**BAB II** **TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Tinjauan Tentang Administrasi**
2. **Pengertian Administrasi**

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

Administrasi sebagai ilmu pengetahuan termasuk kelompok *“applied sciences”,* karena kemanfaatannya hanya ada apabila prinsip-prinsip, rumus-rumus, dan dalil-dalilnya diterapkan untuk meningkatkan mutu berbagai kehidupan bangsa dan Negara. Sedangkan administrasi dalam praktek atau sebagai seni pada zaman modern sekarang ini merupakan proses kegiatan yang perlu dikembangkan secara terus menerus, agar administrasi sebagai suatu sarana untuk mencapai tujuan benar-benar dapat memegang peranan yang diterapkan.

Administrasi dapat dikatakan sebagai ilmu pengetahuan, karena tidak lepas kaitannya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya.Adapun ilmu sosial yang mempunyai kaitan erat dengan ilmu Administrasi adalah ilmu politik, ilmu hukum, ilmu ekonomi, ilmu sejarah, ilmu filosofi, ilmu antropologi, dan ilmu antropologi.

Administrasi dapat dibedakan dalam 2 pengertian yang dikemukakan oleh **Handayaningrat (1981:2)** sebagai berikut :

1. Aministrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat menyurat, ketik mengketik, agenda, pembukuan ringan, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*cierical work*). Jadi tata usaha adalah bagian kecil kegiatan daripada Administrasi.
2. Administrasi dalam arti luas, yaitu dari kata *Administration* (bahasa Inggris), di bawah ini akan dikemukakan beberapa definisi daripada Administrasi dalam arti luas, yaitu:
3. Menurut **Leonard D.White** dalam bukunya **“*Introduction To The Study Of Public Administration”***yang dikutip oleh **Handayaningrat (1981:2)** memberikan definisi sebagai berikut:

***“Administration is a process common to all group effort, public or private, civil or military, large scale or smale scale* …*etc*”** (Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha besar atau kecil … dan sebagainya) .

1. Menurut **H.A.Simon** dan kawan-kawan**,** dalam bukunya***Public Administration***yang dikutip oleh **Handayaningrat(1981:2)** memberikan definisi sebagai berikut: ***“Administration as the activities of groups cooperating to accomplish common goals*”** (Administrasi sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama) .
2. Menurut **William H.Newman** dalam bukunya ***“Administrative action”*** yang dikutip oleh **Handayaningrat (1981:2)** memberikan definisi sebagai berikut: “***Administration has been defined as the guidance, leadership, and control of the effort of a group of individuals toward some common goal”.*** (Administrasi didefinisikan sebagai bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap capaian tujuan tertentu).

Menurut interpretasi saya dari ketiga pemikiran pakar di atas, dapat disimpulkan bahwa Administrasi merupakan suatu kegiatan atau aktivitas yang dilakukan dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan.

Menurut **Sondang Siagian (1997:3)** dalam buku **Filsafat Administrasi** mendefinisikan Administrasi sebagai **“keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.**

Menurut interpretasi saya dapat disimpulkan bahwa Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih. Manusia sebagai penggerak langsung dalam sebuah administrasi dan pendapat tersebut saling berkaitan.

Menurut **The Liang Gie (2003:4)** yang dikutip **Syafiie** dalam buku **Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)** secara sederhana mendefinisikan Administrasi sebagai **“segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerja sama mencapai tujuan tertentu**.”

Menurut interpretasi saya dapat disimpulkan bahwa Administrasi adalah kegiatan penataan pekerjaan pokok yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dilakukan secara bersama-sama demi tercapainya tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan beberapa definisi administrasi, maka ciri-ciri administrasi diatas, menurut **Handayaningrat (1980:3)** dapat digolongkan atas:

1. Adanya kelompok manusia
2. Adanya kerjasama dari kelompok tersebut
3. Adanya aktivitas (kegiatan, proses, dan usaha)
4. Adanya bimbingan, kepemimpinan, dan pengawasan
5. Adanya tujuan.

