**BAB 2**

**TINJAUAN PUSTAKA**

**2.1 Pengertian dan Konsep**

**2.1.1 Kualitas Layanan**

Kualitas pelayanan merupakan gambaran pelaksanaan pelayanan berjalan sesuai yang ditetapkan. Misalnya penggunaan waktu relatif cepat, tingkat penyelesaian pekerjaan relatif cepat dan kualitas pekerjaan. Hal ini menunjukkan, bahwa kualitas pelayanan berarti ada efektifitas dan efisiensi yang tercipta pada suatu yang aktifitas pelayanan. Tjiptono (2015: 54) menyebutkan bahwa “kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan”. Menurut Ibrahim (2008: 22) Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan (masyarakat). Dimana *Journal Of Management, Volume* 2 No.2 Maret 2016 6 pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk barang dan jasa sesuai dengan kebutuhan pelanggan (masyarakat). Mangkunegara (2015: 67) memberikan definisi kualitas pelayanan adalah standar tingkat pelayanan yang diberikan kepada pihak yang membutuhkan pelayanan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan dan pihak yang dilayani merasa puas dan memberikan respon positif.

Menurut pengertian di atas, bahwa kualitas pelayanan adalah bentuk pelayanan yang memenuhi standar yang ditetapkan. Misalnya kualitas pelayanan bagi Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT), berarti ukurannya adalah besarnya perbandingan antara output dengan input, relatif rendahnya jumlah jam kerja digunakan, tetapi hasilnya sesuai yang direncanakan dan kecepatan menyelesaikan pekerjaan sesuai yang ditargetkan dan hasilnya memenuhi syarat, sedangkan standar ukuran kualitas pelayanan bagi masyarakat, berarti masyarakat merasa puas atas layanan yang diberikan atau diterima dan juga adanya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pegawai Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT). Kemudian ada beberapa ciri-ciri pelayanan yang berkualitas yang harus dimiliki oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, berdasarkan Menpan keputusan Nomor 25 tahun 2009 (dalam Syukri: 12-14) meliputi :

1. Kesederhanaan e) Efisiensi
2. Kejelasan dan Kepastian f) Ekonomis
3. Keamanan g) Keadilan
4. Keterbukaan h) Ketepatan waktu

Dengan demikian tujuan dari otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dalam konteks desentralisasi ini, pelayanan publik pemerintah daerah seharusnya menjadi lebih baik jika selalu berfokus pada kepentingan dan berfokus kepada kepuasan masyarakat sebagai pelanggan. Dari beberapa hal tersebut diatas jelas dipaparkan hal-hal yang harus diperhatikan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Jika dihubungkan dengan administrasi publik pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat.

Zeithaml (dalam Saleh, 2010: 103) mengemukakan bahwa baik atau tidaknya pelayanan dapat dilihat dari seberapa besar dimensi kualitas pelayanan, seperti:

1. Reliabilitas (*reliability*), berkaitan dengan kemampuan pemberian layanan yang akurat sejak pertama kali tanpa membuat kesalahan apapun dan menyampaikan jasanya sesuai dengan waktu yang disepakati.
2. Daya tanggap (*responssiveness*), berkenaan dengan kesediaan dan kemampuan para karyawan untuk membantu para pelanggan dan merespons permintaan mereka, serta menginformasikan kapan jasa akan diberikan dan kemudian memberikan jasa secara tepat.
3. Jaminan (*assurance*), yakni perilaku para karyawan mampu menumbuhkan kepercayaan pelanggan terhadap perusahaan dan perusahaan bisa menciptakan rasa aman bagi pelanggannya.
4. Empati (*empathy*), berarti perusahaan memahamai masalah pelanggannya dan bertindak demi kepentingan pelanggan, serta memberikan perhatian personal kepada para pelanggan dan memiliki jam operasi yang nyaman.
5. Bukti fisik (*tangibles*), berkenaan dengan daya tarik fasilitas fisik, perlengkapan, dan material yang digunakan perusahaan, serta penampilan karyawan.

