

TEORI DAN MODEL PENGUKURAN KEPUASAN MASYARAKAT TERHADAP KEBERKESANAN SISTEM PELAYANAN PUBLIK

Muhamad Ali bin Embi

College of Law , Government, and International Studies, Universiti Utara Malaysia
ali@uum.edu.my

Rita Widyasari

College of Law , Government, and International Studies, Universiti Utara Malaysia
rita_ws@yahoo.co.id

ABSTRACT

The success of service delivery system can be measured by the level of services satisfaction according to community needed and expected. Standards of services delivery is a benchmark used to assess the quality of services delivery as a commitment or a promises from the service provider to the user to provide a quality services. While quality service is prompt, pleasant, does not contains errors, and follow the process and procedures in advance. Therefore, the quality of services does not only determined by the service provider but also the user of the service. Accordingly, this article will discuss theories related to public service and community satisfaction measurement models.

Keywords: *public service, qualified service, citizenship satisfaction*

ABSTRAK

Keberhasilan sistem pelayanan dapat diukur dengan tingkat kepuasan pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan masyarakat. Standar penyampaian layanan merupakan patokan yang digunakan untuk menilai kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyedia layanan kepada pengguna untuk memberikan layanan yang berkualitas. Sementara pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, dan mengikuti proses dan prosedur. Oleh karena itu, kualitas layanan tidak hanya ditentukan oleh penyedia layanan, tetapi juga oleh pengguna layanan. Artikel ini akan membahas teori-teori yang berkaitan dengan pelayanan publik dan model pengukuran kepuasan masyarakat.

Kata Kunci: *pelayanan publik, pelayanan yang berkualitas, kepuasan masyarakat*

A. Pendahuluan

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh dengan cabaran, sektor awam dituntut untuk dapat memberikan perkhidmatan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Perkara ini selari dengan ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang

berkaitan dengan pelaksanaan autonomi daerah (*local autonomy*) di Indonesia yang mengandungi semangat bagi terciptanya peningkatan perkhidmatan kepada masyarakat. Desentralisasi kuasa daripada kerajaan pusat kepada kerajaan tempatan

mbolehkan terciptanya perkhidmatan melalui jalur birokrasi yang lebih ringkas dan memberikan peluang bagi kerajaan daerah dalam pemberian dan peningkatan kualiti perkhidmatan.

Sebagai *service provider* dan *service arranger*, mengikut ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, Kerajaan Tempatan (*Local Government*) mempunyai autoriti yang lebih luas bagi memenuhi berbagai keperluan masyarakat tempatan. Namun, keberhasilan Kerajaan Tempatan dalam menjalankan peranannya sebagai *service provider* dan *service arranger* tersebut sangatlah ditentukan oleh tingkat kualiti perkhidmatan awam yang disediakan. Antara langkah yang boleh diamalkan bagi memperbaiki dan mempertingkatkan kualiti perkhidmatan awam tersebut adalah dengan melaksanakan evaluasi ke atas prestasi perkhidmatan yang disediakan oleh berbagai instansi pemerintahan di daerah (organisasi-organisasi kerajaan di kawasan tempatan).

Secara garis besarnya terdapat dua pendekatan yang boleh digunakan bagi menilai prestasi perkhidmatan awam, iaitu: *Pertama*, pendekatan yang melihat prestasi perkhidmatan daripada perspektif pemberi perkhidmatan (*provider*) atau birokrasi kerajaan tempatan; dan *kedua*, pendekatan yang melihat prestasi perkhidmatan daripada perspektif pengguna perkhidmatan (*customer*) atau masyarakat awam. Namun kedua-dua pendekatan ini tidaklah boleh dilihat secara dikotomis. Kedua-duanya mestilah dipandang

sebagai rangkaian kesatuan yang saling mempengaruhi¹.

Penilaian prestasi perkhidmatan awam mengikut perspektif *provider* dewasa ini tidaklah lagi menjadi kayu ukur yang dominan. Selari dengan tuntutan *good governance* dan demokrasi maka penggunaan perspektif pengguna perkhidmatan dalam menilai prestasi perkhidmatan awam sudah menjadi suatu kemestian sebagai tolak ukur menilai prestasi kerajaan. Kecenderungan yang terlihat dalam pelbagai kajian yang dilakukan untuk menilai prestasi sektor awam tersebut sangat jarang yang melihatnya dari perspektif pengguna perkhidmatan awam, terutama dengan melibatkan aspek kepuasan atau *customer satisfaction*. Demikian pula halnya yang berlaku di Indonesia, termasuklah di Kabupaten Kutai Kartanegara.

Dalam kerangka otonomi daerah dewasa ini, yang berkaitan erat dengan prinsip-prinsip demokrasi sebagai landasannya, pendekatan dari perspektif awam sebagai pengguna perkhidmatan dalam menilai prestasi perkhidmatan perlu menjadi perhatian penting bagi mengetahui sejauhmana perkhidmatan yang disediakan telah memenuhi harapan, kepuasan, dan keperluan masyarakat awam tempatan sebagai konstituennya. Perkara ini adalah selaras dengan prinsip *representative democracy*, dimana keterwakilan masyarakat awam tempatan tidak hanya terbatas pada wakil-wakil mereka di Parlimen Daerah (DPRD), tetapi juga harus mewakili keperluan dan kepentingan mereka

¹ Dwiyanto, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.

yang terdapat dalam dasar dan program-program pembangunan yang disediakan oleh Kerajaan Daerah.

