**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

* 1. **Administrasi dan Administrasi Negara**
     1. **Pengertian Administrasi**

Administrasi secara umum dapat diartikan sebagai proses kerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditentukan sebelumnya. Apabila diterapkan secara formal dalam organisasi maka proses kerjasama tersebut adalah dalam upaya mewujudkan tujuan organisasi, dan salah satu organisasi yang terbesar adalah negara.

White yang dikutip Handayaningrat dalam bukunya Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (1990:2), mengemukakan definisi administrasi, yaitu :

Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau usaha yang kecil,… dsb.

Definisi administrasi yang lain dikemukakan oleh William H. Newman yang dikutip oleh Handayaningrat dalam bukunya Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (1990:2), bahwa:

Administrasi adalah sebagai bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan daripada usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama.

H.A Simon yang dikutip oleh Handayaningrat dalam bukunya Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (1990:2), mengemukakan pengertian administrasi, sebagai berikut :

Administrasi yaitu sebagai kegiatan daripada kelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan suatu pekerjaan berdasarkan tujuan bersama yang telah ditetapkan.

* + 1. **Pengertian Administrasi Negara**

Peneliti akan menjelaskan tentang pengertian administrasi negara dari beberapa devinisi yang akan membantu peneliti untuk meneskripsikan pengertian administrasi negara. Administrasi negara secara umum diartikan sebagai suatu kerja sama kelompok alam lingkungan pemerintahan yang mempuyai peranan penting dalam perumusan kebijakan negara sehingga merupakan sebagian dari proses politik.

Administrasi negara menurut Fiffner dan Presthus yang dikutip oleh Napitupulu dalam bukunya Ekologi Administrasi Negara (2008:31), bahwa :

Administrasi Negara adalah sebagai koordinasi usaha-usaha perseorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari.

Definisi administrasi negara menurut Sharknsky yang dikutip oleh Napitupulu dalam bukunya Ekologi Administrasi Negara (2008:32) bahwa:

Administrasi Negara adalah sebagai lapangan atau arena para administrator melakukan kegiatan-kegiatan, tugas-tugas dan pekerjaan pemerintah negara. Public administration berkaitan erat sekali dengan public policy atau kebijakan pemerintah.

* 1. **Pengertian Organisasi.**

Peneliti akan menjelaskan tentang pengertian organisasi dari beberapa devinisi yang akan membantu peneliti untuk meneskripsikan pengertian organisasi. Definisi organisasi banyak ragamnya, tergantung pada sudut pandang yang dipakai untuk melihat organisasi. Organisasi secara etimologi berasal dari kata organon (instrument) yaitu alat yang digunakan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan. Organisasi juga dapat dipandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku, dan sebagai alat untuk mencapai tujuan. 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.

Farland yang dikutip oleh Handayaningrat dalam bukunya Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1990:42) mengemukakan bahwa “organisasi adalah suatu kelompok manusia yang dapat dikenal yang menyumbangkan usahanya terhadap tercapainya suatu tujuan”.

Menurut Dimock yang dikutip oleh Handayaningrat dalam bukunya Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1990:42) mengemukakan bahwa organisasi sebagai berikut:

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

* 1. **Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia**

Organisasi sebagai suatu alat manajemen yang merupakan wadah, tempat manajemen sehingga memberikan bentuk bagi manajemen yang memungkinkan manajer dapat bergerak. Dalam suatu organisasi, manajemen sumber daya manusia bukanlah suatu hal yang baru. Semakin kerasnya kompetisi bisnis dewasa ini memaksa organisasi-organisasi baik pemerintah maupun swasta untuk memberdayakan dan mengoptimalkan segenap sumber daya yang mereka miliki guna mempertahankan kelangsungan organisasi. Adapun jenis sumber daya yang menempati posisi paling penting dimiliki oleh organisasi adalah sumber daya manusia. Dengan demikian, betapapun berlimpahnya sumber-suber daya yang lain, tanpa didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas, maka semua kegiatan organisasi tidak akan berjalan lancar.