Menurut Sinambela (2011: 6) kualitas pelayanan kesehatan adalah kegiatan pelayanan yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik yang mampu memenuhi harapan, keinginan, dan kebutuhan serta mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat luas pada umumnya dan pasien pada khususnya. Lebih lanjut Sinambela (2011: 6) mengemukakan bahwa secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
4. Partisipatif, pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan dan harapan masyarakat;
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun, khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain;
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Berdasarkan konsep dan pengertian diatas maka penulis mengambil *grand theory* menurut Zeithaml (dalam dalam Saleh, 2010: 103), yang mengemukakan bahwa baik atau tidaknya pelayanan dapat dilihat dari seberapa besar dimensi kualitas pelayanan yaitu :

1. Realibilitas (*reliability*) dengan indikator :
2. Keakuratan pemberian layanan
3. Menyampaikan pekerjaan tepat waktu
4. Daya tanggap (*responsivness*) dengan indikator :
5. Kesediaan pegawai untuk membantu
6. Kemampuan pegawai dalam membantu
7. Kemampuan pegawai dalam merespon permintaan
8. Jaminan (*assurance*) dengan indikator :
9. Kepercayaan masyarakat
10. Terciptannya rasa aman bagi masyarakat
11. Empati (*empathy*) dengan indikator :
12. Kemampuan dalam memahami masalah masyarakat
13. Memberikan perhatian yang lebih kepada masyarakat
14. Memiliki jam operasi yang nyaman
15. Bukti fisik (*tangibles*) dengan indikator :
16. Fasilitas fisik yang digunakan
17. Perlengkapan yang digunakan
18. Material yang digunakan
19. Penampilan pegawai

**2.1.1.1 Prosedur Layanan**

Pelayanan publik harus diberikan berdasarkan prosedur atau standar tertentu. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, prosedur adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan kegiatan. Tanpa adanya prosedur yang jelas, maka akan sangat mungkin terjadi pelayanan yang diberikan jauh dari harapan publik. Dalam keadaan seperti itu, akan timbul kesenjangan harapan (*expectation gap*) yang tinggi Mahmudi (2007: 33). Dengan demikian, standar prosedur pelayanan publik adalah spesifikasi teknis pelayanan yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan pelayanan publik. Standar pelayanan publik tersebut merupakan ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Prosedur pelayanan wajib dimiliki oleh institusi penyelenggara layanan publik untuk menjamin diberikannya pelayanan yang berkualitas oleh penyedia layanan publik sehingga masyarakat penerima layanan merasakan adanya nilai yang tinggi atas pelayanan tersebut.

Mahmudi (2007: 35) menjelaskan hal-hal yang perlu diperhatikan dalam standar prosedur pelayanan publik:

1. Kesederhanaan.

Prosedur pelayanan hendaknya mudah dipahami dan tidak berbelit-belit.

1. Kejelasan Kejelasan dalam hal teknis dan administratif.

Kejelasan ini penting bagi masyarakat untuk menghindari terjadinya berbagai penyimpangan yang merugikan masyarakat.

1. Kepastian waktu

Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

1. Akurasi produk

Produk pelayanan publik yang diberikan harus akurat, benar, tepat, dan sah.

1. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan, dan pendukung lainnya yang memadai termasuk teknologi informasi.

1. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepatian hukum. Tidak boleh terjadi intimidasi atau tekanan kepada masyarakat dalam pelayanan.

1. Kemudahan akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi informatika.

1. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung, seperti toilet, tempat parkir, tempat ibadah, dan lain sebagainya.

Standar prosedur pelayanan publik tersebut sangat berguna untuk memberikan arah bertindak bagi institusi penyedia pelayanan publik. Selain itu, masyarakat pengguna jasa diharapkan dapat merasakan kepuasan dalam proses pelaksanaannya.

Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) dalam keputusannya Nomor : 25/2009 menegaskan bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi sebagai berikut :

1. Kesederhanaan, dalam arti bahwa tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat dan tidak berbelit-belit serta mudah difahami dan dilaksdanakan.
2. Kejelasan dan kepastian, menyangkut : Tata cara pelayanan umum, persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif, unit kerja atau pejabat yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum, rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum, hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/ kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum, pejabat yang menerima keluhan pelanggan (masyarakat).
3. Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
4. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta
5. Efisien, meliputi : Persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan Dicegah adanya pengulangan pemenuihan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan : Nilai barang atau jasa pelayanan umum dengan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajaran, kondisi dan kemampuan pelanggan (masyarakat) untuk membayar secara umum, ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. Keadilan yang merata dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
8. Ketepapatan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Kemudian Mengenai prosedur pelayanan menurut Kepmen PAN Nomor 63/Kep/M.Pan/7/2003, bahwa dalam sistem dan prosedur pelayanan publik sekurang-kurangnya harus memuat: (1) tata cara pengajuan permohonan pelayanan, (2) tata cara penanganan pelayanan, (3) tata cara penyampaian hasil pelayanan, dan (4) tata cara penyampaian pengaduan pelayanan. Penjelasan mengenai empat tata cara yang dimaksud dalam Kepmen PAN No. 63/ Kep/M.Pan/7/2003 tersebut dapat diketahui dengan memahami pengertian prosedur pelayanan itu sendiri. Adapun pengertian prosedur pelayanan tersebut, menurut Kepmen PAN No. 26 tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik, menjelaskan bahwa Prosedur pelayanan adalah rangkaian proses atau tata kerja yang berkaitan satu sama lain, sehingga menunjukkan adanya tahapan secara jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka penyelesaian sesuatu pelayanan.

