**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

1. **TINJAUAN PUSTAKA**
2. **Pengertian Administrasi**

Administrasi secara etimologis berasal dari bahasa latin *administration* yang dapat berarti pemberi bantuan, pemeliharaan, pelaksanaan, pimpinan dan pemerintahan, pengelolaan. Istilah ini berkembang menjadi *administrazione* di Italia, *administration* di Prancis, Inggris dan Jerman.

Tugas dari adrministrator adalah melayani atau mentaati, melaksanakan *administrate* atau tata usaha (registrasi, dokumentasi, inventarisasi atau pencatatan harta kekayaan dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan) dan *administro* tidak lain merupakan kegiatan *manajemen,* yaitu proses proses pengendalian, penggerakan dan pemanfaatan atau pendayagunaan faktor-faktor sumber daya yang sudah direncanakan.

**Siagian,** *Filsafat Administrasi*, (2003**:** 2) mendefinisikan:

**“Administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.**

**Tead**, yang dikutif **Akadun**, *Administrasi Perusahaan Negara* (2009: 37) mendefinisikan:

**“Administrasi adalah meliputi kegiatan-kegiatan individu-individu (eksekutif) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan dan menyediakan fasilitas usaha kerja sama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan yang ditentukan”.**

Ciri-ciri pokok yang dapat dikatakan administrasi adanya **sekelompok orang;** artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang. **Kerjasama;** artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama. **Pembagian tugas;** artinya kegiatan administrasi bukan sekedar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas. **Kegiatan yang nuntut dalam suatu proses;**  artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan. **Tujuan;** artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.

1. **Pengertian Negara**

Negara adalah suatu kelompok, persekutuan, alat, organisasi kewilayahan/ kedaerahan, sistem politik, kelembagaan dari suatu rakyat, keluarga, desa baik yang terdiri dari orang-orang yang kuat maupun yang lemah yang merupakan susunan kekuasaan yang memiliki monopoli, kewibawaan, daulat, hukum, kepemimpinan bahkan sistem pemaksaan, sehingga pada akhirnya diharapkan akan memperoleh keabsahan, pengakuan dari dalam dan luar negara, tempat tinggal yang aman, masyarakat yang tentram, bangsa yang teratur, hidup bersama yang lebih baik dan terkendali dalam rangka mewujudkan tujuan serta cita-cita rakyat banyak.

**Kencana**, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia* (2003: 10) mendefinisikan:

**“Negara adalah suatu kelompok persekutuan, alat organisasi kedaerahan dan kewilayahan, yang memiliki sistem politik yang melembaga dari rakyat, keluarga, desa, dan pemerintah yang lebih tinggi; terdiri dari orang-orang yang kuat memiliki monopoli, kewibawaanm daulat, hukum, dan kepemimpinan yang bersifat memaksa sehingga pada akhirnya memperoleh keabsahan dari luar dan dalam negeri; selanjutnya organisasi ini memiliki kewenangan untuk membuat rakyatnya tentram, aman, teratur, terkendali di satu pihak dan di lain pihak melayani kesejahteraan dalam rangka mewujudkan cita-cita bersama”.**

**Fifner** dalam **Kencana**, *Ilmu Administrasi Publik* (2010: 20) mendefinisikan:

**“Negara adalah organisasi kewilayahan yang bergerak di bidang kemasyarakatan dan kepentingan perseorangan dari segenap kehidupan yang multi dimensional untuk pengawasan pemerintahan dengan legalitas kekuasaan tertinggi (kedaulatan yang syah)”.**

**Sumantri** dalam **Kencana**, *Ilmu Administrasi Publik* (2010: 20) mendefiniskan:

**“Negara adalah suatu organisasi kekuasaan oleh karenanya dalam setiap organisasi yang bernama negara selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapa pun juga yang bertempat tinggal di wilayah kekuasaannya”.**

1. **Pengertian Administrasi Negara**

Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga [legislatif](https://id.wikipedia.org/wiki/Legislatif), [yudikatif](https://id.wikipedia.org/wiki/Yudikatif), dan [eksekutif](https://id.wikipedia.org/wiki/Eksekutif) serta hal- hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Definisi ini lebih menekankan aspek keterlibatan personil dengan memanfaatkan sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah.

