

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 DEFINISI KONSEP

2.1.1 Kualitas Pelayanan Publik

A. Definisi Kualitas

Kualitas menurut Kotler dan Keller (2012:49) keseluruhan ciri serta sifat dari suatu jasa yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat. Kualitas menurut Fandy Tjiptono (2004,2) adalah kesesuaian persyaratan atau ketentuan, kecocokan pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan berkelanjutan, bebas dari kerusakan, pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, melakukan segala sesuatu secara benar. Semenjak awal, sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Salah satu fungsi utama pemerintah maka pelayanan tersebut sudah seharusnya dapat diselenggarakan secara berkualitas oleh pemerintah. Kualitas pelayanan umum menurut Wyckof yang dikutip Tjiptono,(2014:260) yaitu sebagai berikut: "Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Apabila jasa atau pelayanan yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa atau pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jasa atau pelayanan yang

diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan buruk”.

Berdasarkan pernyataan beberapa ahli diatas bahwa kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyangang arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan spesifikasi itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Dengan demikian untuk menentukan kualitas diperlukan indikator, karena spesifikasi yang merupakan indikator harus dirancang berarti kualitas secara tidak langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditingkatkan.

B. Definisi Pelayanan yang Berkualitas

Pelayanan yang berkualitas menurut Kencana Syafii dan Welasari (2015), memberikan pemahaman tentang ketentuan sebuah pelayanan itu berkualitas, sebagai berikut: Adanya keandalan (*reliability*), adanya tanggapan baik (*responsiveness*), adanya kecakapan berwenang (*competence*), adanya jalan untuk memulai (*access*), adanya sopan santun (*courtesy*), adanya hubungan baik (*communication*), adanya kepercayaan (*security*), adanya jaminan (*credibility*), adanya pengertian (*understanding*), adanya penampilan yang baik (*appearance*). Sinambela dkk. (2006:6), menyatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari : (1) *transparansi*, yaitu pelayanan yang

bersifat terbuka, muda dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti, (2) *akuntabilitas*, yaitu pelayanan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (3) *kondisional*, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas, (4) *partisipatif* yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat, (5) *kesamaan hak*, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku,ras,agama,golongan,status sosial dan (6) *keseimbangan hak dan kewajiban*, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Kasmir (2005:31), mengatakan bahwa pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan, Menurut Zeithaml Haywood Farmer dalam Warella (1997:17), mengatakan ada tiga karakteristik utama tentang pelayanan,yaitu : *Intangibility heterogeneity dan inseparability*. Intangibility berarti bahwa pelayanan pada dasarnya bersifat performance dan hasil pengalaman dan bukannya objek. Kebanyakan pelayanan tidak dapat dihitung,diukur, diraba atau di tes sebelum disampaikan untuk menjamin kualitas. Berbeda dengan barang yang dihasilkan oleh suatu pabrik yang dapat dites kualitasnya sebelum disampaikan pada pelanggan.

Heterogeneity berarti pemakaian jasa atau klien atau pelanggan memiliki kebutuhan yang sangat heterogen. Pelanggan dengan pelayanan yang sama mungkin mempunyai prioritas berbeda. Demikian pula performance sering bervariasi dari suatu prosedur ke prosedur lainnya bahkan dari waktu ke waktu.

Inseparability berarti bahwa produksi dan konsumsi suatu pelayanan tidak terpisahkan. Konsekuensinya di dalam industri pelayanan kualitas tidak direkayasa ke dalam produksi di sektor pabrik dan kemudian disampaikan kepada pelanggan. Kualitas terjadi selama interaksi antara klien dan penyedia jasa. Pelayanan berkualitas atau pelayanan prima berorientasi sangat tergantung pada kepuasan pelanggan.

Sementara itu Gerson (2002:55), Menyatakan pengukuran kualitas internal memang penting. Tetapi semua itu tidak ada artinya jika pelanggan tidak puas dengan yang diberikan. Untuk membuat pengukuran kualitas berarti dan sesuai, “tanyakan” kepada pelanggan apa yang mereka inginkan, yang bisa memuaskan mereka.

