

BAB 2

KAJIAN PUSTAKA KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Ihwal Administrasi

Perlu dijelaskan bahwa administrasi bisa dikatakan sebagai ilmu karena adanya kesinambungan dengan ilmu lain, ilmu pengetahuan tidak lepas kaitannya dengan ilmu-ilmu sosial lainnya. Adapun ilmu sosial yang mempunyai kaitan erat dengan ilmu administrasi adalah ilmu politik, hukum, ekonomi, sejarah, filosofi dan antropologi.

Administrasi muncul dan berkembang akibat adanya kebutuhan manusia untuk bekerjasama guna mencapai tujuan yang tidak dapat dihasilkan secara perorangan. Hal ini berkaitan dengan sifat manusia sehingga dengan keterbatasannya mendorong manusia untuk bekerjasama demi mencapai tujuan yang diinginkan. Administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu dalam arti sempit dan dalam arti luas.

Administrasi dalam arti sempit yang dikemukakan oleh **Handyaningrat** dalam bukunya **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1985:2)** yaitu dari kata *Administrative* (bahasa Belanda), yaitu sebagai berikut.

“Administrasi yaitu kegiatan yang meliputi kegiatan catat mencatat, surat menyurat, pebukuan ringan, ketik-mengketik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*). Jadi tata usaha adalah bagian kecil kegiatan dari pada Admininstrasi.”

Administrasi dalam arti luas dari kata *Administration* (bahasa Inggris) yang kemudian akan dikemukakan menurut para ahli yaitu sebagai berikut.

Gie pada bukunya **Pengantar Administrasi Perkantoran Modern (1991:13)** memberikan definisi yaitu sebagai berikut. **“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasamanya untuk mencapai tujuan tersebut.”**

Tead yang dikutip **Silalahi** pada bukunya **Studi tentang Ilmu Administrasi (2011:9)** memberikan definisi tentang administrasi dalam arti luas yaitu sebagai berikut.

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

Leonard D. White dalam bukunya *Introduction To The Study of Public Administration* yang dikutip oleh **Soewarno Handyaningrat** dalam bukunya **Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen (1981:2)**, memberikan definisi administrasi sebagai berikut. **“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya”**.

Berdasarkan definisi yang dikemukakan di atas maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa administrasi milik semua kalangan dikarenakan administrasi itu sendiri bagian dari kehidupan manusia. Administrasi adalah proses kegiatan

kerjasama sekelompok orang dalam mencapai tujuan yang telah disepakati bersama secara efisien dan efektif.

2.1.2 Ihwal Administrasi Publik

Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut **Atmosudirjo** yang dikutip **Syafiie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:24)**, sebagai berikut : **“Administrasi publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi, dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan.”**

Administrasi publik dapat dikatakan sebagai administrasi yang mengurus urusan yang bersifat kenegaraan untuk mencapai tujuan-tujuan negara.

Gordon yang dikutip **Syafiie** dalam buku **Ilmu Administrasi Publik (2006:25)**, sebagai berikut.

“Administrasi publik dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan legislatif, eksekutif serta pengadilan.”

Objek disiplin Ilmu Administrasi Publik adalah pelayanan publik sehingga utamanya yang dikaji adalah keberadaan berbagai organisasi publik.

Berdasarkan definisi di atas peneliti mengambil kesimpulan bahwa ruang lingkup administrasi publik sangatlah luas, sebegitu luasnya ruang lingkup ilmu

administrasi publik, sehingga dapat pula mencakup ilmu-ilmu sosial lain terutama yang memiliki objek material negara, yaitu nama lain Ilmu Pemerintah, Ilmu Politik, Hukum Tata Negara, dan Ilmu Negara sendiri, serta Ilmu Filsafat yang menjadi sumber keilmuan. Dengan demikian ruang lingkup Ilmu Administrasi Publik dapat diuraikan dalam beberapa bidang, sebagai berikut.

1. Bidang hubungan, pariwisata dan gejala pemerintah yang banyak ditulis para pakar pemerintah,
2. Bidang kekuasaan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Politik,
3. Bidang peraturan perundang-undangan yang banyak ditulis para pakar Ilmu Hukum Tata Negara,
4. Bidang kenegaraan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Negara,
5. Bidang pemikiran hakiki yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Filsafat,
6. Bidang ketatalaksanaan yang banyak ditulis oleh para pakar Ilmu Administrasi Publik.

2.1.3 Ihwal Manajemen

Pelaksanaan Administrasi Publik dapat terwujud apabila terdapat kegiatan aktivitas manajemen, manajemen menjadi salah satu hal yang penting dalam menjalankan suatu organisasi. Manajemen memiliki fungsi optimalisasi penggunaan sumber-sumber dan pelaksanaan tugas-tugas dalam mencapai tujuan organisasional secara efektif dan secara efisien.

