

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Konsep Administrasi, Organisasi, dan Manajemen

1) Pengertian Administrasi

(1) Administrasi dalam Arti Sempit

Handayani dalam bukunya **Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen (2002:2)** sebagai berikut: Administrasi secara sempit berasal dari kata *Administratie* (bahasa Belanda) yaitu meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).

(2) Administrasi dalam Arti Luas

Pengertian Administrasi secara luas menurut **Siagian** yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2013:3)** mengatakan: “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerjasama demi tercapainya tujuan yang di tentukan sebelumnya.”

Gie yang dikutip oleh **Pasolong** dalam bukunya **Teori Administrasi Publik (2013:3)** mengatakan bahwa: “Administrasi adalah serangkaian kegiatan terhadap pekerjaan yang dilakukan sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.”

2) Pengertian Administrasi Publik

Pengertian Administrasi Publik menurut para ahli yang dikutip oleh **Kencana** 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.

Rosenbloom dalam bukunya **Pasilog Teori Administrasi Publik (2008:7)** sebagai berikut:

Administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legislative, eksekutif dan yudikatif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian.

Administrasi publik sebagai anak ilmu administrasi dikemukakan oleh **Pfiffner** dan **Prethus** yang dikutip oleh **Sodikin** dalam bukunya **Reposisi Administrasi Negara (2015: 5)** bahwa:

“Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by representative political bodies”. (Administrasi publik meliputi pelaksanaan kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan politik)
Pendapat lainnya mengenai administrasi publik disampaikan oleh

Nigro dan **Nigro** dalam **Sodikin** dalam bukunya **Reposisi Administrasi Negara (2015: 5)** bahwa:

- (1) *Public administration is cooperative group effort in public setting*
- (2) *Public administration cover all three branches (excecutive, legislative, judicative)*
- (3) *Public administration has an important role formulating of public policy and this a part the political process, public*

- administration is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.*
- (4) *Public administration is different in significant ways from private administration.* (a) Administrasi publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan b) Administrasi publik meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, yudikatif c) Administrasi publik memiliki peranan penting dalam perumusan kebijakan negara dan karenanya merupakan bagian dari proses politik, administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan individu dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat d) administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi privat)

3) Pengertian Organisasi

Memahami konsep organisasi publik secara utuh, perlu memahami definisi dan teori organisasi, banyak ahli yang telah mendefinisikan organisasi, berikut merupakan definisi organisasi menurut **Siagian** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam bukunya **Studi Ilmu Administrasi Negara (2011:124)** mengatakan bahwa:

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

Waldo yang dikutip oleh **Silalahi** dalam bukunya **Studi Ilmu Administrasi Negara (2011:124)** mengatakan bahwa: “Organisasi adalah struktur hubungan-hubungan diantara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi.”

Pengertian yang disebutkan **Weber** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam bukunya **Studi Ilmu Administrasi Negara (2011:124)** mengatakan bahwa “Organisasi merupakan tata hubungan sosial, dimana setiap individu yang melakukan kerja sama melakukan proses interaksi dengan individual lainnya.”

Silalahi dalam bukunya **Studi tentang Ilmu Administrasi (2013: 125)** menjabarkan karakteristik organisasi, diantaranya:

- (1) Kolektivitas sekelompok orang yang bekerja sama, atas dasar
- (2) Proses interaksi hubungan kerja, berdasarkan
- (3) Pembagian kerja, yang ditentukan oleh
- (4) Otoritas yang tersusun secara hirarkis, dalam
- (5) Strukturisasi fungsi dan peranan, untuk mencapai
- (6) Tujuan.

4) Pengertian Manajemen

Mariane dalam bukunya yang berjudul **Azas-Azas Manajemen (2018:2)** mengatakan manajemen adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh seorang manajer atau pemimpin dengan menggunakan sumber-sumber yang dibutuhkan dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Hasibuan yang dikutip **Mariane** dalam bukunya yang berjudul **Azas-Azas Manajemen (2018:3)** mendefinisikan bahwa : “Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber – sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu.”