Sebagai salah satu usaha bagi mewujudkan perkhidmatan yang berkesan kepada masyarakatnya, Kerajaan Daerah Kabupaten Kutai begitu komited bagi meningkatkan kualiti perkhidmatan awam secara berterusan. Kabupaten Kutai Kartanegara merupakan salah satu daerah di Kalimantan Timur yang paling kaya dengan sumber alam. Ia menyumbang kepada pendapatan asli daerah (PAD) yang terbesar dan merupakan daerah contoh (dalam aspek pentadbiran daerah) yang pertama di Indonesia.

Namun, dari sumber kekayaan alam yang melimpah, masih kelihatan jurang sosial masyarakat. Perkara ini disebabkan oleh amalan di mana hampir 70% kekayaan daerah diberikan kepada pentadbiran pusat. Selepas kelemahan tersebut disedari, keputusan telah diambil oleh Presiden BJ Habiebie agar amalan tersebut diolah semula. Lantas, Kabupaten Kutai Kartanegara mulai giat membangun dengan sendiri.

Berdasar fakta-fakta di atas, satu kajian telah dibuat pada Kabupaten Kutai Kartanegara kerana ia begitu fenomenal, dengan sumber alam yang melimpah, dan merupakan daerah contoh yang pertama di Indonesia. Oleh itu, pemerintah Kabupaten Kutai bertanggungjawab untuk memberikan perkhidmatan yang terbaik demi mencapai kesejahteraan masyarakat. Masyarakat Kabupaten Kutai berhak mendapatkan perkhidmatan yang terbaik dari pemerintah kerana masyarakat telah membayar pajak dan pungutan-pungutan lainnya.

B. Permasalahan Perkhidmatan Awam

Secara teorinya penerapan polisi dan program Autonomi Daerah (*Local Autonomy*) di Indonesia akan boleh meningkatkan kualiti perkhidmatan awam, kerana melalui Autonomi Daerah ini akan boleh diciptakan kesamaan kedudukan antara pihak kerajaan di daerah sebagai penyelenggara perkhidmatan dan masyarakat sebagai penerima perkhidmatan. Namun penemuan empirikal di beberapa Kabupaten/Kota menunjukkan bahawa pelaksanaan Autonomi Daerah belum lagi dapat meningkatkan kualiti perkhidmatan awam, seperti dalam beberapa kes berikut:

Kes Perkhidmatan Pendidikan

Polisi kerajaan di bidang pendidikan dengan membebaskan siswa SMU daripada yuran BP3 (Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan) sepintas lalu memanglah nampak sangat hebat dan boleh mempertingkatkan kualiti perkhidmatan pendidikan di daerah berkenaan. Namun, kenyataannya polisi kerajaan itu justru telah menurunkan kualiti perkhidmatan pendidikan kerana subsidi (bantuan) pengganti yuran BP3 yang diberikan kerajaan hanyalan senilai Rp.15.000,- sahaja per siswa setiap bulan. Nilai finansial ini adalah sangat kecil bagi meningkatkan kualiti pendidikan, apalagi ianya telah ditetapkan bahawa 75% diantaranya diperuntukkan bagi peningkatan kesejahteraan dan 10% bagi kegiatan pelajar, sehingga dana yang tersedia bagi pembangunan pendidikan adalah sangat kecil.

Kes Perkhidmatan Air Bersih

Selepas penguatkuasaan polisi Autonomi Daerah di pelbagai kawas-

an di Indonesia, harapan terhadap peningkatan kualiti perkhidmatan air bersih/air minuman menjadi semakin besar, sehingga secara automatik ianya dijangka akan meningkatkan keuntungan pelbagai syarikat di kawasan tempatan. Namun di dalam kenyataannya, walaupun harapan masyarakat dan kerajaan daerah sebenarnya sama, dalam realitinya kualiti perkhidmatan tersebut tidak menjadi lebih baik. Perkara ini berlaku kerana tingginya kebocoran (37%), tingginya kos operasi yang belum dapat diimbangkan dengan kenaikan kadar harga dan tingginya campur tangan dari pihak kerajaan daerah dalam perekrutan pegawai, polisi pemasaran dan kewangan syarikat.

Menyedari kelemahan tersebut pihak pentadbiran perlu melaksanakan perubahan dan pembaharuan terhadap perkhidmatan awam yang diberikan kepada rakyatnya. Walau bagaimanapun sebelum perubahan dan pembaharuan dilaksanakan, pengkaji perlulah terlebih dahulu memahami maksud kepuasan masyarakat serta elemen-elemen yang perlu diukur untuk menganalisa kepuasan masyarakat bersandarkan kepada teori-teori yang berkaitan. Oleh itu tulisan ini akan membincangkan tentang maksud kepuasan masyarakat, pengukuran kepuasan terhadap pelayanan publik serta teori-teori yang berkenaan.

