

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian Pustaka

Kajian Pustaka merupakan penjelasan dari berbagai ilmu pengetahuan yang digunakan sebagai panduan dan informasi dalam melakukan penelitian. Kajian pustaka juga merupakan bahan bacaan yang secara khusus berkaitan dengan fokus penelitian yang bertujuan untuk mengumpulkan data dan informasi ilmiah berupa teori-teori, atau pendekatan dalam bentuk buku maupun jurnal.

Untuk mengatasi masalah ini, peneliti menyajikan teori-teori yang relevan dan hasil penelitian sebelumnya, sehingga peneliti mempunyai perbandingan antara penelitian terdahulu dengan tema yang sama. Oleh karena itu, peneliti menyajikan uraian singkat tentang peneliti terdahulu.

2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu bahan pertimbangan penulis dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Dari penelitian terdahulu, penulis tidak menemukan dengan judul yang sama seperti judul penelitian penulis. Pemaparan penelitian terdahulu ini fungsinya sebagai referensi dan pendukung dalam pengkajian pada penelitian penulis.

Oleh karna itu, fokus penelitian terdahulu yang dijadikan acuan dalam mengelola atau menemukan pemecahan masalah yang timbul dalam Kualitas Pelayanan Publik Dalam Pembuatan Kartu Kuning (AK-1) Di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung. Pada penelitian terdahulu yang sebelumnya telah dibaca oleh peneliti lokus dan fokus permasalahan tidak sama persis namun dapat sangat membantu peneliti dalam menemukan sumber-sumber pemecahan masalah penelitian ini.

Oleh karena itu, peneliti memilih tiga penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Kualitas Pelayanan Publik Dalam Pembuatan Kartu Kuning (AK-1) Di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung, yaitu peneliti dari:

Tabel 2. 1

Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan				
			Teori yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik analisis	Hasil
1	Taufik Akbar	Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Kuning (Ak.1) Pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Tanah Bumbu	Zeithaml (1990) Dalam Hardiansyah (2017:41)	Kualitatif	Deskriptif	pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan pembuatan kartu kuning (AK.1) agar meningkatkan kualitas pegawai yang memberikan pelayanan ketika melayani
2	Gunawan Tua Sihotang	Analisis Manajemen Pelayanan	George R. Terry (1958)	Kualitatif	Deskriptif	Pengumpulan data secara studi	Hasil penelitian menunjukkan

		Publik Dalam Pembuatan Program Kartu Kuning (AK-1) Di Dinas Ketenaga Kerjaan Kota Medan				kepastakaan dan studi lapangan	beberapa yang menjadi kendala dalam manajemen pelayanan di Dinas Ketenaga Kerjaan Kota Bandung seperti kurangnya sarana dan prasaran kantor dalam pelayanan, minim kedisiplinan aparatur dalam memanejemen waktu, serta banyak masyarakat yang tidak menguasai alat teknologi seperti android
3	Okik Indrawati	Kualitas Pelayanan Kartu Kuning (AK-1) Bagi Kuning Pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kabupaten Jember	Singarimbun Dan Effendi (1989)	Kuantitatif	Deskriptif	Pengumpulan data dengan observasi, wawancara, membagikan angket dan studi lapangan	Hasil penelitian menunjukkan nilai positif dengan skor 6,5 yang berarti kualitas pelayanan kartu kuning (AK-1) bagi kuning pada Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Jember sangat baik karena pelayanan diterima atau dirasakan oleh responden melebihi dengan harapan responden.