Stoner yang dikutip **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:2)** mengatakan manajemen sebagai “proses, perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.”

Siagian yang dikutip **Silalahi** dalam bukunya **Studi tentang Ilmu Administrasi (2013: 136-137)**, mengemukakan bahwa “Manajemen dapat didefinisikan sebagai kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh sesuatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”.

Manajemen sebagai suatu ilmu yang berkaitan erat dengan kegiatan mengatur organisasi beserta segala aspek didalamnya memiliki prinsip-prinsip yang jelas yang dijadikan sebagai dasar dari setiap kegiatan yang dilakukan dalam manajemen. **Fayol** yang dikutip **Silalahi**, dalam **Studi tentang Ilmu Administrasi (2011:59)**, mengemukakan prinsip-prinsip dari manajemen, yaitu:

- (1) *Devison of work*
Pembagian kerja berdasarkan spesialisasi menjadikan buruh kegiatan-kegiatan buruh dapat diarahkan pada efisiensi.
- (2) *Authority and Responbility*
Kekuasaan adalah merupakan alat untuk melakukan perintah dan kekuatan untuk dituruti secara tepat.
- (3) *Discipline*
Disiplin benar-benar penting untuk menjalankan perusahaan dan tanpa disiplin perusahaan tidak akan berhasil.
- (4) *Unity of command*
Kesatuan komando atau perintah menjadikan setiap pekerja menerima perintah dari satu orang yaitu dari atasannya langsung.

- (5) *Unity of direction*
Kesatuan arah menunjukkan satu instruksi dan satu rencana dari suatu kelompok yang mempunyai tujuan yang sama.
- (6) *Subordination of individual to general interest*
Kepentingan individu harus ditempatkan dibawah kepentingan organisasi secara umum.
- (7) *Ramuneration*
Pemberian imbalan atau kompensasi bagi bawahan atau pimpinan memerlukan keadilan sesuai dengan kompensasi pekerjaan yang dilakukan.
- (8) *Centralization*
Sentralisasi adalah sangat penting bagi organisasi dan merupakan konsekuensi dalam suatu organisasi.
- (9) *Scalar chain atau hirarchy*
Mata rantai adalah hubungan dari tingkat kekuasaan paling atas hingga paling bawah secara hirarkis atau berjenjang.
- (10) *Order*
Keteraturan dalam menempatkan individu-individu pada tempat atau posisi yang sesuai akan lebih akrab dengan pekerjaannya.
- (11) *Equity*
Persamaan menunjukkan rasa keadilan dalam organisasi
- (12) *Stability of tenure*
Stabilitas jabatan atau pekerjaan merupakan stabilitas seseorang melakukan pekerjaan atau tugasnya.
- (13) *Initiative*
Inisiatif artinya, bawahan diberi kebebasan memikirkan dan memberi pendapat tentang pekerjaannya, bahkan juga menilai hasil kerjanya.
- (14) *Esprit de corps*
Prinsip esprit de corps (rasa kebanggaan korps) menekankan perlunya “team work” dan hubungan antar individu serta semangat persatuan yang mendorong rasa bersatu dalam organisasi.

Fungsi manajemen menggambarkan tentang apa saja kegiatan yang dilakukan dalam proses mengelola suatu organisasi. Dalam hal ini Terry dalam Sukarna (2011: 10) membagi empat fungsi dasar manajemen yang disingkat POAC terdiri dari *Planning, Organizing, Actuating* dan *Controlling*.

(1) *Planning* (Perencanaan)

Perencanaan sebagai suatu penyusunan kegiatan yang akan dilakukan dimasa yang akan datang oleh **Terry** dalam **Sukarna (2011: 10)** lebih jelasnya menerangkan sebagai berikut:

“Planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation to proposed of proposed activation believed necessary to achieve desired result”. (Perencanaan adalah pemilihan fakta dan penghubungan fakta-fakta serta pembuatan dan penggunaan perkiraan-perkiraan atau asumsi-asumsi untuk masa yang akan datang dengan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan).

