

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Konsep Administrasi Publik

Sebelum memahami administrasi publik, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai administrasinya sendiri. Ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat baru, karena baru timbul sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang ada, akan tetapi dalam praktiknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia.

Istilah administrasi sering kita dengar terlebih dalam bidang yang berurusan dengan catat-mencatat, pembukuan, surat-menyurat, pembuatan agenda, dan sebagainya. Ilmu mengenai administrasi dalam instansi pemerintahan atau suatu perusahaan sangat diperlukan untuk menunjang dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah atau perusahaan. Apabila dalam suatu instansi pengelolaan administrasinya baik maka instansi tersebut juga akan dapat berjalan dengan baik.

Secara etimologis istilah administrasi berasal dari Bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata, yaitu “*ad*” dan “*ministrate*” yang berarti “*to serve*” yang dalam Bahasa Indonesia berarti melayani dan atau memenuhi. Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *Administratie* (Bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan.

Berikut ini beberapa definisi administrasi menurut para ahli, menurut **The Liang Gie** yang dikutip **Silalahi** dalam **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2011: 9)**, mengemukakan bahwa :

“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.

Administrasi dalam arti sempit lebih tepat disebut tata usaha. Seperti yang dikemukakan oleh **Atmosudirjo** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam buku **Studi Tentang Administrasi (2005: 5)** mengartikan **tata usaha pada hakikatnya merupakan pengendalian informasi.**

Mufiz (1984) yang dikutip **Silalahi** dalam buku **Studi Tentang Administrasi (2005: 6)** mendefinisikan:

“Administrasi berarti tata usaha yang mencakup setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta – fakta secara tertulis dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta berhubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta lainnya.”

Administrasi dalam arti luas menurut **Robbins** yang dikutip oleh **Silalahi** dalam buku **Studi Tentang Administrasi (2005 : 9)** mendefinisikan administrasi yaitu **keseluruhan proses dari aktivitas – aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan dan melalui orang lain.**

Dapat dikatakan administrasi karena di dalamnya ada kelompok orang, pembagian tugas serta tujuan yang akan di capai dan cara untuk mencapai tujuan dapat tersusun secara sistematis, apabila tidak tersusun sistematis tidak dapat disebut sebagai administrasi.

Siagian (1980) yang dikutip oleh **Silalahi** dalam buku **Studi Tentang Administrasi (2005: 9)** mendefinisikan: “**Administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya**”.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa administrasi adalah suatu proses kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan administrasi menjadi sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat karena manusia merupakan makhluk sosial yang mana membutuhkan orang lain atau tidak bisa hidup sendiri.

Berdasarkan uraian dan definisi seperti dikemukakan di atas, **Silalahi** dalam buku **Studi Tentang Ilmu Administrasi (2011: 10)** dapat merincikan beberapa ciri pokok untuk disebut sebagai administrasi, yaitu:

1. **Sekelompok orang, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dilakukan oleh lebih dari satu orang.**
2. **Kerja sama, artinya kegiatan administrasi hanya mungkin terjadi jika dua orang atau lebih bekerja sama.**
3. **Pembagian tugas, artinya kegiatan administrasi bukan sekadar kegiatan kerja sama, melainkan kerja sama tersebut harus didasarkan pada pembagian kerja yang jelas.**
4. **Kegiatan yang runtut dalam suatu proses, artinya kegiatan administrasi berlangsung dalam tahapan-tahapan tertentu secara berkesinambungan.**
5. **Tujuan, artinya sesuatu yang diinginkan untuk dicapai melalui kegiatan kerja sama.**

Jika disimpulkan, maka ciri pokok untuk bisa disebut sebagai administrasi adalah sebuah kerja sama yang dilakukan oleh sekelompok orang dengan cara

pembagian tugas serta melalui berbagai tahapan guna mencapai tujuan yang diinginkan.

2.1.1 Pengertian Administrasi Publik

Administrasi publik adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan aparatur negara/pemerintah untuk mencapai tujuan negara secara efisien. Secara global, administrasi publik merupakan suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha yang dilakukan oleh sejumlah orang.

Pendapat yang dikemukakan **Chandler** dan **Plano** yang dikutip oleh **Keban** dalam bukunya yang berjudul **Dimensi Administrasi Strategis Publik, Konsep, Teori dan Isu (2004: 3)** adalah sebagai berikut:

“Administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel *public* diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.”

