada beberapa pendapat menurut para ahli mengenai pelayanan publik, diantaranya adalah :

Sinambela et al. (2018:39) mendefiniskan pelayanan publik sebagai “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.”

Kurniawan (2018:39) mendefinisikan bahwa “Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.”

Konsep pelayanan publik di Indonesia dirumuskan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Bab I, Pasal 1, ayat 1 tentang Pelayanan Publik yaitu bahwa:

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan /atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.” Selanjutnya, menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 bahwa “Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kemudian daripada itu, menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Bab I, Pasal 1, ayat 2 tentang Pelayanan Publik bahwa yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah “Setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.”

Dari beberapa definisi mengenai pelayanan publik, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan / atau organisasi lain yang mempunyai aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberi kepuasan kepada penerima pelayanan.

Ada tiga unsur penting dalam pelayanan publik yaitu organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah atau Pemerintah Daerah, kemudian penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan terakhir adalah kepuasan yang diberikan dan / atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, kebutuhan tersebut menyangkut berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pelanggan, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan yang terkandung didalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 23 Tahun 2003 yaitu sebagai berikut :

1. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

1. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

1. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

1. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

1. Kesamaan Hak

Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, *gender*, dan status ekonomi.

1. Keseimbangan Hak dan Kewajiban

Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 juga membedakan jenis pelayanan menjadi empat kelompok. Adapun empat kelompok tersebut adalah sebagai berikut :

1. Kelompok Pelayanan Administratif

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, keemilikan atau pengurusan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk (KTP), akte pernikahan, akte kelahiran, akte kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), paspor, sertifikat kepemilikan atau penguasaan tanah, dan sebagainya.

1. Kelompok Pelayanan Barang

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya. Kelompok pelayanan jasa pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik. Misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan prinsip, standar, pelayanan bagi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil dan balita, serta tingkat kepuasan masyarakat.

1. **Prinsip Pelayanan Publik**

Didalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

1. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

1. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
2. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
4. Kepastian Waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

1. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.

1. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.

1. Tanggung Jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

1. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

1. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

1. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta, memberikan pelayanan dengan ikhlas.

1. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti parkir, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

Berbeda dengan prinsip diatas, *The Charter of Fundamental Right of The European Union* menyatakan prinsip-prinsip pelayanan publik adalah sebagai berikut :

1. Memperoleh penanganan urusan-urusannya secara tidak memihak, adil, dan dalam waktu yang wajar.
2. Hak untuk didengar sebelum tindakan individual apapun yang akan merugikan dirinya diputuskan.
3. Hak atas akses utnuk memperoleh berkas milik pribadi dengan tetap menghormati kepentingannya yang sah atas kerahasiaan dan atas kerahasiaan profesionalitasnya.
4. Kewajiban pihak administrasi negara untuk memberikan alasan-alasan yang mendasari keputusannya.
5. Memperoleh ganti rugi yang ditimbulkan oleh lembaga atau aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya.
6. **Asas Pelayanan Publik**

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

1. Transparansi, yaitu bersifat terbuka dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan ekefektifitas.
4. Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan publik.
5. Kesamaan hak, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golonga, gender, dan status ekonomi.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sedangkan menurut Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009, penyelenggaraan pelayanan publik berdasaskan :

1. Kepentingan umum.
2. Kepastian hukum.
3. Kesamaan hak.
4. Keseimbangan hak dan kewajiban.
5. Keprofesionalan.
6. Partisipatif.
7. Persamaan perlakuaan atau tidak diskriminatif.
8. Keterbukaan.
9. Akuntabilitas.
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan.
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.
13. **Mekanisme Pelayanan Publik**

Salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam pelaksanaan pelayanan publik, pemerintah pusat tidak dapat melayani secara keseluruhan pemenuhan pelayanan sehingga dalam hal ini pelu adanya pendistribusian ke daerah. Dengan demikian, mekanisme agar penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilakukan secara merata, maka sistem desentralisasi menjadi hal yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi ini merupakan bentuk penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah membuka peluang terjadinya penyelenggaraan layanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dalam peningkatan pelayanan publik. Berdasarkan desentralisasi pelayanan publik, telah terjadi pembagian wewenang untuk merencanakan, memutuskan, dan atau mengelola fungsi publik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Oleh karena itu sebagaimana yang tertulis dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 dan 14, berkaitan dengan mekanisme dalam pelayanan publik bahwa pemerintah daerah mempunyai fungsi sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
2. Penanganan bidang kesehatan.
3. Penyelenggaraan pendidikan.
4. Penanggulangan masalah sosial.
5. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
6. Memfasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
7. Pelayanan pertanahan.
8. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
9. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
10. Pelayanan administrasi penanaman modal.
11. Penyelenggraan pelayanan dasar lainnya.

Pada hakikatnya penyelenggaraan pelayanan publik merupakan amanat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Peningkatan kesejahteraan iniseharusnya dilakukan dengan mekanisme yang berjalan baik tanpa adanya KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme), dan memprioritaskan pelayanan-pelayanan dasar bagi masyarakat. Namun dalam kenyataannya, sebagian masyarakat memahami bahwa pelayanan publik sebagai pemberian pemerintah bukan sebagai hak. Dengan pemahaman tersebut, masyarakat akan menyerahkan sepenuhnya pengelolaan pelayanan publik kepada pemerintahan dan masyarakat merasa tidak memiliki hak mencampuri pengelolaan pelayanan publik. Padahal baik dari mulai mekanisme hingga pada praktek pelayanan seharusnya ditujukan untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to full*) hak-hak dasar manusia.

1. **Standar Pelayanan Publik**

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 bahwa standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

1. Pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

1. Waktu Penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

1. Biaya Pelayanan

Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

1. Produk Pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

1. Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

1. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

1. **Tingkat Kepuasan Masyarakat**

Kepuasan didalam buku Lembaga Administrasi Negara (2009:29) didefinisikan sebagai tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Oleh karena itu, maka tingkat kepuasan adalah perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan.

Kepuasan penerima pelayanan dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan. Dalam kaitannya dengan tingkat kepuasan masyarakat, Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 mengamanatkan agar setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei indeks kepuasan masyarakat.

Dengan demikian apabila dikaitkan dengan pelanggan, maka pelanggan dapat merasakan hal-hal sebagai berikut :

1. Apabila kinerjanya dibawah harapan, pelanggan akan merasa kecewa.
2. Apabila kinerjanya sesuai harapan, pelanggan akan merasa puas.
3. Apabila kinerjanya melebihi harapan, pelanggan akan sangat puas.

* + 1. **Konsep Kualitas, dan Kualitas Pelayanan**

Tujuan dari penyelenggaraan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan tersebut, perlu adanya kualitas dari penyelenggaraan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Berikut ini beberapa pengertian dari kualitas, dan kualitas pelayanan diantaranya adalah :

1. **Pengertian Kualitas**

Kualitas memiliki banyak pengertian, seperti menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kualitas berarti tingkat baik buruknya sesuatu, dan derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb); atau mutu. Sedangkan menurut Tjiptono (2018:54) bahwa kualitas adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan.
2. Kecocokan untuk pemakaian.
3. Perbaikan berkelanjutan.
4. Bebas dari kerusakan atau cacat.
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat.
6. Melakukan segala sesuatu secara benar.
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

Sinambela et al. (2016:6) menyebutkan bahwa kualitas memiliki arti yang konvensional dan arti strategis. Dalam arti yang konvensional, kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti kinerja (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetics*), dan sebagainya. Sedangkan dalam arti strategis, bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi kegiatan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of costumers*).

Gasperz (2016:7) mengungkapkan bahwa kualitas memiliki sejumlah pokok pengertian yaitu :

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.

Sementara itu Groetsh dan Davis (2018:49) mengemukakan bahwa “Kualitas merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.”

Dari beberapa defisini mengenai kualitas yang dikemukakan oleh para ahli, dapat disimpulkan bahwa kualitas merupakan mutu untuk menghasilkan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang berkualitas dalam rangka memenuhi harapan pelanggan atau berpengaruh untuk memuaskan kebutuhan.