**Siagian,** *filsafat administrasi* (2003: 7) mendefiniskan: **“Administrasi negara adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara”.**

**Nigro** dan **Nigro** yang dikutip dan diterjemahkan oleh **Kencana**, dalam buku *Ilmu Administrasi Publik* (2010: 24) mendefinisikan:

1. Administrasi Negara adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Administrasi Negara meliputi ketiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka.
3. Administrasi Negara mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan 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.

**Gordon**¸ yang dikutif **Kencana**, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia* (2003: 33) menyatakan:

**“Adminstrasi negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif, serta peradilan”**

Administrasi negara merupakan suatu elemen terpenting dalam pelayanan publik khususnya dalam mewujudkan pelayanan prima yang pada dasarnya menjadi tolak ukur dari kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah dalam mengelola negara.

1. **Pengertian Organisasi**

Organisasi adalah sarana untuk mencapai tujuan karena organisasi terdiri dari unsur-unsur manusia yang selalu aktif bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Organisasi sering kita jumpai di berbagai belahan dunia yang menjadi salah satu wadah manusia untuk berkumpul dan merencanakan suatu kegiatan kedepannya, dengan adanya organisasi segala macam kegiatan yang direncanakan akan berjalan dengan baik dan menuai hasil yang memuaskan karena ada kerja sama yang terjalin di dalammnya.

**Hasibuan,** *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah* (2016: 120) mendefinisikan:

**“Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu . organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja”.**

**Robbins**, *Teori Organisasi* (1994: 4) mendefinisikan:

**“Organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan”.**

**Koontz dan O’Donnel**, yang dikutif **Hasibuan**, *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah* (2016: 120) mendefiniskan :

**“Organisasi adalah pembinaan hubungan wewenang dan dimaksudkan untuk mencapai koordinasi yang struktural, baik secara vertikal, maupun secara horizontal di antara posisi-posisi yang telah diserahi tugas-tugas khususnya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan perusahaan”.**

**2.1.5 Pengertian Pelayanan Publik**

Siagian, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (2001:128-129) teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarkat, berbangsa dan bernegara.

**Moenir** , *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia* (2016: 26), menterjemahkan pelayanan umum atau pelayanan publik sebagai berikut:

**“Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiil melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya”.**

**Sadu Wasistiono,** yang dikutip **hardiyansyah***,* *Kualitas Pelayanan Publik* (2011: 11), menterjemahkan pelayanan publik sebagai berikut:

**“Pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swassta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan taua tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuuhan dan atau kepentingan masyarakat”**

**Ratminto** dan **Atik Winarsih**, dalam**Hardiyansyah***, Kualitas Pelayanan Publik* (2011: 11) mendefinisikan Pelayanan publik adalah sebagai berikut:

**“Segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawabdan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.**

Pelayanan publik pada prinsipnya merupakan suatu proses penyediaan kebutuhan masyarakat yang dilakukan oleh institusi publik (pemerintah pusat dan daerah) sesuai dengan jenis layanan yang diberikan, baik menyangkut pelayanan barang, jasa maupun pelayanan administratif. Itulah sebabnya kemudian institusi publik berkewajiban untuk menyediakan layanan publik secara optimal, sejalan dengan tuntutan, dinamika dan kebutuhan masyarakat.

**2.1.6 Konsep Pelayanan Publik**

Konsep pelayanan publik, berhubungan dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan/ atau pemerintah daerah menjalankan fungsi pelayanan, dalam konteks pelayanan ekonomi, menyediakan kebutuhan pokok (dasar) bagi seluruh masyarakat. Kebutuhan pokok masyarakat akan terus berkembang seiring dengan tingkat perkembangan sosio-ekonomi masyarakat. Artinya, pada tingkat perkembangan tertentu, sesuatu jenis barang dan jasa yang sebelumnya dianggap sebagai barang mewah, dan terbatas kepemilikannya atau tidak menjadi kebutuhan pokok, dapat berubah menjadi barang pokok yang diperlukan bagi sebagian besar masyarakat.