Berdasarkan definisi di atas dapat dikatakan bahwa administrasi publik memiliki pembagian-pembagian tugas dalam menjalankan pekerjaannya berkaitan dengan kebijakan publik. Administrasi publik juga bertujuan untuk memecahkan masalah yang ada di masyarakat.

Sedangkan menurut **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.”

Berdasarkan definisi di atas dapat dikatakan bahwa administrasi publik bersifat fleksibel, bisa dilakukan perorangan atau bisa juga dalam lingkup besar yakni organisasi.

2.2 Konsep Manajemen Sumber Daya Manusia

Pada dasarnya ada kesukaran untuk membedakan kegiatan administrasi dan manajemen. Akan tetapi, pada dasarnya proses kegiatan administrasi lebih menitikberatkan 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 *man, money, methode, materials, machines dan market*. Unsur

man (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 **G.R. Terry** yang dikutip oleh **Hasibuan** dalam 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 perencanaan, pengorganisasian, penempatan, pengarahan dan pengendalian.”

Berdasarkan beberapa pengertian diatas, dapat dikatakan bahwa manajemen memiliki arti sebagai suatu usaha yang dilakukan untuk mencapai tujuan dengan melibatkan beberapa aspek seperti perencanaan, pengorganisasian, 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.

2.2.1 Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen sumber daya manusia memiliki konsep dasar yaitu menempatkan semua karyawan sebagai manusia. Ini berarti bahwa karyawan bukan hanya sebagai mesin pendukung saja. Hal paling penting dalam manajemen sumber daya manusia ini adalah manusia, sebab manusia disini mempunyai posisi sebagai subyek utama. 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, pengintegrasian, 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.

Kesimpulannya dapat dikatakan bahwa manajemen sumber daya manusia merupakan suatu pengelolaan penempatan tenaga kerja secara efektif dan efisien, yang dianggap sebagai sebuah aset penting di dalam sebuah organisasi sehingga harus dikelola dengan baik dan benar. Karena hal itu berpengaruh dalam proses pencapaian tujuan.

2.3 Konsep Kinerja

Kinerja adalah hasil yang dicapai dari yang telah dilakukan dan dikerjakan oleh seseorang dalam melaksanakan kerja atau tugas. Kinerja merupakan prestasi kerja atau performance, yaitu hasil kerja selama periode tertentu dibanding dengan berbagai kemungkinan. Kinerja Pegawai secara etimologi, kinerja berasal dari kata *performance*. *Performance* berasal dari kata *to perform* yang mempunyai beberapa masukan (*entries*), yakni (1) melakukan, (2) memenuhi atau menjalankan suatu, (3) melaksanakan suatu tanggung jawab, (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang. Dalam hal ini kinerja bisa dikatakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Pengertian kinerja menurut **Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (LAN-RI)** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik (2012: 102)** adalah sebagai berikut :

“Kinerja adalah gambaran umum mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi.”

Dari definisi di atas dapat dikatakan bahwa kinerja adalah suatu aspek yang hanya berkaitan dengan tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan, program, kebijaksanaan tujuan, dan visi misi saja.

Sebagai bahan perbandingan peneliti mengemukakan pengertian kinerja menurut **Prawirosentono** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik (2012: 103)** yaitu :

“Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.”

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa kinerja yang baik akan menunjukkan keberhasilan seorang pegawai dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan yang diberikan kepadanya.

2.3.1 Pengertian Kinerja Pegawai

Untuk lebih memahami apa yang dimaksud dengan kinerja, peneliti mengemukakan pengertian kinerja menurut **Benerdin** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 104)** yaitu :

”Kinerja pegawai adalah hasil kerja seseorang pegawai, baik secara individu maupun kelompok dalam rangka pencapaian visi, misi, dan program yang telah ditetapkan oleh organisasi, sehingga dapat diketahui kontribusi dari setiap pegawai terhadap organisasinya.”

Suatu keberhasilan kinerja pegawai secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target, atau sasaran serta kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu telah disepakati bersama. Dalam organisasi pemerintahan, kinerja pegawai sangatlah berperan penting selama melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

2.3.2 Penilaian Kinerja Pegawai

Untuk melihat kemampuan kinerja aparatur seorang pemimpin perlu melakukan penilaian kinerja. Penilaian kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai oleh seseorang, individu atau organisasi dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Penilaian kinerja hanya dapat dilakukan terhadap kinerja yang nyata dan terukur. Apabila kinerja tidak dapat diukur tidak dapat dikelola. Untuk dapat memperbaiki kinerja, perlu diketahui seperti apa kinerja saat ini. Penilaian kinerja diperlukan untuk memfokuskan pegawai terhadap tujuan, pelatihan, dan pengembangan.

