

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Pelayanan

Pelayanan merupakan salah satu ujung tombak dari upaya pemuasan pelanggan dan sudah merupakan keharusan yang wajib di optimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan. Pelayanan adalah suatu aktifitas atau serangkaian aktifitas yang bersifat tak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dan karyawan atau hal-hal lain yang di sediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Pengertian pelayanan (*service*) menurut *American Marketing Association* seperti dikutip oleh Hardiansyah bahwa pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik. Istilah lain yang sejenis dengan pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman, dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil.¹

Menurut kamus bahasa Indonesia pelayanan memiliki tiga makna, 1) perilaku atau cara melayani; 2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); 3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.² Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Pasal 1, ayat (1) tentang Pelayanan Publik, mengatakan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah: Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam

¹ Hardiansyah. 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta; Gava Media. Hal. 10

² Ibid. Hal. 12

rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik.³

Beberepa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan di atas dalam konteks pemerintahan daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi yang lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok atau tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Sedangkan penyelenggaraan pelayanan publik menurut Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 adalah setiap institusi penyelenggaraan negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Pelayanan selalu dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Menurut Stanton yang dikutip oleh Alma mengemukakan bahwa: “pelayanan adalah suatu yang diidentifikasi secara terpisah, tidak berwujud dan ditawarkan untuk memenuhi kebutuhan, sehingga dapat diambil pengertian bahwa pelayanan merupakan suatu manfaat yang diberikan oleh satu pihak kepada pihak lain dan biasanya tidak berwujud”.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang

³ Ibid. Hal. 12

memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*).

Pelayanan umum oleh lembaga administrasi negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan badan usaha milik negara/daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Saat ini birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

Pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). dengan ciri sebagai berikut: pertama, efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran. Kedua, sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan

diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.⁴

2.2 Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah 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-undangan⁵ Kegiatan pelayanan publik merupakan perwujudan dan penjabaran dari tugas dan fungsi pegawai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pegawai pemerintah ditempatkan untuk menjalankan fungsi di samping abdi Negara, juga sebagai abdi masyarakat (*public servant*). Untuk mewujudkan tugas dan fungsi tersebut, maka dijabarkan dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh unit-unit pelayanan. Penyelenggaraan dimaksud meliputi kegiatan mengatur, membina dan mendorong maupun dalam memenuhi kebutuhan atau kepentingan segala aspek kegiatan masyarakat terutama partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Pelayanan umum timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Menurut Moenir Pelayanan umum adalah “kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.”⁶

Beberapa definisi tersebut dapat diketahui bahwa pengertian pelayanan yaitu suatu kinerja penampilan, tidak berwujud dan cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada dimiliki

⁴<https://contohdanfungsi.blogspot.co.id/2013/03/konsep-pelayanan-dan-pelayanan-publik.html>

⁵ https://id.m.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik

⁶ Moenir H.A.S, 2002. *Manajemen pelayanan umum di Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara.

serta pelanggan dapat lebih berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa atau pelayanan. Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban pegawai pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang Desa adalah adat atau yang di sebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain di bantu oleh perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.⁷ Pemerintah Desa adalah salah satu organisasi publik yang berhubungan langsung dengan pelayanan masyarakat sehingga diharapkan dapat memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Pemerintah Desa merupakan organisasi terkecil dari suatu organisasi pemerintah, sehingga pelayanan yang maksimal akan berdampak pada berjalannya organisasi pemerintahan desa yang lebih luas.

Pelayanan publik menurut Hayat pelayanan publik merupakan melayani secara keseluruhan aspek pelayanan dasar yang di butuhkan oleh masyarakat untuk dipenuhi sesuai dengan ketentuannya.⁸

Menurut Mukaron dan Laksana mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah di tetapkan.⁹

⁷ Undang-Undang nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa

⁸ Hayat, 2017, *Manajemen Pelayanan Publik*. PT Raja Grafindo Persada Depok.