1. **Pengertian Kualitas Pelayanan**

Dari definisi kualitas dan pelayanan, selanjutnya adalah definisi dari kualitas pelayanan. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka.

Crosby et al. (2018 :126) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai “Penyesuaian terhadap perincian-perincian, dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai.”

Menurut Ibrahim (2018:55) bahwa “Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.”

Sampara (2018:49) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan pelayanan. Sedangkan menurut Groetsh dan Davis (2018:49), bahwa kualitas pelayanan merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi harapan. Selain itu, kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.

Selanjutnya Mulyadi, et al. (2018:43) menyebutkan bahwa penetapan kualitas pelayanan dielaborasi dalam tiga sudut pandang, yaitu :

1. Pengaruh kebijakan pemerintah yang melaksanakan mandat dari masyarakat untuk melayani (amanah).
2. Kualitas yang ditetapkan
3. Penilaian terhadap birokrasi yang melakukan pelayanan.

Sementara itu, Tjiptono (2018:55) mengemukakan bahwa terdapat ciri-ciri untuk menentukan suatu pelayanan berkualitas yaitu :

1. Ketepatan waktu pelayanan.
2. Akurasi pelayanan.
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Kemudahan mendapatkan pelayanan.
5. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan.
6. Atribut pendukung pelayanan lainnya.

Secara substansial, kualitas pelayanan didefiniskan sebagai bentuk sikap yang diperoleh dengan cara membandingkan persepsi pelanggan atas layanan yang diharapkan dengan layanan yang secara nyata diterima. Jika kenyataan lebih besar dari yang diharapkan, maka layanan dapat dikatakan bermutu. Sedangkan jika kenyataan kurang dari yang diharapkan, maka pelayanan tidak bermutu, dan jika kenyataan sama dengan harapan maka pelayanan tersebut baik namun tidak memuaskan.

Dengan demikian, kualitas pelayanan dapat didefinisikan sebagai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dengan harapan para pelanggan atas pelayanan yang mereka terima. Untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, berikut ini adalah tolak ukur atau dimensi kualitas pelayanan, faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan, dan ukuran-ukuran kualitas pelayanan yaitu :

1. **Dimensi Kualitas Pelayanan**

Menurut Zeithaml et al. (2018:63) bahwa kualitas pelayanan dapat diukur dari lima dimensi, yaitu :

1. *Tangible* (Berwujud), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dalam penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.
2. *Reliability* (Kehandalan), yaitu kemampuan memberikan pelayanan sesuai yang diinginkan secara tepat.
3. *Responsiveness* (Respon atau ketanggapan), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dari segi rasa tanggung jawab untuk membantu pelanggan mendapat pelayanan yang tepat.
4. *Assurance* (Jaminan), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dari segi kemampuannya untuk meyakinkan.
5. *Emphaty* (Empati), yaitu kemampuan memberikan pelayanan dari segi perhatian kepada pelanggan.
6. **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan**

Menurut Hardiyansyah (2018:82) terdapat beberapa faktor dominan yang mempengaruhi suatu kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor dominan tersebut adalah :

1. Motivasi kerja birokrasi dan aparatur.
2. Kemampuan aparatur.
3. Pengawasan atau kontrol sosial.
4. Perilaku birokrasi atau aparatur.
5. Komunikasi, disposisi, dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi.
6. Restrukturisasi organisasi.

Selain itu, menurut Tilaar (2018:77) bahwa ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dan dapat mempengaruhi pelayanan dalam peningkatan pelayanan