Penjelasan Kepmen PAN No. 26 tahun 2004 mengenai prosedur pelayanan tersebut menunjukkan adanya langkah-langkah atau cara-cara sebagai pedoman yang harus dilaksanakan pada setiap tahapan dalam serangkaian proses penyelesaian pelayanan publik. Berdasarkan pengertian prosedur pelayanan tersebut diatas, maka dapat dijelaskan bahwa empat tata cara yang dimaksud adalah sebagai berikut ini.

1. Tata cara pengajuan permohonan pelayanan, ialah tahapan-tahapan yang jelas dan pasti serta cara-cara yang harus dilaksanakan dalam rangka mengajukan suatu permohonan pelayanan agar permohonan yang diajukan tersebut dapat dilayani atau diproses ke tahap berikutnya. Pada tahap ini biasanya memuat tahap-tahap dan cara-cara yang harus dilaksanakan dan dipenuhi oleh seorang pemohon yang mengajukan permohonan pelayanan tertentu kepada petugas atau pejabat yang berwenang memberikan pelayanan tersebut.
2. Tata cara penanganan pelayanan, ialah tahapan-tahapan yang jelas dan pasti serta cara-cara yang harus dilaksanakan dalam rangka menindak-lanjuti atau menangani suatu permohonan pelayanan yang diajukan. Pada tahap ini petugas atau pejabat yang berwenang harus menangani dan memproses permohonan pelayanan yang diajukan sesuai dengan tata kerja dan ketentuan yang berlaku.
3. Tata cara penyampaian hasil pelayanan, ialah tahapan-tahapan yang jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh dalam rangka menyampaikan hasil pelayanan yang telah selesai ditangani. Pada tahap ini permohonan pelayanan yang telah ditangani oleh petugas atau pejabat yang berwenang akan disampaikan hasilnya kepada pemohon yang bersangkutan. Pemohon dapat menerima hasil pelayanan dengan memenuhi ketentuan tertentu yang berlaku dan terkait dengan jenis pelayanan yang diajukan.
4. Tata cara penyampaian pengaduan pelayanan, adalah tahapan-tahapan yang jelas dan pasti serta cara-cara yang harus ditempuh untuk dapat menyampaikan pengaduan yang berhubungan dengan masalah pelayanan. Pemohon dapat mengadukan atau mengajukan masalah ketidak puasan dan masalah-masalah lain yang berhubungan dengan proses pelayanan pada setiap tahapannya.

**2.1.1.2 Lingkungan Kerja**

Masyarakat dan pegawai akan merasa nyaman apabila lingkungan pada suatu kantor pelayanan publik mempunyai lingkungan kerja yang nyaman pula. Menurut Simanjuntak (2011: 39) lingkungan kerja dapat diartikan sebagai keseluruhan alat perkakas yang dihadapi, lingkungan sekitarnya dimana seorang bekerja, metode kerjanya, sebagai pengaruh kerjanya baik sebagai perorangan maupun sebagai kelompok. Menurut Maryati (2014:139), Lingkungan kerja yang sehat dan baik akan berpengaruh terhadap kenyamanan kerja karyawan. Lingkungan kerja dalam suatu organisasi mempunyai arti penting bagi manusia yang melakukan aktivitas di dalamnya, karena lingkungan kerja ini akan mempengaruhi secara langsung maupun tidak langsung manusia di dalamnya. Supardi (2003: 37) mendefinisikan lingkungan kerja merupakan keadaan sekitar tempat kerja baik secara fisik maupun non fisik yang dapat memberikan kesan menyenangkan, mengamankan, menentramkan dan kesan betah bekerja dan lain sebagainya.