⁹ Mukaron dan Laksana. *Membangun Kinerja Pelayanan Publik Menuju Clean Government And Good Governance*. CV Pustaka Setia. Bandung

Menurut Sampara Lukman yang dikutip oleh Sinambela 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. Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara atau hasil pekerjaan melayani.¹⁰

Menurut Mahmudi mengatakan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang di laksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya, pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan per undang-undangan.¹¹

Secara operasional pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam dua kelompok besar yaitu, yang pertama pelayanan publik yang di berikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum yang menyediakan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga Pendidikan, pemeliharaan keamanan, dan lain sebagainya. Kedua, pelayanan yang di berikan secara orang perseorangan yang meliputi kartu penduduk dan surat-surat lainnya.¹²

Pelayanan Administrasi Publik yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang di butuhkan oleh publik, misalnya atas kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan dan penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Menurut Harbani Pasolong Pelayanan Administrasi Publik adalah jenis pelayanan yang di berikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan

¹⁰ Sinambela. Lukman. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara

¹¹ Mahmudi. 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN

¹² Sumaryadi. 2010. *Sosiologi Pemerintahan*. Penerbit: Ghalia Indonesia, Bogor.

tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat izin-izin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain.¹³

Kebijakan pemerintah dari segi pelayanan yang berorientasi pada pelayanan konvensional harus dibalik seperti yang menjadi orientasi dan ujung pelayanan adalah masyarakat desa sri mulya kecamatan sinar peninjauan kabupaten ogan komering ulu, Jenis pelayanan administrasi adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, izin-izin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayanan surat menyurat seperti surat keterangan tidak mampu dan surat keterangan domisili, Pelayanan administrasi kependudukan.

Pengertian pelayanan publik yang lebih lengkap dikutip dari Undang Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mendefinisikan 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 atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.¹⁴ dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003 yang dimaksud pelayanan publik adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat dan daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang -undangan.

Menurut Moenir bentuk pelayanan umum ada dua macam yaitu pertama, layanan dengan lisan yaitu layanan yang dilakukan oleh petugas bidang hubungan masyarakat, bidang

¹³ Harbani, Pasolong. 2019. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta hal 14

¹⁴ Undang-Undang Republik Indonesia No.25 Tahun 2009 Pelayanan Publik.

layanan informasi dan bidang-bidang lainnya yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapa pun yang memerlukan. Agar layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, maka syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan yaitu antara lain : memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya, mampu memberikan penjelasan apa-apa saja yang perlu dengan lancar, jelas, singkat sehingga memuaskan bagi mereka yang ingin memperoleh kejelasan, bertingkah laku sopan dan ramah tamah, meski dalam keadaan sepi pengunjung tidak berbincang dan bercanda dengan sesama karena menimbulkan kesan tidak disiplin dan melalaikan tugas. Kedua, layanan dalam bentuk tulisan yaitu layanan yang paling menonjol dalam pelaksanaan tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segi peranan. Layanan tulisan terdiri atas dua golongan, pertama layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenis ditujukan pada orang-orang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi. Kedua layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberitahuan dan sebagainya.¹⁵

Pada era reformasi ini, masyarakat terbuka dalam memberikan kritikan pada pemerintah dalam pelayanan publik. Maka dari pada itu pemerintah sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan seluruh kegiatan dalam mencapai tujuan meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Dengan adanya kebebasan menyampaikan pendapat, banyak ditemukan kritikan terhadap kinerja pemerintah, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Hal ini terjadi karna masih rendahnya produktivitas kerja dan disiplin dari aparat desa, serta masih kurangnya sarana kerja yang memadai. Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena aparat seringkali belum mengetahui dan memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini disebabkan oleh masih rendahnya kemampuan profesional aparat desa.

¹⁵ *Ibid*

Secara etimologi kata desa dapat diartikan sebagai tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri yang dikepalai oleh seorang kepala desa. dan Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal, kebanyakan di dalamnya hidup dari pertanian perikanan dan sebagainya.

Didalam Undang-Undang No 6 Tahun 2014 yang dimaksud dengan desa adalah desa dan desa adat atau yang di sebut dengan nama lain, selanjutnya di sebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang di akui dan di hormati dalam sistem pemerintahan Negara kesatuan republik Indonesia.

Pelayanan adalah suatu aktivitas 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 pemberian pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen pelanggan.¹⁶ Berdasarkan pendapat di atas jelas disebutkan bahwa ciri pokok pelayanan adalah tidak kasat mata tidak dapat diraba dan melibatkan upaya manusia karyawan atau peralatan lain yang disediakan oleh perusahaan penyelenggara pelayanan. Jadi, pelayanan merupakan serangkaian aktivitas yang tidak dapat diraba dan terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara pemberi pelayanan dan yang diberi pelayanan.

Menurut Lijan Poltak Sinambela pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat,

¹⁶ *Ibid*

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.¹⁷ Pendapat lain mengenai pelayanan pelayanan adalah suatu aktivitas 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 dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen pelanggan. Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

2.3 Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman umum penyelenggaraa pelayanan publik,¹⁸ disebutkan bahwa prinsip-prinsip pelayanan publik dimana adanya transaksi antara pemberi layanan dan penerima layanan dapat dijelaskan sebagai berikut.

