**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Pengertian Organisasi**

Definisi organisasi banyak ragamnya, tergantung pada sudut pandang yang dipakai untuk melihat organisasi. Organisasi dapat dipandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku, dan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Namun demikian, definisi organisasi yang telah dikemukakan oleh para ahli organisasi sekurang-kurangnya ada unsur sistem kerja sama, orang yang berkerja sama, dan tujuan bersama yang hendak dicapai. **Schein** yang dikutip oleh **Arni Muhammad (2014:23)** dalam bukunya **“Komunikasi Organisasi”** mendefinisikan bahwa: “**Organisasi adalah suatu koordinasi rasional kegiatan sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan umum melalui pembagian pekerjaan dan fungsi melalui hierarki otoritas dan tanggung jawab”.**

Pengertian diatas Organisasi yaitu perkumpulan orang yang bekerjasama dalam pencapaian tujuan yang telah disepakati bersama dengan ikatan aturan yang telah disepakati bersama dan didalam nya ada seorang pemimpin untuk mengelola dan bawahan untuk melaksanakan program kerjanya.

**Kochler,** dikutip oleh **Arni Muhammad (2014:23)**  dalam bukunya **“Komunikasi Organisasi”** berpendapat bahwa ciri khas organisasi tetap sama, yaitu perilaku terarah pada tujuan. dia berpendapat: **Organisasi adalah sistem hubungan yang terstruktur yang mengkoordinasikan usaha suatu kelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu.**

**Wright** yang dikutip oleh **Arni Muhammad (2014:24)** dalam bukunya **“Komunikasi Organisasi”,** mengatakan bahwa **“Organisasi adalah suatu bentuk sistem terbuka dari aktivitas yang dikoordinasikan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai suatu tujuan yang telah di tentukan.”**

Definisi-definisi diatas menurut **Arni Muhammad (2014:24)** dalam bukunya **“Komunikasi Organisasi”** terlihat bahwa yang menjadi unsur Organisasi adalah:

* 1. **Organisasi merupakan suatu sistem.**
	2. **Mengkoordinasikan aktivitas.**
	3. **Mencapai tujuan bersama atau tujuan umum.**

1. **Pengertian Manajemen**

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang artinya mengatur. Pengaturan dilakukan melalui proses dan diatur berdasarkan urutan dari fungsi-fungsi manajemen itu. Jadi, manajemen itu meruapkan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Definisi lain mengenai manajemen, dikemukakan oleh **L.V. Livingstone** yang dikutip oleh **Sukarna** **(2011:2)** dalam bukunya **“Dasar-Dasar Manajemen”** mengemukakan bahwa **“fungsi manajemen ialah mencapai tujuan dengan cara-cara yang terbaik, yaitu dengan pengeluaran waktu dan uang yang paling sedikit, biasanya dengan penggunaan fasilitas yang ada sebaik-baiknya”**

Dari definisi di atas terlihat adanya prinsip efisiensi.

**G.R. Terry** yang dikuti oleh **Onong Uchjana Effendy** dalam bukunya **Human Relation and Publik Relation (1986:5)** bahwa manajemen adalah:

**Sebuah proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan: perencanaan, pengorganisasiaan, menggerakan dan pengawasan, yang telah dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah di tetapkan melaui pemanfaatan sumber daya manusia maupun sumber-sumber daya lainya**.

 **Ulber Silalahi** dalam bukunya **Asas-Asas Manajemen (2011:40)** mengemukaka tujuh fungsi manajement yaitu:

1. ***Planning (perencanaan)***

**Perancanaan adalah suatu pemilihan yang berhubungan dengan kenyataan-kenyataan membuat dan menggunakan asumsi-asumsi yang berhubungan dengan waktu yang akan datang (future) dalam menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang di usulkan dengan penuh keyakinan untuk tercapainya dengan hasil yang di kehendakinya.**

1. ***Organizing* (pengorganisasiaan)**

**Organizing/pengorganisasian adalah proses penetuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam macam aktifitas yang di perlukan untuk mencapai aktifitas yang di perlukan untuk mencapai tujuan,menempatkan orang-orang pada setiap aktifitas ini,menyediakan alat-alat yang di perlukan menetapkan wewenang secara relatif didelegasikan kepada setiap individu yang akan melakukan aktifitas-aktifitas tersebut.**

1. ***Resourcing* (pengaturan sumberdaya)**

**Manajer melaksanakan fungsi pengaturan sumberdaya untuk memfasilitasi sumber daya yang dibutuhkan untuk setiap kegiatan pencapaian tujuan organisasional.**