Dengan demikian administrasi dapat ditinjau dari tiga sudut yaitu :

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

Salah satu cabang administrasi adalah administrasi negara yang merupakan bagian proses politik, dimana administrasi negara berhubungan dengan kehendak golongan atau partai politik melalui program-program politiknya.

Administrasi Negara menurut **J.M.Pfiffner dan Robbert V Presthus (1981:3)** yang dikutip oleh **Handayaningrat** dalam bukunya ***Public Administration,*** ialah**: *“Public Administration is a process concerned with carrying out public policies”*** (Administrasi Negara adalah suatu proses yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan Negara).

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara pada intinya yaitu suatu proses yang berhubungan dengan Negara .

Administrasi Negara menurut **Dimock** dalam bukunya: ***Public Administration***, mendefinisikan sebagai berikut: **“*Public Administration is the activity of the State in the exercise of its political power*”.**

(Administrasi Negara adalah kegiatan Negara dalam melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politiknya).

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara merupakan kegiatan ketatanegaraan yang bertugas melaksanakan kekuasaan atau kewenangan politik Negara.

Menurut **Hadari** dan**Nawawi** dalam bukunya **Ilmu Administrasi(1994)** mendefinisikan Administrasi Negara sebagai **“usaha mengendalikan aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan sumber-daya manusia dan alami, untuk mencapai tujuan-tujuan kemasyarakatan”.**

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara adalah kegiatan pengendalian aktivitas manusia yang saling keterkaitan antara sumber daya manusia dan alami, guna mencapai tujuan masyarakat.

Menurut **Litchfield** yang dikutip **Anggriani** dalam bukunya **Hukum Administrasi Negara (2012:9)** mendefinisikan Administrasi Negara adalah

**“studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan di organisir, diperlengkapi tenaga-tenaganya, di biayai, digerakan, dan dipimpin”.**

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa Administrasi Negara adalah proses pengorganisasian dan pengkoordinasian sumber daya dan personil publik guna memformulasi, mengimplementasi, dan mengelola keputusan dan kebijakan publik.

Menurut **Nigro dan Nigro** yang dikutip **syafiie (2003:32)** mendefinisikan Administrasi Negara sebagai:

1. *Public Administration is cooperative group effort in public setting*
2. *Public Administration covers all three branches: executive, legislative, and judicial, and their interrelationships*
3. *Public Administration has an important role formulating of public policy and is thus a part of the political process*
4. *Public Administration is closely associated with numerous private groups and individuals in providing service to the community*
5. *Public Administration is in different in significant ways from private administration.*

Jadi menurut ***Nigro*** bersaudara yang dikutip ***Syafiie* (2003:31)**:

1. Administrasi Negara adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Administrasi Negara meliputi ketiga cabang pemerintah yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
3. Administrasi Negara mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administrasi Negara sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi Negara dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.
   1. **Tinjauan Tentang Pengertian Organisasi**

**2.2.1 Pengertian Organisasi**

Organisasi adalah sarana atau alat untuk mencapai tujuan.Oleh karena itu, dapat dikatakan organisasi adalah wadah kegiatan daripada orang-orang yang bekerjasama dalam usahanya mencapai tujuan.Dalam wadah kegiatan itu setiap individu harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya.

Pengertian yang demikian disebut organisasi yang bersifat “statis”, karena sekedar hanya melihat kepada strukturnya.Disamping itu terdapat pula pengertian organisasi yang bersifat “dinamis” yang mana organisasi dilihat dari sudut pandang dinamikannya, aktivitas atau tindakan dari pada tata hubungan yang terjadi dalam organisasi.

Menurut **Sondang Siagian (1980)** dalam **Silalahi, Studi tentang Ilmu Administrasi (1989:124)** mendefinisikan organisasi adalah:

**“setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hierarki dimana selalu terdapat hubungan antara seseorang atau kelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang atau kelompok yang disebut bawahan”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa organisasi adalah wadah yang terdiri dari dua orang atau lebih yang saling bekerjasama dan terikat secara formal dan memiliki hierarki sebagai penghubung antara pimpinan dan bawahan.