- a) Kesederhanaan, artinya prosedur untuk menyelesaikan urusan tidak berbelit-belit mudah dilaksanakan dan di pahami.
- b) Kejelasan, artinya persyaratan-persyaratan administratif yang dibutuhkan untuk proses pelayanan jelas dan tidak menimbulkan persepsi yang berbeda beda.
- c) Akurasi artinya bahwa pelayanan diterima oleh masyarakat dengan benar tepat serta sah.
- d) Kemudahan akses untuk tempat artinya pelanggan mudah untuk mencari tempat pelayanan berada.

¹⁷ Lijan Poltak Sinambela, 2010.*Pelayanan Publik*, Jakarta, cetakan kelima. hal 4

¹⁸ Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik.

- e) Tanggung jawab artinya penyelenggara pelayanan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan serta penyelesaian urusan apabila terjadi permasalahan.

Pelayanan umum kepada masyarakat akan dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, apabila faktor-faktor pendukungnya cukup memadai serta dapat difungsikan secara berhasil guna dan berdaya guna.

2.4 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Moenir terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi berjalannya suatu pelayanan dengan baik,¹⁹ yaitu:

1. Faktor kesadaran para pejabat dan petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum.
2. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan
3. Faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan.
4. Faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan.
5. Faktor keterampilan petugas.
6. Faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan.

Keenam faktor tersebut mempunyai peranan yang berbeda tetapi saling mempengaruhi dan secara bersama-sama akan mewujudkan pelaksanaan pelayanan secara optimal baik berupa pelayanan *verbal*, pelayanan tulisan atau pelayanan dalam bentuk gerakan/tindakan dengan atau tanpa tulisan.

Ada beberapa faktor yang dapat menimbulkan kegagalan dalam pelayanan²⁰:

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Ratminto & Atik Septii Winarsih. (2012). *Manajemen pelayanan*. Yogyakarta:pustaka pelajar

1. Perubahan organisasi pemerintah daerah tidak mempertimbangkan secara cermat faktor lingkungan eksternal kondisi internal dan strategi organisasi pemerintah daerah.
2. Proses penataan struktur organisasi pemerintah daerah dilaksanakan secara tertutup oleh pejabat birokrasi dan adanya *power control* yang kuat, sehingga tidak bersifat independen, dan menghasilkan bentuk struktur dan proses organisasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lingkungan.
3. Bentuk struktur organisasi pemerintah daerah yang sangat besar secara diferensiasi horizontal dan vertikal dan tidak memperbanyak diferensiasi spesial, pada daerah terpencil ternyata menyebabkan jauhnya jangkauan pelayanan kesehatan masyarakat dan mutu pelayanan publik di bidang kesehatan masyarakat tetap rendah.
4. Pembinaan perilaku organisasi yang tidak dilaksanakan dengan rencana dan strategi yang jelas, menghasilkan bentuk perilaku organisasi yang tidak sesuai dengan formalisasi dan norma-norma organisasi yang telah ditetapkan sehingga menyebabkan mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat tetap rendah.

2.5 Kualitas Pelayanan

Goetsch dan Davis dalam Ibrahim merumuskan bahwa kualitas pelayanan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan mungkin melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai suatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan kebutuhan pelanggan (masyarakat), dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan atau jasa sesuai dengan kebutuhan para pelanggan (masyarakat). Kualitas pelayanan itu dari berbagai segi, yakni dari segi pelanggan (masyarakat atau konsumen), dari sudut dasar produknya, dari sudut dasar pemakainya, dan dari sudut dasar nilainya. Dari sudut pelanggan, tentulah kualitas pelayanan itu muaranya pada kepuasan, sesuatu yang sebaik mungkin memuaskan. Dari sudut

dasar produknya, tentulah ada spesifikasi dari setiap pelayanannya sedangkan dari dasar pemakainya bermakna tingkat kesesuaian dengan keinginan pelanggan, konsumen, masyarakat. Pada akhirnya dari dasar nilai maka kualitas pelayanan itu merupakan hubungan antara kegunaan kepuasan dengan harga yang harus dikeluarkan pelanggan, konsumen, masyarakat dan kualitas pelayanan hendaknya dapat memenuhi kebutuhan para pelanggan, dan sasaran pengelolaan pelayanan adalah kepuasan pelanggan, konsumen, masyarakat luas.²¹

Kualitas pelayanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima dan peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan atau inginkan terhadap atribut-atribut pelayanan suatu perusahaan. Jika jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan, jika jasa yang diterima melampaui harapan konsumen, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sangat baik dan berkualitas. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Setiap pelayanan akan menghasilkan beragam penilaian yang datangnya dari pihak yang dilayani atau pengunjung layanan. Pelayanan yang baik tentunya akan memberikan penilaian yang baik pula dari para pelanggan, tetapi apabila pelayanan yang diberikan tidak memberikan kepuasan, misalnya pelanggan telah mengeluarkan sejumlah biaya untuk pelayanan tetapi imbalan yang diterimanya tidak seimbang, maka akan menimbulkan kekecewaan pelanggan dan bisa memperburuk citra instansi pemberi layanan.

