BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Kualitas Pelayanan Publik

2.1.1.1 Pengertian Kualitas

Pengertian atau makna atas konsep kualitas telah diberikan oleh banyak pakar dengan berbagai sudut pandang yang berbeda, sehingga menghasilkan definisi-definisi yang berbeda pula. Goesth dan Davis yang dikutip Tjiptono, mengemukakan bahwa kualitas diartikan "sebagai suatu kondisi dinamis dimana yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan" (Tjiptono, 2004:51).

Konsep atau definisi kualitas yang dikemukakan oleh Davis L. Goetsch:

> "*Quality is a dynamics state associated with product, service, people, process and environment that meet or exceeds expectation"*. (Kualitas adalah sebuah keadaan dinamis, dapat berubah – ubah sejalan dengan waktu. Kualitas dihubungkan tidak hanya pada produk dan jasa tetapi juga pada manusia sebagai penghasil produk atau jasa tersebut). (Goetsch, 2000 : 50).

Berdasarkan pernyataan diatas dapat dikatakan bahwa sesuatu yang berkualitas itu akan dapat berubah berdasarkan waktu dan perkembangan jaman. Kualitas tidak hanya berorientasi pada layanan produk dan jasa. Aparatur sangat menentukan bentuk dari kualitas. Kualitas pelayanan aparatur memiliki kaitan dengan kepuasan masyarakat.

Menurut Triguno dalam buku yang berjudul *Budaya Kerja, Menciptakan Lingkungan yang Kondusif untuk Meningkatkan Produktivitas Kerja,* kualitas merupakan:

> "standar yang harus dicapai oleh seseorang atau kelompok atau lembaga organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan masyarakat". (Triguno, 1997:76).

Berdasarkan pernyataan diatas, bahwa kualitas merupakan hasil yang harus dicapai oleh seseoarang atau lembaga organisasi, yang mencangkup segala aspek, serta memberikan dampak yang memuaskan kepada konsumen, serta dapat memenuhi kebutuhan konsumen. Hal ini sejalan dengan pendapat Tjiptono dalam bukunya *Manajemen Jasa*:

> "Kualitas adalah kesesuaian dengan persyaratan, kecocokan pada pemakaian, perbaikan atau penyempurnaan, berkesinambungan, bebas dari kerusakan atau cacat, pemenuhan kebutuhan pelanggan baik sejak awal maupun setiap saat, melakukan segala sesuatu dengan benar sejak awal dan sesuatu dilakukan untuk membahagiakan pelanggan"(Tjiptono, 2004 : 42).

Berdasarkan definisi kualitas di atas, dapat dikatakan bahwa, kualitas merupakan suatu patokan dasar yang harus dicapai oleh seseorang maupun kelompok dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, Serta pemenuhan segala kebutuhan masyarakat, memberikan pelayanan yang harus dilakukan dengan benar dan sesuai dengan keinginan masyarakat dan harus dilakukan demi kepuasan pelanggan, serta proses pemenuhan dilaksanakan dengan benar dan memuaskan masyarakat.

2.1.1.2 Pengertian Pelayanan Publik

Undang-Undang Pelayanan Publik secara resmi bernama Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-Undang Pelayanan Publik adalah undang-undang yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan atau koporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan

korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik

Sebelum membahas pengertian pelayanan publik, sebaiknya terlebih dahulu dibahas mengenai pengertian pelayanan. Arti pelayanan berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 adalah . "Pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau daerah, BUMN / BUMD, dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku" (KEPMENPAN, 1993 : 6).

Pengertian tersebut sejalan dengan pendapat Moenir, dalam memberikan pelayanan terbaik kepada publik harus dilakukan dengan cara :

1. Memberikan kemudahan dalam pengurusan hal – hal yang dianggap penting,
2. Memberikan pelayanan secara wajar,
3. Memberikan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih,
4. Bersikap jujur dan terus terang.
   (Moenir, 2006 : 47)

Menurut kedua pendapat di atas bahwa pelayanan adalah hasil kerja pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Menyiapkan dan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam pengurusan hal-hal yang penting. Pelayanan yang diberikan berdasarkan aturan yang berlaku. Pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan dilaksanakan secara wajar. Agar tidak timbul kecemburuan sosial di masyarakat. Pemerintah haurs bersikap jujur dan terbuka dalam melayani masyarakat. Pemerintah tidak membeda-bedakan perlakuan dalam memberikan pelayanan.

