**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

**2.1 Kajian Pustaka**

1. **Pengertian Organisasi**

Organisasi dapat dikatakan sebagai alat untuk mencapai tujuan, oleh karena itu organisasi dapat dikatakan wadah kegiatan dari pada orang-orang yang bekerja sama dalam usahanya mencapai tujuan. Dalam kegiatan itu orang-orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggungjawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Pengertian yang demikian disebut organisasi yang “statis”, karena sekedar hanya melihat dari strukturnya. Di samping itu terdapat pengertian organisasi yang bersifat “Dinamis”. Dalam pengertian ini organisasi dilihat dari pada sudut dinamikanya, aktivitas atau tindakan dari pada tata hubungan yang terjadi didalam organisasi itu, baik yang bersifat formal maupun informal.

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

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

Berdasarkan definisi-definisi yang di sebutkan oleh para pakar dapat ditarik kesimpulan, bahwa organisasi merupakan kolektivitas kelompok orang yang melakukan interaksi berdasarkan hubungan kerja serta pembagian kerja dan aktivitas yang tersusun secara hirarki dalam suatu struktur untuk mecapai tujuan organisasi.

1. **Pengertian Administrasi Publik**
2. **Administrasi**

Secara etimologis istilah administrasi berasal dari bahasa inggris dan bahasa latin, menurut bahasa inggris disebut *administration* sinkatan dari *to administer* diartikan *to manage* (mengelola) atau *to rect* (menggerakkan). Dalam bahasa latin administrasi disingkat *Ad*artinya insentif dan minister artinya melayani, membantu, memenuhi jadi administrasi merujuk pada kegiatan atau usaha untuk membantu, melayani, mengarahkan atau mengatur semua kegiatan dalam mencapai suatu tujuan.

Secara umum administrasi dapat diartikan sebagai proses kerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang ditentukan sebelumnya, apabila diterapkan secara formal dalam organisasi maka proses kerjasama merupakan upaya mewujudkan tujuan organisasi terbesar seperti Negara. Berkaitan dengan hal itu, menurut Siagian yang dikutip oleh syafie (2009:5) mengemukakan definisi administrasi yaitu : “Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan pada umumnya dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang ditentukan sebelumnya”

Pendapat diatas dapat diartikan bahwa administrasi adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk membentuk suatu kerjasama agar tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai. Administrasi dalam arti sempit disebut tata usaha. Seperti yang di kemukakan oleh Anggara (2012:20) : “Tata Usaha atau *office work*, yakni pekerjaan-pekerjaan yang berhubungan dengan surat menyurat, dokumentasi, pendaftaran, atau registrasi, dan soal-soal kearsipan.”

Pengertian di atas dapat dikatakan bahwa kegiatannya tidak lain dari tulis menulis, catat mencatat, menggandakan, menyimpan, dan mengirim segala jenis warkat yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan untuk mewujudkan tugas pokok organisasi. Dalam pengertian sempit itu kondisinya tidak lebih dari sebuah ruangan yang berisi meja dan kursi kerja, dengan sejumlah orang yang sibuk diantara tumpukan kertas, map dan buku yang diantaranya ada yang mempergunakan alat atau pula yang tanpa alat.

Sesungguhnya istilah administrasi berhubungan dengan kegiatan kerja sama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Menurut Ramto yang dikutip oleh Anggara (2012:135): “Mencangkup proses penentu arah, tujuan, atau sasaran dan cara-cara untuk mrncapainya berupa kebijaksanaan atau program yang bersifat menyeluruh.”

1. **Administrasi Publik**

Administrasi Publik adalah suatu proses kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan. Kegiatan administrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat karna manusia merupakan mahluk sosial yang mana membutuhkan orang lain atau tidak bisa hidup sendiri.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi semakin hari semakin bertambah, hal ini mengakibatkan kebutuhan masyarakat terus bertambah. Sebagian besar persoalan administrasi publik adalah bersumber dari persoalan masyarakat, oleh karena itu tuntutan-tuntutan masyarakat yang meningkatkan terus membutuhkan jawabanya.

Administrasi dapat dikatakan sebagai cabang ilmu administrasi seperti yang dikemukakan oleh Dimock yang di kutip oleh Anggara (2012:134) “ Ilmu yang mempelajari apa yang di kehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya.”

Mencermati pendapat ahli tersebut, pada dasarnya administrasi maupun administrasi publik memiliki kesamaan, apabila administrasi lebih cenderung kepada hal yang bersifat umum, sedangkan administasi publik lebih kepada publik. Sehingga dapat disimpulkan bahwa administrasi publik penting di pelajari untuk memahami pentingnya administrasi.

Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari beberapa pengertian tentang administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintah secara efektif dan efisien guna memenuhi kebutuhan publik.

1. **Komponen-komponen Administrasi Publik**

Administrasi Publik mempunyai sejumlah komponen-komponen dan juga terdapat variasi-variasi titik beratnya, definisi administrasi publik meliputi hal-hal tentang pemerintahan,dan berikut ini 4 kelompok bagian yang penting dalam administrasi public menurut Dimock (1992:26) mengemukakan bahwa:

1. Apa yang dilakukan pemerintah. Pengaruh kebijaksanaan dan tindakan-tindakan politis, dasar-dasar wewenang, lingkungan kerja pemerintah, penentuan tujuan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, kebijaksanaan-kebijaksanaan administratif yang bersifat kedalam dan rencana-rencana.
2. Bagaimana pemerintah-pemerintah mengatur organisasi, personalia dan pembiayaan usaha-usahanya.
3. Bagaimana para administrator mewujudkan kerjasama dan *teamwork.* Hal ini berhubungan pada pusat dan bagian-bagian, pengawasan, moril, hubungan masyarakat dan sebagainya.
4. Bagaimana pemerintah tetap bertanggung jawab baik mengenai pengawasan dalam badan-badan eksekutif, yudikatif dan badan-badan perwakilan rakyat.

Dapat disimpulkan bahwa komponen-komponen dari administrasi publik diantaranya pemerintah, lembaga Eksekutif, lembaga Yudikatif, Legislatif, aparatur Negara dan badan perwakilan rakyat.

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

Pada dasarnya ada kesukaran untuk membedakan kegiatan administrasi dan manajemen, Akan tetapi pada dasarnya proses kegiatan administrasi lebih menitik beratkan pada penentuan tujuan organisasi sedangkan manajemen dititik beratkan pada penggerakan dalam rangka pencapaian tujuan. Peran manusia yang termasuk sumber daya organisasi merupakan hal yang sangat penting karena sumber daya manusia tidak saja dipandang sebagai unsur produksi namun juga manusia yang memiliki emosi dan kepribadian yang dapat dijadikan sebagai pendorong untuk menggerakkan organisasi. Pendekatan manajemen yang dilakukan dalam pengelolaan sumber daya manusia yaitu dengan mempelajari dan mengembangkan organisasi dapat tercapainya tujuan organisasi.Manajemen terdiri atas 6 unsur yaitu *men, money, methode, materials, machines dan market*. Unsur *men* (manusia) ini merupakan aspek penting yang harus dimiliki organisasi dan perlu diperhatikan dalam manajemen*.*

Sebelum membahas tentang pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia. Perlu diungkapkan pengertian Manajemen. Menurut Terry yang dikutip oleh Hasibuandalam buku Manajemen (2006:2) yaitu:

“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 dan sumber-sumber lainnya.”

Adapun menurut Harold Koontz dan Cyril O’ Donnel yang dikutip oleh Hasibuan dalam buku Manajemen (2006:3) yaitu:

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

Setelah diketahui pengertian manajemen diatas, G.R Terry yang dikutip oleh Hasibuan dalam bukunya Manajemen (2006:37) mengemukakan bahwa fungsi manajemen secara umum terdiri atas :

1. Perencanaan (*Planning*) merupakan suatu kegiatan membuat tujuan organisasi dan diikuti dengan berbagai rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
2. Pengorganisasian (*Organizing*) merupakan suatu kegiatan pengaturan pada sumber daya manusia yang tersedia dalam organisasi untuk menjalankan rencana yang telah ditetapkan serta menggapai tujuan organisasi.
3. Kepemimpinan (*Actuating*) berfungsi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja secara maksimal serta menciptakan lingkungan kerja yang harmonis dan dinamis.
4. Pengawasan (*Controlling*) merupakan suatu aktivitas menilai kinerja berdasarkan standar yang telah dibuat untuk kemudian dibuat perubahan atau perbaikan jika diperlukan.
5. **Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia**

Manajemen sumber daya manusia adalah mengelola manajemen sumber daya manusia. Dari keseluruhan sumber daya yang tersedia dalam suatu organisasi, baik organisasi publik maupun swasta, sumber daya manusialah yang paling penting dan sangat menentukan. Sumber daya manusia merupakan satu-satunya merupakan sumber daya yang memiliki akal, perasaan, keinginan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karya. Satu-satunya sumber daya yang memiliki rasio, rasa, dan karsa. Semua potensi sumber daya manusia tersebut sangat berpengaruh terhadap upaya organisasi dalam pencapaian tujuannya.