Untuk selanjutnya peneliti mengemukakan pengertian penilaian kinerja menurut **Mahmudi** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 130)** penilaian kinerja sebagai berikut :

- 1) Mengetahui tingkat tercapainya tujuan organisasi
- 2) Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
- 3) Memperbaiki kinerja berikutnya
- 4) Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian *reward* dan *punishment*
- 5) Memotivasi pegawai
- 6) Menciptakan akuntabilitas publik

Peneliti selanjutnya mengemukakan pengertian penilaian kinerja menurut **Mathis** yang dikutip oleh **Fahmi** dalam bukunya **Manajemen Kinerja (2015: 65)** yaitu :

“Penilaian kinerja merupakan proses mengevaluasi seberapa baik pegawai mengerjakan pekerjaan mereka ketika dibandingkan dengan satu set standar, dan kemudian mengkomunikasikan informasi tersebut.”

Penilaian kinerja yang dilakukan tersebut nantinya akan menjadi bahan masukan yang berarti dalam menilai kinerja yang dilakukan dan selanjutnya dapat dilakukan perbaikan, atau yang bisa disebut perbaikan yang berkelanjutan.

2.3.3 Indikator Kinerja Pegawai

Berbicara mengenai kinerja, erat kaitannya dengan bagaimana cara mengadakan penilaian terhadap pekerjaan seseorang sehingga perlu ditetapkan standar kinerja atau *standar performance*. Hasil kinerja merupakan suatu metode yang menilai kemajuan yang telah dicapai oleh individu, atau organisasi dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Penilaian terhadap kinerja perlu dilakukan untuk mengetahui apakah selama pelaksanaan kinerja terhadap deviasi dari rencana yang telah ditentukan, atau apakah kinerja dapat dilakukan sesuai jadwal waktu yang ditentukan, atau apakah hasil kinerja telah tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Penilaian kinerja hanya dapat dilakukan terhadap kinerja yang nyata dan terukur. Apabila kinerja tidak dapat diukur, tidak dapat dikelola.

Peneliti mengemukakan beberapa indikator Kinerja Pegawai, menurut **Mitchell** yang dikutip oleh **Sedarmayanti** dalam buku **Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2009: 51)** sebagai berikut:

- 1) **Kualitas Kerja**
- 2) **Ketepatan Waktu**
- 3) **Inisiatif**

4) Kemampuan

5) Komunikasi

Dapat dikatakan bahwa pendapat di atas memiliki makna bahwa untuk menilai baik buruknya kinerja seorang pegawai, suatu organisasi bisa melihat dari sejauh mana kualitas kerja yang dihasilkan, ketepatan waktu, inisiatif, kemampuan dan komunikasi. Berbagai parameter tersebut bertujuan sebagai tolak ukur dalam melihat potensi pegawai dalam menjalankan tugasnya.

2.3.4 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja

Faktor-faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian Kinerja menurut **Ruky** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 124)**, mengemukakan faktor-faktor mempengaruhi pencapaian kinerja sebagai berikut :

- a) **Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi.**
- b) **Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.**
- c) **Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan.**
- d) **Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.**
- e) **Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi**
- f) **Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dll**

Bahwa dalam mendukung pencapaian kinerja, sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari berbagai faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut, secara sinergis dapat memberikan gambaran secara komprehensif kepada manajemen organisasi, untuk menentukan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan, agar pencapaian kinerja dapat diraih sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

2.4 Konsep Kualitas Pelayanan

Pelayanan pada dasarnya dapat diartikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok orang atau organisasi langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan. Menurut **Sampara** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 27)** yaitu :

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

Adapun definisi lain menurut **Moenir** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 26)** sebagai berikut :

“Pelayanan adalah sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.”

Definisi tersebut mencerminkan bahwa pelayanan mengandung sejumlah proses aktivitas yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pihak lain. Dengan perkataan lain, ada pihak-pihak tertentu yang memberikan pelayanan dan ada pihak yang dilayani sesuai dengan kebutuhan yang ingin dipenuhinya.

