

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintah

Muhadam (2006:22) Pemerintah merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan Negara. Pemerintah adalah organisasi kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang diwilayah tertentu. Lebih lanjut menurut Ndraha (2011:6) pemerintah adalah Organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan pada saat yang diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperinta. Dalam hubungan itu bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan *civil* tertentu dan pemerintah wajib melayankannya.

Hal ini serupa dengan yang dikemukakan oleh Mac Iver yang dikutip Syafiie (2011) mengatakan "*Government is the organization of men under authority. How man can be govern*". Syafiie (2011:7)

Pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan. Bagaimana manusia itu bisa diperintah. pemerintah adalah organisasi dari orang-orang yang memiliki kekuasaan, bagaimana manusia bisa diatur. Dalam hal ini pemerintah adalah suatu lembaga atau badan publik yang memiliki tugas untuk mewujudkan tujuan negara dimana lembaga tersebut diberikan kewenangan

untuk melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari berbagai lembaga dimana mereka ditempatkan.

2.1.2 Pemerintahan

Syafiie (2007:20) Pemerintahan berasal dari kata dasar pemerintah, yang paling sedikit kata 'perintah' ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan. Apabila dalam suatu Negara kekuasaan pemerintah dibagi atau dipisahkan maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dengan pemerintahan dalam arti sempit.

Pemerintahan dalam arti luas meliputi semua organ-organ atau badan atau lembaga-lembaga Negara yang melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan Negara, yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemerintahan dalam arti sempit ialah suatu badan persekumpulan yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, mengatur, serta mengatur jalannya suatu sistem pemerintahan, yaitu lembaga eksekutif.

Suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dan yang memerintah dimana sifat pemerintah tersebut juga dapat bermakna untuk melindungi, memberdayakan, dan menyejahterakan rakyat.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tenteram dan damai. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah

pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Haryanto, 1997:73).

Pemerintahan mempunyai tugas yaitu memberikan pelayanan umum dan juga mengatur proses pelaksanaan pelayanan umum tersebut. Secara umum fungsi pemerintahan mencakup tiga fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Aini dalam Haryanto, 1997: 36-37).

1. **Fungsi Pengaturan.** Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.
2. **Fungsi Pelayanan.** Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter

dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (Public service) dan pelayanan sipil (Civil service) yang menghargai kesetaraan.

3. **Fungsi Pemberdayaan.** Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peranserta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktifitas mandiri masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun dalam tindakan nyata pemerintah.

2.1.3 Pelayanan Publik

Pelayanan publik adalah salah satu pemenuhan kebutuhan masyarakat yang diberikan oleh pemerintah melalui instansi-instansi pemerintahan demi tercapainya kesejahteraan. Dalam perkembangannya pelayanan publik sangat erat hubungannya antara pemerintah dan masyarakat, dimana pemerintah mempunyai tugas dan fungsi sebagai pemberi layanan kepada masyarakat baik itu barang

maupun jasa yang sudah menjadi hak masyarakat. Pelayanan publik dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.

Menurut Sinambela (2006:20) pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Lebih lanjut menurut Kurniawan (2005:109) pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut Pamudji didalam bukunya Profesional Aparatur Negara Dalam Rangka pelayanan Publik (1994 : 21) mengemukakan bahwa “pelayanan publik adalah berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa”. Menurut penjelasan tersebut berpendapat bahwa pelayanan publik adalah suatu kegiatan yang mempunyai untuk memenuhi kebutuhan baik kebutuhan barang maupun kebutuhan jasa yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat guna memenuhi kebutuhan dan keperluan yang dibutuhkan oleh masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan dari beberapa definisi pelayanan publik yang telah di paparkan maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan public adalah suatu kegiatan pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pelayanan, kebutuhan dalam hal ini bukanlah memenuhi kebutuhan individu melainkan

kebutuhan yang diharapkan oleh masyarakat , seperti kesehatan, pendidikan, keamanan, kesejahteraan, pembangunan nasional dan lain lain.

Karena pelayanan adalah salah satu fungsi dari pemerintahan, maka pemerintah di pusat maupun di daerah harus bisa memberikan layanan (melayani) kepada masyarakat dengan baik dan sesuai dengan kebijakan yang ada, hal ini serupa dengan definisi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara 1998 yaitu pelayanan publik diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat maupun di daerah dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan/atau jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

2.1.4 Pengaduan Masyarakat

Pengaduan adalah pernyataan secara lisan atau tertulis atas ketidakpuasan pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan oleh suatu sistem pelayanan publik (Hadi,2000:25). Masyarakat yang tidak puas akan suatu pelayanan akan mengeluh tentang pelayanan tersebut, keluhan itu sendiri perlu ditanggapi dengan cepat dan cermat oleh organisasi apakah keluhan itu bersifat membangun atau hanya sebuah ekspresi ketidakpuasan yang tidak membangun untuk perbaikan pelayanan. Tetapi pada dasarnya pengaduan merupakan masukan positif yang bersifat konstruktif. Meskipun banyak organisasi yang menganggap bahwa keluhan masyarakat hanya sebatas ancaman bagi keberlangsungan organisasi tersebut.