1. Dedikasi dan disiplin, yaitu bentuk rasa pengabdian terhadap tugas dan pekerjaan untuk memberikan sebuah pelayanan bermutu.
2. Jujur, yaitu jujur terhadap apa yang kita perbuat sehingga menghasilkan sikap yang profesionalisme. Sikap profesionalisme tersebut ditandai apabila seseorang mengetahui kapan dia berdiri sendiri dan kapan dia harus bekerjasama.
3. Inovatif, yaitu bersikap selalu ingin mencari sesuatu yang baru dan dapat menemukan fungsi baru dari suatu penemuannya tersebut.
4. Tekun, yaitu seseorang yang memfokuskan perhatian pada tugas dan pekerjaan yang telah diserahkan atau sedang dikerjakan orang tersebut.
5. Ulet, yaitu seseorang yang terus menerus melaksanakan tugasnya secara fokus sesuai dengan jadwal tanpa mencari jalan pintas dan merusak disiplin.
6. Sumber daya manusia, yaitu aset yang dimiliki oleh isntansi atau organisasi swasta maupun pemerintah karena dapat memberikan dampak yang sangat signifikan terhadap perkembangan atau pelayanan suatu organisasi.
7. Kepemimpinan, merupakan salah satu kunci dalam menentukan terciptanya efisiensi dan efektifitas kerja. Seorang pemimpin harus melakukan kegiatan dalam hal membimbing, mengarahkan perilaku bawahannya pada suatu tujuan tertentu.

## **2.1.9 Pelanggan**

Pada saat instansi pemerintah berusaha untuk mendefinisikan siapa pelanggannya/pengguna jasanya, mungkin akan bingung. Kadang kala, pelanggannya adalah publik atau masyarakat secara keseluruhan. Selalu ada produk yang disebut sebagai “*public goods*” (barang umum), tapi ada juga “*private goods*” (barang pribadi). Namun demikian, banyak pelayanan publik yang mengkombinasikan baik aspek publik maupun aspek pribadi.

Menurut Endar Sugiarto (1999: 33) mendefinisikan pelanggan adalah “Orang-orang yang datang kepada anda (para petugas) dengan maksud, tujuan, dan harapan tertentu serta ingin memperoleh apa yang diinginkan dengan cara yang menyenangkan Dalam Total Quality Management in Government, Steven Cohen dan Ronald Brand dalam David Osborne dan Plastrik, (2000: 172) mengatakan “Kita mendefinisikan pelanggan sebagai orang yang memanfaatkan barang yang kita hasilkan”.

Dengan pengertian tersebut maka pelanggan semacam itu bisa disebut sebagai *complier* atau subyek penegakan. Jika demikian kita akan mengatakan bahwa penjahat adalah pelanggan dari polisi dan sipir penjara. Kita juga akan menganggap bahwa organisasi bisnis yang berusaha mendapatkan ijin kelayakan lingkungan sebagai pelanggan dari badan pemerintah pengatur dan perlindungan lingkungan. Tetapi akan sangat riskan jika mencampuradukkan antara *complier* dan pelanggan, karena itu perlu dibedakan diantara pengertian-pengertian diatas menurut Osborne dan Plastrik, (2000: 172) sebagai berikut:

1. Pelanggan Utama. Individu atau kelompok dimana pekerjaan anda terutama dirancang untuk membantu mereka.
2. Pelanggan Sekunder. Individu atau kelompok lain dimana pekerjaan anda dirancang untuk memberi manfaat kepada mereka tetapi sifatnya tidak langsung pelanggan utama.
3. *Complier*. Adalah subyek penegakan, mereka yang harus mematuhi hukum dan peraturan: misalnya, wajib pajak dalam kaitannya dengan Kantor Pembayaran Pajak.
4. *Stakeholder.* Individu atau kelompok yang memiliki kepentingan dengan kinerja organisasi atau sistem pemerintah. Sebagai contoh, guru dalam sekolah negeri, organisasi buruh atau kelompok bisnis dalam kaitannya dengan badan yang mengurusi keselamatan dan kesehatan kerja. Beberapa stakeholder mungkin pelanggan tetapi tidak seluruhnya.

Sementara itu Zulian Yamit (2004: 75) mengatakan bahwa “Dalam perusahaan yang bergerak di bidang jasa, pelanggan adalah orang yang menggunakan jasa pelayanan.. pandangan tradisional ini menyimpulkan bahwa pelanggan adalah orang yang berinteraksi dengan perusahaan setelah proses produksi selesai, karena mereka adalah pengguna produk”.