(2) Organizing (Pengorganisasian)

Pengorganisasian dapat dikatakan sebagai suatu kegiatan membagi tugas untuk upaya pencapaian tujuan yang dijelaskan secara lebih terperinci oleh **Terry** dalam **Sukarna (2011: 38)** bahwa:

“Organizing is the determining, grouping and arranging of the various activities needed necessary for the attainment of the objectives, the assigning of the people to these activities, the providing of suitable physical factors of environment and the indicating of the relative authority delegated to each respective activity”. (Pengorganisasian ialah penentuan, pengelompokan, dan penyusunan macam-macam kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan, penempatan orang-orang (pegawai), terhadap kegiatan-kegiatan ini, penyediaan faktor-faktor fisik yang cocok bagi keperluan kerja dan penunjukkan hubungan wewenang, yang dilimpahkan terhadap setiap orang dalam hubungannya dengan pelaksanaan setiap kegiatan yang diharapkan).

(3) Actuating (Penggerakan)

Penggerakan merupakan kegiatan memberikan perintah kepada anggota dalam suatu kelompok yang telah melakukan pembagian tugas sebelumnya, adapun menurut **Terry** dalam **Sukarna (2011: 82)** mengatakan bahwa:

“Actuating is setting all members of the group to want to achieve and to strike to achieve the objective willingly and keeping with the managerial planning and organizing efforts”. (Penggerakan adalah mengatur semua anggota kelompok supaya berkehendak dan berusaha keras dan mencapai tujuan dengan sukarela dan sesuai dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian dari pihak pimpinan).

(4) Controlling (Pengawasan)

Pengawasan biasa dilakukan oleh pemimpin dalam suatu organisasi, dilakukan untuk mencegah adanya kesalahan dalam pelaksanaan tugas oleh anggota dalam upaya pencapaian tujuan yang maksimal. Menurut **Terry** dalam **Sukarna (2011: 110)** mengemukakan bahwa Controlling, adalah sebagai berikut:

“Controlling can be defined as the process of determining what is to accomplished, that is the standard, what is being accomplished. That is the performance, evaluating the performance, and if the necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is conformity with the standard”. (Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standard, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan, dan bilaman perlu melakukan perbaikan-perbaikan, sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standard (ukuran).

5) Pengertian Manajemen Publik

Overman yang dikutip **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:12)** mengatakan bahwa manajemen publik yaitu: “suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen, seperti

planning, organizing, dan controlling satu sisi, dengan sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi dan politik disisi lain.”

2.1.2 Konsep Implementasi Kebijakan

1) Pengertian Implementasi

Implementasi kebijakan sangatlah berpengaruh terhadap kualitas pelayanan suatu organisasi, maka dari itu implementasi kebijakan akan menentukan sejauh mana kualitas pelayanan organisasi dapat dilakukan.

Pengertian Implementasi Menurut **Van Metter** dan **Van Horn** yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya **Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (2004:65)** adalah :

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu pejabat-pejabat dan kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”

2) Pengertian Kebijakan

Pemerintah sebagai organisasi publik dan administrator publik dalam kegiatannya mempunyai tanggungjawab kepada publiknya, dalam pelaksanaan kegiatan tersebut pemerintah dituntut untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan permasalahan-permasalahan di masyarakat. Pelaksanaan tanggung jawab tersebut, administrator publik sebagai perumus kebijakan harus dapat menghubungkan antara kepentingan publik dengan perumusan

kebijakan tersebut. Pengertian kebijakan menurut **Carl Friedrich** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:16)**, adalah:

“Serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan), kemungkinan-kemungkinan dan kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.”

3) Pengertian Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan merupakan dokumen belaka, oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan, seperti yang dikemukakan oleh **Van Metter** dan **Van Horn** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:128)** mengemukakan bahwa :

“Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.”

