**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

* 1. **Kajian Pustaka**

## Pengertian Administasi Negara

Administrasi negara merupakan administrasi pada negara sebagai suatu organisasi moderen. Organisasi moderen adalah organisasi yang ada anggaran dasarnya, dengan maksud dan tujuan yang jelas, juga adanya struktur dan mekanisme dan rasional agar menghasilkan sesuatu yang dapat diambil manfaatnya. Pengertian administrasi negara untuk lebih jelasnya akan peneliti jabarkan menurut para ahli.

Peneliti menuangkan definisi tentang Administrasi Publik menurut **Chandler & Plano (2004:3)**, yang dikutip dalam buku **“Teori Administrasi Publik” (2007 : 7** )mengemukakan bahwa:

“Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasi untuk mempormulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”

Peneliti menuangkan definisi tentang Administrasi Publik **menurut Jhon M. Pfiffner** dan **Robert V. Presthus (1960:4)**, yang dikutip dalam buku “**Teori Administrasi Publik” (2007 : 7 )**mengemukakan bahwa:

1. Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik
2. Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah, hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Peneliti menuangkan definisi tentang Administrasi Publik menurut **Felix A.Nigro** dan **L.Loyd G.Nigro (1970 : 21)** yang dikutip dalam buku **“Teori Administrasi Publik” (2007 :8)** mengemukakan bahwa:

1. Suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintah.
2. Meliputi tiga cabang pemerintah: eksekutif, legislatif dan serta hubungan di antara mereka.
3. Mempunyai peran penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Dalam beberapa hal berbeda dengan penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan

Peneliti menuangkan definisi tentang Administrasi Publik menurut **Nicholas Henry (1988**), yang dikutip dalam buku **“Teori Administrasi Publik” (2007 : 8)** mengemukakan bahwa:

“Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosi pemehaman terhadap pemerintah dalam hubungan dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsip terhadap kebutuhan sosial.”

Peneliti menuangkan definisi tentang Administrasi Publik menurut **David H. Rosenbloom (2005),** yang dikutip dalam buku **“Teori Administrasi Publik” (2007 : 8 )** mengemukakan bahwa:

“Administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah di bidang legislatif, eksekutif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.”

Dari beberapa definisi Administrasi Publik diatas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Dengan mengemukakan beberapa pendapat ahli di atas jelas bahwa betapa sulitnya merumuskan definisi yang singkat tentang administrasi publik telah berkembang dan sangat maju. Di mana administrasi publik telah berkembang dan sangat maju, sehingga administrasi publik meliputi banyak kegiatan-kegiatan pemerintah atau negara. Misalnya administrasi kepegawaian negara, administrasi keuangan negara, administrasi perkantoran pemerintah, administrasi pembekalan, administrasi perpajakan dan lain-lain.

#### Ruang Lingkup Adminitrasi Negara

**Nicholas Henry (1995),** memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembanagan ilmu administrasi publik itu sendiri antara lain:

1. Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model organisasi dan perilaku birokrasi
2. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktifitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia
3. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privantisasi, administrasi antara pemerintahan dan etika birokrasi

**Dimock & Dimock (1992:26)**, membagi empat komponen administrasi publik, yaitu:

1. Apa yang dilakukan pemerintah: pengaruh kebijakan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar, wewenanag, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan administratif yang bersifat ke dalam, dan rencana-rencana.
2. Bagaimana pemerintah mengatur organisasi, personalia, dan pembiayaan usaha-usahanya: struktur administrasi dari segi formalnya.
3. Bagaimana para administrator mewujudkan kerja sama. Aliran dan proses administrasi dalam pelaksanaan, dengan titik berat pada pimpinan, tuntutan, koordinasi, pelimpahan wewenang, hubungan dengan bagian-bagian, pengawasan,, moril, hubungan masyarakat dan sebagainya.
4. Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab: baik mengenai pengawasan dalam badan-badan eksekutif sendiri, dan yang lebih penting lagi mengenai pengawasan oleh badan-badan perwaklian rakyat, badan-badan yudikatif, dan berbagai badan lain.