Pengaduan masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat dan bagian dari upaya memperkuat penilaian dari masyarakat terhadap penyelenggara pelayanan publik. Mengacu pada konsep yang dikemukakan oleh Hirschman (dalam Ratminto, 2005:72-75) partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dapat dilakukan melalui dua pilihan yaitu exit dan voice. Konsep exit dapat dijalankan oleh masyarakat melalui model pasar yang memperluas pilihan publik, pada konsep ini masyarakat memiliki pilihan menggunakan suatu produk layanan tersebut karena dapat berpindah kepada penyedia layanan lainnya. Konsep voice dapat dijalankan melalui pengembangan proses yang demokratis dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Konsep ini mengartikan adanya kesempatan bagi masyarakat untuk mengungkapkan ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan publik. Dengan demikian sesuai dengan pemahaman yang dikemukakan oleh Ratminto (2005:42-44) masyarakat memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi pelayanan publik yang berkenaan dengan kepentingannya.

Keunggulan dari mekanisme voice adalah menjadikan respon masyarakat sebagai bahan yang konstruktif untuk perbaikan sistem pelayanan publik, sedangkan kelemahan dari mekanisme voice adalah banyaknya upaya yang perlu dilakukan untuk penerapannya, hal yang diperlukan adanya kesadaran aparat dan pejabat pelayanan publik untuk lebih memperhatikan pengaduan masyarakat.

Untuk menyampaikan keluhannya, masyarakat memiliki beberapa pilihan dalam melakukan pengaduan, tergantung dari masyarakat yang melakukan pengaduan dari organisasi yang diadakan. Best & Sigh dalam Suryadi (2010), menyebutkan

bahwa saluran penyampaian keluhan dan tuntutan biasanya dilakukan dalam tiga hal yaitu :

1. Secara Langsung

Pengaduan langsung dilakukan oleh pelanggan atau publik yang melakukan transaksi dan merasakan ketidakpuasan. Penyampaian secara langsung ini perbaikannya dapat dilakukan saat itu dan keluhan dapat langsung diterima oleh pihak yang berkewenangan.

2. Melalui Media Massa

Pengaduan ini dilakukan apabila pelanggan atau publik kesulitan untuk bertemu secara langsung dengan pihak yang berwenang melakukan perbaikan ataupun bila keluhannya merasa tidak ditanggapi secara memadai.

3. Melalui Pihak Ketiga

Pihak ketiga yang dimaksud disini adalah individu atau lembaga luar publik atau pelanggan yang tidak merasakan langsung ketidakpuasan.

Pengaduan muncul karena ketidaksesuaian antara harapan dan kenyataan atas pelayanan yang diterima masyarakat. Hal ini menjadi tantangan bagi penyedia pelayanan publik untuk selalu memberika pelayanan yang baik pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat. Respon yang tepat yang ditimbulkan oleh organisasi terhadap masyarakat akan menimbulkan kepuasan terhadap pelanggan yang melakukan pengaduan sehingga masyarakat dapat memberikan informasi yang baik kepada masyarakat lainnya yang akan melakukan pelayanan hal ini dapat mendorong citra positif terhadap organisasi penyedia pelayanan, dalam jangka panjang hal ini mampu memberikan rasa kepercayaan masyarakat

terhadap birokrasi pemerintah. Selain itu manajemen pengelolaan pengaduan yang baik akan membantu organisasi public untuk mengidentifikasi wilayah atau bagian yang memerlukan perbaikan, membantu proses perencanaan pembangunan, pengalokasian sumber daya dan sebagai alat bantu untuk mengukur kepuasan pelanggan.

2.1.5 Efektivitas

Kata efektif sering diartikan dengan kata efisien walaupun artinya berbeda jika efektif belum tentu efisien Menurut pendapat Markus Zahnd dalam bukunya *Perancangan Kota Secara Terpadu* mendefinisikan efektivitas yaitu berfokus pada akibatnya, pengaruhnya atau efeknya, sedangkan efisiensi berarti tepat atau sesuai untuk mengerjakan sesuatu dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya” (Zahnd, 2006:200-201). Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas lebih memfokuskan pada akibat atau pengaruh sedangkan efisiensi menekankan pada ketepatan mengenai sumber daya, yaitu mencakup anggaran, waktu, tenaga, alat dan cara supaya dalam pelaksanaannya tepat waktu. Lebih lanjut menurut Supriyono (2000) yang menyebutkan bahwa :

“Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang dicapai. Pengertian efektivitas ini lebih berorientasi pada keluaran sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utam. Apabila efisiensi dikaitkan dengan efektivitas maka walaupun terjadi peningkatan efektivitas belum tentu efisiensi meningkat.” Supriyono (2000:29)

Berdasarkan pendapat di atas bahwa efektivitas merupakan ukuran yang dijadikan sebagai tolak ukur seberapa berhasilkah target yang dapat dicapai oleh organisasi tertentu. Apabila setiap lembaga/organisasi melaksanakan tugas dan

fungsinya secara efektif dan efisien maka tujuan organisasi tersebut akan dapat tercapai secara maksimal.

Menurut Mahmudi (2005:92) Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2.1 .

Gambar 2.1

Hubungan Efektivitas

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{outcome}}{\text{output}}$$

(Sumber: Mahmudi, 2005:92)

Efektivitas memiliki hubungan antara *input* dan *output* untuk menghasilkan dan mencapai tujuan yang diinginkan. Hal ini berbeda dengan pendapat menurut Kurniawan (2005:179) mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan melaksanakan tugas, fungsi operasi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya. Ukuran efektivitas dapat dilihat dari keberhasilan program, kepuasan terhadap program, tingkat *input* dan *output*, pencapaian tujuan menyeluruh, sehingga efektivitas program dapat dijalankan

dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas tugas pokoknya untuk mencapai sasaran yang ditentukan sebelumnya (Armia,2002).

