

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Istilah Pelayanan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di jelaskan bahwa pelayanan dapat diartikan sebagai usaha untuk melayani kebutuhan orang lain, sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Pelayanan sangat berkaitan erat dengan masyarakat sehingga pelayanan lebih dikenal dengan istilah pelayanan publik. Istilah publik berasal dari bahasa inggris *public* yang berarti masyarakat umum dan negara. Kata publik dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai umum orang banyak dan ramai. Maka Pelayanan Publik menurut Poltak Sinambela (2006:5) dapat diartikan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat. Senada dengan hal itu, Moenir (dalam Kurniawan, 2005:7) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi

kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Selain itu dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 menyebutkan juga 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. Yang dimaksud dengan penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintahan. Oleh sebab itu, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan kepada orang lain atau masyarakat sesuai dengan haknya oleh penyelenggara pelayanan publik atau negara sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Hakikat dan Standar Pelayanan Publik

Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 menyatakan bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Oleh karena itu, dengan adanya keputusan ini pemerintah sebagai pelaku pelayanan publik hendaknya selalu harus memberikan kualitas pelayanan yang prima kepada masyarakatnya.

3. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik menurut Kepmenpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 dapat diklasifikasikan:

- a. Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik

misalnya status kewarganegaraan, sertifikat, akta kelahiran dan kematian, Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), dan sebagainya.

- b. Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk barang yang digunakan oleh publik, seperti telepon, listrik, air, dan sebagainya.
- c. Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, pos, dan sebagainya.

Berdasarkan klasifikasi pelayanan publik tersebut pelayanan yang diberikan Terminal Penumpang Gapura Surya Nusantara Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya termasuk dalam klasifikasi pelayanan jasa karena pada dasarnya PT Pelindo III (Persero) Cabang Tanjung Perak Surabaya merupakan perusahaan yang bergerak di bidang penyediaan fasilitas jasa transportasi laut dan juga pelabuhan. yang prima kepada masyarakatnya.

4. Konsep dan Definisi Jasa

Menurut Kotler (dalam Wijaya, 2011:150), menyebutkan bahwa jasa atau pelayanan adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Pendapat yang sama juga dilontarkan oleh Sumayang (dalam Wijaya, 2011:150), yang menyatakan bahwa jasa adalah sesuatu yang diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan, sehingga jasa merupakan akibat yang dapat dirasakan

setelah tindakan dilakukan. Ia juga mengatakan bahwa jasa terdiri dari aktivitas kerja sama yang berupa hubungan sosial antara produsen dan konsumen. Dengan demikian, keluaran dari usaha jasa pada dasarnya tidak berwujud. Jasa juga bukan merupakan barang. Jasa merupakan proses atau aktivitas kerja sama yang tidak berwujud dan merupakan perbuatan yang ditawarkan oleh satu orang atau kelompok kepada orang lain.

5. Karakteristik Jasa

Jasa itu sendiri pada dasarnya memiliki beberapa karakteristik, dalam hal ini Kotler (dalam Wijaya, 2011:150), telah mengemukakan beberapa karakteristik jasa, diantaranya adalah sebagai berikut:

a. *Intangible* (tidak berwujud).

Jasa mempunyai sifat tidak berwujud, tidak dapat dirasakan dan dinikmati sebelum dibeli oleh konsumen.

b. *Inseparability* (tidak dapat dipisahkan).

Pada umumnya jasa diproduksi dan dirasakan pada waktu bersamaan dan apabila dikehendaki oleh seseorang untuk dirasakan kepada pihak lainnya, maka dia akan tetap merupakan bagian jasa tersebut.

c. *Variability* (bervariasi).

Jasa senantiasa mengalami perubahan, tergantung pada siapa penyedia jasa, penerima jasa, dan kondisi ketika jasa tersebut diberikan.

d. *Perishability* (tidak tahan lama).