2.6 Standar Pelayanan Publik

Standar Pelayanan publik harus diberikan berdasarkan standar tertentu. Menurut Daryanto Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan sebagai patokan dalam

²¹ Ibrahim, 2008. *Kualitas pelayanan*, Bandung: Mandar maju

melakukan kegiatan. Dengan demikian, standar pelayanan dalam Daryanto adalah suatu tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai komitmen atau janji dari penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat untuk memberikan pelayanan yang berkualitas.²² Standar pelayanan publik wajib dimiliki oleh instansi penyelenggara layanan publik untuk menjamin diberikannya pelayanan yang berkualitas oleh penyedia layanan publik sehingga masyarakat penerima pelayanan publik merasakan adanya nilai yang tinggi atas pelayanan tersebut. Tanpa adanya standar pelayanan publik maka akan sangat mungkin terjadi pelayanan yang jauh dari harapan publik.

Di Indonesia, upaya untuk menetapkan standar pelayanan publik dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik sebenarnya telah lama dilakukan upaya tersebut antara lain ditunjukkan dengan terbitnya berbagai kebijakan. Masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan juga dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban apa yang harus mereka dapatkan dan lakukan untuk mendapatkan suatu jasa pelayanan. Standar pelayanan juga dapat membantu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas kinerja suatu unit pelayanan. Dengan demikian masyarakat dapat terbantu dalam membuat suatu pengaduan ataupun tuntutan apabila tidak mendapatkan pelayanan sesuai dengan standar yang telah diterapkan. Berdasarkan uraian diatas, maka standar pelayanan menjadi faktor kunci dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Upaya penyediaan pelayanan yang berkualitas antara lain dapat dilakukan dengan memperhatikan ukuran-ukuran apa saja yang menjadi kriteria kinerja pelayanan.

Pemerintah harus lebih tegas dalam membuat kebijakan berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat dengan membuat standar pelayanan publik. Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau

²² Daryanto, *Standar Pelayanan Publik* Yogyakarta:Gava Media,2014, hlm.4

penerima pelayanan. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Petugas Negara (Men-PAN) No. 63/2004, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan.

2. Waktu penyelesaian

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan

3. Biaya pelayanan

Tarif pelayanan termasuk rinciannya ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan

4. Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

5. Sarana dan prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan

6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

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

Berdasarkan pernyataan yang dikemukakan oleh para ahli maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna. Pemerintah selaku sekelompok orang yang melayani orang (masyarakat) berusaha terus meningkatkan mutu pelayanan dalam memberikan bantuan kepada orang lain. Pelayanan yang baik dan benar haruslah menjalankan sesuai dengan standar operasional pelayanan (SOP) sehingga orang yang memperoleh pelayanan merasakan kenamanan.

2.7 Azas-Azas Pelayanan Publik

Pengertian azas-azas penyelenggaraan pelayanan publik adalah prinsip-prinsip dasar yang menjadi acuan dalam pengorganisasian, acuan kerja, serta pedoman penilaian kinerja bagi setiap lembaga penyelenggaraan pelayanan publik. Asas-asas yang dapat dikategorikan sebagai asas-asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*) ini harus bersifat umum dan adaptif terhadap keunikan jenis-jenis pelayanan yang mungkin diselenggarakan secara publik. Bersifat umum karena asas-asas ini secara langsung menyentuh hakikat pelayanan publik sebagai wujud dari upaya melaksanakan tugas pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat banyak dan atau tugas pelaksanaan pemerintah peraturan perundang-undangan. Bersifat adaptif, karena asas-asas ini dapat berfungsi sebagai acuan dalam setiap kegiatan administrasi Negara yang bersentuhan langsung dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat umum, baik di bidang pelayanan administratif, pelayanan jasa, pelayanan barang, ataupun kombinasi dari pelayanan-pelayanan tersebut. Dengan sifat adaptif ini maka asas-asas dapat selalu dijabarkan lebih lanjut di dalam penetapan aturan-aturan teknis, baik yang menyangkut sistem, prosedur, standar kualitas, pelayanan keluhan, dan sebagainya dari setiap jenis pelayanan publik. Dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik yaitu:

1. Transparasi

Pemberian pelayanan publik harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

2. Akuntabilitas

Pelayanan publik harus dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

3. Kondisional

Pemberian pelayanan publik harus sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberian dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

4. Partisipasi

Mendorong peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

5. Tidak Diskriminatif

Pemberian pelayanan publik tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, status sosial dan ekonomi.