Menurut **Mc.Farland** yang dikutip **Handayaningrat (1990:42)** mengungkapkanorganisasi sebagai:

***“An organization is an identifiable group of people contributing their efforts toward the attainment of goals”****.*

(Organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usahanya terhadap pencapaian suatu tujuan) .

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa organisasi adalah wadah yang terdiri dari sekelompok orang yang di dalamnya memberikan usaha berupa tenaga, maupun pemikirannya demi tercapainya organisasi tersebut.

Menurut **Dimock** yang dikutip oleh **Handayaningrat (1990:42)** mengungkapkan organisasi sebagai berikut:

***“Organization is the systematic bringing together of inderdependent part to form a unified whole through which authority, coordination and control may be exercised to achive a given purpose”.***

(Organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan/berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi, dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan).

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa organisasi adalah kesatuan wadah yang utuh yang saling berkaitan satu sama lainnya secara koordinasi, pengawasan, dan kewenangan demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan.

Menurut **Pradjudi Atmosudirjo** yang dikutip oleh **Hasibuan (1999:121)** mengungkapkan organisasi sebagai **“struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerja sama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa dalam suatu organisasi adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai, adanya sistem kerjasama yang terstruktur dari sekelompok orang, dan adanya pembagian kerja dan hubungan kerja antara sesama karyawan.

Menurut **Siagian Sondang** yang dikutip oleh **Ulbert (2007:124)** mengungkapkan organisasi adalah:

**“setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hierarki dimana selalu terdapat hubungan antara seseorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan sekelompok orang yang disebut bawahan”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa organisasi adalah wadah persekutuan yang terdiri dari dua orang atau lebih serta bersifat terikat serta terstruktur hierarki dan di dalamnya terdapat pimpinan dan bawahan yang saling bekerja sama demi tercapainya tujuan yang diinginkan.

Berdasarkan definisi-definisi di atas menurut **Handayaningrat (1981:43)** mengatakan ciri-ciri organisasi sebagai berikut:

1. Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal
2. Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (*interdependent part)* yang merupakan kesatuan usaha/kegiatan
3. Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya ataupun tenaganya
4. Adanya kewenangan, koordinasi serta pengawasan
5. Adanya suatu tujuan (*the idea of goals*).
   1. **Tinjauan Tentang Manajemen Publik**
      1. **Pengertian Manajemen Publik**

Manajemen publik belakangan ini semakin memperoleh perhatian dari berbagai kalangan baik politisi, akademisi, birokrasi, maupun masyarakat secara umum.Menguatnya perhatian publik diilhami oleh munculnya berbagai persoalan dalam pengelolaan sektor publik yang dinilai kurang bahkan dianggap tidak memaskan masyarakat.

Rendahnya kualitas pelayanan publik, kinerja birokrasi yang belum optimal, merebaknya kasus korupsi di berbagai level birokrasi pemerintah serta rendahnya akuntabilitas publik semakin menegaskan betapa pengelolaan masalah-masalah publik hingga saat ini memang masih menjadi masalah krusial yang belum bisa ditangani secara optimal.

Kehadiran manajemen publik secara keilmuan ditopang oleh disiplin ilmu lain, seperti ilmu manajemen, administrasi publik, kebijakan publik, ilmu politik dan lain-lain. Gabungan dari berbagai disiplin ilmu itulah yang kemudian menginspirasi lahirnya kajian manajemen publik.

Menurut **Overman dalam Keban (2004:85)** mengemukakan bahwa:

**“Manajemen publik bukanlah “scientific management”, meskipun sangat dipengaruhi oleh “scientific management”. Manajemen publik bukanlah “policy analysis”, bukan juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi “rational instrumental” pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan dipihak lain.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa manajemen publik adalah studi interdisipliner dari berbagai aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen, seperti *planning*, *organizing*, dan *controlling* dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik disisi lain.

Menurut **Pasolong (2007:83)** menterjemahkan manajemen publik sebagai **“manajemen instansi pemerintah”**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, mengandung makna bahwa yang sangat umum, namun esensinya menyentuh kepada bagaimana upaya untuk mengelola institasi pemerintahan.