Berikut ini beberapa faktor menurut Sedarmayanti (2011:27) yang dapat memengaruhi terbentuknya suatu kondisi lingkungan kerja fisik dikaitkan dengan kenyamanan masyarakat :

1. Penerangan/cahaya di tempat kerja

Cahaya atau penerangan sangat besar manfaatnya bagi masyarakat yang beraktivitas di dalamnnya.Oleh sebab itu, perlu diperhatikan adanya penerangan/cahaya yang terang tetapi tidak menyilaukan. Cahaya yang kurang jelas/kurang cukup mengakibatkan penglihatan menjadi kurang jelas, pekerjaan akan berjalan lambat, banyak mengalami kesalahan, menyebabkan kurang efisien dalam melaksanakan pekerjaan, sehingga mentebabkan pelayanan yang lambat.

1. Temperatur di tempat kerja

Dalam keadaan normal, tiap anggota tubuh manusia mempunyai temperatur berbeda. Tubuh manusia selalu berusaha untuk mempertahankan keadaan normal dengan suatu sistem tubuh yang sempurna sehingga dapat menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi di luar tubuh. Akan tetapi, kemampuan menyesuaikan diri tersebut ada batasnya. Tubuh manusia masih dapat menyesuaikan dirinya dengan temperatur luar jika perubahan temperatur luar tubuh tidak lebih dari 20% untuk kondisi panas dan 35% untuk kondisi dingin, dari keadaan normal tubuh.

1. Kelembapan di tempat kerja

Kelembaban ini berhubungan atau dipengaruhi oleh temperatur udara dan secara bersama-sama antara temperatur, kelembapan, kecepatan udara bergerak, dan radiasi panas dari udara tersebut akan memengaruhi keadaan tubuh manusia pada saat menerima atau melepaskan panas dari tubuhnya. Suatu keadaan dengan temperatur udara sangat panas dan kelembapan tinggi akan menimbulkan pengurangan panas tubuh secara besar-besaran karena sistem penguapan. Pengaruh lain adalah makin cepatnya denyut jantung karena makin aktifnya peredaran darah untuk memenuhi kebutuhan oksigen. Selain itu, tubuh manusia selalu berusaha untuk mencapai keseimbangan antara panas tubuh dengan suhu di sekitarnya.

1. Sirkulasi udara di tempat kerja

Udara di sekitar dikatakan kotor apabila kadar oksigen dalam udara tersebut telah berkurang dan bercampur dengan gas atau bau-bauan yang berbahaya bagi kesehatan tubuh. Udara yang kotor mengakibatkan sesak napas. Sumber utama adanya udara segar adalah adanya tanaman di sekitar tempat kerja. Tanaman merupakan penghasil oksigen yang dibutuhkan oleh manusia. Dengan cukupnya oksigen di sekitar tempat kerja dan pengaruh psikologis adanya tanaman di sekitar tempat kerja, akan memberikan kesejukan dan kesegaran pada jasmani. Rasa sejuk dan segar selama bekerja akan membantu mempercepat pemulihan tubuh akibat lelah setelah bekerja.

1. Kebisingan di tempat kerja

Kebisingan adalah bunyi yang tidak dikehendaki telinga karena dapat mengganggu ketenangan bekerja, merusak pendengaran, dan menimbulkan kesalahan komunikasi. Karena pekerjaan membutuhkan konsentrasi, suara bising hendaknya dihindarkan agar pelaksanaan pekerjaan dapat dilakukan dengan efisien sehingga produktivitas kerja meningkat.

1. Getaran mekanis di tempat kerja

Getaran mekanis artinya getaran yang ditimbulkan oleh alat mekanis yang sebagian getaran ini sampai ke tubuh pegawai dan dapat menimbulkan akibat yang tidak diinginkan. Getaran mekanis pada umumnya sangat mengganggu tubuh karena ketidakteraturan, baik dalam intensitas maupun frekuensi. Secara umum getaran mekanis dapat mengganggu tubuh dalam hal konsentrasi bekerja, datangnya kelelahan, timbulnya beberapa penyakit di antaranya gangguan terhadap: mata, syaraf, peredaran darah, otot, dan tulang.

1. Bau-bauan di tempat kerja

Bau-bauan di sekitar tempat kerja dapat dianggap sebagai pencemaran karena dapat mengganggu konsentrasi bekerja. Bau-bauan yang terjadi terus menerus dapat memengaruhi kepekaan penciuman. Pemakaian AC yang tepat merupakan salah satu cara yang dapat digunakan untuk menghilangkan baubauan yang mengganggu di sekitar tempat kerja.