Sumber: Di olah oleh peneliti

Berdasarkan dari *literature* hasil penelitian terdahulu, terkait dengan kualitas pelayanan. Dari ketiga *literature* jurnal yang telah dipaparkan maka peneliti melihat bahwa penelitian pertama dilakukan oleh Taufik Akbar, Gunawan Tua Sihotang, dan Okik Indrawati yang berjudul “Kualitas Pelayanan Kartu Kuning (AK-1) Bagi Kuning Pada Dinas Tenaga Kerja Dan Transmigrasi” penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kualitas pelayanan di Dinas Tenaga Kerja. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara, dokumentasi. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah aparatur sipil negara dan masyarakat pengguna pelayanan pembuatan kartu kuning (AK-1). Data yang diperoleh, dianalisis menggunakan teknik analisis deskriptif yang terdiri dari reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan. Berdasarkan penelitian bahwa kualitas pelayanan masih belum sepenuhnya memenuhi kualitas pelayanan dengan baik. Dan juga ada beberapa yang perlu diingatkan lagi yakni, perlu adanya peningkatan beberapa aspek kualitas dalam pelayanan.

Perbedaan penelitian yang dilakukan peneliti pada penelitian terdahulu lokus dan fokus persamaan tidak sama persis namun dari penelitian terdahulu dapat sangat membantu peneliti dalam menemukan sumber sumber pemecahan masalah pada penelitian ini. Melihat hasil penelitian terdahulu yang telah dilakukan oleh beberapa orang, menghasilkan bahwa kualitas memberikan pengaruh terhadap pelayanan di organisasi tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa semakin bagus kualitas yang diberikan maka pelayanan pun akan meningkat. Oleh karena itu perlu dilihat kualitas seperti apa yang mampu menghasilkan kualitas pelayanan pada organisasi,

sehingga nantikan tujuan dari organisasi akan lebih cepat tercapai tanpa adanya hambatan dari pegawai yang tidak berkualitas dengan baik dalam melakukan pekerjaan akibat dari adanya kualitas yang kurang.

2.1.2. Teori Administrasi

Pada penyusunan laporan ini, peneliti mampu mengacu pada pendapat para ahli mengenai teori yang berhubungan dengan fokus dan lokus, sebagai dasar untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan dilapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Berdasarkan masalah-masalah yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti akan kemukakan teori-teori dari para ahli yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai kerangka pemikiran.

Handyaningrat dalam bukunya **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Managemen” (1981: 2)** sebagai berikut:

“Administrasi secara sempit bersal dari kata administrative (bahasa belanda) yaitu meliputi kegiatan catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan” (1988:2).

Definisi diatas bahwa administrasi dalam arti sempit merupakan kegiatan ketatausahaan yang meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika membutuhkan.

Siagian dalam bukunya **“Filsafat Administrasi” (2006: 2)** mengemukakan bahwa administrasi sebagai berikut:

Administrasi adalah sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Definisi diatas dapat dipahami bahwa suatu kegiatan dapat dilakukan oleh dua orang atau lebih sehingga dapat meningkatkan keefektivitasan dalam bekerja secara rasional sehingga tercapainya suatu tujuan yang diharapkan.

Max Weber dalam bukunya **“Etika Administrasi Negara”** (2005: 82) sebagai berikut:

Administrasi berarti penyelenggaraan wewenang dan otoritas. Otoritas disini dapat dimiliki oleh para aparat birokrasi karena mereka telah mendapatkan legitimasi dari rakyat melalui Negara.

Definisi diatas memberikan gambaran bahwa dalam penyelenggaraan suatu kewenangan oleh aparatur terdapat suatu pemangku kepentingan pelaksana keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Leonard d. White dalam bukunya **“Introduction to the Study of Public Administration”** yang dikutip oleh **Drs. Soewarno Hardyaningrat** dalam bukunya berjudul **“Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen”** (1996: 2). **“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau yang kecil.**

John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus mengemukakan beberapa pengertian dari administrasi Negara sebagai berikut:

1. **Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh suatu badan-badan perwakilan politik.**
2. **Administrasi publik merupakan koordinasi usaha-usaha kelompok dan perorangan dengan tujuan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.**
3. **Administrasi publik secara global adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan beberapa kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang terhitung jumlahnya, memberikan pengarahan dan maksud terhadap sejumlah usaha orang.**

Dari pengertian diatas dapat dikemukakan bahwa administrasi publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh kelompok dimana didalamnya terdapat pelaksanaan beberapa kebijaksanaan pemerintah juga memberikan pengarahan dan maksud terhadap sejumlah orang.

