

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pelayanan Publik

2.1.1 Pengertian Pelayanan

Istilah Pelayanan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di jelaskan pelayanan sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain. Sedangkan melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang.

Pengertian Pelayanan menurut Kotler dalam Sinambela (2006:4) adalah “setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan keputusan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk secara fisik”.

Sedangkan menurut Lukman dalam Sinambela (2006:5) bahwa Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau masih secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronross dalam Ratminto dan Winarsih (2006:3) :

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/ pelanggan.”

Pelayanan berkaitan erat dengan masyarakat. Sehingga pelayanan lebih dikenal dengan istilah pelayanan publik. Publik berasal dari bahasa inggris *Public*

yang berarti masyarakat umum dan Negara, kata publik dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai umum orang banyak dan ramai. Pelayanan Publik menurut Sinambela (2006:5) adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara Negara.

Pendapat lain mengenai pelayanan umum dikemukakan oleh Moenir (2006:26) adalah :

“keinginan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan factor material, melalui system, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.

Secara Teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah untuk memuaskan masyarakat untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari asas-asas pelayanan public berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor (Kepmen PAN) No. 63 Tahun 2003, dalam Sinambela (2006:5) yaitu :

- a. *Transparasi*, yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. *Akuntabilitas*, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan./
- c. *Kondisional*, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

- d. *Partisipatif*, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. *Keamanan Hak*, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, dan agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban : pelayanan yang memperhitungkan aspek keadilan antara pembeli dan penerima pelayanan.

Menurut undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan publik guna mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar hak sipil setiap warga Negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif, menjelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan :

2.1 Definisi Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut The Liang Gie dalam Nining Haslinda Zainal (Skripsi: “*Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai Pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*”,2008), Fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya. Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto dalam Nining Haslinda Zainal (2008:22), yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang

sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat dalam Nining Haslinda Zainal (2008:22), yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.

2.3 Pengertian Umum Tentang Terminal

Terminal merupakan titik dimana penumpang dan barang masuk atau keluar dari sistem jaringan transportasi. Ditinjau dari sistem jaringan transportasi secara keseluruhan, terminal merupakan simpul utama dalam jaringan dimana sekumpulan lintasan rute secara keseluruhan bertemu. Dengan demikian terminal merupakan komponen utama dalam system jaringan transportasi jalan yang mempunyai peran dan fungsi yang sangat penting. Terminal bukan saja merupakan komponen fungsional utama dari sistem, tetapi juga sering merupakan prasarana dimana titik kemacetan mungkin terjadi.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2009, Terminal adalah pangkalan Kendaraan Bermotor Umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan.

Dengan mengacu kepada definisi tersebut, maka pada bangunan terminal, penumpang dapat mengakhiri perjalanannya dengan mengganti lintasan bus lainnya. Di lain pihak, bagi pengemudi bus maka bangunan terminal adalah tempat dimana kendaraan dapat beristirahat sejenak, yang selanjutnya dapat

digunakan juga kesempatan tersebut untuk perawatan ringan ataupun pengecekan mesin.

2.4 Fungsi Terminal

Menurut Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 2 Tahun 2009 (Pasal 82 ayat 1-7) tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Di Kota Pekanbaru, Fungsi terminal terdiri dari :

1. Terminal penumpang tipe A sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota antar propinsi dan/atau angkutan lintas batas negara, angkutan antar kota dalam propinsi, angkutan kota dan angkutan pedesaan.
2. Terminal penumpang tipe B sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota dalam propinsi, angkutan kota dan/atau angkutan pedesaan.
2. Terminal penumpang tipe C sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan pedesaan.
3. Setiap kendaraan umum dalam trayek wajib memasuki terminal sebagaimana yang tercantum dalam kartu pengawasan.
4. Setiap orang atau badan usaha yang melakukan kegiatan usaha didalam terminal penumpang dan/ atau terminal barang wajib mendapat izin tertulis dari Kepala Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.
5. Setiap orang dilarang :
 - a. Menjajakan barang dagangan dengan cara mengasong atau melakukan usaha tertentu selain sebagaimana dimaksud ayat (6) dengan

mengharapkan imbalan didalam terminal penumpang dan terminal barang;

- b. Melakukan pekerjaan atau bertindak sebagai perantara karcis kendaraan umum.

Menurut Undang–undang No. 22 Tahun 2009, fungsi utama terminal adalah

Terminal adalah pangkalan Kendaraan Bermotor Umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan.