Pendapat tersebut dapat diartikan bahwa kedua sudut pandang tentang pelayanan itu penting, karena bagaimanapun pelayanan internal adalah langkah awal dilakukannya suatu pelayanan. Akan tetapi pelayanan tersebut harus sesuai dengan keinginan pelanggan yang dilayani. Artinya bagaimana upaya untuk memperbaiki kinerja internal harus mengarah / merujuk pada apa yang diinginkan pelanggan (eksternal).

Kalau tidak demikian bagaimanapun performa suatu organisasi tetapi kalau tidak sesuai dengan keinginan pelanggan atau tidak memuaskan, citra kinerja organisasi tersebut akan dinilai tetap tidak bagus. Oleh karena itu pertama-tama penting untuk mengetahui kualitas pelayanan dari perspektif pelanggan, selain agar organisasi tersebut “ survive” juga agar kinerjanya dapat lebih ditingkatkan lagi. *Servqual* ini asal mulanya dari dunia bisnis, walaupun kemudian tidak sedikit diadopsi untuk organisasi publik. Walaupun konsep tentang service quality (*servqual*) yang dikemukakan para ahli tersebut secara universal tidak seragam tetapi semua itu dapat menambah pemahaman secara mendalam tentang *servqual* tersebut salah satu teori tentang *servqual* yang banyak dikenal adalah *servqual* yang dikemukakan oleh Zeithaml-Parasuraman-Berry (1990)

Untuk dapat menilai bagaimana mutu pelayanan publik yang diberikan oleh aparat birokrasi, sekiranya perlu adanya kriteria dimensi yang menunjukkan suatu pelayanan yang diberikan itu dapat dikatakan baik atau buruk. Ukuran kualitas pelayanan tidak hanya ditentukan oleh penyedia layanan saja akan tetapi justru lebih banyak ditentukan oleh para pengguna layanan, dalam hal ini adalah masyarakat. Terdapat lima dimensi kualitas pelayanan menurut Zeithaml Parasuraman-Berry (1990), yaitu :

1. *Tangible*, atau bukti fisik yaitu kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi, ruang tunggu dan tempat informasi.
2. *Reliability*, yaitu kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.

3. *Responsiveness*, yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
4. *Assurance*, yaitu kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam menyakinkan kepercayaan konsumen.
5. *Empathy*, yaitu sikap tegas dengan penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen atau masyarakat.

C. Standar Pelayanan Publik

Kualitas pelayanan pada masyarakat merupakan salah satu masalah yang mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada masyarakat dengan menyampaikan informasi yang jelas pelayanan. Hal ini dibuktikan dengan diterbitkannya standar pelayan publik Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, sekurang-kurangnya meliputi :

1. Prosedur Pelayanan
Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengadaan
2. Waktu penyelesaian
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 pemberi pelayanan

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

Penyusunan standar pelayanan dilakukan dengan pedoman tertentu yang diatur lebih lanjut dalam UU No.25 tahun 2009, adapun komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

- a) Dasar hukum
Peraturan perundang- undangan yang menjadi dasar.
- b) Persyaratan
Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan baik persyaratan teknis maupun administratif.
- c) Sistem, mekanisme dan prosedur
Tata cara pelayanan yang dibekukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- d) Jangka waktu penyelesaian
Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e) Biaya/tariff
Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f) Produk pelayanan
Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- g) Sarana, prasarana, dan fasilitas
Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- h) Kompetensi pelaksanaan
Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan keahlian, keterampilan dan pengalaman.