Lebih lanjut lagi, Zulian Yamit (2004: 77) membagi pelanggan menjadi tiga jenis, antara lain:

1. Pelanggan internal (internal customer) adalah setiap orang yang ikut menangani proses pembuatan maupun penyediaan produksi dalam perusahaan atau organisasi.
2. Pelanggan perantara (intermediate customer) adalah mereka yang bertindak atau berperan sebagai perantara untuk mendistribusikan produk kepada pihak konsumen atau pelanggan eksternal. Pelanggan perantara ini bukan sebagai pemakai akhir.
3. Pelanggan eksternal (external customer) adalah pembeli atau pemakai akhir, yang sering disebut sebagai pelanggan nyata (real customer).

Dari berbagai definisi yang dikemukakan diatas menandakan bahwa pelanggan tidak sekedar ingin memperoleh apa yang dibutuhkannya, tetapi juga proses pemberian pelayanan yang menyenangkan dari pemberi pelayanan. Jadi para pemberi pelayanan, khususnya jasa juga harus memperhatikan bagaimana mereka bisa memberikan pelayanan terbaiknya dan menyenangkan bagi para pelanggan.

Jadi dapat di tarik kesimpulan bahwa pelanggan adalah seseorang atau sekelompok orang atau dapat juga instansi yang menggunakan, memanfatkan juga mengkonsumsi produk yang dihasilkan oleh produsen berupa barang maupun jasa baik itu secara langsung maupun tidak langsung.

1. **Kepuasan Pelanggan**

Kepuasan pelanggan/penguna jasa menjadi isu sentral karena produk institusi pelayanan adalah jasa. Dalam industri jasa, pelanggan, merupakan kunci keberhasilan organisasi. Semakin organisasi bisa memenuhi apa yang diinginkan oleh pelanggan, maka organisasi tersebut akan dikatakan berhasil.

Tentang kepuasan pelanggan, Endar Sugiarto (1999: 39) memberikan pandangan sebagai berikut “Agar pelayanan yang diberikan sesuai dengan kehendak pemakai jasa, maka ukuran keberhasilan pelayanan tidak muncul dari pihak manajemen tapi dari pemakai jasa itu sendiri. Untuk mengetahui tentang mutu pelayanan, perlu diketahui pendapat dari para pemakai jasa tentang pelayanan yang diberikan”.

Menurut Fornell et al dalam Michael D. Johnson yang berjudul *Joy and disappointment in the hotel experience: managing relationship segments Vol 19 No 1 Tahun 2009* menyatakan bahwa *“Customer satisfaction is the hub in a system that connects customer perceptions and emotional responses to subsequent behaviors and business performance. Customer satisfaction is defined as a customer’s overall evaluation of an offering’s performance to date (Fornell et al., 1996)*”. (Kepuasan pelanggan adalah pusat dalam suatu sistem yang menghubungkan pelanggan dan persepsi emosional tanggapan terhadap perilaku berikutnya dan kinerja bisnis. Kepuasan pelanggan didefinisikan sebagai evaluasi keseluruhan seseorang pelanggan terhadap kinerja penawaran saat ini) (Fornell et al., 1996). (http://www.emeraldinsight.com/Insight/viewPDF.jsp?Filename=html/Output/Published/EmeraldFullText Article/Pdf/1080190101.pdf).

Mendefinisikan kepuasan bukanlah hal yang mudah karena pelanggan memiliki berbagai macam karakteristik, baik pengetahuan, kelas sosial, pengalaman, pendapatan maupun harapan. Jika harapan tersebut sesuai dengan apa yang dialami dan dirasakan, bahkan melebihi, maka pelanggan tersebut akan merasa puas demikian pula sebaliknya. Kepuasan pelanggan hanya bisa diketahui setelah mereka menggunakan produk atau jasa pelayanan. Dengan kata lain, kepuasan pelanggan merupakan hasil evaluasi setelah membandingkan apa yang dirasakan. dengan harapannya. Dan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepuasan pelanggan adalah hasil yang dirasakan atas penggunaan produk dan jasa, sama atau melebihi harapan yang diinginkan.