Pengertian diatas sejalan dengan yang dikemukakan oleh Sedarmayanti (2009:59) yang menyatakan bahwa :

“Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat dicapai. Pendapat tersebut menyatakan bahwa efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target yang telah ditetapkan sebelumnya oleh lembaga atau organisasi dapat tercapai.”

Hal tersebut penting peranannya di dalam setiap lembaga atau organisasi dan berguna untuk melihat perkembangan dan kemajuan yang dicapai oleh suatu lembaga atau organisasi itu sendiri. Setiap organisasi atau lembaga di dalam kegiatannya menginginkan adanya pencapaian tujuan. Tujuan dari suatu lembaga akan tercapai segala kegiatannya dengan berjalan efektif akan dapat dilaksanakan apabila didukung oleh faktor-faktor pendukung efektivitas.

Dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa efektivitas menggambarkan seluruh *input*, proses dan *output* yang mengacu pada hasil dari suatu kegiatan, program ataupun organisasi yang menyatakan sejauh mana tujuannya telah dicapai, serta berhasil atau tidaknya suatu organisasi untuk mencapai tujuan ataupun targetnya.

2.1.5.1 Ukuran Efektivitas

Mengukur efektivitas suatu program bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila di pandang dari sudut sistem informasi, maka seorang yang menjalankannya dengan yang menggunakannya memberikan pemahaman bagaimana ketika *input-proses-output* mengenai program tersebut.

Kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh Siagian (2008) yaitu:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai,
 2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan;
 3. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan;
 4. Perencanaan yang matang pada hakikatnya berarti merumuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi di masa depan;
 5. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat;
 6. Tersedianya sarana dan prasaran kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif;
 7. Pelaksanaan yang efektif dan efisien;
 8. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.
- Siagian (2008:77)

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwasannya untuk menentukan efektivitas dapat dilihat dari dari beberapa kriteria. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai dan kejelasan strategi pencapaian tujuan artinya dalam suatu kegiatan atau program yang dilakukan oleh organisasi harus memiliki tujuan akhir yang dimana bisa jadi pemicu untuk keberhasilan kegiatan atau program tersebut, proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, perencanaan yang

matang, penyusunan program yang tepat artinya berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan dan juga merumuskan apa yang dikerjakan oleh organisasi di masa depan hingga terciptanya suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat.

Mengukur efektivitas suatu kegiatan atau aktifitas perlu diperhatikan beberapa indikator yaitu menurut Sutrisno (2007) :

1. Pemahaman program
 2. Tepat sasaran
 3. Tepat waktu
 4. Tercapainya tujuan
 5. Perubahan Nyata
- Sutrisno (2007:125-126)

Dilihat bahwa efektivitas merupakan suatu pengukuran dalam tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan menggunakan ukuran-ukuran ketepatan efektivitas dimana suatu target atau sasaran dapat tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Menurut Makmur (2011) efektivitas dapat dilihat dari berbagai indikator sebagai berikut:

1. Ketepatan waktu
Waktu adalah sesuatu yang dapat menentukan keberhasilan sesuatu kegiatan yang dilakukan dalam sebuah organisasi tapi juga dapat berakibat terhadap kegagalan suatu aktivitas organisasi. Penggunaan waktu yang tepat akan menciptakan efektivitas pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Ketepatan perhitungan biaya
Berkaitan dengan ketepatan dalam pemanfaatan biaya, dalam arti tidak mengalami kekurangan juga sebaliknya tidak mengalami kelebihan pembiayaan sampai suatu kegiatan dapat dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik. Ketepatan dalam menetapkan satuan – satuan biaya merupakan bagian daripada efektivitas.
3. Ketepatan dalam pengukuran
Dengan ketepatan ukuran sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya sebenarnya merupakan gambaran daripada efektivitas

- kegiatan yang menjadi tanggung jawab dalam sebuah organisasi.
4. Ketepatan dalam menentukan pilihan.
Menentukan pilihan bukanlah suatu persoalan yang gampang dan juga bukan hanya tebakan tetapi melalui suatu proses, sehingga dapat menemukan yang terbaik diantara yang baik atau yang terjujur diantara yang jujur atau kedua-duanya yang terbaik dan terjujur diantara yang baik dan jujur.
 5. Ketepatan berpikir
Ketepatan berfikir akan melahirkan keefektifan sehingga kesuksesan yang senantiasa diharapkan itu dalam melakukan suatu bentuk kerjasama dapat memberikan hasil yang maksimal.
 6. Ketepatan dalam melakukan perintah.
Keberhasilan aktivitas suatu organisasi sangat banyak dipengaruhi oleh kemampuan seorang pemimpin, salah satunya kemampuan memberikan perintah yang jelas dan mudah dipahami oleh bawahan. Jika perintah yang diberikan tidak dapat dimengerti dan dipahami maka akan mengalami kegagalan yang akan merugikan organisasi.
 7. Ketepatan dalam menentukan tujuan
Ketepatan dalam menentukan tujuan merupakan aktivitas organisasi untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan yang ditetapkan secara tepat akan sangat menunjang efektivitas pelaksanaan kegiatan terutama yang berorientasi kepada jangka panjang.
 8. Ketepatan sasaran
Penentuan sasaran yang tepat baik yang ditetapkan secara individu maupun secara organisasi sangat menentukan keberhasilan aktivitas organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika sasaran yang ditetapkan itu kurang tepat, maka akan menghambat pelaksanaan berbagai kegiatan itu sendiri.
- Makmur (2011:7-9)