Menurut Sinambela dalam bukunya yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik*, bahwa pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai berikut:

> "Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat". (Sinambela, 2006:5)

Sesuai dengan definisi di atas, pelayanan publik merupakan pemenuhan kebutuhan masyarakat oleh aparatur pemerintahan. Aparatur bekerja menjalankan roda birokrasi. Aparatur bekerja dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan definisi-definisi pelayanan di atas, dapat dilihat bahwa pemberian pelayanan merupakan proses yang dilakukan organisasi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan bersama. Pelayanan publik merupakan pemberian layanan dari organisasi pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat serta dalam rangka mengimplementasikan ketentuan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

Pendapat lain mengenai definisi pelayanan publik dikemukakan oleh Moenir adalah, "kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya" (Moenir, 1995:26).

Sejalan dengan pendapat tersebut, Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa:

> "pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau

> tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat". (Wasistiono, 2001:51-52).

Berdasarkan kedua pendapat di atas bahwa pelayanan publik itu diselenggarakan sesuai dengan sistem atau prosedur dan bukan hanya diberikan instansi atau lembaga pemerintah saja, melainkan juga diberikan oleh pihak swasta kepada masyarakat. Kegiatan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah untuk masyarakat meliputi banyak hal, yaitu yang menyangkut semua kebutuhan masyarakat baik berupa barang maupun jasa. Hal ini sejalan dengan pendapat Pamudji bahwa:

> "Jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa, jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa, yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan keluarga, pelayanan pendidikan, pelayanan pencarian keadilan". (Pamudji, 1994:21-22).

Berdasarkan pendapat di atas, jasa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa, jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan keluarga, serta pelayanan administrasi misalnya pelayanan pembuatan IMB.

2.1.1.3 Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Sinambela mengenai kualitas adalah, " kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of*

costumers)". (Sinambela, 2006: 13). Dengan demikian pelayanan yang berkualitas adalah pelayanan yang mampu memenuhi keinginan dan kebutuhan pelanggan. Untuk itu, penyedia layanan harus berupaya mencari tahu apa yang menjadi keinginan pelanggannya, sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pelanggan tersebut. Hal itu perlu dilakukan agar pelanggan merasa puas karena kualitas pelayanan yang diberikan semakin meningkat. Ada suatu kebutuhan pelanggan yaitu, meningkatnya pelayanan yang diberikan aparatur selalu meningkat. Harapan pelanggan itulah yang harus di pahami oleh penyedia layanan dan perlu dicari jawabannya. Menurut Sinambela pada dasarnya pelayanan merupakan usaha memuaskan masyarakat. Agar masyarakat merasa puas, dituntut kaulitas pelayanan prima, yang tercermin dari :

1. transparansi,
2. akuntabilitas,
3. partisipatif,
4. kesamaan hak.

(Sinambela, 2010: 6).

Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti.(Sinambela, 2010: 6). Transparansi, memiliki makna keterbukaan dalam pelayanan. Transparansi terdiri dari kemudahan aksebilitas dan kelangkapan informasi serta keterbukaan pelayanan. Kemudahan aksebilitas adalah, kemudahan masyarakat dalam mengakses layanan yang disediakan oleh penyedia layanan.

Transparansi, memiliki makna keterbukaan dalam pelayanan. Menurut Herdiansayah, makna keterbukaan meliputi:

> "keterbukaan prosedural/ tata cara, persyaratan, satuan kerja/ pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/ tarif dan hal- hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyrakat, baik diminta maupun tidak diminta. (Hardiansyah, 2011:142).

Pelayanan akan menjadi transparan apabila pelayanan tersebut diinformasikan kepada para pelanggan/ konsumen. Dengan demikian, apabila penyedia ingin pelayanannya menjadi transparan, maka pelayanan tersebut harus diinformasikan atau diberitahukan kepada para pelanggan/ konsumen terlebih dahulu, baik dari segi waktu, biaya dan prosedur pelayanan. Bentuk penginfomasian pelayanan tersebut dapat dilakukan melalui media informasi, seperti media televisi, koran, website dan media infromasi lainnya.

Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan aturan perundang- undangan. Penyelanggaraan pelayanan publik yang baik adalah penyelanggaraan publik yang bertanggung jawab kepada publik itu sendiri atas apa yang mereka lakukan kepada publik, khusunya dalam hal ini dalam hal pelayanan itu sendiri. Pertanggung jawaban itu dilakukan kepada masyarakat sebagai penerima layanan, dan kepada atasannya sebagai orang yang menyuruh. Sedangkan menurut mahsun, akunatabilitas adalah:

> "suatu bentuk pertanggung jawaban yang dilakukan oleh oleh para pejabat atau aparat kepada masyarakat atas apa saja yang telah mereka lakukan. Adapun bentuk dari akuntabilitas itu terdiri dari *fiscal accountability, legal*

accountability, program accountability, process accountability dan *outcome accountability* ".(Mahsun, 2006:85).

Pertama, fiscal accountability adalah bentuk pertanggungjawaban oleh penyedia layanan kepada masyarakat terkait pemanfaatan keuangan yang diterima dari masyarakat. *Kedua, legal accountability* adalah bentuk pertanggungjawaban penyedia layanan terhadap undang- undang atau peraturan- peraturan layanan. Hal itu dilihat apakah undang- undang atau peraturan- peraturan layanan tersebut dapat dilaaksanakan dengan baik oleh penyedia layanan. *Ketiga, program accountability* adalah bentuk pertangung jawaban tentang bagaimana penyedia layanan berupaya mencapai program- program yang telah ditetapkan. *Keempat, process accountability* adalah bentuk pertangung jawaban tentang berkaitan dengan bagaimana peyedia layanan mengelola dan memberdayakan sumber- sumber potensi atau sarana dan prasarana pelayanan yang ada secara ekonomis dan efesien. *Kelima, outcome accountability* adalah bentuk pertangung jawaban berkaitan dengan bagaimana efektifis (hasil) dari layanan yang diberikan dapat bermanfaat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat

Partisipatif, menurut Susiloadi bahwa pelayanan partisipatif, yaitu "pelayanan yang mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat". (http://priyantosusiloadi.staff.fisip.uns.ac.id/ Januari 2013). Partisipasi dapat dilihat dari:

1. Metode adalah cara yang dilakukan oleh penyediaan layanan untuk mendorong keikutsertaan masyarakat
2. Instrumen adalah alat atau wadah yang digunakan untuk menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi.
   (http://priyantosusiloadi.staff.fisip.uns.ac.id/ Januari 2013).

Penyedia layanan mesti mendorong agar masyarakat juga dapat ikut serta dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut baik secara langsung, maupun secara tidak langsung (seperti sumbangan pendapat atau ide). Untuk itu, penyedia harus memiliki cara agar masyarakat ikut berperan serta dalam pelayana tesebut, misalnya mengajak masyarakat untuk berpatisipasi melalui media *website*, televisi dan seminar- seminar, sehingga masyarakat dapat ikut ambil bagian dan mejadi jelas keikutsertaannya dalam partisipasi di pelayanan tersebut.

Kesamaan hak, menurut Susiloadi bahwa kesamaan hak pelayanan yaitu, "pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun, seperti suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain- lain yang ditunjukan dari ketegasan dan keteguhan pemberi layanan". (http://priyantosusiloadi.staff.fisip.uns.ac.id/ Januari 2013).

Penyedia layanan harus berlaku adil antara penerima layanan yang satu dengan penerima layanan lainnya. Penyedia layanan tidak boleh berlaku diskriminatif kepada para penerima layanan. Kesamaan hak tersebut dapat dilihat dari sikap prilaku pemberi layananan yang teguh pada prinsip- prinsip dan aturan pelayanan dan juga ditunjukan dengan prilaku tegas kepada penerima layanan tersebut tanpa ada perbedaan perlakuan antara penerima layanan satu dengan yang lainnya

Penyedia layanan harus berlaku adil antara penerima layanan yang satu dengan penerima layanan lainnya. Penyedia layanan tidak boleh berlaku diskriminatif kepada para penerima layanan. Kesamaan hak tersebut dapat dilihat dari sikap prilaku pemberi layananan yang teguh pada prinsip- prinsip dan aturan pelayanan dan juga ditunjukkan dengan prilaku tegas kepada penerima layanan tersebut tanpa ada perbedaan perlakuan antara penerima layanan satu dengan yang lainnya .

Pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik yang berkualitas, hubungan kualitas dengan pelayanan dikemukakan oleh Sampara Lukman bahwa:

> "kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik". (Lukman, 1999:14).

Sejalan dengan pendapat Lovelock kualitas pelayanan adalah "sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan" (Lovelock dalam Tjiptono, 1996:59). Hal ini berarti apabila jasa atau layanan yang diterima rendah, dari yang diharapkan oleh pelanggan atau masyarakat maka dipersepsikan buruk, suatu layanan yang diberikan aparatur pemerintah itu harus menjamin efisiensi dan keadilan serta harus memiliki kualitas yang mantap. Kualitas merupakan harapan semua orang atau pelanggan.

Supranto menyebutkan beberapa dimensi atau ukuran dari kualitas pelayanan, yaitu:

> "meliputi keandalan (*reliability*), kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya, keresposifan (*responsiveness*), kemampuan untuk membantu pelanggan dan ketanggapan, keyakinan

> (*confidence*) pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau (*assurance*), empati (*empaty*) syarat untuk peduli memberikan perhatian pada pelanggan, berwujud (*tangibles*), penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil, dan media komunikasi". (Supranto, 1997:107).

Pasuraman mengemukakan lima prinsip pelayanan publik agar kualitas pelayanan dapat dicapai, yaitu :

1. bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan pegawai dan sarana komunikasi
2. keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan
3. daya tanggap *(resposiveness*), yaitu keinginan para staff untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap
4. jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staff, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan
5. empati (*empaty*), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan

(Pasuraman dalam Tjiptono, 1996:70).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa ukuran kualitas pelayanan terdiri dari *reliability, tangibles, resposiveness, assurance, empaty,* dan *confidence.* Komponen tersebut merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, artinya pelayanan menjadi tidak sempurna bila ada komponen yang kurang. Kualitas jasa atau layanan yang baik akan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat, dan dapat dilihat bahwa kepuasan pelangganlah yang harus diprioritaskan bukan keinginan penyedia jasa (pemerintah).

Emil Salim mengemukakan bahwa "pelayanan bertolak dari rasa kepedulian, pelayanan harus diberikan dengan segala senang hati dan dengan muka yang menyenangkan" (Salim dalam Suit dan Almasdi, 1996:99). Selain berhubungan

dengan beberapa dimensi di atas kualitas layanan juga menyangkut sikap aparat dan proses pelayanan, sikap yang bersahabat dengan empati yang tinggi merupakan bagian dari proses pelayanan yang seharusnya. Dengan kata lain, masyarakat menuntut pelayanan yang baik dari pemerintah.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, pelayanan publik harus berlandaskan pada rasa pengabdian diiringi dengan kemampuan dan keterampilan setiap pegawai dalam melaksanakan tugasnya. Untuk memberikan pelayanan publik yang baik atau memberikan pelayanan publik yang berkualitas tinggi, aparatur pemerintah harus memiliki tiga aspek yang diuraikan oleh Supriatna adalah:

1. memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat
2. responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas
3. komitmen dan konsisten terhadap nilai standar dan moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintah

(Supriatna, 1996:98).

Berdasarkan pendapat di atas, aparatur pemerintah tidak boleh lepas dari konsistensi terhadap landasan falsafah dan hukum sebagai nilai dan moral yang dijunjung tinggi, dan harus berorientasi pada kepentingan masyarakat karena aparatur pemerintah adalah pelayan masyarakat dan harus memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum menyebutkan bahwa dalam memberikan

pelayanan publik harus menerapkan prinsip, dan pola dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

1. kesederhanaan yaitu prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan;
2. kejelasan yaitu mencakup persyaratan teknis dan administrasi, pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik serta rincian biaya dan tata cara pembayaran;
3. kepastian waktu yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
4. akurasi yaitu produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah;
5. keamanan proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum;
6. tanggung jawab yaitu pimpinan atau pejabat penyelenggara pelayanan publik yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik;
7. kelengkapan sarana dan prasarana yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika);
8. kemudahan akses yaitu tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi informatika (telematika);
9. kedisipilinan, kesopanan, dan keramahan yaitu pemberi layanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas;
10. kenyamanan yaitu lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan sepert toilet, tempat parkir dan tempat ibadah;

(dalam Ratminto, 2006:22-23).

