

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian ini akan mengulas studi-studi terdahulu yang berhubungan dengan topik yang sama atau serupa dengan yang penulis teliti, yaitu Mutu Pelayanan Publik dalam Bidang Administrasi Masyarakat di Dinas Masyarakat dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai. Beberapa temuan penelitian yang relevan mengenai mutu layanan publik di bidang administrasi masyarakat adalah:

1. Dalam studinya berjudul "Mutu Pelayanan Publik dalam Bidang Administrasi Masyarakat" di Kantor Camat Sekarbela Kota Mataram, Subhan Suaib menemukan bahwa pelayanan publik di kantor tersebut dinilai baik berdasarkan aspek bukti fisik, kecakapan, daya tanggap, jaminan, dan empati. Fasilitas pelayanan di Kecamatan Sekarbela dinilai memadai oleh masyarakat. Masyarakat merasa puas dengan kecakapan dalam menangani keluhan dan adanya komunikasi yang baik diantara petugas dan pengunjung. Upaya untuk meningkatkan keamanan juga terlihat di kantor tersebut. Pelayanan yang empatik juga menyajikan kesan yang menyenangkan bagi masyarakat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif.
2. Studi oleh Holiab Mosso, Frans Singkoh, dan Ismail Sumampow berjudul "Mutu Pelayanan Administrasi Masyarakat di Dinas Masyarakat dan Catatan Sipil

Kabupaten Maybrat Provinsi Papua Barat" menemukan bahwa kekurangan pegawai menyebabkan banyak tenaga honorer bekerja sebagai operator untuk melayani masyarakat.. Meskipun fasilitas dan kelengkapan Dinas Masyarakat dan Catatan Sipil Kabupaten Maybrat diperlengkapi dengan baik, masih ada kekurangan peralatan yang diperlukan oleh personel untuk melaksanakan tugas sesuai dengan tupoksinya. Studi ini menyelidiki masalah melalui pendekatan kualitatif.

3. Yayat Rukayat menemukan dalam penelitiannya yang berjudul "Mutu Pelayanan Publik Bidang Administrasi Masyarakat di Kecamatan Pasirjambu" bahwa layanan tersebut belum memenuhi standar fasilitas pelayanan yang memadai untuk melayani masyarakat. Masyarakat merasa puas dengan bagaimana Kecamatan Pasirjambu menangani keluhan mereka. Interaksi yang baik diantara petugas dan pengunjung menunjukkan upaya untuk membantu masyarakat yang membutuhkan layanan khusus. Selain itu, Kecamatan Pasirjambu melakukan upaya untuk meningkatkan keamanan, yang meningkatkan layanan dan menciptakan rasa aman bagi masyarakat. Selain itu, dengan menyajikan kesan yang menyenangkan, Kecamatan Pasirjambu menunjukkan empati dan perhatian kepada masyarakat.

Kesamaan diantara penelitian ini dengan ketiga penelitian sebelumnya adalah fokus pada evaluasi mutu pelayanan publik dalam bidang administrasi masyarakat menggunakan metode penelitian yang serupa. Namun, perbedaannya terletak pada

lokasi penelitian dan aspek yang ditinjau, terutama terkait dengan bukti fisik (tangible) dan kecakapan (reliability). Masalah terkait dengan jaringan internet yang menghambat kinerja pegawai dalam menyajikan pelayanan administrasi masyarakat serta bagaimana menangani keluhan masyarakat juga menjadi perhatian dalam penelitian ini.

2.2 Pelayanan

2.2.1 Definisi Pelayanan

Pelayanan dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang dapat diberikan oleh satu pihak kepada pihak lain; ini pada dasarnya tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan, menurut Kotler (2000:42). Pelayanan secara umum didefinisikan sebagai perasaan menyenangkan yang diberikan kepada orang lain dengan membantu mereka dan memenuhi semua keperluan mereka (Umar 2003:21).

