

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Penyusunan penelitian ini, penulis melakukan kajian pustaka dengan menjadikan beberapa penelitian terdahulu sebagai bahan referensi dan pembanding mengenai kelebihan maupun kekurangan yang sudah ada. Kajian pustaka merupakan isi bahasan pustaka yang berkaitan dengan masalah penelitian yang berupa bahasan atau hasil ringkas yang ditemukan dari penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan penelitian yang sedang dilakukan.

2.1.1 Kajian Peneliti Terdahulu

Untuk mengkaji dan menelaah lebih jauh mengenai Kualitas Pelayanan Pembuatan Akta Kematian, berikut ada beberapa penelitian terdahulu yang menjadi acuan bagi peneliti untuk melihat perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan dan penelitian yang sedang dilakukan. Selain itu diharapkan beberapa penelitian di bawah ini akan diperhatikan kekurangan dan kelebihan nya antara penelitian terdahulu dan penelitian yang sedang dilakukan.

- 1) Arif Andriansyah (2021) dalam Jurnal Syntax Transformation dengan judul “Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kampar”. Permasalahan awal yang ditemukan adalah sarana dan prasarana yang tidak memadai, terlihat dari kondisi bangunan yang rusak, kurangnya kursi di ruang tunggu pelayanan, sehingga membuat

masyarakat kurang nyaman saat melakukan pelayanan. Berdasarkan hasil penelitiannya menunjukkan bahwa sebenarnya kualitas pelayanan diberikan sudah cukup efektif, terlihat dari para aparatur yang responsif dalam menanggapi keluhan dan selalu membimbing masyarakat yang tidak mengerti cara mengurus administrasi kependudukan, ketepatan waktu dalam menyelesaikan dokumen, sikap yang ramah, dan berpakaian dengan rapi sesuai SOP. Namun sayangnya permasalahan yang selalu dikeluhkan oleh masyarakat masih belum bisa teratasi.

- 2) Nixon Edwar Samuel Tude, Novie R. Pioh, dan Welly Waworundeng (2020) dalam Jurnal Eksekutif dengan judul “Kualitas Pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara”. Permasalahan awal yang ditemukan adalah sering terjadinya gangguan jaringan yang menghambat proses pelayanan dokumen kependudukan dikarenakan pemadaman listrik dan permasalahan mengenai sarana dan prasarana yang ada kurang memadai. Berdasarkan hasil penelitiannya dengan dinilai dari lima dimensi pelayanan, yaitu kehandalan, daya tanggap, jaminan, empati, dan bukti fisik. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara terus berusaha untuk melakukan antisipasi dan mengatasi terhadap permasalahan yang dikeluhkan oleh masyarakat, seperti melakukan pelayanan dengan tetap waktu, terbuka pada anggaran pelayanan, pegawai yang responsif, jaminan kemudahan akses, rasa aman dan nyaman. Namun masih ada kekurangan yang tidak bisa diatasi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara yaitu sarana prasarana yang tidak memadai.

Solusinya adalah dengan meningkatkan jaringan yang digunakan dalam proses pelayanan dan penambahan alat penyejuk ruangan seperti AC.

- 3) Regina Fitriani Rendo, PS, Annisa Purwaningsih (2019) dalam JISIP: Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tribhuwana Tungadewi dengan judul “Kualitas Pelayanan Penerbitan Akta Kelahiran Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang”. Permasalahan awal yang ditemukan adalah pengurusan akta kelahiran yang lama dikarenakan keterbatasan sumber daya manusia dan kurangnya fasilitas yang menunjang pelayanan. Berdasarkan hasil penelitiannya sebenarnya menjanjikan kemampuan pelayanan yang cepat dan tepat dengan aparatur yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang baik dan juga sikap perilaku yang ramah, tanggap terhadap keinginan masyarakat. Namun ditemukan juga faktor penghambat dalam pelayanan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Malang yaitu kurangnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya akta kelahiran, kurang pemahannya masyarakat dalam IT (Informasi Teknologi), dan ketidaksamaan dokumen dengan dokumen lainnya.

