

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah upaya peneliti untuk mencari perbandingan dan selanjutnya untuk menemukan inspirasi baru untuk penelitian selanjutnya, disamping itu, kajian terdahulu membantu peneliti dapat memposisikan penelitian serta menunjukkan orsinalitas dari penelitian. Penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan analisis standar pelayanan publik bagi masyarakat desa telah relatif banyak dilakukan, terdapat beberapa penelitian yang mempunyai kemiripan dengan penelitian yang akan dilakukan ini yaitu antara lain.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Penulis	Judul	Metode	Hasil	Persamaan dan Perbedaan
1.	Angga Adha Wiranata, Isabela, Novia Kencana (2019)	Peran pemerintah Desa dalam meningkatkan pelayanan administrasi bagi masyarakat Di Desa Mekar Jaya Kecamatan Keluang Musi Banyuasin	Penelitian ini menggunakan metode Kualitatif.	Kualitas pelayanan manajemen pemerintah Desa cukup baik karena dilihat dari hasil wawancara, kepada masyarakat yang tidak menerima terlalu banyak layanan di Kantor Desa keluhan ataupun penilaian	Perbedaan penelitian ini terletak pada fokus penelitian yaitu peranan pemerintah desa dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kepada masyarakat, sedangkan penelitian ini yaitu 7 unsur

				buruk.	pelayanan publik. Dan persamaanya terletak pada analisis yakni Deskriptif Kualitatif.
2.	Erdipa Panjaitan , Rosmala Dewi, Nina Angelia (2019)	Peranan pemerintah desa dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi bagi masyarakat Kantor Kepala Desa Aek Korsik Kecamatan Aek Kabupaten Labuhan Batu Utara	Penelitian ini menggunakan metode Kualitatif	Pelayanan sudah mulai membaik dapat dinilai dari lima dimensi yaitu <i>Tangible, Reliability, Resvonsivisnes, Assurance, dan Emphaty</i> , dengan dimensi ini layanan yang digunakan dapat berjalan dengan lancar.	Perbedaan yaitu peranan pemerintah desa dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi bagi masyarakat. Sedangkan penelitian ini yaitu analisis standar pelayanan publik bagi masyarakat. Sedangkan Persamaannya yaitu terletak pada analisis yakni deskriptif kualitatif
3.	Muhamad Fachri Arsjad (2018)	Peranan aparat desa dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan desa Di Desa Karyamuki Kecamatan Mootilango Kabupaten	Penelitian ini menggunakan metode Kualitatif	peran aparat desa dalam pelaksanaan tugas administrasi masih kurang maksimal. Penilaian ini karena tiga kepala urusan, mengakui bahwa	Perbedaan penelitian ini yaitu terletak pada objek penelitiannya . Persamaan penelitian ini yaitu sama-sama menggunakan metode

		Gorontalo		perannya belum maksimal dalam melaksanakan tugas dan fungsi secara efektif.	penelitian kualitatif.
--	--	-----------	--	---	------------------------

## 2.2 Definisi Analisis

Menurut kamus besar bahasa Indonesia “Analisis adalah penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelaahan bagian itu sendiri serta hubungan antara bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan. Analisis adalah kegiatan berfikir untuk menguraikan suatu keseluruhan menjadi komponen sehingga dapat mengenal tanda-tanda komponen, hubungannya satu sama lain dan fungsi masing-masing dalam satu keseluruhan terpadu.

## 2.3 Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Desa

### 2.2.1 Pengertian Pemerintah Desa

Pemerintah desa atau disebut juga pemdes adalah Lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas penyelenggara pemerintahan daerah ditingkat desa. Lembaga ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintah Desa. Yang diterbitkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 216 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam paragraph 2 pasal 14 ayat (1) adalah kepala desa yang menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pemerintah Desa adalah pemerintah terendah langsung dibawah pimpinan kepala desa atau lurah yang menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri dan terdiri atas kepala desa dan lembaga musyawarah desa. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, segala kegiatan yang dilakukan di desa tersebut dikordinir oleh kepala Desa atau kades

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri No 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Pemerintah Desa telah diterbitkan sebagai tindak lanjut dari undang-undang desa. Pemerintah desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri dari Sekertaris Desa, pelaksana Kewilayaan, dan pelaksana teknis.

