

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Hasil Penelitian Terdahulu**

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang dapat dijadikan acuan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Hasjimzum (2014)

Penelitian yang dilakukan oleh Hasjimzum (2014) berjudul “Model Demokrasi dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Otonomi Daerah dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Pasca Reformasi)”. Tujuan dilakukan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui model demokrasi di dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kendala dalam penerapan model demokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik terdiri dari beberapa hal, antara lain: pasca reformasi tindakan pemerintah daerah atau penyelenggara pelayanan publik bersikap tertutup, sehingga timbul asumsi bahwa instansi pelayanan publik tidak responsif, berbelit-belit, lamban, biaya tinggi; menetapkan standar pelayanan publik, tidak sensitif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat sehingga dalam penerapan pelayanan menimbulkan kesenjangan yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat; kemampuan birokrasi yaitu petugas yang menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat masih belum bersikap netral karena masih dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi tertentu yang dalam hal ini adalah kepentingan daerah; serta kontrol masyarakat dan pengaduan masyarakat belum berjalan optimal karena masyarakat belum banyak mengetahui bahwa pihaknya memiliki hak untuk melakukan pengawasan dan pengaduan dengan penyampaian keluhan apabila penyelenggara melakukan penyimpangan dari muatan atau sunstansi standar pelayanan.

2. Puspitasari dan Bendesa (2016)

Penelitian yang dilakukan oleh Puspitasari dan Bendesa (2016) berjudul “Analisis Kualitas Pelayanan Publik di Badan Pelayanan Perikinan Terpadu Kabupaten Badung”. Tujuan dilakukan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui apakah variabel bukti fisik, daya tanggap, keandalan, jaminan dan empati sebagai faktor penentu kualitas pelayanan publik dalam pengurusan ijin usaha pada Badan Pelayanan Perijinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Badung dan untuk mengetahui pengaruh kualitas pelayanan publik terhadap Pendapatan Asli Daerah di Kabupaten Badung. Analisis data dilakukan dengan analisis

- deskriptif dan analisis faktor. Hasil penelitian data menunjukkan bahwa kelima faktor yaitu faktor bukti fisik, daya tanggap, keandalan, jaminan, dan empati yang terdiri dari lima belas variabel yaitu penataan ruangan, penampilan petugas, sarana prasarana, kesediaan petugas, kelancaran komunikasi, pemberian solusi, kepastian jadwal, kejelasan informasi, kecepatan proses, keramahan petugas, kemampuan petugas, tanggung jawab, perhatian petugas, keadilan perlakuan dan keamanan dan kenyamanan. Variabel tanggung jawab petugas adalah variabel yang paling mempengaruhi kualitas pelayanan publik dalam pengurusan ijin usaha di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Badung karena memiliki nilai koefisien tertinggi.
3. Sari, Winanda, Bakhtiar, Ika dan Widharto (2017) Penelitian yang dilakukan oleh Sari, Winanda, Bakhtiar, Ika dan Widharto (2017) berjudul “Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Jalan Tol Semarang Bawean dengan Integrasi Model *Importance Performance Gap Analysis*, *Lean* dan *Six Sigma*”. Tujuan dilakukan penelitian tersebut adalah untuk mengidentifikasi atribut yang paling berpengaruh terhadap kualitas pelayanan. Analisis data dilakukan dengan sistem integrasi yang terdiri dari metode IPGA, *Lean*, dan *Six Sigma*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 4 atribut pada kuadran II yang memiliki diatas 1, yang dianggap paling berpengaruh terhadap kualitas pelayanan, sehingga perlu diperbaiki terlebih dahulu.
  4. Susilowati (2014)  
 Penelitian yang dilakukan oleh Susilowati (2014) berjudul “Studi tentang Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan PT. Kantor Pos Indonesia (Persero) di Kantor Pos Samarinda 75000”. Tujuan dilakukan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui upaya peningkatan kualitas pelayanan PT. Kantor Pos Indonesia (Persero) di Kantor Pos Samarinda 75000. Analisis data dilakukan dengan analisis data kualitatif model interaktif dari Miles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya peningkatan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Pos Samarinda 75000 belum maksimal dilaksanakan.
  5. Rokhmah dan Anggorowati (2017)  
 Penelitian yang dilakukan oleh Rokhmah dan Anggorowati (2017) berjudul “Komunikasi Efektif dalam Praktek Kolaborasi Interprofesi Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan”. Tujuan dilakukan penelitian tersebut adalah untuk mengetahui komunikasi efektif dalam praktik kolaborasi interprofesi akan meningkatkan kualitas pelayanan. Analisis data dilakukan dengan *literature review*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi efektif dalam *Interprofesi Collaboration Practice* sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayan. Oleh karena itu, komunikasi yang efektif dan kolaborasi perlu

