

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Indeks Kepuasan Masyarakat**

##### **2.1.1 Pengertian Indeks Kepuasan Masyarakat**

Kata *satisfaction* (kepuasan) menurut Tjiptono dan Chandra (2005) berasal dari bahasa Latin "*satis*" yang berarti cukup baik, memadai, dan "*fatio*" yang berarti melakukan atau membuat. Kepuasan bisa diartikan sebagai "upaya pemenuhan sesuatu" atau "membuat sesuatu memadai". Sedangkan menurut Supranto (1997), kepuasan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja atau hasil yang dirasakan dengan harapannya.

Adapun beberapa definisi yang berkaitan dengan kepuasan masyarakat yakni sebagai berikut; menurut Kotler dan Armstrong (2008) mengungkapkan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkatan dimana kinerja anggapan produk relatif atau sesuai dengan ekspektasi pembeli. Jika kinerja produk tidak memenuhi ekspektasi, pelanggan kecewa. Jika kinerja produk sesuai dengan ekspektasi, pelanggan puas. Jika kinerja melebihi ekspektasi, pelanggan sangat puas.

Menurut Nasution M. N. (2001) kepuasan pelanggan adalah suatu keadaan dimana kebutuhan, keinginan, dan harapan pelanggan dapat terpenuhi melalui produk yang dikonsumsi. Sedangkan menurut Kotler dan Keller (2007) mengatakan bahwa kepuasan konsumen adalah perasaan senang atau kecewa yang muncul setelah membandingkan kinerja atau produk yang dipikirkan terhadap kinerja yang diharapkan. Dan menurut Umar (1997) kepuasan konsumen adalah tingkat perasaan konsumen setelah membandingkan antara apa yang dia terima dan harapannya.

Sementara itu, menurut Pasolong (2010), "semakin baik pemerintahan dan kualitas pelayanan yang diberikan, maka semakin tinggi kepercayaan masyarakat (*hightrust*)". Kepercayaan masyarakat akan semakin tinggi apabila masyarakat mendapat pelayanan yang baik dan merasa terpuaskan akan pelayanan tersebut.

KEPMENPAN Nomor 63 tahun 2003 tentang pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik menyebut bahwa, "Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerimaan pelayanan. Kepuasan pelayanan dicapai apabila penerima layanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan".

Oleh karena itu, setiap penyelenggara pelayanan secara berkala melakukan survei Indeks Kepuasan Masyarakat.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah menyebutkan Indeks Kepuasan Masyarakat adalah: "Data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya."

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kepuasan masyarakat merupakan perasaan yang muncul sesuai dengan ekspektasi terhadap kinerja yang diharapkan melalui terpenuhinya kebutuhan dan keinginan masyarakat. Kepuasan masyarakat terhadap organisasi publik sangat penting karena berkaitan dengan kepercayaan masyarakat.

Sedangkan Indeks Kepuasan Masyarakat adalah data dan informasi mengenai tingkat kepuasan masyarakat berdasarkan hasil pengukuran dari pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik yang sesuai antara harapan dan kebutuhan mereka.

### **2.1.2. Perubahan Indeks Kepuasan Masyarakat**

Kepuasan masyarakat terhadap kinerja pelayanan pemerintah perlu untuk terus diukur dan dibandingkan. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah adalah dengan menggunakan Indeks Kepuasan Masyarakat.

Lebih lanjut dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi pemerintah menyebutkan, "Sasaran dari Indeks Kepuasan Masyarakat adalah tingkat pencapaian kinerja unit pelayanan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat." (KEPMENPAN, 2017).

Adapun pada beberapa tahun terakhir Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (KEPMENPAN) Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Pedoman Umum penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat terus diperbaharui dengan berbagai latar belakang perubahan yang dapat dilihat sebagai berikut:

1. Keputusan MENPAN KEP/16/M.PAN/2/2014 tentang pedoman Umum Penyusunan IKM Unit Pelayanan Instansi Pemerintah menjadi PERMENPANRB No. 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dengan alasan perubahan sebagai berikut:
  - a. Belum mengacu pada UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan UU 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
  - b. Ruang lingkup IKM belum selaras dengan Komponen Standar Pelayanan.  
Hasil dari perubahan ke Permenpan No. 16 Tahun 2004 dapat dilihat sebagai berikut:
    - a. Penyelenggaraan pelayanan menggunakan metode dan teknik IKM yang disesuaikan dengan kebutuhan.
    - b. Skor kepuasan masyarakat dalam angka kuantitatif dapat dikonversikan dalam bentuk kualitatif (sangat baik, baik, kurang baik, dan buruk).
2. PERMENPANRB No. 16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggara Pelayanan Publik menjadi PERMENPANRB No. 14 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Survei Kepuasan Masyarakat Unit Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Dengan alasan perubahan sebagai berikut:
  - a. Permenpan No, 16 Tahun 2014 tidak mengatur teknis operasional pelaksanaan survei kepuasan masyarakat.
  - b. Metode pengolahan data hasil survei belum ditentukan, sehingga tidak ada keseragaman hasil survei.
  - c. Penentuan jumlah sampel responden belum diatur
  - d. Hasil survei belum dipublikasikan.