2.1.3. Teori Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan bagian dari administrasi umum yang berhubungan dengan kegiatan Negara atau pemerintah. Hadiyaningrat (1993 : 4), mengatakan ciri pertama dari administrasi publik adalah memberikan pelayanan sebaik-baiknya pada masyarakat.

Felix A. Nigro dan A. Loyd G. Nigro yang dikutip oleh **Pasolong (2012 : 56)** bahwa administrasi publik adalah:

1. **Suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan;**

2. Meliputi tiga cabang pemerintahan, yaitu eksekutif, legislatif serta hubungan diantara mereka;
3. Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik;
4. Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat;
5. Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dan administrasi perorangan;

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu kerja sama kelompok yang meliputi pada lingkungan legislatif, eksekutif dan yudikatif dimana hal tersebut sebagian kerjasama seperti perumusan dan hal lainnya seperti kerjasama dengan pihak swasta

Chandler dan Plano yang dikutip oleh **Pasolong (2012 : 55)** administrasi publik adalah:

Proses dimana sumber daya dan personel publik di organisir dan diorganisasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Dari definisi tersebut dapat dikemukakan bahwa administrasi publik proses mengorganisir dimana didalamnya mengordinasi suatu merumuskan, menerapkan dan mengelola suatu keputusan dalam sebuah kebijakan publik.

Bagi administrasi publik yang mengutamakan kepentingan umum secara keseluruhan terutama yang melakukan kontak dan berhubungan langsung dengan masyarakat, maka pemberian pelayanan kepada masyarakat menjadi sesuatu yang sangat penting. Hal ini sesuai

dengan tujuan administrasi Negara yaitu memberikan pelayanan yang sebaik baiknya kepada masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh **Pramudji (1993 : 31)** mengatakan : **tujuan yang hendak dicapai dengan proses administrasi itu dalam pemerintah disebut dengan satu atau dua istilah yaitu pelayanan publik (*public service*).**

Pemberian pelayanan yang baik sangat penting untuk mencapai tujuan organisasi yang melaksanakan tugas utama melayani publik, tetapi masyarakat pun memiliki hak mendapatkan pelayanan yang maksimal.

2.1.4. Teori Pelayanan Publik

Pengertian pelayanan publik atau pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Kepentingan umum dengan pelayanan umum saling berkaitan. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan kegiatan organisasi. Melengkapi uraian tersebut , ada beberapa pengertian pelayanan publik.

Dwiyanto (2005 : 141) bahwa pelayanan publik merupakan:

Serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna, pengguna atau pelanggan yang dimaksud menurutnya disini adalah warga Negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti dalam pembuatan kartu tanda penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan sebagainya.

Pelayanan publik merupakan serangkaian aktivitas yang diberikan oleh suatu organisasi atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Kurniawan dan Najib (2008 : 56) pelayanan publik merupakan **sebagai usaha pemenuhan hak hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak dasar tersebut.**

Pelayanan publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dipusat, didaerah dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka penyelesaian perundang undangan.

Pelayanan umum merupakan kegiatan umum yang diberikan oleh seseorang atau kelompok dengan landasan dengan melalui sistem atau prosedur yang telah ditentukan oleh usaha memenuhi kepentingan masyarakat. Pelayanan umum harus mendahulukan kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, karena pelayanan umum berfungsi memenuhi kepentingan masyarakat umum yang membutuhkan pelayanan

John Wilson yang dikutip oleh **Nucholis (2005 : 175)** mengemukakan bahwa:

Pelayanan publik berhubungan dengan pelayanan yang masuk sector publik, bukan sector privat pelayanan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan BUMN atau BUMD. Ketiga komponen yang menangani sector publik tersebut menyediakan pelayanan publik, seperti kesehatan, pendidikan, keamanan, ketertiban, bantuan social dan lain sebagainya.