Tidak jauh dari pendapat tersebut, Kotler dalam Rambat Lupiyoadi (2001: 158) mengatakan bahwa “Kepuasan pelanggan merupakan tingkat perasaan dimana seorang menyatakan hasil perbandingan atas kinerja produk atau jasa yag diterima dan diharapkan”.

Sedangkan menurut Engel, et al (1990) dalam Fandy Tjiptono (2002: 146) mengungkapkan bahwa “Kepuasan pelanggan merupakan evaluasi purna beli di mana alternatif yang dipilih sekurang-kurangnya memberikan hasil (*outcome*) sama atau melampaui harapan pelanggan, sedangkan ketidakpuasan timbul apabila hasil yang diperoleh tidak memenuhi harapan pelanggan”.

Dari beberapa definisi kepuasan pelanggan tersebut, maka setiap instansi harus mengetahui apa yang diharapkan pelanggan dari produk dan jasa yang dihasilkan. Hal itu dapat diketahui dengan tepat jika perusahaan mengerti persepsi pelanggan akan kepuasan. Mengetahui persepsi pelanggan akan kepuasan sangatlah penting agar tidak terjadi kesenjangan persepsi antara perusahaan dengan pelanggan. Mengenai persepsi pelanggan Zulian Yamit (2004: 78) mengatakan bahwa “Persepsi pelanggan terhadap kepuasan merupakan penilaian subyektif dari hasil yang diperolehnya. Harapan pelanggan merupakan referensi standart kinerja pelayanan, dan sering diformulasikan berdasarkan keyakinan pelanggan tentang apa yang terjadi”.

Setelah kepuasan tercapai, hal lain yang perlu dilakukan adalah mengukur sejauh mana pelayanan telah memuaskan pelanggan. Dengan kata lain, bagaimana para penyedia jasa mengukur kepuasan pelanggannya. Untuk melakukan pengukuran ini, Philip Kotler dalam Zulian Yamit (2004: 80) mengemukakan beberapa metode yang dapat digunakan untuk mengukur kepuasan pelanggan. Metode tersebut adalah:

1. Sistem pengaduan. Sistem ini memberikan kesempatan kepada pelanggan untuk memberikan saran, keluhan, dan bentuk ketidakpuasan lainnya melalui kotak saran.
2. Survei pelanggan. Survei Pelanggan merupakan cara yang umum digunakan dalam mengukur kepuasan pelanggan, baik melalui surat pos, telepon, atau wawancara langsung, panel pelanggan. Perusahaan mengundang pelanggan yang setia dan telah berhenti membeli produk atau kalah pindah ke perusahaan lain.
	* 1. **Pengertian OSS (*Online Single Submission*)**

 Menurut Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* (OSS) adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi. OSS digunakan dalam pengurusan izin berusaha oleh pelaku usaha dengan karakteristik sebagai berikut: Berbentuk Badan usaha maupun perorangan: Usaha mikro, kecil, menengah maupun besar, Usaha perorangan/Badan usaha yang baik yang baru maupun yang sudah berdiri sebelum operasionalisasi OSS, Usaha dengan modal yang seluruhnya berasal dari dalam negeri, maupun terdapat komposisi modal asing.