Definisi dan bahasan mengenai manajemen sumber daya manusia yang tergolong dalam perspektif internasional, makro dan mikro, sedangkan pengertian makro yang dikutip oleh Gomes dalam buku Manajemen Sumber Daya Manusia (2003:4) yaitu :

“Manajemen sumber daya manusia adalah pengembangan dan pemanfaatan personil (pegawai) bagi pencapaian yang efektif mengenai sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan individu, organisasi, masyarakat, nasional, dan internasional”.

Berikutnya pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia dalam perspektif mikro yang dikutip oleh Gomes dalam buku Manajemen Sumber Daya Manusia(2003:6)yaitu:

“Perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengentegrasian, pemeliharaan dan pelepasan SDM agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat.”

Disamping itu manajemen sumber daya manusia menunjukkan suatu pengertian bahwa tenaga kerja sebagai sumber daya manusia yang diperoleh, kemampuan dan kemauan kerja yang sesuai dan mendukung tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Kemampuan kerja bersumber dari pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku. Sedangkan kemauan kerja tumbuh dari kepuasan kerja yang mampu diciptakan melalui pelaksanaan tugas dan tanggung jawab dari organisasi. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan manajemen penempatan tenaga kerja didalam organisasi tidak hanya sebagai alat produksi, lebih dari itu, yaitu merupakan aset organisasi berbentuk sumber daya manusia, yang mempunyai cita, rasa dan karsa yang berbeda-beda sehingga harus dikelola dengan lebih manusiawi.

1. **Fungsi – Fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia**

Terdapat beberapa macam fungsi utama manajemen sumber daya manusia antara lain:

1. Perencanaan untuk kebutuhan Manajemen Sumber Daya Manusia setidaknya meliputi 2 kegiatan, yaitu:
2. Perencanaan dan peramalan permintaan tenaga kerja organisasi baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.
3. Analisis jabatan dalam organisasi untuk menentukan tugas, tujuan, keahlian, pengetahuan dan kemampuan yang dibutuhkan.

Kedua fungsi tersebut sangat esensial dalam melaksanakan kegiatan manajemen sumber daya manusia secara efektif.

1. *Staffing* sesuai dengan kebutuhan organisasi

Setelah kebutuhan Sumber Daya Manusia ditentukan, langkah selanjutnya adalah mengisi formasi yang tersedia, Dalam tahapan pengisian staf ini terdapat dua kegiatan yang diperlukan, yaitu:

1. Penaikan (rekrutmen) calon atau pelamar pekerjaan
2. Pemilihan (seleksi) para calon atau pelamar yang dinilai paling memenuhi syarat.

Umumnya rekrutmen dan seleksi diadakan dengan memusatkan perhatian pada ketersediaan calon tenaga kerja baik yang ada diluar organisasi (eksternal) maupun dari dalam organisasi (internal).

1. Penilaian Kinerja

Kegiatan ini dilakukan setelah calon atau pelamar dipekerjakan dalam kegiatan organisasi. Organisasi menentukan bagaimana sebaiknya bekerja dan kemudian memberi penghargaan atas kinerja yang dicapainya. Sebaliknya organisasi juga harus menganalisis jika terjadi kinerja negatif dimana pekerja tidak dapat mencapai standar kinerja yang ditetapkan. Dalam penilaian kinerja ini dilakukan dua kegiatan utama, yaitu:

1. Penilaian dan pengevaluasian perilaku pekerja.
2. Analisis dan pemberian motivasi perilaku pekerja.

Kegiatan penilaian kinerja ini dinilai sangat sulit baik bagi penilai maupun yang dinilai. Kegiatan ini rawan dengan munculnya konflik.

1. Perbaikan Kualitas Pekerja dan Lingkungan Kerja
2. Menentukan, merancang dan mengimplementasikan program pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia guna meningkatkan kemampuan dan kinerja karyawan.
3. Memperbaiki kualitas lingkungan kerja, khususnya melalui kualitas kehidupan kerja dan program-program perbaikan produktifitas.
4. Memperbaiki kondisi fisik kerja guna memaksimalkan kesehatan dan keselamatan pekerja.

Salah satu *outcome* yang dapat diperoleh dari ketiga kegiatan strategis tersebut adalah peningkatan atau perbaikan kualitas fisik dan non-fisik lingkungan kerja.