Pelaksanaan pelayanan oleh pemerintah kepada masyarakat melibatkan dua belah pihak untuk saling bekerjasama. Masyarakat diharapkan dapat berpartisipasi dalam upaya meningkatkan mutu pelayanan, yakni dengan memenuhi aturan dengan kesadaran dan menghargai administrator publik yang memberikan pelayanan. Suatu instansi pemerintah merasa dihargai dan akan bekerja dan tanggung jawab dalam memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik memiliki 5 kriteria yaitu :

1. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan pelayanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
2. Posisi tawar pengguna. Semakin tinggi posisi tawar pengguna atau *client*, maka akan semakin tinggi pula peluang untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
3. Tipe pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggaraan pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna.
4. *Locus control*. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi apa pengguna ataukah penyelenggaraan pelayanan
5. Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggaraan pelayanan yang lebih dominan.

Masyarakat akan merasa puas apabila pelayanan yang diberikan sangat baik. Adaptasi pelayanan sudah sesuai dengan permintaan

masyarakat sebagai penerima pelayanan. Posisi tawar pengguna, tipe pasar, *locus control*, dan sifat pelayanan sebagai karakteristik dalam meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

2.1.5. Teori Kualitas

Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyandang arti relative karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasi itu terpenuhi berarti kualitas sesuatu hal bisa dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Dengan demikian, untuk menentukan kualitas diperlukan indikator. Karena spesifikasi merupakan indikator harus dirancang berarti kualitas secara tidak langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditingkatkan.

Konsep kualitas sendiri sering dianggap sebagai ukuran relative suatu produk atau jasa yang terdiri dari kualitas desain dan kualitas kesesuaian.

Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah ditetapkan. Pada kenyataannya aspek ini bukanlah satu satunya aspek kualitas. Dalam perspektif TQM (*Total Quality Management*), kualitas di pandang secara lebih luas, dimana tidak hanya aspek hasil

saja yang ditekankan melainkan meliputi proses, lingkungan, dan manusia.

Kotler (2007 : 235), mengemukakan bahwa: **Kualitas adalah seperangkat gambaran produk yang dapat menimbulkan kepuasan pada pelanggan dan kualitas juga dapat memberi nilai tambah pada produk.**

Berdasarkan pada definisi tersebut bahwa kualitas merupakan suatu produk pelayanan yang memberikan nilai tambah dimana suatu pelayanan diberikan sehingga menimbulkan kepuasan pada pelanggan.

Garvin dan Davis yang dikutip oleh **Nasution (2004 : 41)**, mengemukakan bahwa :

Kualitas adalah kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia atau tenaga kerja, proses dan tugas, serta lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau konsumen.

Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas suatu yang berhubungan dengan berbagai unsur seperti produk, manusia atau tenaga kerja, proses dan tugas, serta lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau konsumen.

Pandi Tjiptono yang dikutip oleh **Pasolong (2007 : 132)** mengemukakan bahwa kualitas adalah:

1. **Kesesuaian dengan persyaratan atau tuntutan**
2. **Kecocokan pemakaian**
3. **Perbaikan atau penyempurnaan secara berkelanjutan,**
4. **Bebas dari kerusakan,**
5. **Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat,**
6. **Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal,**

7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Berdasarkan definisi diatas adalah kualitas bahwa kualitas meliputi beberapa hal dimana sangat mempengaruhi kualitas tersebut yakni adanya kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan, bebas dari kerusakan, pemenuhan kebutuhan semenjak awal sehingga dapat membahagiakan pelanggan.