Manajemen menurut **Andrew F. Sikula** yang dikutip oleh **Hasibuan (2011:2)** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Dasar, Pengertian dan Masalah**, sebagai berikut :

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

Peneliti beranggapan bahwa masih diperlukannya definisi lain mengenai Manajemen karena dalam definis diatas belum dapat dimengeri dan secara jelas menjelaskan megenai manajemen , yaitu dikemukakan oleh **G.R Terry** dalam **Hasibuan (2011:2)**, sebagai berikut :

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

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti menyimpulkan bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan manajemen harus mempunyai proses demi terciptanya sasaran-sasaran yang telah di tentukan.

Ulbert dalam bukunya **Asas-Asas Manajemen (2002:3)** mengemukakan tentang Manajemen sebagai berikut.

“Manajemen yaitu sebagai kegiatan mendayagunakan sumber-sumber (manusia dan non manusia) dan tugas melalui perencanaan, pengorganisasian, penganturan staf, pemimpin, dan pengontrolan sehingga individu atau kelompok yang bekerjasama dapat bekerja efektif untuk mencapai tujuan organisasi.”

Berdasarkan pendapat Ulbert di atas dapat dilihat bahwa ada beberapa elemen untuk menciptakan sistem manajemen yang baik sehingga organisasi bisa berjalan secara efektif menghasilkan sesuatu yang berarti bagi kehidupan organisasi. Selanjutnya pendapat **Ulbert** diperkuat oleh **Terry** dan **Rue** dalam **Winardi (1996:1)** mengemukakan tentang manajemen adalah **“Suatu proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata.”**

Berdasarkan pendapat diatas , maka peneliti mengambil sebuah gambaran bahwa manajemen adalah merupakan suatu usaha yang berkesinambungan yang dilakukan oleh organisasi yang melibatkan sebuah elemen organisasi termasuk didalamnya pegawai sebagai *front line* dalam menjalankan roda organisasi disertai dengan kemampuan seorang pimpinan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang ada di dalam organisasi melalui pendekatan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian sehingga antara rencana dan tujuan bersifat linier. Menurut pendekatan ini, untuk encapai tujuan organisasi dengan melalui orang lain secara efektif dan efisien, maka pemimpin dituntut untuk melaksanakan fungsi-fungsi manajemen (*Manajemen functions*), atau disebut juga fungsi-fungsi manajerial (*managerial functions*), aktivitas manajemen (*management activity*) kegiatan administratif (*administrative operations*), proses manajemen (*management process*).

Ulbert dalam bukunya **Asas-Asas Manajemen (2002:43)** menjelaskan mengenai fungsi-fungsi manajemen yaitu.

1. Perencanaan

Perencanaan merupakan fungsi yang harus dijalankan oleh pimpinan untuk menentukan tujuan dan tindakan-tindakan yang harus dilakukan, seperti strategi, kebijakan, program dan prosedur, untuk mencapai tujuan tersebut. Bahwa tindakan-tindakan pimpinan didasarkan atas beberapa metode atau logika tertentu dan bukan atas dasar firasat. Rencana sebagai hasil dari proses perencanaan memberi organisasi tujuan-tujuan. Setelah tujuan ditetapkan, maka strategi, kebijakan, program dan prosedur kemudian ditentukan sebagai cara untuk mencapai tujuan tersebut.

2. Pengorganisasian

Pengorganisasian adalah fungsi manajemen yang berfokus pada pengaturan tugas-tugas, pekerjaan, wewenang, peran-peran termasuk koordinasi hubungan-hubungan antar bagian baik secara vertical maupun horizontal dalam struktur organisasi yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Ini berhubungan dengan pembagian kerja dan merancang unit-unit untuk mencapai sasaran-sasaran yang telah direncanakan. Semakin jelas dan terpadu tugas-tugas yang dirancang dalam suatu organisasi akan semakin efektif organisasi itu mencapai tujuannya.

3. Pengisian staf

Pengisian staf adalah proses pengaturan dan pengalokasian sumber daya manusia untuk melaksanakan tugas yang sudah ditetapkan dalam pengorganisasian. Pengisian staf merupakan kegiatan untuk mengisi orang yang tepat untuk melaksanakan tugas-tugas dan pekerjaan yang sudah

ditetapkan dalam struktur organisasi. Keefektifan organisasi sangat bergantung pada kemampuan organisasi tersebut untuk mencapai tujuannya. Pengadaan, seleksi serta orientasi dan penempatan pegawai merupakan kegiatan penting dalam proses pengisian staf.

4. Pemimpinan

Pemimpinan berhubungan dengan aspek interpersonal dari pengelolaan, maka elemen atau fungsi dasar dalam fungsi pimpinan sebagai proses mempengaruhi ialah kepemimpinan, komunikasi, dan motivasi. Fungsi pimpinan sebagai salah satu fungsi manajemen merupakan fungsi atau tugas yang dilakukan manajer untuk membuat orang-orang (melalui siapa pemimpin bekerja) bertindak efektif mencapai tujuan. Jika tindakan dari organisasi-organisasi yang menjadi anggota organisasi efektif maka hal itu akan membuat organisasi menjadi efektif dalam mencapai tujuannya.

