

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Kualitas**

Kepuasan yang masyarakat dapatkan dari pelayanan merupakan suatu keberhasilan dalam memberikan suatu pelayanan yang berkualitas, kepuasan tersebut menunjukkan adanya suatu tindakan yang dijadikan suatu tolak ukur agar terciptanya suatu pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat.

Kualitas sebuah pelayanan dapat menjadi tolak ukur yang dapat mengukur sebuah tindakan pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan kepada masyarakat. Tjiptono mengemukakan bahwa kualitas sebagai berikut:

“Kualitas adalah kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan pada pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan, berkesinambungan, bebas dari kerusakan atau cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan baik sejak awal maupun setiap saat, melakukan segala sesuatu dengan benar sejak awal dan sesuatu dilakukan untuk membahagiakan pelanggan. (Tjiptono, 2004:42).”

Berdasarkan pendapat di atas maka kualitas merupakan apa yang dibutuhkan oleh pelanggan dari awal maupun setiap saat, dan dilakukan dengan optimal sesuai dengan kebutuhan terhadap pemakaian agar dapat membahagiakan pelanggan. Terdapat berbagai pandangan mengenai definisi kualitas.

Kualitas oleh banyak pakar diartikan dalam satu frase, diantaranya W.E Deming yang menyebutnya suatu perbaikan berkesinambungan (*continous improvement*) sedangkan JW Cortado menyebutnya sebagai saat kejujuran (*the moment of truth*) atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan. (JW Cortado, 1996:8).

Berdasarkan pendapat di atas diketahui bahwa kualitas dapat diartikan sebagai sebuah upaya yang bertujuan untuk melakukan suatu perbaikan dari suatu penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan secara berkesinambungan. Kualitas dapat dinilai tidak hanya melalui barang secara fisik, namun juga kualitas dapat dinilai melalui tindakan yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan.

Pengertian dari berbagai pakar tentang kualitas memiliki pandangan yang berbeda-beda. Sehingga dari beberapa pengertian kualitas di atas dapat disimpulkan bahwa, kualitas adalah suatu syarat dalam strategi bisnis dengan bentuk standar pelayanan dan jasa yang diberikan harus dicapai oleh pihak penyelenggara layanan serta tidak mengecewakan produk dari kerusakan atau cacat dengan maksud untuk memuaskan penerima layanan.

### **2.1.2 Pelayanan**

*Service* atau biasa disebut dengan pelayanan merupakan kegiatan yang bermula berasal dari orang-orang, bukan dari organisasi maupun instansi pemerintah. Tanpa memberikan nilai pada diri sendiri maka tidak akan berarti apa-apa, oleh karena itu harga diri tinggi yang dimiliki oleh seseorang sebagai penyedia layanan merupakan

unsur yang penting dan paling mendasar bagi keberhasilan suatu organisasi yang menyediakan jasa pelayanan yang berkualitas.

Pelayanan sangat dibutuhkan oleh setiap manusia, dapat juga dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan merupakan suatu pemecahan permasalahan antara manusia sebagai konsumen dan perusahaan sebagai pemberi atau penyelenggara pelayanan. Gronroos dalam Ratminto mendefinisikan pelayanan yaitu:

“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. (Ratminto, Atik. 2005:27)”.

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. Pelayanan dalam hal ini sangat erat kaitannya dengan hal pemberian kepuasan terhadap pelanggan, pelayanan dengan mutu yang baik dapat memberikan kepuasan yang baik pula bagi pelanggannya, sehingga pelanggan dapat lebih merasa diperhatikan akan keberadaanya oleh pihak perusahaan.

Menurut Moenir dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia, mengatakan bahwa :”Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.” (Moenir, 1992: 16). Penekanan terhadap definisi pelayanan diatas adalah pelayanan yang diberikan menyangkut segala usaha yang

dilakukan oleh seseorang dalam rangka mencapai tujuan guna untuk mendapatkan kepuasan dalam hal pemenuhan kebutuhan.