Berdasarkan undang-undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Pasal 18 Tentang Kewenangan Desa menyebutkan bahwa “Kewenangan Desa” meliputi Kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan adat istiadat.

Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah tertentu batas-batasnya; memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat baik karena unsur keturunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan dan lain sebagainya, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Rauf dan Maulidiah (2015:10)

### 2.2.2 Tugas dan Fungsi Pemerintah Desa

Pemerintah desa (kepala desa beserta perangkat desa lainnya) tentunya memiliki tugas yang sangat berat untuk menciptakan suatu bentuk kehidupan pemerintahan dan masyarakat desa yang bersifat demokratis dengan menjunjung tinggi nilai-nilai hakiki dari demokrasi tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, serta menciptakan dan mewujudkan proses pemberian pelayanan publik dan sipil yang lebih cepat, mudah, murah dan juga dapat lebih memuaskan masyarakat desa sehingga masyarakat desa akan dapat lebih menghormati pemerintah desa melalui tingkat partisipasi masyarakat yang lebih tinggi. Rauf dan Maulidiah (2015:33)

Unsur pemerintah desa juga berkewajiban untuk dapat senantiasa menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah desa setempat sesuai dengan ketentuan yang diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku, mulai dari tahapan merencanakan, melaksanakan, menatausahaan, mengawasi, mengendalikan, melaporkan sebagai wujud dari

pertanggungjawaban sampai dengan menilai atau mengevaluasi pelaksana tugas-tugas pemerintah desa.

Tugas lain Pemerintah Desa menurut Rauf dan Maulidiah (2015:40) yakni:

1. Membuat kebijakan desa dalam bentuk peraturan desa bersama Badan Permusyawaratan Desa
2. Membuat peraturan kepala desa
3. Membuat keputusan desa

Menurut Wijaja (2003) menjelaskan pemerintah merupakan unsur penyelenggara pemerintah desa, pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa, pemerintah desa memiliki tugas pokok yaitu:

1. Menjalankan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, pembangunan dan pembinaan masyarakat
2. Menjalankan tugas pembantu dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten.

Selain tugas pemerintah desa memiliki berbagai bentuk fungsi pelayanan yang terdiri dari:

1. Pelayanan pemerintahan
2. Pelayanan pembangunan
3. Pelayanan kemasyarakatan/pemberdayaan.

Tugas dan fungsi kepala desa, kepala desa berkedudukan sebagai kepala pemerintahan desa yang memimpin penyelenggaraan pemerintah desa.

Kepala desa bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan pembangunan, pengembangan dan pemberdayaan masyarakat.

Merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Untuk melaksanakan tugasnya kepala desa memiliki tugas sebagai berikut:

- a. Menyelenggara pemerintahan desa, seperti tata praja pemerintahan, penetapan peraturan didesa, pembinaan masalah pertahanan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan dan penataan dan pengelolaan wilayah.
- b. Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana dan prasarana perdesaan dan pembangunan dibidang Pendidikan kesehatan.
- c. Pembinaan masyarakat, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keamanan dan ketenagakerjaan.
- d. Pemberdayaan masyarakat, seperti tugas sosialisasi dan motivasi masyarakat dibidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga dan karang taruna.
- e. Menjaga hubungan kemitraan dengan Lembaga masyarakat dan Lembaga lainnya.