C. Kepuasan Masyarakat

Kepuasan masyarakat merupakan kayu pengukur kepada kualitas pelayanan publik. Jika kepuasan masyarakat rendah bermakna kualitas pelayanan juga dianggap rendah dan sebaliknya. Ada beberapa pakar yang memberikan definisi mengenai kepu-

asan atau ketidakpuasan pelanggan. Mengikut Kotler² kepuasan adalah tahap perasaan seseorang selepas membandingkan prestasi kerja dengan harapannya. Manakala Tjiptono³ menyatakan, kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan adalah respon pelanggan terhadap penilaian ketidaksesuaian yang dirasakan antara harapan sebelumnya atau norma prestasi kerja lainnya dan prestasi kerja sebenar. Wilkie⁴ mendefinisikan kepuasan atau ketidakpuasan sebagai suatu tanggapan atau respon emosional dalam penilaian terhadap pengalaman penggunaan suatu produk perkhidmatan.

Satu takrifan mengenai kepuasan pelanggan yang diterima secara meluas diberikan oleh Oliver⁵ pada tahun 1997 iaitu "Kepuasan adalah tindak balas kepuasan pengguna. Ia adalah penghakiman terhadap produk atau ciri perkhidmatan atau hasil daripada perkhidmatan itu sendiri, dengan syarat (atau menyediakan) mencapai tahap kepuasan maksimum yang berkaitan dengan penggunaan, termasuk dari peringkat bawah hingga melebihi kehendak". Perbincangan teori ini memberi tumpuan kepada pengguna dan bukannya pelanggan. Secara tradisinya, pengguna menggunakan produk atau perkhidmatan, manakala pelanggan membayar untuk produk/perkhidmatan tetapi mungkin tidak menggunakan perkhidmatan atau pro-

² Kotler, Philip. 2005. *Manajemen Pemasaran*. Jakarta: Indeks

³ Tjiptono, Fandy. 2007. *Strategi Pemasaran*. Edisi kedua. Yogyakarta: Penerbit Andi.

⁴ Dalam Tjiptono, Fandy. 2007. *Op cit*.

⁵ Oliver, R. 1997. *Satisfaction: A Behavioral Perspective on the Consumer*. Boston: McGraw-Hill.

duk yang dibelinya.

Biasanya definisi pengguna dan pelanggan hilang dalam perbendaharaan kata, tetapi ia adalah sangat penting dalam pemodelan penyelidikan kepuasan untuk membuat perbezaan antara kedua-duanya. Berpuas hati dengan produk/perkhidmatan terbina daripada pengalaman dan penggunaan sesuatu produk atau perkhidmatan⁶. Individu yang membayar produk/perkhidmatan tetapi yang tidak menggunakan produk/perkhidmatan tidak harus dijangka mempunyai ketidakpuasan terhadap produk/perkhidmatan. Oleh itu, kita perlu sedar bahawa konsep kepuasan pelanggan adalah berkenaan kepuasan pengguna, iaitu kepuasan pengguna dan bukannya mengenai kepuasan pelanggan yang mungkin bukan pengguna.

Selain itu, Engel⁷ mengemukakan bahawa kepuasan adalah evaluasi pasca konsumsi bagi memilih beberapa alternatif dalam rangka memenuhi harapan. Menurut Supranto⁸ istilah kepuasan pelanggan merupakan label yang digunakan oleh pelanggan untuk meringkas suatu himpunan aksi atau tindakan yang terlihat, terkait dengan produk atau jasa. Contohnya bila seorang pelanggan tersenyum semasa melihat produk atau jasa yang sedang dipromosikan maka seseorang itu telah merasakan kepuasan pada produk atau jasa yang dilihat. Manakala Kotler⁹ mengemukakan bahawa kepuasan pelanggan

iaitu tingkatan dimana kinerja produk akan sesuai dengan harapan seorang pelanggan. Bila kinerja produk jauh lebih rendah dibandingkan harapan pelanggan, pembelinya tidak puas. Sebaliknya bila kinerja sesuai dengan harapan atau melebihi harapan, pembelinya merasa puas atau merasa amat gembira. Selari dengan pendapat di atas, Purnomo¹⁰ mengartikan kepuasan pelanggan sebagai “Perbezaan antara harapan dan kinerja atau hasil yang diharapkan”. Maknanya iaitu bahawa kepuasan pelanggan akan tercipta jika pelanggan merasakan hasil pekerjaan sesuai dengan harapan, atau bahkan melebihi harapan pelanggan.

Daripada pelbagai pendapat yang dipaparkan para pakar di atas boleh disimpulkan bahawa kepuasan pelanggan adalah respon dari perilaku yang ditunjukkan oleh pelanggan dengan membandingkan antara kinerja atau hasil yang dirasakan dengan harapan. Apabila hasil yang dirasakan di bawah harapan, maka pelanggan akan kecewa, kurang puas atau bahkan tidak puas. Namun sebaliknya, bila ianya sesuai dengan harapan, maka pelanggan akan puas dan bila kinerja melebihi harapan, pelanggan akan sangat puas.

D. Teori Kepuasan Pelanggan

Pada asasnya pelanggan berhak menilai suatu perusahaan dalam mengeluarkan *ouput* sama ada produk maupun jasa perkhidmatan dalam memenuhi harapan pelanggan atau sebaliknya membuat pelanggan merasa kesal. Harapan pelanggan

⁶ *Ibid*

⁷ Engel, James F. Roger, D. Blacwell, and Minsard, Paul W. 1994. *Perilaku Konsumen*. Jakarta: Binarupa Aksara.