Sedangkan Brata mengeluarkan definisi yang berbeda dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Pelayanan Prima, mengatakan bahwa : "Suatu pelayanan akan terbentuk karena adanya proses pemberian layanan tertentu dari pihak penyedia layanan kepada pihak yang dilayani" (Brata, 2003: 9).

Selain itu, Brata juga menambahkan bahwa suatu layanan dapat terjadi antara seseorang dengan seseorang, seseorang dengan kelompok, ataupun kelompok dengan seseorang seperti halnya orang-orang yang berada dalam sebuah organisasi. Yang memberikan layanan kepada orang-orang yang berada di sekitarnya yang membutuhkan informasi organisasi tersebut.

Jika dikaitkan dengan masalah penelitian ini, maka hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi Hubungan Masyarakat (HUMAS) itu sendiri dalam menjalankan setiap program-program kegiatannya. Dengan kata lain, pemberian pelayanan yang dilakukan oleh Humas *Carrefour* dapat terlihat dari bagaimana Humas itu memanfaatkan salah satu media informasi eksternal sebagai alat perantara dalam menunjang kegiatan komunikasi antara perusahaan dengan publik eksternalnya.

Yakni para pelanggan pada khususnya. Maka dapat ditarik sebuah kesimpulan dari definisi-definisi di atas bahwa pelayanan merupakan segala usaha atau kegiatan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan orang lain.

### **2.1.3 Kualitas Pelayanan**

Secara umum kualitas Pelayanan merupakan landasan utama untuk mengetahui tingkat kepuasan konsumen, dalam hal ini perusahaan dapat dikatakan baik jika mampu menyediakan barang atau jasa sesuai dengan keinginan pelanggan. Kualitas produk dan kinerja pelayanan yang baik akan sangat berpengaruh dalam meningkatkan kepuasan pelanggan.

Hal tersebut diperoleh dengan cara membandingkan jenis pelayanan satu dengan pelayanan lain yang sejenis. Sehingga, pelanggan dapat mengetahui perbandingan tingkat kualitas pelayanan antara perusahaan A dan B. Kualitas pelayanan dianggap baik apabila pelayanan yang diberikan sesuai dengan yang diharapkan oleh pelanggan, sementara jika melebihi apa yang diharapkan pelanggan, maka dapat dikatakan pelayanan sangat memuaskan.

Namun, terkadang ada juga pelayanan yang tidak sesuai dengan apa yang diharapkan pelanggan. Pelayanan ini dikatakan buruk, jika perusahaan dirasa tidak dapat memenuhi keinginan pelanggan, baik melalui produk maupun melalui pelayanan perusahaan. Kualitas Pelayanan adalah landasan utama untuk mengetahui tingkat kepuasan pelanggan, dalam hal ini perusahaan dapat dikatakan baik jika mampu menyediakan barang atau jasa sesuai dengan keinginan pelanggan.

Kualitas produk dan kinerja layanan yang baik akan sangat berpengaruh dalam meningkatkan kepuasan pelanggan. Kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai tingkat kepuasan pelanggan, hal tersebut diperoleh dengan cara membandingkan jenis pelayanan satu dengan pelayanan lain yang sejenis.

Sedangkan apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan tidak sesuai yang diharapkan maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang buruk. Kualitas harus dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan. Selanjutnya kualitas pelayanan menurut Zeithaml yaitu mempunyai sifat yang abstrak. *“Service quality is an abstract and elusive construct because of three features unique to services: intangibility, heterogeneity, inseparability of production and consumption”*. (Zeithaml, 1990:13).”

Berdasarkan pendapat Zeithaml dapat diketahui bahwa kualitas pelayanan memiliki sifat yang abstrak dan sulit dipahami. Apabila masyarakat merasa puas terhadap suatu pelayanan yang diberikan maka pelayanan tersebut dapat disebut sebagai sebuah pelayanan yang berkualitas.