Birokrasi pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu; fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintah umum. Fungsi pelayanan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya, memberikan pel ayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Fungsi pembangunan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu disektor pembangunan. Fungsi pokoknya adalah *develoment fungction dan adaptive function.* Fungsi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban.

Ketiga fungsi birokrasi pemerintahan tersebut, menunjukan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah, cakupannya sangat luas yaitu pelayanan yang menghasilkan public good, seperti jalan, jembatan, pasar dan lain-lain, dan pelayanan yang menghasilkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan (fungsi regulasi), yang harus dipatuhi oleh masyarakat seperti perizinan, KTP, SIM, IMB, dan lain-lain.

* + 1. **Klasifikasi Pelayanan Publik**

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu: pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum.

**Mahmudi**, dalam **Hardiyansyah**, *Kualitas Pelayanan Publik* (2011: 18-20) menjelaskannya sebagai berikut:

1. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi: kesehatan , pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

1. Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-undang Dasar. Setiap negara mengakui bahwa kesehatan menjadi mofal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanaan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*). Tingkat kesehatan masyarakat sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan dimiliki keterkaitan yang erat dengan tingkat kemiskinan. Sementara tingkat kemiskinan akan terkait dengan tingkat kesejahteraan. Keterkaitan tingkat kesehatan dengan kemiskinan dapat dilihat pada siklus lingkaran setan kemiskinan *(the vicious circle of powerty).*

1. Pendidikan Dasar

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama hanya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan masyarakatnya. Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan karena pendidikan merupakan salah satu komponen utama dalam lingkaran setan kemiskinan sebagaimana digambarkan diatas. Oleh karena itu, untuk memotong lingkaran setan kemiskinan salah satu caranya adalah melalui perbaikan kualitas pendidikan.

1. Bahan kebutuhan pokok

Selain kesehatan dan pendidikan, pemerintah juga harus memberikan pelayanan kebutuhan dasar yang lain, yaitu bahan kebutuhan pokok. Bahan kebutuhan pokok masyarakat itu misalnya: beras, minyak goreng, minyak tanah, gula pasir, daging, telur ayam, susu, garam beryodium, tepung terigu, sayur mayur, semen, dan sebagainya. Dalam hal penyediaan bahan kebutuhan pokok, pemerintah perlu menjamin stabilitas harga kebutuhan pokok masyarakat dan menjaga ketersediaannya di pasar maupun di gudang dalam bentuk cadangan atau persediaan.

1. Pelayanan Umum

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu: a) Pelayanan administrasi, b) Pelayanan barang, dan c) Pelayanan jasa.

* 1. pelayanan Administrasi

pelayanan administrasi adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya: Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BKBPP), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, dan sebagainya.

* 1. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/ jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya: Jaringan telepon, Penyediaan tenaga listrik, Penyediaan air bersih

* 1. Pelayana Jasa

Pelayana jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya: Pendidikan tinggi dan menengah, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, jasa pos, Sanitasi lingkungan, persampahan, drainase, jalan dan trotoar, penanggulangan bencana/ banjir, gempa, gunung meletus, dan kebakaran, pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial/ *social security*).

**Pasolong**,yang dikutif **Satibi**, *Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik* (2012: 39), yang menandaskan bahwa: Pelayanan barang yang dimaksud adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengelolaan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunanya. Misalnya jenis pelayanan listrik, air bersih, dan pelayananan telepon, pelayanan KTP, pelayanan kartu keluarga dan sebagainya.

Pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya, pelayanan angkutan darat, laut, udara, pelayanan kesehatan, pendidikan, perbankan, pelayanan pos, pelayanan pemadam kebakaran dan sebagainya.