Sampara Lukman (2000 : 10) mengemukakan pendapat bahwa: **Kualitas juga dapat diartikan sebagai kesesuaian dengan persyaratan, kesesuaian dengan pihak pemakai atau bebas dari kerusakan atau cacat.**

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kualitas diatas merupakan kesesuaian dengan persyaratan dari pihak pemakai sehingga bebas dari kerusakan ataupun cacat.

American society for quality control yang dikutip oleh **Lupi Yoadi (2001 : 46)**, mengemukakan :

Kualitas adalah keseluruhan ciri-ciri dan karakteristik-karakteristik dari suatu produk atau jasa dalam hal kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah ditentukan atau bersifat laten.

Dari definisi diatas bahwa kualitas adalah karakteristik-karakteristik dari suatu produk atau jasa dimana kemampuannya hanya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang telah ditentukan.

Goetsh dan Davis yang dikutip oleh **Tjiptono (2001 : 5)** adalah sebagai berikut: **Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang**

berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Definisi diatas menunjukkan bahwa kualitas adalah kondisi dimana secara konseptual dan ukuran untuk menyatakan produk atau jasa yang meliputi jasa, manusia, proses dan lingkungan.

Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan. Kualitas memberikan suatu dorongan kepada pelanggan untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat untuk perusahaan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan perusahaan untuk memahami dengan seksama harapan pelanggan serta kebutuhan mereka. Dengan demikian perusahaan dapat meningkatkan kepuasan pelanggan dimana perusahaan memaksimalkan pengalaman pelanggan yang menyenangkan dan meminimumkan atau meniadakan pengalaman pelanggan yang kurang menyenangkan.

Pada gilirannya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas memuaskan.

2.1.6. Teori Pelayanan

Setelah dipahami mengenai definsi efektivitas diatas selanjutnya akan dikemukakan pemahaman terhadap pelayanan.

Moenir dalam bukunya “**Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia**” mengatakan bahwa : “Pelayanan adalah proses pemenuhan

kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung”. (Moenir, 1992: 16)

Penekanan terhadap definisi pelayanan diatas adalah pelayanan yang diberikan menyangkut segala usaha yang dilakukan oleh seorang dalam rangka mencapai tujuan guna untuk mendapatkan kepuasan dalam hal pemenuhan kebutuhan.

Gronroos (dalam Ratminto, 2005: 2) mengemukakan mengenai definisi pelayanan sebagai berikut:

“Pelayanan adalah suatu aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antar konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudnya untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan”

Dalam definisi diatas menunjukkan bahwa pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan lingkungan badan usaha milik Negara/daerah dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Brata mengeluarkan definisi yang berbeda dalam karyanya yang berjudul **Dasar-dasar Pelayanan Prima**, mengatakan bahwa: “suatu pelayanan akan terbentuk karena adanya proses pemberian layanan tertentu dari pihak penyedia layanan kepada pihak yang dilayani.” (Brata, 2003: 9)

Selain itu Brata juga menambahkan bahwa suatu layanan dapat terjadi antara seorang dengan seseorang, seseorang dengan kelompok, ataupun kelompok dengan seseorang seperti halnya orang-orang yang berada dalam sebuah organisasi yang memberikan layanan kepada orang-orang yang berada disekitarnya yang membutuhkan informasi organisasi tersebut.

a. Jenis-jenis Pelayanan

Jenis-jenis pelayanan menurut **Ratminto dan Winarsih (2007:8-9)** dapat dibedakan berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, perbedaan 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 dibedakan menjadi yang bersifat primer dan bersifat sekunder.

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

1. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat adalah semua penyediaan barang dan atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta seperti misalnya Rumah Sakit, perguruan tinggi swasta, dan perusahaan pengangkutan milik swasta.

2. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dibedakan menjadi dua, yaitu yang bersifat primer dan sekunder. 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 primer ini adalah pelayanan imigrasi, pelayanan perizinan, pelayanan penjara dan yang lainnya.

