

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Adapun beberapa dari penelitian yang terdahulu yang sesuai dengan penelitian ini, antara lain:

**Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu**

No	Nama Penulis, Tahun, dan Judul Penelitian	Hasil Penelitian	<i>Critical Review</i>
1.	Ratna Esa Kuswati (2017), dengan judul Kualitas Pelayanan Publik di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Gunungkidul.	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa penyebab rendahnya kualitas pelayanan publik di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Gunung kidul disebabkan oleh beberapa indikator, yang ada didalam dimensi <i>Tangible</i> , <i>Realiability</i> , dan <i>emphaty</i> belum diterapkan sesuai dengan standar pelayanan yaitu 1.) Dimensi <i>Tangible</i> (bukti fisik) yaitu, adanya ketidaknyamanan tempat pelayanan termasuk sarana danprasarana yang belum lengkap, 2.) Dimensi <i>Reliability</i> (kehandalan) yaitu belum ahlinya pegawai dalam menggunakan alat bantu pelayanan, 3.) Dimensi <i>Empathy</i> (empati) yaitu ketidakramahan pegawai	Dari penelitian ini yang membedakan adalah jika ini membahas Kualitas pelayanan Publik Sedangkan penelitian ini mengacu pada bagaiman upaya Biro Organisasi Provinsi Jawa Timur dalam meningkatkan inovasi pelayanan publik Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

		<p>dalam proses pelayanan. Yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Gunung Kidul yaitu masalah kualitas dan kualitas Sumber Daya Manusia, kurangnya koordinasi dengan Pemerintah Desa serta masih terbatasnya sarana dan prasarana.</p>	
--	--	--	--

2.	Farras Alfino Arya (2018) dengan judul AJEP : Strategi Inovasi Dinas penanaman Model Pelayanan Terpadu dan Perindustrian Kabupaten Padang Pariman dalam pelayanan publik.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa inovasi pelayanan AJEP yang dilakukan DPMPT dan Perindustrian Kabupaten Padang Pariaman merupakan hasil dari produk layanan yang memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengurus perizinan dengan menggunakan metode pelayanan publik ini memberikan manfaat bagi masyarakat, pemerintahan dan pegawai (Team AJEP). Masyarakat sangat dimudahkan, Pegawai sejahtera. Dengan pembaruan Visi dan Misi, sekaligus strategi/kebijakan dari DPMPT diharapkan mampu mendapatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.	Dari penelitian ini yang membedakan adalah tentang bagaimana Pemerintah Daerah menyelenggarakan program inovasi. Sedangkan penelitian ini berfokus pada bagaimana upaya Pemerintahan Provinsi dalam meningkatkan inovasi pelayanan publik pada Organisasi Perangkat Daerah(OPD).
----	---	--	--

3.	Hafiz Kemurata An Anawiwi (2020) dengan judul Analisa Penyelenggara Inovasi Pelayanan Publik pada Mal Pelayanan Publik Kota Pekanbaru.	Ternyata hasil pelayanan yang diterima masyarakat sudah baik, masyarakat yang berkunjung mendapatkan kemudahan saat menerima pelayanan public di Mall Pelayanan Publik Kota Pekanbaru yang memanfaatkan kemajuan teknologi yang adaseperti website yang gunanya untuk mengambil nomor antrian, menyampaikan kritik dan saran, dan juga masyarakat juga diberikan informasi tentang Mal Pelayanan Publik dengan menggunakan Website resmi Mal Pelayanan Publik.	Perbedaannya adalah jika penelitian terdahulu meneliti tentang bagaimana penyelenggaraan inovasi dalam pelayanan publik, sedangkan dipenelitian ini tentang upaya pemerintah dalam meningkatkan inovasi pada Organisasi Perangkat Daerah.
----	--	--	---