Tabel 3 Kajian Peneliti Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1.	Arif Andriansyah (2021)	Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan di Dinas Kependudukan	Teori Pelayanan: Tangible, Reliability, Responsiveness, Assurance,	Pendekatan Deskriptif	Metode Kualitatif	Reduksi Data, Penyajian Data dan Penarikan Kesimpulan

		kan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kampar	dan Emphaty.			
2.	Nixon Edwar Samuel Tude, Novie R. Pioh, dan Welly Wawor undeng (2020)	Kualitas Pelayanan Publik Dinas Kependudu kan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara	Teori Pelaya nan Fandy Tjiptono (2011): 1. Kehanda lan 2. Daya Tanggap 3. Jaminan 4. Empati 5. Bukti Fisik	Pendekat an Deskript if	Metode Kualita tif	Dianalisis secara kualitatif
3.	Regina Fitriani Rendo, PS, Annisa Purwani ngsih (2019)	Kualitas Pelayanan Penerbitan Akta Kelahiran Dinas Kependudu kan dan Catatan Sipil Kota Malang	Teori Pelayanan: Tangible, Reliability, Responsiven ess, Assurance, dan Emphaty.	Pendekat an Deskript if	Metode Kualita tif	Reduksi Data, Penyajian Data dan Penarikan Kesimpulan

Sumber: diolah penulis berdasarkan data sekunder

Berdasarkan beberapa hasil penelitian di atas, bahwa ditemukan beberapa persamaan. Ketiga penelitian di atas bertujuan untuk melihat kualitas pelayanan administrasi kependudukan dengan dinilai melalui lima dimensi kualitas pelayanan. Terdapat pula beberapa perbedaan dalam penelitian di atas yaitu seperti karakter setiap organisasi yang berbeda, mekanisme pelayanan, dan penerima pelayanan itu sendiri.

Kesimpulan yang dapat penulis ambil adalah bahwa permasalahan dalam kualitas pelayanan administrasi kependudukan dikarenakan berbagai macam. Pada

dasarnya permasalahan utama dalam pelayanan publik berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan. Karena pelayanan yang berkualitas akan bergantung pada berbagai aspek. Di Indonesia sendiri, pelayanan publik masih banyak memiliki kelemahan seperti aparatur yang kurang responsif, kurang informatif kepada masyarakat, keterbatasan sarana prasarana yang memadai, kurang koordinasi dengan unit pelayanan satu dengan lainnya yang menyebabkan tumpang tindih kebijakan, birokratis yang menyebabkan pelayanan memerlukan waktu yang lama, kurang mau mendengar keluhan atau saran dari masyarakat, dan inefisien dimana suatu pelayanan memerlukan berbagai macam persyaratan. Jika dilihat dari beberapa kelemahan di atas, dapat disimpulkan bahwa kelemahan utamanya berkaitan dengan kompetensi, profesionalisme, etika, dan empati.

Dalam penelitian selanjutnya, peneliti memiliki harapan yang besar mengenai kualitas pelayanan pembuatan akta kematian ini dapat berjalan dan tercapai dengan baik, dikarenakan sudah banyak referensi penelitian terdahulu yang menjadi rujukan.

2.1.2 Kajian Teori Administrasi Publik

Kata “administrasi” secara etimologis berasal dari kata “*ad*” dan “*ministrate*” yang artinya adalah membantu, mengelola, melayani, mengurus, dan menyelenggarakan. Administrasi dalam bahasa Inggris yaitu dari kata “*administration*” yang bentuk umumnya adalah “*to administer*” yang artinya sebagai mengelola dan menggerakkan. Berdasarkan uraian di atas, maka secara etimologis administrasi diartikan sebagai kegiatan mengelola informasi ke arah suatu tujuan yang tergabung dalam organisasi.

Silalahi dalam bukunya *Studi Tentang Ilmu Administrasi* (2019:5) mengatakan bahwa administrasi dalam arti sempit merupakan pencatatan data dan informasi secara sistematis yang bertujuan untuk memudahkan memperolehnya kembali secara keseluruhan dan hubungannya satu sama lain. Sedangkan dalam arti luas bahwa dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap informasi maka akan ada ketergantungan masyarakat yang mau tidak mau harus berhubungan dengan urusan-urusan kantor.