Grindle yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:129)** mengemukakan bahwa:

“Pengukuran keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada *action* program dari *individual projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”

Daniel Mazmanian dan **Paul Sabatier** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:128)**, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Pelaksana keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan-tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Lester dan **Stewart Jr** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:129)**, mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut : “Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.”

4) Faktor – faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Gunn yang dikutip oleh **Wahab** dalam bukunya **Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (1997:61)** telah membagi pengertian kegagalan kebijakan dalam dua kategori yaitu:

1. *Non implementation* (Tidak terimplementasikan), mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau kemungkinan permasalahan yang digarap diluar jangkauan kemampuannya, sehingga betapapun gigihnya usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sulit untuk dipenuhi.

2. *Unsuccessful implementation*, dimana implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Berkaitan dengan masalah implementasi kebijakan pemerintah tersebut, untuk menggambarkan kerumitan dalam proses implementasi dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli kebijakan **Bardach** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:129)** sebagai berikut :

“Cukup sulit untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dengan kata - kata dan slogan- slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka di anggap klien.”

5) Dimensi-dimensi Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya tercapainya tujuan.

Van Meter dan **Van Horn** mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:133)** sebagai berikut:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
2. Sumber Daya Kebijakan

3. Karakteristik Agen Pelaksana
4. Sikap/ Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana
5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

Dimensi Dasar-dasar kebijakan publik **Van Meter** dan **Van Horn** yang dikutip oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:133)** tersebut untuk lebih jelasnya akan peneliti uraikan secara terperinci sebagai berikut :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan, maksudnya keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur jika dan hanya ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
2. Sumber Daya Kebijakan, maksudnya keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu proses keberhasilan implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka keberhasilan kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan.
3. Karakteristik Agen Pelaksana, maksudnya pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena keberhasilan kebijakan banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksanaannya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana.
4. Sikap/Kecenderungan para Pelaksana, maksudnya sikap penerimaan atau sikap penolakan dari agen pelaksana akan banyak mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi masyarakat setempat yang mengenal permasalahan yang dirasakan,

- melainkan dari para implementor pelaksanaan kebijakan “dari atas” (top down) yang tidak mengetahui permasalahannya.
5. Komunikasi Antar Organisasi Terkait, maksudnya koordinasi komunikasi sangat diperlukan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi agar tidak terjadi miss *communication* antara sesama pelaksana. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu juga sebaliknya.
 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik, maksudnya sejauhmana lingkungan eksternal ikut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi kegagalan dari kinerja implementasi kebijakan itu sendiri.

2.1.3 Konsep Kualitas Pelayanan

1) Pengertian Kualitas

Pelayanan yang berkualitas memang menjadi suatu kewajiban pemerintah terhadap masyarakat, karena masyarakat dari segi penyelenggara pelayanan publik sebagai konsumen. Memberikan pelayanan yang baik dan menjangkau seluruh masyarakat yang membutuhkan pelayanan yakni merupakan tugas pemerintah dalam memberikan pelayanan yang optimal dan sesuai apa yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Peneliti akan mengemukakan pengertian kualitas menurut **Davis** yang dikutip oleh **Tjiptono** dalam bukunya **Manajemen Jasa (2011:51)** sebagai berikut: “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.”

Tjiptono yang dikutip oleh **Hardiansyah** dalam bukunya **Kualitas Pelayanan Publik (2018:54)** adalah sebagai berikut:

1. Kesesuaian dengan prasyarat
2. Kecocokan untuk pemakaian
3. Perbaikan berkelanjutan
4. Bebas dari kerusakan atau cacat
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat
6. Melakukan segala sesuatu secara benar
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan

2) Pengertian Pelayanan

Setelah memahami pengertian kualitas, maka selanjutnya harus dipahami pengertian tentang pelayanan. Pengertian pelayanan menurut **Moenir** dalam bukunya **Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia (2004:6)** adalah sebagai berikut: Pelayanan merupakan aktivitas atau manfaat yang ditawarkan oleh organisasi-organisasi atau perorangan kepada konsumen yang dalam bisnis sering disebut *Costumer* (yang dilayani), yang bersifat tidak terwujud atau tidak dimiliki.