2.5 Tipe Terminal

Berdasarkan karakteristik dan fungsinya, menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 tahun 1995, maka terminal dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Terminal Tipe A

Terminal tipe A berfungsi untuk melayani kendaraan umum untuk angkutan Antar Kota Antar Propinsi (AKAP) dan atau Antar Lintas Batas Negara, angkutan Antar Kota Dalam Propinsi (AKDP), angkutan kota, dan angkutan pedesaan. Persyaratan lokasi terminal tipe A :

- a. Terletak di ibukota propinsi, kotamadya, atau kabupaten dalam jaringan trayek Antar Kota Antar Propinsi dan atau Lintas Batas Negara.
- b. Terletak di jalan arteri dengan kelas jalan minimal kelas III A.
- c. Jarak antara dua terminal tipe A minimal 20 km di Pulau Jawa, 30km di Pulau Sumatra dan 50 km di pulau lainnya.

- d. Luas lahan yang tersedia sekurang-kurangnya 5 Ha untuk Pulau Jawa dan Sumatra dan 3 Ha di pulau lainnya.
- e. Mempunyai jalan akses ke dan dari terminal sejauh 100 m di Pulau Jawa dan 50m di pulau lainnya.

2. Terminal Tipe B

Terminal tipe B mempunyai fungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan Antar Kota Dalam Propinsi, angkutan kota dan atau angkutan pedesaan.

Persyaratan lokasi terminal tipe B :

- a. Terletak di kotamadya / kabupaten dan dalam jaringan trayek Antar Kota Dalam Propinsi.
- b. Terletak di jalan arteri / kolektor dengan kelas jalan minimal III B
- c. Jarak antara dua terminal tipe B atau dengan terminal tipe A minimal 15 km di Pulau Jawa dan 30 km di pulau lainnya.
- d. Tersedia luas lahan minimal 3 Ha di Pulau Jawa dan Sumatra dan 2 Ha di pulau lainnya.

3. Terminal Tipe C

Terminal tipe C mempunyai fungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan pedesaan. Persyaratan lokasi terminal tipe C :

- a. Terletak di wilayah kabupaten tingkat dua dan dalam jaringan trayek angkutan pedesaan.
- b. Terletak di jalan kolektor/ lokal dengan kelas jalan paling tinggi kelas III A.
- c. Tersedia lahan yang sesuai dengan permintaan angkutan.

- d. Mempunyai jalan akses ke dan dari terminal sesuai dengan kebutuhan untuk kelancaran lalu lintas di sekitar terminal.

Berdasarkan tingkat pelayanannya, terminal dibagi menjadi tiga yaitu :

- a. Terminal induk yaitu : terminal utama yang berfungsi sebagai pusat atau induk dari terminal-terminal pembantu dengan tingkat pelayanan yang berjangkauan regional atau antar kota dan lokal atau dalam kota serta mempunyai kapasitas angkut dan volume penumpang yang tinggi.
- b. Terminal pembantu atau sub terminal, merupakan terminal pelengkap yang menunjang keberadaan terminal induk dengan tingkat pelayanan lokal dalam kota serta mempunyai kapasitas angkut dan volume penumpang yang lebih sedikit.
- c. Terminal transit yang merupakan terminal yang melayani aktifitas transit penumpang dari satu tujuan ke tujuan lain, kendaraan umum hanya menurunkan dan menaikkan penumpang.

2.6 Fasilitas Terminal Penumpang

2.6.1 Fasilitas Utama Terminal

Fasilitas utama adalah fasilitas yang mutlak dimiliki dalam terminal penumpang yaitu :

- 1. Jalur pemberangkatan kendaraan umum

Jalur pemberangkatan kendaraan umum adalah pelataran di dalam terminal penumpang yang disediakan bagi kendaraan umum untuk menaikkan penumpang.

2. Jalur kedatangan kendaraan umum

Jalur kedatangan kendaraan umum adalah pelataran di dalam terminal penumpang yang disediakan bagi kendaraan umum untuk menurunkan penumpang.

3. Tempat tunggu kendaraan umum

Tempat tunggu kendaraan umum adalah pelataran yang disediakan bagi kendaraan angkutan penumpang umum untuk beristirahat dan siap menuju jalur pemberangkatan.