5. Pengontrolan

Pengontrolan merupakan fungsi yang dijalankan pimpinan untuk menjamin bahwa organisasi dan tindakan-tindakan anggotanya bergerak ke arah yang sudah ditetapkan. Yang utama dilakukan dalam pengontrolan adalah menetapkan standar kinerja, mengukur kinerja nyata dan membandingkannya dengan standar yang sudah ditentukan. Jika terjadi penyimpangan maka dilakukan tindakan perbaikan. Jadi fungsi pengontrolan membantu menjamin pencapaian tujuan.

2.1.4 Ihwal Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia yaitu merupakan seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengawasi, kegiatan-kegiatan sumber daya manusia atau 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 dapat menunjang aktivitas organisasi atau perusahaan demi mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Definisi Manajemen Sumber Daya Manusia menurut **Manullang (1990:196)**, sebagai berikut. **“Seni dan ilmu pengadaan, pengembangan dan pemanfaatan Sumber Daya Manusia sehingga tujuan organisasi direalisasikan secara daya guna dan adanya kegairahan kerja semua tenaga kerja”**.

Berdasarkan pengertian diatas maka peneliti beranggapan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah bentuk kerja sama untuk mencapai tujuan bersama dengan menjadikan hubungan kerja sebagai acuan untuk mencapai tujuan bersama.

Peneliti menganggap bahwa diperlukan definisi lain mengenai Manajemen Sumber Daya Manusia yaitu menurut **Notoadmodjo (2003:117)** yaitu sebagai berikut. **“Penarikan (rekrutmen), seleksi, pengembangan penggunaan, dan pemeliharaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan individu maupun organisasi.”**

Definisi diatas sangatlah jelas bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia adalah menyangkut ilmu dan seni untuk memperoleh tenaga kerja yang tepat sesuai dengan kebutuhan baik dari segi kuantitas maupun segi kualitas.

Definisi diatas juga dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab Manajemen Sumber Daya Manusia mempunyai peranan penting dalam rangka mendukung pencapaian tujuan organisasi. Hal ini dapat dipahami bahwa semua kegiatan organisasi Dalam mencapai tujuannya tergantung kepada manusia-manusia yang mengelola organisasi tersebut harus dikelola dengan baik sehingga dapat membantu organisasi dalam mencapai tujuan dari organisasi yang telah ditentukan.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi manajerial dan fungsi oprasional. Melalui dua fungsi ini, kegiatan Manajemen Sumber daya Manusia mengusahakan agar tujuan individual, organisasi maupun masyarakat dapat tercapai.

Menurut **Hasibuan (2001:21)** Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia terdiri dari :

1. Fungsi Manajerial

1) Perencanaan (*Planning*)

Perencanaan adalah merencanakan tenaga kerja secara efektif serta efisien agar sesuai dengan kebutuhan organisasi dalam membantu terwujudnya tujuan.

2) Pengorganisasian (*Organizing*)

Pengorganisasian adalah kegiatan untuk mengorganisasi semua karyawan dengan menetapkan pembagian kerja, hubungan kerja, delegasi wewenang, integras dan koordinasi dalam bagan organisasi (*organization chart*). Organisasi hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan. Dengan organisasi yang baik akan membantu tujuan secara efektif.

3) **Pengarahan (*Directing*)**

Pengarahan adalah kegiatan mengarahkan semua karyawan agar mau bekerja efektif serta efisien dalam membantu tercapainya tujuan organisasi, pegawai dan masyarakat. Pengarahan dilakukan pimpinan dengan menugaskan bawahan agar mengerjakan semua tugasnya dengan baik.

4) **Pengendalian (*Controlling*)**

Pengendalian adalah kegiatan mengendalikan semua pegawai, agar menaati peraturan-peraturan organisasi dan bekerja sesuai dengan rencana. Apabila terdapat penyimpangan atau kesalahan, diadakan tindakan perbaikan dan penyempurnaan rencana. Pengendalian pegawai meliputi kehadiran, kedisiplinan, perilaku kerjasama, pelaksanaan pekerjaan dan menjaga situasi lingkungan pekerjaan.

2. **Fungsi Operasional**

1) **Pengadaan (*Procurement*)**

Usaha untuk memperoleh sejumlah tenaga kerja yang dibutuhkan perusahaan, terutama yang berhubungan dengan penentuan kebutuhan tenaga kerja, penarikan, seleksi, orientasi dan penempatan.

2) **Pengembangan (*Development*)**

Usaha untuk meningkatkan keahlian karyawan melalui program pendidikan dan latihan yang tepat agar karyawan atau pegawai dapat melakukan tugasnya dengan baik. Aktivitas ini penting dan akan terus berkembang karena adanya perubahan teknologi, penyesuaian dan meningkatkan kesulitan tugas manajer.

3) **Kompensasi (*Compensation*)**

Fungsi kompensasi diartikan sebagai usaha untuk memberikan balas jasa atau imbalan yang memadai kepada pegawai sesuai dengan kontribusi yang telah disumbangkan kepada perusahaan atau organisasi.