Menurut Kasmir (2005:26), pelayanan adalah tindakan atau upaya yang dilakukan oleh individu atau organisasi untuk memenuhi keperluan dan menyajikan kepuasan kepada pelanggan atau konsumen. Secara umum, pelayanan dapat didefinisikan sebagai melakukan aktivitas atau tindakan untuk kevitatan orang lain, baik itu individu, kelompok, atau masyarakat.

Pelayanan, menurut RA Supriyono, merujuk pada aktivitas yang dilakukan oleh sebuah organisasi yang berhubungan dengan keperluan konsumen dan memiliki dampak tertentu pada persepsi mereka. Pelayanan yang baik menjadikan konsumen

cenderung merasa puas, maka pelayanan memainkan peran vital dalam menarik konsumen untuk menggunakan barang atau jasa yang ditawarkan oleh organisasi. Namun, ada definisi lain yang mengatakan bahwa layanan atau layanan adalah segala aktivitas atau keuntungan yang diberikan oleh satu pihak kepada pihak lainnya, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan apa pun.

Pelayanan publik merupakan aspek kunci dalam upaya memenuhi keperluan masyarakat dan menjadi kewajiban yang harus dioptimalkan baik oleh individu ataupun organisasi. Mutu pelayanan yang diadakan mencerminkan mutu individu atau organisasi yang menyajikannya kepada publik.

Pelayanan adalah upaya untuk memfasilitasi persiapan dan penyediaan barang dan jasa dari satu pihak kepada pihak lainnya, menurut Hardiyansah (2011: 11). Pada dasarnya, pelayanan adalah kumpulan tindakan rutin yang mencakup seluruh aspek kehidupan organisasi dalam masyarakat. Tujuan dari proses ini adalah untuk memenuhi keperluan diantara pemerintah dan penyedia layanan.

Menurut Grandross, yang dikutip oleh Radminto dan Atik Winarsih (2006: 2), pelayanan adalah kumpulan aktivitas yang abstrak yang terjadi selama interaksi diantara pelanggan dan karyawan atau elemen lain yang diadakan oleh perusahaan yang menyajikan layanan dengan tujuan menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dari uraian ini, dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah kumpulan aktivitas yang terjadi selama interaksi diantara pelanggan dan penyedia layanan yang meliba.

2.3 Pelayanan Publik

2.3.1 Definisi Pelayanan Publik

Menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan publik adalah aktivitas atau tahapan aktivitas yang dilakukan untuk memenuhi keperluan pelayanan warga negara dan masyarakat atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang diadakan oleh penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut KEPMENPAN No.63 Tahun 2003, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai semua aktivitas pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik untuk memenuhi keperluan penerima pelayanan dan dalam rangka penyelenggaraan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai tahapan aktivitas yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik untuk memenuhi keperluan penerima pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Departemen Dalam Negeri (Pengembangan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, 2004), "pelayanan publik" didefinisikan sebagai "pelayanan umum", yang didefinisikan sebagai suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal untuk menghasilkan kepuasan barang dan jasa. Oleh karena itu, pelayanan publik dapat didefinisikan

sebagai aktivitas yang menyajikan jasa baik oleh pemerintah ataupun pihak swasta dengan cara tertentu yang memungkinkan

2.3.2 Jenis-jenis Pelayanan Publik

Pelayanan tidak dapat dibicarakan tanpa menyebut manusia karena pelayanan erat kaitannya dengan keperluan hidup manusia, baik sebagai individu ataupun sebagai makhluk sosial. Berbagai bentuk pelayanan muncul sebagai hasil dari keragaman dan keragaman keperluan manusia. Adanya berbagai macam pelayanan publik karena adanya berbagai kevitatan menyebabkan mereka tersedia. Menurut Ratminto & Atik Septi Winarsih (2006: 20), aktivitas pelayanan umum atau publik meliputi:

- a. Layanan administratif menjadikan berkas resmi seperti status kewarganegaraan, sertifikasi keahlian, kepemilikan atau penguasaan barang, dan sebagainya. Contoh berkas ini termasuk Kartu Tanda Masyarakat (KTP), Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat Hak Milik atau Penguasaan Tanah.
- b. Jasa barang adalah jasa yang menghasilkan berbagai barang yang digunakan masyarakat, seperti layanan telekomunikasi, energi, air bersih, dan sebagainya.
- c. Layanan, yaitu layanan yang menciptakan berbagai jenis pelayanan publik seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, dan pos.

