

BAB II

TELAAH PUSTAKA

A. Kerangka Teori

Keberhasilan organisasi melakukan aktivitas kerja dan pencapaian tujuan dituntut dengan kemampuan dalam memberikan pelayanan yang berkualitas, dengan merealisasikan pelayanan publik yang baik, dan menyesuaikan setiap permasalahan berdasarkan atas teori-teori yang berlaku. Oleh sebab itu, penulis akan menyajikan beberapa teori yang berhubungan langsung dengan pelayanan, pelayanan publik serta teori pendukung dan teori penghubung untuk memperkuat permasalahan.

1. Pelayanan publik

Pelayanan mempunyai kata dasar yaitu layanan atau bisa di sebut fasilitas, yang artinya memberikan jasa yang di perlukan seseorang kepada orang yang membutuhkan. Pelayanan adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Dengan kata lain, pelayanan publik merupakan suatu aktifitas seseorang atau sekelompok orang atau organisasi baik secara langsung maupun tidak langsung guna memenuhi kebutuhannya.

Istilah pelayanan umum di Indonesia seringkali diidentikkan dengan pelayanan publik sebagai terjemahan dari *public service*. Di Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan

secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perizinan.

Pelayanan publik merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan. Pemenuhan kebutuhan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara dan penduduk untuk mendapatkan pelayanan atas barang, jasa dan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan maksimal.

Konsep pelayanan pada dasarnya merupakan proses kegiatan yang berlangsung secara rutin dan terus – menerus mencakup seluruh kehidupan manusia dalam masyarakat. Oleh sebab itu, penulis akan menyampaikan beberapa teori yang berhubungan dengan pelayanan.

Menurut Sianipar (dalam Mutiarin dan Zaenudin, 2014:91) Pelayanan adalah cara untuk melayani, membantu menyiapkan atau mengurus keperluan seseorang atau kelompok orang. Melayani adalah meladeni atau membantu mengurus keperluan dan kebutuhan seseorang sejak diajukan permintaan sampai penyampaian atau penyerahannya.

Menurut Napitupulu (2007:164) pelayanan adalah serangkaian kegiatan suatu proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk dan jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak terwujud, cepat hilang, lebih dapat dirasakn daripada memiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut.

Menurut Moenir (2006:26) pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

Pelayanan Publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun oleh pihak swasta pada sejumlah orang yang mempunyai kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai dan norma yang dimiliki.(Nurcholis, 2007:289).

Amin Ibrahim (2008:1) mengemukakan bahwa pelayanan menyangkut sejumlah informasi yang diinginkan pelanggan, tindakan yang sukar disentuh dan diukur secara eksak urusan sepuasnya, sangat sensitif dan sukar diprediksikan kedepannya serta sangat tergantung juga pada nilai yang dianggap pantas oleh pelanggan terhadap apa yang diterima dan dibayarkan.

Menurut Lovelock (Hardiansyah 2011:54) "Pelayanan adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami". Artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.

Pelayanan umum dan pelayanan publik menurut Wasistiono dalam Hardiansyah (2011:11) adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah,

pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Thoha (dalam Anggara,2012:568) menjelaskan bahwa pelayanan masyarakat merupakan suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/sekelompok orang/institusi tertentu untuk memberikan bantuan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Sumaryadi (2010:70-71) Secara operasional, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu; Pertama, pelayanan publik yang diberikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum yang meliputi penyediaan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan, dan lain sebagainya; Kedua, pelayanan yang diberikan secara orang perseorangan yang meliputi kartu penduduk dan surat-surat lainnya.

Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2007:4-5) Pelayanan Publik atau pelayanan umum dapat 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 upaya pemenuhan

kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Moenir dalam Pasalong (2010:128) pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung.

Nurdjaman (2004:56) menyebutkan pelayanan berkualitas adalah pelaksanaan pelayanan yang bersifat sederhana, terbuka, lancar tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. 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.