Kesimpulan berdasarkan uraian diatas yaitu fungsi managerial dan fungsi operasional yang masing-masing terdiri dari mengatur, merencanakan, pengorganisasian, memimpin serta mengendalikan manusia yang merupakan aset penting bagi suatu organisasi maupun perusahaan. Sedangkan sebagai fungsi operasional karyawan termasuk pengadaan, pengembangan, kompensasi, integrasi, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja. Intinya pelaksanaan fungsi managerial dan fungsi operasional itu pada dasarnya diarahkan agar disatu pihak kebutuhan

dan kepuasan karyawan dapat dipenuhi dan dilain pihak tujuan perusahaan ataupun organisasi dapat tercapai secara efektif dan efisien.

2.1.3 Ihwal Organisasi Publik

Setiap individu akan berhubungan dengan bermacam-macam orang yang begitu kompleks dan bersangkutan dengan kebutuhan baik dari segi ekonomi, social, rekreasi, pendidikan dan lain sebagainya. Disadari atau tidak, disengaja atau tidak, setiap individu selalu berada, dibesarkan dalam dan menjadi anggota organisasi, berlangsung sejak lahir hingga pada saat meninggal dunia.

Inilah salah satu hakikat hidup manusia yaitu selalu hidup dalam organisasi atau berorganisasi, bukan saja karena manusia tidak mampu hidup sendiri dan berinteraksi dengan manusia lain dalam memenuhi kebutuhannya, melainkan juga karena manusia menghadapi pembatasan, ketidak mampuan fisik dan psikis, pemilikan materi dan waktu dalam usahanya mencapai tujuannya.

Organisasi dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang merupakan wadah atau sarana untuk encapai berbagai tujuan atau sasaran. Organisasi memiliki banyak komponen yang melandasi diantaranya terdapat banyak orang, tata hubungan kerja spesialis pekerjaan dan kesadaran rasional dari anggota sesuai dengan kemampuan dan spesialisasi mereka masing-masing.

James D. Mooney yang dikutip oleh **Syafiie** dalam bukunya **Ilmu Administrasi Publik (2006:51)** mengemukakan bahwa: **“Organisasi adalah segala bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk mencapai suatu tujuan bersama”**.

Dimock yang dikutip oleh **Soewarno** dalam bukunya **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (1995:42-43)** menyatakan bahwa:

“Organisasi adalah perpaduan secara sistematis daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan atau berkaitan membentuk suatu kegiatan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.”

Siagian yang dikutip oleh **Adam I. Indrawijaya** dalam bukunya **Perilaku Organisasi (2009:3)** mengemukakan bahwa :

“Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan bersama dan terkait secara formal dalam suatu ikatan hirarki dimana selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.”

Hasibuan dalam bukunya **Manajemen, Dasar, Pengertian dan Masalah (1996:132)**, dimana beliau menggambarkan organisasi berdasarkan bentuk dan syarat organisasi itu sendiri yaitu sebagai berikut:

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

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti menyimpulkan bahwa organisasi adalah sebuah wadah dimana terdapat kerja sama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama, khususnya tujuan organisasi.

Etizoni yang dikutip **Silalahi** dalam bukunya **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2011:125)** organisasi merupakan pengelompokan orang-orang yang sengaja disusun untuk mencapai tujuan tertentu. Menjelaskan ciri-ciri organisasi sebagai berikut.

1. Adanya pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan dan tanggung jawab komunikasi yang merupakan bentuk-bentuk pembagian yang tidak dilainkan sengaja direncanakan untuk dapat meningkatkan usaha mewujudkan tujuan tertentu.
2. Adanya pengendalian usaha-usaha organisasi serta mengarahkan organisasi mencapai tujuannya, pusat kekuasaan harus juga secara kontinu mengkaji sejauh mana hasil yang telah dicapai organisasi, dan apabila memang diperlukan harus juga menyusun lagi pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi.
3. Penggantian tenaga, dalam hal ini tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana diharapkan, dapat digantikan oleh tenaga lain. Demikian juga organisasi dapat mengkombinasikan lagi anggotanya melalui proses pengalihan maupun promosi.

Syafie dalam bukunya *Ilmu Administrasi Publik* (2006:18) mengemukakan bahwa arti dari publik itu adalah sebagai berikut : **“Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.”**

Berdasarkan pengertian diatas, peneliti beranggapan bahwa jika sekelompok orang yang terdapat didalam suatu organisasi dan memiliki satu frekuensi pemikiran yang sama maka akan terjadi kebiasaan dan menjadi budaya untuk bisa mencapai tujuan bersama dengan berlandaskan nilai-nilai norma.

Organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah (organisasi pemerintah). Menurut **Talizi** organisasi publik adalah **“Organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan sipil.”**

Berdasarkan pengertian tersebut, maka peneliti beranggapan bahwa organisasi adalah suatu wadah untuk bisa melayani masyarakat dengan cara menawarkan sesuatu jasa dan layanan untuk kebutuhan masyarakat.

Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup negara dan mempunyai kewenangan yang absah di bidang politik, administrasi pemerintah, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya dan melayani keperluannya. Sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakkan peraturan.

Berdasarkan definisi diatas penulis berpendapat mengenai ciri-ciri organisasi sektor publik sebagai berikut.

1. Tidak menarik keuntungan finansial.
2. Dimiliki secara kolektif oleh publik.
3. Kepemilikan sumber daya tidak dalam bentuk saham.
4. Keputusan yang terkait kebijakan maupun operasi berdasarkan konsensus

2.1.6 Ihwal Kualitas

Konsepsi kualitas bersifat relative, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan. Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyangang arti relative karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuain 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 relative kebaikan suatu produk atau jasa yang tersendiri atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah ditetapkan. Pada akhirnya 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 ditekan kan melainkan meliputi juga proses, lingkungan dan manusia.

Trilestari (2004) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang harus nya konsisten antara satu dan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk dan proses. Untuk produk jasa pelayanan , ketiga orientasi tersebut dapat menyumbang keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan.

Kotler dalam **Hardiansyah** 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 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 atau melebihi harapan pelanggan maupun konsumen.

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

- 1) **kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan,**
- 2) **kecocokan pemakaian,**
- 3) **perbaikan atau penyempurnaan secara berkelanjutan,**
- 4) **bebas dari kerusakan,**
- 5) **memenuhi 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 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.

Groetsh dan Davis (Tjiptono,1997), mengemukakan bahwa **“Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.”**

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.

Pengertian kualitas lebih luas dikatakan oleh **Davidow & Uttal** (1989) yaitu. **“Merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*)”**

2.1.7 Ihwal Pelayanan

Teori ilmu administrasi Negara mengajarkan bahwa pemerintahan Negara pada hakiktnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat Negara modern sebagai suatu Negara hokum (*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 masyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparaturnya pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut (Siagian,2011)

Pelayanan pada dasarnya merupakan suatu kegiatan yang akan selalu ada pada setiap Negara, pelayanan tidak terlepas dari pengelolaan yang dibebankan kepada pemerintah untuk mengurus urusan Negara beserta isinya, pemerintah

dituntut untuk bisa memberikan pelayan 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 pelayan yang dapat memberikan apa yang masyarakat inginkan.

Menurut *American Marketing Association*, seperti dikutip oleh Cowell (1988) bahwa.

“Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik.”

Gronroos yang dikutip Satibi, *Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan empiric* (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 perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.”

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

Sementara esensi pelayanan yang menyentuh pada kepuasan masyarakat dikemukakan oleh Sampara (2000:6) yang menterjemahkan pelayanan yaitu

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

Pengertian tersebut mencerminkan bahwa produk layanan yang diberikan oleh penyedia layanan tidak saja membutuhkan interaksi secara sinergis, tetapi juga harus mampu menyediakan layanan yang dapat memuaskan pengguna layanan atau masyarakat.

Dilihat dari perspektif administrasi publik, **Sedermayanti** (2009:43) menandakan bahwa. **“Pelayanan mengandung makna melayani jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam segala bidang. Kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi administrasi Negara.”**

Pandangan semacam ini mencerminkan bahwa aparatur sebagai bagian penting dalam menjalankan fungsi administrasi Negara memiliki posisi yang sangat strategis dalam menterjemahkan konsep pelayanan publik, sehingga masyarakat memperoleh bantuan dan kemudahan dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingannya.

Pandangan yang menyentuh kepada institusi public, dikemukakan oleh **Sinambela** (2006:5) yang menterjemahkan pelayanan publik sebagai berikut.

“Pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan dan menawarkan kepuasan meskipun tidak terikat.”

Pendapat tersebut dapat dipahami bahwa pelayanan publik esensi nya tidak hanya melakukan proses pelayanan semata, tetapi juga tercermin adanya kepuasan bagi pihak-pihak atau masyarakat yang dilayani.

Bagi institusi publik (pemerintah) kondisi tersebut menjadi sangat penting untuk dicermati, karena pelayanan publik merupakan salah satu *leading sector* bagi pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Manakala pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah tidak atau kurang memberikan kepuasan pada masyarakat yang dilayani, maka pemerintah cenderung akan menghadapi ketidakpercayaan dari masyarakat atas layanan yang diberikan tersebut.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (**Rasyid,2000**).

Pelayanan publik (*Public service*) oleh birokrasi publik adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi Negara. Pelayanan publik oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterkan masyarakat dari suatu Negara.

1. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan kedalam dua kategori utama yaitu: pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. **Mahmudi** (2005) yang dikutip dalam **Hadyadiningrat** menjelaskan sebagai berikut.

- 1) Pelayanan Kebutuhan Dasar, Pelayanan kebutuhan dasar harus diberikan oleh pemerintah meliputi: kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan-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 modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu perbaikan layanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*).

Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan memiliki keterkaitan erat dengan kesejahteraan. Keterkaitan tingkat kesehatan dengan kemiskinan dapat dilihat pada siklus lingkaran seta kemiskinan (*the vicious circle of poverty*). Dalam suatu lingkaran seta kemiskinan tersebut, dapat tiga poros utama yang menyebabkan seseorang menjadi miskin, yaitu: 1)

rendahnya tingkat kesehatan; 2) rendahnya pendapatan; 3) rendahnya tingkat pendidikan.

(2) Pendidikan Dasar

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian terhadap pendidikan masyarakatnya.

Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan karena pendidikan merupakan salah satu komponen utama dalam lingkaran setan kemiskinan sebagaimana yang telah digambarkan diatas. Oleh karena itu, untuk memotong lingkaran setan kemiskinan salah satu caranya adalah melalui perbaikan kualitas pelayanan pendidikan.

(3) 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, garam beryodium, tepung terigu, sayur mayor, 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.

- 2) Pelayanan Umum, Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu: pelayanan administratif, pelayanan barang dan pelayanan jasa.

- (1) Pelayanan Administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik misalnya: pembuatan kartu tanda penduduk (KTP), sertifikat tanah, akta kelahiran, akta kematian, buku pemilik kendaraan bermotor (BPKB), 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, drainase,

jalan dan trotoar, penanggulangan bencana: banjir, gempa bumi, gunung meletus, dan kebakaran, pelayanan social (*social security*/asuransi atau jaminan social).

2. Asas-Asas Pelayanan Publik

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Ratminto dan **Winarsih** (2005:19-20) mengemukakan asas-asas pelayanan publik yang harus dipahami oleh pemberi maupun penerima pelayanan sebagai berikut.

- 1) **Transparansi, artinya terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.**
- 2) **Akuntabilitas, mengasung arti dapat dipertanggung jawaban sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan.**
- 3) **Kondisional, artinya sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.**
- 4) **Partisipatif, artinya mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.**
- 5) **Kesamaan hak, artinya tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.**
- 6) **Keseimbangan hak dan kewajiban, artinya pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.**

Sementara dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, pasal 4 dijelaskan bahwa asas-asas pelayanan publik setidaknya meliputi.

- 1) Kepentingan umum
- 2) Kepastian hukum
- 3) Kesamaan hak
- 4) Keseimbangan hak dan kewajiban
- 5) Keprofesionalan
- 6) Partisipatif
- 7) Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- 8) Keterbukaan
- 9) Akuntabilitas
- 10) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- 11) Ketepatan waktu
- 12) Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

3. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Buruknya citra pelayanan publik biasanya juga bersentuhan dengan prinsip pelayanan publik yang tidak bisa diterjemahkan oleh pemangku dan penyelenggara pelayanan secara optimal. Kelemahan atau ketidak mampuan inilah yang kemudian berimplikasi kepada rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Sejalan dengan hal ini, **Mahmudi** (2005:219) yang dikutip oleh **Satibi**, mengemukakan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagai berikut.

- 1) **Kesederhanaan prosedur**
- 2) **Kejelasan**
- 3) **Kepastian waktu**
- 4) **Akurasi produk pelayanan publik**
- 5) **Kelengkapan sarana dan prasarana**
- 6) **Keamanan**

- 7) **Tanggungjawab**
- 8) **Kemudahan akses**
- 9) **Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan**
- 10) **Kenyamanan**

4. Standar Pelayanan Publik

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan.

Standar pelayanan publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi.

- 1) Prosedur pelayanan
- 2) Waktu penyelesaian
- 3) Biaya pelayanan
- 4) Produk pelayanan
- 5) Sarana dan prasarana
- 6) Kompetensi petugas pelayanan.

2.1.8 Ihwal 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 menilai 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.

Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka.

Ibrahim yang dikutip **Hardiansyah**, *Kualitas Pelayanan Publik* (2011:40) mendefinisikan 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 public tersebut.”

Selain definisi diatas adapun definisi kualitas pelayanan yang dikemukakan **Tjiptono (2007)** dalam Jurnal penelitian yang ditulis oleh **Januar Efendi Panjaitan dan Ai Lili Yulianti** dengan judul **Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Pelanggan Pada Jne Cabang Bandung (2016:266 Vol 11 No 2)**, yaitu.

“Kualitas pelayanan dapat diukur dengan lima dimensi sesuai dengan urutan derajat kepentingan relatifnya, yaitu keandalan, jaminan, bukti fisik, empati dan daya tanggap. Pelayanan yang berkualitas berperan penting dalam membentuk kepuasan konsumen, selain itu juga erat kaitannya dalam menciptakan keuntungan bagi perusahaan. Semakin berkualitas pelayanan yang diberikan oleh perusahaan maka kepuasan yang dirasakan oleh pelanggan akan semakin tinggi”.

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 publik tersebut.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut **Zeithaml et. al. (1990)** yang dikutip **Hardiansyah** mengatakan bahwa.

“SERVQUAL merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari perspsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas pelayanan.”