Wirijadinata dalam bukunya **Manajemen Kualitas Pelayanan (1996:3)** sebagai berikut:

Aspek penerima layanan maka pelayanan bisa diartikan sebagai rasa menyenangkan atau tidak menyenangkan yang diakhiri sebagai akibat presentase layanan yang diterima, sedangkan dari aspek pemberi layanan diartikan sebagai usaha atau aktivitas yang dilakukan untuk memuaskan kebutuhan yang dilayani.

Gronroos yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:27)** sebagai berikut:

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

Mahmudi yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:44)** sebagai berikut: “Ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi layanan (pemerintah) dan atau pengguna layannya (masyarakat).”

Adapun standar pelayanan publik yang harus diterapkan dalam setiap proses pelayanan menurut **Mahmudi** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:44)** sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan. Dalam hal ini harus ditetapkannya standar pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk prosedur pengaduan.
2. Waktu penyelesaian. Hal ini mengandung arti bahwa harus ditetapkan standar waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak saat pengajuanpermohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan
3. Biaya pelayanan. Dalam konteks ini harus ditetapkan standar biaya atau tarif pelayanan, termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan. Hendaknya setiap kenaikan tariff atau biaya pelayanan diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan.
4. Produk pelayanan. Dalam hal ini harus ditetapkan standar produk (hasil) pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan harga pelayanan yang telah dibayarkan oleh masyarakat, mereka akan mendapatkan pelayanann berupa apa saja produk pelayanan ini harus distandarkan.
5. Sarana dan prasarana. Dalam konteks ini, harus ditetapkan standar sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan. Perlu ditetapkan pula standar kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

Penyelenggaraan pelayanan terkadang kurang memperhatikan asas-asas pelayanan publik yang semestinya juga menjadi pedoman bagi mereka dalam menjalankan proses pelayanan publik. Dalam konteks tersebut, **Ratminti dan Winarsih** yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:44)** sebagai berikut:

1. Transparansi, artinya terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, artinya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, artinya sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima 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.

3) Pengertian Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan lebih menekankan pada aspek kepuasan pelanggan/masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh **Wyckof** yang dikutip oleh **Tjiptono** dalam bukunya yang berjudul **Manajemen Jasa (2005:51)** sebagai berikut: “Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan

pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.”

Ibrahim yang dikutip **Hardiansyah** dalam buku **Kualitas Pelayanan Publik (2018:55)** mengatakan bahwa: “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.”

Sampara yang dikutip oleh **Hardiansyah (2018:55)** dalam buku **Kualitas Pelayanan Publik** mengatakan bahwa: “Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan.”

Zeithaml yang dikutip oleh **Hardiansyah (2018:55)** dalam buku **Kualitas Pelayanan Publik** mengatakan bahwa:

“Kualitas pelayanan 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.”

4) Faktor – faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan

Dwiyanto yang dikutip oleh **Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik dalam Perspektif Teoritik dan Empirik (2012:49)** mengemukakan sebagai berikut:

“Faktor internal dan faktor eksternal organisasi. Faktor internal organisasi meliputi kewenangan diskresi, sikap yang berorientasi terhadap perubahan, budaya organisasi, etika organisasi, sistem

intensif maupun semangat kerjasama. Sedangkan faktor eksternal organisasi meliputi budaya politik, dinamika dan perkembangan politik, pengelolaan konflik lokal, kondisi sosial ekonomi, dan kontrol yang dilakukan oleh masyarakat serta organisasi terkait.”

5) Prinsip Pelayanan Publik

Prinsip Pelayanan Publik diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.