Sampara Lukman (2011:5) pelayanan merupakan suatu kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Sedangkan definisi yang lebih rinci yaitu pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata yang terjadi akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hak lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Menurut Sedarmayanti (2010:243) pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi Negara.

Menurut Hasibuan (2005:152) Pelayanan adalah kegiatan pemberian jasa dari satu pihak kepada pihak lainnya. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dilakukan secara ramah, adil, cepat, tepat, dan dengan etika yang baik sehingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan bagi yang menerimanya.

- Ramah tamah dimaksud bahwa pelayanan dilakukan dengan wajah ceria, dan dengan etika yang baik serta tidak menyinggung perasaan
- Adil artinya pelayanan diberikan berdasarkan urutan antrian
- Cepat dan tepat dimaksudkan pelayanan yang diberikan tidak bertele-tele dan harus baik dan benar
- Etika adalah suatu sistem moral perilaku yang berdasarkan peraturan dan norma-norma sosia, budaya dan agama yang berlaku dalam suatu masyarakat

Menurut Barata (2004:27), Pelayanan prima adalah kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan pelayanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dan mewujudkan kepuasan, agar mereka selalu loyal kepada perusahaan.

Ratminto dan Winarsih (2005:5), dalam M. Taufik Rachman Nidya Putri, Syahida Yana Isnaini (2018) mengemukakan bahwa pelayanan publik dapat dikatakan sebagai bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang maupun jasa yang ada prinsipnya di pusat, daerah dan lingkungan, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, dalam rangka upaya

Menurut Sinambela (2006:6) tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima. Adapun kata prima atau unggul optimal menunjukkan pada makna kualitas . Kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelayanan (*meeting the needs of costumers*).

Menurut mahmudi (2013:224) Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Pelayanan kebutuhan dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi kesehatan, pendidikan dasar, dan bahkan kebutuhan pokok masyarakat.

2. Pelayanan umum

Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintahan terbagi dalam tiga kelompok yaitu pelayanan administrasi, pelayanan barang dan pelayanan jasa.

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Bambang (2011:106), 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 Istanto (2011:106) 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 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 Mahmudi (2015:219), Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Dalam hal ini, yang dimaksud penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang meliputi :

- 1) Satuan kerja/satuan organisasi Kementerian;
- 2) Departemen;
- 3) Lembaga Pemerintah Non Departemen;
- 4) Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, misalnya: sekretariat dewan (setwan), sekretariat negara (Setneg), dan sebagainya;
- 5) Badan Usaha Milik (BUMN);

- 6) Badan Hukum Milik Negara (BHMN);
- 7) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- 8) Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Dearah termasuk dinas-dinas dan badan.

Moenir (2006:47) mengatakan bahwa pelayanan yang baik dan memuaskan itu meliputi :

- a. Kemudahan dalam pengurusan kepentingan
- b. Mendapatkan pelayanan yang wajar
- c. Mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih
- d. Mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang

Moenir (2006:127) menjelaskan faktor pendukung pelayanan adalah sarana yang ada untuk melaksanakan tugas/pekerjaan pelayanan. Sarana terbagi atas dua macam, yaitu sarana kerja yang meliputi peralatan, perlengkapan dan alat bantu. Dan fasilitas yang meliputi gedung dengan segala kelengkapannya, fasilitas komunikasi dan kemudahan lain.

Menurut Supranto (2001:227), Kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada dasarnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu proses produksi dan juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.

Menurut Thoha (2002:43), Pelayanan yang memuaskan mengandung lima unsur yaitu:

- a. Pelayanan yang merata dan sama
- b. Pelayanan yang diberikan tepat waktu

- c. Pelayanan yang diberikan memenuhi jumlah barang atau jasa
- d. Pelayanan harus merupakan pelayanan yang berkesinambungan
- e. Pelayanan merupakan yang selalu meningkatkan kualitas

Menurut Kurniawan dalam Mulyadi dkk (2018:39) pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pelayanan menurut Kasmir (2017: 47) adalah tindakan atau perbuatan seseorang atau suatu organisasi untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan, sesama karyawan, dan juga pimpinan.