Menurut **Wilson dalam Pasolong (2007:96)** mengemukakan empat prinsip dasar bagi administrasi publik yang mewarnai perkembangan manajemen publik, yaitu: **pertama, pemerintah sebagai setting utama organisasi, kedua, fungsi eksekutif sebagai fokus utama, ketiga, pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang efektif sebagai kunci pengembangan komptensi administrasi, keempat, metode perbandingan sebagai suatu metode studi pengembangan administrasi publik.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa manajemen publik tidak saja bersentuhan dengan masalah kebijakan publik, politik, dan keuangan semata, tetapi juga bersentuhan dengan aspek lainnya.Itulah sebabnya, manajemen publik banyak mengilhami kegiatan administrasi publik yang menjadi leading sector dalam menjalankan sistem pemerintahan.

Menurut **Pasolong (2007:97)** mengisyaratkan pentingnya pergeseran dalam pengelolaan manajemen publik yang mengalami penguatan sekitar tahun 1990 yang ditandai oleh munculnya konsep “***The New Public Management*”** Dimana esensinya manajemen publik menekankan hal-hal sebagai berikut: pertama, meninggalkan paradigma administrasi tradisional dan menggantikannya dengan perhatian kinerja dan hasil kerja. Kedua, melepaskan diri dari birokrasi klasik dan membuat situasi dan kondisi organisasi, pegawai, dan para pekerja lebih fleksibel.

Ketiga, menetapkan tujuan dan target organisasi dan personel lebih jelas, sehingga memungkinkan pengukuran hasil melalui indikator yang jelas, lebih memperhatikan evaluasi program yang lebih sistematis, dan mengukur dengan menggunakan indikator ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Keempat, staff senior lebih berkompeten secara politis dengan pemerintah sehari-hari dari pada netral. Kelima, fungsi pemerintah adalah memperhatikan pasar, kontrak kerja keluar, yang berarti pemberian pelayanan tidak selamanya melalui birokrasi saja (melibatkan pihak swasta).Keenam, fungsi pemerintah dikurangi melalui privatisasi.

Mencermati berbagai uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa esensi manajemen publik sesungguhnya diarahkan pada upaya institusi publik (pemerintah) untuk mengelola sektor-sektor publik secara professional dan proporsional melalui pemanfaatan berbagai potensi/sumber daya organisasi, sehingga diharapkan mampu menampilkan produk pelayanan yang prima, sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan publik (masyarakat).

Dengan demikian, manajemen publik bukan hanya sekedar melakukan pengelolaan terhadap sektor-sektor publik secara normative (berdasarkan prosedur dan regulasi yang telah ditetapkan) semata, tetapi yang jauh lebih penting adalah bagaimana hasil pengelolaan tersebut mampu memberikan dampak dan manfaat bagi masyarakat secara optimal.

* 1. **Tinjauan Tentang Standar Operasional Prosedur**
     1. **Pengertian Standar Operasional Prosedur (SOP)**

Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah serangkaian instruksi kerja tertulis yang dibakukan (terdokumentasi) mengenai proses penyelenggaraan administrasi perusahaan, bagaimana dan kapan harus dlakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan. Oleh karena itu, diperlukan standar-standar operasional prosedur sebagai acuan kerja secara sungguh-sungguh untuk menjadi sumber daya manusia yang professional, dan handal sehingga dapat mewujudkan visi dan misi perusahaan.

Menurut **Tjiptono Atmoko (2011)** mendefinisikan Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagai:

**“suatu pedoman atau acuan untuk melaksanakan tugas pekerjaan sesuai dengan fungsi dan alat penilaian kinerja instansi pemerintah berdasarkan indikator-indikator teknis, administratif, danprosedural sesuai tata kerja, prosedur kerja, dan sistem kerja pada unit kerja yang bersangkutan”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, SOP adalah pedoman tata kerja seuai fungsi dan alat penilaian pekerja suatu instansi berdasarkan indikator teknis, administratif, dan prosedural kerja.