### 2.2.3 Jenis Pelayanan Di Pemerintah Desa

Berdasarkan Peraturan Memteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pelayanan Publik, jenis pelayanan dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu:

1. Kelompok pelayanan administratif yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain kartu tanda penduduk (KTP), Akte kelahiran, Akte pernikahan, akte kematian dan sebagainya.
2. Kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya
3. Kelompok pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik misalnya Pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Dengan demikian pelayanan yang lebih dominan digunakan oleh instansi pemerintah adalah pelayanan administrasi karena hajat hidup orang banyak memerlukan pengakuan administrasi. Desa sebagai sentra pelayanan publik diharapkan memberikan pelayanan prima kepada warga yang mengurus segala keperluan yang terkait dengan administrasi kependudukan, semua urusan mulai dari:

1. Pengurusan Kartu Penduduk (KTP)
2. Pajak Bumi Bangunan (PBB)
3. Ijin Mendirikan Bangunan (IMB)
4. Urusan Pernikahan Atau Penceraian

## 2.4 Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik

### 2.3.1 Pengertian Pelayanan publik

Menurut Lovelock dalam Mulyadi, Gedeona dan Afandi, (2018:35) pelayanan merupakan aktivitas yang ditawarkan kepada pihak lain, pelayanan yang bersifat *intangible*, artinya pelayanan tidak dapat dilihat, didengar, atau diraba sebelum dibeli dan dikonsumsi. Dengan demikian pelayanan tidak dapat dimiliki oleh pihak yang menerima. Pelayanan merupakan aktifitas ekonomi yang menghasilkan nilai dan memberi keuntungan kepada pelanggan

Pelayanan pada hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu proses pelayanan secara rutin dan berkelanjutan meliputi seluruh kehidupan organisasi dalam masyarakat. Proses yang dilakukan dengan saling memenuhi kebutuhan antara penerima dan pemberi pelayanan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang atau individu untuk membantu memudahkan urusan orang lain, sehingga mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Afandi, Gedeona dan Mulyadi (2018:38) pelayanan publik berkaitan dengan barang dan jasa dalam pelayanan. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang dan jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Menurut Thoha dalam Alfian (2019) mengatakan bahwa: Tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada kekuatan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Konsep pelayanan publik di Indonesia dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Dalam UU tersebut, pelayanan publik didefinisikan berdasarkan pembiayaan dan sifat pembiayaan.

### 2.3.2 Asas-Asas Pelayanan Publik

Asas-asas pelayanan menurut Keputusan Menpan Nomor 63/2003 adalah Transparansi, Akuntabilitas, Kondisional, Partisipatif, Kesamaan Hak, keseimbangan hak dan kewajiban. Oleh karena itu, Pada dasarnya pelayanan dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan yang bersifat sederhana, terbuka, tepat, lancar, lengkap dan terjangkau.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 4 Tentang Asas-asas Penyelenggara Pelayanan Publik yaitu:

1. Kepentingan umum
2. Kepastian hukum
3. Kesamaan hak
4. Keseimbangan hak dan kewajiban
5. Keprofesionalan
6. Partisipatif
7. Keterbukaan
8. Akuntabilitas
9. Persamaan dan perlakuan/tidak diskriminatif
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
11. Ketepatan waktu
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Menurut Ratminto (2006:109) ada beberapa asas dalam penyelenggara pelayanan pemerintahan dan perijinan yang harus diperhatikan, yaitu sebagai berikut:

1. Empati dengan masyarakat. Pegawai yang melayani urusan perijinan dari instansi penyelenggara jasa perijinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
2. Pembatasan prosedur. Prosedur dirancang sependek mungkin agar *konsep one stop shop* benar-benar diterapkan
3. Kejelasan tata cara pelayanan. Tata cara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
4. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.
5. Kejelasan kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan. Dengan demikian, tidak ada duplikasi tugas dan kekosongan tugas.
6. Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan transparan.
7. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan. Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.

8. Minimalisasi formulir. Formulir-formulir harus dirancang secara efisien sehingga akan dihasilkan formulir komposit. (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan)
9. Kejelasan hak dan kewajiban *providers* dan masyarakat. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban, baik bagi *providers* maupun bagi masyarakat harus dirumuskan secara jelas dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi

### 2.3.3 Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan publik berdasarkan Permenpan dsu RB No. 15 Tahun 2014 bahwa: “Standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur”

Dalam menentukan standar pelayanan berdasarkan peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 antara lain:

1. Prosedur pelayanan yang dilakukan sesuai dengan penerimaan pelayanan disaat pengaduan keluhan
2. Biaya pelayanan berupa tarif yang dirincikan pada saat pemberian layanan
3. Saranan dan sarana berupa tersedianya infrastruktur pada saat terjadinya pengaduan pelayanan seperti tersedianya kursi ruang tunggu dan fasilitas lainnya

4. Produk pelayanan dihasilkan juga harus sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

Menurut Afandi, Gedeona, Mulyadi (2018:197) ada beberapa yang berkaitan dengan prinsip pelayanan sebagaimana disebutkan dalam Permenpan dan RB No. 15 Tahun 2015 bahwa dalam penyusunan, penetapan dan penerapan standar pelayanan dilakukan dengan memperhatikan prinsip sebagai berikut:

1. Sederhana. Standar pelayanan yang mudah dimengerti, mudah diikuti, mudah dilaksanakan, mudah diukur, dengan prosedur yang jelas dan biaya terjangkau bagi masyarakat maupun penyelenggara.
2. Partisipatif. Penyusunan standar pelayanan dengan melibatkan masyarakat dan pihak terkait untuk membahas bersama dan mendapatkan keselarasan atas dasar komitmen atau hasil kesepakatan
3. Akuntabel. Hal-hal yang diatur dalam standar pelayanan harus dapat dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan kepada pihak yang berkepentingan.
4. Berkelanjutan. Standar pelayanan harus terus-menerus dilakukan perbaikan sebagai upaya peningkatan kualitas dan inovasi pelayanan
5. Transparansi. Standar pelayanan harus dapat dengan mudah diakses oleh masyarakat.
6. Keadilan. Standar pelayanan harus menjamin bahwa pelayanan yang diberikan dapat menjangkau semua masyarakat yang berbeda status ekonomi, jarak lokasi geografis.

Menurut Mukarom dan Laksana (2018;118) Standar pelayanan dari sebuah unit pelayanan publik harus mencantumkan komponen-komponen dasar dalam pelayananan, UU No. 25 Tahun 2009 mewajibkan kepada para penyelenggara pelayanan untuk menyusun dan menetapkan standar pelayanan. Dalam pasal 21 UU ini dijelaskan bahwa komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

1. Dasar hukum, adalah peraturan perundang-undangan menjadi dasar penyelenggara pelayanan publik.
2. Persyaratan, adalah syarat (dokumen atau hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif
3. Sistem, mekanisme, dan prosedur adalah tata cara pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
4. Jangka waktu penyelesaian, adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan
5. Biaya/tarif, adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kepada kesepakatan antara penyelenggaran dan masyarakat.
6. Produk layanan, adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
7. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, adalah peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.

8. Kompetensi pelaksana, adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan dan pengalaman
9. Pengawasan internal, adalah system pengendalian intern dan pengawasan langsung yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
10. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan, adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
11. Jumlah pelaksana, adalah tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja. Informasi mengenai komposisi atau jumlah petugas yang melaksanakan tugas sesuai pembagian dan uraian tugasnya.
12. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan, adalah dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, resiko, dan keragu-raguan.
13. Evaluasi kinerja pelaksana, adalah penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa standar adalah pedoman dalam penyusunan program perencanaan sehingga memudahkan dalam pekerjaan. Dalam memberikan pelayanan harus mempunyai beberapa prosedur seperti sarana dan prasarana yang memadai, memiliki alur penyebaran informasi yang jelas, serta produk yang dihasilkan sesuai dengan kompetensi pemerintah dalam memberikan pelayanan.

#### 2.3.4 Unsur-Unsur Pelayanan Publik

Dalam pelaksanaan pelayanan memiliki unsur-unsur yang bertujuan untuk proses pelayanan. Suryantoro dan Kusdyana (2020) menemukan 4

(empat) unsur-unsur dalam proses pelayanan yaitu: penyediaan layanan, penerima layanan, jenis layanan, dan kepuasan pelanggan.