Daya tahan jasa tergantung pada situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor. Berdasarkan beberapa karakteristik jasa yang telah disebutkan oleh Kotler tersebut dapat disimpulkan bahwa karakteristik jasa pada dasarnya memiliki 4 karakteristik pokok yaitu sesuatu yang tidak berwujud, tidak bisa dirasakan dan dinikmati sebelum dibeli oleh konsumen, kemudian sesuatu yang tidak dapat dipisahkan dari sifat dasarnya, bervariasi, dan tidak tahan lama tergantung pada situasi yang diciptakan oleh berbagai faktor yang mempengaruhi.

2.2. Kualitas

1. Definisi Kualitas

Kualitas memiliki banyak definisi dan makna yang berbeda-beda. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kualitas didefinisikan sebagai tingkat baik buruknya sesuatu, sedangkan menurut Joseph Juran (dalam Yuri dan Nurcahyo, 2013:11) mendefinisikan kualitas sebagai "*fitness for purpose*" definisi ini didasari oleh definisi kualitas itu sendiri, dimana dapat diartikan sebagai "memenuhi persyaratan" atau "kesesuaian terhadap kebutuhan". Pengertian lain menyebutkan bahwa kualitas adalah kepuasan pelanggan sepenuhnya (*full customer satisfaction*) yang dikemukakan oleh Feigenbaum (dalam Nasution, 2004:41), pendapat tersebut mengandung arti bahwa suatu layanan akan berkualitas apabila dapat memberikan kepuasan sepenuhnya kepada pelanggan. Kemudian menurut *The International Standards Organization* (ISO), kualitas adalah "totalitas fitur-fitur dan

karakteristik-karakteristik dari produk atau layanan yang berpengaruh pada kemampuan untuk memenuhi kebutuhan tertentu atau kebutuhan yang tersirat". Maka dari pendapat para ahli tersebut dapat disimpulkan terkait pengertian istilah kualitas yaitu tingkat baik buruknya sesuatu ataupun dapat diartikan juga sebagai derajat kesesuaian suatu produk ataupun layanan yang sesuai dengan kebutuhan atau persyaratan.

2. Kualitas Jasa/Layanan

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu pelayanan publik dituntut untuk memberikan kualitas pelayanan yang prima kepada masyarakat ataupun konsumen sesuai dengan haknya. Dengan melihat pengertian istilah kualitas dan jasa yang telah disimpulkan pada pemaparan sebelumnya, bahwa istilah kualitas merupakan tingkat baik buruknya sesuatu ataupun dapat diartikan juga sebagai derajat kesesuaian suatu produk ataupun layanan yang sesuai dengan kebutuhan atau persyaratan. Sementara istilah jasa merupakan proses atau aktivitas kerja sama yang tidak berwujud dan merupakan perbuatan yang ditawarkan oleh satu orang atau kelompok kepada orang lain. Maka dapat disimpulkan terkait pengertian kualitas jasa/layanan dengan mengacu pada pengertian kualitas dan jasa tersebut, yaitu kualitas jasa merupakan ukuran seberapa bagus tingkat layanan jasa yang diberikan oleh pemberi layanan kepada para konsumen yang mampu memenuhi dan melebihi harapan konsumen. Hal ini juga sesuai dengan pendapat Lewis dan Booms (dalam Wijaya, 2011:152), yang menyebutkan

bahwa kualitas jasa adalah ukuran seberapa Bagus tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan ekspektasi pelanggan.

3. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan (*service quality*) telah hampir menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa publik, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik. Untuk mengetahui bagaimana kualitas pelayanan jasa pada suatu perusahaan khususnya pada Terminal Penumpang Gapura Surya Nusantara Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya ini penulis menggunakan Teori *Service Quality* dari Tjiptono & Diana. Menurut Tjiptono & Diana (dalam Wijaya, 2011:74) terdapat lima dimensi kualitas jasa yang disebut *Service Quality*.

Lima dimensi kualitas yang dimaksud adalah sebagai berikut:

a. *Realibility* (kehandalan).

Adalah kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.

b. *Responsivness* (Ketanggapan dan kepedulian).

Adalah keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap dan peduli terhadap keluhan atau harapan pelanggan.

c. *Assurance* (Jaminan Kepastian).