Pengertian administrasi sendiri penggunaannya terus berkembang seiring berjalannya waktu dikarenakan perbedaannya pandangan atau pendapat. Di pihak lain administrasi terkadang diartikan sebagai tata usaha dan pihak lainnya administrasi diartikan sebagai kegiatan pengelolaan sumber daya manusia dan perencanaan kebutuhan material. Namun pada akhirnya akan sama bahwa administrasi pasti akan selalu berhubungan dengan pengaturan tugas-tugas atau pekerjaan yang ada di dalam organisasi. **Muhammad** dalam bukunya *Pengantar Ilmu Administrasi Negara* (2019:2) mengatakan bahwa administrasi merupakan proses secara keseluruhan kegiatan organisasi yang diarahkan untuk mencapai tujuan antara dan tujuan akhirnya (*Goals and Objective*). Yang menduduki posisi administratif tingkat atas disebut sebagai administrator. Administrator merupakan anggota dalam organisasi yang memiliki tugas utama untuk melancarkan proses pencapaian tujuan organisasi.

Reksohadiprawiro (dalam **Rahman**, 2017:7) mengatakan bahwa administrasi merupakan tata usaha yang mencakup setiap peraturan yang sistematis dan menentukan fakta-fakta secara tertulis dengan memiliki tujuan untuk mendapatkan

pandangan secara menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya. Lalu menurut **Stephen P. Robins** (dalam **Silalahi**, 2019:9) mendefinisikan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain. Ada pula menurut **The Liang Gie** (dalam **Silalahi**, 2019:9) mengemukakan bahwa administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Dengan demikian administrasi dapat ditinjau dari tiga sudut, yaitu:

- 1) Sudut Proses. Artinya administrasi adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan, dimulai dari proses pemikiran, proses pelaksanaan sampai proses tercapainya suatu tujuan.
- 2) Sudut Fungsional. Artinya administrasi adalah segala kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan, diperlukan fungsi-fungsi atau tugas-tugas tertentu, meliputi *planning*, *organizing*, *staffing*, *directing* dan *controlling*.
- 3) Sudut Institusional. Artinya administrasi dianggap sebagai totalitas kelembagaan, dimana dalam lembaga tersebut terdapat kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Kegiatan itu bersifat menyeluruh yang artinya dimulai dari tingkat atas sampai tingkat bawah.

Berdasarkan beberapa pendapat menurut para ahli di atas, dapat diartikan bahwa administrasi adalah kegiatan kerjasama antara dua orang atau lebih dengan

memiliki pembagian kerja yang mendayagunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan sebelumnya.

Menurut **Kriyantono** (2012) publik merupakan sekumpulan orang atau kelompok masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap sesuatu. Adapun menurut **Keban** (dalam **Hardiansyah**, 2019:3) bahwa publik dapat diartikan sebagai masyarakat luas, tetapi publik lebih menunjuk kepada mereka yang bekerja untuk kepentingan masyarakat luas atau dikenal sebagai “lembaga pemerintah”. Namun dalam perkembangan administrasi publik, konsep publik bermakna sangat luas. Bisa disebut sebagai pemerintah, organisasi non-pemerintah, keluarga, rukun tetangga, atau bahkan organisasi sektor swasta.

Lebih mendalam menurut **Fredirickson** (dalam **Nurmandi**, 2010:1) ada perbedaan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu:

- 1) Perspektif pluralis artinya publik sebagai kelompok kepentingan.
- 2) Perspektif pilihan publik artinya publik sebagai pemilih rasional.
- 3) Perspektif perwakilan artinya publik sebagai pihak yang diwakili.
- 4) Perspektif penerima pelayanan publik artinya publik sebagai pelanggan.
- 5) Perspektif bahwa publik sebagai warga negara.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat diartikan bahwa publik memiliki banyak makna tergantung dengan kepentingan dan penggunaan istilah nya namun publik akan selalu meliputi banyak orang yang saling berhubungan.