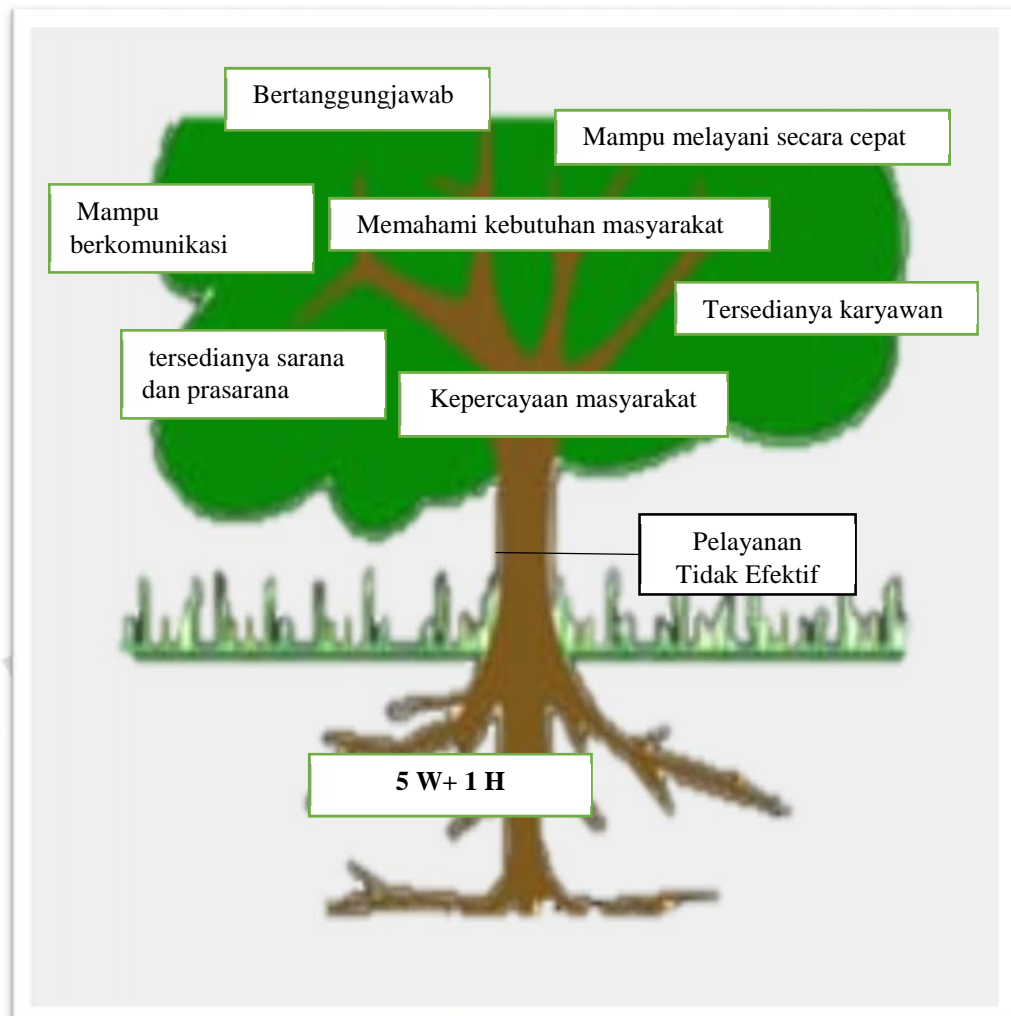
Selanjutnya Suryantoro dan Kusdyana (2020) menemukan ciri-ciri pelayanan yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut;

1. Tersedianya karyawan yang baik
2. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik
3. Bertanggung jawab kepada setiap nasabah
4. Mampu melayani secara cepat dan tepat
5. Memberikan kepercayaan terhadap masyarakat
6. Memahami kebutuhan masyarakat.
7. Mampu berkomunikasi



Gambar 2.1 Pohon Masalah

## POHON MASALAH



Pada gambar pohon masalah diatas menunjukan bahwa masalah utama konflik terletak dibatang pohon, sedangkan dampak dari masalah utama konflik terletak pada ranting pohon, kemudian diakar pohon tersebut merupakan pengebangan 5 W+1H atau pertanyaan.