Berdasarkan beberapa perubahan peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengenai Survei Kepuasan Masyarakat di atas dapat disimpulkan bahwa upaya tersebut terus dilakukan agar terlaksananya survei kepuasan masyarakat dalam memperoleh suatu pelayanan dengan hasil pengukuran yang optimal, terbuka, obyektif dan efektif.

### **2.2.3. Unsur Survei Kepuasan Masyarakat**

Berdasarkan PERMENPAN No. 14 Tahun 2017 tentang pedoman penyusunan survei kepuasan masyarakat unit penyelenggara pelayanan publik terdiri dari beberapa unsur yakni sebagai berikut:

1. **Persyaratan**  
Persyaratan adalah syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
2. **Sistem, Mekanisme dan Prosedur**  
Prosedur, Mekanisme dan Prosedur adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima layanan, termasuk pengaduan.
3. **Waktu Penyelesaian**  
Waktu penyelesaian adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
4. **Biaya/Tarif**  
Biaya/Tarif adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
5. **Produk Spesifikasi Jenis Pelayanan**  
Produk spesifikasi jenis pelayanan adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan ini merupakan hasil dari setiap spesifikasi jenis pelayanan.
6. **Kompetensi Pelaksana**  
Kompetensi pelaksana adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.
7. **Perilaku Pelaksana**  
Perilaku pelaksana adalah sikap petugas dalam memberikan pelayanan.
8. **Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan**  
Penanganan pengaduan, saran dan masukan adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
9. **Sarana dan Prasarana**  
Sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud dan tujuan. Prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek). Sarana digunakan untuk benda yang bergerak (komputer, mesin) dan prasarana untuk benda yang tidak bergerak (gedung).

Dari uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa unsur survei kepuasan masyarakat terdiri dari 9 unsur yaitu persyaratan, sistem, mekanisme dan prosedur, waktu penyelesaian, biaya/tarif, produk

spesifikasi dan jenis pelayanan, kompetensi pelaksana, perilaku pelaksana, penanganan pengaduan, saran, dan masukan, sarana dan prasarana.

## **2.2 Kepemimpinan**

### **2.2.1. Pengertian Kepemimpinan**

Banyak definisi atau pengertian kepemimpinan (*leadership*) yang dikemukakan oleh para pakar menurut sudut pandang mereka masing-masing, tergantung pada perspektif yang digunakan. Kepemimpinan berasal dari kata pimpin yang memuat dua hal pokok, yaitu pemimpin sebagai subjek dan yang dipimpin sebagai objek. Kata pimpin mengandung pengertian mengarahkan, mengendalikan, membina atau mengatur, menuntun juga menunjukkan ataupun mempengaruhi (Moehariono, 2014).

Menurut Chaplin (2014) kepemimpinan diartikan sebagai penggunaan otoritas, kontrol, bimbingan, dan memerintah tingkah laku orang lain atau kualitas kepribadian dan latihan yang mengarah pada keberhasilan dalam membimbing dan mengontrol orang lain. Menurut Rost dalam buku Safaria (2004), kepemimpinan adalah sebuah hubungan yang saling mempengaruhi di antara pemimpin dan pengikut (bawahan) yang menginginkan perubahan nyata yang mencerminkan tujuan bersamanya.

Menurut Hughes, Ginnett dan Corphy dalam buku Wirawan (2013) kepemimpinan merupakan suatu sains (*science*) dan seni (*arts*). Sebagai suatu sains kepemimpinan merupakan bidang ilmu yang memenuhi persyaratan sebagai ilmu pengetahuan antara lain mempunyai objek, metode, teori dan penelitian ilmiah. Kepemimpinan juga merupakan suatu seni, yaitu kepemimpinan diterapkan dalam praktik memimpin sistem sosial.

Koontz & O'Donnell dalam buku Amirullah (2015) menyatakan bahwa kepemimpinan adalah seni untuk membujuk bawahan guna menyelesaikan pekerjaan dengan keyakinan bahwa apa yang dilakukan akan bermanfaat bagi diri sendiri. Sedangkan Haiman berpendapat kepemimpinan adalah usaha mengarahkan perilaku orang lain untuk mencapai tujuan tertentu.

Tead dalam buku Rivai dkk. (2014) memberikan rumusan "*Leadership is the activity influencing people to cooperate some good which they come to find desirable*", kepemimpinan adalah suatu kegiatan memengaruhi orang lain untuk bekerja sama guna mencapai tujuan tertentu yang diinginkan. Sedangkan Slamet Santosa mendefinisikan kepemimpinan sebagai usaha untuk memengaruhi anggota kelompok agar mereka bersedia menyumbangkan kemampuannya lebih banyak dalam mencapai tujuan kelompok yang telah disepakati (Rivai dkk., 2014).

