

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Paradigma baru pelayanan publik menempatkan publik sebagai pengguna jasa dan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan. Sesuai dengan peran pemerintah sebagai pelayan masyarakat, sudah seharusnya pemerintah memantau dan memperhatikan kepuasan dan pendapat masyarakat sebagai pihak yang dilayani. Prinsip ini senada dengan esensi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang kewenangan Pemerintah Daerah (otonomi) dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan peran serta masyarakat.

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia diyakini akan mampu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan memupuk demokrasi. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih luas dari sebelum adanya desentralisasi. Akan tetapi dalam pelaksanaan otonomi daerah ini, diharapkan pemerintah daerah melaksanakannya dengan tanggung jawab berdasarkan tugas dan fungsinya dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Secara teoritik, birokrasi pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu, fungsi pelayanan, fungsi pembangunan, dan fungsi pemerintahan umum (LAN, 2007).

Pemerintah didalam menyelenggarakan pelayanan publik masih relative banyak dijumpai kekurangan sehingga jika dilihat dari segi kualitas belum seperti yang diharapkan masyarakat. Masih munculnya berbagai keluhan masyarakat mengenai pelayanan langsung yang diberikan pemerintah. Keluhan ini bisa dirasakan dan dilihat langsung ketika berada ditempat pelayanan maupun keluhan dan tanggapan masyarakat melalui media. Jika keluhan-keluhan dari masyarakat tidak direspon oleh pemerintah maka akan menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintah sendiri. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik (Men PAN, 2004 : 5).

Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan pemerintah secara umum berdasarkan kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat antara lain dari pengaduan atau keluhan dari masyarakat tentang pelayanan publik, seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang komodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan, sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu, dan biaya) serta masih banyak dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang berindikasi penyimpangan seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme (Suryadi, 2010).

Mengacu pada beberapa uraian di atas buruknya pelayanan publik ini antara lain dikarenakan belum optimalnya transparansi dan

akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah, karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Hakikat pelayanan publik berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor 63 Tahun 2004 adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Hal pokok yang menjadi dasar perlunya otonomi daerah adalah pemerintah daerah harus dapat menyediakan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta masih belum diketahui, padahal Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta melayani kebutuhan siswa dari tingkat TK sampai dengan tingkat SMP baik negeri maupun swasta. Jumlah SMP negeri dan swasta di Kota Yogyakarta sebanyak 57 sekolah, sedangkan jumlah SD negeri dan swasta di Kota Yogyakarta sebanyak 202 sekolah. Berdasarkan pada hasil *pra survey* tanggal 1 November 2016 pada bagian ini belum terdapat denah yang mempermudah para pengguna layanan untuk menuju ke bagian ini. Sarana dan pra sarana juga belum maksimal seperti belum adanya papan informasi yang memuat persyaratan teknis dan administrative serta informasi yang perlu disampaikan kepada masyarakat. Informasi yang diumumkan hanya ditempelkan pada pintu di bagian ini.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas perlu adanya penelitian untuk membahas persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas maka rumusan persoalan dalam penelitian ini adalah “Bagaimana persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta?”

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan untuk mengembangkan teori ilmu sosial dan ilmu politik, terutama masalah yang berhubungan dengan persepsi dan kualitas pelayanan publik.

### **2. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis yang diharapkan bisa diberikan dalam penelitian ini adalah dapat menambah pengetahuan bagi masyarakat tentang kualitas pelayanan publik.

## E. Kerangka Dasar Teori

### 1. Persepsi

Persepsi merupakan tanggapan atau penerimaan langsung dari seseorang. Menurut Jalaludin Rackhmat (2011: 50) persepsi merupakan pengalaman tentang obyek, peristiwa, atau hubungan-hubungan yang diperoleh dengan menyimpulkan informasi dan menafsirkan pesan. Sedangkan menurut Bimo Walgito (2002: 87) persepsi merupakan suatu proses yang didahului penginderaan yaitu proses stimulus oleh individu melalui proses sensoris. Namun proses itu tidak berhenti begitu saja, melainkan stimulus tersebut diteruskan dan proses selanjutnya merupakan proses persepsi. Sedangkan menurut Miftah Thoha (2008) persepsi pada hakikatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman.