Dalam perkembangannya administrasi publik terkadang disebut dengan istilah administrasi pemerintahan atau diterjemahkan dengan birokrasi pemerintah yang dikenal sebagai produk dari masyarakat. Menurut **Keban** (dalam **Hardiansyah**, 2019:2) bahwa administrasi publik memiliki banyak makna. Ada administrasi publik sebagai administrasi dari publik dan ada administrasi publik sebagai

administrasi oleh publik. Lanjutnya bahwa administrasi publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai penguasa atau regulator yang aktif dan berinisiatif untuk mengatur atau mengambil langkah yang dianggap penting dan baik untuk masyarakat. Masyarakat dinilai sebagai pihak yang pasif dan harus tunduk terhadap apapun yang diatur oleh pemerintah.

Menurut **Dwight Waldo** (dalam **Wempy Banga**, 2018:83) ada dua pengertian administrasi publik, yang pertama bahwa administrasi publik merupakan organisasi dan manajemen dari manusia yang berguna untuk mencapai tujuan pemerintah. Yang kedua administrasi merupakan suatu seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan negara.

Menurut **Henry** (dalam **Pasolong**, 2017:9) bahwa administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek. Namun memiliki tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah yang hubungannya dengan masyarakat dan pemerintah didorong untuk membuat kebijakan publik yang lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Senada dengan definisi sebelumnya, **H. Rosenbloom** (dalam **Pasolong**, 2017:9) bahwa administrasi publik memanfaatkan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat diartikan administrasi publik merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah dalam rangka untuk mencapai tujuan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif dan efisien. Administrasi publik pun memiliki banyak tujuannya, seperti

tujuan pembangunan dan pelayanan publik. Dan administrasi publik setiap negara berbeda tergantung perkembangan dan kebutuhan manusia dan suatu negara.

2.1.3 Kajian Teori Pelayanan Publik

Dalam teori administrasi publik mengajarkan bahwa pemerintahan pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama yaitu sebagai fungsi pengaturan (pembuat kebijakan) dan fungsi pelayanan. Pelayanan merupakan sebuah serangkaian kegiatan yang berlangsung secara terus-menerus. Proses pelayanan dilakukan agar terpenuhinya semua keputusan antara pemberi pelayanan dan penerima pelayanan. Pelayanan akan memberikan keuntungan dalam sebuah kelompok atau organisasi dengan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada sesuatu yang berbentuk fisik. Menurut **Moenir** (2015:17) pelayanan merupakan proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Adapun menurut **Fred Luthans** (dalam **Moenir**, 2015:21) yang menyatakan bahwa manusia memerlukan dua jenis pelayanan yaitu pelayanan fisik yang bersifat pribadi sebagai manusia dan pelayanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi.

Berdasarkan definisi di atas, pelayanan merupakan setiap tindakan yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain nya yang pada dasar nya bersifat tidak berwujud secara fisik dan akan menguntungkan untuk suatu kepuasan. Dan jenis pelayanan dalam kajian ini adalah pelayanan administratif yang diberikan kepada masyarakat seperti permohonan kutipan akta.

Menurut **Prasojo** (dalam **Badu**, 2018:2) bahwa pelayanan publik merupakan suatu upaya dalam membantu atau memberikan manfaat kepada publik melalui

penyediaan barang atau jasa yang diperlukan. Selaras dengan ini, menurut **Lonsdale dan Enyedi** (dalam **Badu**, 2018:2) bahwa pelayanan sebagai upaya dalam membantu atau memberi manfaat kepada individu melalui membuat hal-hal berguna yang tersedia.

Menurut **Dahyar** dalam bukunya *Reformasi Birokrasi dan Pelayanan Publik* (2019:194) bahwa inti dari pelayanan publik adalah kegiatan seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi atau instansi tertentu dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan publik. Adapun menurut **Kurniawan** (dalam **Khairusyiah Purba et al.** 2020:36) bahwa mengelola pelayanan publik merupakan sesuatu yang krusial bagi pemerintah karena dapat menjadi indikator secara langsung maupun tidak langsung dalam keberhasilan pemerintah.

Adapun konsep pelayanan yang dibedakan oleh **Ndraha** (dalam **Sodikin**, 2017:83) menjelaskan bahwa:

“Jasa publik adalah produk yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak, seperti air minum, jalan raya, listrik, telkom. Proses produksinya disebut pelayanan publik. Jasa publik identik dengan pelayanan publik atau pelayanan umum dan merupakan tanggung jawab pemerintah. Sedangkan, layanan civil adalah hal, kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang, lepas dari suatu kewajiban. Dengan demikian, layanan civil adalah layanan yang menjadi kewajiban (bukan wewenang) negara. Pemerintah berkewajiban memberi layanan yang artinya pemerintah tidak boleh menolak.”