Berdasarkan pendapat di atas bahwa dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, aparatur pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik perlu memperhatikan dan menerapkan kesepuluh prinsip tersebut karena

kesepuluh prinsip adalah pedoman tata laksana dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib dilaksanakan oleh seluruh instansi pemerintah.

Ratminto berpendapat bahwa pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila :

> ”penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan (masyarakat) mendapatkan prioritas utama. Dengan demikian, pengguna jasa diletakkan di pusat yang mendapatkan dukungan dari a) Kultur organisasi pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, khususnya pengguna jasa, b) Sistem pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan c) Sumber daya manusia yang berorientasi pada kepentingan pengguna jasa”. (Ratminto, 2006:52-53).

Berdasarkan Pendapat diatas bahwa terwujudnya pelayanan yang baik apabila masyarakat mendapatkan prioritas utama serta pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat khususnya pengguna jasa agar segala kebutuhan pelayanan dapat dirasakan langsung oleh masyarakat atau pengguna jasa.

2.1.2 Pengertian Aparatur

Birokrat yaitu aparatur yang bertindak secara birokratis, Menjunjung tinggi nilai-nilai secara sistematis. Birokrat menjunjung tinggi inovasi dalam bekerja. Kemajuan bukanlah sesuatu yang ditargetkan karena terlalu berpacu pada aturan yang ada. Aparatur Pegawai Negri sebagai pelaksana jalannya birokrasi sering melupakan tujuan pemerintah sebagai pelayan masyarakat.Aparatur lebih memprioritaskan kepada bentuk organisasi dan cara-cara yang sering dilaksanakan.

Bambang Yudoyono dalam bukunya yang berjudul *Otonomi Daerah* berpendapat bahwa, "Aparatur pemerintah Daerah adalah pelaksana kebijakan publik", (Yudoyono, 2011:61). Aparatur yang berada di daerah merupakan pelaksana birokrasi.Aparatur merupakan pegawai yang melaksanakan setiap kebijakan yang berlaku.

Pengertian mengenai aparatur pemerintahan disebutkan oleh Dharma Setyawan Salam dalam buku yang berjudul *Manajemen Pemerintahan Indonesia* yang menjelaskan bahwa "Aparat Pemerintah adalah pekerja yang digaji pemerintah melaksanakan tugas-tugas teknis pemerintahan melakukan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan ketentuan yang berlaku" (Setyawan, 2004:169).

Peningkatan pelayanan kinerja aparatur kepada masyarakat merupakan suatu tujuan yang ingin dicapai.Aparatur suatu instansi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya harus dilandasi dengan rasa penuh tanggung jawab, agar terciptanya kualitas suatu kinerja yang optimal yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat pada umunya. Suatu instansi pemerintah tidak akan lepas dari aparatur sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Surwono Handayaningrat yang mengatakan bahwa:

> "Aparatur ialah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Aspek-aspek administrasi itu terutama ialah kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian". (Handayaningrat,1982:154).

Aparatur pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara.Maka diperlukan aspek-aspek

administrasi terutama kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian.Maka dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara dibutuhkan suatu alat untuk mencapai tujuan organisasi, maksud alat disini adalah seorang aparatur atau pegawai yang ada dalam suatu pemerintahan atau negara.

Aparatur merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu lembaga pemerintahan disamping faktor lain seperti uang, alat-alat yang berbasis teknologi misalnya komputer dan internet. Oleh karena itu, sumber daya aparatur harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi pemerintahan untuk mewujudkan profesional pegawai dalammelakukan pekerjaan.

Pendapat tersebut mengemukakan bahwa aparatur merupakan aspek-aspek administrasi yang diperlukaan oleh pemerintah dalam penyelenggaran pemerintahan atau Negara.