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

Berdasarkan pada perbedaan tersebut Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung digolongkan sebagai pelayanan publik oleh pemerintah yang bersifat sekunder karena masyarakat tidak diwajibkan untuk menggunakan jasa Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung untuk memenuhi kebutuhan pembuatan kartu kuning dan masyarakat bebas memilih caranya sesuai dengan keinginan dirinya sendiri.

2.1.7. Teori Kualitas Pelayanan

Sebagai salah satu tujuan utama pemerintah maka pelayanan publik sudah seharusnya dapat diselenggarakan secara berkualitas oleh pemerintah.

Lembaga Administrasi Negara yang dikutip oleh **Hardiansyah (2011 : 40)**, 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.

Wyckof yang dikutip oleh **Tjiptono (2004 : 259)** adalah :

Tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.

Goetsch dan Davis dalam **Ibrahim (2008 : 22)** menyatakan bahwa:

Kualitas pelayanan adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau bahkan mungkin melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan atau kebutuhan pelanggan (masyarakat) dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan atau jasa sesuai dengan kebutuhan para pelanggan (masyarakat).

Berdasarkan pernyataan diatas maka dapat di indikasikan bahwa sebuah pelayanan yang berkualitas yang diharapkan oleh masyarakat yaitu menyediakan produk atau jasa sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Supranto (2006 : 226), mengemukakan kualitas pelayanan adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik.

Olsen dan Wyekoff yang dikutip oleh **Yamit (2001 : 22)** mengemukakan bahwa :

Kualitas pelayanan merupakan suatu perbandingan antara harapan pemakai jasa dengan kinerja kualitas jasa pelayanan. Dengan kata lain ada dua factor utama yang memengaruhi kualitas pelayanan yaitu harapan dan kinerja yang dirasakan karyawannya.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah perbandingan antara harapan dan penyesuaian jasa dimana faktornya mempengaruhi sehingga dirasakan oleh karyawannya.

Lebih jelas lagi **Lukman (2001 : 7)** mengatakan :

Pada dasarnya kualitas pelayanan mengacu pada pengertian pokok :

- 1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan aktraktif 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.**

Pengertian pokok kualitas pelayanan seperti yang dijelaskan diatas menunjukkan bahwa kualitas terdiri dari keistimewaan dari

berbagai pelayanan yang bertujuan untuk memenuhi kepuasan atas pelayanan yang didapat tersebut. Pendapat diatas ditegaskan berdasarkan intruksi presiden tahun 1995 tentang perbaikan dan peningkatan mutu pelayanan, bahwa hakekat pelayanan itu menurut **Hardiansyah (2011 : 43)** adalah :

1. **Meningkatkan mutu dan produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah dibidang pelayanan umum.**
2. **Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.**
3. **Mengiring tumbuhnya kreativitas, prakarsa, dan peran serta masyarakat dalam membangun serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.**

Hakekat pelayanan umum berkualitas yang diartikan diatas adalah berdasarkan pada hakekat yang memprioritaskan peningkatan mutu pelayanan dari kemampuan penyedia pelayanan kepada penerima pelayanan agar pelayanan diberikan lebih berdaya guna dan berhasil guna. Pelayanan umum diukur dan dinilai oleh masyarakat pengguna layanan. Hal tersebut sesuai dengan **Lukman (2001 : 12)** yang menyatakan bahwa :

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

Penentuan suatu kualitas pelayanan yang diberikan merupakan penilaian dari penerima jasa berdasarkan sudut pandang dan persepsi pelanggan atas jasa pelayanan yang didapatkan. Persepsi penilaian

pelayanan pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan merupakan, penilaian menyeluruh dari suatu penilaian yang diberikan sehingga dapat dikatakan bahwa suatu pelayanan yang diberikan berkualitas.