1. Tata warna di tempat kerja

Sifat dan pengaruh warna kadangkadang menimbulkan rasa senang, sedih, dan lain-lain karena sifat warna dapat merangsang perasaan manusia. Selain merangsang emosi atau perasaan, warna dapat memantulkan sinar yang diterimanya. Banyak atau sedikitnya pantulan cahaya bergantung pada macam warna itu sendiri.

1. Dekorasi di tempat kerja

Dekorasi ada hubungannya dengan tata warna yang baik, sehinga dekorasi tidak hanya berkaitan dengan hiasan ruang kerja tetapi juga dengan cara mengatur tata letak, tata warna, perlengkapan, dan hal lain untuk bekerja

1. Musik di tempat kerja

Dengan adanya musik maka masyarakat yang menunggu diharapkan dapat terhibur dan tidak merasa bosan. Namun pemilihan musik haruslah tepat agak tidak mengganggu konsentrasi.

1. Keamanan di Tempat Kerja

Untuk menjaga tempat dan kondisi lingkungan kerja tetap dalam keadaan aman, perlu diperhatikan keamanan dalam bekerja. Oleh karena itu, faktor keamanan perlu diwujudkan keberadaannya. Salah satu upaya untuk menjaga keamanan di tempat kerja, dapat memanfaatkan tenaga Satuan Petugas Keamanan (SATPAM).

Menurut Siagian, (2014:63) untuk menciptakan lingkungan kerja yang baik ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu:

1. Bangunan tempat kerja
2. Ruang kerja yang lega
3. Ventilasi pertukaran udara
4. Tersedianya tempat-tempat ibadah keagamaan
5. Tersedianya sarana angkutan khusus maupun umum untuk karyawan nyaman dan mudah

Menurut Suwatno dan Priansa, (2011:163)secara umum lingkungan kerja terdiri dari lingkungan kerja fisik dan lingkungan kerja psikis.

1. Faktor Lingkungan Fisik

Faktor lingkungan fisik adalah lingkungan yang berada disekitar pekerja itu sndiri. Kondisi di lingkungan kerja dapat mempengaruhi kepuasan kerja karyawan yang meliputi:

1. Rencana Ruang Kerja

Meliputi kesesuaian pengaturan dan tata letak peralatan kerja, hal ini berpengaruh besar terhadap kenyamanan dan tampilan kerja karyawan.

1. Rancangan Pekerjaan

Meliputi peralatan kerja dan prosedur kerja atau metode kerja, peralatan kerja yang tidak sesuai dengan pekerjaannya akan mempengaruhi kesehatan hasil kerja karywan.

1. Kondisi Lingkungan Kerja

Penerangan dan kebisingan sangat berhubungan dengan kenyamanan para pekerja dalam bekerja. Sirkulasi udara, suhu ruangan dan penerangan yang sesuai sangat mempengaruhi kondisi seseorang dalam menjalankan tugasnya.

1. Tingkat *Visual Pripacy dan Acoustical Privacy*

Dalam tingkat pekerjaan tertentu membutuhkan tempat kerja yang dapat mdemberi privasi bagi karyawannya. Yang dimaksud privasi disini adalah sebagai “ keleluasan pribadi “ terhadapa hal-hal yang menyangkut dirinya dan kelompoknya. Sedangkan acoustical privasi berhubungan dengan pendengaran.

1. Faktor Lingkungan Psikis

Faktor lingkungan psikis adalah hal-hal yang menyangkut dengan hubungan sosial dan keorganisasian. Kondisi psikis yang mempengaruhi kepuasan kerja karyawan adalah:

1. Pekerjaan Yang Berlebihan

Pekerjaan yang berlebihan dengan waktu yang terbatas atau mendesak dalam penyelesaian suatu pekerjaan akan menimbulkan penekanan dan ketegangan terhadap karyawan, sehingga hasil yang didapat kurang maksimal.

1. Sistem Pengawasan Yang Buruk

Sistem pengawasan yang buruk dan tidak efisien dapat menimbulkan ketidak puasaan lainnya, seperti ketidak stabilan suasana politik dan kurangnya umpan balik prestasi kerja.

1. Frustasi

Frustasi dapatberdampak pada terhambatnya usaha pencapaian tujuan, misalnya harapan perusahaan tidak sesuai dengan harapan karyawan, apanbila hal ini berlangsung terus menerus akan menimbulkan frustasi bagi karyawan.

