

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kualitas Pelayanan Publik

2.1.1. Pengertian Kualitas Pelayanan

Menurut Ibrahim : 2008 (dalam Hardiyansyah, 2018 : 55) menyatakan bahwa : “Kualitas Pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.”

Menurut Sampara : 1999 (dalam Hardiyansyah, 2018 : 49) menyatakan bahwa: “Kualitas Pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dilakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan.”

Sedangkan menurut Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono : 2016) “Kualitas pelayanan adalah kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Sehingga definisi kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan konsumen serta ketetapan penyampaian dalam mengimbangi harapan konsumen.

Menurut Wyckof (dalam Tjiptono, 2016 : 59) menyatakan bahwa : “Kualitas Pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi

keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan.”

2.1.2. Pengertian Pelayanan Publik

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 bahwa :

“Pelayanan publik adalah sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik”.

Menurut Sinambela, 2005 : 5 (dalam Harbani Pasolong, 2017 : 148) menyatakan bahwa: “Pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.”

Sedangkan menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2007 : 4-5) menyatakan bahwa: “Pelayanan publik adalah sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan.”

Agung Kurniawan 2005 : 6 (dalam Harbani Pasolong, 2017 : 148) mengatakan bahwa: “Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.”

2.1.3. Unsur-unsur Pelayanan Publik

Proses kegiatan pelayanan publik terdapat beberapa faktor atau unsur yang mendukung jalannya kegiatan. Menurut A.S. Moenir (2002 : 8) unsur-unsur tersebut antara lain :

a. Sistem, Prosedur dan Metode

Yaitu di dalam pelayanan public perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.

b. Personil, terutama ditekankan pada perilaku aparatur; dalam pelayanan publik aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat.

c. Sarana dan Prasarana

Dalam pelayanan public diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai.

d. Masyarakat sebagai Pelanggan

Dalam pelayanan public masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

2.1.4. Asas-Asas Pelayanan Publik

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanannya. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63/2003 sebagai berikut :

- a. **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

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

- a. Kepentingan Umum;
- b. Kepastian Hukum;
- c. Kesamaan Hak;
- d. Keseimbangan Hak dan Kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan Perlakuan/ Tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas
- j. Fasilitas dan Perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan Waktu; dan
- l. Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan.

2.1.5. Prinsip-Prinsip Kualitas Pelayanan Publik

Dalam rangka untuk menciptakan kepuasan kepada masyarakat, setiap organisasi harus memiliki prinsip-prinsip yang mengarah kepada penyempurnaan kualitas organisasi. Menurut Wolkins (dalam A Muwafik Saleh, 2010 : 105) ada enam prinsip yang tepat untuk melaksanakan penyempurnaan kualitas pelayanan diantaranya :

- 1) Kepemimpinan strategis kualitas organisasi harus merupakan inisiatif dan komitmen dari manajemen puncak. Manajemen puncak harus memimpin dan mengarahkan organisasinya dalam upaya peningkatan kualitas kerja. Tanpa adanya kepemimpinan dari manajemen puncak, usaha peningkatan kualitas hanya akan berdampak kecil.
- 2) Pendidikan semua karyawan perusahaan/organisasi, mulai dari manajer sampai karyawan operasional, wajib mendapatkan pendidikan mengenai kualitas.
- 3) Perencanaan strategis, proses perencanaan strategi harus mencakup pengukuran dan tujuan kualitas yang digunakan dalam mengarahkan perusahaan/organisasi untuk mencapai visi dan misinya.
- 4) Review proses, review merupakan satu-satunya alat yang paling efektif bagi manajemen untuk mengubah perilaku organisasi. Proses ini menggambarkan mekanisme yang menjamin adanya perhatian terus menerus terhadap upaya sasaran-sasaran kualitas pelayanan.
- 5) Komunikasi implementasi strategi kualitas dalam organisasi dipengaruhi oleh proses komunikasi organisasi, baik dengan karyawan, pelanggan, maupun stake holder lainnya.
- 6) Total human reward dan recognition merupakan aspek rusial dalam implementasi strategi kualitas. Setiap karyawan yang berprestasi

perlu diberi imbalan dan prestasinya harus diakui. Dengan cara seperti ini motivasi, semangat kerja, rasa bangga, dan rasa memiliki setiap anggota organisasi dapat meningkat yang pada akhirnya berkontribusi pada peningkatan produktivitas dan profitabilitas bagi perusahaan serta kepuasan dan loyalitas pelanggan.

Sedangkan separuh Prinsip Pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut :

a. Kesederhanaan

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

b. Kejelasan

Persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik 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 aman dan kepastian hukum.

f. Tanggung Jawab

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

g. Kelengkapan Sarana dan Prasarana

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

h. Kemudahan Akses

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

i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan 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 parker, toilet, tempat ibadah, dan lain-lain.

2.1.6. Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

1) Prosedur Pelayanan;

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

2) Waktu Pelayanan;

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

3) Biaya Pelayanan;

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

4) Produk Pelayanan;

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

5) Sarana dan Prasarana;

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

6) Kompetensi Petugas Pelayanan.

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

2.1.7. Jenis-jenis Pelayanan Publik

Timbulnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam.

Berdasarkan keputusan Menpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

a. Pelayanan Administratif

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), Akta Kelahiran, Akta kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

b. Pelayanan Barang

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

c. Pelayanan Jasa

Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

2.1.8. Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Kegiatan pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebutan kolektif meliputi satuan kerja atau satuan orang kementerian, departemen, lembaga, pemerintahan non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi dan

tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.