Ditinjau dari sektor aktivitas ekonomi, Fitzsmmons yang disitir oleh Saefullah (1999: 7), mengklasifikasikan lima kategori layanan umum sebagai berikut:

- a. Layanan bisnis, mencakup layanan terkait konsultasi, keuangan, dan perbankan.
- b. Layanan perdagangan, termasuk aktivitas penjualan, persediaan, dan perbaikan.
- c. Layanan infrastruktur, mencakup layanan dalam komunikasi dan transportasi.
- d. Layanan sosial dan personal, termasuk layanan seperti restoran dan perawatan kesehatan.
- e. Administrasi publik, merujuk pada layanan dari pemerintah yang berkontribusi pada stabilitas dan pertumbuhan ekonomi.

Selain itu, variasi layanan publik yang diberikan kepada masyarakat, menurut Lembaga Administrasi Negara (1998), dapat dikategorikan ke dalam beberapa jenis layanan, di antara lain

- a. Pelayanan masyarakat yang terkait erat dengan aktivitas pemerintahan umum, seperti penerbitan Kartu Keluarga/KTP, izin Mendirikan Bangunan (IMB), pembayaran Pajak Daerah, serta layanan Keimigrasian, merupakan contoh dari layanan pemerintah.
- b. Layanan pengembangan mencakup penyediaan infrastruktur untuk mendukung keperluan sehari-hari masyarakat, seperti pengembangan jalan, jembatan, dan pelabuhan.

- c. Layanan utilitas melibatkan penyediaan fasilitas utilitas seperti listrik, air, telepon, dan transportasi.
- d. Layanan keperluan esensial mencakup penyediaan keperluan pokok bagi masyarakat, termasuk beras, gula, minyak, gas, kain, serta perumahan yang terjangkau.
- e. Layanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, sistem penjara, panti asuhan, dan layanan sosial lainnya yang menangani keperluan dan kevitatan sosial masyarakat adalah contoh dari pelayanan masyarakat.

Secara umum fungsi sarana pelayanan diantara lain:

1. Mempercepat eksekusi tugas (menghemat waktu)
2. Meningkatkan efisiensi produksi barang dan jasa
3. Menjamin akurasi dan mutu produk dengan proses pengiriman yang lancar dan dilengkapi dengan fasilitas ruang yang memadai
4. Menciptakan lingkungan yang nyaman
5. Menyajikan kepuasan dan mengurangi stres pada penyelenggara.

Beragam sudut pandang tentang klasifikasi layanan publik yang diadakan oleh pemerintah bagi masyarakat menunjukkan bahwa cakupan dan variasi layanan tersebut sangatlah beragam. Secara sederhana, ini menandakan bahwa masalah pelayanan publik dalam suatu pemerintahan merupakan hal yang kompleks dan terdiversifikasi.

2.4 Mutu Pelayanan Publik

Secara keseluruhan, mutu layanan publik merujuk pada upaya untuk memenuhi berbagai aspek yang terkait dengan produksi, layanan, individu, proses, lingkungan, dan keperluan serta keinginan konsumen, baik dalam bentuk barang ataupun jasa. Tujuannya adalah untuk memenuhi harapan dan kepuasan masyarakat secara keseluruhan.

Salah satu upaya perusahaan untuk menciptakan kepuasan pelanggan adalah melalui penyediaan layanan yang bermutu. Ketika pelanggan merasa bahwa mereka telah mendapatkan layanan yang sangat baik, itu mencerminkan kemampuan organisasi dalam menyajikan pelayanan tersebut. Namun, layanan tidak dapat dianggap sebagai produk secara objektif, karena melibatkan interaksi sosial yang subjektif, lebih terkait dengan nilai, perasaan, dan perilaku.