Namun sebaliknya, apabila masyarakat merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan yang diberikan maka pelayanan tersebut dapat disebut sebagai sebuah pelayanan yang tidak berkualitas. Selanjutnya kualitas pelayanan menurut Zeithaml dapat diukur melalui lima dimensi. Selanjutnya menurut Zeithaml (1990:13) kualitas pelayanan dapat diukur dari lima dimensi. Yaitu:

1. *Tangibles, appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials.*
2. *Reliability, ability to performs the promised service dependably and accurately,*
3. *Responsiveness, willingness to help customers and provide prompt service.*

4. *Assurance, knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence.*

5. *Empathy, the firm provides care and individualized attention to its customers.*

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa dalam menilai suatu kualitas pelayanan perlu memerhatikan beberapa dimensi *tangible* yakni fasilitas yang dimiliki kantor tersebut, seperti sarana dan prasarana, media komunikasi yang diperlukan dalam mengelola pelayanan tersebut.

Selain itu dimensi *reliability* perlu memperhatikan juga kemampuan petugas dalam mengatasi masalah yang terjadi pada masyarakat pada proses pelayanan, standar pelayanan yang jelas, dan kemampuan petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan yang dijanjikan.

Selanjutnya dimensi *responsiveness* menjelaskan mengenai kemampuan petugas dalam mengatasi dan menanggapi keluhan serta masalah yang dimiliki masyarakat dalam proses pelayanan berlangsung melalui ketanggapan petugas, kecepatan pelayanan, ketepatan pelayanan.

Selain itu dimensi *assurance* menjelaskan mengenai kemampuan petugas dalam memberikan jaminan kemampuan mengenai pelayanan yang akan didapatkan masyarakat melalui petugas tersebut. Yang terakhir, dimensi *empathy* menjelaskan mengenai kemampuan petugas dalam membantu mengatasi kebutuhan yang dimiliki masyarakat dalam proses pelayanan.

#### **2.1.4 Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el)**

Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) merupakan kartu penduduk yang dibuat secara elektronik, dalam artian baik dalam segi fisik maupun penggunaannya menggunakan sistem komputerisasi. Program KTP-el diluncurkan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia pada bulan Februari 2011 dan dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama dimulai pada tahun 2011 dan berakhir pada 30 April 2012 yang mencakup 67 juta penduduk di 2348 kecamatan dan 197 kabupaten/kota.

Sedangkan tahap kedua mencakup 105 juta penduduk yang tersebar di 300 kabupaten/kota lainnya di Indonesia. Secara keseluruhan, pada akhir 2012, ditargetkan setidaknya 172 juta penduduk sudah memiliki KTP-el. Program KTP-el dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional/nasional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP.

Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang dalam hal-hal tertentu dengan menggandakan KTP-nya. Misalnya dapat digunakan untuk :

1. Menghindari pajak.
2. Mengamankan korupsi atau tindakan kriminal lainnya.
3. Melakukan penipuan identitas untuk kegiatan teroris.
4. Memudahkan pembuatan paspor yang tidak dapat dibuat diseluruh kota.



Kartu tanda penduduk elektronik merupakan dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Hingga saat ini, penduduk hanya diperbolehkan memiliki satu kartu tanda penduduk saja, yang tercantum Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK sendiri merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan dapat berlaku seumur hidup.

Nomor NIK yang sudah dimiliki ini dapat dijadikan sebagai dasar dalam penerbitan paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Adminduk). Menjadi salah satu penduduk yang tinggal di suatu wilayah, tentunya kita harus memiliki identitas khusus.

Guna identitas khusus ini untuk menjadi data kita di suatu wilayah yang kita tempati, salah satu caranya adalah dengan memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP). KTP merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia.