Menurut **Sailendra (2015:11)**mendefinisikan Standar Operasional Prosedur (SOP) adalah **perpanduan yang digunakan untuk memastikan kegiatan operasional organisasi atau perusahaan berjalan dengan lancar”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, SOP adalah pedoman kerja yang digunakan untuk kepastian suatu kegiatan organisasi agar bejalan lancar dan mencapai tujuan yang diinginkan.

Menurut **G.R Terry** memberikan batasan**: “A procedure is a series of related tasks that make up the cronological sequence and the established way of performing the work to be accomplished”.**

(Prosedur kerja adalah serangkaian tugas yang saling berkaitan dan yang secara kronologis berurutan dalam rangka menyelesaikan suatu pekerjaan).

* 1. **Tinjauan Tentang Kualitas Pelayanan**

**2.5.1 Pengertian Kualitas**

Dalam kehidupan sehari-hari seringkali kita mendengar orang membicarakan masalah kualitas.Dalam hal ini, kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen, yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkandapat memuaskan masyarakat.

Menurut **Tjiptono (2006:51)** menandaskan bahwa:

**“kualitas itu sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang terdiri atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain adalah fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi prasyaratan atau spesifikasi kualitas yang ditetapkan”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa kualitas pelayanan mencerminkan adanya upaya yang sistematis dari penyelenggara pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dan kepentngan masyarakat yang dilayani, sehingga konsumen memperoleh kebahagiaan dan kesenangan.

Menurut **Kotler dalam Arif (2006:117**) menterjemahkan kualitas sebagai:

**“keseluruhan ciri serta sifat suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat”**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa kualitas yang dimaksud sesungguhnya sangat inheren dengan pelayanan prima yang diberikan oleh penyedia layanan, sehingga masyarakat yang dilayani merasa akan terpuaskan atas layanan yang diberikan.

Menurut **Goetsh dan Davis dalam Arif (2006:117)** menterjemahkan kualitas sebagai:

**“kualitas adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi masyarakat”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat diatas, bahwa kualitas memiliki keterkaitan sangat erat dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan manusia tidak saja menyangkut produk dan jasa semata, tetapi juga menyentuh pada aspek proses dan lingkungan.

Meskipun tidak ada definisi mengenai kualitas yang diterima secara universal, akan tetapi pada dasarnya penulis menyimpulkan bahwa pengertian kualitas meliputi beberapa elemen sebagai berikut:

1. Kualitas meliputi beberapa usaha memenuhi atau bahkan memuaskan kebutuhan pelanggan.

2. Kualitas menyangkut produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan.

3. Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah.

Peningkatan kualitas pelayanan mutlak diperlukan jika individu atau organisasi dapat memenuhi keinginan pelanggan dan mengimbangi harapan yang diinginkan oleh pelanggan. Sebagaimana yang dikemukakan **Pasaruman (1988:17)** bahwa kualitas pelayanan adalah **“seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan pada pelanggan atas layanan yang mereka terima atau peroleh”.**

**2.5.2 Pengertian Pelayanan**

Menurut **Moenir (2003:16)** mendefinisikan pelayanan sebagai **“proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung”**.

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa pelayanan adalah proses aktivitas secara langsung yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pihak lain. Hal ini dimaksudkan adanya pihak-pihak yang memberikan layanan dan ada pihak yang dilayani sesuai dengan kebutuhannya.

Menurut **Gronroos (1990:27)** mendefinisikan pelayanan sebagai:

**“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 yang disediakan oleh perubahan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahan permasalahan konsumen atau pelanggan”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa pelayanan pada intinya berkaitan dengan bagaimana menghasilkan sebuah produk layanan yang dapat memecahkan permasalahan publik.

Menurut **Sedarmayanti (2006:243)** menandaskan bahwa **“pelayanan mengandung makna melayani suatu jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. kegiatan pelayanan kepada masyarakat adalah salah satu tugas dan fungsi administrasi Negara”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa aparatur pemerintah dalam pelayanan memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Menurut **Thoha (2002:23)** yang menandaskan bahwa **“pelayanan masyarakat merupakan usaha yang dilakukan oleh seseorang dan sekelompok orang atau institusi tertentu untuk memberi bantuan dan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat diatas, bahwa pelayanan yang diberikan tidak hanya sebatas memenuhi prosedur atau menggugurkan kewajiban undang-undang, tetapi juga memperhatikan aspek-aspek yang sesungguhnya dari pelayanan yang diberikan.