Purnama (2006) mendefinisikan mutu sebagai "derajat kesesuaian produk dengan keperluan orang yang menggunakannya." Ini berarti bahwa suatu produk dianggap bermutu jika dapat memenuhi keperluan penggunanya. Pandangan ini sejalan dengan pendapat Rohman (2010) yang menyatakan bahwa pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam menyajikan pelayanan yang dapat memuaskan pelanggan dengan standar yang telah ditetapkan. Pengienbaum menambahkan bahwa mutu adalah kepuasan pelanggan sepenuhnya. Produk

dikatakan bermutu jika dapat menyajikan kepuasan penuh kepada konsumen, yaitu sesuai dengan harapan mereka kepada produk tersebut.

Menurut Agung Kurniawan (2005), pelayanan pada dasarnya melibatkan cara menyajikan bantuan, respons, dan penanganan kepada keperluan individu atau kelompok. Aktivitas pelayanan ini berfokus pada pemenuhan hak-hak yang dilakukan oleh lembaga pemerintah di tingkat pusat, daerah, dan juga Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dengan menyediakan barang dan jasa, baik untuk memenuhi keperluan masyarakat ataupun untuk mematuhi peraturan yang berlaku.

Wykof (2006) menggambarkan mutu layanan sebagai tingkat kesempurnaan yang diinginkan dan kemampuan untuk mengendalikan tingkat kesempurnaan tersebut guna memenuhi keperluan konsumen. Sementara menurut Parasuraman (2006), mutu layanan didefinisikan sebagai perbandingan diantara mutu layanan yang dirasakan dengan harapan konsumen; jika pelayanan yang dirasakan sama atau melebihi harapan, maka layanan tersebut dianggap bermutu dan memuaskan.

Goetsch dan Davis, yang diterjemahkan oleh Fandy Tjiptono (2000: 101), mengemukakan definisi mutu sebagai keadaan yang berubah-ubah yang terkait dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melampaui harapan.

Definisi mutu di atas mengandung makna bahwa elemen-elemen mutu yaitu:

- a. Mutu adalah suatu kondisi yang terus berubah.
- b. Mutu terkait dengan produk, layanan, personel, proses, dan lingkungan.
- c. Mutu melibatkan upaya untuk memenuhi atau bahkan melebihi harapan pelanggan.

Menurut Wyckcof dan Lovelock, ada dua elemen utama yang menentukan mutu layanan, yang diterjemahkan oleh Fandy Tjiptono (2000: 60), yaitu penghargaan kepada layanan dan persepsi kepada layanan. Mutu pelayanan dianggap optimal ketika apa yang dirasakan atau diterima oleh pelanggan sesuai dengan harapan mereka. Sebaliknya, jika layanan yang diterima tidak memenuhi harapan, maka mutu layanan akan dinilai rendah. Kemampuan penyedia layanan untuk secara konsisten memenuhi harapan pelanggan menjadi penentu utama apakah layanan tersebut memiliki mutu tinggi atau tidak.

Mutu layanan tidak hanya bergantung pada penyedia layanan, tetapi juga pada keperluan dan harapan pelanggan. Menurut H.A.S. Moenir (2002: 205), prinsip-prinsip layanan yang bermutu meliputi:

- a. Proses dan tahapan harus ditetapkan sebelumnya.
- b. Semua pihak yang terlibat harus mengetahui proses dan tahapan tersebut.
- c. Kedisiplinan diperlukan untuk mematuhi proses dan tahapan.

- d. Pimpinan perlu meninjau proses dan tahapan secara berkala dan dapat mengubahnya jika diperlukan.
- e. Perlunya menciptakan lingkungan yang mendukung bagi pengembangan budaya organisasi untuk menggapai mutu layanan.
- f. Mutu berarti memenuhi keinginan, keperluan, dan preferensi konsumen.
- g. Setiap anggota organisasi adalah mitra bagi yang lainnya. Saat ini, aktivitas pemasaran tidak bisa dipisahkan dari mutu layanan kepada konsumen. Mutu layanan yang baik dan tepat akan memengaruhi keputusan konsumen.