### **2.1.5 Pandemi Covid-19**

Dalam istilah kesehatan, pandemi berarti terjadinya wabah suatu penyakit yang menyerang banyak korban, serempak di berbagai negara. Sementara dalam kasus *Covid-19*, *World Health Organization* (WHO) menetapkan penyakit ini sebagai

pandemi karena seluruh warga dunia berpotensi terkena infeksi penyakit *Covid-19*. Dengan ditetapkannya status *global pandemic* tersebut.

WHO sekaligus mengonfirmasi bahwa *Covid-19* merupakan darurat internasional yang artinya setiap rumah sakit dan klinik di seluruh dunia disarankan untuk dapat mempersiapkan diri menangani pasien dengan penyakit tersebut meskipun belum ada pasien yang terdeteksi.

Saat WHO menetapkan status pandemi global terhadap *Covid-19*, WHO mencatat ada 118.000 kasus penyakit tersebut yang tersebar di 110 negara di seluruh dunia. Direktur WHO Tedros Adhanom Ghebreyesus saat itu menyebutkan bahwa penyakit itu tak lagi sekadar krisis kesehatan publik, melainkan krisis yang menyentuh seluruh aspek kemanusiaan.

Oleh karena itu, tiap individu harus ikut menghentikan penyebaran virus. Bersamaan dengan penyebaran *Covid-19*, kita kerap mendengar istilah wabah, epidemi, juga pandemi. Baik epidemi maupun pandemi sejatinya punya arti yang serupa, tapi tak sama dengan wabah.

Kata wabah sendiri bisa diartikan sebagai melonjaknya jumlah kasus penyakit tertentu di tempat tertentu. Yang membedakan epidemi dan pandemi adalah, kedua kata tersebut memiliki rujukan tentang skala. Karena, kedua kata itu biasanya

dipergunakan oleh lembaga yang mengurus kesehatan masyarakat, baik di tingkat negara maupun dunia.

Epidemi biasa digunakan untuk menyebut wabah dalam skala yang besar, sedangkan pandemi biasa digunakan untuk merujuk ke wabah yang memiliki skala global. Namun, yang patut kita ingat masing-masing lembaga kesehatan punya batasan dan definisi yang berbeda untuk mengklasifikasikan wabah sebagai penyakit.

Lembaga kesehatan masyarakat Amerika Serikat, *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), akan menyebut penyakit akibat sebuah virus sebagai pandemi apabila virus tersebut bisa menginfeksi orang dengan mudah dan menyebar dari orang ke orang dengan cara yang efisien dan berkelanjutan di berbagai wilayah.

Sementara organisasi kesehatan dunia WHO mengartikan pandemi sebagai penyebaran penyakit baru di tingkat dunia. Namun, WHO menetapkan beberapa kriteria tambahan yang lumayan rumit untuk menyebut penyebaran penyakit baru sebagai pandemi. Dalam kasus penyebaran *Covid-19*, WHO juga tak serta merta menempelkan label pandemi pada penyakit tersebut.

Jika melihat ke belakang, WHO pertama kali mendapat laporan tentang *Covid-19* di China pada 31 Desember 2019. Berselang satu bulan sejak laporan tersebut, atau tepatnya 30 Januari 2020, *Emergency Committee* WHO menetapkan penyebaran

wabah virus corona baru sebagai *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC).

Pada saat status tersebut diumumkan, WHO sudah mencatat ada 83 kasus *Covid-19* di 18 negara selain China. Dari seluruh pasien itu, hanya tujuh yang tidak pernah melakukan perjalanan ke China. Sementara di China, ada 7.711 kasus *Covid-19* yang terkonfirmasi di saat status PHEIC dibuat.

Dari total kasus yang terkonfirmasi, 1.370 termasuk kasus berat yang mengakibatkan 170 orang meninggal. Dengan mendeklasikan status PHEIC itu, WHO merekomendasikan seluruh negara untuk mengantisipasi *Covid-19*, seperti melakukan pengawasan dan deteksi dini secara aktif. Pemerintah di tiap negara juga diharapkan melakukan kebijakan pemutusan penyebaran virus corona, seperti memberlakukan *contact tracing*.