- i) Pengawasan internal
Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- j) Penanganan pengaduan, saran dan masukan
Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- k) Jumlah pelaksana
Tersedianya pelaksanaan sesuai dengan beban kerjanya.
- l) Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan.
- m) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keraguan, dan
- n) Evaluasi kinerja pelaksana
- o) Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

2.1.2 Konsep Pelayanan Publik

A. Definisi Pelayanan

Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, Pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat. Moenir (2010:18) mengatakan bahwa pelaksanaan pelayanan dapat diukur, oleh karena itu dapat ditetapkan standar yang baik dalam hal waktu yang diperlukan maupun hasilnya. Dengan adanya standar manajemen dapat merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengevaluasi kegiatan pelayanan, agar supaya hasil akhir memuaskan pada pihak-pihak yang

mendapatkan pelayanan. Sedangkan Hardiansyah (2011:11) mengemukakan pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan, dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak ke pihak lain. rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

B. Pelayanan Publik

Pendapat Boediono (2003:60), bahwa pelayanan merupakan suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan. Nurcholis (2005:5) memberikan pengertian publik sebagai sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka memiliki. diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi ini sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Berdasarkan definisi pelayanan diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh organisasi atau instansi yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang dapat berbentuk uang, barang, ide, atau gagasan ataupun surat-surat atas dasar keikhlasan, rasa senang, jujur, mengutamakan rasa puas bagi yang menerima layanan. Menurut Sinambela (2011:5) pelayanan publik diartikan sebagai pemberi pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan. Menurut UU No.25/2009, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian

kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik. Dari definisi diatas dapat dipahami bahwa pelayanan publik merupakan jenis bidang usaha yang dikelola oleh pemerintah dalam bentuk barang dan jasa untuk melayani kepentingan masyarakat tanpa berorientasi.

2.2 Hasil Penelitian yang Relevan

Penelitian yang dilakukan oleh penulis dimana sebelum penelitian ini telah ada penelitian ini yang mendahului yang dianggap relevan dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu ini dapat dijadikan sebagai acuan dan bahan kajian bagi penulis dalam melakukan penelitian. Adapun penelitian yang relevan tersebut akan diuraikan lebih lanjut.

Pertama penelitian yang dilakukan oleh Lenny shelfiani Gunawan; dari Universitas Tanjungpura Fakultas ilmu sosial dan ilmu Politik pada tahun 2015 yang berjudul “Kualitas Pelayanan publik di kecamatan sanggau ledo Kabupaten Bengkayang” penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, subjek dari penelitian ini adalah seluruh pegawai kantor camat Sanggau ledo Kabupaten Bengkayang yang terlibat dalam pembuatan surat pengantar KTP, KK, Akte kelahiran, kematian dan surat pindah datang serta anggota masyarakat yang mengurus pembuatan surat. Dalam penelitian ini menggunakan teori Fitzsimmons yaitu *reliability* (kehandalan) ,*responsiveness* (daya tanggap) ,*assurance* (jaminan) *empathy*

(empati) dan *tangibles* (terjemahan). Hasil yang terdapat dalam penelitian , sudah maksimalnya kualitas pelayanan publik khususnya pada bidang pemerintahan di Kecamatan Sanggau Ledo Kabupaten Bengkayang berdasarkan teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori Fitzsimmons dengan 5 dimensi hanya 1 dimensi yang belum memadai pada kecamatan Sanggau Ledo yaitu dimensi *Tangibles*, masih belum memadainya sarana dan prasarana dalam memberikan pelayanan yang maksimal dan perlunya perbaikan dari instansi setempat untuk bisa memberikan pelayanan yang baik serta memuaskan masyarakat.

Kesamaan permasalahan penulis dengan penelitian yang relevan ini adalah meneliti tentang permasalahan kualitas pelayanan publik yang sesuai dengan memperbaiki pelayanan di instansi tersebut. Selain itu, penelitian yang relevan ini menggunakan teori yang sama dengan penulis yaitu teori lima dimensi pelayanan publik yang terdiri dari *tangible*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *emphaty*. Perbedaannya adalah penelitian relevan ini adalah pada objek penelitiannya, objek penelitian yang relevan mengarah kepada seluruh kegiatan pada pembuatan KK, KTP dan AKTE di kantor camat Sanggau Ledo Kabupaten Bengkayang dan lokasi penelitian yang berbeda. Sedangkan penulis subjek penelitiannya terfokus pada kegiatan pelayanan pembuatan Kartu Identitas Anak (KIA) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Mempawah.