Persepsi dapat disimpulkan sebagai suatu proses penginderaan, stimulus yang diterima oleh individu melalui alat indera yang kemudian diinterpretasikan sehingga individu dapat memberikan pandangan, memahami dan dapat mengartikan tentang stimulus yang diterimanya. Proses menginterpretasikan ini biasanya dipengaruhi oleh pengalaman dan proses belajar individu.

Bimo Wagito (2002) menyatakan bahwa proses terjadinya persepsi bila objek menimbulkan stimulus, dan stimulus mengenai alat indera atau *receptor*. Proses stimulus mengenai alat indera diteruskan oleh syaraf sensorik ke otak. Proses ini disebut pusat kesadaran sehingga individu

menyadari apa yang dilihat, atau apa yang di dengar, atau apa yang diraba. Proses yang terjadi dalam otak atau pusat kesadaran inilah yang disebut psikologis. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa taraf akhir dari proses adalah individu menyadari tentang misalnya apa yang dilihat, diraba, didengar yaitu stimulus yang diterima melalui indera. Proses ini merupakan proses akhir dari persepsi dan merupakan persepsi sebenarnya. Respon sebagai akibat dari persepsi dapat diambil oleh individu dalam berbagai bentuk. Dalam proses persepsi pun perlu adanya perhatian sebagai langkah persiapan dalam persepsi itu. Hal tersebut karena keadaannya menunjukkan bahwa individu tidak hanya di kenai satu stimulus saja, tetapi dikenai berbagai macam stimulus yang ditimbulkan karena keadaan sekitarnya. Namun demikian tidak semua stimulus mendapatkan respon individu untuk persepsi.

Manusia tidak lepas dari kegiatan berpersepsi, hampir setiap hari manusia berpersepsi seperti persepsi ketika berkomunikasi dengan masyarakat, mengurus perizinan, bertemu dengan petugas instansi dan sebagainya. Dedi Mulyana (2005:171) menyebutkan secara garis besar persepsi manusia dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

- a. Persepsi terhadap obyek (lingkungan fisik); sifat-sifat luar, sedangkan persepsi terhadap orang menaggapi sifat-sifat luar dan dalam (perasaan, motif, harapan, dan sebagainya). Orang akan mempersepsi anda pada saat anda mempersepsi mereka. Dengan kata lain, persepsi terhadap manusia bersifat interaktif.

- b. Persepsi terhadap manusia; melalui lambing-lambang fisik, sedangkan persepsi terhadap orang melalui lambing-lambang verbal dan nonverbal. Orang lebih aktif daripada kebanyakanobyek dan leih sulit diramalkan.

Sedangkan faktor-faktor yang dapat menimbulkan adanya persepsi menurut Miftah Thoha (2008) yaitu karena adanya dua faktor baik internal maupun eksternal. Faktor internal antaranya tergantung pada proses pemahaman sesuatu termasuk didalamnya sistem nilai tujuan, kepercayaan, dan tanggapannya terhadap hasil yang dicapai. Faktor eksternal berupa lingkungan. Kedua faktor ini menimbulkan persepsi karena didahului oleh suatu proses yang dikenal dengan komunikasi. Komunikasi timbul karena seseorang ingin menyampaikan informasi kepada orang lain. Informasi ini membuat seseorang sama pengertiannya dengan orang lain dan ada kemungkinan berlainan, karena informasi yang dikomunikasikan tersebut membuat orang-orang mempunyai kesamaan dan perbedaan pengertian. Kesamaan dan perbedaan ini disebabkan persepsi orang-orang yang terlibat proses komunikasi tersebut. Sebagai salah satu alasan mengapa persepsi demikian penting dalam hal menafsirkan keadaan sekeliling kita adalah bahwa kita masing-masing mempersepsi, tetapi mempersepsi secara berbeda. Persepsi merupakan sebuah proses yang hamper bersifat otomatis, dan bekerja dengan cara yang hampir serupa pada masing-masing individu, tetapi sekalipun demikian secara tipikal menghasilkan persepsi-persepsi yang berbeda-beda. Dimana, kita dapat memperluas tentang sebagai mekanisme melalui stimuli lingkungan, termasuk didalamnya upaya-upaya komunikasi,