* + 1. **Manfaat menggunakan OSS**
1. Mempermudah pengurusan berbagai perizinan berusaha baik prasyarat untuk melakukan usaha (izin terkait lokasi, lingkungan, dan bangunan), izin usaha, maupun izin operasional untuk kegiatan operasional usaha di tingkat pusat ataupun daerah dengan mekanisme pemenuhan komitmen persyaratan izin.
2. Memfasilitasi pelaku usaha untuk terhubung dengan semua *stakeholde*r dan memperoleh izin secara aman cepat dan *real time.*
3. Memfasilitasi pelaku usaha dalam melakukan pelaporan dan pemecahan masalah perizinan dalam suatu tempat.
4. Memfasilitasi pelaku usaha untuk meyimpan data perizinan dalam satu identitas berusaha (NIB).
	* 1. **Prasyarat sebelum melakukan OSS**
5. Memiliki NIK dan mengimputnya dalam proses pembuatan *user-ID*. Khususnya untuk pelaku usaha berbentuk badan usaha, Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang dibutuhkan adalah NIK Penanggung Jawab Badan Usaha.
6. Pelaku usaha badan usaha berbentuk PT, badan usaha yang didirikan oleh yayasan, koperasi, CV, firma, dan persekutuan perdata menyelesaikan proses pengesahan badan usaha di Kementrian Hukum dan HAM melalui AHU Online,s ebelum mengakses OSS.
7. Pelaku usaha badan usaha berbentuk perum, perumda, badan hukum lainnya yang dimiliki oleh negara,badan layanan umum atau lembaga penyiaran menyiapkan dasar hukum pembentukan badan usaha.
	* 1. **Prosedur Menggunaan OSS**
8. Membuat *user-ID.*
9. *Log*-in ke sistem OSS dengan menggunakan user-ID
10. Mengisi data untuk memperoleh Nomor Induk Berusaha (NIB)
11. Untuk usaha baru: melakukan proses untuk memperoleh izin dasar, izin usaha dan/atau izin komersial atau operasional, berikut dengan komitmennya. Untuk usaha yang telah berdiri: melanjutkan proses untuk memperoleh izin berusaha (izin usaha dan/atau komersial) baru yang belum dimiliki, memperpanjang izin berusaha yang sudah ada, mengembangkan usaha, mengubah dan/memperbarui data perusahaan.
	* 1. **Pembuatan dan Aktivasi Akun OSS**
12. Badan usaha : melakukan pendaftaran di sistem OSS dengan memasukan Nomor Induk Kependudukan (NIK) Penanggung Jawab Badan Usaha atau Direktur Utama dan beberapa informasi lainnya pada Form Registrasi yang tersedia. Sistem OSS akan mengirimkan 2(dua) email ke Badan Usaha untuk registrasi dan verifikasi akun OSS. Email verifikasi berisi *user-ID* dan *password* sementara yang bisa digunakan untuk log-in sistem OSS.
13. Perorangan: Pelaku usaha perorangan mengakses OSS dengan menginput Nomor Identitas Kependudukan (NIK) dan beberapa informasi lainnya pada Form Registrasi asli yang tersedia. Sistem OSS akan mengirimkan 2(dua) email ke Pelaku usaha perorangan untuk registrasi dan verifikasi akun OSS. Email verifikasi yang bisa digunakan untuk log-in sistem OSS.
	* 1. **Mendapatkan NIB dan Dokumentasi Pendaftaran Lainnya**

Nomor Induk Berusaha (NIB) adalah identitas Pelaku Usaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS setelah Pelaku Usaha melakukan Pendaftaran. NIB wajib dimiliki pelaku usaha yang ingin mengurus perizinan berusaha melalui OSS, baik usaha baru maupun usaha yang sudah berdiri sebelum operasional OSS.

NIB sekaligus berlaku sebagai:

1. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
2. Angka Pengenal Impor (API), jika pelaku usaha akan melakukan kegiatan impor
3. Akses Kepabenan, jika pelaku usaha akan melakukan kegiatan ekspor dan/impor.

Pelaku usaha dapat memperoleh dokumen Pendaftaran lainnya saat pendaftaran NIB yaitu:

1. NPWP Badan atau Perorangan, jika pelaku usaha belum memiliki.
2. Surat Pengesahan Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA)
3. Bukti Pendaftaran Kepersetaan BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan.
4. Notifikasi kelayakan untuk memperoleh fasilitas fiskal atau
5. Izin Usaha, misalnya untuk Izin Usaha di sektor Perdagangan (Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)).
	* 1. **Langkah-langkah untuk memperoleh NIB**
6. *Log*-in pada sistem OSS
7. Mengisi data-data yang diperlukan, seperti:data perusahaan, pemegang saham, kepemilikan modal, nilai investasi dan rencana penggunaan tenaga kerja, termasuk tenaga kerja asing. Jika pelaku usaha menggunakan tenaga kerja asing, maka pelaku usaha menyetujui pernyataan penunjukan tenaga kerja pendamping serta akan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan atau dengan output surat pernyataan.
8. Mengisi informasi bidang usaha yang sesuai dengan 5 digit Klarifikasi Buku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI), selain informasi KBLI 2 digit yang telah tersedia di AHU. Pelaku usaha juga harus meamsukan informasi urauian bidang usaha.
9. Memberikan tanda checklist sebagai bukti persetujuan pernyataan mengenai kebenaran dan kebasahan data yang dimasukan (*disclaimer*)
10. Mendapatkan NIB dan dokumen pendaftaran lainnya.