Menurut Terry yang dikutip dari buku Kartono (2016) kepemimpinan adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka suka berusaha mencapai tujuan-tujuan kelompok. Sedangkan menurut Hoyt (Kartono, 2016) menyatakan kepemimpinan adalah seni untuk mempengaruhi tingkah laku manusia, kemampuan untuk membimbing orang.

Terkait dengan pemahaman dan definisi diatas, perdebatan juga muncul ketika dihadapkan pada istilah lain yaitu perbedaan pemimpin dan kepemimpinan. Pemimpin adalah individu manusianya, sementara kepemimpinan adalah sifat yang melekat kepadanya sebagai pemimpin. Jadi pemimpin adalah seseorang yang menjalankan fungsi kepemimpinan (Amirullah, 2015).

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan adalah suatu usaha mengarahkan, membina, mengatur dan mempengaruhi anggota kelompok dengan otoritas yang dimiliki untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah disepakati.

### **2.3.1. Faktor-Faktor Kepemimpinan**

Suwatno (2001), mengatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kepemimpinan adalah sebagai berikut :

1. Faktor genetik  
Adalah faktor yang menampilkan pandangan bahwa seseorang menjadi pemimpin karena latar belakang keturunannya.
2. Faktor sosial  
Faktor ini pada hakikatnya semua orang sama dan bisa menjadi pemimpin. Setiap orang memiliki kemungkinan untuk menjadi seorang pemimpin, dan tersalur sesuai lingkungannya.
3. Faktor bakat  
Faktor yang berpandangan bahwa seseorang hanya akan berhasil menjadi seorang pemimpin yang baik, apabila orang itu memang dari sejak kecil sudah membawa bakat kepemimpinan.

### **2.3.2. Aspek-Aspek Kepemimpinan**

Manusia diciptakan oleh Allah Subhanahu Wa Ta'ala berupa kesatuan tubuh dan jiwa. Kesatuan itu disebut individu, sebagai satu totalitas yang disebut kepribadian. Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kepribadian diartikan sebagai keadaan manusia sebagai perseorangan, keseluruhan sifat-sifat yang merupakan watak orang, sifat

hakiki yang tercermin pada sikap seseorang yang membedakan dirinya dengan orang lain.

Kepribadian sebagai totalitas itu tampak berupa sikap dan perilaku, tidak terkecuali pada pemimpin. Sehubungan dengan itu proses kepemimpinan akan berlangsung, apabila pemimpin memiliki aspek-aspek yang diutarakan Hadari Nawawi sebagai berikut:

1. Mencintai kebenaran dan beriman pada Tuhan Yang Maha Esa.  
Pemimpin yang mencintai kebenaran berarti selalu berpihak pada obyektivitas, sehingga dalam mengambil keputusan selalu didasarkan pada kepentingan kelompok/organisasi dan terarah pada pencapaian tujuan. Para Pemimpin yang mencintai kebenaran dan beriman pada Tuhan Yang Maha Esa, juga merupakan pemimpin yang kepribadiannya mencintai keadilan, yang tidak lain adalah pemimpin yang jujur.
2. Dapat dipercaya dan mampu mempercayai orang lain.  
Sifat adil dan jujur akan menumbuhkan kepercayaan orang-orang yang dipimpin pada pemimpinnya. Pemimpin yang dipercaya dan yang mampu mempercayai orang lain, akan berkembang menjadi percaya diri. Setiap pemimpin harus memiliki perasaan percaya diri yang besar. Pemimpin tersebut harus selalu yakin bahwa dirinya memiliki kemampuan dalam mempengaruhi, mengarahkan, mengendalikan dan membimbing orang yang dipimpinnya.
3. Mampu bekerja sama dengan orang lain.  
Pemimpin yang dipercaya, mempercayai orang lain dan percaya diri selalu bersedia dan mampu memelihara kebersamaan. Dalam kebersamaan itu selalu mampu menjalin kerja sama dengan setiap anggota kelompok/organisasinya. Kerja sama akan lebih mudah didapatkan dari anggota, apabila menyadari bahwa pemimpinnya merupakan orang yang berdedikasi dan memiliki loyalitas yang tinggi pada kelompoknya.
4. Ahli di bidangnya dan berpandangan luas didasari oleh kecerdasan (inteligensi) yang memadai.  
Seorang pemimpin harus memiliki keterampilan dan bahkan keahlian di bidang yang dikelola organisasinya. Dengan pengetahuan, pengalaman dan inteligensi yang memadai, seorang pemimpin akan memiliki wawasan yang cukup luas dalam menghadapi berbagai masalah. Kemampuan tersebut tidak saja berguna dalam

melaksanakan pekerjaan di bidangnya, tetapi juga akan meningkatkan efisiensi tugas kepemimpinannya.