1. Pencapaian Efektifitas Hubungan Kerja

Setelah tenaga kerja yang dibutuhkan dapat terisi, organisasi kemudian memperkerjakannya, memberi gaji dan memberi kondisi yang akan membuatnya merasa tertarik dan nyaman bekerja, Untuk itu organisasi juga harus membuat standar bagaimana hubungan kerja yang efektif dapat diwujudkan. Dalam hal ini terdapat tiga kegiatan utama, yaitu:

1. Mengakui dan menaruh rasa hormat (respek) terhadap hak-hak pekerja
2. Melakukan tawar-menawar (bargaining) dan menetapkan prosedur bagaimana keluhan pekerja disampaikan.
3. Melakukan penelitian tentang kegiatan-kegiatan manajemen sumber daya manusia.

Persoalan yang harus diatasi dalam ketiga kegiatan utama tersebut sifatnya sangat kritis. Jika organisasi tidak berhati-hati dalam menangani setiap persoalan hak-hak pekerja maka yang muncul kemudian adalah aksi-aksi protes seperti banyak terjadi dibanyak perusahaan di indonesia.

1. **Kualitas Pelayanan**
2. **Pen**g**ertian Pelayanan**

Pelayanan dalam hal ini sangat erat kaitannya dengan hal pemberian kepuasan terhadap pelanggan, pelayanan dengan mutu yang baik dapat memberikan kepuasan yang baik pula bagi pelanggannya, sehingga pelanggan dapat lebih merasakan diperhatikan akan keberadannya oleh pihak perusahaan. Pelayanan merupakan kunci keberhasilan dalam bidang usaha atau kegiatan yang bersifat jasa, perannya akan lebih besar dan bersifat menentukan kegiatan jasa di masyarakat terdapat kompetensi dalam usaha meningkatkan pasaran/pelanggan. Loina (2011:138) mengemukakan bahwa pelayanan merupakan:

Suatu proses keseluruhan dari pembentukan citra perusahaan, baik melalui media berita, membentuk budaya perusahaan secara internal, maupun melakukan komunikasi tentang pandangan perusahaan kepada para pemimpin pemerintah serta publik lainnya yang berkepentingan.

Menurut Mooenir (2002:16) mengemukakan bahwa: “ Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.”

Dari beberapa definisi diatas pelayanan adalah segala bentuk usaha yang dilakukan oleh seseorang atau penyedia pelayanan untuk mencapai tujuan guna untuk mendapatkan kepuasan masyarakat dalam hal pemenuhan kebutuhan, sedangkan pelayanan menurut Tjiptono (2007:6) mengemukakan bahwa: “Setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak yang lainnya, yang pada dasarnya bersifat *intangible (*tidak terwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.”

Berdasarkan beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah suatu aktivitas yang membuat penyedia layanan harus memberikan kepuasan kepada pelanggannya (masyarakat) dalam memenuhi kebutuhannya.

1. **Pen**g**ertian Kualitas**

Kualitas merupakan suatu proses didalam penilaian suatu produk atau jasa yang akan dirasakan langsung dari pelanggan atau penerima (masyarakat) pelayanan itu sendiri. Kualitas juga dapat diartikan sebagai standar yang harus dicapai oleh seseorang, kelompok atau lembaga organisasi mengenai SDM, kualitas cara kerja, serta barang dan jasa yang dihasilkan. Kualitas pula mempunyai arti yaitu memuaskan kepada yang dilayani baik secara intenal maupun eksternal yaitu dengan memenuhi kebutuhan dan tuntutan pelanggan atau masyarakat. Selain itu, kualitas merupakan suatu proses perbaikan yang terus menerus, yang dapat diukur baik secara individu, organisasi, korporasi dan tujuan kinerja nasional. Dukungan manajemen, karyawan dan pemerintah untuk perbaikan kualitas adalah penting bagi kemampuan berkompetisi secara efektif di pasar global, perbaikan kualitas lebih dari satu strategi usaha, melaikan merupakan sumber penting kebanggan nasional. Komitmen terhadap kualitas merupakan suatu sikap yang diformulasikan dan didemonstrasikan dalam setiap lingkup kegiatan dan kehidupan serta mempunyai karakteristik hubungan yang paling dekat dengan anggota masyarakat.

Konsep kualitas harus bersifat menyeluruh baik produksi maupun prosesnya, kualitas produk meliputi kualitas bahan baku dan barang jadi, sedangkan kualitas proses meliputi kualitas segala sesuatu yang berhubungan dengan proses produksi perusahaan manupaktur dan proses penyedia jasa atau pelayanan bagi perusahaan jasa, kualitas harus dibangun sejak awal dari penerima input hingga perusahaan menghasilkan output bagi pelanggannya. Setiap tahapan dalam proses produksi maupun proses penyedia jasa atau pelayanan juga harus berorientasi pada kualitas tersebut. Kotler (2007:235) mengemukakan bahwa: “ kualitas adalah seperangkat gambaran produk yang dapat menimbulkan kepuasan pada pelanggan dan kualitas juga dapat memberikan nilai tambah pada produk.”