4. Bangunan kantor terminal dan menara pengawas

Bangunan kantor terminal adalah bangunan yang biasanya berada dalam wilayah terminal, yang biasanya digabung dengan menara pengawas yang berfungsi sebagai tempat memantau pergerakan kendaraan dan penumpang.

5. Tempat tunggu penumpang dan atau pengantar

Tempat tunggu penumpang atau pengantar adalah pelataran yang disediakan bagi orang yang akan melakukan perjalanan dengan angkutan umum atau orang yang mengantarnya.

6. Jalur lintasan

Jalur lintasan adalah pelataran yang disediakan bagi kendaraan angkutan penumpang umum yang akan langsung melakukan perjalanan setelah menurunkan atau menaikkan penumpang.

7. Loker penjualan karcis

Loket penjualan karcis adalah ruangan yang digunakan oleh masing–masing penyelenggara untuk penjualan tiket yang melayani perjalanan dari terminal yang bersangkutan.

8. Tempat istirahat sementara kendaraan

Tempat istirahat sementara kendaraan adalah tempat bagi kendaraan untuk istirahat sementara dan dilakukan perawatan sebelum melanjutkan pemberangkatan.

9. Rambu–rambu dan papan informasi yang sekurang–kurangnya memuat petunjuk jurusan, tarif dan jadwal pemberangkatan.

2.6.2 Fasilitas Penunjang Terminal

Fasilitas penunjang adalah fasilitas yang menunjang fasilitas utamasehingga dapat meningkatkan pelayanan terhadap penumpang, terdiri atas :

1. Kamar kecil / toilet
2. Musholla
3. Kios / kantin
4. Ruang pengobatan
5. Ruang informasi dan pengaduan
6. Telepon umum
7. Tempat penitipan barang
8. Taman
9. Dan lain–lain

2.7 Kapasitas Terminal

Terminal penumpang merupakan bagian dari sistem transportasi dan secara umum berfungsi untuk menaikkan dan menurunkan penumpang. Efektivitas terminal baik dalam hal kenyamanan pelayanan ataupun kecepatan pergerakan penumpang sangat menentukan kapasitas sebuah terminal. Perencanaan kapasitas terminal harus disesuaikan dengan perkembangan yang akan datang. Kapasitas yang ada harus memperhitungkan moda transportasi yang akan digunakan penumpang, fasilitas yang ada serta tinjauan dari segi manajemen lalu lintas di lokasi terminal. Untuk mengetahui kapasitas suatu terminal dapat dilakukan dengan beberapa cara, salah satunya adalah dengan menggunakan teori antrian.

Teori antrian merupakan cabang yang terus berkembang dari teori probabilitas. Teori ini berhubungan dengan antrian yang terjadi dengan menarik kesimpulan dari berbagai karakteristik melalui analisis matematis dan berusaha mendapatkan rumus yang secara langsung akan memberikan keterangan dan jenis yang kita dapatkan dari simulasi.

Formulasi teori antrian memberikan berbagai informasi yang berguna untuk merencanakan dan menganalisa performansi prasarana transportasi, sebagai contoh jumlah rata-rata dari satuan jumlah kendaraan yang berada di dalam antrian dan jumlah rata-rata dalam sistem (antrian dan pelayanan) untuk menentukan cukup tidaknya area tempat menunggu bagi konsumen. Distribusi dari waktu menunggu dan waktu tunggu rata-rata ini penting untuk memperkirakan cukup tidaknya sistem pelayanan terhadap kendaraan. Proses antrian merupakan suatu proses yang berhubungan dengan kedatangan pengguna jasa pada suatu

fasilitas pelayanan, menunggu dalam baris antrian jika belum dapat dilayani, dilayani dan akhirnya meninggalkan fasilitas tersebut sesudah dilayani.

1. Bentuk Kedatangan

Bentuk kedatangan para pengguna jasa biasanya diperhitungkan melalui waktu antara kedatangan, yaitu waktu antara kedatangan dua pengguna jasa yang berurutan pada suatu fasilitas pelayanan. Bentuk ini dapat bergantung pada jumlah pengguna jasa yang berada dalam system ataupun tidak bergantung pada keadaan sistem tersebut. Bila bentuk kedatangan ini tidak disebut secara khusus, maka dianggap bahwa pengguna jasa tiba satu persatu. Asumsinya ialah kedatangan pengguna jasa mengikuti suatu proses dengan distribusi probabilitas tertentu. Distribusi probabilitas yang sering digunakan adalah distribusi poisson. Asumsi distribusi poisson menunjukkan bahwa kedatangan pengguna jasa sifatnya acak dan mempunyai rata-rata kedatangan sebesar λ ().