⁸ Suprianto. 2001. *Pengukuran Tingkat Kepuasan: Untuk Menaikkan Pangsa Pasar*. Jakarta: Rineka Cipta.

⁹ Kotler. 2004. *Dasar-dasar Pemasaran*. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.

¹⁰Purnomo, Hari. 2003. *Pengantar Teknik Industri*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.

yang terpenuhi akan membawa pada kondisi emosional pelanggan ke arah kepuasan, dan sebaliknya bila harapan pelanggan tidak terpenuhi pelanggan akan merasa tidak puas sehingga bisa melakukan *voice action* (kritikan atau keluhan).

Sunarto¹¹ menyatakan bahwa untuk memahami dan mempengaruhi kepuasan atau ketidakpuasan boleh menggunakan model diskonfirmasi Ekspektasi. Teori Diskonfirmasi Ekspektasi mendefinisikan kepuasan dan ketidakpuasan sebagai penilaian yang dilakukan pelanggan sebagai pengalangan yang setidaknya sama baiknya dengan apa yang diharapkan. Sehingga ada tiga pendekatan tambahan dalam rangka untuk menjelaskan pembentukan kepuasan atau ketidakpuasan yaitu teori ekuitas, teori atribusi, dan perasaan afektif berdasarkan pengalaman, selain itu ada pula kinerja aktual produk.

Selanjutnya, Sumarwan¹² menerangkan pula teori kepuasan dan ketidakpuasan pelanggan yang terbentuk daripada model Diskonfirmasi Ekspektasi. Beliau menjelaskan bahwa kepuasan atau ketidakpuasan pelanggan merupakan dampak daripada perbandingan antara harapan pelanggan sebelum pembelian dengan sesungguhnya yang diperoleh pelanggan dari produk atau jasa tersebut. Harapan pelanggan saat membeli sebenarnya mempertimbangkan produk tersebut berfungsi (*product performance*). Produk akan berfungsi sebagai berikut:

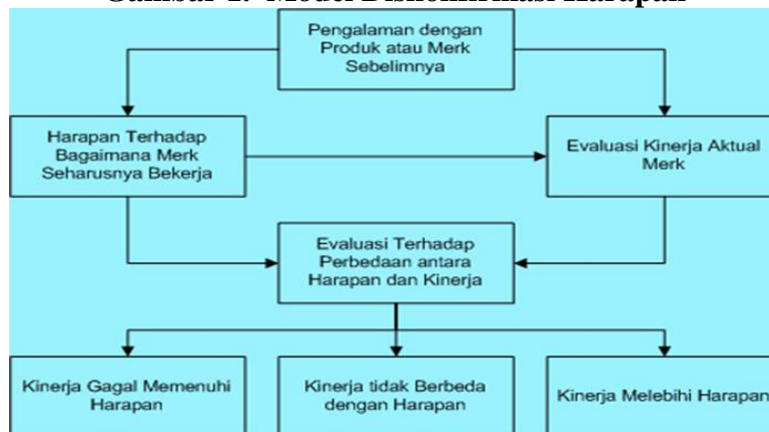
- a. Produk boleh berfungsi lebih baik dari yang diharapkan, disebut diskonfirmasi positif (*positive disconfirmation*). Bila hal ini terjadi maka pelanggan akan merasa puas.
- b. Produk boleh berfungsi seperti yang diharapkan, disebut konfirmasi sederhana (*simple confirmation*). Produk tersebut tidak memberi rasa puas dan produk tersebut tidak mengecewakan sehingga pelanggan akan memiliki perasaan netral.
- c. Produk boleh berfungsi lebih buruk dari yang diharapkan, disebut diskonfirmasi negatif (*negatif disconfirmation*). Bila hal ini terjadi maka akan menyebabkan kekecewaan, sehingga pelanggan merasa tidak puas.

Kesimpulan daripada teori kepuasan dan ketidakpuasan mengenai model Diskonfirmasi Ekspektasi menjelaskan bahwa kepuasan dan ketidakpuasan pelanggan merupakan perbandingan antara harapan mengenai tanda (*mark*) yang seharusnya berfungsi dengan evaluasi mengenai fungsi yang sesungguhnya, sehingga pelanggan akan merasa puas, tidak puas, atau dalam keadaan netral (tidak merasa puas dan tidak merasa tidak puas) terhadap produk atau jasa dari perusahaan.

¹¹Sunarto. 2003. *Perilaku Konsumen*. Yogyakarta: AMUS Yogyakarta dan CV. Ngeksigondo Utama.

¹² Dalam Suprianto. 2001. *Op cit*.

Gambar 1. Model Diskonfirmasi Harapan



Sumber: Mowen (1987: 346)

a. Teori Asimilasi

Teori Asimilasi berdasarkan kepada teori Percanggahan Festinger¹³. Teori Percanggahan menyatakan bahwa pengguna akan membuat beberapa perbandingan kognitif antara jangkauan tentang produk dan prestasi produk yang telah digunakan. Menurut Anderson¹⁴, pengguna akan cuba untuk mengelakkan percanggahan dengan mengubahsuai persepsi tentang sesuatu produk supaya ia lebih sejajar dengan jangkauan. Pengguna juga boleh mengurangkan ketegangan akibat percanggahan antara jangkauan dan prestasi produk dengan memesongkan jangkauan mereka supaya jangkauan mereka berteepatan dengan prestasi produk yang digunakan atau meningkatkan tahap kepuasan mereka dengan meminimalkan kepentingan pengalaman yang mereka alami secara relatif.

b. Teori Percanggahan Kognitif

Percanggahan kognitif adalah satu perasaan yang tidak selesa yang disebabkan oleh dua idea yang bercanggah secara serentak. Teori percanggahan kognitif mencadangkan bahawa setiap orang mempunyai pemacu motivasi untuk mengurangkan percanggahan dengan mengubah sikap kepercayaan dan tingkah laku atau mewajarkan atau merasionalkan tindakan mereka.