Manajemen adalah fungsi yang berhubungan dengan upaya mewujudkan hasil tertentu kegiatan orang lain. Hal ini berarti bahwa sumber daya manusia mempunyai peran penting dan dominant dalam manajemen.

Manajemen sumber daya mausia pada hakekatnya adalah penerapan manajemen, khususnya untuk sumber daya manusia. Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia yang dikemukakan oleh Edwin B. Flippo dan dikutip oleh Sedarmayanti dalam bukunya Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2001:5), mengemukakan bahwa :

Manajemen sumber daya manusia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat.

Pengertian senada dikemukakan oleh French yang dikutif oleh Sedarmayanti dalam buku Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2001:5) adalah sebagai berikut : “Manajemen Sumber daya manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, penggunaan, dan pemeliharaan sumber daya manusia oleh organisasi”.

Manajemen sumber daya manusia yang dikemukakan oleh Hasibuan dalam bukunya Manajemen Sumber Daya Manusia (2012:10), mengemukakan sebagai berikut:

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.

Pendapat lain dikemukakan oleh Mangkunegara dalam bukunya Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan (2011:02), bahwa pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia adalah sebagai berikut :

Manajemen sumber daya manusia merupakan suatu perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, pelaksanaan, dan pengawasan terhadap pengadaan, pengembangan, pemberian balas jasa, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pemisahan tenaga kerja dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

* 1. **Pengertian Perilaku Birokrasi**

Manusia adalah pendukung utama setiap organisasi apapun bentuknya. Perilaku manusia yang berada dalam suatu kelompok atau organisasi adalah awal dari perilaku organisasi itu. Perilaku organisasi itu pada hakikatnya mendasarkan pada ilmu perilaku itu sendiri yang dikembangkan dengan pusat perhatianya pada tingkah laku manusia pada sebuah organisasi. Kerangka dasar bidang pengetahuan ini didukung paling sedikit dua komponen yaitu individu-individu yang berperilaku dan organisasi formal sebagai wadah dari perilaku itu.

Individu-individu yang berperilaku dalam organisasi pemerintahan atau disebut dengan aparatur, dimana aparatur selalu dihadapkan pada suatu sistem birokrasi yang menharuskan profesionalisme dari masing-masing aparat.

Menurut Thoha dalam bukunya Perspektif Perilaku Birokrasi(Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II) (2002:184) mengemukakan bahwa pengertian perilaku adalah sebagai berikut:

Perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seorang individu dengan lingkungan. Ini formula psikologi dan mempunyai kandungan pengertian bahwa perilaku seseorang itu tidak hanya ditentukan oleh dirinya sendiri, melainkan ditentukan sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkunganya.

Pengertian birokrasi menurut Kristiadi yang dikutip oleh Pasolong dalam bukunya Teori Administrasi Publik (2007:67) mengemukakan bahwa :

Birokrasi adalah merupakan struktur organisasi di sektor pemerintahan, yang memiliki ruang lingkup tugas-tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar dengan sumber daya manusia yang besar pula jumlahnya.

Pengertian birokrasi menurut Morstein yang dikutip oleh Muliawaty dalam bukunya Etika Birokrasi Dalam Perspektif Kebijakan Publik (2010:16) mengemukakan bahwa :

Birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan.

Pengertian perilaku birokrasi dikemukakan oleh Thoha dalam bukunya Perspektif Perilaku birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II) (2002:184) adalah sebagai berikut:

Perilaku Birokrasi pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut.

Menurut Ndraha yang dikutip oleh Satibi dalam bukunya Manajemen Publik Dalam Perspektif Teori dan Empirik (2012:232) mengemukakan bahwa :

Perilaku birokrasi pemerintahan adalah penempatan pegawai sebagai konsumen produk pemerintahan yang bekerja dengan penuh ketaatan, ketekunan kerja, pertanggungjawaban, kepuasan dan kedisiplinan.

* 1. **Konsep Dasar Perilaku Birokrasi**

Keberhasilan setiap organisasi sangat dipengaruhi oleh perilaku manusianya. Organisasi adalah sumber daya yang umum bagi semua organisasi artinya bahwa manusia merupakan unsur yang penting bagi proses berlanjutnya suatu organisasi.