hingga dicapai kesimpulan bahwa persepsi teramat penting bagi pemahaman dan terbentuknya perilaku.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya persepsi, sebagai berikut (Jalaludin Rakhmat, 2011:54), yaitu:

a. Faktor-faktor fungsional

Faktor fungsional berasal dari kebutuhan, pengalaman masa lalu dan hal-hal lain yang termasuk apa yang disebut sebagai faktor-faktor personal. Krech dan Crutchfield (Jalaludin Rakhmat, 2011:55) merumuskan dalil persepsi bersifat selektif secara fungsional. Dalil ini berarti bahwa obyek-obyek yang mendapat tekanan dalam persepsi biasanya obyek-obyek yang memenuhi tujuan individu yang melakukan persepsi.

b. Faktor-faktor struktural

Faktor-faktor struktural yang menentukan persepsi berasal dari luar individu, seperti lingkungan, budaya, hukum yang berlaku, nilai-nilai dalam masyarakat sangat berpengaruh terhadap seseorang dalam mempersepsikan sesuatu.

Persepsi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pemberian arti masyarakat pengguna layanan tentang kualitas pelayanan pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Dimana sudah menjadi tanggung jawab Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

## **2. Pelayanan Publik**

Menurut Undang Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yaitu :Pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan dalam rangka pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, jasa dan lainnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut AG. Subarsono (Agus Dwiyanto, 2005:141) pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan akta kelahiran, pembuatan KTP, akta nikah, akta kematian, sertifikat. Sedangkan Departemen Dalam Negeri (2004) menyebutkan bahwa "Pelayanan Publik adalah Pelayanan Umum" dan mendefinisikan "Pelayanan Umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa". Menurut Joko Widodo (2001: 131) Pelayanan Publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pengertian pelayanan dan pelayanan publik di atas dapat disimpulkan sebagai pemberian pelayanan (melayani) yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah) sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat.

Pelayanan publik sebagai salah satu tujuan organisasi pemerintahan, merupakan problem pemerintahan yang tidak pernah dapat memperoleh pertautan secara maksimal dengan tingkat penerimaan dari masyarakat. Secara sederhana Sedarmayati (2004) menjelaskan bahwa pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan yang bersifat sederhana, terbuka, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau. Menurut Jacobalis (2009) kualitas pelayanan mempunyai lima dimensi, yaitu:

- a. Keandalan (*reliability*) adalah kemampuan yang dapat diandalkan, akurat dan konsisten dalam mengerjakan layanan sesuai dengan yang diinginkan pelanggan (konsumen);
- b. Daya tanggap (*responsiveness*) adalah kemauan untuk memberikan layanan dan membantu pelanggan dengan segera;
- c. Kepastian (*assurance*) adalah tindakan dari pemberi layanan yang mampu menumbuhkan dan mendorong timbulnya rasa yakin dan percaya kepada pelanggan;

- d. Empati (*empathy*) adalah keseriusan dan ketulusan dalam melayani pelanggan;
- e. Keberwujudan (*tangible*) adalah kualitas layanan yang diungkapkan dalam prosedur yang tersedia, mudah didapat dan dimengerti dan fasilitas layanan yang memadai bagi pelanggan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Parasuraman, Zeithami dan Berry diidentifikasi 10 (sepuluh) faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan publik (Tjiptono, 2005), yaitu :

1. *Reliability*/keandalan, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).
2. *Responsiveness*/ketanggapan, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.
3. *Competence*/kompetensi, artinya setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan pelayanan tertentu.
4. *Access*/akses, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui.
5. *Courtesy*/kesopanan, meliputi sikap sopan santun, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para contact person/pihak yang berhubungan.
6. *Communication*/komunikasi, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.
7. *Credibility*/kepercayaan, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya.
8. *Security*/keamanan, yaitu aman dari bahaya, risiko, keragu-raguan.