**2.5.3 Pengertian Kualitas Pelayanan**

Tugas utama dari setiap institusi pemerintah adalah memberikan pelayanan dan menyelenggarakan pelayanan publik untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana yang telah di jelaskan di atas, bahwa masalah pelayanan publik sebenarnya sudah cukup lama menjadi sorotan publik baik masyarakat secara umum, akademisi, politisi, bahkan dari kalangan birokrasi.

Hal ini dapat dimengerti, mengingat banyaknya fenomena yang terkait dengan rendahnya kualitas pelayanan publik. Persoalan tersebut berdampak yang tidak saja merugikan kepentingan masyarakat, tetapi juga dapat merugikan pemerintah secara kelembagaan. Buruknya pelayanan publik dapat dicermati dari ketidakjelasan anggaran yang dibutuhkan, prosedur yang berbelit-belit, lambat, serta sikap tidak ramah dari aparat pada saat memberikan pelayanan.

Menurut **Mahmudi (2007:134)** mengemukakan organisasi sebagai:

**“pada umumnya, organisasi pemerintah sering menghadapi tiga masalah yang meliputi kurang efektif, in-efisien, dan mutu pelayanan yang kurang. Budaya yang berorientasi pada pencapaian target merupakan salah satu ciri dari organisasi birokrasi”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa dalam melaksanakan pelayanan publik, pemerintah dihadapkan pada berbagai masalah yang tidak ringan, baik terkait dengan potensi dan kualitas sumber daya aparat sikap, maupun budaya birokrasi yang kurang kondusif dalam mendukung terciptanya pelayanan publik yang berkualitas.

Menurut **Philip Kotler (1996:23)** mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai **“kinerja yang dapat ditawarkan oleh seseorang kepada orang lain.kinerja ini dapat berupa tindakan yang tidak berwujud serta tidak berakibat pada kepemilikan barang apapun dan terhadap siapapun”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa kualitas pelayanan adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang penjual kepada konsumennya demi memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen.

Pelayanan dapat dilakukan pada saat konsumen memilih produk maupun setelah selesai melakukan transaksi pembelian produk.

Menurut **Wyckof** yang dikutip oleh **Tjiptono (2001:59)** mendefinisikan kualitas pelayanan adalah **“tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi harapan konsumen”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa kualitas pelayanan tidak dipandang berdasarkan sudut pandang produsen, melainkan dari pendapat orang yang menerima pelayanan.Hal ini karena konsumen yang merasakan dan mengkonsumsi pelayanan yang diberikan, sehingga konsumen mampu menilai dan menentukan kualitas pelayanan.

Menurut **Fandy Tjiptono (2008:22**) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai “**suatu keadaan dinamis yang berkaitan erat dengan produk, jasa, sumber daya manusia, serta proses dan lingkungan yang setidaknya dapat memenuhi atau malah dapat melebihi kualitas pelayanan yang diharapkan”.**

Menurut interpretasi saya berdasarkan pendapat di atas, bahwa kualitas pelayanan yang diharapkan oleh publik (masyarakat) sebagai penerima layanan mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap produk atau jasa pelayanan yang di dapatkan sebelumnya dapat berjalan dengan baik sesuai yang diharapkan.

Berdasarkan definisi-definisi kualitas pelayanan menurut para ahli yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dengan kata lain ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu ***expected service*** (sesuai harapan) dan ***perceived service*** (tidak sesuai yang diharapkan.