2.1.3 Pengertian *e-Government*

Berkaitan dengan pelayanan publik secara *online* melalui internet, maka diperlukan upaya untuk meningkatkan pelayanan publik. Salah satu upayanya yaitu dengan mengembangkan *e-Government* dalam lembaga pemerintahan. Selain sebagai upaya untuk meningkatkan pembangunan, penerapan *e-Government* juga merupakan bentuk upaya pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakatnya, *e-Government* memiliki beragam definisi tergantung kepada sudut pandang mana pihak yang mendefinisikan serta

tingkatan perkembangan yang ada. Pemerintah Federal Amerika Serikat mendefinisikan *e-Government* sebagai berikut:

> *"e-Government refers to the delivery of government information and services online through the internet or other digital means*" (*e-Government* mengacu pada penyampaian mengenai informasi pemerintah dengan melalui Internet pelayanan *online* atau digital lainnya) (Pemerintah Federal Amerika Serikat dalam Andrianto" 2007:46).

Sementara itu *konsep e-Government,* dideskripsikan cukup beragam oleh masing-masing individu atau komunitas, *e-Government* menurut Bank Dunia (*World Bank*) adalah:

> *"e-Government refers to the use by government agencies of information technologies (such as wide area network, the internet and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizen, businesses, and other arms of government* (*e-Government* mengacu pada penggunaan teknologi informasi oleh lembaga pemerintahan (seperti area network yang luas, internet dan mobile komputer) yang mempunyai kemampuan untuk mengubah hubungan dengan penduduk, pebisnis dan cabang lain dari pemerintah) (Bank Dunia dalam Indrajit" 2006: 2).

Menurut definisi yang dikemukakan di atas, pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah secara *online* merupakan suatu mekanisme interaksi baru antara pemerintah dengan masyarakat dengan melibatkan penggunaan teknologi informasi dengan tujuan memperbaiki mutu atau kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Adapun tujuan menurut Anwar dan Oetojo dalam rangka penerapan *e-Government* ini adalah:

1. terciptanya hubungan secara elektronik antara pemerintah dengan masyarakatnya sehingga dapat mengakses berbagai informasi dan layanan dari pemerintah;
2. melaksanakan perbaikan dan peningkatan pelayanan masyarakat ke arah yang lebih baik dari apa yang telah berjalan saat ini;

3. menunjang *good governance* dan keterbukaan;
4. meningkatkan peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD);

(Anwar dan Oetojo, 2004:126).

Berdasarkan pendapat di atas, tujuan diterapkannya *e-Government* agar terciptanya hubungan secara elektronik antara pemerintah dengan masyarakat sehingga memudahkan masyarakat untuk mendapatkan informasi dan layanan dari pemerintah dengan cara mengaksesnya melalui Internet. Tujuan lainnya adalah untuk melaksanakan perbaikan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat ke arah yang lebih baik dari apa yang telah berjalan saat ini, untuk menunjang *good governance* dan transparansi serta meningkatkan peningkatan PAD.

Berkaitan dengan tujuan *e-Government,* Al Gore dan Tony Blair menjelaskan manfaat yang dapat diperoleh dengan adanya *e-Government*:

1. memperbaiki kualitas pelayanan pemerintah kepada para *stakeholder-nya* (masyarakat, kalangan usahawan, dan industri), terutama dalam hal kinerja efektivitas dan efisiensi di berbagai kehidupan bernegara;
2. meningkatkan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka penerapan konsep *good corporate governance;*
3. mengurangi secara signifikan total biaya administrasi, relasi, dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun *stakeholder*-nya untuk keperluan aktivitas sehari-hari;
4. memberikan peluang pemerintah untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan yang baru melalui interaksinya dengan pihak-pihak yang berkepentingan;
5. menciptakan suatu lingkungan masyarakat baru yang dapat menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi secara cepat dan tepat sejalan dengan perubahan global dan tren yang ada;
6. memberdayakan masyarakat dan pihak-pihak yang lain sebagai mitra pemerintah dalam proses pengambilan kebijakan publik secara merata dan demokratis;

(Gore dan Blair dalam Andrianto, 2007:46-47).

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, setidaknya terdapat enam hal manfaat penggunaan teknologi informasi dengan (media Internet), sebagai alat bantu, tujuan pemanfaatan melalui konsep *e-Government* pemerintahan dapat berjalan efektif, dengan teknologi informasi atau Internet, seluruh proses dan prosedur yang ada di pemerintahan dapat dilalui dengan cepat dan digunakan dengan tepat.