Setiap organisasi merupakan keunikan persepsi, kepribadian, dan pengalaman hidup, perbedaan sikap, keyakinan dan tingkat cita-cita. Sehingga pimpinan organisasi diupayakan dapat memandang sikap pegawai atau anggota organisasi sebagai perwujudan yang unit dari seluruh faktor keperilakuan itu agar terciptanya suatu kekuatan kerja dari para pgawai menuju terciptanya tujuan organisasi.

Tujuan organisasi tersebut dapat tercapai bila pemimpin organisasi dapat melaksanakan sepenuhnya konsep dasar perilaku organisasi khususnya perilaku birokrasi dalam kehidupan organisasi tersebut.

**2.5.1 Indikator Prilaku Birokrasi**

Setelah mengemukakan beberapa pengertian perilaku birokrasi diatas, peneliti akan membahas lebih lanjut tentang indikator-indikator perilaku birokrasi yang dikemukakan oleh Weber yang dikutip oleh Sedarmayanti dalam bukunya Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (2013:68), sebagai berikut :

1. Pembagian tugas

Menurut aturan dan tata cara formal serta spesifikasi kerja/pembagian kerja yang ketat yang diterapkan organisasi dalam suatu birokrasi

1. Sistem peraturan

Ditetapkan terlebih dahulu untuk segala tugas yang dijalankan pegawai, untuk memastikan keseragaman pelaksanaan tugas dan menyesuaikan berbagai tugas sesuai dengan aturan.

1. Hierarki

Kewibawaan tersusun berdasarkan hierarki, seperti bawahan diawasi atasan, hubungan subkordinat ditentukan aturan tertentu, adanya koordinasi jabatan serta pertanggungjawaban bawahan kepada atasan.

1. Tata cara impersonal

Seorang pegawai melaksanakan tugasnya secara formal dan impersonal, artinya berdasarkan aturan tertentu tanpa diikuti emosi, kegairahan/kemarahan.

1. Penentuan pegawai didasarkan kelayakan seseorang

Tidak boleh dihentikan sewenang-wenang, penghasilan dan kenaikan pangkat ditetapkan organisasi kinerjanya.

* + 1. **Esensi Perilaku Birokrasi**

Pimpinan mempunyai peran yang penting dalam meningkatkan hasil kerja pegawai karena dalam hal ini pimpinan dituntut untuk dapat mempengaruhi perilaku orang-orang di dalam organisasi sehingga dapat terciptanya suatu sistem sosial secara keseluruhan yang dapat menunjang terhadap keberhasilan suatu organisasi.

Didalam pemahaman terhadap konsep perilaku birokrasi, sebenarnya dapat ditelusuri dari berbagai perspektif. Hal ini mengandung makna bahwa untuk memahami konsep perilaku birokrasi , setiap orang bisa melihatnya dari berbagai sudut pandang tergantung pada latar belakang, persepsi, motivasi, bahkan dalam karakteristiknya. Secara organisatoris perilaku birokrasi terkait dengan dua karakteristik, yakni karakteristik individu dan karakteristik birokrasi.

Karakteristik-karakrteristik yang dikemukakan oleh Thoha dalam bukunya Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II) (2002: 187), sebagai berikut :

Karakteristik Individu :