5. Senang bergaul, ramah tamah, suka menolong, dan memberikan petunjuk serta terbuka pada kritik orang lain.

Setiap pemimpin harus menampilkan kepribadian senang bergaul, ramah tamah dan suka menolong, sebagai prasyarat untuk dapat mewujudkan hubungan manusiawi yang efektif. Kepemimpinan hanya terwujud dalam pergaulan antar sesama manusia, yang akan berlangsung

Secara efektif, jika pemimpin bersifat dan bersikap ramah tamah, suka menolong dan terbuka terhadap kritik.

6. Memiliki semangat untuk maju, pengabdian dan kesetiaan yang tinggi serta kreatif, dan penuh inisiatif.

Pemimpin yang aktif merupakan pengabdian bagi kelompok/organisasinya, biasa bekerja penuh dedikasi dan loyalitas, tanpa membatasi dirinya dengan waktu. Pemimpin tidak sekedar aktif dalam jam kerja namun kapan pun dibutuhkan demi organisasi/kelompoknya selalu siap. Prestasi dan karyanya dijadikan pengabdian untuk kebersamaan, bukan untuk dirinya sendiri. Sikap dan sifat pengabdian dan kesetiaan mendorong pemimpin selalu kreatif dan penuh inisiatif semata-mata untuk kemajuan dan perkembangan kelompok/organisasi, atas dasar kepentingan bersama.

7. Bertanggung jawab dalam mengambil keputusan, konsekuen, berdisiplin, dan bijaksana.

Pemimpin harus berani menetapkan keputusan dan memerintahkan pelaksanaannya, agar kegiatan tidak tertunda-tunda. Keputusan yang harus ditetapkan kerap kali juga untuk suatu kepentingan yang mendesak, yang mengharuskan pemimpin menetakannya secara cepat. Dari uraian tersebut berarti pemimpin harus bertanggung jawab pada keputusan yang ditetapkan dan diperintahkan pelaksanaannya pada anggota kelompok/organisasi. Pemimpin harus konsekuen terhadap keputusan yang telah ditetapkan dan diperintahkannya agar tidak membingungkan pelaksanaannya. Sikap konsekuen itu juga menunjukkan rasa tanggung jawab dalam kepemimpinan. Seorang pemimpin juga harus mampu menegakkan disiplin di lingkungan kelompok/organisasinya. Pemimpin harus berlaku adil dan bijaksana. Bijaksana juga tidak berarti pemimpin

boleh menggunakan wewenangnya untuk menyimpang dari ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan yang berlaku di lingkungan organisasinya.

8. Aktif memelihara kesehatan jasmani dan rohani.

Kesehatan jasmani dan rohani sangat penting dan besar pengaruhnya terhadap aktivitas manusia, termasuk juga dalam mewujudkan kepemimpinan agar berlangsung efektif. Pemimpin harus aktif memelihara kesehatan jasmaninya, karena selalu ada kegiatan-kegiatan yang memerlukan fisiknya dalam keadaan segar dan tangkas. Dari sisi lain secara pasti bahwa kesehatan mental (rohani) merupakan faktor yang sangat besar pengaruhnya pada proses berpikir, inisiatif dan kreativitas, sehingga bersifat menentukan terhadap produktivitas kerja seseorang.

Dari uraian-uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa kepribadian pemimpin harus terhimpun dengan sejumlah sifat-sifat baik manusia. Sifat-sifat baik apapun yang ditambahkan selain delapan yang telah disebutkan dalam uraian-uraian di atas, dapat digunakan untuk menunjang terwujudnya kepemimpinan seorang pemimpin yang diharapkan masyarakatnya.

### **2.3.3. Tipe Kepemimpinan**

Beberapa tipe kepemimpinan diantaranya adalah sebagai berikut (Moehariono, 2014).

1. Tipe *Deserter* (pembelot), adalah tipe seorang pemimpin yang bermoral rendah, tidak mempunyai loyalitas atau rasa pengabdian dan tidak merasa terlibat.
2. Tipe *Birokrat*, adalah tipe seorang pemimpin yang patuh, taat, cermat, dan keras dalam menegakkan peraturan.
3. Tipe *Missionaris*, adalah tipe seorang pemimpin yang terbuka penolong, ramah, dan lembut hati seperti seorang penyebar agama.
4. Tipe *Developer* (pembangun), adalah tipe seorang pemimpin yang kreatif, dinamis, baik dalam pelimpahan wewenang, juga percaya kepada para bawahannya.
5. Tipe *Otokrat*, adalah tipe seorang pemimpin yang tegas, tetapi cenderung kasar, sedikit bersifat diktatoris, mau menang sendiri, keras kepala, angkuh, dan bandel.