1. Perubahan-Perubahan Dalam Segala Bentuk Perubahan yang terjadi dalam pekerjaaan akan mempengaruhi cara orang-orang dalam bekerja, misalnya perubahan lingkungan kerja seperti perubahan jenis pekerjaan, perubahan organisasi, dan pergantian pemimpin perusahaan.
2. Perselisihan Antara Pribadi Dan Kelompok

Hal ini terjadi apabila kedua belah pihak mempunyai tujuan yang sama dan bersaing untuk mencapai tujuan tersebut. Perselisihan inin dapat berdampak negatif yaitu terjadinya peselisihan dalam berkomunikasi, kurangnya kekompakan dan kerjasama. Sedangkan

dampak positifnya adalah adanya usaha positif untuk mengatasiperselisihan ditempat kerja, diantaranya: persaingan, masalah status dan perbedaan antara individu.

**2.1.1.3 Implementasi Kebijakan Publik**

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah perlu diimplementasikan kepada publik. Menurut Gaffar, (2009: 295) Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersamasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan Winarno (2008: 102).

Sedangkan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip oleh Wahab (2008 :64-65), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian .

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang atau sebuah peraturan dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan walaupun suatu kebijakan yang akan diimplementasikan akan bersifat memaksa agar tujuan dari suatu kebijakan tersebut dapat tercapai. Kemudian setelah kebijakan tersebut diimplementasikan maka dapat diketahui apakah suatu kebijakan yang diterapkan pada publik dapat mengatasi masalah yang terjadi atau sebaliknnya.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A.Gun yang dikutip Wahab (2008 :64-65) , yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benarbenar tersedia
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnnya
6. Hubungan saling ketergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

Adapun unsur-unsur menurut Sunggono (2004: 158) yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Winarno (2008: 110), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan. Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaransasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
2. Sumber-sumber Kebijakan Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.
4. Karakteristik badan-badan pelaksana Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan strukturbirokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.
6. Kecenderungan para pelaksana Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan Winarno (2008: 110).

**2.1.2 Kinerja Keuangan Publik**

Kinerja merupakan pencapaian dari suatu usaha entah itu berhasil atau tidak sesuai dengan tujuan dari organisasi yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja sektor publik bukan hanya bagaimana kemampuan uang publik dibelanjakan, tetapi dilihat juga dari segi ekonomis, efisiensi, dan efektifitas, dan tentunya dari segi outcome. Pengukuran kinerja sektor publik dilaksanakan untuk menilai pencapaian organisasi melalui alat ukur keuangan dan nonkeuangan. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program atau kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, visi organisasi yang tertuang dalam skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi Bastian (2010: 329). Larry D.Stout dalam Bastian (2010: 329) menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan pengukuran atau penilaian kinerja adalah proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses.

Menurut Mulyadi (2007: 2) kinerja keuangan adalah penentuan secara periodik efektifitas operasional suatu organisasi dan karyawannya berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang ditetapkan sebelumnya., pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnnya dengan tidak tergantung sepenuhnnya kepada pememrintah pusat dalam bentuk dana perimbangan dan mempunyai keleluasaan dalam menggunakan dana tersebut untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang diatur dan ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas maka penulis dapat menyintesakan pengertian kinerja keuangan adalah tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dalam arah pencapaian misi, mendukung berjalannya roda pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnnya dengan tidak tergantung sepenuhnnya kepada pememrintah pusat dengan menggunakan aturan-aturan pelaksanaan keuangan secara baik dan benar.

Salah satu alat menganalisis kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya adalah dengan melakukan análisis rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan dan dilaksanakannya. Menurut Halim (2012: 126) hasil análisis rasio keuangan ini bertujuan untuk:

* + 1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
    2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah.
    3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
    4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
    5. Melihat pertumbuhan/perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode tertentu.

Menurut Bastian (2010: 267), indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). dimana Indra Bastian menjelaskan :

* 1. Indikator masukan *(inputs)* adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.
  2. Indikator keluaran *(outputs)* adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nonfisik.
  3. Indikator hasil *(outcomes)* adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
  4. Indikator manfaat *(benefits)* adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
  5. Indikator dampak *(impacts)* adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif terhadap setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Dalam mengukur kinerja keuangan suatu instansi pemerintah dalam mencapai target yang telah ditetapkannya dapat menggunakan salah satu konsep yang bisa digunakan untuk menilai/mengukur kinerja yaitu konsep *Value for Money*. Pengukuran kinerja *Value for Money* adalah pengukuran kinerja untuk mengukur nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas suatu kegiatan, program, dan organisasi.

