

BAB II

TELAAH PUSTAKA

A. Kerangka Teori

Setiap permasalahan pada dasarnya pasti memiliki teori pendukung untuk memperkuat permasalahan. Oleh sebab itu penulis akan menjelaskan beberapa teori yang berhubungan dengan pelayanan publik. Oleh karena itu penelitian akan menjelaskan beberapa teori yang digunakan sebagai acuan dalam mengkaji penelitian.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna yaitu, perihal atau cara melayani, usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang) dan kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Menurut Gronroos dalam Ratminto dan Atik (2010:2), pelayanan adalah suatu 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.

Menurut Moenir (2014:16), mengatakan bahwa pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Pendapat tersebut memiliki makna sebagai proses dalam memenuhi kebutuhan dengan kegiatan melalui orang lain.

Menurut Sampara dalam Sinambela (2010:5), pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sedarmayanti (2010:243) mengungkapkan bahwa pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi negara.

Secara lebih mendalam, Nurmandi dalam Hardiyansyah (2011:3) membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik yaitu: (1) publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis), (2) publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik), (3) publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan), (4) publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik, dan (5) publik sebagai warga negara.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, bahwa 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/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Hardiyansyah (2011:1), pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi

daerah, apabila pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik/berkualitas maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil.

Menurut Komarudin (2014:25), pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Ratminto dan Atik (2010:5), pelayanan publik atau pelayanan umum didefinisikan 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 rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Sinambela (2010:5), 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.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu akan selalu

menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan itu seringkali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, karena secara empiris, pelayanan publik yang terjadi selama ini masih dirasakan berbelit, tidak efektif dan efisien.

Selanjutnya Mahmudi (2013:223) menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah, yang merupakan sebutan kolektif diantaranya meliputi:

1. Satuan kerja/ satuan organisasi Kementerian
2. Departemen
3. Lembaga Pemerintah Non Departemen
4. Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, misalnya: Sekretariat Dewan (Sekwan), Sekretariat Negara (Setneg), dan sebagainya
5. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
6. Badan Hukum Milik Negara (BHMN)
7. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
8. Instansi Pemerintah lainnya baik pusat maupun daerah termasuk dinas-dinas dan badan.

Menurut Mahmudi (2013:228), dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik, yaitu:

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

Menurut Komarudin (2014:27), kelompok dalam pelayanan publik meliputi:

1. Kelompok 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 Penduduk (KTP), Akta Kelahiran, Akta Pernikahan, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.
2. Kelompok Pelayanan Barang yaitu, pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih, dan sebagainya.
3. Kelompok Pelayanan Jasa yaitu, pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos, dan sebagainya.

Tujuan pelayanan pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkan pelayanan publik yang dikehendaki atau dibutuhkan publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara mengaksesnya yang direncanakan dan disediakan oleh pemerintah. Menurut Syafie (2011:65) tujuan tersebut diperinci sebagai berikut:

1. Menentukan pelayanan publik yang disediakan, apa saja macamnya

2. Memperlakukan pengguna pelayanan sebagai *customers*
3. Berusaha memuaskan pengguna pelayanan, apa yang diinginkan mereka
4. Mencari cara menyampaikan pelayanan yang paling baik dan berkualitas
5. Menyediakan cara-cara, bila penggunaan pelayanan tidak ada pilihan lain.

Menurut Moenir (2014:197-200), agar pelayanan dapat memuaskan orang atau kelompok orang lain yang dilayani, maka aparaturnya yang bertugas melayani harus meliputi empat persyaratan pokok yaitu:

1. Tingkah laku yang sopan
2. Cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan
3. Waktu penyampaian yang tepat
4. Keramah tamahan

Selanjutnya Moenir (2014:88) menjelaskan bahwa dalam pelayanan umum terdapat beberapa faktor pendukung yang penting, diantaranya:

1. Faktor kesadaran, para pejabat serta petugas dalam melaksanakan pelayanan umum
2. Faktor aturan, yang menjadi landasan kerja pelayanan
3. Faktor organisasi, yang merupakan suatu alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan
4. Faktor pendapatan, yang didapat memenuhi kebutuhan hidup minimum

5. Faktor keterampilan, petugas dan faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan.

Menurut Komarudin (2014:26) dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik memperhatikan asas pelayanan publik, yaitu:

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tahap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik 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 lain sebagainya.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Fitzsimmon dan Fitzsimmon dalam Sinambela (2017:7) berpendapat bahwa pelayanan publik dapat diberikan kepada masyarakat apabila telah memenuhi beberapa indikator dari pelayanan itu sendiri. Indikator pelayanan tersebut terdiri dari:

1. *Reliability*, yaitu kemampuan memberikan pelayanan sesuai dengan yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar.
2. *Tangibles*, yaitu kemampuan sarana dan prasarana fisik serta keadaan di sekitar lingkungan pemberi layanan yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.
3. *Responsiveness*, yaitu kemampuan untuk membantu dan memberikan layanan dengan cepat dengan penyampaian informasi yang jelas yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat.
4. *Assurance*, yaitu jaminan dan kepastian dari pemberi layanan yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan.
5. *Empati*, yaitu kemampuan memberikan perhatian yang tulus yang bersifat pribadi atau individual yang ditandai dengan tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan masyarakat.