4.	Rizvanda Meyliano Dharma Putra (2018) dengan judul Inovasi Pelayanan Publik di Era Disrupsi (Studi tentang Keberlanjutan Inovasi E-Healt di Kota Surabaya).	Berdasarkan hasil temuan\ yang ada dilapangannya menunjukan bahwa masih ada beberapa hal yang membuat layanan ini belum dapat dikatikan optimal dan berhasil.	Perbedaannya adalah jika penelitian terdahulu meneliti tentang bagaimana keberlanjutan program inovasi E-Healt di Kota Surabaya, sedangkan dipenelitian ini tentang upaya pemerintah dalam meningkatkan inovasi pelayanan publik pada Organisasi Perangkat Daerah.
----	---	---	--

5.	Robi Cahyadi Kurnioawan (2016), Inovasi Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah.	Diambil kesimpulan, bahwasanya pelayanan publik merupakan tolak ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Dari situlah masyarakat bisa menilai langsung kinerja Pemerintah. Untuk meningkatkan kualitas Kemen PAN-RB menerapkan kebijakan sejak tahun 2014 adalah tahun inovasi pelayanan publik yang dimana Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah diharapkan mampu membuat ide kreatif atau jawaban terhadap cara kerja/ metode pelayanan publik. Kemenpan mengumpulkan dan menilai inovasi-inovasi yang telah dilakukan di sejumlah instansi di seluruh Indonesia. Harapannya kualitas dan inovasi pelayanan public BPS dapat selalu meningkat, sehingga bisa terus bersaing secara sehat dengan instansi lain.	Perbedaannya adalah dipenelitian terdahulu membahas tentang pelayanan publik sebagai tolak ukur kinerja. Sedangkan. Di penelitian ini membahas tentang bagaimana upaya Biro Organisasi Provinsi Jawa Timur dalam meningkatkan inovasi pelayanan publik pada Organisasi Pemerintah Daerah Jawa Timur.
----	--	---	--

Table 2.1 Penelitian Terdahulu

## **2.2 Landasan Teori**

### **2.2.1 Pengertian Pelayanan Publik**

Pemerintah pada dasarnya memeberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah tidaklah untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang dimana nantinya berguna bagi setiap masyarakat. Pada dasarnya pelayanan publik menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas, menurut keputusan Menteri Pemberdayaan Aperatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 menyatakan bahwa Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Menteri Pemberdayaan Aperatur Negara ada beberapa jenis kegiatan pelayananpublik, antara lain sebagai berikut:

1. **Pelayanan Administratif**  
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumentasi resmi yang dibutuhkan oleh publik, contohnya status kewarganegaran, sertifikat kompetensi, kepemilikan, atau pengusaha terhadap suatu barang. Dokumen-dokumen ini antara lain KTP, Akte Kelahiran & Akte Kematian, Surat BPKB, SIM, STNI, IMB, Paspor, dan lain sebagainya.
2. **Pelayanan Barang**  
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik misalnya jaringan telfon, penyedia tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
3. **Pelayanan Jasa**  
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik misalnya pendidikan, pemeliharaan, kesehatan, penyelenggara transportasi dan sebagainya.

Kemudian menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Pelayanan Publik adalah 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. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 ini bisa menjadi acuan untuk penyelenggara Negara guna memberikan pelayanan secara optimal dan maksimal. Kolaborasi seperti itulah yang memberikan dampak kepercayaan kepada masyarakat, yang dimana masyarakat akan merasa puas dalam pelayanan. Munurut Ratminto dan Atik Septi Winasih (2013:5), pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa

publik pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dalam rangka berupaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik adalah proses melayani secara keseluruhan aspek pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat untuk memenuhi sesuai dengan kebutuhannya. Pemberian layanan menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk menyediakan secara profesional, akuntabel, dan optimal.

Thoah (2001:41) Pelayanan publik dapat diartikan dengan pemberian layanan kepada orang ataupun masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, menunjukkan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat. Hal tersebut menunjukkan bahwa masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajiban sebagai warga negara dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Sumber daya aparatur saat ini keberadaannya menjadi unsur utama dalam pemberian pelayanan. Masyarakat sebagai penerima layanan, oleh karena itu aparatur dituntut untuk berkompentensi. Jika aparatnya berkompentensi, maka sebuah pelayanan akan dapat dijalankan dengan sebagaimana mestinya, yang dimana kualitas layanan yang diberikan berpengaruh pada aspek yang dilayaninya.