6. Kesenambungan Hak dan Kewajiban

Pemberian pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Pada dasarnya pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian terpadu yang bersifat sederhana (dalam arti ligas bukan dengan cara yang tradisional), terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Oleh sebab itulah setidaknya-tidaknya mengandung unsur-unsur sadar (asas-asas) antara lain sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban, baik bagi pemberi dan penerimapelayanan publik tersebut, harus jelas dan diketahuui dengan baik oleh masing-masing pihak sehingga tidak ada keraguan dalam pelaksanaannya.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitasnya.
3. Mutu proses keluaran dan hasil pelayanan publik tersebut harus di upayakan agar dapat membeerikan keamanan, kenyamanan, kelancaran, dan kepastian hukum yang dapat di pertanggung jawabkan.

4. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi/lembaga pemerintah/pemerintahan “terpaksa harus mahal”, maka instansi/lembaga pemerintah/pemerintahan yang bersangkutan berkewajiban “memberi peluang” kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.8 Desa

Menurut Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014, desa adalah badan hukum dengan batas wilayah yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur dan menguasai kepentingan masyarakat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati oleh masyarakat sistem negara. Pemerintah Republik Indonesia Bersatu. Desa adalah badan hukum yang didalamnya terdapat komunitas pemerintahan yang terpisah. Menurut Bintarto, desa adalah perwujudan atau kesatuan dari unsur-unsur geografis, sosial, ekonomi, politik, dan budaya pada tempatnya (wilayah) yang saling berhubungan dan mempengaruhi wilayah lain. Desa dengan penduduk kurang dari 2.500 jiwa. Gunakan properti berikut:²³

- a) memiliki kehidupan sosial di antara ribuan jiwa yang saling mengenal.
- b) adanya rasa suka bersama terhadap adat-istiadat.
- c) Jenis kegiatan usaha (ekonomi) yang paling umum adalah pertanian.
- d) Pekerjaan paruh waktu non-pertanian, tunduk pada pengaruh alam seperti iklim, kondisi alam dan sumber daya alam.

Menurut definisi ini, desa sebenarnya merupakan bagian integral dari keberadaan negara Indonesia. Desa menjadi penting karena merupakan unit terkecil dari keanekaragaman di Indonesia. Sejauh ini, keragaman ini telah terbukti menjadi kekuatan yang menopang reputasi dan keberadaan negara. Dengan demikian, penguatan desa menjadi bagian yang tidak

²³ Bintarto, R. 2019. *Interaksi Desa Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia

dapat ditawar-tawar lagi, bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan pembangunan negara yang berbasis pertanian. Kebanyakan orang sering menyebutnya desa.

Desa, atau disebut juga (selanjutnya disebut desa), mempunyai batas wilayah dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati, yaitu masyarakat hukum. Dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia.²⁴

2.7 Kerangka Pikir

Kerangka Pikir adalah acuan di dalam melaksanakan penelitian atau jawaban dari rumusan masalah berdasarkan kajian teori. Dalam bukunya *business research* mengemukakan bahwa kerangka berpikir merupakan model konseptual bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang akan di definisikan sebagai masalah yang penting. Dan kerangka pikir adalah suatu dasar pemahaman yang akan mempengaruhi dasar dari pemahaman orang lain. Oleh karena itu, kerangka berpikir dapat dijadikan sebagai dasar pemikiran yang akan dituangkan kedalam bentuk penelitian atau dalam bentuk karya tulis.

Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman umum penyelenggara pelayanan publik,²⁵ disebutkan bahwa prinsip-prinsip pelayanan publik di mana adanya transaksi antara pemberi layanan dan penerima layanan dapat dijelaskan sebagai berikut.

1. Kesederhanaan
2. Kejelasan
3. Akurasi
4. Kemudahan

²⁴ Herry Kamaroesid. *Tata Cara Pendirian dan Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2016. Hal. 35-39.

²⁵ Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

5. Tanggung jawab.

Bagan 2.1

Bagan Kerangka Pikir