Adalah kompetensi yang sedemikian hingga memberikan rasa aman dari bahaya, resiko, atau keraguan dan kepastian yang mencakup pengetahuan, kesopanan dan sikap dapat dipercaya yang dimiliki staf.

d. *Empathy* (Empati).

Adalah sifat dan kemampuan untuk memberikan perhatian penuh kepada pelanggan, kemudahan melakukan kontak, komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan pelanggan secara individual.

e. *Tangible* (Berwujud).

Adalah wujud kenyataan secara fisik yang meliputi fasilitas, peralatan, pegawai dan sarana informasi atau komunikasi.

2.3. Regulasi Uni Eropa Tentang Pelayanan Penumpang Angkutan Laut

Regulasi/standar pelayanan penumpang angkutan laut atau hak-hak penumpang dalam melakukan perjalanan dengan menggunakan kapal laut merupakan pedoman bagi penyelenggaraan terminal penumpang angkutan laut dalam memberikan pelayanan jasa kepada seluruh penumpang kapal laut. Regulasi/standar pelayanan penumpang angkutan laut wajib disediakan dan dilaksanakan oleh penyelenggaraan terminal penumpang angkutan laut di setiap negara yang tergabung dalam Uni Eropa berdasarkan *Regulation (EU) No 1177/2010 Of The European Parliament And Of The Council of 24 November 2010 tentang concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway and amending Regulation (EC) No 2006/2004* yang meliputi:

1. Yang dilakukan perserikatan di bidang transportasi laut harus bertujuan untuk memastikan perlindungan maksimal bagi penumpang yang sebanding dengan moda transportasi lainnya. Selain itu, pelaksanaannya harus mengikuti persyaratan perlindungan konsumen secara umum.
2. Karena penumpang adalah pihak yang paling lemah dalam kontrak transportasi laut, maka semua penumpang harus diberikan perlindungan maksimum. Secara khusus, perjanjian antara penumpang dan kapal tidak dapat dianggap sebagai kontrak transportasi, tujuan dari peraturan ini adalah untuk memberikan kompensasi kepada penumpang dan karyawan apabila terjadi penundaan.
3. Perlindungan penumpang harus mencakup layanan penumpang tidak hanya antara pelabuhan yang terletak di wilayah negara anggota, tetapi juga layanan penumpang antara pelabuhan tersebut dengan pelabuhan di luar wilayah negara anggota.
4. Layanan transportasi laut harus manfaat bagi warga pada umumnya, sehingga penyandang disabilitas, baik yang disebabkan oleh kecacatan, usia atau faktor lainnya, harus memiliki kesempatan untuk menggunakan layanan penumpang kapal laut yang sebanding dengan warga negara lainnya dalam hal mobilitas, kebebasan memilih dan non-diskriminasi.
5. Negara-negara anggota harus mempromosikan penggunaan angkutan umum dan penggunaan tiket terpadu untuk mengoptimalkan penggunaan dan interoperabilitas dari berbagai moda transportasi dan operator.

6. Dalam penjelasan pasal 9 Konvensi PBB telah ditetapkan hak-hak penyandang disabilitas sebanding dengan warga lainnya, agar dapat melakukan perjalanan dengan transportasi laut, kecuali untuk alasan tertentu dengan alasan keselamatan, dan ditetapkan oleh pihak yang berwenang. Mereka harus mendapatkan pelayanan, baik di pelabuhan dan di kapal. Operator harus menyiapkan fasilitas pelayanan sesuai standar Eropa.
7. Dalam menentukan desain pelabuhan baru dan terminal, dan sebagai bagian dari renovasi besar, badan yang bertanggung jawab untuk fasilitas harus memperhitungkan kebutuhan penyandang disabilitas, khususnya berkaitan dengan aksesibilitas.
8. Pelayanan yang diberikan di pelabuhan yang terletak di wilayah suatu Negara Anggota harus, memungkinkan penyandang disabilitas untuk embarkasi dan debarkasi.
9. Dalam memberikan pelayanan kepada penyandang disabilitas, operator harus bekerja sama dengan perwakilan organisasi penyandang disabilitas. Dalam melaksanakannya mereka juga harus memperhitungkan ketentuan yang relevan dari konvensi Internasional dan kode tentang standar pelatihan, sertifikasi dan *Watchkeeping* untuk *Seafarers* serta rekomendasi dari Organisasi Maritim Internasional (IMO).
10. Ketentuan yang mengatur embarkasi penyandang disabilitas harus mengikuti ketentuan umum yang berlaku untuk embarkasi penumpang

yang ditetapkan oleh aturan internasional, perserikatan atau nasional yang berlaku.