9. *Understanding/knowing the customer* (memahami/mengetahui pelanggan) yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
10. *Tangibles/bukti*, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa.

Menurut LAN (2007), kriteria-kriteria pelayanan tersebut antara lain:

- a. *Kesederhanaan*, yaitu bahwa tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.
- b. *Reliabilitas*, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
- c. *Tanggung jawab dari para petugas pelayanan*, yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
- d. *Kecakapan para petugas pelayanan*, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
- e. *Pendekatan kepada pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas*. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau internet. Oleh karena itu, lokasi dari fasilitas dan operasi pelayanan juga harus diperhatikan.
- f. *Keramahan*, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya

diperlukan jika pelanggan termasuk dalam konsumen konkret. Sebaliknya, pihak penyedia layanan tidak perlu menerapkan keramahan yang berlebihan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.

- g. *Keterbukaan*, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gamblang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.
- h. *Komunikasi antara petugas dan pelanggan*. Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperolehnya dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.
- i. *Kredibilitas*, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia.
- j. *Kejelasan dan kepastian*, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.
- k. *Keamanan*, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.

- l. *Mengerti apa yang diharapkan pelanggan.* Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.
- m. *Kenyataan,* meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenalan dan fasilitas penunjang lainnya.
- n. *Efisien,* yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
- o. *Ekonomis,* yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/MPAN/7/2003 Tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, terdapat 10 prinsip pelayanan umum, yaitu sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan

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

- b. Kejelasan

- 1) Persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik

2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik

3) Rincian biaya pelayanan public dan tata cara pembayaran

c. Kepastian waktu

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

d. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

e. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa amandan kepastian hukum.

f. Tanggungjawab

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

g. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja

Peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

h. Kemudahan akses

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

i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

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

j. Kenyamanan

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

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penyusunan prinsip dan standar pelayanan publik tersebut dipakai sebagai pedoman dalam pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan dapat dijadikan indikator penilaian terhadap kualitas pelayanan yang telah diberikan. Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapat pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan proses yang memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat sebagai pengguna pelayanan. Pada layanan yang berupa jasa, kualitas pelayanan lebih dilihat dari elemen struktur dan proses (Powers 2002). Elemen struktur merujuk pada karakteristik yang nampak dari suatu sistem pelayanan, sedangkan elemen proses merujuk pada interaksi yang terjalin antara pelanggan dan pemberi pelayanan. Elemen struktur

suatu pelayanan menyangkut lingkungan dan fasilitas fisik dimana pelayanan tersebut terjadi, contohnya yaitu kelengkapan fasilitas, kebersihan, kenyamanan ruang, dekorasi, parkir, dan lain-lain (Fottler et al. dalam Powers 2002). Elemen proses didasarkan pada interaksi antara pelanggan dengan pemberi layanan di dalam lingkungan pelayanan, meliputi antara lain : responsifitas, keramahan, komunikasi, dan lain-lain (Reidenbach et al. dalam Powers 2002).