Selanjutnya pengertian pelayanan publik menurut **Sinambela** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 30)**, yaitu:

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

Pengertian Pelayanan Publik menurut **Kurniawan** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 30)**, adalah :

“Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan prosedur dan peraturan yang telah ditetapkan.”

2.4.1 Standar dan Asas-asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang berkualitas sudah barang tentu akan memiliki parameter atau standar tertentu, sehingga dapat menjawab kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Adapun standar pelayanan publik yang harus diterapkan dalam setiap proses pelayanan, menurut **Mahmudi** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2007: 44)**, sekurang - kurangnya meliputi 6 hal, yaitu:

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

2.4.2 Pengertian Kualitas Pelayanan

Mengemukakan pengertian kualitas pelayanan menurut **Wyckof** yang dikutip oleh **Tjiptono** dalam buku **Manajemen Jasa (2006: 59)**, menguraikan:

“Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Apabila atau pelayanan yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa atau pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa atau atau pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika jasa atau pelayanan yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, maka kualitas jasa atau pelayanan dipersepsikan buruk.”

Adapun definisi lain menurut **Tjiptono** dalam buku **Manajemen Jasa (2006: 61)**, yang menyebutkan bahwa:

“Citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi pelanggan. Pelanggan lah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa, sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas pelayanan. Persepsi pelanggan terhadap kualitas jasa atau pelayanan merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu pelayanan.”

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan diatas maka dapat disimpulkan bahwa sebuah kualitas pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat sebagai penerima layanan adalah mengharapkan tingkat keunggulan dari setiap jasa pelayanan yang didapat dari pelayanan yang didapatkan sebelumnya. Bila pelayanan yang diberikan melampaui harapan dari masyarakat pelanggan maka

kualitas pelayanan yang diberikan akan mendapatkan persepsi yang ideal dari para penerima pelayanan.

Hal itu menunjukkan bahwa kualitas pelayanan akan bermuara pada tujuan kepuasan masyarakat sebagai pelanggan atau konsumen. Jika suatu kepuasan tercipta maka persepsi suatu pelayanan yang berkualitas akan tumbuh. Pelayanan yang baik akan sangat berdampak besar pada implementasi dari misi organisasi dalam mencapai tujuan.

2.4.3 Indikator Kualitas Pelayanan

Pada dasarnya, kualitas pelayanan berfokus kepada upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaiannya untuk mengimbangi harapan pelanggan. Dengan kata lain, terdapat faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu jasa yang diharapkan dan jasa yang dipersepsikan. Untuk lebih mendalami tentang pengertian Kualitas Pelayanan dengan berbagai hal pokok menurut **Tjiptono** dalam buku **Manajemen Jasa (2006: 70)**, menemukan bahwa sepuluh dimensi yang ada dapat dirangkum menjadi lima dimensi pokok. Kelima dimensi tersebut yaitu :

- 1) Bukti langsung**
- 2) Keandalan**
- 3) Daya tangkap**
- 4) Jaminan**
- 5) Empati**

2.5 Teori Penghubung Antara Kinerja Pegawai dan Kualitas Pelayanan

Setiap organisasi mempunyai sasaran yang telah direncanakan. Oleh karena itu setiap organisasi perlu mengagendakan evaluasi kegiatan demi

perbaikan kedepannya, sehingga mengalami suatu peningkatan yang sesuai dengan yang diharapkan, hal ini perlu ditunjang dengan beberapa faktor dari indikator Kinerja Pegawai yang dilakukan oleh suatu organisasi untuk meningkatkan Kualitas Pelayanan kepada masyarakat.

Menurut **Benardin** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam buku **Manajemen Publik (2012: 104)**, Kinerja Pegawai yaitu :

“Hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai, baik secara individu maupun kelompok dalam rangka pencapaian visi, misi dan program yang telah ditetapkan oleh organisasi, sehingga dapat diketahui kontribusi dari setiap pegawai terhadap organisasinya”.

Agar pencapaian kinerja pegawai tercapai **Sedarmayanti** dalam bukunya **Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2009:51)**, mengemukakan indikator Kinerja Pegawai yaitu :

- 1) Kualitas Kerja**
- 2) Ketepatan Waktu**
- 3) Inisiatif**
- 4) Kemampuan**
- 5) Komunikasi**

Pengertian Kualitas Pelayanan menurut **Tjiptono** dalam buku **Manajemen Jasa (2007)**, yaitu sebagai berikut :

“Kualitas pelayanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata, yang mereka terima atau peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan atau inginkan terhadap atribut pelayanan suatu organisasi”.