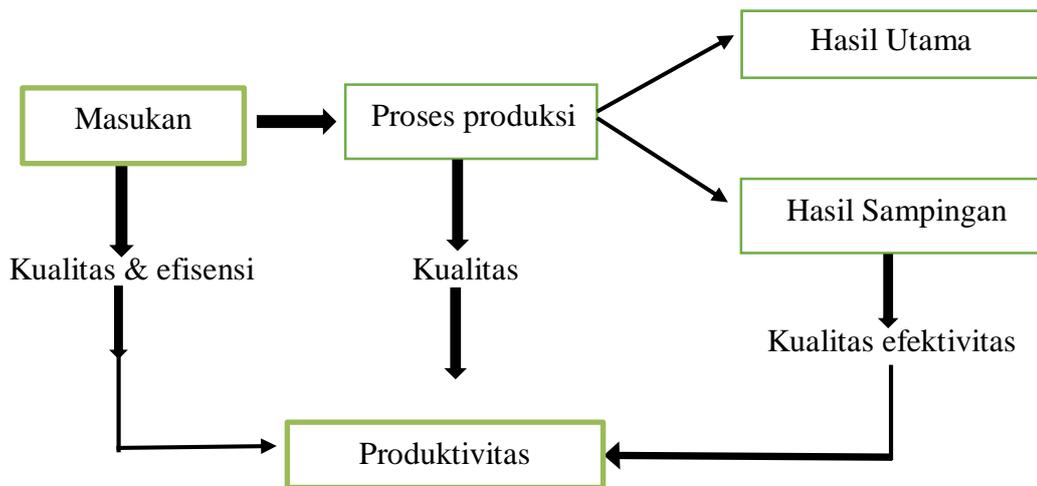
Berdasarkan uraian ukuran efektivitas oleh Makmur di atas intinya dapat dilihat bahwa efektivitas merupakan suatu pengukuran dalam tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan menggunakan ukuran-ukuran ketepatan efektivitas dimana suatu target atau sasaran dapat tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

Efektivitas merupakan pengukuran dalam menentukan suatu tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pengukuran tersebut dipahami sebagai suatu target telah tercapai sesuai dengan yang direncanakan. Keterkaitan antara efisiensi,

efektivitas, kualitas dan produktivitas secara skematis yang ditulis oleh Sedarmayanti (2009:60) dalam bukunya "Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja" yang digambarkan pada gambar 2.2 :

Gambar 2.2

Keterkaitan Efisiensi, Efektivitas, Kualitas dan Produktivitas



(Sumber: Sedarmayanti, 2009:60)

Dari gambar diatas, ada keterkaitan antara efisiensi, efektivitas, kualitas dan produksi dimana efisiensi dapat dipahami sebagai ukuran untuk membandingkan masukan Efektivitas merupakan tolak ukur seberapa tercapai tujuan yang telah direncanakan. Kualitas memiliki pengaruh kepada hasil yang akan dicapai. Produktivitas sebagai perbandingan antara output dan input terhadap efisiensi dan kualitas dalam mencapai hasil yang optimal.

Ukuran efektivitas dapat diukur dengan melihat beberapa kriteria menurut Sedarmayanti (2009) diantaranya:

1. Input
 2. Proses produksi
 3. Hasil (output)
 4. Produktivitas
- Sedarmayanti (2009:60)

Berdasarkan ukuran efektivitas diatas dapat dipahami bahwa *input* merupakan suatu pedoman yang akan dilaksanakan sesuai dengan yang telah direncanakan dimana *input* mempunyai pengaruh terhadap hasil. Menurut Susanto (2007:23) bahwa *input* dalam hal ini merupakan langkah awal dalam menjalankan suatu sasaran yang kemudian akan masuk kedalam sebuah sistem.

Evan dan Lindsay (2007:17) menjelaskan bahwa yang termasuk kedalam *input* yang berupa fasilitas sarana dan prasarana sebagai pendukung untuk mempermudah proses pelayanan seperti komputer dan server sebagai alat penghubung ke internet, material merupakan data data kemudian diolah menjadi informasi. Modal yang berupa sumber dana dan Sumber Daya Manusia sebagai penggerak dan pelaksana.

Menurut Sutanta (2003:5) proses dapat diartikan komponen sistem yang mempunyai peran utama mengolah masukan agar menghasilkan keluaran yang berguna bagi para pemakainya. Dapat dipahami bahwa proses merupakan bagaimana cara untuk mengolah input dengan sebaik mungkin agar tujuan yang telah direncanakan sesuai dengan hasil yang dicapai. Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996:19-21) menjelaskan bahwa Proses produksi terdiri dari adanya komunikasi yang artinya adanya interaksi yang berjalan dengan baik, pengambilan keputusan yang merupakan kejelasan waktu yang harus segera ditetapkan. Sedangkan sosialisasi kegiatan untuk memberikan pemahaman, dan pengembangan aparatur yang dimaksudkan dalam hal untuk meningkatkan kinerja aparatur.