### **3. Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah harus memperhatikan kepuasan dari penerima pelayanan. Dalam hal ini terdapat beberapa pendapat tentang kualitas pelayanan seperti yang dikutip oleh Fandy Tjiptono (2005: 11) yaitu:

a. Josep M. Juran

Juran mendefinisikan kualitas sebagai kecocokan pemakaian (*fitness for use*). Definisi ini menekankan pada pemenuhan harapan konsumen.

b. Philip B. Crosby

Crosby mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian individual terhadap persyaratan atau tuntutan.

c. W. Edward Deming

Deming mendefinisikan kualitas sebagai upaya yang menjadi kebutuhan dan keinginan konsumen.

d. Taguchi

Mendefinisikan kualitas sebagai keinginan yang ditimbulkan oleh suatu produk bagi masyarakat setelah produk itu diterima, selain kerugian-kerugian yang disebabkan fungsi intrinsik produk.

Kualitas pelayanan merupakan upaya pemerintah untuk menciptakan kepuasan bagi para pengguna pelayanan, jika pengguna pelayanan merasa puas dengan pelayanan yang telah diterima dapat disimpulkan bahwa pemerintah telah memberikan pelayanan yang sesuai dengan tugas pemerintah. Goetsch dan Davis yang diterjemahkan Fandy Tjiptono (2005: 101) membuat definisi mengenai kualitas sebagai berikut: "Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan."

Berdasarkan beberapa definisi kualitas pelayanan di atas dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah suatu kemampuan untuk menyesuaikan antara keinginan atau tuntutan penerima (masyarakat) pelayanan dengan pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan sesuai dengan syarat yang telah ditentukan.

Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan pemerintah umumnya kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan atau keluhan dari masyarakat kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan pra sarana pelayanan, sehingga tidak

menjamin kepastian (hukum, waktu, dan biaya) serta masih banyak dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang berindikasi penyimpangan dan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Dengan demikian kerangka konsep penelitian ditujukan untuk merancang konstruksi birokrasi sebagai pelayanan *publik civil servants* yang berposisi sebagai pengabdian rakyat.

Kehendak kolektif untuk membangun pelayanan publik yang mengimplementasikan prinsip-prinsip *good local governance* dengan tingkat profesionalitas tinggi tentunya mutlak diformulasikan dalam bentuk aturan atau pedoman aturan pelaksana lebih lanjut (*public policy*). Penyelenggaraan pelayanan publik oleh aparatur pemerintah masih terlihat banyak kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat masih terdapat banyak keluhan masyarakat yang disampaikan sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Mengingat salah satu fungsi aparatur pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Pelayanan kepada masyarakat atau yang biasa disebut pelayanan publik dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan aparat untuk membantu masyarakat dalam bentuk administrasi maupun jasa yang dilaksanakan dalam mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat. Sikap pelayanan yang diharapkan tertanam pada diri para pegawai adalah sikap yang baik, ramah, penuh simpatik, dan mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap organisasi pemerintah. Masyarakat akan memberi penilaian dari kesan pertama dalam berhubungan dengan orang-

orang yang terlibat dalam memberikan pelayanan. Dengan demikian pelayanan prima adalah upaya maksimal yang mampu diberikan oleh petugas pelayanan dari untuk memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat, sehingga tercapai suatu kepuasan. Hakikat pelayanan prima itu sendiri adalah kemampuan maksimum seseorang melalui sentuhan kemanusiaannya dalam melayani atau berhubungan dengan orang lain.

## **F. Definisi Konseptual**

### **1. Persepsi**

Persepsi adalah penafsiran berdasarkan data-data yang diperoleh dari lingkungan yang diserap oleh indera manusia sebagai pengambilan inisiatif dari proses komunikasi (Walgito, 2002). Sedangkan yang dimaksud dengan masyarakat adalah sekelompok manusia yang hidup dalam satu kesatuan dalam tatanan sosial masyarakat. Masyarakat juga merupakan setiap kelompok manusia yang telah cukup lama hidup dan bekerja sama sehingga mereka itu dapat mengorganisasikan dirinya dan berpikir tentang dirinya sebagai kesatuan sosial dengan batas-batas tertentu (Widodo, 2001). Dari pengertian tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa masyarakat merupakan sekelompok manusia yang hidup secara bersama-sama dan saling berhubungan, artinya bahwa setiap individu manusia yang satu sadar akan adanya individu yang lain dan memperhatikan kehadiran individu tersebut. Berdasarkan uraian mengenai persepsi dan masyarakat maka peneliti memberikan defenisi bahwa persepsi masyarakat adalah sebuah proses dimana sekelompok individu

yang hidup dan tinggal bersama dalam wilayah tertentu, memberikan tanggapan terhadap hal-hal yang dianggap menarik dari lingkungan tempat tinggal mereka.