Berdasarkan definisi-definisi kualitas pelayanan diatas tersebut maka dengan kata lain ada dua faktor utama yang mempengaruhi kualitas pelayanan, yaitu *expected service* dan *perceived service*. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai yang diharapkan, maka kualitas pelayanan persepsikan baik dan memuaskan jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai pelayanan yang ideal. Sebaliknya jika jasa yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik tidak nya kualitas pelayanan tergantung pada penyedia pelayanan tersebut dalam memenuhi harapan secara konsisten.

2.2. Kerangka Berpikir

Berkaitan dengan topik permasalahan mengenai kualitas pelayanan pada dinas tenaga kerja kota bandung serta untuk mempermudah pemecahan masalah laporan dalam suatu penelitian memerlukan kerangka pemikiran yaitu berupa teori yang bertitik tolak pada para ahli.

Selanjutnya peneliti akan menguraikan kerangka pengertian mengenai definisi kualitas pelayanan salah satunya menurut **suprpto (2002:226)** diartikan sebagai “sebuah kata bagi penyedia jasa merupakan suatu yang

dikerjakan dengan baik.” Menurut **albercht dan Zemke (dalam Dwiyanto, 2005:145)** bahwa kualitas pelayanan publik merupakan “hasil interaksi dari berbagai aspek , yaitu sistem pelayanan, sumberdaya manusia pemberi pelayanan, strategi dan pelanggan.” Selain itu menurut **Kotler (2002:83)** yang mendefinisikan kualitas pelayanan:

Setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak bukti langsung dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun.

Dengan demikian kebutuhan penerima layanan harus dipenuhi oleh pihak penyelenggara pelayanan agar dapat para penerima pelayanan tersebut memperoleh pelayanan.

Untuk itulah diperlukan suatu pemahaman tentang konsepsi pelayanan. Untuk menentukan Kualitas pelayanan pembuatan kartu kuning pada dinas tenaga kerja Kota Bandung digunakan teori yang dikemukakan oleh **Parasuraman, Berry dan Zeithml (1990: 19)** yang dikutip oleh **Satibi (2012: 80)** dalam bukunya “**Manajemen Publik**”, dimana untuk mengukur kualitas pelayanan digunakan dimensi sebagai berikut:

1. Bukti langsung (*tangibles*)

Pentingnya dimensi *tangibles* ini akan menumbuhkan *image* penyedia jasa terutama bagi konsumen baru dalam mengevaluasi kualitas jasa. Efektivitas yang dimaksud dalam proses suatu program yang tidak dapat mengabaikan target sasaran yang telah ditetapkan agar operasionalisasi untuk mencapai keberhasilan dari program yang dilaksanakan dapat

tercapai dengan tetap memperhatikan segi kualitas yang diinginkan oleh program.

2. Keandalan (*reability*)

Keandalan yaitu kemampuan penyedia pelayanan yang terpercaya dalam melaksanakan jasanya sesuai dengan apa yang telah dijanjikan secara tepat waktu. Komponen atau unsur dimensi *reability* ini merupakan kemampuan penyedia pelayanan jasa dalam menyampaikan jasa secara tepat dan pembahanan biaya secara tepat dengan tujuan yang tercapai.