6. Tipe *Benevolent Autocrat* (otokrat yang baik), adalah tipe seorang pemimpin yang baik, lancar, dan tertib dalam melaksanakan peraturan juga ahli dalam mengorganisasi.
7. Tipe *Compromiser* (pengkompromi), adalah tipe seorang pemimpin yang sifatnya mudah berubah (tidak tetap) pendirian dan lemah dalam mengambil keputusan.
8. Tipe *Eksekutif*, adalah tipe seorang pemimpin yang dapat memberikan motivasi serta menjadi contoh, tekun pandangan, serta wawasannya cukup luas.
9. Tipe *Kharismatik*, adalah tipe seorang pemimpin yang mempunyai kelebihan daya tarik dan pembawaan tinggi, dianggap oleh para pengikut/bawahannya, mempunyai kelebihan, kekuatan yang luar biasa yang dapat membuat banyak orang kagum.
10. Tipe *Paternalistis*, atau kebapakan adalah yang mempunyai sifat kebapakan, suka melindungi, tetapi jarang memberi kesempatan, banyak mengambil keputusan sendiri, atau suka berinisiatif, banyak fantasi, dan tidak mudah percaya pada orang lain.
11. Tipe *Militeristis*, adalah tipe seorang pemimpin yang suka memerintah, menghendaki kepatuhan yang mutlak sepenuhnya dari bawahan/anggotanya, banyak unsur formalitas kerja serta disiplin yang kaku.
12. Tipe *Administrative*, adalah tipe seorang pemimpin yang baik dalam menyelenggarakan administratif, seperti ketatausahaan yang rapi, berpikir efektif dan efisien.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa banyaknya tipe kepemimpinan yang ada tampaknya sangat berkaitan erat dengan karakter ataupun dapat dipengaruhi oleh latar belakang seorang pemimpin.

Menurut *Path Goal* versi Robert House yang juga dikutip oleh Miftah Thoha (2010) memasukkan empat tipe atau gaya utama kepemimpinan, yaitu:

1. Kepemimpinan Direktif  
Tipe ini sama dengan model kepemimpinan yang otoraktis dari Lippit dan White. Bawahan tahu senyata-nyatanya apa yang diharapkan darinya dan pengarahan khusus diberikan oleh pemimpin. Dalam model ini tidak ada partisipasi dari bawahan.
2. Kepemimpinan yang mendukung (Supportive Leadership)

Kepemimpinan model ini mempunyai kesediaan untuk menjelaskan sendiri, bersahabat, mudah didekati, dan mempunyai perhatian kemanusiaan yang murni terhadap bawahan.

3. Kepemimpinan Partisipatif

Gaya kepemimpinan ini pemimpin berusaha meminta dan mempergunakan saran-saran dari para bawahannya. Namun, pengambilan keputusan masih tetap berada padanya.

4. Kepemimpinan yang berorientasi pada prestasi

Gaya kepemimpinan ini menetapkan serangkaian tujuan yang menantang para bawahannya untuk berpartisipasi. Demikian pula pemimpin memberikan keyakinan kepada mereka bahwa mereka mampu melaksanakan tugas pekerjaan mencapai tujuan secara baik.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa gaya utama kepemimpinan yang dikemukakan oleh Robert House sangat terlihat kompleks yaitu adanya kepemimpinan direktif, kepemimpinan yang mendukung, kepemimpinan partisipatif, kepemimpinan yang berorientasi pada prestasi. Semua tipe / gaya kepemimpinan terangkum menjadi satu dan mewakili secara keseluruhan.

### **2.3.4. Sifat-Sifat Pemimpin**

George R. Terry dalam bukunya "*Principles of Management*" yang dikutip dari buku Kartono (2016) menuliskan sepuluh sifat pemimpin yang unggul, yaitu:

1. Kekuatan

Kekuatan badaniah dan rohaniah merupakan syarat pokok bagi pemimpin yang harus bekerja lama dan berat pada waktu-waktu yang lama serta tidak teratur, dan di tengah-tengah situasi-situasi yang sering tidak menentu.

2. Stabilitas emosi

Pemimpin yang baik itu memiliki emosi yang stabil. Artinya dia tidak mudah marah, tersinggung perasaan, dan tidak meledak-ledak secara emosional. Ia menghormati martabat orang lain, toleran terhadap kelemahan orang lain, dan bisa memaafkan kesalahan-kesalahan yang tidak terlalu prinsipil.

3. Pengetahuan tentang relasi insani

Salah satu tugas pokok pemimpin ialah memajukan dan mengembangkan semua bakat serta potensi anak buah untuk bias bersama-sama maju dan menggapai kesejahteraan.