- (1) Kesederhaan
Tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
- (2) Kejelasan
Persyaratan teknis dan administrative, unit bekerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memnberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/sengketa, rincian dan tata cara pembayaran.
- (3) Kepastian Waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- (4) Akurasi
Produk dapat diterima dengan benar, tepat dan sah
- (5) Keamanan
Proses dan produk memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- (6) Tanggung Jawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggara pelayanan dan penyelesaian persoalan.
- (7) Kelengkapan Sarana Prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja , peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk teknologi telekomunikasi dan informatika.
- (8) Kemudahan Akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai , mudah dijangkau oleh masyarakat.
- (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, lingkungan yang indah dan

sehat serta fasilitas pendukung seperti parkir, toilet, tempat ibadah dll.

6) Dimensi – dimensi yang dapat mempengaruhi Kualitas Pelayanan

Dimensi yang menentukan berhasil atau tidaknya kualitas pelayanan menurut **Zeithaml** yang dikutip oleh **Hardiansyah** dalam bukunya **Kualitas Pelayanan Pulik (2018:63)** mengemukakan terdapat lima dimensi pokok dalam menentukan kualitas pelayanan sebagai berikut :

1. *Tangibles* (Berwujud)
2. *Reliability* (Kehandalan)
3. *Responsiveness* (Respon/Ketanggapan)
4. *Assurance* (Jaminan)
5. *Empathy* (Empati)

Dimensi yang dapat menentukan keberhasilan dalam kualitas pelayanan menurut **Zeithaml** yang dikutip oleh **Hardiansyah** dalam bukunya **Kualitas Pelayanan Pulik (2018:73)** untuk lebih jelasnya akan peneliti uraikan secara terperinci sebagai berikut :

1. *Tangibles* (Berwujud), kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parkir, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.
2. *Reliability* (Kehandalan), yaitu kemampuan dalam kehandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan secara tepat waktu.

3. *Responsiveness* (Ketanggapan), adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak sesuai dengan kebutuhan. *Responsiveness* juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.
4. *Assurance* (Jaminan), yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Empathy* (Empati), adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan atau memiliki sikap tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

2.1.4 Keterkaitan antara Implementasi Kebijakan Terhadap Kualitas Pelayanan di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Puskesmas Kota Bandung

Implementasi kebijakan sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan dalam menentukan berhasil atau tidaknya dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam kebijakan sebelumnya. Pentingnya pelaksanaan kebijakan dapat kita lihat dari fungsi pelaksanaan kebijakan itu sendiri untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan terjadinya tujuan-tujuan dan sasaran yang telah ditentukan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam membuat kebijakan.

Implementasi kebijakan dengan kualitas pelayanan memiliki keterkaitan, dimana pemberian pelayanan merupakan upaya pemenuhan kebutuhan

masyarakat dalam rangka pelaksanaan kebijakan oleh para pegawai atau petugas pelayanan di UPT Puskesmas Pasundan Kota Bandung.

Implementasi kebijakan publik berkaitan pula dengan kepentingan untuk memberikan pelayanan, hal ini ditegaskan **Subarsono** dalam bukunya **Analisis Kebijakan Publik (2005:88)** yaitu:

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang disebut *street level bureaucrats* untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, sedangkan untuk kebijakan makro maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai instansi. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyak aktor maupun unit.

Berdasarkan penjelasan diatas peneliti menjelaskan bahwa dalam kualitas pelayanan dari suatu implementasi kebijakan berkaitan dengan terpenuhinya persyaratan-persyaratan implementasi kebijakan. Sehingga kebijakan BPJS Kesehatan Kota Bandung itu dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan tercapainya kualitas pelayanan yang baik pada Unit Pelaksana Teknis Puskesmas Pasundan Kota Bandung, yang berarti para petugas harus dapat melayani, membantu menyiapkan apa yang diperlukan oleh masyarakat sebagai pengguna layanan BPJS Kesehatan supaya dapat memberikan kenyamanan serta pelayanan kesehatan yang memuaskan.