Dilihat dari perspektif administrasi publik, menurut **Sedarmayanti** (2009:243) bahwa pelayanan mengandung makna melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dari administrasi negara.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat diartikan bahwa pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dijalankan oleh suatu organisasi dalam upaya untuk

memberikan kebutuhan publik. Walaupun pelayanan publik identik dengan tanggung jawab pemerintah, namun pelayanan publik tetap membutuhkan keterlibatan dan partisipasi pihak lain seperti pihak swasta dalam memenuhi kebutuhan publik.

Munculnya pelayanan publik dikarenakan adanya kepentingan yang bermacam-macam bentuknya tergantung kebutuhan publik, sehingga pelayanan publik pun terdapat beberapa jenis nya. Pengelompokan jenis pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 didasarkan pada ciri dan sifat kegiatan proses pelayanan sampai produk hasil dari pelayanan, dibedakan sebagai berikut:

1) Pelayanan Administratif

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang disahkan oleh negara untuk publik. Contoh dari pelayanan administratif adalah status kewarganegaraan, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang, dan sertifikat kompetensi. Adapun dokumen-dokumen penting lainnya seperti Kartu Tanda Pengenal (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, Akta Kematian, Surat Izin Mengemudi (SIM), dan lainnya.

2) Pelayanan Barang

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang dapat digunakan oleh publik. Contoh dari pelayanan barang adalah penyediaan tenaga air, listrik, jaringan telepon, dan lainnya.

3) Pelayanan Jasa

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik. Contoh dari pelayanan jasa adalah pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyediaan transportasi umum, dan lainnya.

Pelayanan pembuatan akta kematian merupakan salah satu jenis dari pelayanan administratif dimana pelayanan ini menghasilkan dokumen atas terjadinya peristiwa penting. Seperti yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan dalam Pasal 44 bahwa:

“Setiap kematian wajib dilaporkan oleh ketua rukun tetangga atau nama lainnya di domisili Penduduk kepada Instansi Pelaksana setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal kematian. Dilanjutkan dengan Pejabat Pencatatan Sipil mencatat pada Register Akta Kematian dan menerbitkan Akta Kematian.”

Hal tersebut membuktikan bahwa pembuatan akta kematian merupakan dokumen yang harus dimiliki setiap orang dan menjadi penting sebagai bukti pengakuan yang legal.

Standar pelayanan harus dimiliki dalam setiap penyelenggaraan publik sebagai jaminan akan adanya kepastian bagi pemberi pelayanan kepada penerima pelayanan. Adanya standar pelayanan sebagai ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu perlu adanya susunan yang ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan jenis, sifat, dan karakteristik pelayanan yang diselenggarakan. Dalam **Sinambela** dalam bukunya *Reformasi Pelayanan Publik* (2014:5) bahwa secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut pelayanan prima yang tercermin dari standar pelayanan publik, seperti yang dijelaskan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/7/2004 bahwa standar pelayanan publik meliputi:

- 1) Prosedur pelayanan
- 2) Waktu penyelesaian
- 3) Biaya pelayanan
- 4) Produk layanan
- 5) Sarana dan prasarana
- 6) Kompetensi petugas pelayanan

Adapun untuk mencapai pelayanan yang prima meliputi:

- 1) Pelayanan yang transparan

- 2) Pelayanan akuntabilitas
- 3) Pelayanan yang kondisional
- 4) Pelayanan yang partisipatif
- 5) Pelayanan yang memiliki kesamaan hak
- 6) Pelayanan yang mempertimbangkan hak dan kewajiban

Penyusunan standar pelayanan publik memang memerlukan pertimbangan berbagai aspek dengan harapan agar standar pelayanan publik yang ditetapkan dapat dilaksanakan dengan optimal terutama oleh pelaksana pelayanan publik yang berhadapan langsung dengan penerima pelayanan atau masyarakat.