Menurut Anwar dan Oetojo dalam menerapkan *e-Government* harus memiliki komponen utama yang terdiri atas:

1. jaringan komputer atau Internet;
2. pengembangan piranti lunak layanan sistem informasi;
3. sumber daya untuk mengelola dan memelihara sistem *e-Government* yang sedang dan telah dibangun
4. komponen dasar pengembangan *e-Government* antara lain pengembangan pelayanan publik, memperkaya informasi melalui website informasi, pengembangan media komunikasi dan akses masyarakat,

(Anwar dan Oetojo, 2004:127).

Berdasarkan pendapat di atas, untuk menerapkan *e-Government*, pemerintah harus memiliki komponen utama seperti komputer atau jaringan Internet, pengembangan piranti lunak layanan sistem informasi, sumber daya manusia yang akan mengelola dan memelihara sistem *e-Government* yang sedang dan telah dibangun. Komponen dasar pengembangan *e-Government* antara lain pengembangan pelayanan publik melalui Internet, layanan-layanan informasi pemerintahan melalui website informasi pemerintah, dan pengembangan media komunikasi untuk memudahkan masyarakat berkomunikasi dengan pemerintah seperti *e-mail*.

Menurut Nico Andrianto pada tataran pelaksanaan, terdapat tiga tingkatan *e-Government* yang dicerminkan oleh tampilan website (*website*) pemerintah yaitu:

1. *publish (booklet)* adalah jenis implementasi termudah ini biasanya berskala kecil dan kebanyakan aplikasinya tidak memerlukan sumber daya yang terlalu besar dan beragam. Komunikasi yang timbul dalam tingkatan ini adalah satu arah, di mana pemerintah hanya mempublikasikan data dan informasi agar dapat diakses secara langsung oleh masyarakat dan pihak-pihak lainnya yang berkepentingan. Contoh aplikasi *e-Government* dalam tingkatan ini adalah masyarakat dapat membaca dan *men-download* berbagai produk Undang-Undang maupun peraturan yang ditetapkan oleh legislatif, eksekutif maupun yudikatif dan masyarakat dapat mengetahui pertanggungjawaban keuangan pemerintah (APBN/APBD) yang telah diaudit oleh BPK-RI melalui laporan keuangan yang dipublikasikan oleh pemerintah.
2. *interact* adalah pada tingkatan ini terjadi komunikasi dua arah antara pemerintah dan masyarakat yang berkepentingan. Terdapat dua aplikasi yang dapat dipergunakan untuk komunikasi dua arah ini. Pertama, bentuk portal di mana website memberikan *searching* bagi mereka yang ingin mencari informasi secara spesifik. Kedua, pemerintah memberikan kanal di mana masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit-unit tertentu yang berkepentingan, baik secara langsung (*Chatting, teleconference, web tv*) maupun tidak langsung (*e-mail, frequent ask questions, newsletter,mailing list*). Contoh *e-Government* pada tingkatan ini adalah rakyat dapat melakukan diskusi dengan wakilnya di DPR atau DPRD dengan menggunakan *Chatting, e-mail atau mailing list*, dan pelanggan dapat menanyakan besarnya tagihan air minum atau listrik untuk bulan ini melalui Internet dan sms.
3. *transact* adalah pada tingkatan ini sudah terjadi perpindahan (*transfer*) uang dari satu pihak ke pihak lain sebagai sebuah konsekuensi dan diberikannya layanan jasa oleh pemerintah. Aplikasi ini lebih rumit karena mengharuskan adanya sistem keamanan dan perlindungan privasi pihak-pihak yang bertransaksi. Contoh aplikasi ini adalah masyarakat dapat mengurus permohonan memperoleh KTP atau SIM baru atau memperpanjangnya sekaligus membayar biayanya melalui Internet.

(Andrianto, 2007:47-50).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa terdapat tiga tingkatan yang dicerminkan oleh tampilan website (*website*) pemerintah dalam pelaksanaan *e-Government*,

pertama *publish* yaitu di mana pemerintah hanya mempublikasikan data dan informasi agar dapat diakses secara langsung oleh masyarakat dan pihak-pihak lainnya yang berkepentingan. Kedua, *interact* yaitu masyarakat dapat berkomunikasi dengan pemerintah melalui media yang telah disediakan seperti *Chatting, e-mail dan mailing list.* Ketiga, *transact* yaitu tingkatan ini sudah terjadi perpindahan (*transfer*) uang dari satu pihak ke pihak lain sebagai sebuah konsekuensi dan diberikannya layanan jasa oleh pemerintah.