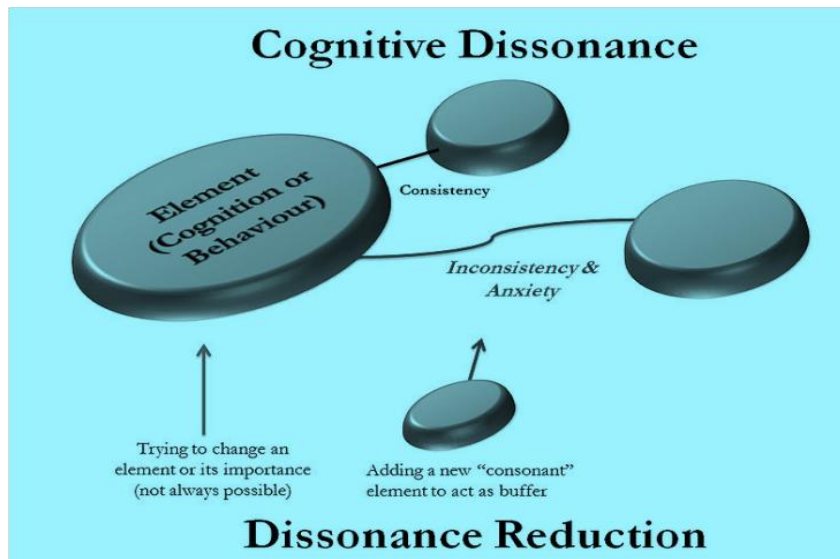
Fenomena percanggahan kognitif, pada asalnya dinyatakan oleh Festinger pada tahun 1957, telah pantas diterima pakai oleh penyelidikan tingkah laku pengguna. Digambarkan sebagai keadaan psikologi tidak selesa yang timbul daripada kewujudan bercanggah (tidak sesuai) hubungan antara elemen-elemen kognitif¹⁵. Percanggahan kognitif mendedahkan kuasa penerokaan tinggi dalam menjelaskan keadaan ketidakselesaan pembeli selepas mereka membuat pembelian.

¹³Festinger.1957. *A theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford Press.

¹⁴Dalam Harbani Pasolong. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.

¹⁵Festinger 1957. *Op cit*.

Gambar 2. Model Teori Percanggahan Kognitif



c. Teori Ekuiti

Oliver¹⁶ mengemukakan bahawa teori ini menyatakan seseorang akan merasa puas bila rasio hasil (*outcome*) yang diperolehnya dibandingkan input dirasakan fair dan adil. Dengan kata lain, bahawa jika apa yang diterima oleh konsumen tidak sesuai dengan apa yang telah dikeluarkan/dikorbankan (*outcome* dibanding *input*) maka konsumen akan merasakan ketidakpuasan.

$$\frac{\text{Hasil A}}{\text{Input A}} \longleftrightarrow \frac{\text{Hasil B}}{\text{Input B}}$$

Menyemak teori di atas maka terlihat bahawa teori ini lebih menekankan pada rasio dibandingkan dengan input. Dengan kata lain, teori ini terkesan lebih menitikberatkan pada unsur fungsi benefit, tanpa memper-timbangkan pada unsur lain seperti

penghargaan dan pengakuan (*recognition*) kebanyakan lebih dominan dibandingkan dengan unsur fungsi produk atau jasa.

d. Teori Atribut

Teori atribut dikembangkan oleh Weiner¹⁷. Menurut beliau ada tiga penyebab yang menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu hasil (*outcome*), sehingga dari padanya dapat ditentukan apakah suatu pembelian memuaskan atau tidak memuaskan. Pertama, faktor stabilitas atau validitas. Apakah faktor penyebabnya bersifat sementara atau permanen. Kedua, *locus causality*, iaitu apakah faktor penyebabnya berhubungan dengan konsumen (*external attribute*) atau dari pemberi jasa (*internal attribute*). Ketiga, *controllability* apakah penyebab tersebut berada dalam kendali ataukah

¹⁶ Oliver, R. 1997. *Op cit.*

¹⁷ *Ibid*

berasal dari faktor lain yang tidak dapat dipengaruhi.