4. Kejujuran  
Pemimpin yang baik itu harus memiliki kejujuran yang tinggi yaitu jujur pada diri sendiri dan pada orang lain terutama bawahannya.
5. Objektif  
Pertimbangan pemimpin itu harus berdasarkan hati nurani yang bersih, supaya objektif (tidak subjektif, berdasar prasangka sendiri).
6. Dorongan pribadi  
Keinginan dan kesediaan untuk menjadi pemimpin itu harus muncul dari dalam hati sanubari sendiri. Dukungan dari luar akan memperkuat hasrat sendiri untuk memberikan pelayanan dan pengabdian diri kepada kepentingan orang banyak.
7. Keterampilan berkomunikasi.  
Pemimpin diharapkan mahir menulis dan berbicara, mudah menangkap maksud orang lain, cepat menangkap esensi pernyataan orang luar dan mudah memahami maksud para anggotanya.
8. Kemampuan mengajar.  
Pemimpin yang baik itu diharapkan juga menjadi guru yang baik, Mengajar itu adalah membawa siswa (orang yang belajar) secara sistematis dan intensional pada sasaran-sasaran tertentu, guna mengembangkan pengetahuan, keterampilan dan menambah pengalaman.
9. Keterampilan sosial.  
Pemimpin juga diharapkan memiliki kemampuan untuk mengelola manusia, agar mereka dapat mengembangkan bakat dan potensinya.
10. Kecakapan teknis atau kecakapan manajerial.  
Pemimpin harus superior dalam satu atau beberapa kemahiran teknis tertentu. Juga memiliki kemahiran manajerial untuk membuat rencana, mengelola, menganalisis keadaan, membuat keputusan, mengarahkan, mengontrol dan memperbaiki situasi yang tidak mapan (Kartono, 2016).

Dari beberapa uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sifat pemimpin menurut George R. Terry terdiri atas 10 sifat yakni kekuatan, stabilitas emosi, pengetahuan tentang relasi insani, kejujuran, obyektif, dorongan pribadi, keterampilan berkomunikasi, kemampuan mengajar, keterampilan sosial, kecakapan teknis atau kecakapan manajerial.

## **2.4. Hubungan Kepemimpinan Dengan Tingkat Kepuasan Masyarakat**

Kepuasan merupakan fenomena yang banyak dibahas oleh pakar psikologi, perilaku organisasi dan manajemen sumber daya manusia dan dihubungkan dengan kepemimpinan dan variabel-variabel lainnya. *Frederick Herzberg* mengemukakan bahwa kepuasan maupun ketidakpuasan disebabkan oleh sejumlah faktor atau dimensi yang menyebabkan kepuasan dan ketidakpuasan. Salah satu dari 14 dimensi penyebab persepsi kepuasan yang dikemukakan *Herzberg* menyebutkan tentang kepemimpinan didalamnya (Wirawan, 2013).

Kepuasan adalah upaya pemenuhan sesuatu atau membuat sesuatu agar memadai. Definisi dan teori mengenai kepuasan masyarakat dalam hal ini lebih mendekati dan memiliki keterkaitan dengan definisi dan teori kepuasan pelanggan.

Secara sederhana, tingkat kepuasan seorang pelanggan terhadap produk tertentu merupakan hasil dari perbandingan yang dilakukan oleh pelanggan bersangkutan atas tingkat manfaat yang dipersepsikan (*perceived*) telah diterimanya setelah mengkonsumsi atau menggunakan produk dan tingkat manfaat yang diharapkan (*expected*) sebelum pembelian. Jika persepsi sama atau lebih besar dibandingkan harapan, maka pelanggan akan puas. Sebaliknya, jika ekspektasi tidak terpenuhi, maka yang terjadi adalah ketidakpuasan (Chandra, 2005).

Kepuasan pelanggan adalah sejauh mana manfaat sebuah produk dirasakan (*perceived*) sesuai dengan apa yang diharapkan pelanggan. Kepuasan pelanggan menurut Richard Gerson (2003) adalah persepsi pelanggan bahwa harapannya telah terpenuhi atau terlampaui. Menurut Kotler dan Armstrong (2008) mengungkapkan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkatan dimana kinerja anggapan produk sesuai dengan ekspektasi pembeli. Sedangkan menurut Mowen dan Minor (2002) mendefinisikan kepuasan pelanggan adalah sebagai keseluruhan sikap yang ditunjukkan konsumen atas barang dan jasa setelah merek memperoleh dan menggunakannya.

Berbicara mengenai kepuasan masyarakat sangat erat kaitannya dengan pelayanan publik. Pelayanan adalah segala bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan publik adalah masyarakat umum itu sendiri, yang selayaknya diurus, diatur, dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator tetapi juga sekaligus

kadang-kadang bertindak sebagai penguasa dalam pengaturan hukum tata negaranya (Syafiie dkk., 1999). Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Widodo, 2001).

Berkenaan dengan beberapa pemikiran diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan dari sisi pemerintah adalah suatu proses atau rangkaian kegiatan pemerintah untuk memberikan *service* atau jasa kepada pihak lain berupa pengaturan maupun penyediaan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat sehari-hari, baik kebutuhan yang timbul karena adanya hak maupun karena adanya kewajiban. Pelayanan publik oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur Negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi Negara. Pelayanan public oleh birokrasi public dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat atau warga Negara dari satu negara yang sejahtera (*welfare state*). Dengan demikian pelayanan public diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan (Moleong, 2004).