11. Pelayanan penumpang transit harus memperhitungkan kebutuhan penumpang, khususnya penyandang disabilitas, untuk menggunakan moda transportasi yang berbeda.
12. Penumpang harus diinformasikan dalam hal pembatalan atau penundaan layanan penumpang atau kapal. Informasi yang akan membantu penumpang untuk membuat pengaturan yang diperlukan dan, jika diperlukan, untuk mendapatkan informasi tentang koneksi alternatif.
13. Ketidaknyamanan yang dialami oleh penumpang karena pembatalan atau penundaan panjang dari perjalanan mereka harus dikurangi. Untuk tujuan ini, penumpang harus cukup melihat dan harus mampu membatalkan perjalanan mereka dan memiliki tiket mereka dikembalikan atau untuk mendapatkan *re-routing* dalam kondisi memuaskan. Akomodasi yang memadai untuk penumpang belum tentu terdiri dari kamar hotel, tetapi juga akomodasi lain yang dibutuhkan penumpang, tergantung khususnya pada keadaan yang berkaitan dengan setiap situasi yang spesifik, kendaraan penumpang dan karakteristik kapal. Dalam hal ini dan dalam kasus-kasus sepatutnya dibenarkan dari keadaan yang luar biasa dan mendesak, operator harus dapat memanfaatkan fasilitas yang relevan yang tersedia, bekerja sama dengan otoritas sipil.
14. Operator harus membayar kompensasi untuk penumpang dalam hal pembatalan atau penundaan layanan penumpang berdasarkan persentase

dari harga tiket, kecuali jika pembatalan atau penundaan terjadi karena kondisi cuaca membahayakan keselamatan operasi kapal atau keadaan yang luar biasa yang tidak bisa dihindari bahkan jika semua langkah yang wajar telah diambil.

15. Operator harus sesuai dengan prinsip yang berlaku umum, menanggung beban untuk membuktikan bahwa pembatalan atau penundaan itu disebabkan oleh kondisi cuaca tersebut atau keadaan yang luar biasa.
16. Kondisi cuaca membahayakan keselamatan operasi kapal harus mencakup, angin kencang, gelombang tinggi, kondisi es yang sulit, angin topan, tornado dan banjir.
17. Keadaan luar biasa harus mencakup, bencana alam seperti kebakaran dan gempa bumi, serangan teroris, perang dan militer atau konflik bersenjata sipil, pemberontakan, militer atau penyitaan ilegal, konflik perburuhan, mendarat sakit apapun, terluka atau orang meninggal, pencarian dan operasi penyelamatan di laut, mengukur diperlukan untuk melindungi lingkungan, keputusan yang diambil oleh badan-badan manajemen lalu lintas atau otoritas pelabuhan, atau keputusan oleh pejabat yang berwenang berkenaan dengan keamanan dan ketertiban masyarakat serta untuk membatalkan keberangkatan.
18. Dengan keterlibatan pemangku kepentingan, asosiasi profesi dan asosiasi pelanggan, penumpang, penyandang disabilitas, operator harus bekerja sama untuk mengadopsi pengaturan di tingkat nasional atau Eropa untuk meningkatkan pelayanan kepada penumpang setiap kali perjalanan

mereka terganggu, terutama dalam hal penundaan yang lama atau pembatalan perjalanan.