diberi penekanan yang kuat di semua program perawatan kesehatan profesional untuk menjamin kepuasan dan keamanan pasien.

Berdasarkan uraian hasil penelitian terdahulu di atas, diketahui bahwa kelima penelitian terdahulu tersebut fokus untuk meneliti tentang model demokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, analisis kualitas pelayanan publik, upaya peningkatan pelayanan dan komunikasi efektif untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Selain itu, kelima penelitian terdahulu tersebut menggunakan analisis data yang beragam. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti sekarang adalah pada fokus penelitian, di mana penelitian yang dilakukan peneliti sekarang fokus untuk mengetahui dan mendeskripsikan kelebihan, kelemahan, peluang dan ancaman dalam praktik kualitas layanan di Kantor Kelurahan Putat Gede Surabaya serta mendeskripsikan strategi yang diterapkan untuk meningkatkan kualitas layanan di Kantor Kelurahan Putat Gede Surabaya. Selain itu, hal yang membedakan penelitian terdahulu tersebut dengan penelitian yang dilakukan peneliti sekarang adalah pada analisis data yang dilakukan yaitu menggunakan analisis SWOT hingga memperoleh strategi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan kualitas layanan serta pada objek penelitian yang digunakan yaitu melakukan penelitian di Kantor Kelurahan Putat Gede Surabaya.

## **2.2 Landasan Teori**

### **2.2.1 Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan setiap tindakan 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. Pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik. pelayanan yang diberikan oleh Negara dan perusahaan milik negara kepada masyarakat dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik dianggap 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 (Febliany *et al.*, 2014).

Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan terhadap sekelompok orang atau masyarakat yang memiliki kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan. Pelayanan publik adalah bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan

lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Hakikat pelayanan publik terdiri dari (Holle, 2011):

1. Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah di bidang pelayanan publik.
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan sehingga pelayanan publik dapat diselenggarakan lebih berdaya guna dan berhasil guna.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas prakasa dan peran serta masyarakat dalam derap langkah pembangunan serta dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan dengan mendahulukan kepentingan umum, mempermudah dan mempercepat berbagai urusan masyarakat sehingga pelayanan yang diberikan dapat meningkatkan kepuasan masyarakat. Pelayanan publik dianggap ideal apabila pelayanan publik tersebut dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan. Berikut ciri-ciri pelayanan publik yang ideal (Nuriyanto, 2014):

1. Efektif; yaitu lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran.
2. Sederhana; mengandung arti prosedur atau tata cara pelayanan:
  - a. Diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
  - b. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung akan arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai:
    - 1) Prosedur atau tata cara pelayanan
    - 2) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif
    - 3) Unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan
    - 4) Rincian biaya atau tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya
    - 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
  - c. Keterbukaan; mengandung arti bahwa prosedur atau tata cara persyaratan, satuan kerja atau pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu atau tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

d. Efisiensi, mengandung arti:

- 1) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk layanan yang berkaitan.
- 2) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja atau instansi pemerintahan lain yang terkait.
- 3) Ketepatan waktu, di mana kriteria ini mengandung arti bahwa pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- 4) Resposif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani.
- 5) Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik menunjukkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan dalam rangka pengaturan, pembinaan, bimbingan, penyediaan fasilitas, jasa dan lainnya yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kepmen Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 menunjukkan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggara pelayannya harus memenuhi asas-asas pelayanan yang berdasarkan pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 yang terdiri dari:

1. Transparansi; yaitu bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas; yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional; yaitu 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 tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban; yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