## **2. Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan publik yaitu suatu rangkaian kerja atau kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang kepadamasyarakat dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masing-masing individu dalam rangka memberikan kepuasan kepada orang lain (Dwiyanto, 2005). Kualitas pelayanan publik merupakan suatu bentuk pelayanan yang memberikan sesuatu yang terbaik bagimasyarakat (pelanggan) dengan memperhatikan unsur-unsur dari pelayanan prima itu sendiri, sehingga masyarakat merasa puas atas pelayanan yang diberikan oleh pihak yang melayani (Jacobalis, 2009). Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan publik adalah suatu rangkaian kerja atau kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang kepadamasyarakat dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masing-masing individu dalam rangka memberikan kepuasan kepada orang lain, atau dengan kata lain kualitas pelayanan publik merupakan suatu bentuk pelayanan yang memberikan sesuatu yang terbaik bagimasyarakat.

## **G. Definisi Operasional**

Persepsi kualitas pelayanan publik Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta adalah penafsiran masyarakat berdasarkan data-data yang diperoleh dari

lingkungan yang diserap oleh indera manusia terhadap rangkaian kerja atau kegiatan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta kepadamasyarakat dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masing-masing individu dalam rangka memberikan kepuasan kepada orang lain. Indikator persepsi kualitas pelayanan publik berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Parasuraman, Zeithami dan Berry diidentifikasi 10 (sepuluh) faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan publik (Tjiptono, 2005), yaitu:

1. *Reliability*/keandalan mencakup dua hal pokok yaitu:
  - a. Konsistensi kerja (*performance*) dari pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.
  - b. Kemampuan untuk dipercaya (*dependability*) dari pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.
2. *Responsiveness*/ketanggapan meliputi:
  - a. Kemauan pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.
  - b. Kesiapan pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.
3. *Competence*/kompetensi meliputi:
  - a. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta memiliki keterampilan yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan.
  - b. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta memiliki pengetahuan yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan.
4. *Access*/akses meliputi:
  - a. Kemudahan pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk dihubungi

- b. Kemudahan pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk ditemui.
5. *Courtesy/kesopanan* meliputi:
- a. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta bersikap sopan santun dalam memberikan pelayanan.
  - b. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mempunyai sikap ramah dalam memberikan pelayanan.
6. *Communication/komunikasi* meliputi:
- a. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mudah dipahami
  - b. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.
7. *Credibility/kepercayaan* meliputi:
- a. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mempunyai sifat jujur
  - b. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dapat dipercaya.
8. *Security/keamanan* meliputi:
- a. Petugas keamanan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dapat memberikan rasa aman kepada pelanggan.
  - b. Petugas keamanan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dapat mengatasi keragu-raguan dari pelanggan.
9. *Understanding/knowing the customer* meliputi:
- a. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta memahami keinginan pelanggan.
  - b. Pegawai Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta memahami kebutuhan pelanggan.

10. *Tangibles*/bukti meliputi:

- a. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mempunyai fasilitas fisik yang memadai.
- b. Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mempunyai peralatan yang lengkap.

## **H. Metode Penelitian**

### **1. Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif pendekatan kualitatif. Penelitian ini mendeskripsikan data yang diperoleh dari hasil penelitian mengenai persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Data dihimpun dengan pengamatan yang seksama, mencakup deskripsi dalam konteks yang mendetil disertai catatan-catatan hasil wawancara yang mendalam, serta hasil analisis dokumen dan catatan.