1. Kemampuan : prinsip dasar kemampuan ini amat penting diketahui untuk memahami mengapa seseorang berbuat dan berperilaku berbeda dengan yang lain. Perbedaan kemampuan ini ada yang beranggapan karena disebabkan sejak lahir manusia ditakdirkan tidak sama kemampuanya. Lepas dari setuju atau tidak setuju dari perbedaan-perbedaan tersebut ternyata bahwa kemempuan seseorang dapat membedakan perilakunya. Dan perbedaan kemampuan ini dapat digunakan untuk memprediksi pelaksanaan dan hasil kerja seseorang.
2. Kebutuhan : manusia berperilaku karena didorong oleh serangkaian kebutuhan. Dengan kebutuhan ini dimaksudkan adlah beberapa pernyataan di dalam diri seseorang sebagai suatu obyek atau hasil. Kebutuhan yang sekarang mendorong seseorang, mungkin akan merupakan hal yang potential dan mungkin juga tidak. Pemahaman kebutuhan yang berbeda dari seseorang ini amat bermanfaat untuk memahami konsep perilaku seseorang di dalam organisasi.
3. Kepercayaan : kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi lewat perilakunya masing-masing. Di dalam banyak hal seseorang dihadapkan dengan sejumlah kebutuhan yang potensial harus dipenuhi lewat perilaku yang dipilihnya. Cara untuk menjelaskan bagaimana seseorang membuat pilihan diantara sejumlah besar rangkaian pilihan perilaku yang terbuka baginya, adlah dengan mempergunakan penjelasan teori expectancy.
4. Pengalaman : memahami lingkungan adalah suatu proses yang aktif, dimana seseorang mencoba membuat lingkunganya itu mempunyai arti baginya. Proses yang aktif ini melibatkan seseorang individu mengakui secara selektif aspek-aspek yang berbeda dari lingkunganya, menilai apa yang dilihatnya dalam hubunganya dengan pengalaman masa lalu dan mengevaluasi apa yang dialami itu dalam kaitanya dengan kebutuhan-kebutuhan dan nilai-nilainya.
5. Pengharapan : orang-orang jarang bertindak netral mengenai sesuatu hal yang mereka ketahui dan alami. Dan mereka cenderung untuk mengevaluasi sesuatu yang mereka alami dengan cara senang atau tidak senang. Kepuasan atau ketidakpuasan ini ditimbulkan karena adanya perbedaan dari sesuatu yang diterima dengan sesuatu yang diharapkan seharusnya diterima. Selanjutnya evaluasinya itu merupakan salah satu faktor yang teramat sulit di dalam mempengaruhi perilakunya di masa yang akan datang.
6. Banyak faktor yang menentukan sikap dan perilaku seseorang : perilaku seseorang itu ditentukan oleh banyak faktor. Adakalanya perilaku seseorang dipengaruhi oleh kemampuanya, adakala karene kebutuhanya dan ada juga yang dipengaruhi oleh pengharapan dan lingkunganya. Oleh karena banyaknya faktor yang mempengaruhi perilaku manusia, maka seringkali sesuatu organisasi akan menghadapi kesulitan di dalam menghadapi kesulitan di dalam m enciptakan suatu keadaan yang memimpin kearah tercapainya efektivitas pelaksanaan kerja.

Karakteristik birokrasi menurut Thoha dalam bukunya Perspektif Perilaku Birokrasi (Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II) (2002:187), sebagai berikut :

Karakteristik Birokrasi :

1. Hirarki : diterapkan prinsip-prinsip tata jenjang dalam kedinasan ( office hierarchy ) dan tingkat kewenangan. Prinsip ini mengandung makna bahwa ada tatana di tingkat atas, ada pula tatanan di tingkat bawahan. Prinsip hirarki kewenangan ini dapat dijumpai pada setiap susunan birokrasi baik di negara, organisasi, dan dalam perusahaan-perusahaan.
2. Tugas – tugas : manajemen yang modern haruslah didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis, yang aslinya tersimpan tahan lama dan dalam bentuk yang kuat. Oleh karena itu harus ada satuan organisasi dan pegawai yang bertugas untuk itu.
3. Wewenang : harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum, yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan atau ketentuan administrasi. Otoritas yang diberikan kepada pejabat, diperlukan untuk memperjelas tugas yang telah diserahkan kepadanya dan secara jelas memberikan batas – batas aturan tentang hal – hal yang boleh dikerjakan olehnya dan pejabat lain.
4. Tanggung jawab : spesialisasi dalam manajemen atau organisasi haruslah didukung oleh keahlian yang terlatih. Dalam spesialisasi ini pejabat yang mendukungnya haruslah seorang ahli yang terlatih.
5. Sistem Reward : pejabat menerima gaji yang teratur dan pasti. Demikian pula menerima pensiun di umur tuanya setelah mengundurkan diri dari jabatanya. Gaji ini janganlah dinilai sebagai upah dalam kaitanya dengan telah diselesaikanya suatu pekerjaan lalu mendapat imbalan, akan tetapi harus dikaitkan dengan status yang diselaraskan dengan jenis fungsi yang diemban, ditambah pula lamanya bertugas.
6. Sistem Kontrol : Tatanan yang ada di tingkat atas mempunyai kewenangan mengawasi dan mengendalikan tingkat bawahanya dan secara struktural untuk mempertahankan kontrol dari organisasi yang lebih besar.