1. ***Communication* (pengkomunikasian)**

**Manajer melaksanakan fungsi pengkomunikasian agar semua informasi yang berkaitan dengan tugas dan fungsi, otoritas dan tanggung jawab, pola-pola hubungan antara unit, serta sumberdaya yang tersedia diketahui dan dipahami oleh setiap orang melalui siapa manajer mencapai tujuan. Mereka akan mengetahui dan memahami apa yang harus mereka kerjakan dan fasilitas apa yang mereka butuhkan dan miliki untuk mengerjakannya.**

1. ***Leading* (pemimpinan)**

**Manajer melaksanakan fungsi pemimpinan agar setiap orang melalui atau dengan siapa manajer mencapai tujuan bertindak dan berperilaku sesuai dengan harapan.**

1. ***Motivating* (pemotivasian)**

**Motivasi merupakan dorongan dari dalam individu berdasarkan mana ianberusaha dan berperilaku dengan cara tertentu untuk memenuhi keinginan atau kebutuhannya. Manajer melaksanakan fungsi pemotivasian untuk memberikan inspirasi, semangat dan kegairahan kerja atau mendorong agar karyawan berkemauan untuk melakukan pekerjaannya.**

1. ***Controling* (pengawasan)**

**Contoling merupakan pengadaan penilaian, serta pengoreksiansehingga apa yang di lakukan pegawai dapat di arahkan kejlan yang benar dengan maksud tercapai tujuan yang telah di gariskan semula. Dan dalam melaksanakan controlingatasan mengadakan pemeriksaan, mencocokanserta mengusahakan agar kegiatan-kegiatan yang di laksanakan sesuaidengan rencana yang telah di tetapkan serta tujuan yang di capai.**

 **John M. Pfiffner** dikutip **Sukarna** **(2011:2)** dalam bukunya **“Dasar-Dasar Manajemen”** mengemukakan bahwa **“Manajemen bertalian dengan pembimbingan orang-orang dan fungsi-fungsi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya”**

Dari definisi di atas dapat ditarik kesimpilan sebagai berikut:

1. **Manajemen diperlukan untuk pencapaian tujuan dan pelaksanaan pekerjaan.**
2. **Manajemen merupakan sistem kerja sama yang kooperatif dan rationil.**
3. **Manajemen menekankan perlunya prinsip-prinsip officiency.**
4. **Manajemen tidak dapat dilepaskan dari pada kepemimpinan.**

Berdasarkan pengertian tentang manajemen diatas, dapat diketahui bahwa manajemen suatu proses serangkaian kegiatan yang diarahkan pada pencapaian tujuan melalui kerjasama dengan pemanfaatan semaksimal mungkin sumber daya yang ada dan sumber daya lainnya. Manajemen merupakan unsur yang menentukan dalam menggerakan serta mengendalikan proses kegiatan administrasi dalam pencapaian tujuan.

1. **Pengertian Administrasi**

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan baru berkembang sejak akhir abad yang lalu (abad XIX), tetapi administrasi sebagai suatu seni atau administrasi dalam praktek, timbul bersamaan dengan timbulnya peradaban manusia.

Sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang daripada ilmu-ilmu sosial, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip-prinsip yang universal, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan factor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai suatu disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

Administrasi berasal dari bahasa Latin, terdiri dari kata *“ad****”*** artinya intensif dan *“ministrare”* artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

**White (1985:2),** memberikan definisi bahwa: **“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil ... dan sebagainya”**.

Pengertian Administrasi yaitu proses dimana pada umumnya terdapat pada instansi negara, semua usaha kelompok besar atau kecil.

**Simon dkk** dalam **Soewarno Handayaningrat (1985:2),** memberikan definisi: **“Administrasi sebagai kegiatan dari pada kelompok-kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama”.**

Pengertian diatas Administrasi yaitu kegiatan yang dilakukan suatu kelompok orang untuk mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan yang telah disepakati bersama.

**Newman** dalam **Soewarno Handayaningrat (1985:2),** mengatakan bahwa: **“Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tujuan bersama”.**

Pengertian diatas Administrasi sebagai suatu bimbingan dalam pelaksanaan pekerjaan dengan adanya peran kepemimpinan dan pengawasan untuk tercapainya tujuan yang telah disepakati bersama.