Menurut Moenir (2002: 88), dalam melaksanakan suatu pelayanan publik, terdapat beberapa faktor yang mendukung, antara lain:

1. Kesadaran pegawai  
Adanya kesadaran dari pegawai mengenai tindakan terhadap tugas/pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya, sehingga membawa pengaruh yang positif dan menimbulkan pelayanan yang baik.
2. Adanya aturan  
Adanya aturan dalam organisasi mutlak diperlukan agar organisasi dan pekerjaan dapat berjalan teratur dan terarah.
3. Faktor organisasi  
Yaitu merupakan pengaturan dan mekanisme pekerjaan (sistem, prosedur, dan metode) yang harus mampu menghasilkan pelayanannya yang memadai.

4. Faktor kemampuan dan keterampilan  
Dengan kemampuan dan keterampilan yang memadai maka pelaksanaan tugas/pekerjaan dapat dilakukan dengan baik, cepat dan memenuhi keinginan semua pihak sehingga menimbulkan pelayanan yang memuaskan.
5. Faktor sarana pelayanan  
Adanya sarana pelayanan yang memadai dan mencukupi sehingga tercipta efektifitas dan efesiensi suatu pelayanan.

Berdasarkan beberapa pengertian pelayanan publik di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah proses aktifitas/kegiatan pemberian layanan yang dilakukan oleh suatu organisasi dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pada umumnya pelayanan publik itu perlu memperhatikan kebutuhan masyarakat yang harus dilayani dengan baik. Pemerintah disini sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat yang harus bertanggung jawab dan terus mencoba untuk memberikan pelayanan yang terbaik untuk peningkatan pelayanan publik.

### **2.2.2 Unsur-unsur Pelayanan Publik**

Menurut Moenir (1995:8) terdapat beberapa unsur-unsur yang mendukung jalannya kegiatan pelayanan publik, antara lain:

1. Sistem, Prosedur dan Metode  
Adalah didalam pelayanan publik perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan.
2. Personil  
Adalah penekanan pada perilaku aperatur, dalam pelayanan publik aperatur pemerintah selaku personil pelayanan harus professional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan ataupun masyarakat
3. Sarana dan Prasarana.  
Didalam pelayanan publik diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan publik. Misalnya, ruang tunggu, tempat parkir yang memadai.

#### 4. Masyarakat sebagai pelanggan.

Dalam pelayanan publik masyarakat sebagai pelanggan sangatlah beragam baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

### 2.2.3 Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Pasolong (2010: 132), terkait kualitas pelayanan publik, adalah *“Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang mengandung arti relatif bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terdapat persyaratan atau spesifikasinya itu terpenuhi berarti kualitas suatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat.”* Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan oleh Pasolong maka dapat diidentifikasi bahwa sebuah kualitas pelayanan publik merupakan sebuah tolak ukur untuk menentukan bagaimana kinerja dalam pelayanan publik didalam lingkup penyedia layanan publik.

Mutu dari sebuah pelayanan merupakan sebuah tuntutan dari masyarakat untuk terus berkembang sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Maka dari itu, Aparatur Pemerintah harus selalu mengetahui apa saja kebutuhan masyarakat. Mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang beris, bahwa penyelenggara Pemerintah Daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keikhlasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan, bahwa permasalahan mengenai rendahnya sebuah kualitas pelayanan publik. Untuk itu, Pemerintah Provinsi Jawa Timur berupaya untuk mendorong dalam peningkatan pelayanan publik dengan cara mendorong Perangkat Daerah/ instansi Provinsi Jawa Timur untuk penciptaan sebuah inovasi pelayanan publik. Dalam pelayanan yang diberikan, mempunyai tujuan untuk dapat memberikan kepuasan pada penerima pelayanan.