* + 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 atau spesifikasinya itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal yang dimaksud bisa dikatakan baik,sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Dengan demikian, untuk menentukan kualitas diperlukan indikator. Karena spesifikasi yang merupakan indikator harus dirancang berarti kualitas secara tidak langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditingkatkan.

Konsep kualitas sendiri sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk atau jasa yang terdiri atas kuaitas 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,** dalam **Hardiyansyah**, kualitas pelayanan publik(2011: 35), mengemukakan bahwa: **“Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat”.**

Berdasarkan definisi tersebut,bahwa kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat suatu produk yang berpengaruh pada kemampuannya umtuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat.

**Goetsch dan Davis** yang dikutip oleh **Hardiyansyah,** *Kualitas Pelayanan Publik*(2011: 36) 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 maka dapat disimpulkan bahwa kualitas adalah sesuatu yang berhubungan dengan berbagai unsur seperti produk, manusia, tenaga kerja, proses, tugas, serta lingkungan yang berada dalam suatu kondisi yang dinamis yang memenuhi ataupun melebihi harapan dari pelanggan maupun konsumen.

**Fandi Tjiptono** yang dikutip oleh **Pasolong,** *Kepemimpinan Birokrasi* (2007 : 132) mengemukakan bahwa kualitas adalah :

1. Kesesuian dengan persyaratan /tuntutan,
2. Kecocokan pemakaian,
3. Perbaikan atau 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,dijamin keamanannya 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.

**Sinambela** dalam **Hardiansyah,** *kualitas pelayanan publik* (2011: 36) mengemukakan pendapat bahwa : **Kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (meeting the needs of customer).**

Dari definisi diatas tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.

* + 1. **Pengertian Pelayanan**

Pelayanan pada dasarnya merupakan suatu kegiatan yang akan selalu ada pada setiap negara, pelayanan tidak terlepas dari pengelolaan yang dibebankan kepada pemerintah untuk mengurusi urusan negara berserta isinya, pemerintah dituntut untuk bisa memberikan pelayanan yang prima, bukan hanya sekedar memberi tapi juga mementingkan kualitas dan kuantitas suatu pelayanan tersebut. Pelayanan tercipta dengan adanya tuntutan dari masyarakat disuatu negara untuk menyelenggarakan pelayanan yang dapat memberikan apa yang masyarakat inginkan.

**Moenir** dalam bukunya berjudul *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia* (2016:27) mendefinisikan:

**“Pelayanan hakikatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupanorang dalam masyarakat”.**

**Gronroos**, yang dikutif **Satibi**, *Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik* (2012: 27): menterjemahkan:

**“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal yang disediakan oleh perubahan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan”.**

Kendatipun pengertian ini cenderung berorientasi pada organisasi perusahaan namun esensi pelayanan tersebut pada intinya bersentuhan dengan bagaimana menghadirkan sebuah produk layanan yang dapat memecahkan permasalahan publik. Oleh karena itu, konsep diatas, sesungguhnya dapat diadaptasi oleh instutusi publik dalam rangka memenuhi pelayanan publik, sehingga diharapkan dapat memuaskan masyarakat.

1. **Jenis-Jenis Pelayanan**

**Moenir (2008)** dalam bukunya **Manajemen Pelayanan umum di  
Indonesia.**Pelayanan umum yang dilakukan oleh siapapun, bentuknya tidak terlepas dari hal-hal seperti berikut ini:

1. Layanan dengan lisan

Layanan dengan lisan biasanya dilakukan oleh petugas-petugas di  
bidang Hubungan Masyarkat (HUMAS), bidang layanan infomasi dan  
bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan  
kepada siapapun yang memerlukan. Agar supaya layanan lisan berhasil  
sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi  
oleh pelaku pelayanan yaitu:

1. Memahami benar masalah-masalah yang termasuk dalam bidang  
   tugasnya.
2. Mampu memberikan penjelasan apa yang perlu dengan lancar, singkat tetapi cukup jelas,sehingga memuaskan masyarakat.
3. Bertingkah laku sopan dan ramah tamah.
4. Tidak melayani orang-orang yang ingin sekedar “ngobrol” dengan cara yang sopan.
5. Layanan dengan tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling  
menonjol dalam pelaksanan tugas.Tidak hanya dari segi jumlah, tetapi juga dari segi peranannya.Pada dasarnya layanan melalui tulisan cukup efisien terutama bagi layanan jarak jauh karena faktor biaya. Agar layanan dalam bentuk tulisan dapat memuaskan pihak yang dilayani,satu hal yang harus diperhatikan adalah faktor kecepatan, baik dalam pengolahan maupun dalam proses penyelesaiannya.Layanan tulisan terdiri atas dua golongan,yaitu:

1. Layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenis ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka  
   berurusan dengan instansi atau lembaga.
2. Layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan,  
   pemberian/penyerahan, pemberitahuan dan lain sebagainya.
3. Layanan berbentuk perbuatan.

Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70 -80% dilakukan  
oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah.Karena itu faktor  
keahlian dan keterampilan petugas sangat menentukan terhadap hasil  
perbuatan atau pekerjaan.

Dalam kenyataan sehari-hari jenis layanan ini memangtidak  
terhindar dari layanan lisan, jadi antara layanan perbuatan dan lisan sering bergabung.Hal ini disebabkan karena hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan secara umum.Jadi tujuan utama yang berkepentingan ialah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan.

1. **Karakteristik jasa atau pelayanan**

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

1. Intability, jasa berbeda dengan barang. Jika barang merupakan obyek, alat atau benda maka jasa adalah suatu perbuatan kinerja (performance), ata usaha. Bila barang dapat dimiliki maka jasa hanya dikonsumsi tetapi tidak bisa dimiliki.
2. Inseperability, Barang biasanya diproduksi kemudian dijual, lalu di konsumsi. Sedangkan jas dilain pihak, umumnya terlebih dahulu, baru kemudian diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan.
3. Variability, Jasa sangat bersifat variabel karena merupakan standard 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.
   * 1. **Kualitas Pelayanan**

Pada setiap kegiatan yang dilaksanakan pasti memiliki tujuan yang  
ingin dicapai secara efektif dan efisien dan juga senantiasa berorientasi  
kepada hasil yang memiliki kualitas yang baik.Kualitas pada dasarnya  
merupakan kata yang bersifat abstrak,digunakan untuk melinai tingkat  
penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan. Bila persyaratan terpenuhi  
berarti kualitas dapat dikatakan baik begitupun sebaliknya, apabila  
persyaratan tidak terpenuhi maka kualitas dapat dikatakan tidak baik.

**Sodikin**, *Kebijakan, Pelayanan dan Kepentingan Publik* (2012 : 87) kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dapat diukur setelah masyarakat menerima dan merasakan layanan dan membandingkan dengan harapan sebelumnya. Demikian halnya dalam pelayanan Civil, kualitas pelayanan merupakan salah satu aspek yang mendapat perhatian dari pemerintah, guna memberikan kepuasan kepada rakyat. Apalagi layanan civil bila dilihat dari keberadaannya merupakan hak dasar dari warga negara dan hanya pemerintah memproduk dan mendistribusikannya.

**Ibrahim** yang dikutif **Hardiansyah,** *Kualitas Pelayanan Publik* (2011: 40) mendefiniskan kualitas pelayanan publik sebagai berikut:

**“Kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut”.**

Berdasarkan definisi diatas kualitas pelayanan merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publilk tersebut.