Beberapa hampiran yang dapat membantu pimpinan organisasi dalam memahami perilaku manusia yang berinteraksi dengan lingkunganya, yang dikemukakan oleh Thoha dalam bukunya Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya (2007:47), yaitu sebagai berikut :

* 1. Hampiran Kognitif : hampiran ini pada dasarnya menekankan pada peranan individu atau person. Hampiran Kognitif ini meliputi kegiatan-kegiatan mental yang sadar seperti berpikir, mengetahui, memahami dan kegiatan konsepsi mental seperti sikap, keperayaan dan pengharapan yang kesemuanya itu merupakan faktor yang memnentukan di dalam perilaku. Teori ini dibagi ke dalam tiga hal, antara lain :
     1. Elemen Kognitif : percaya bahwa perilaku seseorang itu disebabkan adanya suatu rangsangan (stimulus), yakni suatu obyek fisik yang mempengaruhi seeorang dalam banyak cara.
     2. Stuktur Kognitif : aktivitas mengetahui dan memahami sesuatu (cognition) itu tidaklah berdiri sendiri. Aktivitas ini selalu dihubungkan dengan dan rencana disempurnakan oleh kognisi yang lain. Proses penjalinan dan tata hubungan diantara kognisi-kognisi ini membangun suatu struktur dan sistem.
     3. Fungsi Kognisi : memberikan pengertian pada kognitif baru, menghasilkan emosi, membentuk sikap, memberikan motivasi tehadap konsekuensi perilaku.
  2. Hampiran penguatan ( Reinforcement Approach ) : hukum efek menyatakan bahwa itensutas hubungan antara stimulus dan respon akan meningkat apabila hubungan itu diikuti oleh keadaan yang menyenangkan.
  3. Hampiran Psikoanalitis : hampiran ini menunjukan bahwa perilaku manusia ini dikuasasi oleh personalitasnya, hampiran ini sebenarnya bercermin atas adanya suatu pandangan konflik dari perilaku manusia ini.
  4. **Pengertian Manajemen Publik**

Manajemen publik semakin memperoleh perhatian dari berbagai kalangan, baik politisi, akademisi, birokrat maupun masyarakat secara umum. Menguatnya perhatian publik tersebut, diilhami oleh munculnya berbagai persoalan dalam pengelolaan sektor publik yang dinilai kurang bahkan dianggap tidak memuaskan masyarakat. Rendahnya kualitas pelayanan public, kinerja birokrasi yang belum optimal, merebaknya kasus korupsi pemerintahan serta rendahnya akuntansi publik semakin menegaskan betapa pengelolaan masalah-masalah publik hingga saat ini memang masih menjadi problem krusial yang belum bisa ditangani secara optimal.

Pengertian manajemen publik menurut Satibi dalam bukunya Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:13) mengemukakan bahwa :

Manajemen public dapat diterjemahkan sebagai pengelolaan sektor-sektor publik yang dilakukan oleh institusi publik (pemerintah), baik terkait dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, strategi maupun evaluasi terhadap sumber daya manusia, anggaran, sarana dan prasarana, teknologi serta sumber daya lainnya yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Pengertian manajemen publik yang lain di kemukakan oleh overman yang dikutip oleh Satibi dalam bukunya Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:12) mengemukakan sebagai berikut :

Manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen, seperti *planning, organizing,* dan *controlling* satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik,informasi dan politik di sisi lain.