**Soewarno handayaningrat (1985:3),** mengatakan bahwa ciri-ciri dalam administrasi dapat digolongkan sebagai berikut:

1. **Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih.**
2. **Adanya kerjasama dari kelompok tersebut.**
3. **Adanya kegiatan, proses, dan usaha.**
4. **Adanya tujuan.**
5. **Pengertian Administrasi Negara**

Istilah administrasi Negara ialah terjemahan dari “*Public Administrations”****.*** Istilah ini lahir bersamaan dengan lahirnya Lembaga Administrasi Negara (LAN) pad sekitar tahun 1956. jika istilah Public Administration itu di uraikan secara etimologis, maka *“Public”* berasal dari bahasa Latin *“Poplicus”*yang semula dari kata *“Populus”*atau *“People”* dalam bahasa Inggris yang berarti rakyat. *“Administration”*juga berasal dari bahasa Latin, yang terdiri dari kata *“ad”* artinya intensif dan *“ministrare”* artinya melayani, jadi secara etimologis administrasi berarti melayani secara intensif.

**Jhon M Pfiffner and Robert v Presthus** dalam buku “**Public Administration”** yang dikutip oleh **Soewarno Handayaningrat** dalam bunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Management” (1986:3),** mengemukakan: **Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan negara.**

Di Indonesia Badan Perwakilan Politik yang menetapkan Kebijakan Negara ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sebagai Lembaga Legislatif.

**Dimock** dalam bukunya“**Public Administration”** yang diterjemahkan oleh **Soewarno Handayaningrat** dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen” (1985:3),** mengemukakan: **“Administrasi Negara adalah kegiatan negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politiknya”.**

**White** dalam **Sukarna (1986:14),** mengemukakan: **“Administrasi Negara terdiri dari semua/seluruh aktivitas/ kegiatan yang brtujuan pemenuhan atau pelaksanaan kebijakan Negara”.**

Berdasarkan Pengertian Administrasi Negara yaitu semua aktivitas atau kegiatan yang bertujuan pelaksanaan kebijakan yang telah disepakati oleh Negara.

**Dimock dkk** dalam **Sukarna (1986:14),** mengemukakan: **“Administrasi Negara adalah suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah dan cara mereka memperolehnya”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi Negara yaitu Ilmu yang mempelajari kehendak rakyat yang disalurkan aspirasi nya melalui pemerintahan. Bertolak dari definisi-definisi tersebut di atas, jika dilihat dari sudut ilmu administrasi Negara **Kahya (1996:4),** mengemukakan bahwa: **“Administrasi negara ialah suatu ilmu yang mempelajari kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh alat-alat Negara untuk melaksanakan atau mewujudkan politik Negara atau politik pemerintah”.**

Berdasarkan Pengertian diatas Administrasi Negara yaitu Ilmu yang mempelajari kegiatan yang dilakukan Negara untuk melaksanakan politik Negara.

Objek disiplin ilmu administrasi Negara adalah pelayanan publik sehingga yang perlu dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik. Maka **Musolf dan Seidman,** melihat pada batasan-batasan administrasi publik. Hal ini karena bagi mereka tampak bahwa setiap keadaan yang bertambah maju, pemerintah pada semua tingkat memberikan tanggung jawab aktivitas yang penting dan kompleks, namun ada lembaga yang semu (apakah yang bersangkutan termasuk lembaga administrasi pemerintah atau swasta). Kecenderungan ini dicerminkan dalam kegiatan pemerintah mensponsori perusahaan swasta, badan hukum yang tidak mencari keuntungan dan pusat-pusat penelitian kontrak. Untuk itu kita harus melihat kepada siapa *Responsibility* dan *Accountability* disampaikan.

**Caiden,** memberikan patokan untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut pemerintah adalah dengan melihat tiga hal, yaitu: organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat.

**Syafiie (2003:32),** mengemukakan ada 7 (tujuh) hal khusus dari administrasi Negara, yaitu:

1. **Tidak dapat dielakan (unavoidable)**
2. **Senantiasa mengharapkan ketaatan (expect obedience)**
3. **Mempunyai prioritas (has priority)**
4. **Mempunyai pengecualian (has exceptional)**
5. **Puncak pimpinan politik (top management political)**
6. **Sulit diukur (difficult to measure)**
7. **Terlalu banyak mengharapkan dari administrasi public (more is expected of public administration)**
8. **Pengertian Implementasi**

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dengan adanya jaringan komputerisasi menjadi lebih cepat dan tentunya dapat menghemat pengeluaran biaya. Pelayanan tersebut terjadi sudah tidak membutuhkan banyak tenaga manusia lagi melainkan yang dibutuhkan adalah manusia yang mempunyai ahli untuk mengoprasionalkan jaringan komputerisasi tersebut. Oleh karena itu, dalam menunjang terciptanya tertib administrasi dan peningkatan pelayanan publik, perlu didukung dengan adanya implementasi yang berorientasi pada pelayanan dan tujuan yang akan di tercapai.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut **Kamus Webster** yang dikutip oleh **Wahab** adalah:

**“Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu to implement. Dalam kamus besar webster, to implement (mengimplementasikan) berati to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan to give practical effect to (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”(Webster dalam Wahab, 2004:64)**

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu to *implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut **Webster** di atas dijelaskan juga menurut **Meter** dan **Horn** bahwa implementasi adalah :

**“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individuindividu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”. (Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:65)**

Pandangan **Meter** dan **Horn** bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya. Namun dalam praktinya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

**Mazmanian** dan **Sebastiar** juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

**“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.(Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab,2004:68)**

Implementasi menurut **Mazmanian** dan **Sebastier** merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusankeputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

1. **Pengertian Kebijakan**

Kebijakan Secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari Bahasa Inggris “*policy*”. Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata “*wisdom*”.

Peneliti berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencangkup peraturan-peraturan yang ada di dalamnya termasuk konteks politik.

Pendapat **Anderson** yang dikutip oleh **Wahab**, merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (**Anderson dalam Wahab, 2004:3**). Oleh karena itu, kebijaksanaan 40 menurut **Anderson** merupakan langkah tindakan yang sengaja dilakukan oleh aktor yang berkenaan dengan adanya masalah yang sedang di hadapi.

Kebijakan menurut pendapat **Carl Friedrich** yang dikutip oleh **Wahab** bahwa:

**“Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan” (Friedrich dalam Wahab, 2004:3).**

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan.

Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

1. **Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. **Lester** dan **Stewart** yang dikutip oleh **Winarno**, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah:

**“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102).**

Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat.

Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (**Nugroho, 2003:158**).

Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Pengertian implementasi kebijakan di atas, maka **Edward III** mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

**1. Comunication (Komunikasi)**

**2. Resources (Sumber Daya)**

**3. Disposition (Disposisi)**

**4. Bureaucratic Structur (Struktur Birokrasi)**

**(Edward 1980:147)**

***Pertama****,* Komunikasi implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi implementasi kebijakan terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan agar mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi *(transmission)*, kejelasan *(clarity)* dan konsistensi *(consistency).*

Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

***Kedua*,** sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terhadap terlaksanakanya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan.

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi. Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping harus cukup juga harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran, perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang di tanganinya.

Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya menusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi goal displacement yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Sumber daya peralatan juga merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut **Edward III** yaitu :

**“Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan”. (Edward III, 1980:102)**

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Menurut **Edward III** menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan. **(Edward III, 1980:103)**

***Ketiga,*** disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Menurut **Meter** dan **Horn** terdapat tiga macam elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, antara lain:

**“Tiga elemen yang dapat mempengaruhi disposisi, yaitu: pengetahuan (cognition), pemahaman dan pendalaman (comprehension and understanding) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (acceptance, neutrality, and rejection), intensitas terhadap kebijakan”.(Van Meter dan Van Horn dalam Widodo,2007: 105)**

Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, dimana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat memabantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

***Keempat*,** struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi merupakan yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Didalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi menurut Edward III di atas, maka Meter dan Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

**1. “Ukuran dan tujuan kebijakan**

**2. Sumber-sumber kebijakan**

**3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana**

**4.Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan**

**5. Sikap para pelaksana, dan**

**6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik”**

**(Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79)**

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu : ***Kesatu*** yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan. Dalam ukuran Sistem Informasi Pertanahan yang menjadi sasaran adanya kepuasan pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat dan adanya kemudahan dalam pembuatan berbagai urusan tentang pertanahan salah satunya tentang pendaftaran tanah. Tujuan dari implementasi Sistem Informasi Pertanahan, yaitu untuk memberikan layanan secara cepat dan aman dalam proses pembuatan, pengukuran, pengurusan, pendaftaran dan lainnya yang bersangkutan dengan masalah pertanahan.

***Kedua****,* sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

***Ketiga*,** keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Pendapat lain, menurut Edwards III yang dikutip oleh Subarsono watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis (Edwards III dalam Subarsono, 2006:91-92). Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

***Keempat*,** komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa:

**“Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan”. (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2004:77)**

Menurut Edward III yang dikutip oleh Widodo, komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi (Edward III dalam Widodo, 2007:97). Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

***Kelima,*** menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horn dalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing- masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

***Keenam,*** dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

1. **Pengertian Kualitas**

Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyandang arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan dan spesifikasinya itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud bisa dikatakan baik. Dengan demikian, untuk menentukan kualitas diperlukan indikator. Karena aspesifikasi yang merupakan hasil rancangan indikator harus dirancang berarti kualitas secara tidak langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditingkatkan.