Terciptanya kualitas pelayanan tentunya akan menciptakan kepuasan terhadap pengguna pelayanan dalam hal ini yaitu masyarakat. Sebagai salah satu wujud dari implementasi kebijakan otonomi daerah maka indeks kepuasan pelayanan public merupakan salah satu strategi untuk mengatasi adanya mal-administrasi dalam usaha meningkatkan kinerja aparatur public, untuk itu maka diperlukan perhatian khusus dan mendalam terhadap pelayanan yang diberikan, apakah pemerintah daerah telah memberikan kepuasan pada pelanggan atau penerima layanan atau sebaliknya. Kepuasan pelanggan akan dapat mendukung tercapainya indicator keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah begitu pula sebaliknya. Peranan pelayanan sangat penting artinya di dalam penyelenggaraan pemerintahan terlebih pada pelaksanaan otonomi daerah karena dengan kebijakan otonomi daerah, maka daerah harus mampu mengelola daerahnya secara mandiri (Ganie, 2000).

Para peneliti biasanya mendefinisikan kepemimpinan menurut sudut pandang individual dan aspek-aspek fenomena yang menjadi minatnya. *Leadership* atau kepemimpinan didefinisikan Yukl sebagai proses mempengaruhi orang atau pihak lain agar memahami dan menyetujui tentang apa yang perlu dilakukan dan bagaimana melakukannya, dan

proses memfasilitasi usaha individu dan usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama (Kaswan, 2016).

Kepemimpinan adalah kemampuan untuk memengaruhi perilaku seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu pada situasi tertentu. Kepemimpinan merupakan masalah sosial yang didalamnya terjadi interaksi antara pihak yang memimpin dengan pihak yang dipimpin untuk mencapai tujuan bersama, baik dengan cara memengaruhi, membujuk, memotivasi dan mengkoordinasi organisasi (Rivai, dkk., 2014).

Kepemimpinan juga menyangkut sebuah proses pengaruh sosial yang dalam hal ini pengaruh yang sengaja dijalankan oleh seseorang oleh seseorang terhadap orang lain untuk menstruktur aktivitas-aktivitas serta hubungan-hubungan di dalam sebuah kelompok atau organisasi (Rivai, dkk., 2014).

Para peneliti biasanya mendefinisikan kepemimpinan menurut sudut pandang individual dan aspek-aspek fenomena yang menjadi minatnya. *Leadership* atau kepemimpinan didefinisikan Yukl sebagai proses mempengaruhi orang atau pihak lain agar memahami dan menyetujui tentang apa yang perlu dilakukan dan bagaimana melakukannya, dan proses memfasilitasi usaha individu dan usaha bersama untuk mencapai tujuan bersama organisasi (Kaswan, 2016).

Selain itu kepemimpinan juga dideskripsikan Northouse sebagai proses dimana seorang individu mempengaruhi sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Kedua definisi itu menunjukkan bahwa kepemimpinan adalah masalah kemampuan mempengaruhi bawahan, teman sesama, dan atasan dalam konteks pekerjaan atau organisasi (Kaswan, 2016: 82). Dalam konteks penelitian ini kepemimpinan sangat berpengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan yang bertugas dalam melaksanakan layanan publik untuk menumbuhkan kepuasan masyarakat.

Selain itu, kepemimpinan juga dideskripsikan Northouse sebagai proses dimana seorang individu mempengaruhi sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Kedua definisi itu menunjukkan bahwa kepemimpinan adalah masalah kemampuan mempengaruhi bawahan, teman sesama, dan atasan dalam konteks pekerjaan atau organisasi (Kaswan, 2016). Dalam konteks penelitian ini kepemimpinan sangat berpengaruh terhadap jalannya roda pemerintahan yang bertugas dalam melaksanakan layanan publik untuk menumbuhkan kepuasan masyarakat. Sebagaimana dalam hadits:

حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ مَسْلَمَةَ عَنْ مَالِكٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ دِينَارٍ عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ أَلَا كُنْتُمْ رَاعٍ وَكُنْتُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ قَالَ أَمِيرُ الْأَذْيِ عَلَى النَّاسِ رَاعٍ عَلَيْهِمْ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ بَعْلِهَا وَوَلَدِهِ وَهِيَ مَسْئُولَةٌ عَنْهُمْ وَالْعَبْدُ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُ فَكُنْتُمْ رَاعٍ وَكُنْتُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ

*"Ibn Umar berkata: Saya telah mendengar Rosulullah Shalallahu 'alaihi wa sallam bersabda: "Setiap orang adalah pemimpin dan akan diminta pertanggung jawaban atas kepemimpinannya. Seorang kepala negara akan diminta pertanggungjawaban perihal rakyat yang dipimpinya. Seorang suami akan ditanya perihal keluarga yang dipimpinya. Seorang isteri yang memelihara rumah tangga suaminya akan ditanya perihal tanggungjawab dan tugasnya. Bahkan seorang pembantu/pekerja rumah tangga yang bertugas memelihara barang milik majikannya juga akan ditanya dari hal yang dipimpinya. Dan kamu sekalian pemimpin dan akan ditanya (diminta pertanggung jawaban) dari hal yang dipimpinya." (H.R. Bukhari, Muslim)"*

Adapun tingkat kemudahan untuk memperoleh pelayanan umum merupakan tolok ukur pemerintahan yang baik. Tingkat kemudahan pencapaian tersebut disebut dengan tingkat aksesibilitas. Aksesibilitas mencakup pengertian fisik, ekonomi, sosial, budaya, maupun politis. Salah satu kriteria yang menentukan tingkat kemudahan tersebut adalah seberapa besar pilihan-pilihan yang tersedia bagi masyarakat untuk memenuhi layanan yang dibutuhkan (Sadyohutomo, 2009). Berkaitan dengan pemerintahan yang baik, Al-Walid bin Hisyam berkata, "Sesungguhnya rakyat akan rusak karena rusaknya pemimpin, dan akan menjadi baik karena baiknya pemimpin".

Dalam Al-Qur'an telah dijelaskan sebagaimana dalam firman Allah:

وَأَتَّقُوا فِتْنَةً ۚ لَا تُصِيبَنَّ الَّذِينَ ظَلَمُوا مِنْكُمْ خَاصَّةً ۚ وَاعْلَمُوا أَنَّ اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

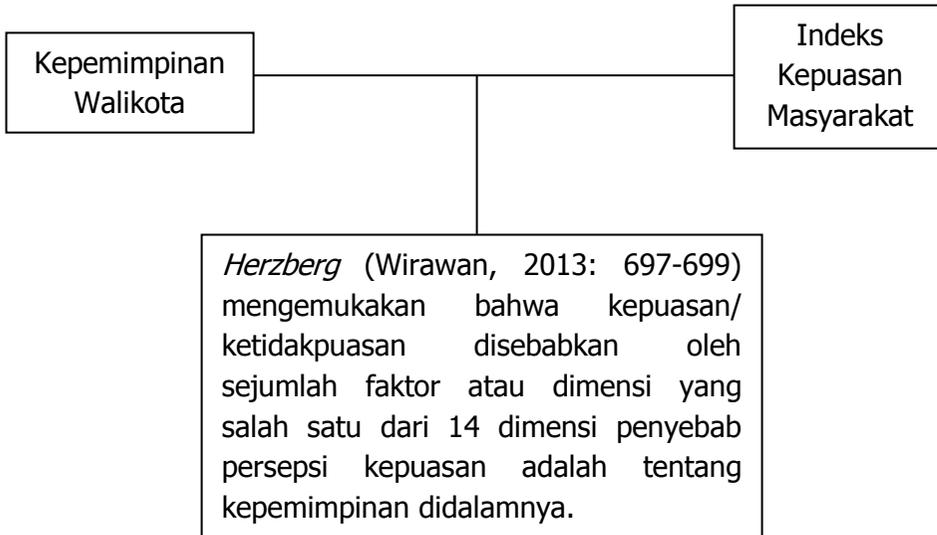
Artinya: Dan peliharalah dirimu dari pada siksaan yang tidak khusus menimpa orang-orang yang zalim saja di antara kamu. Dan ketahuilah bahwa Allah amat keras siksaan-Nya.(Al-Anfal (8): 25).

Tafsir dari ayat ini adalah dengan ayat ini Allah memperingatkan hamba-hamba-Nya yang beriman tentang adanya fitnah, yaitu ujian dan cobaan yang menimpa orang-orang yang berbuat keburukan dan yang tidak berbuat keburukan, ia tidak hanya khusus menimpa para pelaku maksiat, juga bukan hanya menimpa orang yang secara langsung melakukan dosa, akan tetapi menimpa kedua-duanya, sekiranya ujian itu tidak ditolak dan diangkat (dicabut). (Al Mubarakfuri, 2016).

Dari Ibnu Abbas Radhiallahu'anhu, dalam menafsirkan ayat ini: "Allah Subhanahu Wa Ta'ala memerintahkan orang-orang beriman agar mereka tidak membiarkan kemunkaran terjadi dihadapan mereka, sebab Allah bisa menimpakan adzab secara merata." Ini adalah penafsiran yang baik sekali. (Al Mubarakfuri, 2016).

## 2.4. Kerangka Konseptual

Berdasarkan tinjauan pustaka diatas, maka kerangka konseptual yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut:



## 2.5. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas dapat diajukan sebuah hipotesis, bahwa ada hubungan antara Kepemimpinan Walikota dengan Indeks Kepuasan Masyarakat Pada Pelayanan Umum di Disdukcapil Kota Palembang.