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas mencakup usaha memenuhi kebutuhan yang melebihi harapan pelanggan dan kualitas merupakan suatu kondisi yang selalu berubah. Nasution (2004:41) mengemukakan bahwa: ”Kualitas adalah suatu kondisi yang dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia/tenaga kerja, proses dan tugas serta lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau konsumen.”

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas sesuatu yang behubungan dengan berbagai unsur penunjangnya seperti manusia, produk, tenaga kerja, serta lingkungan yang berada dalam kondisi yang dinamis serta kualitas juga sebagai perubahan agar ditemukan standar baru lagi yang akan memuaskan pelanggannya, kualitas dari konsumen dan berakhir pada konsumen. Artinya, spesifikasi kualitas layanan harus dimulai dengan mengidentifikasi kebutuhan dan keinginan konsumen yang ditunjukan oleh harapan konsumen dan penilaian akhir diberikan oleh konsumen melalui informasi umpan balik yang diterima organisasi, sehingga peningkatan kualitas layanan harus dilakukan dengan komunikasi yang efektif dengan konsumen. Kualitas menurut Tjiptono (2005:135) :

1. Keseluruhan dengan persyaratan/tuntutan
2. Kecocokan pemakaian
3. Perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan
4. Bebas dari kerusakan
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal
6. Melakukan segala sesuatu secara benar sejak awal
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.
8. **Pengertian Kualitas Pelayanan**

Kualitas pelayanan menjadi salah satu tujuan untuk pemerintah meningkatkan kepuasan pelanggan, maka dari itu pemerintah sudah seharusnya menyediakan pelayanan yang berkualitas, menurut Hardiansyah (2011:40) menyatakan bahwa kualitas pelayanan adalah:

Sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.

Berdasarkan definisi diatas bahwa kualitas pelayanan publik, terpenuhinya dari segala kebutuhan dan kepentingan masyarakat maka pelayanan dapat dikatakan berkualitas. Menurut Kotler (2002:83) mengemukakan bahwa Kualitas Pelayanan adalah:

Setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Produksinya dapat dikaitkan atau tidak dikaitkan pada suatu produksi fisik.

Berdasarkan beberapa penjelasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan guna memenuhi harapan konsumen. Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atau *service* yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan, dan keramah tamahan yang ditunjukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk konsumen. Lukman (2001:7) menyatakan bahwa:

Pada dasarnya kualitas pelayanan mengacu pada pengertian pokok:

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu.
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari segala kekurangan atau kerusakan.

Pelayanan umum yang dipaparkan diatas pada dasarnya adalah memprioritaskan peningkatan mutu pelayanan dari kemampuan penyedia layanan kepada penerima layanan agar pelayanan yang diberikan lebih baik. Pelayanan diberi penilaian oleh masyarakat secara langsung. Lukman (2011:12) mengemukakan bahwa :

Kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapatkan pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani bukan datang dari aparatur yang memberikan pelayanan melainkan datang dari pengguna jasa layanan.

Penilaian kualitas pelayanan yang diberikan oleh penerima berdasarkan sudut pandang dan presepsi pelanggan terhadap pelayanan atas jasa pelayanan yang didapatkan. Persepsi penilaian pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan merupakan penilaian menyeluruh dari suatu pelayanan yang diberikan sehingga bisa dikatakan bahwa pelayanan yang diberikan berkualitas. Menurut Zeithaml yang dikutip Satibi (2012:19) mengemukakan ada lima dimensi yang menjadi fakor utama yang menentukan kualitas pelayanan adapun kelima dimensi tersebut,yaitu:

1. Bukti langsung *(Tangible)*, yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak dari 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. Keandalan *(Reliability)*, yaitu kemampuan dalam kehandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya. Kemapuan 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 serta tepat waktu.
3. Daya tanggap *(Responsiveness*), adalah ketanggapan 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. Jaminan *(Anssurance)*, 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 identitas sebagai petugas pelayanan dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan.
5. Empati, 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, tapi penuh dengan perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan, ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individu terhadap pelanggan.
6. **Jenis-jenis Pelayanan**

Jenis-jenis pelayanan menurut Ratmino (2007:8-9) dapat dibedakan berdasarkan organisasi yang menyelenggarakan pelayanan tersebut, pelayanan tersebut yaitu:

1. Pelayanan publik atau umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat.
2. Pelayanan publik atau umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi publik ini dapat menjadi yang bersifat primer dan yang bersifat yang sekunder.