 Konsep kualitas sendiri saling dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang terdiri dari atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah ditetapkan. Pada kenyataannya aspek ini bukanlah satu-satunya aspek kualitas. Dalam perspektif TQM (Total Quality Management), kualitas dipandang secara lebih luas, dimana tidak hanya aspek hasil saja yang ditekankan, melainkan juga meliputi proses, lingkungan, dan manusia.

 **Kotler (2007:235)**, mengemukakan bahwa : “**Kualitas adalah seperangkat gambaran produk yang dapat menimbulkan kepuasan pada pelanggan dan kualitas juga dapat memberikan nilai tambah pada produk”.**

Berdasarkan definisi tersebut, bahwa kualitas adalah suatu produk yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dan memberikan nilai tambah pada produk tersebut.

**Garvin dan Davis** dikutip **Nasution (2004:41),** mengemukakan bahwa :

**Kualitas adalah sesuatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia/tenaga kerja, proses dan tugas, serta lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau konsumen.**

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan maka dapat disimpulkan bahwa kualitas sesuatu yang berhubungan dengan berbagai unsur seperti produk, manusia, tenaga kerja, serta lingkungan yang berada dalam satu kondisi yang dinamis yang memenuhi ataupun melebihi harapan dari pelanggan maupun konsumen.

**Fandi Tjiptono** dikutip **Pasolong (2007:132)** mengemukakan bahwa kualitas adalah :

1. **Kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan**
2. **Kecocokan pemakaian**
3. **Perbaikan/penyempurnaan secara berkelanjutan**
4. **Bebas dari kerusakan**
5. **Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat**
6. **Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal**
7. **Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan**

Berdasarkan definisi diatas maka dapat disimpulkan bahwa kualitas adalah kesesuaian dengan tuntutan dari pelanggan, kecocokan dengan pemakaian ada perbaikan atau penyempurnaan, dijamain keamanan atau bebas dari kerusakan, kebutuhan pelanggan dipenuhi sejak awal dan setiap saat, melakukan segala sesuatu dengan benar tanpa kesalahan sejak dari awal, dan dapat membahagiakan pelanggan.

**Sampara Lukman (2000:10)** mengemukakan pendapat bahwa : **Kualitas juga dapat diartikan sebagai kesesuaian dengan persyaratan, kesesuaian dengan pihak pemakai atau bebas dari kerusakan atau cacat.**

Definisi diatas tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kualitas adalah adanya kesesuaian dengan persyartan, kesesuaian dengan pemakan atau pelanggan serta bebas dari kerusakan.

*American society for quality control* yang dikutip oleh **Lupiyoadi (2001:46),** mengemukakan :

**Kualitas adalah keseluruhan ciri-ciri dan karakteristik-karakteristik dari suatu produk atau jasa dalam hal kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah ditentukan/bersifat laten.**

Definisi diatas, bahwa kualitas adalah karakteristik dari produk ataupun jasa mengenai kemampuan dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah ditentukan.

**Goetsh dan Davis** dikutip **Tjiptono dan Diana (2001:5)** mengatakan bahwa, “**Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”.**

Definisi diatas menunjukan bahwa secara konseptual, kualitas merupakan suatu ukuran untuk menyatakan produk atau jasa yang meliputi proses, manusia serta lingkungan dalam memenuhi harapan pelanggan dan membahagiakan pelanggan.

Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasaan pelanggan. Kualitas memberikan suatu dorongan kepada pelanggan untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan perusahaan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan perusahaan untuk memahami dengan seksamaharapan pelanggan serta kebutuhan mereka. Dengan demikian perusahaan dapat meningkatkan kepuasan pelanggan dimana perusahaan memkasimumkan pengalaman pelanggan yang menyenangkan dan meminimumkan pengalaman pelanggan yang kurang meyenangkan. Pada gilirannya kepuasan pelanggan dapat menciptkan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas memuaskan.

1. **Pengertian Pelayanan**

Pelayanan pada dasarnya dapat didefinisikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok dan atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Menurut kamus besar bahasa indonesia, pelayanan memiliki tiga makna yaitu 1) perihal atau cara melayani, 2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan uang, 3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. Adapun pengertian pelayan menurut beberapa ahli sebagai berikut :

Pelayanan yang merupakan terjemahan dari istilah service dalam bahasa inggris menurut **Kotler** yang dikutip oleh **Tjiptono (2007:6)** adalah :

**Setiap tindakan atau perbuatan yang dapatt ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak terwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.**

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu oleh satu pihak ke pihak lain yang bersifat tidak berwujud dan tidak menghasilkan kepemilikan tetapi dapat dirasakan manfaatnya.