Tolak ukur dalam anggaran belanja suatu organisasi, baik organisasi yang berorientasi laba (swasta) maupun organisasi nonprofit (sektor publik) adalah Value For Money yang meliputi penilaian efisiensi, efektivitas, dan ekonomi. Dimana pengertian dari masing-masing elemen tersebut adalah Bastian (2010: 77):

* 1. Efisiensi adalah hubungan antara input dan output dimana barang dan jasa yang dibeli oleh organisasi digunakan untuk mencapai output tertentu. Atau dengan kata lain efisiensi merupakan perbandingan output/input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.
  2. Efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan, dimana efektivitas diukur berdasarkan seberapa jauh tingkat output, kebijakan, dan prosedur organisasi mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Secara sederhana, efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output. Efektivitas menunjukkan kesuksesan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan.
  3. Ekonomis adalah hubungan antara pasar dan input dimana barang dan jasa dibeli pada kualitas yang diinginkan pada harga terbaik yang dimungkinkan. Ekonomi terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir input resources yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.

Manfaat yang diharapkan dapat diambil dengan adanya implementasi *Value For Money* yang benar adalah :

* 1. Meningkatnya efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran,
  2. Meningkatnya mutu pelayanan publik,
  3. Menurunnya biaya pelayanan publik kinerja, inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input,
  4. Alokasi belanja lebih berorientasi pada kepentingan publik,
  5. Meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public cost awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

Berdasarkan konsep dan pengertian diatas penulis mengambil *Grand Theory* menurut Bastian (2010: 77) dimana tolak ukur dalam anggaran belanja suatu organisasi, baik organisasi yang berorientasi laba (swasta) maupun organisasi nonprofit (sektor publik) adalah *Value For Money* yang meliputi penilaian efisiensi, efektivitas, dan ekonomi dengan dimensi dan indikator sebagai berikut :

1. Efisiensi dengan indikator :
   1. Menggunakan input atau biaya yang minimum atau sebanding dalam mencapai target atau output yang ditetapkan.
   2. Dapat meminimalisir kerugian atau pemborosan sumber daya dalam menghasilkan atau melaksanakan suatu kegiatan.
2. Efektivitas dengan indikator :
3. Organisasi sektor publik dapat mencapai target yang telah di tentukan sebelumnya.
4. Mempunyai dampak yang luas baik bagi organisasi maupun masyarakat.
5. Dapat menghasilkan informasi yang berguna bagi para pemakainnya.
6. Ekonomis dengan Indikator :
7. Mempunyai sumberdaya yang berkualitas
8. Mempunyai sumberdaya yang mempunnyai mutu yang tepat yang berkerja sesuai dengan kompetensinnya.

**2.2 Penelitian Terdahulu**

Bedasarkan latar belakang dan rumusan masalah pada Bab I berikut ini akan dilampirkan penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnnya, yang ditampilkan oleh dalam bentuk tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.1**