Penelitian kedua yang dianggap relevan yaitu dilakukan oleh Lukan Sahari: dari Universitas Tanjungpura Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

tahun 2004 Tentang pelayanan dalam pembuatan e-KTP di Kantor Camat Kecamatan Selakau Kabupaten Sambas. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian ini pada kualitas pelayanan pegawai dalam pembuatan e-KTP pada bagian seksi pemerintahan di Kantor Camat Kecamatan Selakau. Dalam penelitian ini menggunakan teori Kotler(2005), lima determinan kualitas pelayanan meliputi *reliability* (kehandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *assurance* (keyakinan), *empaty* (kepedulian), *tangible* (berwujud).

Hasil penelitian relevan ini adalah pegawai tidak memberikan informasi tentang kepastian waktu penyelesaian dalam pembuatan e-KTP tersebut, kurang pedulinya pegawai dalam memberikan pelayanan, ketika terjadi kekeliruan lamanya proses pembaharuan data e-KTP dan hanya diganti dengan surat keterangan serta terhambatnya proses pelayanan akibat gangguan jaringan internet dan kurangnya fasilitas penunjang pelayanan seperti kursi untuk menunggu antrian.

Persamaan permasalahan penulis dengan penelitian yang relevan ini adalah meneliti permasalahan pelayanan public yang sesuai dengan memperbaiki pelayanan di instansi tersebut.

Selain itu, penelitian yang relevan menggunakan teori yang sama dengan penulis yaitu lima determinan kualitas pelayanan Kotler (2005) meliputi *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, *empaty*, *tangibles*. Kesamaan lainnya pada Objek penelitian yaitu proses pembuatan KIA. Perbedaan

penelitian yang relevan dengan penulis adalah lokasi penelitian. Penelitian yang relevan meneliti di kantor camat Kecamatan Selakau Kabupaten Sambas. Sedangkan penulis meneliti di Dinas Kependudukan Dan pencatatan Sipil Kabupaten Mempawah.