Sejarah mencatat, pemberlakuan status PHEIC tak serta merta mengerem penyebaran virus corona baru. Alih-alih berkurang, kasus *Covid-19* justru melonjak di Eropa, terutama di Italia. Peningkatan kasus *Covid-19* juga terjadi di Amerika Serikat. Setiap pandemi yang terjadi diberbagai belahan dunia dan periode waktu tertentu selalu menimbulkan korban jiwa yang besar. Oleh karena itu kita harus ekstra waspada dan tidak boleh menganggap remeh.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

Persoalan pengurusan KTP-el yang kerap kali dikeluhkan oleh masyarakat di masa pandemi ini, yaitu masih terdapatnya penumpukan antrian saat proses pelayanan membuat masyarakat membutuhkan waktu yang sangat lama untuk diberikan pelayanan.

Di masa pandemi saat ini, Disdukcapil Kota Bandung menetapkan dengan membatasi kuota antrian menjadi 50% saja perhari dengan memperhatikan protokol kesehatan dalam pencegahan *Covid-19*. Melihat hal itu, seharusnya waktu pelayanan bisa lebih cepat mengingat pembatasan yang ditentukan tetapi tetap saja masih terdapat menumpukan antrian.

Lambatnya proses pelayanan memberikan *image* yang kurang dari pemberi pelayanan, *image* tersebut akan semakin lemah ketika di masa pandemi saat ini banyak pembatasan yang dilakukan terkait pelayanan. Seharusnya dengan permasalahan pandemi ini justru menjadi momen yang baik untuk melakukan suatu perubahan ke arah yang lebih baik lagi dengan memanfaatkan teknologi yang ada.

Melihat masalah yang menjadi tantangan dan juga hambatan dalam penyelenggaraan kualitas pelayanan dalam masa pandemi *Covid-19*, maka sudah seharusnya pemerintah mengambil langkah agar pelayanan dalam pengurusan KTP-el dapat terimplementasi dengan baik dan berhasil memenuhi harapan publik.

Berdasarkan permasalahan diatas dapat diketahui bahwa dalam menilai suatu kualitas pelayanan aplikasi perlu memerhatikan beberapa dimensi sebagai berikut:

**Pertama**, dimensi *tangible* yakni fasilitas yang dimiliki kantor tersebut, seperti sarana dan prasarana, media komunikasi yang diperlukan dalam mengelola pelayanan tersebut.

**Kedua**, dimensi *reliability* perlu memperhatikan juga kehandalan petugas dalam mengatasi masalah yang terjadi pada masyarakat pada proses pelayanan, standar pelayanan yang jelas, dan kehandalan petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan yang dijanjikan.

**Ketiga**, dimensi *responsiveness* menjelaskan mengenai petugas dalam mengatasi dan menanggapi keluhan serta masalah yang dimiliki masyarakat dalam proses pelayanan berlangsung melalui ketanggapan petugas, kecepatan pelayanan, ketepatan pelayanan.