3. Daya tanggap (*responsiveness*)

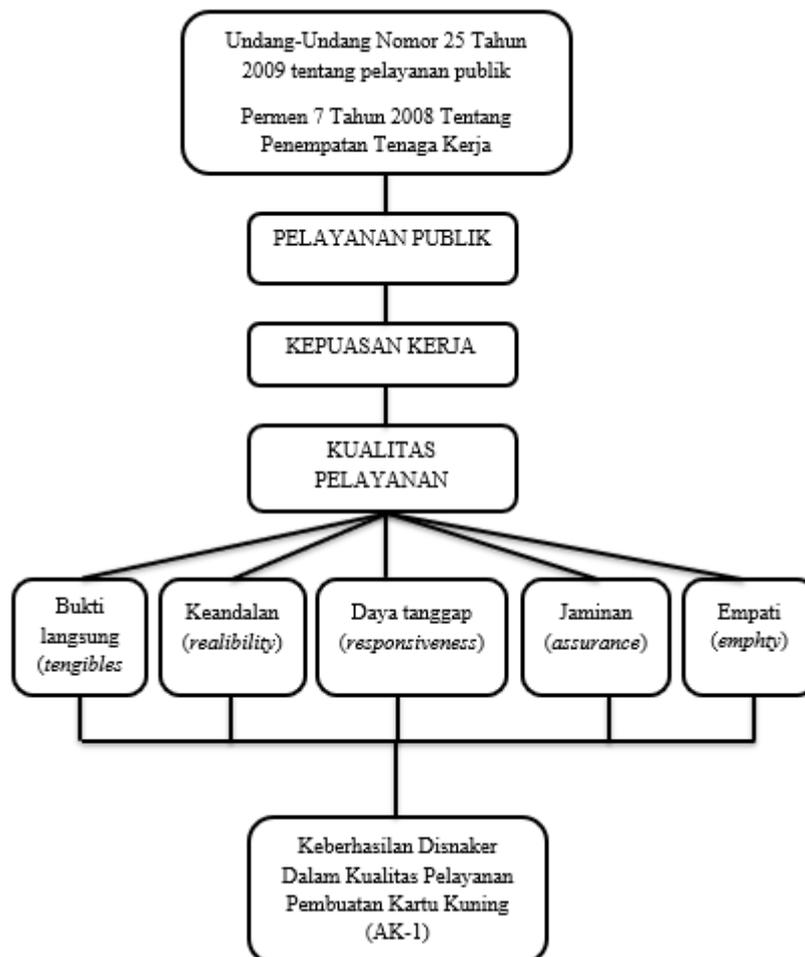
Tanggapan yaitu kemampuan dimana dalam mengefektivitaskan suatu pelayanan tersebut dilakukan daya tanggap yang harus benar-benar terarah agar tujuan yang diharapkan tercapai dan adanya kesigapan pemberi pelayanan dalam melayani masyarakat dan penanganan keluhan masyarakat.

4. Jaminan (*assurance*)

Jaminan yang dimaksud adalah bahwa pengetahuan dan perilaku *employee* untuk membangun kepercayaan dan keyakinan pada diri masyarakat dalam mendapatkan pelayanan yang ditawarkan pemberi pelayanan. Komoponen dari dimensi ini terdiri dari kompetensi atau kemampuan pemberi pelayanan yang meliputi keterampilan, keramahan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staff, pengetahuan yang dimiliki untuk melakukan pelayanan dan kredibilitas pelayanan.

5. Empati (*emphthy*)

Empati yaitu kemampuan penyedia pelayanan yang dilakukan langsung oleh pemberi pelayanan dengan sikap tegas dengan penuh perhatian kepada konsumen, termasuk kepekaan akan kebutuhan konsumen. Komponen dari dimensi ini merupakan gabungan dari akses (*access*) yaitu memudahkan dalam melakukan komunikasi dan memahami kebutuhan masyarakat



Gambar 2. 1 Kerangka Berpikir

Parasuraman, Berry dan Zeithml (1990: 19) yang dikutip oleh Iwan Satibi (2012:80) dalam bukunya “Manajemen Publik”

2.3. Proposisi

Peneliti mengajukan proposisi dari sebuah penelitian terhadap kondisi yang terjadi dan sejalan dengan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebagai berikut:

1. Kualitas Pelayanan Publik Dalam Pembuatan Kartu Kuning (AK-1) Di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dapat tercapai dengan memperhatikan lima dimensi *Tangible*, *Reliability*, *Responsiviness*, *Assurance*, dan *Empathy*.
2. Faktor Penghambat Kualitas Pelayanan Publik dan dicari upaya menanggulangi hambatan Di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.