Menurut **Zeithaml dan Bitner** mengemukakan bahwa indikator yang ada dapat dirangkum menjadi hanya lima dimensi pokok, yang dikutip oleh

Tjiptono dalam buku **Manajemen Jasa (2006: 70)**, ada lima dimensi yang menjadi faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan, sebagai berikut :

- 1) **Bukti langsung** (*tangibles*)
- 2) **Keandalan** (*reliability*)
- 3) **Daya tangkap** (*responsiveness*)
- 4) **Jaminan** (*assurance*)
- 5) **Empati**

Untuk mencapai lima indikator utama dalam mewujudkan Kualitas Pelayanan terhadap publik diperlukan peran serta dari Kinerja Pegawai tersebut yang bersangkutan dengan proses pelayanan kepada masyarakat. Kinerja Pegawai merupakan salah satu kunci utama untuk keberhasilan pencapaian tujuan suatu organisasi.

Hal ini menjadi salah satu karakteristik yang paling utama sebagai seorang pegawai untuk meningkatkan kinerjanya demi memberikan pelayanan yang berkualitas. Jadi, kualitas pelayanan merupakan kebutuhan yang harus dipenuhi oleh setiap organisasi dalam melayani masyarakat. Diperlukan strategi peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, dimana kinerja pegawai yang memadai merupakan suatu unsur yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan demi meningkatkan kualitas pelayanan terhadap masyarakat, dimana untuk meningkatkan kinerja pegawai harus diperhatikan faktor sumber daya manusianya.

Berdasarkan pendapat diatas bahwa dapat diketahui bahwa kinerja pegawai adalah faktor yang berpengaruh dalam kualitas pelayanan terhadap

masyarakat, dimana kinerja pegawai yang memadai suatu unsur yang perlu diperbaiki guna meningkatkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

2.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan teori-teori yang digunakan oleh peneliti sesuai pedoman atau landasan dalam penelitian yang disusun dalam suatu pola pemikiran untuk memecahkan masalah penelitian. Kerangka pemikiran akan lebih memudahkan pemahaman dalam mencermati arah atau jalur pembahasan dalam penelitian ini, yang disertai dengan paradigma penelitian untuk memberikan gambaran secara lebih rinci dan jelas mengenai keterkaitan antar variabel penelitian yang digunakan. Kerangka pemikiran ini pun disusun berdasarkan hasil pada telaah teoritis dan hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh para peneliti lainnya.

Menurut **Prawirosentono** yang dikutip oleh **Iwan Satibi** dalam bukunya **Manajemen Publik (2012: 103)** yaitu :

“Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.”

Dapat dikatakan bahwa kinerja pegawai tentu perlu diperhatikan dalam instansi pemerintahan terutama berhubungan dengan instansi pelayanan publik karena akan berinteraksi langsung dengan masyarakat. Tentunya hal itu menyebabkan kinerja pegawai harus selalu ditingkatkan dan dievaluasi jalannya apakah sudah sesuai dengan aturan atau belum. Hal itu bertujuan agar

masyarakat mendapatkan kualitas pelayanan yang baik dan sesuai dengan prosedur.

Ukuran kinerja pegawai menurut **Mitchell** yang dikutip oleh **Sedermayanti** dalam buku **Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja (2009: 51)** mengemukakan 5 indikator yang menentukan baik buruknya kinerja seorang pegawai, antara lain:

- 1) **Kualitas Kerja (*Quality of work*)**, adalah kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya yang tinggi pada gilirannya akan melahirkan penghargaan dan kemajuan serta perkembangan organisasi melalui peningkatan pengetahuan dan keterampilan secara sistematis sesuai tuntutan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin berkembang pesat.
- 2) **Ketepatan Waktu (*Promptness*)**, yaitu berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian pekerjaan dengan target waktu yang direncanakan. Setiap pekerjaan diusahakan untuk selesai sesuai dengan rencana agar tidak mengganggu pada pekerjaan yang lain.
- 3) **Inisiatif (*Inisiatif*)**, bahwa setiap pegawai yang memiliki kinerja tinggi senantiasa memiliki inisiatif atau ide-ide cerdas, sehingga ia mampu melakukan adaptasi terhadap setiap perubahan dan pergeseran serta perkembangan yang terjadi, baik dilingkungan organisasi maupun di luar organisasi.
- 4) **Kemampuan (*Capability*)**, yaitu setiap pegawai yang berkinerja tinggi akan tercermin dari kemampuan dan kompetensi dalam melaksanakan tugasnya.
- 5) **Komunikasi (*Communication*)**, merupakan interaksi yang dilakukan oleh setiap pegawai baik kepada atasan maupun *stakeholder* (pemangku kebutuhan), dengan adanya komunikasi akan menimbulkan kerjasama yang baik sehingga tercapainya visi, misi, dan tujuan organisasi.