E. Model Pengukuran Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyampaian Perkhidmatan

Parasuraman, Zeithalm dan Berry dalam Tjiptono¹⁸ menyatakan bahawa ada lima kesenjangan (*gap*) yang boleh berlaku dalam proses perkhidmatan, iaitu:

- 1) Gap antara harapan konsumen dan pendapat manajemen

Gap ini muncul sebagai punca daripada ketidaktahuan manajemen tentang kualiti jasa macam apa yang sebenarnya diharapkan pelanggan dan bagaimana penilaian pelanggan terhadap perkhidmatan yang diberikan. Akibatnya desain dan standard perkhidmatan yang disampaikan menjadi tidak baik, sehingga syarikat tidak boleh memperlihatkan prestasi perkhidmatan yang dijanjikan. Kesenjangan ini pada umumnya berlaku disebabkan kurangnya orientasi kajian pemasaran, pemanfaatan yang tidak memadai atas peneemuan kajian, kurangnya interaksi antara pihak pengurus dan pelanggan, komunikasi atas-bawah yang kurang memadai, serta terlalu banyaknya lapis penurusan.

- 2) Gap antara pendapat manajemen tentang harapan konsumen dan spesifikasi kualiti jasa

Gap ini muncul kerana para manager menetapkan spesifikasi kualiti jasa yang tidak jelas dan tidak realistik. Akibatnya pegawai yang memberikan perkhidmatan kepada

pelanggan secara langsung tidak mengetahui perkhidmatan seperti apa yang semestinya diberikan. Kesenjangan ini boleh berlaku antara lain kerana tidak memadainya komitmen pengurusan terhadap kualiti jasa, tidak memadainya standardisasi, dan tidak adanya tujuan yang jelas.

- 3) Gap antara spesifikasi kualiti jasa dan penyampaian jasa

Gap ini biasanya muncul pada perkhidmatan yang mempunyai sistem perkhidmatan yang sangat bergantung pada pekerja. Pendapat yang akurate tentang harapan konsumen memang penting, akan tetapi belum cukup untuk menjamin bahawa spesifikasi kualiti jasa akan terpenuhi apabila jasa memerlukan prestasi perkhidmatan dan penyajian yang sesegera mungkin bila para konsumen pengguna jasa hadir di tempat jasa diproses. Kesenjangan ini boleh berlaku di antaranya kerana pekerja kurang terlatih, beban kerja yang melampaui batasan (*overload*), ambiguitas peranan, atau konflik peranan. Gap ini mengindikasikan perlunya ditetapkan desain dan standard jasa yang berorientasi kepada pengguna jasa.

- 4) Gap antara penyampaian jasa aktual dan komunikasi eksternal kepada konsumen pengguna jasa.

Janji yang disampaikan mungkin secara potensial bukan hanya meningkatkan harapan yang akan dijadikan sebagai standar kualiti jasa yang akan diterima konsumen pengguna jasa, akan tetapi juga akan meningkatkan pendapat tentang jasa yang akan disampaikan

¹⁸ Tjiptono, Fandy. 2007.

kepada debitur. Kegagalan dalam memenuhi jasa yang dijanjikan dengan faktanya akan memperbesar gap ini.

5) Gap antara jasa yang diharapkan dan jasa aktual yang diterima

Gap ini timbul akibat adanya perbezaan antara kinerja perkhidmatan yang diterima pada konsumen pengguna jasa dan kinerja perkhidmatan yang diharapkan atau kepentingan konsumen pengguna jasa. Bila dihubungkan dengan tingkat kesesuaian konsumen pengguna jasa, ini mencerminkan bahawa para konsumen pengguna jasa tersebut berada pada keadaan sesuai. Kesenjangan ini terjadi apabila pelanggan mempunyai persepsi sendiri dalam mengukur kinerja/prestasi perusahaan.

Untuk mengatasi kelima-lima gap yang terjadi ini, selanjutnya Parasuraman, Berry, dan Zeithaml¹⁹ menyatakan bahawa ada lima karakteristik yang digunakan untuk mengevaluasi atau mengukur kualiti perkhidmatan, iaitu:

- a. *Tangibles* (Bukti langsung), kualiti perkhidmatan berupa fasilitas fisik perkantoran, perlengkapan, kebersihan, dan sarana komunikasi, ruang tunggu, tempat maklumat.
- b. *Reliability* (kebolehpercayaan), yakni kemampuan dan keandalan untuk menyediakan perkhidmatan yang terpercaya (perkhidmatan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan).

- c. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu keinginan para staff untuk membantu para masyarakat dan memberikan perkhidmatan yang cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
- d. *Assurance* (jaminan), mencakup kemampuan, keramahan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staff, bebas dari bahaya, resiko, atau keraguan.
- e. *Empathy* (empati), sikap tegas tapi penuh perhatian terhadap konsumen, sehingga memudahkan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Manakala menurut Parasuraman²⁰ kualiti perkhidmatan boleh didefinisikan sebagai “seberapa jauh perbezaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas perkhidmatan yang mereka peroleh atau terima”. Sedangkan menurut Wyekof²¹ kualiti perkhidmatan boleh diertikan sebagai “tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengawalan atas tahap keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”.

Daripada kedua-dua definisi di atas maka kualiti perkhidmatan boleh didefinisikan sebagai segala sesuatu yang memfokuskan pada usaha bagi memenuhi keperluan dan keinginan konsumen yang disertai dengan ketepatan dalam menyampaikannya, sehingga tercipta kesesuaian yang seimbang dengan harapan pelanggan.