### **2. Tempat dan Waktu Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada bulan Februari – Maret 2017.

### **3. Responden Penelitian**

Responden penelitian ini adalah masyarakat pengguna layanan yang mudah ditemui di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Dalam hal ini pemilihan responden penelitian mengambil teknik *insidental sampling* yakni pemilihan responden penelitian yang mudah ditemui pada tempat penelitian.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Observasi

Observasi merupakan kegiatan pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala yang tampak pada penelitian. Fokus observasi dilakukan terhadap tiga komponen utama yaitu ruang waktu, aktor (pelaku), dan aktifitas (kegiatan). Observasi dilakukan dengan cara mengamati secara langsung terhadap subyek maupun obyek penelitian untuk mendapatkan data yang relevan. Pada penelitian ini, pengamatan dilakukan di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

b. Wawancara

Wawancara dalam penelitian ini digunakan untuk memperoleh data tentang persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Wawancara dilakukan langsung kepada masyarakat pengguna layanan yang datang untuk menggunakan pelayanan pada Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk mengetahui dan mengungkapkan tentang persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik.

c. Dokumentasi

Dalam penelitian ini dokumentasi berupa profil Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, prosedur pelayanan, daftar pegawai,

struktur organisasi, catatan serta data-data tertulis yang dapat digunakan sebagai data pada penelitian.

Menurut Sugiyono (2005:60), *skala likert* adalah skala yang digunakan untuk mengukur sikap, pendapat, dan persepsi seseorang atau sekelompok orang tentang fenomena sosial. Dengan *skala likert* variabel yang akan diukur dijabarkan menjadi indikator variabel, kemudian indikator tersebut dijadikan titik tolak untuk menyusun item-item yang dapat berupa pernyataan atau pertanyaan. Pemberian skornya adalah sebagai berikut:

TB	= tidak baik;	skor = 1
KB	= kurang baik;	skor = 2
B	= baik;	skor = 3
SB	= sangat baik;	skor = 4

## **5. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah proses penyusunan transkrip wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain yang diakumulasikan untuk mengerti tentang subyek kemudian mempublikasikan hasil penelitian. Menurut Milles and Huberman (1992:16) data yang telah dikumpulkan dalam aneka macam cara (observasi, wawancara, dan dokumentasi) kemudian dianalisis melalui tiga tahapan yaitu meliputi reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

a. Pengumpulan Data

Data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara dan dokumentasi dicatat dalam catatan lapangan yang berisi tentang apa yang dilihat, didengar, dirasakan, disaksikan, dialami, dan juga temuan tentang apa yang dijumpai selama penelitian dan merupakan bahan rencana pengumpulan data.

b. Reduksi Data

Menyeleksi, memfokuskan menyederhanakan dan mengabstraksi catatan lapangan. Reduksi data merupakan kegiatan merangkum catatan-catatan lapangan dengan memilah hal-hal yang pokok yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, rangkum catatan-catatan lapangan itu kemudian disusun secara sistematis agar memberikan gambaran yang lebih tajam serta mempermudah pelacakan kembali apabila sewaktu-waktu data diperlukan kembali.

c. Penyajian Data

Data yang telah disusun dari hasil reduksi data, kemudian disajikan dalam bentuk teks, kemudian dideskripsikan dalam bentuk narasi yang memungkinkan simpulan penelitian dapat dilakukan. Penyajian data berguna untuk melihat gambaran keseluruhan hasil penelitian, dari hasil reduksi data dan penyajian data itulah selanjutnya peneliti dapat menarik kesimpulan data memverifikasikan sehingga menjadi kebermaknaan data.

d. Penarikan Kesimpulan

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat semantaraan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten pada saat ke lapangan untuk mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Sehingga dengan kesimpulan ini diharapkan dapat menemukan temuan baru yang sebelumnya belum ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih belum jelas, sehingga setelah diteliti menjadi jelas. Kesimpulan dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.