B. Operasional Variabel Penelitian

Untuk memudahkan dalam menganalisa dan memahami serta menghindari kesalah pengertian, maka penulis memberikan batasan tentang konsep penelitian sebagai berikut:

1. Analisis

Yang dimaksud analisis dalam penelitian ini adalah suatu proses untuk menghasilkan pengetahuan yang dihubungkan dengan konsep teori terhadap sesuatu yang dilakukan, yang pengujiannya dilakukan secara empiris yaitu langsung mengenai hubungan antara konsep dengan tindakan yang dilakukan pada Kantor Lurah Bukit Timah Kecamatan Dumai Selatan Kota Dumai.

2. Pelayanan

Yang dimaksud pelayanan dalam penelitian ini adalah sebuah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung dalam melayani masyarakat pada Kantor Lurah Bukit Timah.

3. Publik

Yang dimaksud publik dalam penelitian ini adalah sejumlah masyarakat yang melakukan pengurusan pelayanan yang berada di wilayah kerja Kantor Lurah Bukit Timah.

4. Pelayanan Publik

Yang dimaksud dengan pelayanan publik pada penelitian ini adalah sebagai pemberian layanan (melayani) dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan, yang dilakukan oleh sekelompok orang yang

menghasilkan barang maupun jasa yang ditunjukkan untuk memenuhi keperluan yang lain atau masyarakat sesuai dengan kebutuhannya yang berada pada wilayah kerja Kantor Lurah Bukit Timah.

Untuk mempermudah dalam menganalisa dan menghindari salah pengertian dan pemahaman terhadap penelitian ini maka penulis perlu mengoperasionalkan variabel yang akan digunakan sebagai landasan dalam penelitian ini yakni menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons dalam Sinambela (2017:7):

1. *Reliability*

yaitu kemampuan organisasi untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan maksud pelayanan dilaksanakan dengan baik oleh pegawai Kantor Lurah Bukit Timah dengan cara memberikan pelayanan yang tepat dan benar. Dalam penelitian ini dapat dilihat melalui sub indikator sebagai berikut:

- a. Terdapat kemampuan untuk memberikan pelayanan yang sesuai dengan standar yang ditetapkan
- b. Terdapat kehandalan pegawai dalam memberikan layanan yang akurat dan tidak berbelit-belit
- c. Terdapat kecepatan pegawai dalam menangani masalah yang dihadapi oleh masyarakat
- d. Terdapat kemudahan untuk mendapatkan akses informasi melalui pegawai

2. *Tangibles*

yaitu kualitas pelayanan berupa fasilitas fisik yang harus ada dalam proses pelayanan. Pegawai Kantor Lurah Bukit Timah memberikan tata cara pelayanan yang diselenggarakan dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya. Dalam penelitian ini dapat dilihat melalui sub indikator sebagai berikut:

- a. Terdapat ruang yang digunakan untuk pelayanan
- b. Terdapat penggunaan teknologi untuk mempermudah proses pelayanan
- c. Terdapat penampilan pegawai yang rapi dan sopan
- d. Terdapat penggunaan alat komunikasi dalam proses pelayanan

3. *Responsiveness*

Yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat serta tanggung jawab terhadap keinginan masyarakat, Maksudnya pelayanan dilaksanakan dengan memberikan pelayanan dengan baik pada masyarakat oleh pegawai Kantor Lurah Bukit Timah. Dalam penelitian ini dapat dilihat melalui sub indikator sebagai berikut:

- a. Terdapat kesediaan pegawai untuk merespon setiap kebutuhan masyarakat.
- b. Terdapat pemberian layanan yang cepat kepada masyarakat.
- c. Terdapat kemampuan dalam mencerna informasi secara tepat.

- d. Terdapat kesigapan pegawai dalam menanggapi keluhan masyarakat.

4. *Assurance*

Yaitu pengetahuan dan keramahan pegawai merupakan kemampuan melaksanakan tugas secara sopan santun untuk menimbulkan keyakinan dan kepercayaan bagi masyarakat, Kantor Lurah Bukit Timah. Dalam penelitian ini dapat dilihat melalui sub indikator sebagai berikut:

- a. Terdapat kesopanan pegawai dalam memberikan pelayanan
- b. Terdapat sifat dapat dipercaya dari pegawai kantor lurah
- c. Terdapat kepastian biaya/tarif dalam pelayanan
- d. Terdapat penjelasan tentang semua jenis layanan yang diberikan kepada Masyarakat.

5. *Empati*

yaitu meliputi komunikasi dan siap serta adanya motivasi pegawai atau aparat dalam memberikan pelayanan. Hal ini menjelaskan bahwa organisasi memberikan perhatian yang bersifat individual kepada masyarakat dan berupaya untuk memahami keinginan masyarakat, Maksudnya pelayanan pada Kantor Lurah Bukit Timah dalam penelitian ini dapat dilihat melalui sub indikator sebagai berikut:

- a. Terdapat pegawai yang sungguh-sungguh memperhatikan kepentingan masyarakat.
- b. Terdapat kemampuan berkomunikasi pegawai dengan masyarakat.

- c. Terdapat pegawai dalam memberi perhatian yang baik kepada masyarakat yang dilayani.
- d. Terciptanya hubungan yang baik dengan masyarakat yang dilayani.

Untuk mengukur pelaksanaan pelayanan publik pada Kantor Lurah Bukit Timah tersebut, maka peneliti menetapkan dengan menggunakan Skala Pengukuran *Rating Scale* yaitu sebagai berikut:

Sangat Baik	: Diberi Skor 5
Baik	: Diberi Skor 4
Cukup Baik	: Diberi Skor 3
Kurang Baik	: Diberi Skor 2
Tidak Baik	: Diberi Skor 1