* 1. **Pengertian dan Prinsip-prinsip Kualitas Pelayanan**
     1. **Pengertian Kualitas Pelayanan**

Dengan besarnya tuntutan akan penerapan *good governance*, tuntutan akan pelayanan publik yang berkualitas juga semakin besar. Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam rangka peningkatan pelayanan, seperti pelayanan prima dan standar pelayanan minimal. Akan tetapi perbaikan kualitas masih belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena pemberi pelayanan masih belum mengerti makna dari sebuah kulitas pelayanan. Untuk itu harus diberikan pendidikan dan pelatihan dalam memberikan pelayanan kepada umum.

Pengertian kualitas menurut Sedarmayanti dalam bukunya Sumber Daya Manusia dan Produktifitas Kerja (2001:59) mengemukakan bahwa, ”Kualitas merupakan suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh telah dipenuhi berbagai persyaratan, spesifikasi dan harapan”.

Sampara yang dikutip oleh Satibi dalam bukunya Manajemen Publik Dalam Perspektif Teori dan Empirik (2012:27) mengartikan pelayanan, sebagai berikut :

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

Kemudian menurut Wycof yang dikutip oleh Tjiptono dalam bukunya Manajemen Jasa (2004:59) mengartikan kualitas pelayan adalah sebagai berikut: ”Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”.

Dengan kata lain ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu *Expected service* dan *Perceived service.* Apabila jasa yang diterima atau dirasakan *(perceived service)* sesuai dengan yang diharapkan maka kualitas jasa dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik tidaknya kualitas jasa tergantung pada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pelanggannya secara konsisten.

Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan Pelayanan Publik yang dikutip oleh oleh Ratminto & Winarsih dalam bukunya Manajemen Pelayanan (2013:18-19**)** adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Penyelenggara Peleyanan Publik adalah Instansi Pemerintah.
3. Instansi Pemerintah adalah sebuah kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Tertinggi dan Tinggi Nrgara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara, dan Badan Usaha Milik Negara.
4. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.
5. Pemberi pelayanan publik adalah pejaba/pebawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
6. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.
7. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik yang besaran dan tataca pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Indeks Kepuasan Masyarakat adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai harapan dan kebutuhan masyarakat.

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

Hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah/ pemberi jasa sebagai abdi masyarakat. Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan atau produk pelayanannya berkualitas, penyelenggara pelayanan harus memenuhi prinsip-prinsip kualitas pelayanan.

Berikut ini prinsip-prinsip kualitas pelayan publik yang dikemukakan oleh Fitzsimmons yang dikutip oleh Tjiptono dalam bukunya Manajemen Jasa (2004:70)**,** maka diperlukan Unsur-unsur Kualitas Pelayanan, yaitu:

1. Bukti langsung *(Tangibles),* meliputi fasilitas fisik, perlengkapan pegawai, sarana komunikasi serta kebutuhan produk/jasa.
2. Keandalan *(Reliability),* yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta melayani dengan baik.
3. Daya Tanggap *(Responsiveness),* yaitu para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan *(Assurance),* mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, ketepatan waktu, dan sifat yang dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko/keragu-raguan.
5. Empati *(Emphaty),* meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan pelanggan.

Kualitas jasa mempunyai prinsip-prinsip tertentu untuk menciptakan gaya management dan lingkungan yang kondusif bagi perusahaan jasa dalam rangka memperbaiki kualitas pelayanan. Enam prinsip pokok tersebut menurut Wolkins dalam “Scheuing & Cristopher (1993) yang dikutip oleh Tjiptono dalam bukunya Manajemen Jasa (2004:75-76),adalah sebagai berikut;

1. Kepemimpinan

Strategi kualitas perusahaan harus merupakan inisiatif dan komitmen dari manajemen puncak, manajemen puncak harus memimpin perusahaan untuk meningkatkan kinerja. Tanpa adanya kepemimpinan dari manajemen puncak, maka usaha untuk meningkatkan kualitas hanya berdampak kecil terhadap perusahaan.