Hasil merupakan suatu bentuk keluaran dari *input* yang diolah melalui proses sehingga menghasilkan *output* dengan bervariasi. Menurut Evan dan Lindsay (2007) menyebutkan bahwa :

“Keluaran yang terjadi mulai dari *input* kemudian diolah melalui proses sehingga menghasilkan luaran berupa : pertama produk yang merupakan hasil dari kegiatan produksi yang berwujud barang; dan kedua jasa merupakan bentuk pelayanan yang diberikan oleh organisasi / instansi.”
Evan dan Lindsay (2007:17)

Hasil (output) dalam faktor ini dapat dijelaskan sebagai hasil dari sebuah input dan proses, sehingga menghasilkan sesuatu hasil yang berupa fisik dan non fisik. Hasil tersebut bisa berupa dari kerja kelompok atau organisasi yang terdiri dari produk yang merupakan hasil dari kegiatan produksi yang berwujud barang dan jasa yang merupakan bentuk pelayanan yang diberikan oleh instansi/organisasi.

Keempat, menurut Sedarmayanti (2009:60-65) produktivitas merupakan perbandingan dari efektivitas keluaran dengan efisiensi salah satu masukan yang mencakup kuantitas, kualitas atau sebagai suatu ukuran atas penggunaan sumber daya dalam suatu organisasi yang biasanya dinyatakan sebagai rasio dari keluaran yang dicapai dengan sumber daya yang digunakan, produktivitas dapat dilihat dari segi pendidikan yang merupakan untuk membentuk dan mengembangkan sumber daya manusia, motivasi merupakan pendorong aktivitas untuk mencapai kebutuhan masyarakat dan pendapatan yang meningkat dapat memperbesar kemampuan (daya) untuk memenuhi kesejahteraan yang lebih baik dengan pendapatan yang meningkat, maka meningkat pula motivasi kerja.

Berdasarkan penjelasan teori ukuran efektivitas diatas menurut Sedarmayanti yang menyebutkan terdapat 4 kriteria dalam mengukur efektivitas yang menjadi acuan peneliti dalam memecahkan masalah efektivitas Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!).

2.1.6 *Electronic Government (e-Gov)*

Kemajuan teknologi informasi membuat pemerintah bergerak cepat mengikuti perkembangan zaman, menerapkan teknologi informasi di setiap program-program instansi pemerintah. *Electronic government* yang biasa disebut *e-Gov* adalah bentuk implementasi penggunaan teknologi, informasi dan komunikasi bagi pelayanan pemerintah kepada publik. Penerapan dan pengembangan *e-Gov* adalah upaya untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien.

Wibawa (2009:113) Bank Dunia mendefinisikan *e-Government* mengarahkan untuk penggunaan teknologi informasi oleh semua agen pemerintahan seperti: WAN (*Wide Area Network*), internet, *mobile computing* yang dapat digunakan untuk membangun hubungan dengan masyarakat, dunia usaha dan instansi pemerintah lainnya. Sedangkan definisi *e-Gov* menurut UNDP adalah penggunaan teknologi informasi dan komunikasi ICT (*information and communication technology*) oleh pihak pemerintahan.

Menurut Karniawati (2011) *e-Government* adalah :

“*e-Government* merupakan bentuk implementasi pelayanan publik yang berbasis teknologi informasi dan komunikasi, sebagai media informasi

dansarana komunikasi interaktif antara Pemerintah dengan pihak-pihak lain baik kelompok masyarakat, kalangan bisnis maupun antar sesama lembaga pemerintahan. Implementasi *e- Government* dalam penerapannya dimulai dari bentuk layanan yang sederhana yaitu penyediaan informasi dan data-data berbasis komputer tentang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sebagai bentuk wujud ket erbukaan (*transparancy*) dalam pelaksanaan pelayanan publik.” Karniawati (2011:233)

Implementasi *e-Gov* terus-menerus di kembangkan oleh pemerintah.

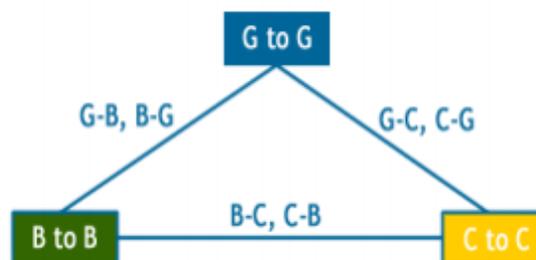
Proses pengembangan tersebut mempunyai fungsi yang berbeda menyesuaikan dengan kebutuhannya. Di kemukakan oleh Wibawa (2009:113) tahap pengembangan *e-Gov* dibagi menjadi tiga yaitu :

1. Tahap informatif, mengandung arti bahwa pembukaan situs web oleh organisasi pemerintah sebatas digunakan sebagai sarana penyampaian informasi tentang kegiatan pemerintahan di luar media elektronik maupun non-elektronik yang selama ini ada.
2. Tahap interaktif, berarti penggunaan teknologi internet yang memungkinkan kontak antara pemerintah dan masyarakat melalui situs web dapat dilakukan secara *online* sehingga memungkinkan interaksi yang lebih intensif dan terbuka.
3. Tahap transaksi, adalah penggunaan teknologi internet yang memungkinkan transaksi pelayanan publik melalui situs web. Misalnya, kemungkinan untuk membayar pajak, melakukan permintaan formulir, atau transaksi lainnya melalui internet.

e-Government bertujuan untuk membuat interaksi antara pemerintah dan masyarakat (*Government to Citizen – G2C*), pemerintah dan kalangan bisnis (*Government to Business – G2B*), serta antar instansi pemerintah (*Government to*