Kegiatan pelayanan publik atau disebut juga dengan pelayanan umum, yang biasanya menempel di tubuh lembaga pemerintahan dinilai kurang dapat memenuhi tugasnya sesuai dengan harapan masyarakat, sebagai konsumen mereka. Salah satu yang dianggap sebagai biang keladinya adalah bentuk orang birokrasi, sehingga birokrasi seperti dikemukakan oleh Achmat Batinggi (2011 : 53) adalah : “Merupakan tipe dari orang yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.”

Konsep birokrasi bukan merupakan konsep yang buruk. Organisasi birokrasi mempunyai keteraturan dalam hal pelaksanaan pekerjaan karena mempunyai pembagian kerja dan struktur jabatan yang jelas sehingga komponen birokrasi mempunyai tanggung jawab dan wewenang untuk melaksanakan kewajibannya. Pelaksanaan pekerjaan dalam orang birokrasi diatur dalam mekanisme dan prosedur agar tidak mengalami penyimpangan dalam mencapai tujuan orang. Dalam organisasi birokrasi segala bentuk hubungan bersifat resmi dan berjenjang berdasarkan struktur orang yang berlaku sehingga menuntut ditaatinya prosedur yang berlaku pada orang tersebut.

Adapun yang menjadi ciri ideal birokrasi menurut Max Weber seperti yang dikutip dan diterjemahkan oleh Achmad Batinggi (2011 : 53) antara lain adalah :

- a) Pembagian kerja yang kurang jelas;
- b) Adanya hierarki jabatan;
- c) Adanya pengaturan sistem yang konsisten;
- d) Prinsip formalistic impersonality;
- e) Penempatan berdasarkan karir;
- f) Prinsip rasionalitas.

Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Dengan demikian pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Untuk menciptakan kegiatan pelayanan publik yang berkualitas, maka Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara menerbitkan keputusan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 mengenai pola penyelenggaraan pelayanan publik, yang antara lain :

a. Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

b. Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan

c. Terpadu

1) Terpadu Satu Atap

Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatu atapkan.

2) Terpadu Satu Pintu

Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

3) Gugus Tugas

Petugas pelayanan secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

2.1.9. Hambatan Dalam Kualitas Pelayanan

Dalam melakukan suatu hal, tentu tidak semuanya dapat berjalan dengan baik sesuai dengan rencana, seperti halnya Kantor Desa Matangaji Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tidak melulu berjalan dengan baik sesuai dengan apa

yang direncanakan, pasti ada saja hambatan-hambatan yang dilalui dalam pelaksanaan pelayanan tersebut.

Misalnya hambatan dari masalah kenyamanan pada tempat melakukan pelayanan ataupun hambatan lainnya yang dapat menghambat proses pelayanan publik bagi masyarakat pada Kantor Desa Matangaji Kecamatan Sumber Kabupaten Cirebon. Seperti yang dikemukakan oleh Master (dalam Sinambela, 2011 : 7) bahwasannya terdapat berbagai hambatan dalam pengembangan sistem manajemen kualitas, antara lain :

1. Ketiadaan komitmen dari manajemen.
2. Ketiadaan pengetahuan dan kurang pahaman tentang manajemen kualitas bagi aparatur yang bertugas melayani.
3. Ketidak mampuan aparatur mengubah kultur yang mempengaruhi kualitas manajemen pelayanan pelanggan.
4. Ketidaktepatan perencanaan manajemen kualitas yang dijadikan pedoman dalam pelayanan pelanggan.
5. Pendidikan dan pelatihan yang berkelanjutan belum dioptimalkan
6. Ketidakmampuan membangun learning organization, learning by the dalam individuals dalam organisasi.
7. Ketidaksesuaian antara struktur organisasi dengan kebutuhan.
8. Ketidalcukupan sumber daya dan dana.
9. Ketidaktepatan sistem penghargaan dan balas jasa bagi karyawan.
10. Ketidaktepatan mengadopsi prinsip manajemen kualitas kedalam Organisasi.

11. Ketidaktepatan dalam memberikan perhatian pada pelanggan, baik internal maupun eksternal
12. Ketidaktepatan dalam pemberdayaan dan kerja sama.

2.1.10. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Dapat diidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, sebagai berikut:

1. Motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik.
2. Pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik.
3. Perilaku birokrasi sebagai variable bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan.
4. Implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil.
5. Perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik.
6. Kinerja birokrasi berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik.
7. Kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas pelayanan civil.
8. Implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.
9. Terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai.

10. Perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik.
11. Motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, penghargaan, insentif dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik.
12. Kemampuan aparat memberikan pengaruh lebih besar daripada perilaku aparat terhadap kualitas pelayanan.
13. Pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan.
14. Tanggung jawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan.
15. Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi yang berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan.
16. Kemampuan aparat, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variabel utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik sedangkan variabel motivasi menjadi faktor proaktif dan dinamisator bagi peningkatan kinerja pelayanan publik.
17. Iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; dan pelaksanaan pelayanan publik berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat.
18. Restrukturisasi organisasi badan usaha milik daerah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pelayanan.

19. Perencanaan fasilitas baik secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan.
20. Perubahan radikal, restrukturisasi, pemanfaatan teknologi informasi dan efisiensi pelayanan mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan.
21. Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan.
22. Besarnya pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan secara signifikan ditentukan oleh dimensi pemimpin, pengikut dan situasi.

