

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Tentang Pelayanan Publik**

##### **2.1.1 Definisi Pelayanan Publik**

Teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi peraturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum, sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan.

Menurut Zeithaml et.al. (dalam Hardiansyah 2011:46), SERQUAL merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi “yang baik”. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan. Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik atau jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat dan di daerah dalam upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratmino dan Winarsih, 2007). Pelayanan umum atau pelayanan publik menurut Wasistiono (2002) adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah maupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi dan atau kepentingan masyarakat.

Dari beberapa pengertian pelayanan publik yang telah diuraikan diatas, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

##### **2.1.2 Jenis-Jenis Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang diberikan pemerintah dapat di klasifikasikan menjadi dua kategori, yaitu pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Mahmudi (2005) menjelaskannya sebagai berikut:

#### 1. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan pemerintah meliputi: kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan pokok masyarakat

##### a. Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga negara yang dilindungi oleh Undang-Undang dasar.

##### b. Pendidikan Dasar

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan ditentukan seberapa besar perhatian pemerintah terhadap masyarakatnya.

##### c. Bahan Kebutuhan Pokok

Selain kesehatan dan pendidikan, pemerintah juga harus memberikan pelayanan kebutuhan dasar yang lain, yaitubahan kebutuhan pokok. Dalam hal penyediaan bahan kebutuhan pokok, pemerintah perlu menjamin stabilitas harga kebutuhan pokok masyarakat dan menjaga ketersediaannya di pasar maupun di gudang dalam bentuk cadangan atau persediaan.

#### 2. Pelayanan Umum

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instan penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

##### a. Pelayanan Administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang di butuhkan oleh publik, misalnya Pembuatan KTP, Sertifikat tanah, Akta Kelahiran, BPKB, STNK, Paspor dan sebagainya.

##### b. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya Jaringan Telepon, Penyediaan Tenaga Listrik, Penyediaan Air Bersih.

##### c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya Pendidikan Tinggi dan Menengan, Pemeliharaan Kesehatan, Jasa Pos, Drainase, Penanggulangan Bencana dan sebagainya.

Penyelenggara pelayanan publik itu sendiri dilakukan oleh penyelenggara negara atau pemerintah. Menurut Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang No. 25/2009, bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk

kegiatan pelayanan publik. Pada Ayat 6 undang-undang yang sama disebutkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

### **2.1.3 Asas-asas Pelayanan Publik**

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

Menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

1. Kepentingan Umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
8. Keterbukaan
9. Akuntabilitas
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Asas-asas pelayanan publik menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 sebagai berikut:

1. **Transparansi.** Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas.** Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional.** Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. **Partisipatif.** Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. **Kesamaan Hak.** Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban.** Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

#### **2.1.4 Prinsip Pelayanan Publik**

Dalam proses kegiatan pelayanan diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kesederhanaan prosedur
2. Kejelasan
3. Kepastian waktu
4. Akurasi

5. Keamanan
6. Tanggung jawab
7. Kelengkapan sarana dan prasarana
8. Kemudahan akses
9. Kedisiplinan
10. Kenyamanan

### **2.1.5 Penyelenggaraan Pelayanan publik**

Penyelenggaraan pelayanan publik, dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik, yaitu; penyelenggara negara/pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, lembaga independen yang dibentuk pemerintah, badan usaha/badan hukum yang diberi wewenang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik, badan usaha/badan hukum yang bekerjasama dan/atau dikontrak untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik. Menurut Pasal 1 Ayat 4 Undang-Undang No.25/2009, bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pada Ayat 6 undang-undang yang sama disebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja didalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan 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, belum memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

### **2.1.6 Karakteristik Pelayanan Publik**

Pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia, pelayanan sangat dibutuhkan dalam segala dimensi kehidupan. Oleh karenanya, berbagai aktivitas pelayanan pada dasarnya memiliki karakteristik tertentu dan terbagi kedalam beberapa jenis pelayanan.