Jika suatu pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dikatakan sebagai pelayanan prima. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dikatakan buruk.Dengan demikian, baik tidaknya kualitas pelayanan tergantung pada penyedia layanan tersebut dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

* + 1. **Karakteristik Kualitas Pelayanan**

Menurut **Christian Gronroos dalam Alma (2007:216)** mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas pelayanan dari sudut penilaian pelanggan dibedakan atas tiga dimensi antara lain:

1. *Outcome dimension*, yaitu berkaitan dengan apa yang diterima konsumen.
2. *Process releated dimension*, yaitu berkaitan dengan cara jasa disampaikan atau disajikan.
3. *Corporate image,* yaitu berkaitan dengan citra perusahaan di mata konsumen. Dimensi ini sama pengertiannya dengan kredibilitas (*credibility*) dalam pengertian Parasuraman.

Konsep di atas mengandung makna bahwa esensi kualitas pelayanan/jasa sesunggunya dapat dinilai dari apa yang diterima oleh konsumen atau penerima jasa, kemudian bagaimana cara yang disajikan atau ditampilkan oleh pemberi jasa kepada konsumen dan bagaimana pula kredibilitas atau citra yang dimiliki oleh pemberi jasa secara kelembagaan.

* + 1. **Prinsip-prinsip Kualitas Pelayanan**

Dalam rangka menciptakan gaya manajemen dan lingkungan yang kondusif bagi organisasi untuk menyempurnakan kualitas, organisasi/instansi yang bersangkutan harus mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah atau pemberi layanan jasa sebagai abdi masyarakat.

Berikut ini prinsip-prinsip kualitas pelayanan publik berdasarkan Keputusan **MENPAN** Nomor 63 Tahun 2003 yang dikutip oleh **Ratminto** dan **Winarsih (2006:21)** sebagai berikut:

1. **Kesederhanaan** yaitu prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. **Kejelasan,** kejelasan ini mencakup dalam hal:
3. Persyaratan administrasi dan teknis pelayanan publik
4. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan, persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik
5. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
6. **Kepastian waktu** adalah pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
7. **Akurasi** adalah produk pelayanan publik yang diterima dengan baik, tepat, dan benar.
8. **Keamanan** adalah proses dan produk pelayanan publik yang memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
9. **Tanggung jawab** adalah pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan dalam pelaksanaan publik.
10. K**elengkapan sarana dan prasarana** adalah tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana tekhnologi dan telekomunikasi dan informatika (telematika).
11. **Kemudahan akses** adalah tempat, lokasi, dan sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan tekhnologi informatika dan telekomunikasi.
12. **Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan** adalah pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun, ramah, dan memberikan pelayanan dengan ikhlas.
13. **Kenyamanan** adalah lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, serta disediakan ruang tunggu yang bersih, rapi, nyaman, lingkungan yang sehat dan dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti toilet, mushola, dan tempat parker yang luas.

Ketika pegawai atau aparatur sipil memberikan pelayanan kepada masyarakat, *contact personal* seringkali diacuhkan, padahal aspek ini sangat penting dalam menentukan kualitas jasa pelayanan.

Sehubungan dengan peranan *contact personal* yang sangat penting, maka setiap organisasi atau instansi pemerintahan memerlukan *excellence* atau pelayanan unggul yakni suatu sikap/cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan. Menurut **Elhaitammy** dalam **Tjiptono (2000:58)** secara garis besar ada empat komponen dalam konsep ini diantaranya adalah:

1. **Kecepatan**
2. **Ketepatan**
3. **Keramahan**
4. **Kenyamanan**

Keempat komponen tersebut merupakan salah satu kesatuan pelayanan yang terintegritas, maksudnya adalah pelayanan atau jasa menjadi tidak *excellence* apabila ada komponen yang kurang. Dalam mencapai tingkat unggul atau prima, setiap aparatur harus memiliki keterampilan tertentu diantaranya adalah berpenampilan rapi, bersikap ramah, tenang dalam bekerja, sikap selalu siap melayani, menguasai pekerjaan yang di tugaskan baik tugas yang berkaitan dengan tupoksi, tidak tinggi hati karena merasa di butuhkan oleh atasan dan yang terpenting mampu berkomunikasi dengan baik dan dapat menangani cepat keluhan pelanggan secara profesional.