Menurut Parasuraman dkk yang dikutip oleh Fandy Tjiptono, (2000:70) ada beberapa kriteria yang menjadi dasar penilaian konsumen kepada pelayanan yaitu:

1. *Tangible*, atau bukti fisik, mengacu pada kemampuan untuk secara nyata menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Ini mencakup penampilan, sarana fisik, prasarana, dan kondisi lingkungan sekitarnya yang menjadi bukti konkret dari pelayanan yang diberikan.
2. *Responsiveness*, atau daya tanggap, merujuk pada kemampuan untuk menyajikan bantuan dan pelayanan yang cepat serta tepat kepada masyarakat, dengan menyampaikan informasi yang jelas.

3. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian, melibatkan pengetahuan dan keterampilan para pegawai dalam membangun kepercayaan pelanggan kepada layanan yang diberikan.
4. *Empathy* (Empati), melibatkan pemberian perhatian tulus dan personal kepada pelanggan, dengan upaya memahami keinginan dan keperluan mereka secara individual.

Sejalan dengan pandangan Agus Dwiyanto (2010), meneliti kinerja publik tidak hanya mengandalkan indikator birokrasi seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi juga harus mempertimbangkan indikator yang berhubungan dengan pengguna layanan, seperti kepuasan pengguna. Berry dan Zeithaml, yang dikutip oleh Lupiyoadi (2006), mengungkapkan bahwa perusahaan jasa menggunakan strategi penjualan yang menekankan mutu layanan untuk membedakan diri dari pesaingnya. Mutu layanan menjadi keperluan yang vital bagi perusahaan untuk bertahan dan mempertahankan kepercayaan pengguna, mengingat pola konsumsi dan gaya hidup pengguna yang semakin menuntut pelayanan yang unggul.

2.5 Administrasi Masyarakat

2.5.1 Definisi Administrasi Masyarakat

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Masyarakat, administrasi masyarakat adalah setahapan tindakan untuk mengatur dan menyusun berkas dan data masyarakat. Tindakan ini termasuk pendaftaran

masyarakat, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi masyarakat, dan penggunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pengembangan sektor lainnya. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyajikan perlindungan dan pengakuan kepada penentuan status pribadi dan hukum atas setiap peristiwa vital terkait masyarakat yang dirasakan oleh masyarakat Indonesia, baik di dalam ataupun di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Regulasi administrasi masyarakat diperlukan untuk melindungi, mengakui, dan menentukan status pribadi dan hukum dari setiap peristiwa masyarakat yang dirasakan oleh masyarakat Indonesia, termasuk mereka yang tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berkas masyarakat adalah berkas resmi yang dikeluarkan oleh lembaga yang memiliki otoritas hukum sebagai bukti otentik yang dihasilkan dari proses pendaftaran masyarakat dan pencatatan sipil. Data masyarakat adalah informasi individual atau kumpulan data yang terstruktur yang berasal dari aktivitas pendaftaran masyarakat dan pencatatan sipil. Pendaftaran masyarakat melibatkan pencatatan data individu, pencatatan peristiwa masyarakat, dan pengumpulan data penduduk.

Kejadian yang mempengaruhi penerbitan atau perubahan berkas resmi seperti Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Masyarakat (KTP), atau surat keterangan masyarakat lainnya harus dilaporkan sebagai peristiwa masyarakat. Ini termasuk mengubah data, alamat, dan status tinggal dari terbatas ke tetap.

Negara Kesatuan Republik Indonesia bertanggung jawab, sesuai dengan prinsip Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, untuk melindungi dan mengakui status hukum peristiwa masyarakat dan vital lainnya yang dirasakan oleh masyarakat, baik di dalam ataupun di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.6 Kaitan Mutu Pelayanan dengan Administrasi Masyarakat

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berusaha meningkatkan mutu pelayanan publik. Pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menentukan dan memilih jenis layanan yang diperlukan oleh masyarakat untuk meningkatkan mutu pelayanan publik. Dengan cara ini, pemerintah daerah dapat menyajikan layanan publik bermutu tinggi kepada masyarakat lokal, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan daerah tersebut.