19. Mahkamah Eropa telah memutuskan bahwa masalah yang mengarah ke pembatalan atau penundaan dapat ditutupi oleh konsep keadaan yang luar biasa hanya sebatas bahwa terjadi peristiwa diluar situasi normal dan berada di luar kendali operator. Perlu dicatat bahwa kondisi cuaca membahayakan keselamatan operasional kapal memang di luar kendali yang sebenarnya dari operator.
20. Peraturan ini seharusnya tidak mempengaruhi hak-hak penumpang yang ditetapkan oleh Dewan Directive 90/314 / EEC 13 Juni 1990 tentang paket perjalanan, paket liburan dan paket wisata. Peraturan ini tidak harus berlaku dalam kasus di mana sebuah paket tur dibatalkan untuk alasan lain selain pembatalan layanan penumpang atau pelayaran.
21. Penumpang harus sepenuhnya diberitahukan tentang hak-hak mereka di bawah peraturan ini dalam format yang dapat diakses untuk semua orang, sehingga mereka dapat secara efektif melaksanakan hak-hak mereka. Hak penumpang harus mencakup penerimaan informasi mengenai layanan penumpang atau kapal sebelum dan selama perjalanan. Semua informasi penting yang diberikan kepada penumpang juga harus disediakan dalam format yang dapat diakses untuk penyandang disabilitas, dengan bentuk yang dapat diakses seperti memungkinkan penumpang untuk mengakses informasi yang sama dengan menggunakan, misalnya, teks, Braille, audio, video dan / atau format elektronik.

22. Penumpang harus dapat menggunakan hak mereka dengan cara prosedur pengaduan yang tepat dan dapat diakses dilaksanakan oleh operator dan operator terminal di dalam wilayah kompetensi masing-masing.
23. Dengan mempertimbangkan prosedur yang ditetapkan oleh suatu Negara anggota untuk pengajuan pengaduan, keluhan mengenai bantuan di pelabuhan atau di atas kapal sebaiknya ditujukan kepada lembaga atau badan yang ditunjuk untuk penegakan peraturan ini dalam negara anggota di mana pelabuhan embarkasi terletak dan, untuk layanan penumpang dari negara ketiga, di mana pelabuhan debarkasi berada.
24. Negara Anggota harus memastikan kepatuhan dengan Peraturan ini dan menunjuk badan yang berwenang atau badan untuk melakukan pengawasan dan penegakan tugas. Agar hal ini tidak mempengaruhi hak-hak penumpang untuk mencari ganti rugi hukum dari pengadilan di bawah hukum nasional.
25. Instansi yang ditunjuk untuk penegakan peraturan ini harus independen dari kepentingan komersial. Setiap negara anggota harus menunjuk setidaknya satu instansi yang jika diterapkan, harus memiliki kekuatan dan kemampuan untuk menyelidiki keluhan individu dan untuk memfasilitasi penyelesaian sengketa. Penumpang harus berhak menerima balasan dibuktikan dari instansi yang ditunjuk, dalam jangka waktu yang wajar.

26. Negara anggota harus tunduk pada hukum yang berlaku untuk pelanggaran peraturan ini dan memastikan bahwa hukum akan diterapkan. Dan hukuman harus efektif, proporsional, dan beralasan.
27. Karena tujuan dari Peraturan ini, yaitu untuk memastikan perlindungan konsumen/penumpang dan bantuan kepada penumpang di seluruh negara anggota dan untuk memastikan bahwa agen-agen beroperasi di bawah kondisi harmonis, tidak hanya dicapai oleh negara anggota dan karena itu, dengan alasan kepentingan dan dampak dari tindakan, lebih baik dicapai pada tingkat perserikatan, perserikatan dapat mengadopsi langkah-langkah, sesuai dengan prinsip subsidiaritas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Perjanjian tentang Uni Eropa. Sesuai dengan prinsip proporsionalitas sebagaimana diatur dalam Pasal tersebut, Peraturan ini tidak melampaui apa yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut.
28. Penegakan Peraturan ini harus didasarkan pada Peraturan (EC) No 2006/2004 dari Parlemen Eropa dan Dewan 27 Oktober 2004 tentang kerjasama antara otoritas nasional yang bertanggung jawab atas penegakan hukum perlindungan konsumen (Regulasi tentang konsumen perlindungan kerjasama).