¹⁹ Dalam Harbani Pasolong. 2007. *Op cit.*

²⁰ *Ibid*

²¹ *Ibid*

Penilaian terhadap kualiti perkhidmatan bukanlah didasarkan atas pengakuan atau penilaian dari pemberi perkhidmatan, tetapi diberikan oleh pelanggan atau pihak yang menerima perkhidmatan. Namun demikian, tidak ada suatu standard yang dapat untuk dipakai sebagai kayu ukur yang umum tentang kualiti perkhidmatan. Perkara ini disebabkan wujudnya unsur subjektiviti dalam diri penerima perkhidmatan. Maknanya adalah bahawa seseorang mungkin menilai suatu perkhidmatan yang diterimanya sudah memuaskan, namun ianya belum tentu memuaskan kepada orang lain.

Ketiadaan standard kualiti perkhidmatan yang sifatnya universal hendaknya tidak menjadi alasan bagi pemberi perkhidmatan untuk tidak memperhatikan kualiti perkhidmatannya. Pengukuran kualiti perkhidmatan merupakan salah satu teknik yang boleh digunakan bagi tujuan peningkatan kualiti perkhidmatan. Untuk mengetahui aspek-aspek mana yang mesti menjadi prioritas dalam upaya peningkatan kualiti perkhidmatan maka diperlukan pengukuran terhadap kualiti perkhidmatan yang diberikannya. Untuk bekerja secara sistematik dalam usaha menemukan dan menyelesaikan permasalahan utama yang terjadi sepanjang waktu, diperlukan ukuran-ukuran untuk membandingkan kualiti prestasi perkhidmatan yang diberikan. Oleh itu, perlu dikembangkan dan digunakan metode yang tepat untuk mengukur kualiti perkhidmatan.

Secara amnya terdapat dua jenis pengukuran kualiti perkhidmatan awam yang saling melengkapi, iaitu pengukuran kuantitatif dan pengukuran kualitatif. Teknik pengukuran

kuantitatif bertujuan untuk mengukur fakta objektif, seperti lamanya masa seorang pasien harus menunggu saat dioperasi, masa seseorang harus menunggu untuk diberikan perkhidmatan, dan sebagainya. Manakala pengukuran kualitatif tidak memiliki presisi yang sama tetapi boleh memberikan maklumat yang tidak dapat diperoleh dari metode kuantitatif. Pengukuran kualitatif mencakupi proses mendengarkan, mempelajari, menganalisis, dan menginterpretasikan pernyataan pelanggan.

Hasil daripada pengukuran kualiti akan menjadi landasan dalam membuat dasar perbaikan kualiti secara keseluruhan. Oleh itu, kondisi yang diperlukan bagi mendukung pengukuran kualiti yang sah (*valid*) antara lain iaitu:

- 1) Pengukuran mesti dimulai pada permulaan program;
- 2) Pengukuran kualiti mesti dilakukan pada keseluruhan sistem;
- 3) Pengukuran mesti melibatkan semua individu yang terkait dengan proses;
- 4) Pengukuran mestinya boleh memunculkan data;
- 5) Pengukuran kualiti yang menghasilkan maklumat-maklumat utama semestinya
- 6) dicatat tanpa penyelewengan dan mesti tepat;
- 7) Perlu adanya komitmen secara menyeluruh bagi pengukuran performan kualiti dan perbaikannya;
- 8) Program-program pengukuran dan perbaikan kualiti semestinya boleh dihuraikan dalam batas-batas yang jelas sehingga tidak bertindih dengan program yang lain.

Berdasarkan prinsip-prinsip pengukuran kualiti spertimana

dihuraikan di atas, maka pengukuran kualiti boleh dibuat pada 3 tahap, yakni pada tahap proses, tahap *output*, dan tahap *outcome*.

Pengukuran pada tahap proses dibuat pada setiap langkah atau aktiviti dalam proses. Tujuannya iaitu untuk mengenal pasti perilaku yang mengatur setiap langkah dalam proses dan menggunakan ukuran-ukuran ini untuk mengaal operasi serta memperkirakan *output* perkhidmatan yang akan dihasilkan. Pengukuran pada tahap *output* dibuat dengan mengukur karakteristik *output* perkhidmatan yang dihasilkan berbanding spesifikasi karakteristik yang diinginkan oleh masyarakat pengguna jasa perkhidmatan. Beberapa contoh pengukuran pada tahap *output* adalah kesesuaian *output* dengan keinginan masyarakat, tahap efektiviti dan efisiensi produk, kualiti dari produk yang dihasilkan, dan lain-lain. Manakala pengukuran pada tahap *outcome* adalah bagi mengukur bagaimana sepatutnya sesuatu produk memenuhi keperluan dan ekspektasi pelanggan.

Oleh itu, mengukur tingkat kepuasan pelanggan bererti mengukur tingkat kepuasan pengguna jasa perkhidmatan dalam menggunakan produk yang disediakan. Pengukuran pada tahap *outcome* merupakan tingkat tertinggi dalam pengukuran kualiti perkhidmatan. Beberapa contoh ukuran pada tahap *outcome* adalah banyaknya keluhan pelanggan yang diterima, tingkat ketepatan masa penyerahan produk sesuai dengan masa yang dijanjikan, dan sebagainya. Perkhidmatan awam sudah semestinya memperhatikan kualiti perkhidmatan kerana perkhidmatan yang baik adalah awal bagi tum-

buhnya kepercayaan masyarakat kepada kerajaan dan seterusnya ianya akan menjadi penentu pemberdayaan masyarakat.