Apabila hasil kerja kurang mengenai sasaran yang diharapkan terhadap masyarakat maka dengan adanya umpan balik tersebut diharapkan dapat memberikan masukan baru untuk meningkatkan kualitas pelayanan berdasarkan

implementasi kebijakan yang sudah dibuat yakni sesuai dengan Standar Pelayanan BPJS Kesehatan di UPT Puskesmas Pasundan Kota Bandung.

2.2 Kerangka Berpikir

Bertitik tolak dari latar belakang serta perumusan masalah, peneliti menggunakan kerangka pemikiran yang dapat dijadikan landasan teori, dalil dan pendapat dari para pakar berhubungan dengan variabel yang menjadi kajian dalam melaksanakan penelitian yakni: Implementasi kebijakan (Variabel Bebas) dan Kualitas Pelayanan (Variabel Terikat).

Berikut ini peneliti akan mengemukakan pengertian Implementasi Kebijakan menurut **Van Metter** dan **Van Horn** yang diterjemahkan oleh **Agustino** dalam bukunya **Dasar–Dasar Kebijakan Publik (2017:128)** mengemukakan bahwa:

“Implementasi Kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah diterapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.”

Implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya perlu berlandaskan beberapa indikator-indikator yang akan dikemukakan menurut **Van Metter** dan **Van Horn** yang diterjemahkan oleh **Agustino** dalam bukunya yang berjudul **Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2017:133)** sebagai berikut :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan, bahwa suatu implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika sesuai dengan ukuran dan tujuan yang berada pada level kebijakan agar berjalan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.
2. Sumber daya kebijakan, keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan

proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

3. Karakteristik agen pelaksana, bahwa agen pelaksana yang meliputi organisasi formal dan organisasi informal harus memiliki agen pelaksana yang berkompotensi, berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. Selain itu dalam mengambil sebuah kebijakan perlu adanya pengawasan manakala hendak menentukan agen pelaksana.
4. Sikap/ kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana, sikap penerimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik serta kesadaran para pelaksana tentang ukuran dasar serta tujuan-tujuan kebijakan agar kebijakan yang dilaksanakan berasal dari permasalahan di masyarakat.
5. Komunikasi antar organisasi terkait, bahwa koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. semakin baik koordinasi komunikasi dan kemampuan dalam menjalankan sebuah organisasi akan bergantung terhadap keberhasilan kebijakan tersebut.
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, bahwa suatu kebijakan publik yang sudah ditetapkan akan berhasil apabila ditunjang oleh lingkungan eksternal.

Zeithaml yang dikutip oleh **Hardiansyah** dalam buku **Kualitas**

Pelayanan Publik (2018:55) mengatakan bahwa:

“Kualitas pelayanan 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.”

Dimensi yang dapat menentukan keberhasilan dalam kualitas pelayanan menurut **Zeithaml** yang dikutip oleh **Hardiansyah** dalam bukunya **Kualitas**

Pelayanan Pulik (2018:73) untuk lebih jelasnya akan peneliti uraikan secara terperinci sebagai berikut :

1. *Tangibles* (Berwujud), kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, pekarangan, tempat parker, kenyamanan ruangan pelayanan, bahan

komunikasi penyedia jasa, kelengkapan fasilitas yang disediakan dan petugas pelayanan serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.