Adapun dimensi kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh oleh **Parasuraman,Berry, dan Zeithmal** dalam **Pasolong**, sebagai berikut :

* 1. *Tangibles* yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang terlihat dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor ( fasilitas fisik)yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan, dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.
  2. *Reliability* yaitu kemampuan dan kehandalah untuk menyediakan pelayanan terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisiten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya. Atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan segara, akurat, memuaskan serta tepat waktu.
  3. *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 senanag untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada konsumennya.
  4. *Assurance* yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam memberikan layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki indentitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemapuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.
  5. *Emphaty* adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus serta berusah untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Atau memilki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelangan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan
     1. **Indikator Kualitas Pelayanan Publik**

Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas memang bukan hal mudah, karena akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan kendala ini wajar terjadi mengingat banyaknya komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik.

**Zeithaml dkk** 1990 dalam **Hardiansyah**, *Kualitas Pelayanan Publik* (2011: 46-47) Kualitas Pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu: *Tangibel* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiviness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut:

Untuk dimensi *Tangibel* (Berwujud), terdiri atas indikator:

* Penampilan Petugas/aparatur dalam melayani pelanggan
* Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
* Kemudahan dalam proses pelayanan
* Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan
* Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
* Pengguanaan alat bantu dalam pelayanan
* Fasilitas Pelayanan yang di sediakan

Untuk Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator:

* Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
* Memiliki standar pelayanan yang jelas
* Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
* Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

Untuk Dimensi *Responsivisness* (Respon/ketanggapan), terdiri atas indikator:

* Merespon setiap pelanggan/ permohonan yang ingin mendapatkan pelayanan
* Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
* Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
* Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
* Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
* Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas

Untuk Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:

* Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
* Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
* Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
* Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator:

* Mendahulukan kepentingan pemohon/pelanggan
* Petugas melayani dengan sikap ramah
* Petugas melayani dengan sikap sopan santun
* Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)
* Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan
  1. **KERANGKA PEMIKIRAN**

Terkait dengan analisis kualitas pelayanan loket pendaftaran kesehatan di Puskesmas Pagarsih Kota Bandung, seperti yang telah diuraikan diatas. Perlu adanya suatu pemikiran yang menjadi tolak ukur beberapa teori dari para ahli. Goetsch dan Davis dalam Tjiptono (1995:51 ) mendefinisikan kualitas sebagai :

**“Sesuatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk,jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Dapat dipahami bahwa kualitas sebagai kondisi yang dapat memenuhi apa yang seharusnya”**

Tjiptono (1995 : 59) memberikan pengertian kualitas pelayanan sebagai : Tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Ini berarti apabila jasa atau pelayanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan,maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Sebaliknya, apabila jasa atau pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan akan dipersepsikan buruk.

Untuk menentukan kualitas pelayanan kesehatan di puskesmas pagarsih kota bandung , digunakan teori yang dikemukakan oleh **Parasuraman,Berry, dan Zeithml (Pasolong, 2007:135)**, dimana untuk mengukur berkualitas tidaknya suatu pelayanan digunakan dimensi kualitas pelayanan sebagai berikut :

1. **Bukti langsung *(Tangibles)***

Pentingnya dimensi tangibles ini akan menumbuhkan image penyedia jasa terutama bagi konsumen baru dalam mengevaluasi kualitas jasa. Kualitas yang dimaksud adalah tersedianya pelayanan berupa fasilitas fisik perkantoran,fasilitas pelayanan medis yang terdiri dari : Ruang dokter,ruang perawat, perlengkapan paramedis, dan non medis. Ruang tunggu, tempat informasi, keamanan, kenyamanan, dan ketertiban.

1. **Keandalan *(Reliability)***

Keandalan yaitu kemampuan penyedia pelayanan yang terpecaya dalam melaksanakan jasanya sesuai dengan apa yang telah dijanjikan secara tepat waktu. Komponen atau unsur dimensi reliability ini merupakan kemampuan penyedia pelayanan jasa menyampaikan jasa secara tepat dan pembebannan biaya secara tepat. (pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan).

1. **Daya tanggap *(Responsiveness)***

Ketanggapan yaitu kemampuan penyedia pelayanan jasa yang dilakukan langsung oleh pemberi pelayanan untuk memberikan pelayanan dengan cepat dan tanggap. Komponen atau unsur dari dimensi ini terdiri dari kesigapan pemberi pelayanan dalam melayani masyarakat, kecepatan pemberi pelayanan dalam masyarakat, dan penanganan keluhan masyarakat.