2.3 Kerangka Pikir Penelitian

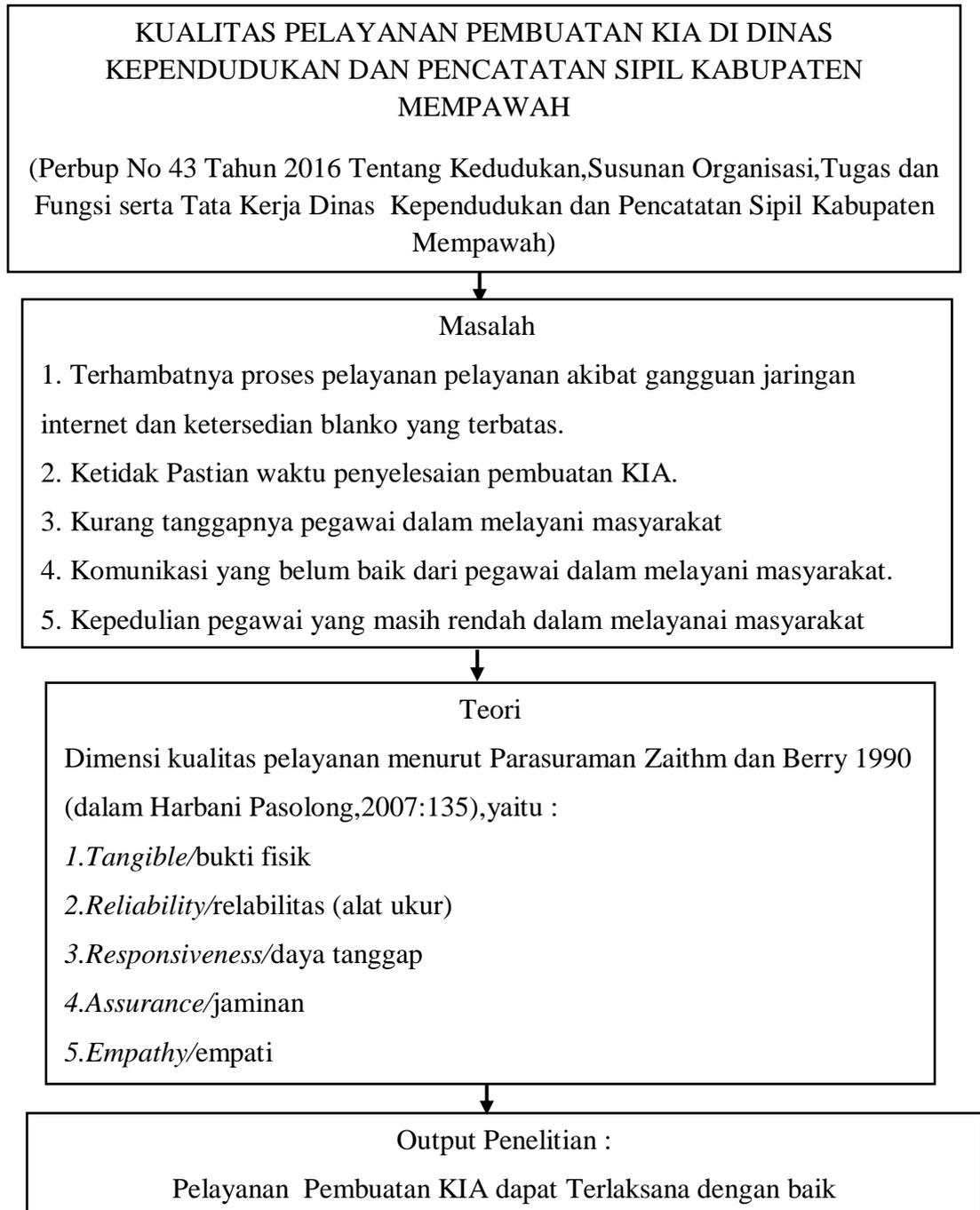
Pada penelitian ini, penulis menemukan identifikasi permasalahan terkait kualitas pelayanan pembuatan KIA di dinas kependudukan catatan sipil kabupaten Mempawah. Pada dinas terkait terdapat sarana dan prasarana penunjang pelayanan masih perlu perbaikan seperti jaringan internet dan ketersediaan blangko KIA, tanggung jawab, daya tanggap dan kepedulian pegawai yang masih rendah dalam melayani masyarakat.

Oleh karena itu, penulis menggunakan teori lima dimensi kualitas pelayanan Zeithaml, Parasuraman dan |Berry (dalam Harbani Pasolong 2016) yaitu : *Tangible*, atau bukti fisik yaitu kemampuan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Yang dimaksud bahwa penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik dan keadaan lingkungan sekitarnya merupakan bukti nyata dan pelayanan yang diberikan, *Reliability*, atau kehandalan yaitu kemampuan dalam memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya, *Responsiveness*. Atau tanggapan yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada masyarakat dengan menyampaikan informasi yang jelas, *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai untuk menumbuhkan rasa

percaya terhadap pelanggan. Terdiri dari beberapa komponen diantaranya adalah komunikasi, kredibilitas, keamanan, kompetensi dan sopan santun, *Empathy*, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada pelanggan dengan berupaya memahami keinginan pelanggan. Dari hasil penelitian ini penulis mengharapkan output penelitian agar terlaksananya Pelayanan Yang baik dan Berkualitas kepada Masyarakat dalam Pembuatan KIA di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Mempawah.

Gambar 2.1

ALUR PIKIR PENELITIAN



Sumber : Penelitian 2021

2.4 Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana keadaan sarana dan prasarana di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Mempawah ?
2. Bagaimana proses pengajuan blangko KIA dari Dukcapil ke pusat ?
3. Bagaimana ketanggapan pegawai dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat yang mengurus pembuatan KIA ?
4. Bagaimana komunikasi yang dibangun pegawai dalam menanggapi keluhan masyarakat ?
5. Bagaimana kepedulian pegawai terhadap masyarakat yang datang mengurus pembuatan KIA ?