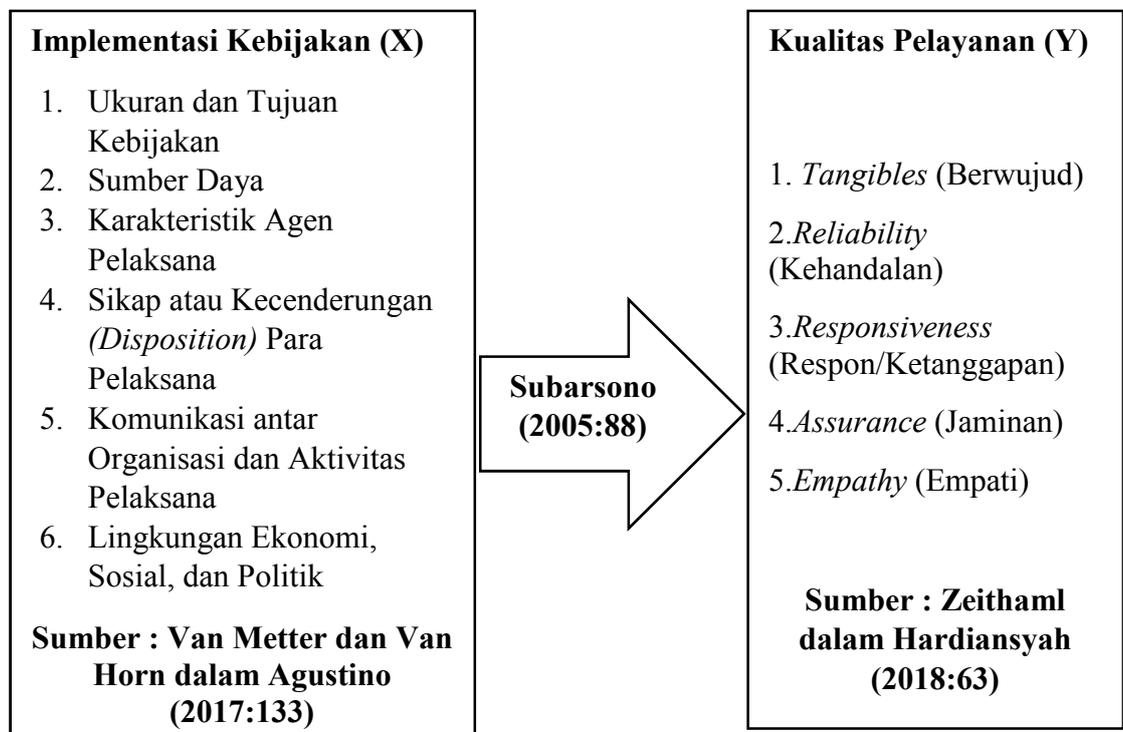
2. *Reliability* (Kehandalan), yaitu kemampuan dalam kehandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah ditawarkan dapat diandalkan, dengan syarat layanan harus akurat dan konsisten, serta dijamin baik produknya maupun pelayanan petugasnya atau memberikan pelayanan seperti yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan secara tepat waktu.
3. *Responsiveness* (Ketanggapan), adalah kesanggupan untuk membantu dengan keikhlasan untuk memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak sesuai dengan kebutuhan. *Responsiveness* juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.
4. *Assurance* (Jaminan), yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya dan memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Empathy* (Empati), adalah merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan atau memiliki sikap tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan.

Adapun keterkaitan antara Implementasi Kebijakan dengan Kualitas Pelayanan menurut **Subarsono** dalam bukunya **Analisis Kebijakan Publik (2005:88)** yaitu:

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang disebut *street level bureaucrats* untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran. Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, sedangkan untuk kebijakan makro maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan

berbagai instansi. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyak aktor maupun unit.

Dibawah ini adalah paradigma berpikir yang menunjukkan pengaruh implementasi kebijakan terhadap kualitas pelayanan pada gambar 2.2.



Gambar 2.2

Paradigma Berpikir

2.3 Hipotesis

Sumiati dalam bukunya **Statistik (2012:43)** mengemukakan bahwa : Hipotesis adalah suatu dugaan atau pernyataan sementara mengenai suatu masalah tertentu yang masih harus diuji secara empirik apakah dugaan sementara itu bias diterima atau sebaliknya ditolak.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, penulis menduga hipotesis ini sebagai berikut:

1. Ada Pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kualitas Pelayanan di Puskesmas Pasundan Kota Bandung
2. Pengaruh Implementasi Kebijakan ada hambatan terhadap Kualitas Pelayanan di Puskesmas Pasundan Kota Bandung.
3. Implementasi Kebijakan berusaha mengatasi hambatan terhadap Kualitas Pelayanan di Puskesmas Pasundan Kota Bandung.