Government – G2G) yang lebih bersahabat, nyaman, transparan dan murah. Selain itu, konsep *e-Government* menyangkut juga dengan model *e-Business* lainnya, yaitu *B to B* (*Business to Business*), *B to C* (*Business to Customer*), *C to C* (*Customer to Customer*), dan *C to B* (*Customer to Business*). Lebih jelas lihat gambar 2.3:

Gambar 2.3
Tipe-Tipe Relasi *E-Government*



(Sumber : (Kurniasih, 2013))

1. *Government to Citizens (G-to-C)*, tujuannya adalah untuk mendekatkan pemerintah dengan masyarakat melalui kanal-kanal akses yang beragam agar masyarakat dapat dengan mudah menjangkau pemerintahnya untuk pemenuhan berbagai kebutuhan pelayanan sehari-hari.
 2. *Government to Business (G-to-B)*, merupakan bentuk relasi antara pemerintah dengan para pengusaha, dengan tujuan untuk memperlancar para praktisi bisnis dalam menjalankan roda perusahaannya.
 3. *Government to Government (G-toG)*, merupakan interaksi antar satu pemerintah dengan pemerintah lainnya dengan tujuan untuk memperlancar kerjasama antar negara dan kerjasama antar entiti-entiti negara dalam melakukan hal-hal yang berkaitan dengan administrasi perdagangan, proses-proses politik dan mekanisme hubungan sosial dan budaya.
 4. *Government to Employes (G-to-E)*, tujuannya untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan para pegawai negeri atau karyawan pemerintahan yang bekerja di sejumlah institusi sebagai pelayan masyarakat.
- (Kurniasih, D.2013)

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa *Government to Citizen* artinya suatu penggunaan media elektronik guna memperbaiki komunikasi antara pemerintah kepada masyarakat. Tujuannya agar hubungan antara pemerintah dengan masyarakat terjalin dengan baik. *Government to Business* artinya pemerintah menyediakan fasilitas bagi para pelaku bisnis untuk mengembangkan bisnisnya dan memberikan kemudahan kepada pembisnis untuk mempromosikan barangnya melalui media elektronik. *Government to Government* artinya penggunaan media elektronik akan memudahkan pemerintah melakukan komunikasi dengan pemerintah lainnya dalam hal memberikan data yang diperlukan tidak harus secara langsung, tetapi cukup menggunakan fasilitas e-mail dalam pengiriman data yang diperlukan. *Government to Employees* artinya pemerintah menyediakan suatu sistem bagi para aparatur pemerintah yang telah terintegrasi dengan lembaga-lembaga lain.

2.1.7 Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!)

Pemerintah melalui Permenpan No. 13 Tahun 2009 telah menetapkan Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik dengan Partisipasi Masyarakat. Hal ini merupakan upaya mewujudkan kinerja aparat dan kualitas pelayanan publik yang semakin baik. Permen ini merupakan salah satu wujud praktek demokrasi dalam pelayanan publik, dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk menyampaikan keluhan (complaint) atau pelayanan publik yang meraka tema melalui sistem pengelolaan pengaduan. Mekanisme pengelolaan keluhan masyarakat ini kemudian diatur dalam Permenpan No. 24 tahun

2014 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pengelolaan Pengaduan Pelayan Publik secara Nasional.

Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat [LAPOR!] adalah sebuah aplikasi media sosial yang dibangun dan dikelola oleh Kantor Staff Presiden (KSP) untuk melibatkan partisipasi publik dan meningkatkan interaksi dua arah antara masyarakat dan Pemerintah Kota Bandung dalam pengawasan program-program pembangunan. Partisipasi dan interaksi dari masyarakat umum ini dijaring melalui penerimaan dan tindak lanjut aspirasi dan pengaduan, yang semuanya terdokumentasi dengan baik dalam aplikasi LAPOR! dengan fitur-fitur berteknologi mutakhir dan dapat diakses secara mudah oleh publik. Tidak hanya melayani aspirasi dan pengaduan mengenai program-program pembangunan, LAPOR! juga dapat diandalkan dalam pengawasan layanan publik bekerja sama dengan Ombudsman RI.

LAPOR! dapat digunakan secara internal oleh instansi-instansi pemerintah termasuk oleh pemerintah daerah sebagai sistem pengelolaan aspirasi dan pengaduan yang terpadu. Fitur-fitur LAPOR! dapat digunakan untuk mendisposisikan laporan yang sudah diterima Organisasi Perangkat Daerah [OPD] terkait, untuk selanjutnya diawasi tindak lanjutnya secara elektronik.

Masyarakat dapat mengakses LAPOR melalui berbagai cara. Pertama, warga bisa mengunduh aplikasi LAPOR di ponsel pintar dan menggunakan aplikasi tersebut untuk menyampaikan aspirasi dan pengaduan. Kedua, warga juga dapat mengirimkan pesan melalui SMS ke nomor 1708. Cara ketiga adalah

melalui website *lapor.go.id*. Keempat, warga juga bisa melapor melalui Twitter ke akun @Lapor1708.

Laporan warga akan ditanggapi oleh admin dalam waktu kurang dari 24 jam dan melewati proses verifikasi. Instansi terkait akan menindaklanjuti paporan yang telah terverifikasi dalam kurun waktu tertentu sesuai dengan jenis kasus yang dilaporkan. Untuk informasi mengenai bagaimana cara melakukan pelaporan melalui website *lapor.go.id* dapat dilihat pada gambar 2.4 :

Gambar 2.4
Cara lapor di LAPOR



(Sumber : commandcenter.bandung.go.id, 2015)

Pemerintah Kota Bandung meluncurkan program Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat atau disingkat LAPOR!, oleh Wali Kota Bandung Ridwan Kamil, dan disaksikan oleh Kepala UKP4 (Unit Kerja Presiden bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan Kuntoro Mangkusubroto, di ruang tengah Balai Kota Bandung, Jl. Wastukencana No.2, hari Jumat (18/10/2013). Serta dihadiri oleh Wakil Wali Kota Bandung Oded M.Danial, Sekda Kota

Bandung Yossi Irianto, Kepala Diskominfo Kota Bandung Bulgan Alamin dan sejumlah pejabat publik Kota Bandung.