Selanjutnya, **Zeithaml et. al. (1990)** menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *perceived service*. *expected service* dan *perceived service* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi. Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut kemudian **Zeithaml et. al. (1990)** menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi *SERVQUAL* (kualitas pelayanan) sebagai berikut. 1) *Tangibles*, 2) *Reliability*, 3) *Responsiveness*, 4) *Assurance*, 5) *Empathy*.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga Negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas

pelayanan yang mereka terima, adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari penggunaan pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya, kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya. Selain itu, **Zeithaml et. al.** (1990) mengatakan bahwa ada empat jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut.

- 1. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat**
- 2. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat**

3. **Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri**
4. **Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan**

1. Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan

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

Umumnya yang sering muncul di mata publik adalah pelayanan yang diberikan para petugas pelayanan. Petugas pelayanan merupakan ujung tombak terdepan yang berhadapan langsung dengan publik. Itu sebabnya, sebagai petugas terdepan harus memiliki profesionalisme. Dengan demikian, untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak bisa dihindari, bahkan menjadi tolak ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Menurut **Zeithaml et. al.** (1990), kualitas pelayanan dapat diukur dari lima dimensi, yaitu: *Tangible* (berwujud), *Reliability* (kehandalan), *Responsiveness* (ketanggapan), *Assurance* (jaminan), dan *Empathy* (empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut.

- 1) **Dimensi *Tangible* (berwujud), terdiri atas indikator :**
 - (1) **Penampilan petugas/aparatur dalam melayani**
 - (2) **Kenyamanan tempat melakukan pelayanan**
 - (3) **Kemudahan dalam proses pelayanan**
 - (4) **Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan**
 - (5) **Kemudahan akses penerima layanan dalam mendapatkan pelayanan**

- (6) Penggunaan alat bantu dalam pelayanan
- 2) Dimensi *Reliability* (kehandalan), terdiri atas indikator :
 - (1) Kecermataan petugas dalam melayani penerima layanan
 - (2) Memiliki standar pelayanan yang jelas
 - (3) Kemampuan petugas/apratur menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
 - (4) Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
- 3) Dimensi *Responsiviness* (repspon/ketanggapan), terdiri atas indikator :
 - (1) Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
 - (2) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
 - (3) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
 - (4) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
 - (5) Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
 - (6) Semua keluhan penerima pelayanan direspon oleh petugas
- 4) Dimensi *Assurance* (jaminan), terdiri atas indikator :
 - (1) Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
 - (2) Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
 - (3) Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
 - (4) Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
- 5) Dimensi *Empathy* (empati), terdiri atas indikator :
 - (1) Mendahulukan kepentingan penerima layanan
 - (2) Petugas melayani dengan sikap ramah
 - (3) Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)
 - (4) Petugas melayani dan menghargai setiap penerima layanan

2.2 Kerangka Pemikiran

Berkaitan dengan penelitian ini yang mempunyai judul Kualitas Pelayanan Puskesmas Kabupaten Bandung (Studi Komparatif Puskesmas Baleendah dan Puskesmas Dayeuhkolot), dalam mempermudah pemecahan masalah dalam suatu

penelitian diperlukan dasar pemikiran, tolak ukur atau landasan penelitian yang disintesis dari fakta-fakta, observasi ataupun telah kepustakaan. Peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai dengan teori-teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus penelitian., sebagai dasar dan pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Masalah-masalah yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti akan menyebutkan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran. Berikut ini peneliti akan menyebutkan pengertian.

Zeithaml et. al. (1990) yang dikutip oleh **Hardiansyah**, mengemukakan untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparat pemerintah, perlu ada kriteri yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak, maka berkenaan dengan hal tersebut **Zeithaml et. al. (1990)** mengatakan bahwa.