Karakteristik pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara dalam Taufiqurokhman, dkk (2018: 95-96) adalah sebagai berikut:

1. Memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya
2. Memiliki kelompok kepentingan yang luas, termasuk kelompok sasaran yang ingin dicapai
3. Memiliki tujuan sosial
4. Dituntut untuk akuntabel kepada publik
5. Memiliki konfigurasi indikator kinerja yang perlu kelugasan
6. Sering kali menjadi sasaran isu politik

### **2.1.7 Standar pelayanan Publik**

Setiap Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya.

Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakholder* lainnya 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 Penyelesaian
2. Waktu Penyelesaian
3. Biaya Pelayanan
4. Produk Pelayanan
5. Sarana dan Prasarana

## 6. Kompetensi Petugas Pelayanan

Dalam pembahasan, perumusan dan penyusunan standar pelayanan seharusnya melibatkan aparat yang terkait dengan pelayanan, untuk tujuan membangun komitmen bersama tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam visi, misi organisasi.

### 2.2 Tinjauan Kualitas Pelayanan Publik

#### 2.2.1 Definisi Kualitas Pelayanan

Kata “kualitas” mengandung banyak pengertian, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kualitas berarti (1) tingkat baik buruknya sesuatu, (2) derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb), atau mutu.

Pengertian kualitas lebih luas dikatakan oleh Groetsh and Davis (Tjiptono, 1997) mengemukakan bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Sedangkan menurut Sinambela, dkk (dalam Hardiansyah, 2018:36) “Kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).”

Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan dimana penilaian kualitas ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen yaitu penilaian suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka.

Pelayanan dapat dikatakan berkualitas atau memuaskan apabila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu

pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak berkualitas. Karena itu, kualitas pelayanan sangat penting dan selalu fokus kepada kepuasan pelanggan/konsumen.

### 2.2.2 Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan Publik

Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas memang bukanlah hal mudah, karena akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan kendala ini wajar terjadi mengingat banyaknya komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik.

Untuk mengetahui suatu pelayanan memberikan kepuasan bagi masyarakat atau pelanggan, dapat dilakukan melalui survei pelanggan yang didasarkan pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang berkaitan dengan kebutuhan pelanggan. Dengan demikian untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, tolak ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Pendapat lain yang senada mengenai dimensi atau ukuran kualitas pelayanan dikemukakan oleh Lenvine et. al. (1990) dalam Hardiansyah (2018:72), dimensi kualitas pelayanan terdiri atas:

1. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi serta tuntutan *customers*.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sementara itu menurut Zeithaml et. al. (dalam Hardiansyah 2011:46), Kualitas Pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu:

1. Dimensi *Tangibles* atau berwujud, meliputi penampilan petugas, kenyamanan tempat, kemudahan proses pelayanan, dan kemudahan akses pelanggan.
2. Dimensi *Reability* atau kehandalan, meliputi kecermatan petugas, memiliki standar pelayanan yang jelas dan keahlian petugas.
3. Dimensi *Responsiveness* atau ketanggapan, meliputi kemampuan memberikan pelayanan yang disajikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
4. Dimensi *Assurance* atau jaminan, meliputi petugas memberikan jaminan tepat waktu, jaminan biaya, legalitas, dan jaminan ketepatan biaya.
5. Dimensi *Empathy* atau empati, meliputi Petugas memberikan pelayanan yang ramah, sopan santun, tidak diskriminatif, dan menghargai setiap pelanggan.

### **2.3 Faktor-faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik**

Menurut Hardiansyah dalam bukunya Manajemen Pelayanan Pengembangan Organisasi Publik (2018:106-108), berdasar pada penelitiannya mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, apabila dikelompokkan berdasarkan faktor-faktor yang ada, maka akan didapatkan beberapa faktor dominan yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor dominan tersebut adalah:

1. Motivasi kerja dan aparatur.
2. Kemampuan aparatur.
3. Pengawasan sosial.
4. Perilaku birokrasi.
5. Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi serta iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi.
6. Restruktur organisasi.