**Nigro dalam Tjokroamisjojo (1978),** adalah: seorang tokoh administrasi publik dari Amerika Serikat, berpendapat bahwa yang termasuk ke dalam lingkup administrasi negara adalah masalah “perumusan dan penentuan kebijakan”. Tetapi kemudian dinyatakan bahwa administrasi publik bukan saja mempunyai fungsi tradisional berupa “pelaksanaan kebijakan” tetapi juga “perumusan dan penentuan serta penilaian hasil hasil pelaksanaan berbagai kebijakan negara”. Lebih lanjut **Nigro (1977),** mengemukakan bahwa “para pejabat administrasi tidak hanya harus membuat keputusan yang lebih banyak, tetapi juga memecahkan masalah yang harus mereka atasi atau diharapkan dapat diatasi dalam mempraktikan kebijakan mereka juga banyak mengalami kesulitan bahkan kadang kadang begitu sulit

**Inu Kencana Syafiie dkk (1999:29),** dalam Ilmu Administrasi Publik Menguraikan ruang lingkup administrasi publik sebagai berikut:

1. Dalam bidang hubungan, peristiwa dan gejala pemerintahan meliputi: (a) Administrasi pemerintah pusat, (b) Administrasi pemerintah daerah, (c) Administrasi pemerintahan kecamatan, (d) Administrasi pemerintahan kelurahan, (e) Administrasi pemerintah desa, (f) Administrasi pemerintahan kotamadya, (g) Administrasi pemerintahan kota administratif, (h) Administrasi departemen, (i) Administrasi non departemen
2. Dalam bidang kekuasaan, meliputi: (a) Administrasi politik luar negeri, (b) Administrasi politik dalam negeri, (c) Administrasi partai politik, (d) Administrasi kebijakan pemerintah
3. Dalam bidang peraturan perundang-undangan, meliputi: (a) landasan Idill, (b) Landasan operasional
4. Dalam bidang kenegaraan, meliputi: (a) Tugas dan kewajiban negara, (b) Hak dan kewenangan negara, (c) Tipe dan bentuk negara, (d) Fungsi dan prinsip negara, (e) Unsur-unsur negara, (f) Tujuan negara, (g) Tujuan nasional.
5. Dalam pemikiran hakiki, meliputi: (a) Etika administrasi publik, (b) Estetika administrasi publik, (c) Logika administrasi publik, (d) Hakekat administrasi publik.
6. Dalam bidang ketatalaksanaan, meliputi: (a) Administrasi pembangunan\, (b) Administrasi perkantoran, (c) Administrasi kepegawaian, (d) Administrasi kemeliteran,(e) Administrasi kepolisian, (f) Administrasi perpajakan, (g) Administrasi pengadilan, (h) Administrasi perusahaan, mencangkup antara lain: (i) Administrasi penjualan, (ii) Administrasi periklanan, (iii) Administrasi pemasaran, (iv) Administrasi nistrasi perbankan, (v) Administrasi perhotelan, (vi) Administrasi pengangkutan.

Dari penjelasan ruang lingkup administrasi publik tersebut di atas, dapat dipahami bahwa aspek yang penting dalam menentukan ruang lingkup administrasi publik, yaitu kepentingan publik. Adapun ruang lingkup administrasi publik dalam pembahasan buku ini yaitu: (1) Kebijakan Publik, (2) Birokrasi publik, (3) Manajemen publik, (4) Kepemimpinan, (5) Pelayanan Publik, dan (6) Administrasi kepegawaian, (7) Kinerja (8) Etika administrasi publik.

## Konsep Manajamen Sumber Daya Manusia

##  Pengertian Manajemen

Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen menurut **Malayu S.P.Hasibuan** yang dikutip dalam buku “Manajemen, Dasar, Pengertian Dan Masalah ”(**2011:2**) mengemukakan bahwa:Manajemen adalah ilmu seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen menurut **Andrew F.Sikula** yang dikutip dalam buku “Manajemen, Dasar, Pengertian Dan Masalah **”(2011:2)** mengemukakan bahwa:

“Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pemempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasi berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga akan dihasilkan suatu produk atau jasa secara efisien.”

Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen menurut **G.R.Terry** yang dikutip dalam buku “Manajemen, Dasar, Pengertian Dan Masalah ”(**2011:2**) mengemukakan bahwa:

“Manajemen adalah suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya”

Kemudian Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen menurut **Harold Koontz** dan **Cyrill O’Donnel** yang dikutip dalam buku “Manajemen, Dasar, Pengertian Dan Masalah **”(2011:3)** mengemukakan bahwa

“Manajemen adalah usaha mencapai suatu tujuan tertentu melalui kegiatan orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan koordinasi dan sejumlah aktivitas orang lain. Dengan demikian manajer mengadakan atas sejumlah aktivitas orang lain yang meliputi perencanaan, pengorgansasian, penempatan, pengarahan, dan pengendalian.”

Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen menurut **Miftah Thohah (1983)** yang dikutip dalam buku “Studi Tentang Ilmu Administrasi” **(1989 :136)** mengemukakan bahwa:Manajemen sebagai aktivitas menggerakan segenap orang dari mengarahkan semua fasilitas yang dipunyai oleh sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen menurut **Stoner & Wankel** yang dikutip dalam buku “Studi Tentang Ilmu Administrasi, **(1996:4)** mengemukakan bahwa:

“Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan”

#### Fungsi Manajemen

|  |
| --- |
| FUNGSI-FUNGSI MANAJEMEN |
| Menurut: |   |   |   |   |   |   |
| G.R TERRY |   | JHON F. MEE | LOUIS A. ALLEN | MC NAMARA |
|  |  |  |  |  |  |  |
| 1. Planning |  | Planning |  | Leading |  | Planning |
| 2. Organizing |  | Organizing |  | Planning |  | Programming |
| 3. Actuating |  | Motivating  |  | Organizing |  | Budgeting |
| 4. Controlling |  | Controlling |  | Controlling |  | System |
|  |  |  |  |  |  |  |
|   |   |   |   |   |   |   |
| HENRY FAYOL | HARLOD KOONTZ  | DR. S.P. SIAGIAN | PROF.DRS |
|   |   | & CYRIL O'DONNEL |   |   | OEY LIANG LEE |
|  |  |  |  |  |  |  |
| 1. Planning |  | Planning |  | Planning |  | Planning |
| 2. Organizing |  | Organizing |  | Organizing |  | Organizing |
| 3. Actuating |  | Sataffing  |  | Motivating  |  | Actuating |
| 4. Coordinating | Directing |  | Controlling |  | Coordinating |
| 5. Controlling |  | Controlling |  | Evaluating |  | Controlling |
|  |  |  |  |  |  |  |
|   |   |   |   |   |   |   |
| W.H. NEWMAN | LUTHER GULLICK | LYNDALL F. U | JHON D. MILLET |
|   |   |   |   |   |   |   |
|  |  |  |  |  |  |  |
| 1. Planning |  | Planning |  | Forecasting |  | Directing |
| 2. Organizing |  | Organizing |  | Planning |  |  |
| 3. Assembling |  | Staffing |  | Organizing |  | Facilitating |
|  Resouces |  |  |  |  |  |  |
| 4. Directing |  | Directing |  | Commanding |  |  |
| 5. Controlling |  | Coordinating |  | Coordinating |  |  |
| 6. - |  | Reporting |  | Controlling |  |  |
| 7. - |  | Budgeting |  |  - |  |  |
|   |   |   |   |   |   |   |

Berdasarkan alasan-alasan diatas, kita tidak perlu memperdebatkan pembagian fungsi-fungsi manajemen tersebut. Yang lebih penting, perlu kita ketahui pengertian fungsi-fungsi dan aktivitas-aktivitas yang harus dilakukan pada setiap fungsi-fungsi dimental itu. Dalam prakteknya pembagian fungsi fundamental ini tidak dapat dibedakan secara tajam dan tegas, karena setiap *(top manager, middle manager,* dan *lower manager),*dalam usaha atau aktivitas-aktivitasnya untuk mencapai tujuan harus melaksanakan semua fungsi tersebut, hanya skop dan penekanannya yang berbeda-beda. Setiap manajer dalam pelaksanaan tugasnya, aktivitasnya, dan kepemimpinannya untuk mencapai tujuan harus melakukan “perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian” dengan baik.

#### Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia adalah seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengawasi kegiatan-kegiatan sumber daya manusia dan karyawan, dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Manajemen Sumber Daya Manusia dapat pula diartikan suatu proses menangani berbagai masalah pada ruang lingkup karyawan, pegawai, buruh, manajer dan tenaga kerja lainnya untuk menunjang aktivitas organisasi atau perusahaan demi mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Dibawah ini akan dikemukakan beberapa pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia menurut para ahli, diantaranya :

Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen Sumber Daya Manusia menurut. **Malayu Hasibuan** dalam bukunya yang berjudul “Manajemen Sumber Daya Manusia” adalah:“Manajemen Sumber Daya Manusia adalah ilmu seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat”

Peneliti menuangkan definisi tentang Manajemen Sumber Daya Manusia menurut **Flippo** yang dikutip dalam buku “Pembangunan Sumber Daya Manusia” (**2003:117),** 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 tercapainya tujuan individu, organisasi, dan masyarakat”

Menurut **Mangkunegara (2004:2)** dalam bukunya “Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan” memberikan pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia sebagai berikut :“Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan suatu perencanaan pengorganisasian, pengkoordinasian, pelaksanaan dan pengawasan terhadap pengadaan, dan pengembangan”

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah salah satu faktor yang sangat berpengaruh penting bagi perusahaan dalam mengelola, mengatur, dan memanfaatkan pegawai sehingga dapat berfungsi secara produktif untuk mencapai tujuan perusahaan.

#### Fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia

Fungsi manajemen sumber daya manusia meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian.

1. Perencanaan (human resources planning) adalah merencanakan tenaga kerja secara efektif serta efisien agar sesuai dengan kebutuhan perusahaan dalam membantu terwujudnya tujuan. Perencanaan dilakukan dengan menetapkan program kepegawaian. Program kepegawaian meliputi pengorganisasian, pengarahan, pengendalian, pengadaan, pengembangan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, kedisiplinan, dan pemberhentian karyawan. Program kepegawaian yang baik akan membantu tercapainya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat.
2. Pengorganisasian adalah kegiatan untuk mengorganisasi semua karyawan dengan menetapkan pembagian kerja, hubungan kerja, delegasi wewenang, integrasi, dan koordinasi dalam bagan organisasi *(organization chart)*. Organisasi hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan. Dengan organisasi yang baik akan membantu terwujudnya tujuan secara efektif.
3. Pengarahan (directing) adalah kegiatan mengarah semua karyawan, agar mau bekerja sama dan bekerja efektif serta efisien dalam membantu tercapainya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat. Pengarahan dilakukan pimpinan dengan menugaskan bawahan agar mengerjakan semua tugasnya dengan baik.
4. Pengendalian *(controlling)* adalah kegiatan mengendalikan semua karyawan,agar mentaati peraturan-peraturan perusahaan dan bekerja sesuai dengan rencana. Apabila terdapat penyimpangan atau kesalahan, diadakan tindakan perbaikan dan penyempurnaan rencana. Pengendalian karyawan meliputi kehadiran, kedisiplinan, perilaku, kerja sama, pelaksanaan, pekerjaan, dan menjaga situasi lingkungan pekerja.
5. Pengadaan *(Procurement)* adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, orientasi, dan induksi untuk mendapatkan karyawan yang sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Pengadaan yang baik akan membantu terwujudnya tujuan.
6. Pengembangan *(Development)* adalah proses peningkatan keterampilan teknis, teoretis, konseptual, dan moral karyawan melalui pendidikan dan pelatihan. Pendidikan dan pelatihan yang diberikan harus sesuai dengan kebutukan pekerjaan masa kini maupun masa depan.
7. Kompensasi (compensation) adalah pemberian balas jasa langsung dan tidak langsung, uang atau barang kepada karyawan sebagai imbalan. Jasa yang diberikan kepada perusahaan. Prinsip kompensasi adalah adil dan layak. Adil diartikan sesuai dengan prestasi kerjanya, layak diartikan dapat memenuhi kebutuhan primernya serta berpedoman pada batas upaya minimun pemerintah dan berdasarkan internal dan eksternal konsitensi.
8. Pengintegrasian *(intergration)* adalah kegiatan untuk mempersatukan kepentingan perusahaan dan kebutuhan karyawan, agar tercipta kerjasama yang serasi dan saling menguntungkan. Perusahaan memperoleh laba, karyawan dapat memenuhi kebutuhan dari hasil pekerjaannya. Pengintegrasian merupakan hal yang penting dan sulit dalam MSDM, karena mempersatukan dua kepentingan yang bertolak belakang.
9. Pemeliharaan (maintenance) adalah kegiatan untuk memelihara atau meningkatkan kondisi fisik, mental, dan loyalitas karyawan, agar mereka tetap mau bekerja sama sampai pensiun. Pemeliharaan yang baik dilakukan dengan program kesejahteraan yang berdasarkan kebutuhan sebagian besar karyawan serta berpedoman kepada internal dan eksternal konsistensi.
10. Kedisiplinan merupakan fungsi MSDM yng terpenting dan kunci terwujudnya tujuan katena tanpa disiplin yang baik sulit terwujud tujuan yang maksimal. Kedisiplinan adalah keinginan dan kesadaran untuk mentaati peraturan-peraturan perusahaan dan norma-norma sosial.
11. Pemberhentian *(sparation)* adalah putusnya hubungan kerja dengan seseorang dari suatu perusahaan. Pemberhentian ini disebabkan oleh keinginan karyawan, keinginan perusahaan, kontrak kerja berakhir, pensiun, dan sebab-sebab lainnya. Pelepasan ini diatur pleh Undang-undang No. 12 Tahun 1964.