1. **Jaminan *(Assurance)***

Jaminan yang dimaksud adalah bahwa pengetahuan dan perilaku *employee* untuk membangun kepercayaan dan keyakinan pada diri masyarakat dalam mendapatkan pelayanan yang ditawarkan pemberi pelayanan. Komponen dari dimensi ini terdiri dari kompetensi atau kemampuan pemberi pelayanan yang meliputi keterampilan, keramahan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staff, pengetahuan yang dimiliki untuk melakukan pelayanan dan kredibilitas penyedia pelayanan.

1. **Empati *(Emphaty)***

Empati yaitu kemampuan penyedia pelayanan yang dilakukan langsung oleh pemberi pelayanan dengan sikap tegas dan penuh perhatian kepada konsumen, termasuk juga kepekaan akan kebutuhan konsumen. Komponen dari dimensi ini yaitu memudahkan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan pasien.

Kelima faktor inilah yang signifikan dalam meningkatkan kualitas pelayanan loket pendaftaran kesehatan di puskesmas pagarsih kota bandung dan apabila kelima faktor ini diterapkan pada setiap instansi pelayanan yang terkait maka akan menghasilkan pelayanan yang berkualitas bagi pelanggan, khususnya di Puskesmas Pagarsih Kota Bandung.

Untuk lebih jelasnyaterdapat skema kerangka pemikiran yang menjadi landasan pemikiran dalam penelitian ini.

**Kualitas Pelayanan Kesehatan**

(Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 03 Tahun 2010 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan)

**Dimensi Kualitas Pelayanan**

1. Bukti langsung (tangibles)
2. Keandalan (realibility)
3. Daya tanggap (responsiviness)
4. Jaminan (assurance)
5. Empati (emphaty)

**(Pasolong, 2007:135)**

Puskesmas Pagarsih Kota Bandung

**Gambar 1.5**

**Kerangka pemikiran**

**Sumber : Pasolong, 2007:135**

* 1. **PROPOSISI**

Proposisiadalah suatu ekspresi verbal dari keputusan yang berisi pengakuan atau pengingkaran sesuatu predikat terhadap suatu yang lain, yang dapat dinilai benar atau salah. Dalam hal ilmu sosial realita sosial biasanya diabstraksikan sebagai hubungan antara dua konsep. Hubungan logis antara dua konsep tersebut disebut proposisi. Untuk analisa yang sederhana, suatu realita sosial dapat digambarkan sebagai satu proposisi,tetapi dalam analisa yang lebih kompleks realitas sosial sering digambarkan sebagai beberapa hubungan antar konsep atau proposisi.

Proposisi tidak mempunyai format yang tertentu. Biasanya disajikan dalam bentuk suatu kalimat pernyataan yang menunjukan hubungan antara dua konsep. Adapun pengertian proposisi menurut **Singarimbun (1989:34)**  adalah : Proposisi merupakan hubungan yang logis antara dua konsep.

Maka, dapat ditarik kesimpulan bahwa proposisi dalam penelitian ini adalah: **Kualitas Pelayanan Loket Pendaftaran Kesehatan di Puskesmas Pagarsih.** Peneliti mencoba menyimpulkan penelitian tersebut yaitu Kualitas pelayanan loket pendaftaran kesehatan, merupakan faktor yang amat penting khususnya bagi puskesmas yang bergerak dibidang jasa kesehatan. Kualitas pelayanan yang diberikan oleh puskesmas pagarsih kepada pasien yang membutuhkan pemeriksaan berusaha melakukan pelayanan yang maksimal, oleh karena itu dalam rangka memberikan pelayanan harus dilakukan sesuai dengan fungsi pelayanannya. Selain itupun perlu adanya kemampuan petugas loket pendaftaran dalam memberikan pelayanan yang maksimal agar tingkat kepercayaan pasien terhadap puskesmas tersebut dapat meningkat.