Menurut Peraturan Pemerintah No 98 Tahun 2012 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 administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Dwiyanto (2014:136) mendefinisikan pelayanan publik sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan adalah warganegara yang membutuhkan pelayanan publik.

Menurut Bilgah (2018:15), Pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik itu

pusat, daerah, maupun lingkungan Badan Usaha Milik Negara atas suatu barang, jasa, atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Menurut Robert dalam Maryam (2016:17), yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah “segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, di daerah dan lingkungan badan usaha milik Negara atau daerah dalam barang atau jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan.

Pelayanan publik menurut Sinambela dalam Pasolong (2010:128), 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.

Menurut Fitzdimmons dan Fitzsimmons dalam Sinambela (2010:7) berpendapat 5 (lima) indikator pelayanan publik yaitu Reliability yang ditandai pemberian pelayanan yang tepat dan benar, Tangibles yang ditandai dengan penyediaan yang menandai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya, Responsiveness yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat, Assurance yang ditandai tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan, Empathy yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.

Dari definisi yang dikemukakan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik oleh instansi penyelenggara pelayanan publik untuk menanggung maka diberikanya pelayanan yang berkualitas oleh fasilitator layanan publik sehingga masyarakat penerima pelayanan publik merasakan adanya nilai yang tinggi atas pelayanan tersebut.

B. Operasional Variabel Penelitian

Variabel penelitian pada dasarnya segala sesuatu yang berbentuk apa saja yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelaari sehingga diperoleh informasi tentang hal tersebut, kemudian ditarik kesimpulannya. Kepemimpinan, pengawasan, disiplin kerja, kinerja organisasi, kinerja pegawai, kinerja pelayanan, pelayanan publik, implementasi kebijakan publik, dan motivasi adalah beberapa contoh variabel dalam penelitian bidang admninistrasi.

Menurut Ahmad (2015:126), variabel adalah suatu bersaran yang dapat diubah atau berubah sehingga mempengaruhi peristiwa atau hasil penelitian. Dengan menggunakan variabel akan lebih mudah memahami permasalahan. Sedangkan variabel penelitian adalah suatu atribut, sifat atau nilai dari obek, individu atau kegiatan yang mempunyai banyak variasi tertentu antara satu sama lain yang telah ditentukan oleh peneliti untuk dipelaari dan dicari informasinya serta ditarik kesimpulannya.

Operasional variabel menjelaskan konsep yang merupakan bagian-bagian variabel dalam indikator serta ukuran penetapan pelaksanaan penelitian adalah sebagai berikut :

1. Analisis adalah proses pengolahan, penyajian, interpretasi, dan analisis suatu peristiwa yang diperoleh di lapangan, dengan tujuan agar penulisan yang disajikan mempunyai makna yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan, sehingga pembaca dapat mengetahui hasil penelitian. Dengan kata lain, analisis juga merupakan langkah awal dari proses perencanaan untuk merangkum sejumlah data Pada Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai.
2. Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam usaha memenuhi kepentingan atau kebutuhan orang lain secara langsung. Pelayanan adalah proses memenuhi kebutuhan melalui aktivitas secara langsung Pada Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai kepada masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan
3. Publik merupakan masyarakat yang memerlukan pelayanan kepada pihak Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai.
4. Pelayanan Publik, yaitu segala kegiatan yang dilakukan oleh Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai tempat pelaksanaan dan penyelenggaraan Pemerintahan dalam proses pelayanan publik dimasyarakat untuk menerima, memproses, menyampaikan dan memenuhi kebutuhan pemohon dimana dalam penyampaian produk yang dihasilkan tersebut harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga dan penduduk atas jasa, barang,

dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Untuk mempermudah dalam menganalisa dan menghindari kesalahpahaman terhadap objek yang akan diteliti, maka dari konsep-konsep yang masih abstrak sifatnya akan dioperasionalkan dengan tujuan agar sesuai dengan permasalahan yang diteliti yakni mengenai pelayanan publik pada Kantor Lurah Bintang Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai.