Demikian upaya untuk mencapai tujuan yang di harapkan dalam setiap instansi pemerintahan karena hal ini bukanlah pekerjaan yang mudah. Akan tetapi bila hal tersebut dilakukan maka instansi atau organisasi yang bersangkutan dapat meraih manfaat besar terutama kepuasan dan loyalitas pelanggan yang tinggi.

**2.2 Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran merupakan teori-teori yang digunakan oleh peneliti sesuai pedoman atau landasan dalam penelitian yang disusun dalam suatu pola pemikiran untuk memecahkan masalah penelitian. Berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan, maka peneliti akan kemukakan teori-teori dan para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran.

Berikut adalah kerangka pemikiran yang peneliti gunakan adalah pengertian dari kualitas, pelayanan, kualitas pelayanan, serta parameter kualitas pelayanan publik.

Pelayanan publik pada prinsipnya adalah tuntutan yang lahir dari masyarakat, agar masyarakat mendapatkan hak dan perlakuan yang layak dari Negara dalam beraktivitas dan mempertahankan keberadaannya sebagai warga Negara.Untuk itu pelayanan publik yang diberikan oleh Negara harus berorientasi pada kepentingan publik. Pemenuhan terhadap kepentingan publik ini secara sesungguhnya memperhatikan kualitas layanan yang diberikan, agar masyarakat yang dilayani dapat memberikan respon positif terhadap hasil layanan yang diberikan.

Definisi yang peneliti gunakan mengenai kualitas yang diungkapkan oleh **Goetsh dan Davis dalam Arif (2006:117)** menterjemahkan kualitas sebagai “kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”.

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa kualitas memiliki keterkaitan erat dengan upaya untuk memenuhi kebutuhan manusia tidak saja menyangkut produk dan jasa semata, tetapi juga menyentuh pada aspek proses dan lingkungan.

Definisi yang peneliti gunakan mengenai pelayanan yang diungkapkan **Sampara (2000:6)** mendefinisikan pelayanan sebagai:

**“kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan”.**

Berdasarkan pendapat di atas bahwa produk layanan yang diberikan oleh penyedia layanan tidak saja membutuhkan interaksi secara langsung, tetapi juga harus mampu menyediakan pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat.

Suatu pelayanan dapat dikatakan berkualitas, manakala produk pelayanan yang dihasilkan dapat memberikan manfaat bagi pelanggan (masyarakat yang dilayani). Tujuan kualitas pelayanan adalah memberikan dampak terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat (pengguna layanan). Dengan perkataan lain, tingginya kualitas pelayanan tidak hanya dapat dicermati dari proses pelayanan yang berlandaskan pada prosedur dan peraturan, tetapi yang jauh lebih penting adalah bagaimana produk layanan yang dihasilkan dapat memberikan kepuasan terhadap masyarakat yang dilayani.

Berikut adalah kerangka pemikiran yang peneliti gunakan, yang dikemukakan **Zeithmal et.al (1990:19)** menguraikan tentang **“dimensi kualitas pelayanan”** diantaranya adalah:

1**.** Bukti langsung ***(Tangible)*** adalah kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruang pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.

2**.** Kemampuan atau kehandalan **(*Reliability*)** adalah kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan terpecaya. 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 dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan.Responsiveness juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada konsumennya.

4. Jaminan **(*Assurance*)** adalah kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan, sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberi layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya, dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas pelayanan memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.

5. ***Empathy*** adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang khusus/besar, dan berusaha untuk mengerti dan memahami keinginan, kemauan, dan kebutuhan pelanggan.

Manajemen Publik dan Organisasi

Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 33 Tahun 2013 Tentang Pajak Daerah Untuk Jenis Pungutan PKB

Kualitas Pelayanan Publik

Dimensi Kualitas Pelayanan

*Empathy*

(ikut merasakan)

0

\

*Responsiveness*

(Kesanggupan atau keinginan)

*Assurance* (jaminan)

0

\

*Reliability*

(Kemampuan dan Kehandalan)

*Tangible*

(Wujud fisik)

Optimalnya pelaksanaan pelayanan SAMSAT Keliling dan peningkatan pemasukan Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk Negara.

**Gambar 2.1**

**Kerangka Pemikiran**