LAPOR ini bisa menggunakan tiga kanal utama yang mudah diakses masyarakat melalui situs web www.lapor.go.id, atau SMS ke 1708 dengan format : BDG isi aduan dari semua operator telepon seluler, serta aplikasi mobile melalui smartphone.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pada dasarnya kebutuhan akan layanan pendidikan, kesehatan, kesejahteraan, keamanan dan pembangunan sosial merupakan prioritas pemerintah untuk dapat memenuhi kebutuhan masyarakatnya, berbagai macam program pelayanan publik telah dilakukan berbagai instansi pemerintahan, hanya tinggal bagaimana keberhasilan dari program tersebut apakah harus terus dikembangkan dan dimaksimalkan oleh pemerintah daerah melalui dinas terkait.

Kota Bandung menjadi salah satu kota yang pertama bergabung dengan LAPOR! sejak tahun 2013. Partisipasi dan interaksi dari masyarakat umum ini dijamin melalui penerimaan dan tindak lanjut aspirasi dan pengaduan, yang semuanya terdokumentasi dengan baik dalam aplikasi LAPOR! dengan fitur-fitur berteknologi mutakhir dan dapat diakses secara mudah oleh publik. Namun dalam website LAPOR! pengaduan serta pelaporan masyarakat masih banyak yang belum terproses atau di respon dengan kurun waktu yang lama dan lambat sehingga masyarakat banyak yang menanyakan perihal kelanjutan dari proses pelaporan atau pengaduannya tersebut.

Untuk melihat sejauh mana efektivitas Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) di Diskominfo Kota Bandung dapat diukur dengan melihat beberapa kriteria menurut Sedarmayanti (2009:60) diantaranya: *Input*, Proses produksi, Hasil (*output*), Produktivitas

Pertama, *input* dalam hal ini dapat dijelaskan sebagai suatu dasar yang dijadikan pedoman untuk melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau sebagai rencana dari awal dibentuknya suatu kegiatan dalam hal ini yaitu pelayanan kepada publik secara *online* dengan menggunakan website Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!). Terdapat empat dimensi yang termasuk kedalam *input* yaitu meliputi, fasilitas fisik atau sarana dan prasarana yang merupakan suatu alat yang digunakan sebagai pendukung untuk mempermudah proses pelayanan seperti computer dan server sebagai alat untuk terhubung ke internet. Material yaitu sebagai data-data laporan dan pengaduan masyarakat yang diperlukan aparatur yang kemudian diolah untuk menjadi suatu informasi yang akan diproses dan diselesaikan. Modal yaitu berhubungan dengan proses terlaksananya suatu program seperti sumber anggaran dana untuk kelengkapan fasilitas fisik dan sumber daya manusia.

Kedua, proses produksi. Proses produksi yaitu sistem yang memiliki peran untuk mengolah *input* dengan baik agar menghasilkan tujuan yang telah direncanakan sesuai dengan hasil dicapai. Proses produksi terdiri dari empat dimensi yang termasuk kedalam proses produksi yaitu komunikasi, yang artinya adanya interaksi antara aparatur Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) dengan masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan aspirasi dan

pengaduan *online*. Pengambilan keputusan ialah suatu pemberian kejelasan waktu penanganan masalah masyarakat oleh aparatur Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung (admin) pada Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) sesuai dengan kondisi masalah yang ditangani. Sosialisasi yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh aparatur Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung guna memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait penggunaan dan cara pelaporan serta pengaduan melalui Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!), dan pengembangan aparatur dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja dari aparatur dalam hal melayani dan memberikan informasi kepada masyarakat yang melakukan pelaporan atau pengaduan.

Ketiga, hasil (*output*). Hasil adalah keluaran yang didapat melalui input dan proses sehingga menghasilkan sesuatu hasil yang berupa fisik dan non fisik dari Diskominfo Kota Bandung. Hasil (*output*) merupakan bentuk dari input kemudian diolah menjadi data sehingga memiliki berbagai macam bentuk *output*-nya. Terdapat dua dimensi yang termasuk kedalam hasil (*output*) yaitu meliputi, produk artinya hasil dari berhasilnya penyelesaian laporan dan pengaduan. Jasa yaitu bentuk pelayanan non fisik yang diberikan oleh aparatur Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) kepada masyarakat seperti memperoleh informasi tentang proses penanganan masalah yang dapat dipercaya oleh masyarakat.

Keempat, produktivitas dalam hal ini artinya sebagai suatu ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja apakah meningkat atau menurun. Produktivitas terdiri dari tiga dimensi yaitu, Pendidikan yang artinya pendidikan sangat penting

baik bagi pemberi pelayanan. Bagi aparatur pendidikan merupakan landasan dasar untuk mempersiapkan, membina dan mengembangkan kemampuan aparatur agar memiliki kemampuan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan LAPOR!. Motivasi merupakan suatu dorongan dalam memberikan semangat bekerja kepada aparatur untuk terus meningkatkan pelayanan dalam memberikan program yang baik kepada masyarakat, dan juga memotivasi masyarakat agar dapat menyampaikan keluhan atau aspirasi nya agar dapat membantu meningkatkan pelayanan publik yang baik. Dan pendapatan yang berhubungan dengan motivasi kerja aparatur.