Pelayanan publik adalah upaya organisasi atau birokrasi untuk membantu masyarakat menggapai tujuan tertentu. Salah satu bentuk penyelenggaraan pelayanan publik dalam pemerintahan adalah administrasi masyarakat. Ini mencakup pengaturan dan pengelolaan data dan berkas masyarakat, seperti pencatatan masyarakat, pencatatan sipil, dan pengelolaan informasi administrasi masyarakat. Selain itu, itu digunakan untuk pelayanan publik dan pengembangan sektor lainnya.

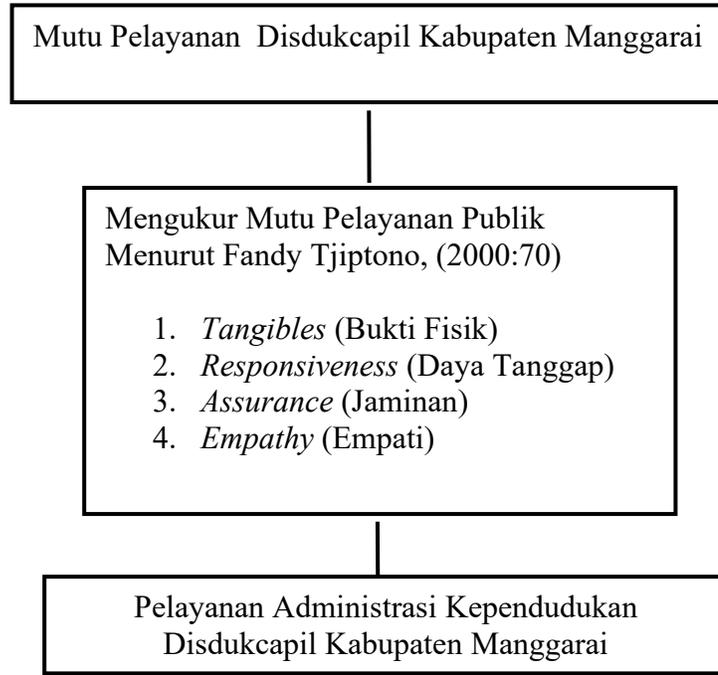
2.7 Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran, menurut Plano (2010:266), adalah dasar dari suatu aktivitas penelitian. Kerangka pemikiran menyajikan dasar teoritis tentang masalah yang akan diteliti.

Kerangka berpikir adalah alur pikiran singkat yang menjelaskan bagaimana penelitian dilakukan dari awal hingga akhir. Untuk menjadikan kerangka konsep untuk penelitian ini, peneliti harus memahami bagaimana beberapa teori berhubungan satu sama lain; dengan kata lain, mereka harus memahami bagaimana teori-teori ini berhubungan satu sama lain untuk membentuk tahapan yang berkesinambungan. Kerangka pemikiran dapat berasal dari alur pikiran penulis sendiri atau dapat berasal dari teori yang dianggap relevan atau fokus untuk menyelesaikan masalah yang ada di dalam rumusan masalah penulis.

Masyarakat Kabupaten Manggarai sangat menginginkan sekali mutu pelayanan yang baik pada kantor Dinas Masyarakat dan Catatan Sipil sebagai pemberi pelayanan dalam bidang administrasi masyarakat, terlebih lagi para pegawai yang ada di Dukcapil guna meningkatkan produktifitas pada kantor yang diinginkan untuk semua masyarakat khususnya masyarakat Kabupaten Manggarai. Oleh karena itu peneliti memutuskan untuk menggunakan teori dari Fandy Tjiptono, (2000:70) yang mengemukakan bahwa indikator pengukuran mutu pelayanan meliputi: *Tangibles* (Bukti Fisik), *Responsiviness* (Daya Tanggap), *Assurance* (Jaminan) dan *Empathy* (Empati). Dengan menggunakan teori ini dapat membantu peneliti untuk mengetahui mutu pelayanan serta faktor pendukung dan penghambat dalam menyajikan pelayanan dalam bidang Administrasi Masyarakat di Dinas Masyarakat dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai

Bagan 2.7.1 Kerangka Berpikir



Sumber: Olahan Penulis 2023