**Penelitian Terdahulu**

| No | Peneliti (Tahun) | Judul Penelitian | Persamaan | Perbedaan | Kesimpulan |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **1.** | Afnita Sumantri  Tesis  Lanjutan Tabel 2.1  Universitas Kristen Maranatha  (2010) | Pengaruh Kualitas Pelayanan dan Loyalitas Konsumen terhadap Kinerja Keuangan: Studi Empirik pada Rumah Makan "Cibiuk" di Lengkong Bandung | X1 = Kualitas Layanan  Y = Kinerja Keuangan | X2 = Loyalitas Konsumen | Kualitas Pelayanan berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Rumah Makan “Cibiuk”, Loyalitas Konsumen diketahui bahwa  Loyalitas Konsumen berpengaruh signifikan terhadap Kinerja Keuangan Rumah Makan  “Cibiuk” dan sebesar 89,1% variasi kualitas layanan dan loyalitas konsumen dapat menjelaskan variasi kinerja keuangan rumah makan |
| 2. | Ni Luh Putu Puspitasari  E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana (2016)  ISSN : 2337-3067 | Analisis kualitas pelayanan publik di badan pelayanan perijinan terpadu kabupaten badung | X1= Kualitas Pelaynan  X3= Lingkungan Kerja | X2=Prosedur Pelayanan  X4= Implementasi Kebijakan  Y= Kepuasan Kerja | Variabel tanggung jawab petugas adalah variabel yang paling mempengaruhi kualitas pelayanan publik dalam pengurusan ijin usaha di Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Badung karena memiliki nilai koefisien tertinggi.  Lanjutan Tabel 2.1 |
| 3. | Aminatuzzuhro  (2014)  e-Jurnal Kewirausahan Volume 2  E-ISSN 2339-1804 | Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kinerja Keuangan Dengan Loyalitas Nasabah Sebagai Variabel Intervening (Studi Pada Perusahaan Perbankan 2011-2012) | X1 = Kualitas Layanan  Y = Kinerja Keuangan | Z = Loyalitas Nasabah | Hipotesis ketiga dapat dibuktikan bahwa kualitas pelayanan berpengaruh terhaadap kinerja keuangan. Hipotesis keempat dapat dibuktikan melihat hubungan secara simultan antar kualitas pelayanan dan loyalitas nasabah terhadap kinerja keuangan (ROA). |
| 4. | Cahyo Adi Prabowo  (2015)  Tesis Universitas Gajah Mada | Kinerja Keuangan dan Kualitas Pelayanan Publik: Studi Pada Pemerintah Kabupaten Banjarnegara | Y=Kinerja Keuangan  X1= Kualitas Pelayanan | X2= Prosedur Pelayanan  X3= Kinerja Pegawai  X4 = Implementasi Kebijakan | Hasil penelitian menjelaskan bahwa rasio kemandirian pemkab Banjarnegara tergolong rendah sedangkan rasio lain sudah digolongkan baik. Untuk analisis kualitas pelayanan publik, dimensi perhatian telah membentuk kepuasan pengguna pelayanan publik sedangkan dimensi fisik adalah dimensi yang mempunyai gap antara persepsi dan harapan paling tinggi.  Lanjutan Tabel 2.1 |

Sumber : *Diolah dari beberapa jurnal nasional,* 2018

**2.3 Kerangka Pemikiran**

Bertolak dari landasan teori di atas, dibangun kerangka berpikir yang menjadi acuan penelitian ini, yaitu dapt dilihat dalam Gambar 2.1

**H1**

**Kinerja Keuangan**

**(Y)**

Kualitas Layanan

(X1)

**Gambar 2.1**

**Hubungan Antara Variabel Independen Dengan Variabel Dependen**

**2.4 Hipotesis Penelitian**

**2.4.1 Pengaruh Kualitas Layanan Pada Kinerja Keuangan**

Unsur *value for money* harus lah diterapkan dalam hal pemberian layanan kepada masyarakat, dimana kinerja pelayanan yang baik dapat terlihat dari *feedback* yang baik yang diberikan masyarakat kepada institusi pemerintah dan kepolisian khususnya. Lalu kinerja pelayanan yang baik dan memuaskan dapat terlihat dari tercapai atau tidaknnya target yag ditetapkan oleh institusi pemerintahan tersebut. Nilai-nilai dari konsep *value for money*  yaitu efisien, efektif dan ekonomis haruslah diterapkan agar menghindari dari kebocoran anggaran pemerintah, dimana sejumlah uang yang diterima pegawai dalam bentuk gaji atau honor harus sesuai dengann kinerja institusi dan individu itu sendiri, sehhingga sejumlah uang yang dibayarkan oleh masyarakat dalam hal pajak kendaraan tidak sia-sia karena sesuai dengan pelayanan yang diberikan oleh pegawai pemerintahan. Potensi dana pembangunan yang paling besar dan berkelanjutan adalah bersumber dari masyarakat sendiri yang dihimpun dari berbagai pajak daerah dan retribusi daerah. peningkatan sumber penerimaan daerah ini sangat ditentukan oleh kemampuan manajerial aparatur Pemerintah Daerah dalam menggerakkan perekonomian masyarakat dan pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah. semakin tinggi kegiatan ekonomi masyarakat akan berdampak pada semakin meningkatnnya kemampuan masyarakat unntuk memenuhi kewajiban membayar pajak serta semakin meningkatnya intensitas dan volume kegiatan yang menjadi objek pajak daerah dan retribusi daerah sehingga akan meningkatkan penerimaan Pemerintah Daerah. Pelayanan publik yang baik akan berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (Cahyo, 2015). Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan hipotesis, seperti di bawah ini.

H1: Diduga kualitas layanan berpengaruh positif dan signifikan terhadap Kinerja Keuangan pada Kantor Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT) kota Palembang.