Untuk mengukur sebuah tingkat kepuasan masyarakat yang biasanya disebut Service Quality (Servqual), yang dikembangkan oleh Parasuraman, Zeithml, dan Leonard (2016:7) memaparkan bahwa kualitas layanan (Service Quality) adalah ukuran dari seberapa baik suatu pelayanan dengan yang diharapkan oleh penerima layanan. Service Quality dibangun atas dasar adanya perbandingan dua faktor utama, yaitu persepsi pelanggan atas pelayanan yang diterima secara nyata (Perceived

Service) dengan layanan sesungguhnya yang diharapkan (Expected Service) Jika pada kenyataannya suatu pelayanan lebih dari yang diharapkan, maka sebuah pelayanan tersebut bisa dikatakan bermutu, begitu pula sebaliknya jika pelayanan kurang dari yang diharapkan, maka bisa dikatakan bahwa layanan itu kurang bermutu.

Pada dasarnya, kualitas pelayanan publik berfokus pada upaya dari sebuah pemenuhan penerima layanan. Dalam upaya tersebut harus memperhatikan ketepatan dalam penyampaian pelayanan untuk mengimbangi permintaan dari penerima layanan. Menurut Zeithml (1990:26) terdapat 5 dimensi Service Quality, antara lain:

1. *Tangibles* atau bukti fisik yaitu terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi.
2. *Reliable* atau kehandalan yaitu kemampuan organisasi dalam menciptakan pelayanan yang telah dijanjikan dengan akurat dan terpercaya.
3. *Responsiveness* atau ketanggapan yaitu suatu kemampuan untuk membantuu memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada pelanggan, dengan menyampaikan informasi yang jelas.
4. *Assurance* atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopansantunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya para pelanggan kepada perusahaan.
5. *Empathy* yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen.

Menurut Tjiptono (2003: 132) strategi meningkatkan kualitas jasa/ layanan harus mencakup empat hal:

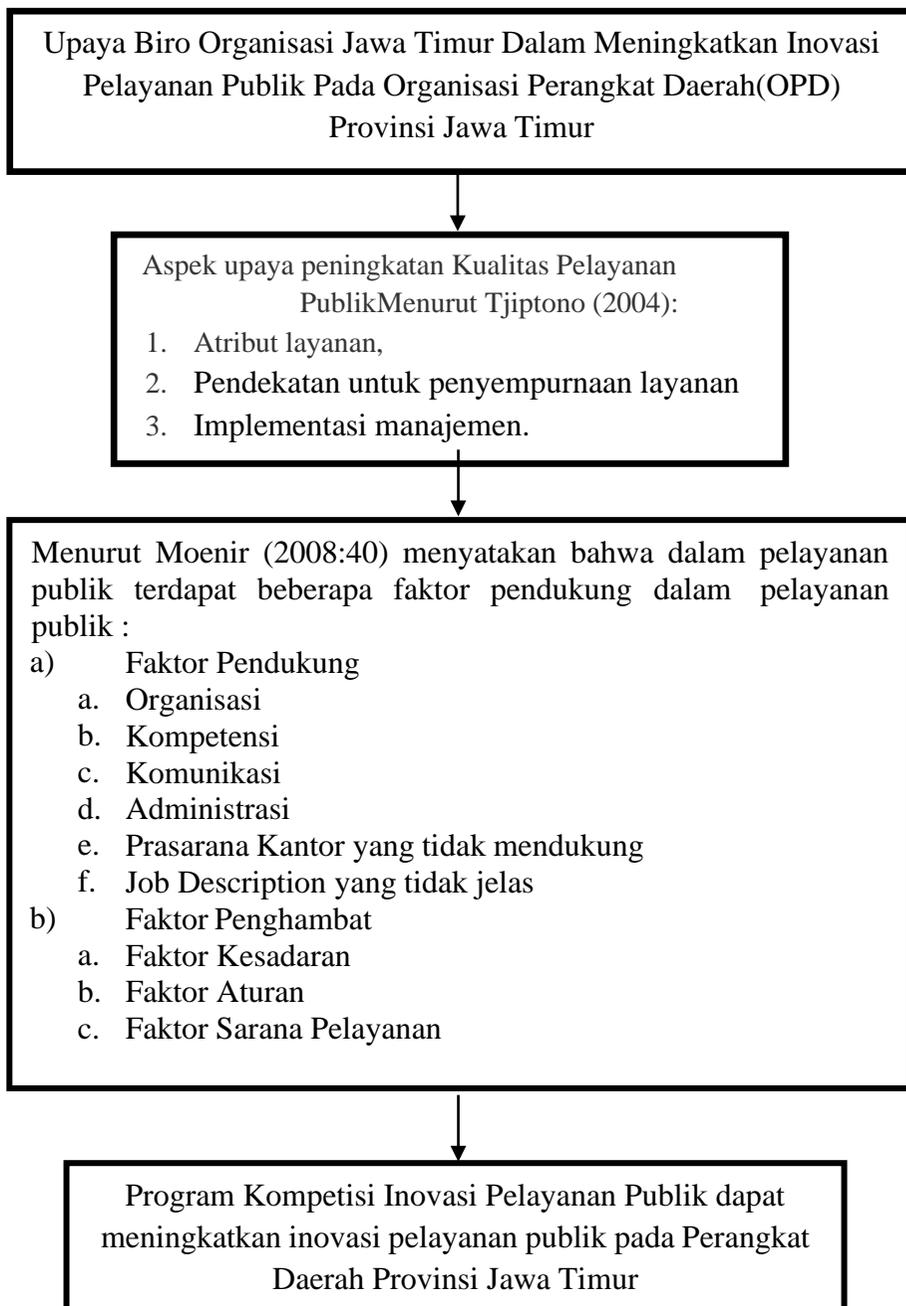
1. **Artibut Layanan Masyarakat**  
Penyampaian layanan harus tepat waktu, akurat, dengan perhatian dan keramahan. Semua ini penting, karena pelayanan jasa tidak berwujud fisik (intangibile), tidak dapat terpisahkan (perishable), sangat variatif (variable), tidak dapat dipisahkan antara produksi dan konsumsi (inseparable).
2. **Pendekatan untuk penyempurnaan kualitas layanan**  
Penyempurnaan kualitas layanan merupakan aspek yang penting dalam rangka untuk menyempurnakan kepuasan layanan.
3. **Implementasi Manajemen**  
Hasus menentukan cakupan kualitas jasad level layanan sebagai bagian dari kebijakan organisasi.

#### **2.2.4 Peran Pemerintah dalam Pelayanan Publik**

Keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan publik semakin berkembang seiring dengan munculnya suatu pemahaman ataupun pandangan tentang filsafat Negara. Secara sadar atau tidak sadar, setiap warga selalu berhubungan dengan aktifitas birokrasi pemerintahan, sehingga keberadaannya menjadi suatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Pelayanan birokrasi akan menyentuh ke berbagai segi kehidupan masyarakat, karena luasnya pelayanan masyarakat yang harus dilaksanakan pemerintah maka mau tidak mau pemerintah harus berusaha memaksimalkan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik.

Ulbert Silalahi (dalam Zulkarnaen, 1996: 55) mengungkapkan bahwa *“Pelayanan Publik yang diberikan oleh Aparatur Negara masih pada peringkat present and accounted, yang artinya organisasi atau pegawai menyadari dan mengetahui kedudukan mereka untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, namun untuk usaha kearah pada kualitas pelayanan belum serius untuk dilaksanakan”*. Dengan berkaitan hal tersebut Hidayat dan Sucherly (1956: 55) mengatakan bahwa, *“Pada umumnya organisasi pemerintah seiring menghadapi tiga masalah yang meliputi, kurang efektif, efisien, dan mutu pelayanan masih kurang”*.

### 2.3 Kerangka Dasar Pemikiran



Gambar 2.2 Kerangka Dasar Pemikiran

*“Halaman sengaja dikosongkan”*