**Paimin Napitulu (2007:164)** pelayanan adalah :

**Serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud, cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada memiliki, dan pelanggan lebih cepat berpatisipasi aktif dalam mengkonsumsi jasa tersebut.**

**R.G Murdiet** yang dikutip oleh **Sulastiyo (1996:1)** mengemukakan bahwa :

**Pelyanan adalah suatu aktivitas ekonomi yang memproduksi atau menghasilkan waktu, tempat, bentuk, dan kebutuhan psikologis. Pelayanan dapat berbentuk pelayanan barang dan jasa yang pada umumnya dikonsumsi secara bersama.**

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan merupakan suatu aktivitas yang dapat menghasilkan sesuatu seperti waktu, tempat, bentuk, dan berbagai kebutuhan serta keperluan psikologis manusia. Pelayanan berupa barang maupun jasa.

Sedangkan menurut **Lovelock dan Wright (2007:7)**, service (pelayanan) adalah :

**Produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami. Artinya service merupakan produk yang tidak ada wujud ataubentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.**

Definisi tersebut maka pelayanan dapat diartikan sebagai sesuatu yang tidak berwujud tetapi dapat dirasakan namun tidak berlangsung lama dan tidak dapat dimiliki oleh si penggunanya.

Terkait dengan pelayanan, **Moenir (2000:17)**, mengatakan :

**Pada dasarnya manusia dalam memenuhi kebutuhan hidupnya membutuhkan orang lain. Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung ini yang disebut sebagai pelayanan. Jadi pelayanan adalah kegiatan yang bertujuan membantu menyiapkan atau mengurus apa yang diperlukan orang lain. Sehingga pelayanan senantiasa dengan kepentingan public atau umum.**

Definisi diatas, pelayanan publik atau pelayanan umum merupakan pemberian pelayanan (melayani) yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

* 1. **Jenis-jenis Pelayanan**

Jenis-jenis pelayanan menurut **Ratminto** dan **Winarsih (2007:8-9)** dapat dibedakan berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, perbedaan tersebut yaitu :

1. **Pelayanan publik atau umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat.**
2. **Pelayanan publik atau umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasipublik ini dapat menjadi yang bersifat primer dan yang bersifat sekunder.**

Perbedaan antara kedua jenis pelayanan publik tersebut terletak pada penyelenggaraannya, perbedaan tersebut yaitu :

1. **Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat adalah semua penyediaan barang dan jassa publik yang diselenggarakan oleh swasta seperti misalnya rumah sakit, perguruan tinggi swasta, dan perusahaan pengangkatan milik swasta.**
2. **Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dibedakan menjadi dua yaitu yang bersifat primer dan sekunder. Pelayanan publik yang bersifat primer dilakukan oleh pemerintah sebagai satu-satunya penyelenggara dan pengguna jasa mau atau tidak mau harus memanfaatkannya. Contoh dari pelayanan publik yang bersifat primer ini adalah pelayanan imigrasi, pelayanan perizinan, pelayanan penjara dan yang lainnya.**

 Pelayanan publik yang bersifat sekunder mencakup segala bentuk barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang didalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan dan masyarakat bebas memilih menggunakan berbagai pilihan yang ada untuk memenuhi kebutuhannya sehingga tidak diwajibkan untuk menggunakan pelayanan dari pemerintah.

* 1. **Karakteristik Jasa atau Pelayanan**

 Jasa atau pelayanan memiliki karakteristik utama yang membedakannya dari barang yaitu :

1. ***Intability***, Jasa berbeda dengan barang. Jika barang merupakan objek, alat atau benda maka jasa adalah suatu perbuatan kinerja (performance), atau usaha. Bila barang dapat dimiliki maka jasa hanya dikonsumsi tetapi tidak bisa dimiliki.
2. ***Inseparability,*** Barang biasanya diproduksi kemudian di jual, lalu di konsumsi. Sedangkan jasa dilain pihak, umumnya terlebih dahulu baru kemudian di produksi dan dikonsumsi secara bersamaan.
3. ***Variability,*** Jasa sangat bersifat variabel karena merupakan standar output, artinya banyak variasi bentuk kualitas dan jenis tergantung pada siapa, kapan dan dimana jasa tersebut dihasilkan.
4. ***Perishability,*** Jasa merupakan komoditas tidak tahan lama dan tidak dapat disimpan.
5. **Pengertian Kualitas Pelayanan**

Sebagai salah satu tujuan utama pemerintah maka pelayanan publik sudah seharusnya dapat diselenggarakn secara brkualitas oelh pemerintah. Menurut **Lembaga Administrasi Negara** yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011:40),** kualitas pelayanan adalah :

**Sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.**

 Kualitas pelayanan menurut **Wyckof** yang dikutip oleh **Tjiptono (2004:59)** adalah: **Tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.**

**Goetsch** dan **Davis** dalam **Ibrahim (2008:22)** menyatakan bahwa :

**Kualitas pelayanan adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan mungkin melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan (masyarakat), dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa sesuai dengan kebutuhan para pelanggan (masyarakat).**

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat diindikasikan bahwa sebuah kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan sebelumnya. Bila pelayanan yang diberikan melampaui harapan dari masyarakat atau pelanggan, maka kualitas pelayanan aman mendapatkan persepsi yang ideal dari penerima pelayanan.