## Konsep Kualitas Pelayanan Publik

#### Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

Peneliti menuangkan definisi tentang Kualitas Pelayanan menurut **Tjiptono (1995 : 24 )** yang dikutip dalam buku “ Kualitas Pelayanan Publik “ **(2011:40)** mengemukakan bahwa:

“ (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan Bekelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan”

Peneliti menuangkan definisi tentang Kualitas Pelayanan menurut Menurut **Sampara (1999 : 14 )** yang dikutip dalam buku “ Kualitas Pelayanan Publik” **(2011:35),** mengemukakan bahwa :kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan dalam memberikan layanan sebagai pembakuan pelayanan yang baik

Peneliti menuangkan definisi tentang Kualitas Pelayanan Menurut **Goetsch** dan **Davis ( 2003 : 17)** yang dikutip dalam buku “ Kualitas Pelayanan Publik” **(2011:36),** mengemukakan bahwa:

“Kualitas pelayanan adalah sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan. Dalam hal ini, kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang baik, yaitu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan”

Peneliti menuangkan definisi tentang Kualitas Pelayanan Menurut **Trigono ( 1997 :76-78)** yang dikutip dalam buku “ Kualitas Pelayanan Publik**” (2011:94),** mengemukakan bahwa:

“Melayani setiap saat, secara tepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong serta profesional, bahwa kualitas ialah standar yang harus dicapai oleh seseorang/kelompok/lembaga/organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan pada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal atas pemenuhan atas tuntutan/persyaratan pelanggan masyarakat”

Peneliti menuangkan definisi tentang Kualitas Pelayanan Menurut **Ibrahim (2008:22)** yang dikutip dalam buku “ Kualitas Pelayanan Publik**” (2011:40),** mengemukakan bahwa:

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

Dari beberapa pendapat tersebut dapat dirumuskan pengertian kualitas pelayanan publik, peneliti menyimpulkan bahwa “kualitas pelayanan publik adalah totalitas dari kemampuan pihak penyelenggara pelayanan dalam memberikan layanan akan produk (barang atau jasa) maupun layanan administrasi kepada pelanggan/masyarakat, yang dapat memenuhi kebutuhan dan dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan berdasarkan kesesuaian dengan harapan dan kenyataan yang diterima oleh pelanggan/ masyarakat”.

#### Alat UkurKualitas Pelayanan Publik

Setiap pelayanan akan menghasilkan beragam penilaianyang datangnya dari pihak yang dilayani atau pengguna layanan. Pelayanan yang baik tentunya akan memberiAkan penilaian yang baik pula dari para pelanggan, tetapi apabila pelayanan yang diberikan tidak memberikan kepuasan, misalnya terkait jangka waktu pelayanan yang tidak tepat waktu maka akan menimbulkan kekecewaan pelanggan dan bisa memperburuk citra instansi pemberi layanan**. Zeithaml dkk 1990** dalam buku “Kualitas Pelayanan Publik **”(2011:46-47)** kualitas pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu : *Tangible* (berwujud), *Reability* (kehandalan), *Responsiviness* (ketanggapan), *Assurancce* (Jaminan), *Empaty* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut :

1. Dimensi *Tangible* (berwujud), terdiri atas indikator :
2. Penampilan petugas dalam melayani pengguna layanan.
3. Kenyamanan tempat melakukan pelayanan.
4. Kemudahan dalam proses pelayanan.
5. Kedisiplinan pegawai dalam melayani pengguna layanan.
6. Kemudahan askes pelangganan dalam permohonan pelayanan.
7. Penggunaan alat bantu dalam pelayanan.
8. Dimensi *Reability* (Kehandalan), terdiri atas indikator :
9. Kecermatan pegawai dalam melayani pengguna layanan.
10. Memiliki Standar pelayanan yang jelas.
11. Kemampuan menggunakan alat bantu pelayanan.
12. Keahlian petugas menggunakan alat bantu pelayanan.
13. Dimensi *Responsiviness* (Respon/Ketanggapan), terdiri atas:
14. Merespon setiap pelanggan.
15. Pelayanan dengan cepat .
16. Pelayanan dengan tepat.
17. Pelayanan dengan.
18. Pegawai melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat.
19. keluhan pelanggan.
20. Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator :
21. Jaminan Tepat waktu pelayanan.
22. Jaminan biaya dalam pelayanan
23. Jaminan legalitas dalam pelayanan.
24. Jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
25. Dimensi *Emphaty* (Empati), terdiri atas indikator :
26. Mendahulukan kepentingan pengguna layanan.
27. Melayani dengan sikap ramah
28. Melayani dengan sikap sopan santun.
29. Tidak diskriminasi.
30. Melayani dan menghargai setiap pelanggan.
	* 1. **Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan salah satu kebutuhan dalam rangka pemenuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan. Pemenuhan kebutuhan merupakan hak dasar bagi setiap warga negara dan penduduk untuk mendapatkan pelayanan atas barang, jasa dan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan maksimal. Pengertian lain menurut **Hardiyansyah (2011:12)** pengertian pelayanan publik adalah :Melayani keperluan orang atau masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan pada organisasi, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan

Berdasarkan **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009** tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut:

“Pelayanan publik adalah suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelengara pelayanan publik”

Penyelenggaraan **Pelayanan Publik menurut Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 UU No. 25/2009** adalah :

“pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Menurut **Kurniawan (2005)** dalam **Pasolong (2008:199),** mengatakan bahwa:“ pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain/masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. “

Sedangkan **Santosa (2008:55**), mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah sebagai berikut:

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

Dengan demikian, yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat luas bukan hanya instansi pemerintah, melainkan juga pihak swasta. Pelayanan publik yang dijalankan oleh instansi pemerintah bermotif sosial-politik, yakni menjalankan tugas pokok serta mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan publik oleh pihak swasta bermotif ekonomi, yakni mencari keuntungan.

Berdasarkan dari pendapat para ahli di atas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan pemenuhan kepentingan dan kebutuhan masyarakat atas pelayanan administratif, jasa atau barang, yang dilakukan oleh organisasi non profit (instansi pemerintah, BUMN, BUMD, dan lembaga independen) dan individu/organisasi profit (pihak swasta) yang dijalankan sesuai dengan tata cara dan peraturan yang berlaku pada masing-masing organisasi yang menjalankannya.

* + - 1. **Jenis Jenis Pelayanan Publik**

Munculnya pelayanan umum atau publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan ada beberapa macam. Menurut **Hardiyansyah (2011:23)** jenis pelayanan umum atau publik yang diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu :

* 1. Pelayanan administratif.Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang diperlukan oleh publik, misalnya : Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Kepemilikan Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, dan sebagainya.
	2. 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.
	3. Pelayanan Jasa Pelayanan 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, penggulangan bencana, pelayanan sosial.

Pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada terdapat tiga jenis yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Pendapat lain dikemukakan menurut Lembaga Administrasi Negara (dalam SANKRI Buku III 2004 : 185) yaitu :

* 1. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian.
	2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatanjembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
	3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik, air, telepon, dan transportasi lokal.
	4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
	5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenaga kerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Dari kedua pendapat tersebut, jenis pelayanan di Kantor Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi termasuk kedalam kategori pelayanan administratif dan pelayanan jasa.