Dalam penelitian ini, Pelayanan Publik yang diberikan Kantor Lurah Bintang Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai akan diteliti dari indikator yang berkaitan dengan pelayanan publik yang menggunakan konsep teori Menurut Fitzdimmons dan Fitzsimmons dalam Sinambela (2010:7)

Pelayanan publik dapat diukur dengan 5 indikator yaitu: *Reliability* (Kehandalan), *Tangibles* (Berwujud), *Responsiveness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Adapun indikator-indikator sebagai berikut:

1. *Reliability* (Kehandalan), yang ditandai dengan pemberian pelayanan yang tepat dan benar. Untuk melihat *Reliability* (Kehandalan) pada Kantor Lurah Bintang Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai dapat dilihat dengan sub indikator dibawah ini :
 - a. Adanya ketepatan waktu dalam pengurusan berkas/surat sesuai dengan prosedur yang berlaku.
 - b. Adanya kemampuan pegawai dalam menjelaskan kembali prosedur pelayanan dan syarat-syarat kepada masyarakat.

- c. Adanya kemampuan pegawai dalam mencatat, menghitung dan melakukan validasi dalam pelayanan.
2. *Tangibles* (Berwujud), yang ditandai dengan penyediaan sumber daya manusia dan sumber daya lainnya. Untuk melihat *Tangibles* (Berwujud) pada Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai dapat dilihat dengan sub indikator dibawah ini :
- a. Adanya pegawai yang siap ditempat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
 - b. Adanya ketersediaan fasilitas dalam mendukung proses pelayanan.
 - c. Adanya ruangan dan tempat pelayanan yang rapi dan bersih.
3. *Responsiveness* (Ketanggapan), yaitu keinginan untuk membantu masyarakat dalam memberikan pelayanan dengan cepat. Untuk melihat *Responsiveness* (Ketanggapan) pada Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai dapat dilihat dengan sub indikator dibawah ini:
- a. Adanya pegawai dalam menjawab dengan cepat dan tanggap setiap pertanyaan yang diajukan oleh masyarakat.
 - b. Adanya pegawai memberi informasi secara tertulis bila ada masyarakat yang kurang memahami penjelasan yang diberikan.
 - c. Adanya pegawai yang cepat tanggap dalam menyelesaikan keluhan dari masyarakat.

4. *Assurance* (Jaminan), yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan. Untuk melihat *Assurance* (Jaminan) pada Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai dapat dilihat dengan sub indikator dibawah ini:
 - a. Adanya informasi yang diberikan pegawai dapat dipercaya oleh masyarakat.
 - b. Adanya jaminan legalitas atas surat keterangan yang diberikan pegawai dari pelayanan.
 - c. Adanya pegawai dapat memberikan solusi terhadap permasalahan masyarakat dalam proses pelayanan.
5. *Empathy* (Empati), yang ditandai dengan tingkat perhatian dan kemauan untuk mengetahui keinginan serta kebutuhan masyarakat. Untuk melihat *Empathy* (Empati) pada Kantor Lurah Bintan Kecamatan Dumai Kota Kota Dumai dapat dilihat dengan sub indikator dibawah ini:
 - a. Adanya kepedulian pegawai dalam mendahulukan kepentingan masyarakat daripada kepentingan pribadi.
 - b. Adanya kemampuan pegawai untuk memahami masyarakat yang kesulitan dalam mengisi data atau identitas diri untuk mendapatkan pelayanan.
 - c. Adanya pegawai yang memahami kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan.

Selanjutnya setiap sub indikator yang telah diuraikan tersebut diberikan kategori sebagai berikut :

Baik (B) diberi skor : 3

Cukup Baik (CB) diberi skor : 2

Tidak Baik (TB) diberi skor : 1