2.1.4 Kajian Teori Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas menggambarkan sekumpulan karakteristik barang atau jasa, baik yang berwujud (*tangible*) atau pun tidak terlihat (*intangible*). Konsep kualitas jika diibaratkan dengan barang, maka barang yang berkualitas baik akan menarik kesetiaan konsumen dalam mengkonsumsi barang tersebut. Sama halnya dengan jasa, jika jasa tersebut maka akan meningkatkan kepuasan konsumen. Kualitas juga bersifat relatif yang artinya bahwa kualitas ditentukan tergantung berdasarkan perspektif yang digunakan.

Menurut **Kotler** (dalam **Hardiansyah**, 2019:35) kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat. Selaras dengan definisi tersebut, Groetsh dan Davis (dalam **Hardiansyah**, 2019:35) juga mengatakan bahwa kualitas tidak dapat dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan.

Menurut **Sinambela** (dalam **Hardiansyah**, 2019:36) kualitas adalah segala sesuatu yang memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan. Walaupun demikian, definisi mengenai kualitas untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan tidak harus selalu menuruti keinginan semua pelanggan.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat diartikan bahwa kualitas berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan tugas yang memenuhi keinginan, kebutuhan, dan harapan publik. Penilaian mengenai kualitas tergantung berbagai perspektif yang digunakan dan dianggap sebagai kondisi yang akan selalu berubah.

Pelayanan dikatakan berkualitas bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Kualitas pelayanan publik merupakan komponen penting yang harus diperhatikan dalam pelayanan publik. Prinsip yang ada dalam kualitas pelayanan publik terdiri dari lebih cepat, lebih baik, tepat, akurat, ramah, dan murah.

Untuk menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik, maka diperlukan beberapa kriteria yang dapat menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dikatakan baik atau buruk. Berkenaan dengan hal tersebut, menurut **Zeithaml et al.** (dalam **Hardiansyah**, 2019:40-41) bahwa *SERVQUAL* (*Service Quality*) merupakan salah satu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan pelayanannya. Metode ini terdapat pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan pelayanan yang dirasakan oleh penerima pelayanan. Ini diukur dari persepsi kualitas pelayanan bagi organisasi

yang bersangkutan kemudian dibandingkan dengan sebuah organisasi yang pelayanannya dianggap “sangat baik”.

Zeithaml juga mengatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu layanan yang diharapkan (*expected service*) dan layanan yang diterima (*perceived service*). Kedua hal tersebut ditentukan lagi oleh sepuluh dimensi yaitu:

- 1) *Tangibles* (berwujud) meliputi fasilitas fisik, peralatan, sumber daya, dan komunikasi.
- 2) *Reliability* (kehandalan) meliputi kemampuan unit pelayanan menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
- 3) *Responsiveness* (ketanggapan) merupakan kemauan untuk membantu konsumen, bertanggungjawab atas kualitas pelayanan yang diberikan.
- 4) *Competence* (kompeten) meliputi atas tuntutan yang dimiliki, pengetahuan, dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan.
- 5) *Courtesy* (ramah) sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak.
- 6) *Credibility* (dapat dipercaya) sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
- 7) *Security* (merasa aman) jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya atau resiko.
- 8) *Acces* (akses) terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
- 9) *Communication* (komunikasi) kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan, atau aspirasi pelanggan.
- 10) *Understanding the customer* (memahami pelanggan) melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Berdasarkan sepuluh dimensi kualitas pelayanan di atas, **Zeithaml et al.** menyederhanakan model *SERVQUAL* menjadi lima dimensi dengan masing-masing memiliki indikatornya, sebagai berikut:

- 1) Dimensi *Tangible* (berwujud) terdiri atas indikator:
 - a. Penampilan petugas/aparatur pelayanan
 - b. Kenyamanan tempat
 - c. Kemudahan proses pelayanan
 - d. Kedisiplinan petugas
 - e. Kemudahan akses
 - f. Penggunaan alat bantu
- 2) Dimensi *Reliability* (kehandalan) terdiri atas indikator:

- a. Kecermatan petugas
 - b. Standar pelayanan yang jelas
 - c. Kemampuan menggunakan alat bantu pelayanan
 - d. Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu pelayanan
- 3) Dimensi *Responsiveness* (ketanggapan) terdiri atas indikator:
- a. Merespon setiap pelanggan
 - b. Pelayanan dengan cepat, tepat, dan cermat
 - c. Respon keluhan pelanggan
- 4) Dimensi *Assurance* (jaminan) terdiri atas indikator:
- a. Tepat waktu pelayanan
 - b. Kepastian biaya dalam pelayanan
 - c. Legalitas dalam pelayanan
- 5) Dimensi *Emphaty* (empati) terdiri atas indikator:
- a. Mendahulukan pemohon
 - b. Melayani dengan sikap ramah, sopan santun, tidak diskriminatif, dan menghargai setiap pelanggan

Menurut **Van Looy** (dalam **Hardiansyah**, 2019:45) bahwa suatu model dimensi kualitas jasa idealnya baru memenuhi syarat, apabila:

- 1) Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, yang artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan.
- 2) Model juga harus bersifat universal, yang artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa.
- 3) Masing-masing dimensi dalam model yang diajukan haruslah bersifat bebas.
- 4) Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (limited).

Oleh karena itu untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari bahwa menjadi tolok ukur kualitas pelayanan dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Begitu pentingnya kualitas pelayanan terhadap publik, sehingga muncul ungkapan bahwa “pelanggan adalah raja” yang memiliki pengertian bahwa bagaimanapun keadaan atau penampilannya, petugas pelayanan hendaknya tetap

memperhatikan dan memenuhi keinginan dan kebutuhan publik tanpa membedakan status, suku, agama, atau fisik demi menciptakan kualitas pelayanan yang baik. Namun pada prinsipnya bahwa pelayanan publik dan pelayanan swasta merupakan hal yang berbeda. Tetap ada persamaan di antara keduanya yaitu keduanya selalu berusaha memprioritaskan kebutuhan publik demi mendapatkan kepercayaannya.

2.2 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan cara berfikir untuk memecahkan suatu permasalahan yang terjadi dengan menggunakan bantuan teori yang sesuai dengan topik penelitian.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung merupakan instansi yang memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat dalam hal administrasi kependudukan dan dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Salah satunya adalah dengan memberikan pelayanan pembuatan akta kematian yang akan mewujudkan peningkatan kepemilikan akta kematian di Kota Bandung. Karena dengan terwujudnya tujuan atau sasaran tersebut maka perlu adanya peningkatan kualitas pelayanan pembuatan akta kematian.

Berdasarkan peninjauan yang telah dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung terdapat beberapa permasalahan yang memiliki kecenderungan menurunkan tingkat kualitas pelayanan pembuatan akta kematian. Hal tersebut dapat dilihat berdasarkan dimensi permasalahan sebagai berikut:

1. Tangible (Berwujud)

Dalam dimensi tangible ditemukan permasalahan adanya tumpang tindih informasi seperti informasi mengenai estimasi penyelesaian pembuatan akta kematian dan informasi mengenai cara mendapatkan antrian untuk pelayanan. Permasalahan tersebut tidak sesuai dengan indikator mengenai kemudahan proses pelayanan dan hal tersebut dapat membuat masyarakat merasa dipersulit dalam mendapatkan pelayanan pembuatan akta kematian.

2. Reliability (Kehandalan)

Dalam dimensi reliability ditemukan permasalahan kurangnya sumber daya manusia yang melayani pembuatan akta kematian dan terjadinya salah dalam memasukan data masyarakat dikarenakan keteledoran pegawai. Permasalahan tersebut tidak sesuai dengan indikator mengenai kecermatan petugas dalam memberikan pelayanan dan hal tersebut dapat membuat proses pembuatan akta kematian menjadi memakan waktu lama dari estimasi waktu yang sudah dijanjikan sebelumnya.

3. Responsiveness (Ketanggapan)

Berdasarkan permasalahan yang terjadi pada dimensi reliability, dikarenakan keteledoran petugas maka akan memakan waktu lama untuk memperbaiki kesalahannya. Permasalahan tersebut tidak sesuai dengan indikator mengenai pelayanan dengan cepat, tepat, dan cermat.