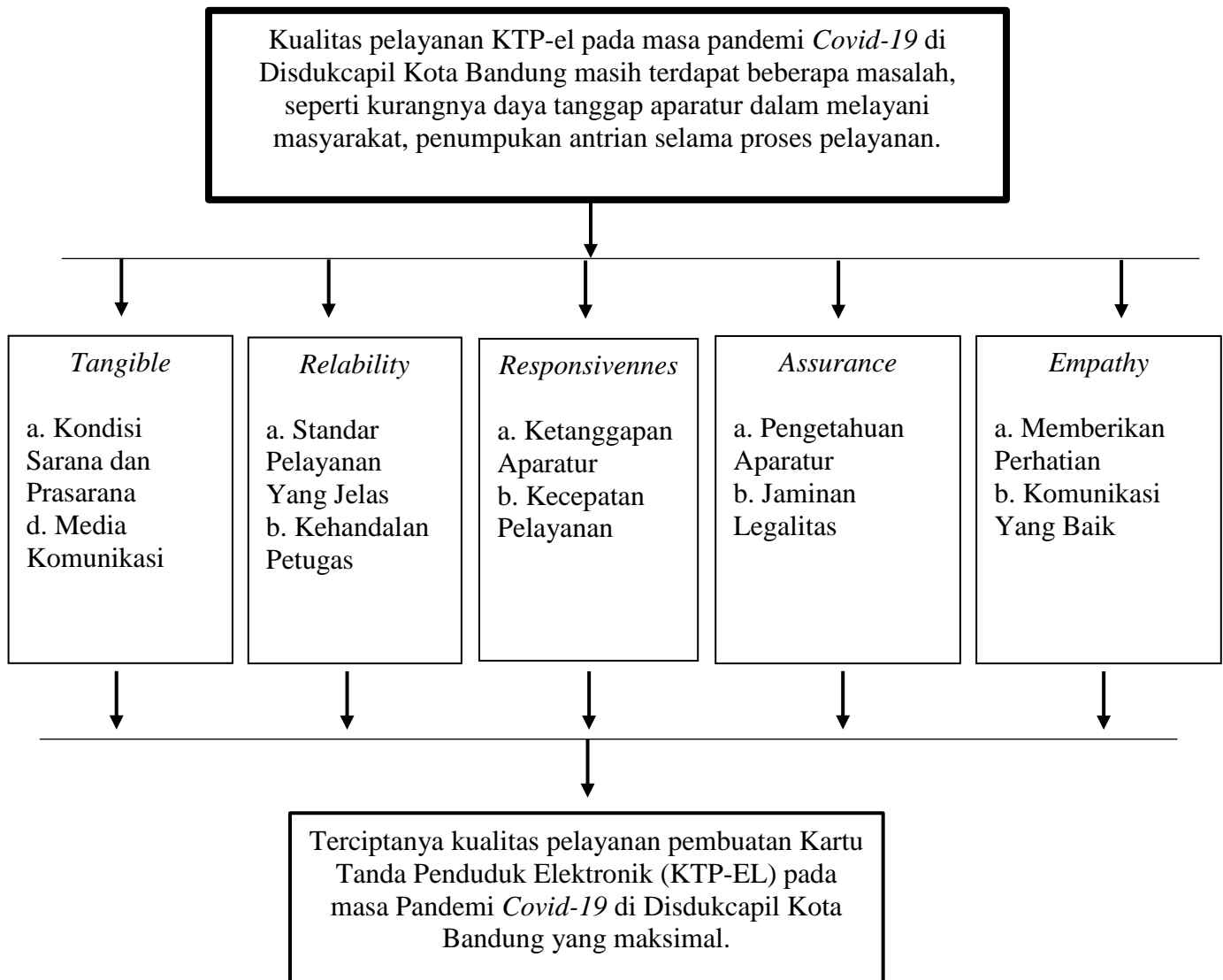
**Keempat**, dimensi *assurance* menjelaskan mengenai petugas dalam memberikan jaminan mengenai pelayanan yang akan didapatkan masyarakat.

**Kelima**, dimensi *empathy* menjelaskan mengenai empati petugas dalam membantu mengatasi kebutuhan yang dimiliki masyarakat dalam proses pelayanan.

Berikut ini merupakan bagan yang telah dimodifikasi oleh peneliti untuk memperjelas sebagai bahan tambahan dari kerangka teori yang telah diuraikan di atas.

Gambar 2.1

## Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Olahan Peneliti, 2022)

### 2.3 Proposisi

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran peneliti di atas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el) Pada Masa Pandemi Covid-19 di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Bandung ditentukan oleh dimensi-dimensi *tangible*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy*.