Perbedaan antara kedua jenis pelayanan publik tersebut terletak pada penyelenggaraannya, perbedaan tersebut yaitu:

1. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat adalah semua penyedia barang dan jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta sepeti misalnya rumah sakit, perguruan tinggi swasta dan perusahaan pengankatan milik swasta.
2. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemeritah dibedakan menjadi dua yaitu yang bersifat primer dan skunder. Pelayanan publik yang bersifat primer dilakukan oleh pemerintah sebagai satu-satunya penyelenggara dan pengguna jasa mau tidak mau harus memanfaatkannya. Contoh pelayanan publik yang bersifat primerini adalah pelayanan imigrasi, pelayanan perizinan, pelayanan penjara dan yang lainnya.

Pelayanan publik yang bersifat sekunder mencakup segala bentuk barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tapi yang didalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan dan masyarakat yang bebas memilih menggunakan berbagai pilihan yang ada untuk memenuhi kebutuhannya sehingga tidak diwajibkan untuk menggunakan pelayanan dari pemerintah.

1. **Aspek-aspek Kualitas Pelayanan Publik**

Setiap pelayanan yang diberikan oleh instansi tertentu beragam penilaian datanya dari berbagai pihak, salah satunya masyarakat sebagai pihak yang dilayani, pelayanan yang baik akan memberikan penilaian baik pula dari masyarakat, tetapi apabila pelayanan yang diberikan kurang baik maka penilaian dari masyarakat juga akan tidak baik, masyarakat akan merasa tidak puas dan merasa kecewa atas pelayanan yang tidak baik tersebut. Adapun aspek-aspek kualitas pelayanan publik menurut Zethaml yang dikutip Satibi (2012:19):

1. Bukti langsung *(tangibles)* yaitu kualitas pelayanan terpilih dari faktor yang tampak dengan mata, tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung seperti kenyamanan dan kelengkapan fasilitas.
2. Keandalan *(reability)* adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan dengan segera memuaskan dan tepat waktu.
3. Daya tanggap *(responsiveness)* adalah kesangupan dan keinginan masyarakat dalam melakukan pelayanan.
4. Jaminan *(assurance)* yaitu para staf atau pegawai sudah kompeten dan dapat dipercaya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Empati *(empathy)* adalah perhatian dan ketegasan yang diberikan oleh staf atau pegawai kepada masyarakat.
6. **Kepuasan Masyarakat**
7. **Pengertian Kepuasan Masyarakat**

Kepuasan adalah suatu kondisi dimana keinginan, harapan, dipenuhi. Setiap layanan yang diberikan dinilai memuaskan apabila layanan tersebut dapat memenuhi keinginan seseorang. Pengukuran kepuasan merupakan elemen penting dalam menyediakan layanan yang lebih baik, lebih efisien dan lebih efektif, ketika seseorang merasa tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka layanan tersebut dapat disimpulkan sebagai tidak efektif dan tidak efisien. Meningkatkan kepuasan merupakan faktor yang penting dalam mengembangkan suatu sistem layanan yang disediakan. Supranto (2010:23) menyatakan bahwa kepuasan adalah:

Tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dirasakan dengan harapan. Kepuasan masyarakat merupakan perasaan senang atau kecewa sebagai hasil dari perbandingan antara prestasi atau produk yang dirasakan dan diharapkan.

Menurut Lupiyoadi (2006:155) faktor utama kepuasan masyarakat adalah presepsi terhadap kualitas jasa. Apabila ditinjau lebih jauh, pencapaian kepuasan masyarakat melalui kualitas pelayanan dapat ditingkatkan dengan beberapa pendekatan sebagai berikut:

1. Memperkecil kesenjangan yang terjadi antara pihak manajemen dengan pihak masyarakat
2. Organisasi publik harus mampu membangun komitmen bersama untuk menciptakan visi didalam perbaikan proses pelayanan
3. Memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menyampaikan keluhan dengan membentuk sistem saran dan kritik
4. Mengembangkan pelayanan untuk menciptakan kepuasan dan harapan masyarakat
5. **Faktor-faktor Kepuasan Masyarakat**

Menurut Lupioyadi (2006:158) menyatakan bahwa dalam menentukan tingkat kepuasan publik, terdapat 5 (lima) faktor yang harus diperhatikan oleh organisasi pelayanan sebagai berikut:

1. Kualitas produk/jasa, publik akan merasa puas bila hasil evaluasi mereka menunjukan bahwa produk/jasa yang mereka gunakan berkualitas
2. Kualitas pelayanan, publik akan merasa puas bila mereka mendapatkan pelayanan yang baik atau yang sesuai dengan harapan.
3. Emosional, publik akan merasa bangga dan mendapatkan keyakinan bahwa orang lain akan kagum terhadapnya bila menggunakan produk/jasa dengan merek tertentu yang cenderung mempunyai tingkat kepuasan yang lebih tinggi.
4. Harga,produk yang mempunyai kualitas yang sama tetapi mempunyai harga yang lebih murah akan memberikan nilai yang lebih tinggi.
5. Biaya, publik tidak perlu mengeluarkan biaya tambahan untuk tidak membuang waktu yang mendapatkan barang atau jasa yang diinginkan.

Kepuasan masyarakat merupakan teori respon terhadap kinerja organisasi publik yang telah di presepsikan sebelumnya, tingkat kepuasan merupakan fungsi dari perbedaan antara kinerja yang dirasakan *(perceived performance)* dan harapan *(expectation)* masyarakat bisa mengalami salah satu tingkatan kepuasan yang umum. Jika kinerja dibawah harapan maka masyarakat akan merasa tidak puas, namun jika kinerja sangat bagus maka masyarakat akan merasakan kepuasan dan rasa senang.

1. **Komponen Kepuasan Masyarakat**

Berdasarkan keputusan mentri pemberdayagunaan Aparatur Sipil Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang pedoman umum penyusunan indeks kepuasan masyarakat unit pelayanan instansi pemerintah terhadap 14 unsur pelayanan yang harus diukur, sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan
2. Persyaratan pelayanan
3. Kejelasan petugas pelayanan
4. Kedisiplinan petugas pelayanan
5. Tanggung jawab petugas pelayanan
6. Kemampuan petugas pelayanan
7. Kecepatan pelayanan
8. Keadilan mendapatkan pelayanan
9. Kesopanan dan keramahan petugas
10. Kewajaran biaya pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan
12. Kepastian jadwal pelayanan
13. Kenyamanan lingkungan
14. Keamanan lingkungan
15. **Dimensi Kepuasan Masyarakat**

Menurut Kotler (2010:38) kepuasan masyarakat dapat diukur melalui dimensi pembentuk kepuasan masyarakat yang terdiri dari:

1. *Complain and suggestion* (Sistem Keluhan dan Saran) setiap perusahaan yang berorisntasi kepada pelanggan (*customer-oriented)* perlu memberikan kesempatan seluasluasnya bagi para pelanggan untuk menyampaikan saran, pendapat, dan keluhan. Media yang bisa digunakan adalah kotak saran, kartu komentar, saluran telepon khusus *(customer hot lines)* dan lain-lain.
2. *Customer satisfaction* (Survei Kepuasan Pelanggan), melalui survei perusahaan akan memperoleh tanggapan dan umpan balik secara langsung dari pelanggan dan sekaligus juga memberikan tanda (signal) positif bahwa perusahaan menaruh perhatian terhadap pelanggannya.
3. *Ghost Shopping* (pembeli bayangan*),* metode ini dilakukan dengan cara memperkerjakan beberapa orang (*ghost shopper)* untuk berperan atau bersikap sebagai pelanggan potensial produk perusahaan dan pesaing. Lalu *ghost shopper* tersebut menyampaikan temuan-temuanya mengenai kekuatan dan kelemahan produk perusahaan dan pesaing berdasarkan pengalaman mereka.
4. *Lost Customer Analysis* (analisa pelanggan yang lari)*,* perusahaan yang menggunakan metode ini untuk menganalisis kepuasan pelanggan dengan cara menghubungi para pelanggannya yang telah berhenti membeli atau telah beralih pemasok. Hasil dari metode ini akan diperoleh informasi penyebab terjadinya hal tersebut. Informasi ini sangat berguna bagi perusahaan untuk mengambil langkah kebijakan selanjutnya dalam rangka meningkatkan kepuasan dan loyalitas pelanggan.
5. **Kerangka Pemikiran**

Penelitian memerlukan suatu kerangka pemikiran sebagai landasan teori dalam menyusun usulan penelitian, yaitu berupa pendapat para ahli yang tidak diragukan lagi kebenaranya, sebagai pemikiran yang menjadi titik tolak langkah-langkah dalam memecahkan masalah penelitian tentang kualitas pelayanan dan kepuasan masyarakat.