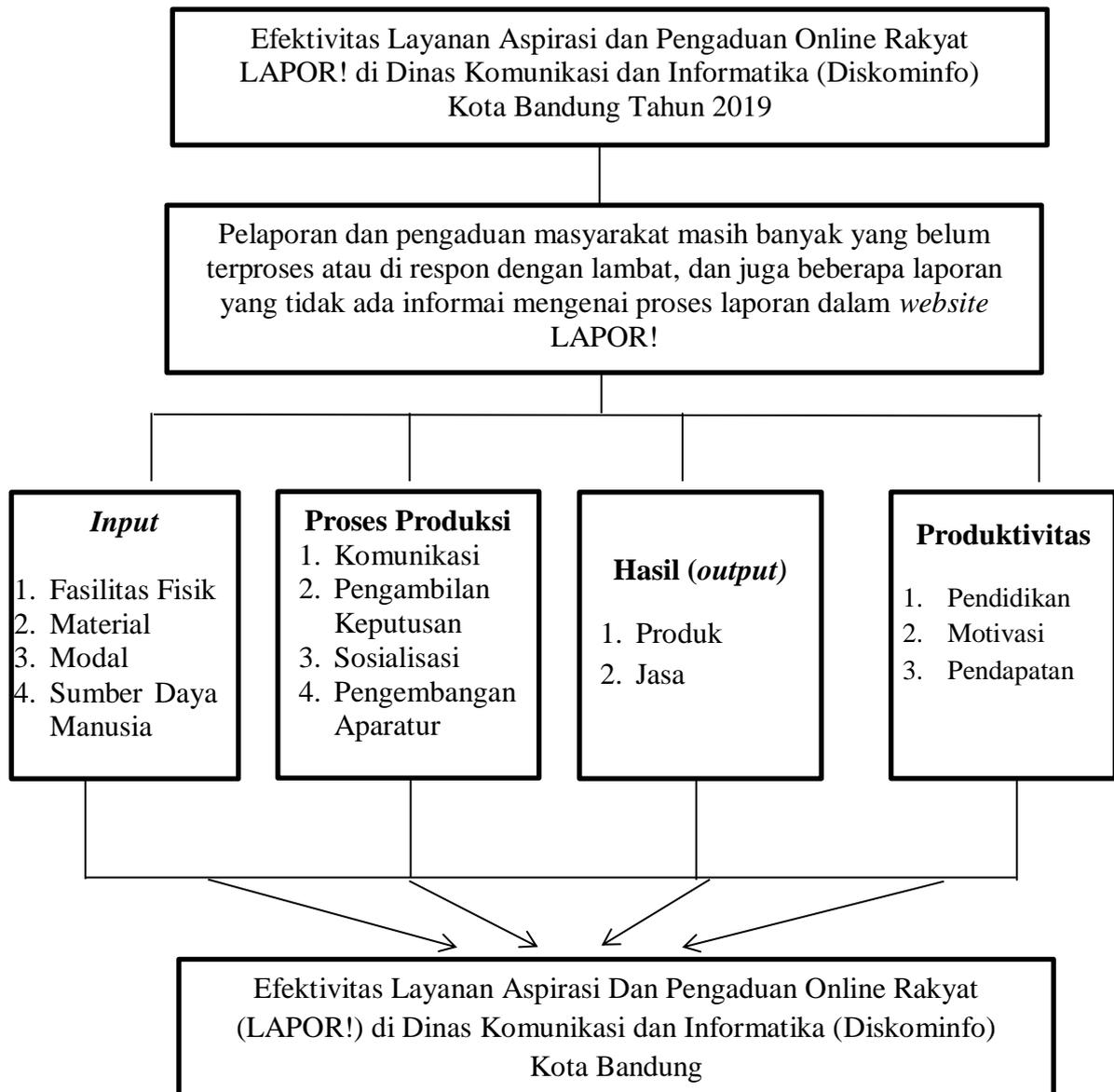
Apabila ukuran efektivitas yang telah dipaparkan diatas dapat berjalan dengan baik maka keberhasilan efektivitas Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung. Dapat dicapai melalui ukuran efektivitas yang dilihat dari kriteria *input*, proses produksi, hasil (*ouput*), produktivitas.

Agar mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran dari setiap teori yang digunakan, maka dari itu dibuatlah model kerangka pemikiran yang didasarkan atas pola pikir peneliti mengenai Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung.

Berangkat dari penjelasan tersebut maka peneliti membuat suatu kerangka pemikiran bahwa efektivitas sistem informasi Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) pada Diskominfo Kota Bandung sangat berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat dalam melakukan proses penyampaian laporan

pengaduan dan aspirasi. Peneliti menduga bahwa efektivitas LAPOR! pada Dinas Komunikasi dan Informasi Kota Bandung dapat berpengaruh terhadap kelancaran tugas Pemerintah Kota Bandung dalam upaya peningkatan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

Bagan 2.1
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber: Hasil Olahan Peneliti. 2019)

2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah disampaikan di atas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah tercapainya Efektivitas Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Bandung dilihat dari kriteria *input*, proses produksi, hasil (*output*) dan produktivitas.