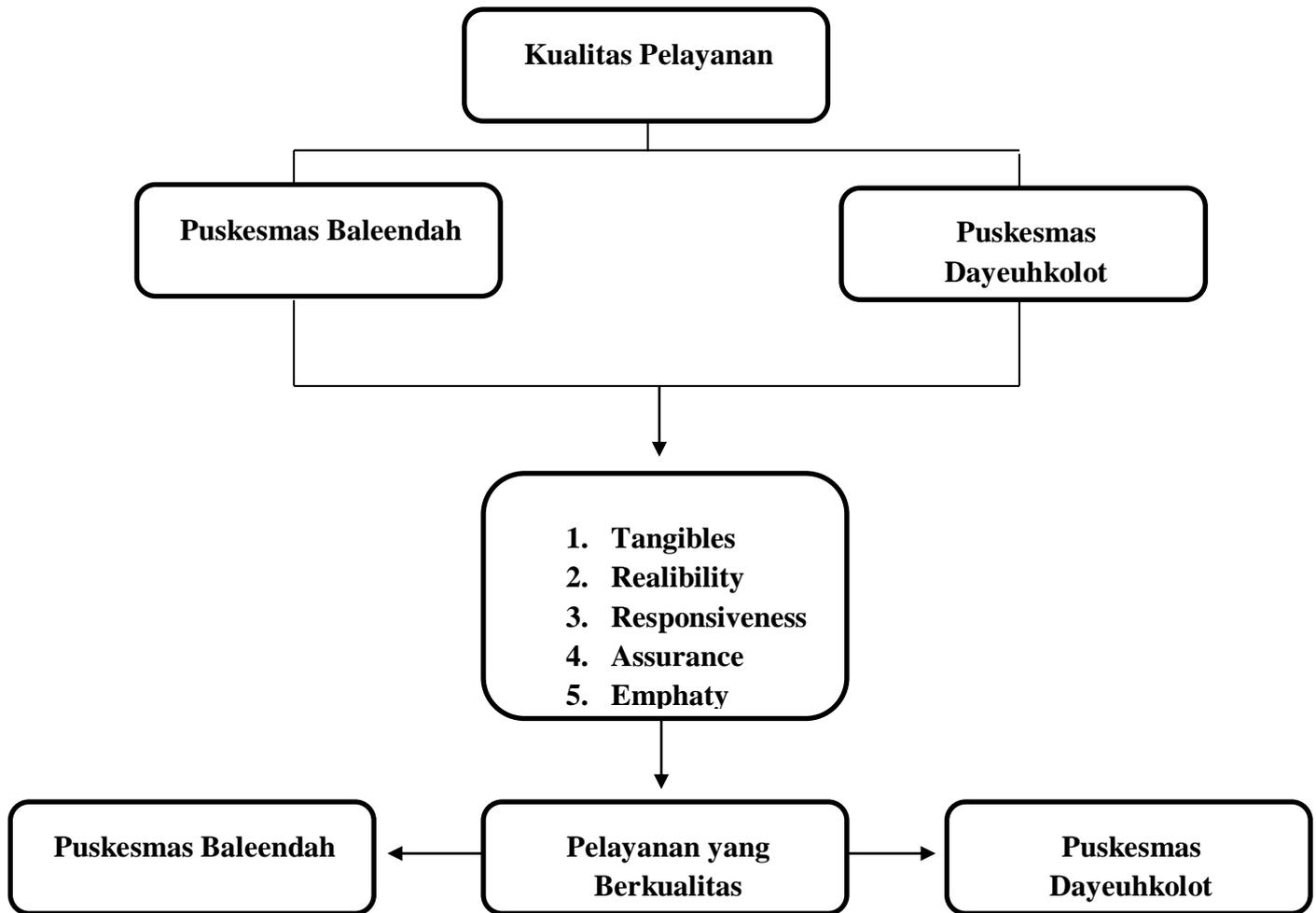
“SERVQUAL (Service Quality) merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang “sangat baik”. Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk meningkatkan kualitas pelayanan.”

Selanjutnya, **Zeithaml et. al. (1990)** menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *perceived service*. *Expected service* dan *perceived* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut,

kemudian **Zeithaml et. al. (1990)** menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi SERVQUAL sebagai berikut

1. ***Tangibles*** (berwujud), yaitu fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. ***Realibility*** (kehandalan), yaitu kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. ***Responsiveness*** (tanggap), yaitu kemauan untuk membantu penerima layanan bertanggung jawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan.
4. ***Assurance*** (jaminan), yaitu kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki oleh para staf, bebas dari bahaya, resiko dan keragu-raguan.
5. ***Emphaty*** (empati), yaitu kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan pelanggan.

Berdasarkan konsep di atas, guna mempermudah peneliti dalam pemecahan masalah yang akan dibahas dalam penelitian yang dilakukan, maka peneliti menggunakan pendapat ahli tersebut sebagai dasar pemikiran, tolak ukur atau landasan dalam penelitian mengenai perbandingan kualitas pelayanan rawat jalan Puskesmas Baleendah dan Puskesmas Dayeuhkolot, dan untuk lebih jelas lagi dalam menjelaskan kerangka pemikiran yang peneliti ambil akan dijelaskan melalui gambar 2.1 sebagai berikut



Gambar 2.1
Paraadigma Penelitian Kualitas Pelayanan Rawat Jalan Poli Umum
Puskesmas Kabupaten Bandung

2.3 Hipotesis Penelitian

Dalam sebuah penulisan diperlukan adanya hipotesis. Hipotesis merupakan dugaan yang mungkin benar atau salah. Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah : **Ada**

Perbandingan Kualitas Pelayanan Rawat Jalan Antara Puskesmas Baleendah dan Puskesmas Dayeuhkolot.

Berdasarkan hipotesis tersebut, maka peneliti akan mengemukakan hipotesis statistik sebagai berikut :

1. $H_0 : \mu_A = \mu_B$, Kualitas pelayanan Puskesmas Baleendah = Kualitas pelayanan Puskesmas Dayeuhkolot, artinya tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara rata-rata kualitas pelayanan Puskesmas Baleendah dengan Puskesmas Dayeuhkolot
2. $H_1 : \mu_A \neq \mu_B$, Kualitas pelayanan Puskesmas Baleendah \neq Kualitas pelayanan Puskesmas Dayeuhkolot, artinya terdapat perbedaan yang signifikan antara rata-rata kualitas pelayanan Puskesmas Baleendah dengan Puskesmas Dayeuhkolot.