Dapat dikatakan bahwa pendapat di atas memiliki makna bahwa untuk menilai baik buruknya kinerja seorang pegawai, suatu organisasi bisa melihat dari sejauh mana kualitas kerja yang dihasilkan, ketepatan waktu, inisiatif, kemampuan dan komunikasi. Berbagai parameter tersebut

bertujuan sebagai tolak ukur dalam melihat potensi pegawai dalam menjalankan tugasnya.

Adapun pengertian dari kualitas pelayanan menurut **Tjiptono** dalam buku **Manajemen Jasa (2007)**, yaitu sebagai berikut :

“Kualitas pelayanan dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata, yang mereka terima atau peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan atau inginkan terhadap atribut pelayanan suatu organisasi”.

Artinya bahwa pelayanan nyata yang diterima oleh konsumen atau masyarakat berasal dari kinerja pegawai yang melayani kebutuhan mereka.

Diperkuat dengan adanya teori menurut **Zeithaml dan Bitner** mengemukakan bahwa indikator yang ada dapat dirangkum menjadi hanya lima dimensi pokok, yang dikutip oleh **Tjiptono** dalam buku **Manajemen Jasa (2006: 70)**, ada lima dimensi yang menjadi faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan, sebagai berikut :

- 1) **Bukti langsung (*tangibles*)**, adalah bukti konkret kemampuan suatu organisasi untuk menampilkan yang terbaik bagi *stakeholder* (pemangku kebutuhan). Baik dari sisi fisik tampilan bangunan, fasilitas, perlengkapan teknologi pendukung, hingga penampilan pegawai.
- 2) **Keandalan (*reliability*)**, adalah kemampuan organisasi untuk memberikan pelayanan yang sesuai dengan harapan *stakeholder* (pemangku kebutuhan) terkait kecepatan, ketepatan waktu, tidak ada kesalahan, sikap simpatik, dan lain sebagainya.
- 3) **Daya tanggap (*responsiveness*)**, yaitu memberikan pelayanan yang cepat atau responsif serta diiringi dengan cara penyampaian yang jelas dan mudah dimengerti.
- 4) **Jaminan (*assurance*)**, yaitu jaminan dan kepastian yang diperoleh dari sikap sopan santun pegawai, komunikasi yang baik, dan pengetahuan yang dimiliki, sehingga mampu menumbuhkan rasa percaya *stakeholder* (pemangku kebutuhan).

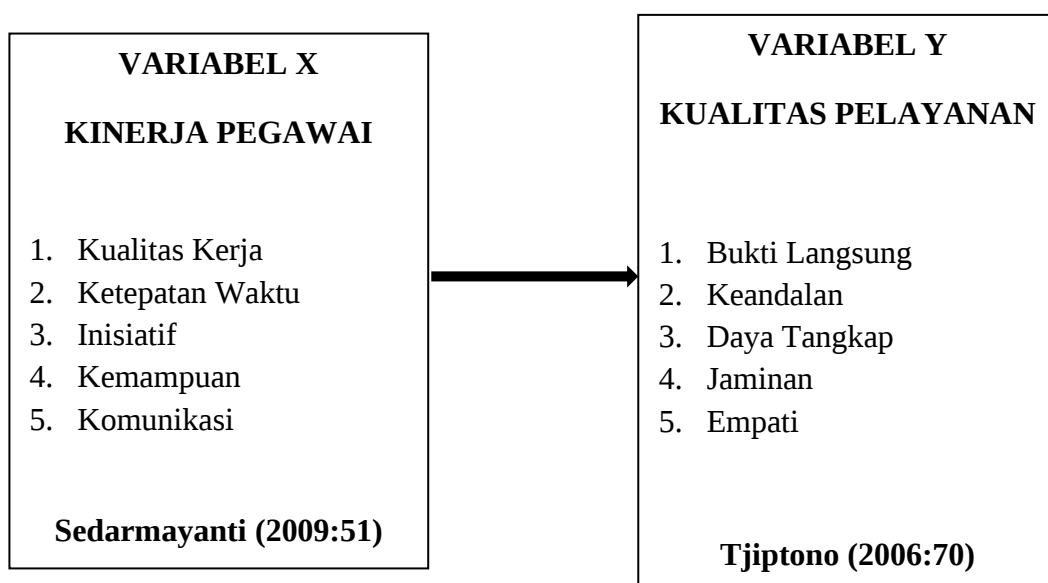
- 5) **Empati** (*empathy*), adalah memberikan perhatian yang tulus dan bersifat pribadi kepada *stakeholder* (pemangku kebutuhan), hal ini dilakukan untuk mengetahui keinginan *stakeholder* (pemangku kebutuhan) secara akurat dan spesifik.