1. Pendidikan

Semua personil perusahaan dari manajemen puncak sampai karyawan operasional harus memperoleh pendidikan mengenai kualitas. Aspek-aspek yang perlu mendapatkan penekanan dalam pendidikan tersebut meliputi konsep kualitas sebagai strategis bisnis, alat dan teknik implementasi strategi kualitas dan peranan eksekutif dalam implementasi strategi kualitas.

1. Perencanaan

Proses perencanaan stragik harus mencakup pengukuran dan tujuan kualitas yang dipergunakan dalam mengarahkan perusahaan untuk mencapai visinya.

1. Review

Proses review merupakan satu-satunya alat yang paling efektif bagi managemen untuk mengubah perilaku organisasional. Proses ini merupakan suatu mekanisme yang menjamin adanya perhatian yang konstan dan terus-menerus untuk mencapai tujuan kualitas.

1. Komunikasi

Implementasi strategi kualitas dalam organisasi dipengaruhi oleh proses komunikasi dalam perusahaan. Komunikasi harus dilakukan dengan karyawan, pelanggan, *stakeholders* perusahaan lainnya.

1. Penghargaan dan Pengakuan

Penghargaan dan pengakuan merupakan aspek yang penting dalam implementasi strategi kualitas. Setiap karyawan yang berprestasi baik perlu diberi penghargaan dan prestasinya tersebut diakui. Dengan demikian dapat meningkatkan motivasi, moral kerja, rasa tanggung jawab,rasa kepemilikan setiap orang dalam organisasi, yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi besar bagi perusahaan dan bagi pelanggan yang dilayani.

Ketika pegawai memberikan pelayanan kepada masyarakat, *contact personal* seringkali diabaikan padahal aspek ini sangat penting dalam menentukan kualitas jasa pelayanan. Sehubungan dengan peranan *contact personal* yang sangat penting, setiap organisasi memerlukan *excellence* atau pelayanan unggul, yakni suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan secara memuaskan. Menurut Elhaitammy dalam Tjiptono dalam bukunya Managemen Jasa (2004:58) secara garis besar ada empat unsur pokok dalam konsep ini, yaitu :

1. Kecepatan
2. Ketetapan
3. Keramahan
4. Kenyamanan

Keempat komponen tersebut merupakan satu kesatuan pelayanan yang terintegrasi, maksudnya pelayanan atau jasa menjadi tidak excellence, setiap karyawan harus memiliki keterampilan tertentu, diantaranya berpenampilan baik dan rapi, bersikap ramah, memperlihatkan gairah kerja dan sikap selalu siap untuk melayani, tenang dan bekerja, tidak tinggi hati karena merasa dibutuhkan, menguasai pekerjaannya, mampu berkomunikasi dengan baik, bisa memahami bahasa isyarat dan memiliki kemampuan menangani keluhan pelanggan secara profesional.

* 1. **Relevansi Perilaku Organisasi dengan Kualitas Pelayanan**

Adapun hubungan prilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan dikemukakan oleh Satibi dalam bukunya Manajemen Publik Dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:205) mengemukakan bahwa :

Perilaku birokrasi merupakan salah satu bagian penting dalam mewujudkan penyelenggaraan sistem pemerintahan yang baik. Hal ini dipandang penting, mengingat prilaku birokrasi sangat inheren dengan tingkah laku aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Dengan perkataan lain, prilaku aparat yang baik, pada akhirnya akan dicerminkan melalui suatu produk pelayanan yang berkualitas.

Keterkaitan antara perilaku birokrasi dengan kualitas pelayanan adalah dimana kualitas pelayanan dapat ditingkatkan melalui telaahan tentang perilaku yang diaplikasikan dalam proses kegiatan birokrasi. Jadi suatu permasalahan yang ada pada konsumen atau masyarakat mengenai kualitas pelayanan akan dapat terpecahkan jika persoalan-persoalan yang ada di masyarakat dapat dipahami oleh organisasi yang bersakutan, dan juga permasalah tersebut akan dapat diatasi jika tingkah laku aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik itu baik. Dengan perkataan lain, prilaku aparat yang baik, pada akhirnya akan dicerminkan melalui suatu produk pelayanan yang berkualitas.