* + - 1. **Asas- Asas Pelayanan Publik**

Azas-azas pelayanan publik menurut **Keputusan Menpan Nomor 63/2003** sebagai berikut :

1. Transparasi. Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai dan mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas. Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaran pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan Hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masingmasing pihak.
	* + 1. **Prinsip – Prinsip Pelayanan Publik**

Dalam proses kegiatan pelayanan diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut **MENPAN No.63/ KEP/ M.Pan/ 7/ 2003** antara lain adalah :

1. Kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan. 1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik; 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan. Proses dan prosuk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja. Tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika
8. Kemudahan akses. Tempat dan lokasi sarana dan prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
9. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan. Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkugan yang indah dan sehat, serta dilengkapi denga fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.
	* + 1. **Standar Pelayanan Publik**

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas serta fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonanannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang di bakukan dalam penyelenggaran pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat *control* masyarakat dan atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Standar Pelayanan Publik menurut **Keputusan Menteri PAN nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003**, sekurang kurangnya melipti :

1. Prosedur Pelayanan. Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. Waktu penyelesaian .Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan .Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. Produk pelayanan Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Sarana dan Prasarana Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pelayanan Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut diatas,ditambahkan materi muatan yang dikutip dari rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, karena dianggap cukup realistis untuk menjadi materi muatan Standar Pelayanan Publik, sehingga susunannya menjadi sebagai berikut;

* 1. Dasar hukum
	2. Persyaratan;
	3. Prosedur Pelayanan;
	4. Waktu penyelesaian;
	5. Biaya pelayanan;
	6. Produk pelayanan;
	7. Sarana dan Prasarana;
	8. Kompetensi petuas pelayanan;
	9. Pengawasan intern;
	10. Pengawasan extern;
	11. Penanganan Pengaduan, saran dan masukan;
	12. Jaminan pelayanan.

Azas, prinsip, dan standar pelayanan tersebut merupakan pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh instansi pemerintah dan berfungsi sebagai indikator dalam penilaian serta evaluasi kerja bagi penyelenggara pelayanan publik. Dengan adanya standar dalam kegiatan pelayanan publik ini diharapkan masyarakat bisa mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan prosesnya memuaskan serta tidak menyulitkan masyarakat.

* + 1. **Kerangka pemikiran**

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Namun pada kenyataannya pelayanan saat ini masih kurang dari yang diharapkan. Masih banyak beberapa masalah yang terkait kualitas pelayanan publik.

Berbagai masalah yang terjadi di instansi pemerintah penyedia layanan publik tepatnya di Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi semakin membuat masyarakat kurang percaya terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Untuk mengetahui sejauh mana kualitas pelayanan publik yang dilakukan di Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi, perlu dilakukan analisis secara mendalam dengan pengukuran kualitas layanan yang mencakup Bukti Fisik, Kehandalan, Ketanggapan, Jaminan dan Empati.

Berdasarkan alasan tersebut peneliti memutuskan untuk menggunakan teori yangmengemukakan bahwa indikator pengukuran kualitas pelayanan meliputi bukti langsung *(tangible)* dengan penampilan petugas,kenyamanan, kemudahan, kedisiplinandan kemudahah askes pelangan. Kehandalann*(reliability)* dengan kecermatan, standar yang jelas kemampuan dan keahlian dalam menggunakan alat bantu, Ketanggapan*(responsiviness*)dengan melayani secara cepat,tepat cermat dan keluhan masyarakat, Jaminan *(assurance)* dengan jaminan tepat waktu dan jaminan biaya, serta Empati *(empathy)* dengan mengetahui keinginan dan kebutuhan pelanggan.

Faktor yang mempengaruhi pelayanan, yaitu kesadaran aparat, faktor organisasi/lembaga, ketrampilan pegawai. Maka dari proses Pengukuran Kualitas Pelayanan tersebut dapat dilihat kinerja pegawai dalam pelaksanaan pelayanan publik di Kantor Kecamatan Cimahi Tengah Kota Cimahi.

**DIMENSI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

* 1. Dimensi *Tangible* (berwujud).
	2. Dimensi *Reability* (Kehandalan)
	3. Dimensi *Responsiviness* (Respon/Ketanggapan)
	4. Dimensi *Assurance* (Jaminan)
	5. Dimensi *Emphaty* (Empati)

.

Pelaksananan pelayanan publik oleh Kantor Kecamatan Cimahi Tengah

Faktor penghambat kualitas pelayanan publik

Upaya untuk mengatasi faktor penghambat di Kantor Kecamatan Cimahi Tegah

**Gambar 2.1**

**Kerangka Pikir**