2. Bentuk Pelayanan

Bentuk pelayanan ditentukan oleh waktu pelayanan, yaitu waktu yang dibutuhkan untuk melayani pengguna jasa pada fasilitas pelayanan. Besaran ini dapat bergantung pada jumlah pengguna jasa yang telah berada di dalam fasilitas pelayanan ataupun tidak bergantung pada keadaan tersebut.

Pelayanan dapat dilakukan dengan satu atau lebih fasilitas pelayanan yang masing-masing dapat mempunyai satu atau lebih saluran atau tempat pelayanan yang disebut dengan server. Apabila terdapat lebih dari satu fasilitas pelayanan maka pengguna jasa dapat menerima pelayanan melalui suatu urutan tertentu atau fase tertentu. Pada suatu fasilitas pelayanan, pengguna jasa akan masuk dalam

suatu tempat pelayanan dan menerima pelayanan secara tuntas dari server. Bila tidak disebutkan secara khusus, pada bentuk pelayanan ini, maka dianggap bahwa suatu pelayan dapat melayani secara tuntas satu pengguna jasa. Bentuk pelayanan dapat konstan dari waktu ke waktu. Rerata pelayanan (*mean server rate*) diberi simbol μ (*mu*) merupakan jumlah pengguna jasa yang dapat dilayani dalam satuan waktu, sedangkan rerata waktu yang digunakan untuk melayani setiap pengguna jasa diberi simbol $1/\mu$ unit (satuan). Jadi $1/\mu$ merupakan rerata waktu yang dibutuhkan untuk suatu pelayanan.

3. Kapasitas Sistem

Kapasitas sistem adalah jumlah maksimum pengguna jasa, mencakup yang sedang dilayani dan yang berada dalam antrian, yang dapat ditampung oleh fasilitas pelayanan pada saat yang sama. Suatu system yang tidak membatasi pengguna jasa di dalam pelayanannya dikatakan memiliki kapasitas tak terhingga, sedangkan suatu sistem yang membatasi jumlah pengguna jasa yang ada di dalam fasilitas pelayanannya dikatakan memiliki kapasitas yang terbatas.

4. Disiplin Antrian

Disiplin antrian adalah aturan dimana para pengguna jasa dilayani, atau disiplin pelayanan (*service dicipline*) yang memuat urutan (*order*) para pengguna jasa menerima layanan.

2.8 Definisi Konsep

Konsep merupakan suatu hal abstrak yang dibentuk dengan penggeneralisasikan hal-hal khusus dan digeneralisasikan sebagai suatu volume. Dalam ha ini untuk memberi batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep

yang akan diteliti. Adapun definisi konsep yang diajukan sehubungan penelitian ini adalah:

1. Pengertian lain berasal dari pendapat A.S. Moenir (1995:7) menyatakan bahwa : “Pelayanan umum adalah suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu”.
2. Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut The Liang Gie dalam Nining Haslinda Zainal (Skripsi: “*Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai Pada Sekretariat Pemerintah Kota Makassar*”,2008), Fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya.
3. Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 2009, Terminal adalah pangkalan Kendaraan Bermotor Umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan.
4. Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 2 Tahun 2009 (Pasal 82) tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Di Kota Pekanbaru, Fungsi terminal terdiri dari :
 - a. Terminal penumpang tipe A sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota antar

propinsi dan/atau angkutan lintas batas negara, angkutan antar kota dalam propinsi, angkutan kota dan angkutan pedesaan.

- b. Setiap kendaraan umum dalam trayek wajib memasuki terminal sebagaimana yang tercantum dalam kartu pengawasan.
 - c. Setiap orang atau badan usaha yang melakukan kegiatan usaha didalam terminal penumpang dan/ atau terminal barang wajib mendapat izin tertulis dari Kepala Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika.
 - d. Setiap orang dilarang :
 - a. Menjajakan barang dagangan dengan cara mengasong atau melakukan usaha tertentu selain sebagaimana dimaksud ayat (6) dengan mengharapkan imbalan didalam terminal penumpang dan terminal barang;
 - b. Melakukan pekerjaan atau bertindak sebagai perantara karcis kendaraan umum.
5. Peraturan Walikota No. 238 Tahun 2005 tentang penyelenggaraan dan pengelolaan terminal penumpang tipe A.