### **2.2.2 Unsur Pelayanan Publik**

Pelayanan publik terdiri dari beberapa unsur, antara lain (Surjadi, 2012:17):

1. Kesedehanaan  
Menunjukkan bahwa prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit atau cepat, mudah dipahami dan mudah untuk dilaksanakan.
2. Kejelasan  
Menunjukkan kejelasan tentang persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik; kejelasan unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan atau sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; serta kejelasan rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian waktu  
Menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi  
Menunjukkan bahwa produk pelayanan publik dapat diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan dan kenyamanan  
Menunjukkan bahwa proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan ada kepastian hukumnya.
6. Tanggungjawab  
Menunjukkan bahwa pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana  
Menunjukkan tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.

8. Kemudahan akses  
Menunjukkan bahwa tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informasi.
9. Kedisiplinan  
Menunjukkan bahwa aparat penyelenggara pelayanan memiliki sikap disiplin dalam memberikan pelayanan.
10. Kesopanan dan keramahan  
Menunjukkan bahwa aparat penyelenggara pelayanan bersikap sopan dan ramah dalam memberikan pelayanan sehingga penerima pelayanan merasa dihargai hak-haknya.

### **2.2.3 Analisis Faktor Internal dan Eksternal dalam Proses Penetapan Strategi**

Saat akan menetapkan suatu strategi, terlebih dahulu akan dilakukan pengolahan terhadap *input* yang diperoleh melalui evaluasi terhadap visi, misi, tujuan dan strategi yang dimiliki saat ini serta melakukan analisis terhadap faktor-faktor internal (identifikasi kekuatan dan kelemahan organisasi) dan eksternal (identifikasi peluang dan ancaman bagi organisasi).

#### 1. Faktor internal

Aspek yang terdapat dalam faktor internal antara lain (Umar, 2010):

- a. Sumber daya manusia; menekankan pada ketersediaan dan kesiapan tenaga kerja baik jenis atau mutu tenaga kerja maupun jumlah sumber daya manusia yang dibutuhkan.
- b. Tingkat pendidikan; menunjukkan tentang tingkat pendidikan yang dimiliki oleh para aparatur pemberi pelayanan di instansi atau organisasi.
- c. Pelayanan; merupakan aspek yang menunjukkan tentang apa saja jenis pelayanan yang diberikan oleh instansi.
- d. Daya tanggap pegawai; menunjukkan tentang sikap, perilaku dan daya tanggap dari pegawai pemberi layanan kepada masyarakat.
- e. Keuangan; menunjukkan tentang sumber dan jumlah anggaran dalam pelaksanaan pelayanan di instansi.

#### 2. Faktor eksternal

Aspek yang terdapat dalam faktor eksternal antara lain:

- a. Minat masyarakat; menunjukkan tentang minat masyarakat untuk mengurus pelayanan di instansi.
- b. Biaya pelayanan; menunjukkan tentang besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat agar dapat menikmati pelayanan yang diberikan oleh instansi.

- c. Kebijakan pemerintah; menunjukkan tentang adanya kebijakan dari pemerintah serta Undang-Undang atau peraturan tertentu yang mengatur tentang pelayanan.
- d. Akses informasi; menunjukkan tentang peenyebaran terkait dengan pelayanan yang diberikan oleh instansi kepada masyarakat.

#### 2.2.4 SWOT

SWOT adalah sebuah singkatan dari, S adalah *Strenght* atau Kekuatan, W adalah *Weakness* atau Kelemahan, O adalah *Oppurtunity* atau Kesempatan, dan T adalah *Threat* atau Ancaman (Rangkuti, 2011). Analisis SWOT dalam penelitian ini digunakan untuk mengidentifikasi permasalahan yang sedang dan akan dihadapi secara internal maupun eksternal sehingga nantinya peningkatan kualitas pelayanan dapat berjalan dengan maksimal. Melalui analisis SWOT, pihak Kelurahan dapat mengetahui tentang hal yang menjadi kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman. Analisis SWOT merupakan alat yang memudahkan pihak kelurahan serta aparatur dalam melakukan identifikasi berbagai permasalahan yang ada sehingga dapat menentukan strategi yang tepat untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Matriks analisis SWOT yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