Untuk mencapai lima indikator utama dalam mewujudkan Kualitas Pelayanan terhadap publik diperlukan peran serta dari Kinerja Pegawai tersebut yang bersangkutan dengan proses pelayanan kepada masyarakat. Kinerja Pegawai merupakan salah satu kunci utama untuk keberhasilan pencapaian tujuan suatu organisasi.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas sangat jelas bahwa kinerja pegawai sangat berpengaruh pada kualitas pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat demi mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran Penelitian



2.7 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka peneliti mengemukakan hipotesis asosiatif yang menyatakan dua variabel atau lebih yaitu **"Kinerja Pegawai Berpengaruh Terhadap Kualitas Pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bangka."**

1. $H_0: \rho_s = 0$, Kinerja Pegawai (X) : Kualitas Pelayanan (Y) = 0. Tidak ada perbedaan penilaian Kinerja Pegawai dan Kualitas Pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, yang artinya tidak ada pengaruh Kinerja Pegawai terhadap Kualitas Pelayanan.
2. $H_1: \rho_s \neq 0$, Kinerja Pegawai (X) : Kualitas Pelayanan (Y) $\neq 0$, Ada perbedaan penilaian Kinerja Pegawai dan Kualitas Pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Bangka. Yang artinya ada pengaruh Kinerja Pegawai terhadap Kualitas Pelayanan.

Definisi operasional adalah aspek penelitian yang memberikan informasi kepada kita tentang bagaimana caranya mengukur variabel. Definisi operasional adalah semacam petunjuk kepada kita tentang bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Adapun definisi operasional penelitian sebagai berikut :

1. Kinerja Pegawai sebagai variabel (X), adalah hasil kerja yang secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Kinerja pegawai tersebut berdasarkan indikator kinerja yaitu : Kualitas Kerja, Ketepatan Waktu, Inisiatif,

Kemampuan, dan Komunikasi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bangka.

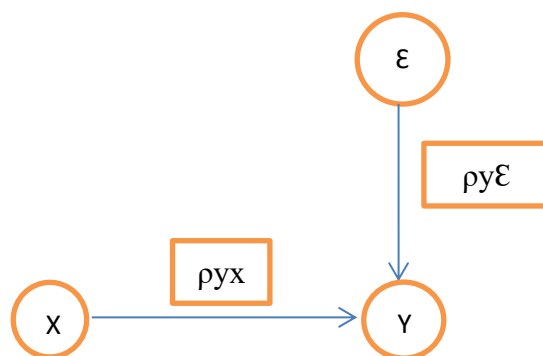
2. Kualitas Pelayanan sebagai variabel (Y), adalah upaya pemenuhan kebutuhan konsumen dengan penyampaian yang tepat agar dapat memenuhi harapan dan kepuasan pelanggan.

Adapun indikator kualitas pelayanan adalah : bukti langsung, keandalan, daya tangkap, jaminan, dan empati di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bangka.

Berikut ini uraian paradigma penelitiannya :

Gambar 2.2

Paradigma Penelitian Pengaruh Kinerja Pegawai Terhadap Kualitas Pelayanan



Keterangan :

X = Kinerja Pegawai

Y = Kualitas Pelayanan

ε = Variabel lain diluar variabel kinerja pegawai yang tidak diukur yang mempengaruhi variabel kualitas pelayanan