2.9 Konsep Operasional

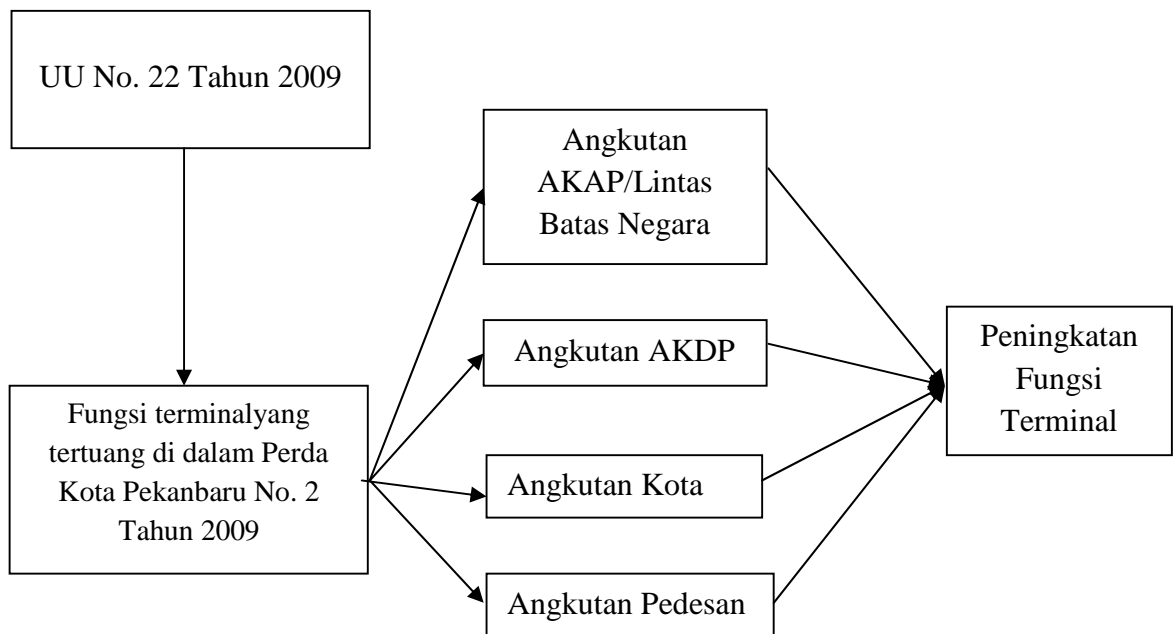
Masri Siangarimbun (dalam skripsi Ahmad Riyanto, 2012 : 30) konsep operasional adalah unsur-unsur yang memberikan bagaimana cara mengukur suatu variable sehingga dengan pengukuran tersebut dapat diketahui indikator apa saja sebagai pendukung untuk menganalisis dari variable tersebut. Untuk mempermudah serta memperjelas istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka dioperasionalkan konsep yang terkait dalam menentukan efektifitas

penggunaan dana desa tersebut didalam pembangunan desa. Adapun konsep operasional pada penelitian ini sebagai berikut :

Tabel II.1 : Oprasionalisasi Variabel Penelitian

Konsep Operasional	Variabel	Indikator	Sub Indiator	SkalaPengukuran
Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 2 tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Di Kota Pekanbaru	Fungsi Terminal Bandar Raya Payung Sekaki	Berfungsi melayani kendaraan umum	Angkutan Antar Kota Antar Provinsi/Lintas Batas Negara	Tahu/Sesuai/Baik/Sering Cukup sesuai/Cukup baik/Kadang-kadang Tidak baik/Tidak pernah/Tidak sesuai
			Angkutan Antar Kota Dalam Provinsi	Baik/Sering/Sesuai Cukup baik/ Kadang-kadang/ Cukup sesuai Tidak baik/Tidak pernah/Tidak sesuai
			Angkutan Kota	Baik/Sering/Sesuai Cukup baik/ Kadang-kadang/ Cukup sesuai Tidak baik/Tidak pernah/Tidak sesuai
			Angkutan Perbatasan atau Pedesaan	Baik/Sering/Sesuai Cukup baik/ Kadang-kadang/ Cukup sesuai Tidak baik/Tidak pernah/Tidak sesuai

2.10 Kerangka Berfikir



Gambar 1 : Bagan Alur Kerangka Pemikiran