Gambar 2.1. Gambar Tata Cara Melakukan Pendaftaran Pada Sistem OSS

## **2.2 Kerangka Berpikir**

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pemberian layanan kepada masyarakat yang merupakan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Utal (2006:9) mengungkapkan bahwa “Pelayanan merupakan usaha apa saja mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances costumer satisfaction*).”

Sementara itu Ivancevich, et al. (2014:2) juga mengungkapkan bahwa “Pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan.” Maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan yang tidak berwujud harus dirasakan oleh masyarakat agar tercipta kepuasan dari masyarakat. Pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari sikap petugas yang selalu berinteraksi secara langsung dengan pelanggan, dimana petugas ini bertugas untuk melayani kebutuhan pemohon pelayanan perizinan usaha berbasis *online* . Kualitas pelayanan dalam penggunaan OSS untuk proses perizinan dibidang usaha yang dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu merupakan salah satu bentuk pelayanan publik serta menjadi tolak ukur kinerja pegawai dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab sesuai dengan tupoksi yang dimilikinya sebagai penyelenggara pelayanan publik. Realitas pelayanan yang diberikan juga harus sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan.

Untuk mendapatkan Kualitas Pelayanan Sistem Administrasi OSS (*Online Single Submission*) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung, peneliti menggunakan ukuran atau indikator dimensi kualitas dari Zeithaml (2018:63) yaitu :

1. *Tangible* (Berwujud), terdiri atas indikator :
	1. Kemudahan akses pelanggan dan permohonan pelayanan.
	2. Kedisiplinan petugas dalam melakukan sistem pelayanan.
	3. Penggunaan alat bantu pada sistem pelayanan.
2. *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator :
	1. Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan.
	2. Standar pelayanan yang jelas.
	3. Kemampuan petugas dalam menggunakan alat bantu pelayanan.
3. *Responsiveness* (Ketanggapan), terdiri atas indikator :
	1. Merespon setiap pelanggan atau pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan.
	2. Petugas melakukan pelayanan dengan cepat.
	3. Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas.
4. *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator :
	1. Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan.
	2. Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pembayaran.
	3. Petugas memberikan jaminan kepastian legalitas dalam pelayanan.
5. *Emphaty* (Empati), terdiri atas indikator :
	1. Mendahulukan kepentingan pemohon atau pelanggan.
	2. Petugas melayani dengan sikap ramah.
	3. Petugas melayani dengan sikap sopan dan santun.

Dengan melihat aspek dimensi kualitas pelayanan tersebut, maka masyarakat sebagai pelanggan pelayanan publik dapat menilai sejauh mana tingkat Kualitas Pelayanan Sistem Administrasi OSS (*Online Single Submission*) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung khususnya pada proses perizinan dibidang usaha, dimana perizinan usaha adalah hal yang harus dilalui pelaku usaha yang baik untuk memulai usaha maupun pengembangan usaha. Dengan adanya penilaian dari masyarakat itu pula maka diharapkan muncul keinginan untuk terus meningkatkan kualitas yang lebih optimal.

Berikut gambar bagan pada kerangka berpikir:



## **2.3 Proposisi**

Proposisi merupakan dugaan sementara dari sebuah penelitian terhadap fenomena yang terjadi. Berdasarkan kajian pustaka serta kerangka berpikir yang ada, maka proposisi penelitian kualitas pelayanan Sistem Administrasi OSS (*Online Single Submissioon*) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung ditentukan oleh *Tangible* (berwujud), *Reliability* (kehandalan), *Responsiveness* (ketanggapan), *Assurance* (jaminan), dan *Emphaty* (empati).