**Gambar 2.1** Diagram SWOT

KAFE	KAFI	Kekuatan (S)	Kelemahan (W)
Peluang (O)		Asumsi Strategi S-O	Asumsi Strategi W-O
Tantangan (T)		Asumsi Strategi S-T	Asumsi Strategi W-T

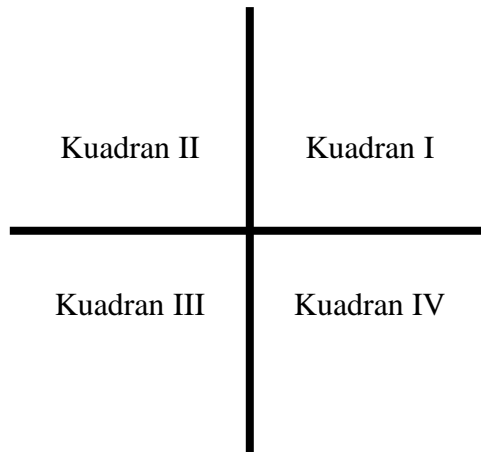
Sumber: Rangkuti (2011)

- Kuadran I : Merupakan situasi yang menguntungkan. Instansi akan memiliki peluang dan kekuatan sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada. strategi yang harus ditetapkan dalam kondisi ini adalah mendukung kebijakan pertumbuhan yang agresif (*Growt oriented strategy*)
- Kuadran II : Instansi menghadapi peluang yang sangat besar, tetapi di pihak lain instansi tersebut menghadapi kendala atau kelemahan internal. Fokus instansi dalam hal ini adalah meminimalkan masalah-masalah internal instansi sehingga dapat memanfaatkan peluang yang lebih baik.
- Kuadran III : Meskipun menghadapi berbagai ancaman, instansi masih memiliki kekuatan dari segi internal. Strategi yang harus ditetapkan adalah menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang jangka panjang.



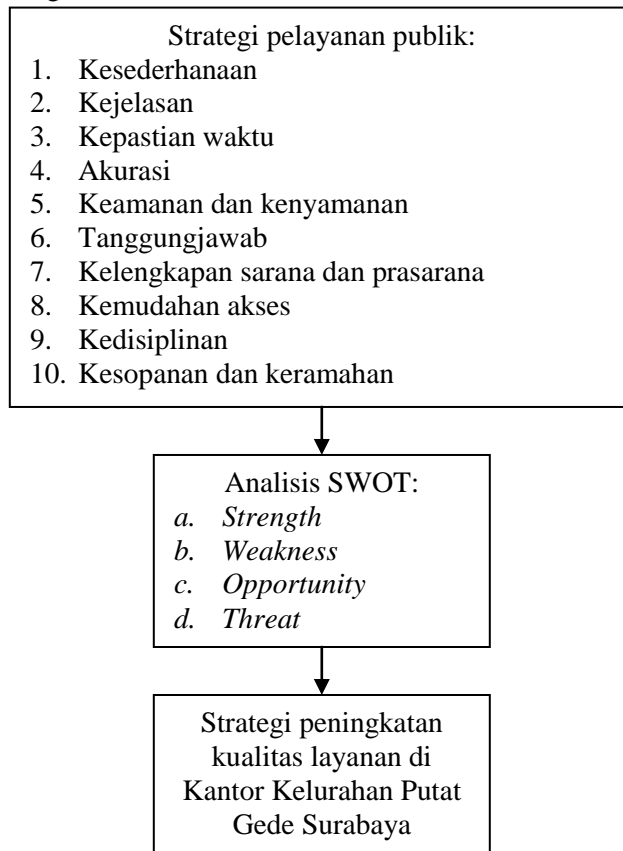
Kuadran IV : Merupakan situasi yang sangat tidak menguntungkan, instansi akan menghadapi berbagai ancaman dan kelemahan internal.

**Gambar 2.2** Matriks SWOT



### **2.3 Kerangka Dasar Pemikiran**

Berikut kerangka dasar pemikiran dalam penelitian ini:

**Gambar 2.3** Kerangka Dasar Pemikiran

Sumber: Analisis penulis