**Supranto (2006:226),** mengemukakan: **Kualitas Pelayanan adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik.**

**Olsen dan Wyekoff** dikutip **Yamit (2001:22)** mengemukakan bahwa :

**Kualitas pelayanan merupakan suatu perbandingan antara harapan pemakai jasa dengan kinerja kualitas jasa pelayanan. Dengan kata lain ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan yaitu harapan dan kinerja yang dirasakan karyawannya**.

Definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah perbandingan antara harapan pengguna jasa dengan jasa yang diberikan oleh pemberi jasa.

Lebih jelas lagi **Lukman (2001:7)** mengatakan :

**Pada dasarnya kualitas pelayanan mengacu pada pengertian pokok :**

1. **Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas pengunaan produk itu.**
2. **Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari segala kekurangan atau kerusakan.**

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan diatas menunjukan bahwa kualitas yang terdiri dari keistimewaan dari berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atas pelayanan atas pelayanan yang didapat tersebut. Pendapat diatas ditegaskan berdasarkan intruksi presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan, bahwa hakikat pelayanan umum itu menurut **Hardiansyah (2011:43)** adalah :

1. **Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum.**
2. **Mendorong upaya mengekfektifitaskan sistem dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.**
3. **Mengiring tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam membangun serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.**

Hakekatnya pelayanan umum berkualitas yang diartikan diatas adalah berdasarkan pada hakekat yang memprioritaskan peningkatan mutu pelayanan dari kemampuan penyedia pelayanan kepada penerima layanan agar pelayanan yang diberikan lebih berdaya dan berhasil guna. Pelayanan umum diukur dan dinilai oleh masyarakat penggunaam layanan. Hal tersebut sesuai dengan pendapat **Lukman (2001:12)** yang mengemukakan bahwa :

**Kualitas pelayanan berhasil dibangun, apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani. Pengakuan terhadap ke primaan sebuah pelayanan, bukan datang dari aparatur yang memberikan pelayanan, melainkan datang dari pengguna jasa layanan.**

Penentuan suatu kualitas pelayanan yang diberikan merupakan penilaian dari penerima jasa berdasarkan sudut pandang dan persepsi pelanggan atas jasa pelayanan yang didapatkan. Persepsi penilaian pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan merupakan, penilaian menyeluruh dari suatu pelayanan yang diberikan sehingga dapat dikatakan bahwa suatu pelayanan yang diberikan berkualitas.

Berdasarkan definisi-definisi kualitas pelayanan diatas tersebut maka dengan kata lain ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu *expected service* dan *perceived service*. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai pelayanan yang ideal. Sebaliknya jika jasa yang diterimalebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik tidaknya kualitas pelayanan tergantung kepada penyeda pelayanan tersebut dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

**Parasuranman** dikutip **Satibi (2012:80)** ada lima dimensi yang menjadi faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan. Adapun kelima dimensi tersebut, yaitu :

1. **Bukti langsung *(tangibles),* yaitu kualitas pelayanan yang terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksaan pelayanan.**
2. **Keandalan *(reliability),* yaitu kemampuan dan kehandalan untuk meyendiakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu.**
3. **Daya Tanggap *(responsiveness),* adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. Responsiveness juga adanya keinginan para petugas memberi layanan bahwa mereka senang dengan untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada konsumennya.**
4. **Jaminan *(assurance),* yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keraguan yang timbulnya kesalahan daalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.**
5. **Empati, merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian besar dan khusus, dan berusaha mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepeduliaan dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.**

Bertitik tolak dari latar belakang serta perumusan msalah, pada penyusunan laporan penelitian ini mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan variabel yang menjadi kajian dalam pelaksanaan penelitian, yakni : implementasi kebijakan (variabel bebas) dan kualitas pelayanan (variabel terikat) sebagai dasar pedoman untuk pelaksanaan penelitian yakini mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan dilapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Implementasi kebijakan sangatlah berpengaruh terhadap kualitas pelayanan suatu organisasi, maka dari itu implementasi kebijakan akan menentukan sejauh mana kualitas pelayanan organisasi dapat dilakukan.