Lebih lanjut untuk mengetahui hubungan antara perilaku birokrasi dengan Kualitas Pelayanan di bawah ini akan peneliti gambarkan dalam bentuk pendekatan sistem pada Gambar di bawah ini :

***IN PUT***

Untuk mendukung melaksanakan prilaku birokrasi secara efektif dan efisien, diperlukan komponen-komponen sebagai berikut :

1. Kemampuan
2. Kebutuhan
3. Kepercayaan
4. Pengalaman
5. Pengharapan
6. Sikap
7. Mental
8. Keahlian
9. Waktu
10. Visi dan Misi

***PROCESS***

Untuk melaksanakan Perilaku Birokrasi yang efektif dan efesien diperlukan komponen-komponen Perilaku Birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan, yang dilandaskan pada Prinsip-prinsip Perilaku Birokrasi sebagai berikut:

1. Pembagian tugas
2. Sistem peraturan
3. Hierarki
4. Tata cara

impersonal

1. Penentuan pegawai didasarkan kelayakan seseorang

**FEED BACK**

1. Dapat meningkatkan kualitas pelayanan.
2. Dapat memberikan pelayanan sesuai SOP yang telah diputuskan Kepala Dinas.

***OUT PUT***

Perilaku Organisasi yang dilakukan secara intensif akan menghasilkan tinkat pelayanan yang sesuai denga prinsip-prinsip pelayanan, yaitu :

1. *Tangibles* (Bukti langsung)
2. *Reliability* (Keandalan)
3. *Responsiveness* (Daya tanggap)
4. *Assurance* (Jaminan)
5. *Emphaty* (Empati)

**Gambar 1**

**Model Pendekatan Sistem Perilaku Birokrasi**

**Dengan Kualitas Pelayanan**

**Sumber :**

1. Sedarmayanti (2013:68) dalam bukunya Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan
2. Fitzsimmons yang dikutip oleh Tjiptono (2004:70) dalam bukunya Manajemen Jasa.
3. Thoha (2002:187) dalam bukunya Perspektif Prilaku Birokrasi (Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara II)
4. Modifikasi Peneliti

Penjelasan:

* + - 1. *Input* (masukan)

Adalah suatu masukan dalam suatu sistem pendekatan yang dapat dijadikan suatu bahan yang berguna untuk tercapainya suatu tujuan yang dikehendaki. Karakteristik individu merupakan input bagi mendukung terciptanya prilaku birokrasi yang berdasarkan pada variabel-variabel karakteristik individu, yang terdiri dari : kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, pengalaman, pengharapan, sikap, mental, keahlian, waktu, visi dan misi.

2. *Process* (proses)

Proses ini, sumber-sumber dalam input diupayakan untuk dapat meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik yang berdasarkan pada variabel-variabel perilaku birokrasi sehingga seluruh pelayanan dapat dilaksanakan sesuai SOP. Keterikatan perilaku birokrasi dengan seluruh pelayanan yang di berikan tidak terlepas dari pemanfaatan input.

3. *Out put* (keluaran)

Apabila variabel-variabel Perilaku Birokrasi telah dilaksanakan dengan memanfaatkan input dan proses yang ada maka kualitas pelayanan publik akan meningkat sehingga seluruh pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka dapat terlaksana sesuai SOP. Hal ini sangat ditentukan oleh pemanfaatan input tersebut dalam Perilaku Birokrasi. Peningkatan kualitas pelayanan publik dapat di nilai dengan terpenuhinya ukuran-ukuran pelayanan publik yaitu: *Tangibles* (Bukti langsung), *Reliability* (Keandalan), *Responsiveness* (Daya tanggap), *Assurance* (Jaminan), dan *Emphaty* (Empati)

1. *Feed back* (umpan balik)

Dengan memperbaiki kekurangan pada Perilaku Birokrasi diharapkan dapat memberikan umpan balik terhadap peningkatan Kualitas Pelayanan Publik sehingga seluruh pelayanan yang di berikan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Majalengka dapat terlaksana sesuai SOP.