Mengikut Zeithaml-Parasuraman-Berry²², pengukuran kualiti perkhidmatan awam didasarkan pada 5 indikator:

- 1) *Tangibles*, iaitu kualiti perkhidmatan fasiliti fizikal pejabat, ruang menunggu, dan lain-lain;
- 2) *Reliability*, iaitu kebolehan dan keandalan bagi menyediakan perkhidmatan yang dipercayai;
- 3) *Responsiveness*, iaitu kebolehan bagi membantu dan menyediakan perkhidmatan secara cepat dan tepat, serta responsif terhadap keinginan pelanggan;
- 4) *Assurance*, iaitu kebolehan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan dan menumbuhkan kepercayaan pelanggan;
- 5) *Empathy*, iaitu sikap tegas tetapi penuh perhatian daripada kakitangan (pegawai) terhadap pelanggan.

Kelima-lima indikator inilah yang kemudian ditafsirkan dalam sejumlah tolok ukur Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) bagi menilai kualiti perkhidmatan awam yang diberikan unit perkhidmatan kerajaan. IKM adalah data dan maklumat mengenai tahap kepuasan masyarakat yang diperolehi daripada hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif ke atas

²²Zeithaml Valarie A., Parasuraman A., Berry Leonard L. 1990. *Servequal: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality*. New York: McGraw-Hill Internasional Editions.

pendapat masyarakat dalam memperoleh perkhidmatan daripada penyelenggara perkhidmatan awam dengan membandingkan antara harapan dan keperluannya.

Kerajaan Pusat Indonesia melalui Kepmenpan No.25/KEP/M.PAN/2/2004 telah menyusun 14 indikator standard penilaian IKM yang mesti dilakukan oleh instansi (agensi) kerajaan untuk menilai prestasi perkhidmatan awam di pelbagai agensi kerajaan yang mencakupi: prosedur perkhidmatan; persyaratan perkhidmatan; kejelasan petugas perkhidmatan; kedisiplinan petugas perkhidmatan; tanggung jawab petugas perkhidmatan; kemampuan petugas perkhidmatan; kecepatan perkhidmatan; keadilan mendapatkan perkhidmatan; kesopanan dan keramahan petugas; kewajaran kos perkhidmatan; kepastian kos perkhidmatan; kepastian jadual perkhidmatan; keselesaan perekitaran; serta keamanan perkhidmatan.

Elemen standard pengukuran kepuasan ini dipandang cukup representatif bagi mengukur kelima-lima dimensi kualiti perkhidmatan awam sebagaimana dikemukakan oleh Parasuraman dkk. Perkhidmatan awam sebagai salah satu bentuk barangan awam (*public goods*) yang diberikan kerajaan sudah sepatutnya diimbangi dengan kualiti perkhidmatan yang baik, sehingga masyarakat akan meletakkan kepercayaan

kepada kerajaan. Perkhidmatan awam yang cekap tentunya akan menghasilkan kepuasan masyarakat terhadap prestasi kerja kerajaan, yang selanjutnya akan mendorong masyarakat bagi mendukung dan mentaati kerajaan berasaskan kesedaran dan kesukarelaan, bukan kerana paksaan.

F. Penutup

Berdasarkan huraian di atas, boleh disimpulkan bahawa dalam menentukan kualiti perkhidmatan awam sangat dipengaruhi oleh faktor struktur organisasi, kemampuan kakitangan kerajaan dan sistem perkhidmatan. Ketiga faktor ini saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan dalam ikut menentukan tinggi rendahnya dan baik buruknya suatu perkhidmatan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Kualiti perkhidmatan awam mempunyai indikator ketepatan waktu, kemudahan dalam pengajuan, akurasi perkhidmatan yang bebas dari kesalahan dan biaya perkhidmatan. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem perkhidmatan. Semakin baik faktor struktur organisasi, kemampuan aparat dan sistem perkhidmatan maka kualiti perkhidmatan awam akan semakin baik pula dan semakin dapat memuaskan masyarakat sebagai pengguna hasil perkhidmatan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Dwiyanto, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Engel, James F. Roger, D. Blacwell. and Minsard, Paul W. 1994. *Perilaku Konsumen*. Jakarta: Binarupa Aksara.

- Festinger.1957. *A theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford Press.
- Harbani Pasolong. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Penerbit Alfabeta.
- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenpan) Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*. Jakarta: Kemenpan RI.
- Kotler, Philip. 2005. *Manajemen Pemasaran*. Jakarta: Indeks
- Kotler. 2004. *Dasar-dasar Pemasaran*. Jakarta: PT Indeks Kelompok Gramedia.
- Oliver, R. 1997. *Satisfaction: A Behavioral Perspective on the Consumer*. Boston: McGraw-Hill.
- Purnomo, Hari. 2003. *Pengantar Teknik Industri*. Edisi Pertama. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- Sunarto. 2003. *Perilaku Konsumen*. Yogyakarta: AMUS Jogjakarta dan CV. Ngeksigondo Utama.
- Suprianto. 2001. *Pengukuran Tingkat Kepuasan: Untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tjiptono, Fandy. 2007. *Strategi Pemasaran*. Edisi kedua. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Zeithaml Valarie A., Parasuraman A., Berry Leonard L. 1990. *Servequal: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality*. New York: McGraw-Hill Internasional Editions.