4. Assurance (Jaminan)

Berdasarkan permasalahan yang terjadi pada dimensi reliability dan responsiveness, dikarenakan akan terjadi keterlambatan waktu dari estimasi

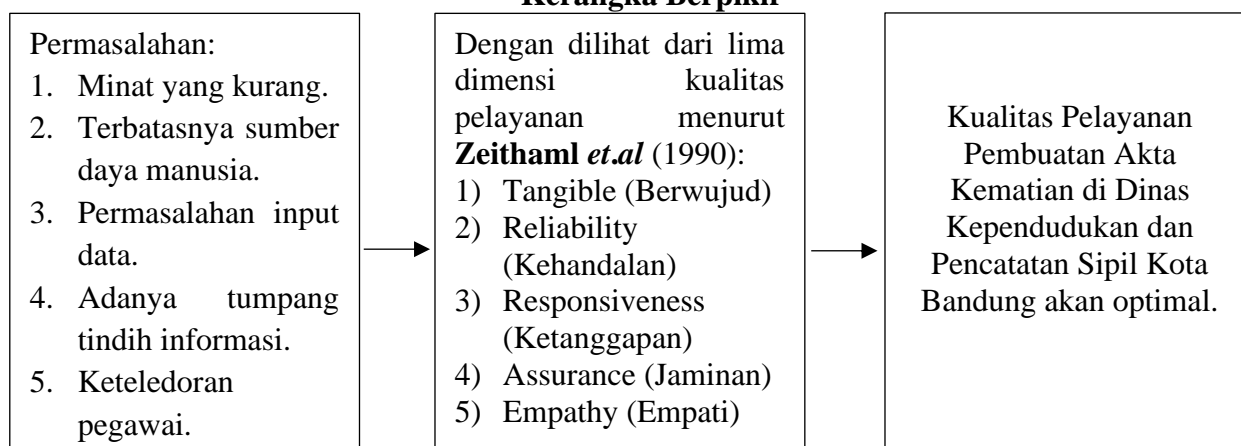
yang telah ditentukan maka permasalahan tersebut juga tidak sesuai dengan indikator mengenai tepat waktu.

Berdasarkan pemaparan permasalahan yang ditemukan di atas, kualitas pelayanan pembuatan akta kematian di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung perlu dilakukan analisis secara mendalam agar mendapatkan hasil yang maksimal dan sesuai dengan harapan. Oleh karena itu, penulis memutuskan untuk menggunakan teori yang dikemukakan oleh **Zeithaml, Parasuraman, dan Berry** (1990) dengan pendekatan kualitas jasa yaitu model *SERVQUAL* (*Service Quality*) yang banyak dijadikan acuan dalam penelitian dengan menggunakan lima dimensi untuk mengukur kualitas pelayanan, yaitu:

- 1) Tangible (Berwujud)
- 2) Reliability (Kehandalan)
- 3) Responsiveness (Ketanggapan)
- 4) Assurance (Jaminan)
- 5) Empathy (Empati)

Berdasarkan permasalahan penelitian dan konsep teori di atas, maka penulis memutuskan kerangka berpikir di bawah ini:

Bagan 1 Kerangka Berpikir



Sumber: Zeithaml, Parasuraman, dan Berry dalam Hardiansyah (2019:42)

2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka penulis membuat proposisi penelitiannya adalah mengacu pada teori **Zeithaml et al.** (1990) dengan menggunakan lima dimensi yaitu:

- 1) Tangible (Berwujud)
- 2) Reliability (Kehandalan)
- 3) Responsiveness (Ketanggapan)
- 4) Assurance (Jaminan)
- 5) Empathy (Empati)

Atas dasar kerangka berpikir di atas, maka proposisi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Kualitas Pelayanan Pembuatan Akta Kematian Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung akan optimal dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh **Zeithaml et al.** (1990) dengan menggunakan lima dimensi kualitas pelayanan.
- 2) Faktor yang mendukung dan menghambat dalam Kualitas Pelayanan Pembuatan Akta Kematian Di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Bandung akan bisa diselesaikan dengan teori yang dikemukakan oleh **Zeithaml et al.** (1990) dengan menggunakan lima dimensi kualitas pelayanan.