Menurut Zeithml dalam Hardiasyah (2011:40) menyatakan bahwa kualitas pelayanan adalah :

Kualias 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 kualitas pelayanan publik menurut Zeithaml, Prasuraman dan Berry yang dikutip Satibi dalam bukunya “manajemen publik dalam perspektif teoritik dan empirik, (2012:80) yaitu:

1. Bukti Langsung *(Tangibles),* yaitu kualitas pelayanan terpilih dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung, seperti kenyamanan dan kelengkapan fasilitas.
2. Keandalan *(Reability),* adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, memuaskan dan tepat waktu.
3. Daya Tanggap *(Responsiveness),* adalah kesanggupan dan keinginan masyarakat dalam melakukan pelayanan.
4. Jaminan *(Assurance),* yaitu para staf atau pegawai sudah kompeten dan dapat dipercaya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Empati *(Empathy),* adalah perhatian dan ketegasan yang diberikan oleh staf atau pegawai kepada masyarakat.

Kepuasan masyarakat merupakan faktor yang sangat penting dan menentukan keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik karena masyarakat adalah konsumen dari produk layanan yang dihasilkan . Hal ini didukung oleh pernyataan Tjiptono (2015:129) yang memberikan pendapatnya mengenai kepuasan pelanggan : “kepuasan pelanggan akan tercapai apabila kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan terpenuhi.”

Kepuasan pelanggan dapat diukur dengan menggunakan berbagai metode pengukuran Tjiptono (2015:129) mengemukakan secara sederhana 4 faktor yang dapat mengukur kepuasan pelanggan yaitu sebagai berikut:

1. Sistem Keluhan dan Saran, setiap perusahaan yang berorisntasi kepada pelanggan (*customer-oriented)* perlu memberikan kesempatan seluasluasnya bagi para pelanggan untuk menyampaikan saran, pendapat, dan keluhan. Media yang bisa digunakan adalah kotak saran, kartu komentar, saluran telepon khusus *(customer hot lines)* dan lain-laim.
2. Survei Kepuasan Pelanggan, melalui survei perusahaan akan memperoleh tanggapan dan umpan balik secara langsung dari pelanggan dan sekaligus juga memberikan tanda (signal) positif bahwa perusahaan menaruh perhatian terhadap pelanggannya.
3. *Ghost Shopping,* metode ini dilakukan dengan cara memperkerjakan beberapa orang (*ghost shopper)* untuk berperan atau bersikap sebagai pelanggan potensial produk perusahaan dan pesaing. Lalu *ghost shopper* tersebut menyampaikan temuan-temuanya mengenai kekuatan dan kelemahan produk perusahaan dan pesaing berdasarkan pengalaman mereka.
4. *Lost Customer Analysis,* perusahaan yang menggunakan metode ini untuk menganalisis kepuasan pelanggan dengan cara menghubungi para pelanggannya yang telah berhenti membeli atau telah beralih pemasok. Hasil dari metode ini akan diperoleh informasi penyebab terjadinya hal tersebut. Informasi ini sangat berguna bagi perusahaan untuk mengambil langkah kebijakan selanjutnya dalam rangka meningkatkan kepuasan dan loyalitas pelanggan.

Berdasarkan uraian diatas maka dimensi-dimensi yang digunakan untuk menilai kepuasan masyarakat pada Perusahaan Daerah Air Minum Tirtawening Wilayah Barat Kota Bandung adalah sistem keluhan dan saran, survey kepuasan pelanggan, pembeli bayangan dan analisa pelanggan yang lari. Adapun teori yang menghubungkan kualitas pelayanan dengan kepuasan masyarakat yang dikemukakan oleh Lukman (2008:8) “salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dilayani.” Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar paradigma penelitian, seperti yang terlihat pada bagan berikut ini:

salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dilayani

Lukman (2008:8)

( Variabel Y)

Kepuasan Masyarakat

Tjiptono (2015:129)

( Variabel X)

Kualitas Pelayanan

Zeithaml, Prasuraman dan Berry yang dikutip Satibi (2012:80)

Bukti Langsung *(Tangible*s)

Sistem keluhan dan saran

Survei kepuasan pelanggan

Keandalan *(Reability)*

Daya Tanggap *(Responsiveness)*

*Ghost Shopping*

Jaminan *(Assurance)*

*Lost Customer Analysis*

Empati *(Emphaty)*

Teori Penghubung

**Gambar 2.1**

**Paradigma Pemikiran**

1. **Hipotesis Penelitian**

Berdasarkan pemaparan kerangka pemikiran diatas, peneliti mengajukan hipotesis sebagai berikut : “Ada hubungan kualitas pelayanan dengan kepuasan masyarakat di Perusahaan Daerah Air Minum Tirtawening Wilayah Barat Kota Bandung”