 Teori tentang pelayanan publik menurut **Edward III** yang dikutip oleh **Mulyadi** dalam bukunya yang berjudul **“Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik” (2015:68)** terdapat karakteristik Implementasi kebijakan, yaitu :

1. **Komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran *(target group)* sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.**
2. **Sumberdaya, Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya financial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.**
3. **Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.**
4. **Struktur Birokrasi, yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape,* yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.**

Dimensi yang dapat kualitas pelayanan menurut **Zeithaml, Parasuraman dan Berry** yang dikutip **Iwan Satibi** dalam bukunya **“Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik Dan Empirik”, (2012:80)** antara lain:

1. **Bukti Langsung (Tangibles), yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung. Seperti kenyamanan ruang pelayanan dan kelengkapan fasilitas.**
2. **Keandalan (Reability), adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, memuaskan dan tepat waktu.**
3. **Daya Tanggap (Responsiveness), adalah kesanggupan dan keinginan masyarakat dalam melakukan pelayanan.**
4. **Jaminan (Assurance), yaitu para staf atau pegawai sudah kompeten dan dapat dipercaya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.**
5. **Empati (Empathy), adalah perhatian dan ketegasan yang diberikan oelh staf atau pegawai kepada masyarakat.**

Implementasi kebijakan sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan dalam menentukan berhasil atau tidaknya dalam mencapai tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan sebelumnya. Pentingnya pelaksanaan suatu kebijakan dapat kita lihat dari fungsi pelaksanaan kebijakan itu sendiri untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang telah dilakukan pemerintah dalam membuat kebijakan.

1. **Hubungan Implementasi Kebijakan dengan Kualitas Pelayanan**

 Implementasi kebijakan sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan dalam menentukan berhasil atau tidaknya dalam mencapai tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan sebelumnya. Pentingnya pelaksanaan suatu kebijakan dapat kita lihat dari fungsi pelaksanaan kebijakan itu sendiri untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam membuat kebijakan.

 Hal tersebut diatas sesuai dengan definisi pelayanan umum menurut **Sugiarti (1990:15)** dalam **LAN RI** sebagai berikut :

**Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah Pusat di Daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan Perundang-undangan.**

 Dengan demikian Impelementasi Kebijakan dengan Kualitas Pelayanan memiliki keterkaitan, dimana pemberian pelayanan merupakan upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam rangka pelaksanaan kebijakan oleh para staf atau petugas pelayanan di Kecamatan Lengkong Kota Bandung.

 **Wahab (1990:123-124)** dalam bukunya **“Pengantar Analisis Kebijaksanaan Negara”** menyebutkan bahwa fungsi Implementasi Kebijakan sebagai berikut :

**Fungsi Implementasi itu adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai : “outcome” (hasil akhir) kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah, sebab itu fungsi Implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara (policy sciene) disebut “policy delivery system” (sistem peyampaian/penerus kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.**

 Berdasarkan uraian diatas peneliti uraiakan bahwa kualitas pelayanan dari suatu implementasi kebijakan berkaitan dengan terpenuhinya persyaratan-persyaratan implementasi kebijakan. Sehingga kebijakan itu dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan tercapainya pelayanan di Kecamatan Lengkong Kota Bandung, yang berarti pegawai dapat melayani, membantu dan menyiapkan apa yang diperlukan masyarakat untuk membuat KTP, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Pencatatan perkawinan dan kematian.

Hubungan implementasi kebijakan dengan kualitas pelayanan lebih jelasnya dapat dilihat dari pendekatan sistem sebagai berikut :

**INPUT**

1. Manusia atau pegawai
2. Sarana dan prasarana
3. Cara kerja
4. Biaya
5. Tujuan kerja

**FEED BACK**

1. Memperbaiki proses implementasi kebijakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan
2. Melihat kekurangan proses implementasi kebijakan dalam menghasilkan kualitas pelayanan
3. Memberikan solusi terhadap hambatan yang terjadi dalam proses implementasi kebijakan terhadap kualitas pelaayanan

**PROSES**

Pengaruh implementasi kebijakan terhadap kualitas pelayanan berpedoman pada :

1. Komunikasi
2. Sumberdaya
3. Disposisi
4. Struktur birokarasi

**OUTPUT**

Kualitas Pelayanan :

1. Bukti langsung
2. Keandalan
3. Daya tanggap
4. Jaminan
5. Empati

**GAMBAR 2.1**

Sumber : Dimodifikasi oleh peneliti