2.2 Kerangka Pemikiran

Pelayanan publik merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan orang lain atas apa yang mereka butuhkan. Namun demikian, aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat tidak hanya memenuhi kebutuhan penerima layanan, tetapi juga aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat harus memuaskan masyarakat dalam hal pemenuhan kebutuhan tersebut. Untuk memuaskan masyarakat, aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat harus memberikan pelayanan yang berkualitas kepada para Masyarakat pelaku ternak baik dari pelayanan langsung maupun tidak langsung, yang sesuai dengan proses dan prosedurnya.

E-Government saat ini menjadi topik berbagai pihak baik pemerintah, swasta, maupun perguruan tinggi yang mencoba untuk memberikan kontribusi dalam pengembangannya.*E-Government* merupakan sistem teknologi informasi pemerintah untuk mewujudkan praktik pemerintahan yang lebih efisien dan efektif dalam

meningkatkan hubungan dan pelayanan yang lebih terjangkau serta memperluas akses publik antara pemerintah dengan masyarakat

Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat, merupakan suatu suatu lembaga yang menjalankan tugas dan fungsi bidang peternakan di Provinsi Jawa Barat. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan maka Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat menyediakan *website* yang menjadi wadah bagi masyarakat khusus nya para pelaku peternakan . Untuk itu, dalam menilai kualitas pelayanan menurut Sinambela ada empat dimensi yang perlu diperhatikan, yaitu:

Pertama, Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti. Hal- hal yang berkaitan dengan transparansi pelayanan meliputi keterbukaan prosedural/ tata cara, persyaratan, kejelasan satuan kerja/ pejabat yang bertanggung jawab dalam pemberi pelayanan umum, kejelasan waktu penyelesaian, kejelasan rincian biaya/ tarif, kejelasan hak- hak pasien.

Kedua, Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan aturan perundang- undangan. Akuntabilitas dapat diartikan juga sebagai suatu bentuk pertanggung jawaban yang dilakukan oleh oleh para pejabat atau aparat kepada masyarakat atas apa saja yang telah mereka lakukan. Ruang lingkup dari akuntabilitas adalah *Fiscal accountability*, bentuk pertanggungjawaban terkait pemanfaatan keaungan yang diterima dari masyarakat. *Legal accountability*, berkaitan dengan kepatuhan aparatur pelayanan dalam mematuhi peraturan- peraturan

pelayanan yang berlaku. *Program accountability*, berkaitan dengan upaya mencapai program- program yang telah ditetapkan. *Process accountability*, berkaitan dengan pengelolaan dan pemberdayakan sumber- sumber yang ada secara ekonomis dan efesien. *Outcome accountability*, berkaitan dengan pertanggungjawaban terhadapa efektifitas pelayanan yang diberikan oleh penyedia atau pemberi layanan.

Ketiga, Partisipatif, yaitu pelayanan yang mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipasi dapat dilihat dari besarnya peran masyarakat terhadap pelayanan tersebut, metode dan isntrumen yang digunakan untuk menumbuhkan dan meningkatkan partisipasi, kecocokan antara instrument yang disediakan dengan peran yang dapat dimainkan oleh masyarakat.

Keempat, Kesamaan Hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khusunya suku, ras, agama, golonangan, status sosial dan lain- lain. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana prilaku aparatur pelayanan memberikan pelayanan antara pasien satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Kualitas Pelayanan adalah kepuasan masyarakat peternak terhadap pelayanan *website* yang disediakan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat.

2. Aparatur adalah pegawai yang berkerja di Dinas Peternakan Jawa barat yang mendapatkan gaji oleh pemerintah untuk melaksanakan tugas dalam pelayanan kepada masyarakat melalui website. *www. Disnakjabar.prov.go.id*.
3. Dinas Peternakan adalah suatu lembaga penyediaan layanan melalui *website* www.disnakjabar.prov.go.id
4. www.disnakjabar.prov.go.id adalah alamat website yang menghubungkan antara masyarakat peternak dengan aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat.
5. Kualitas pelayanan di Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat dapat dilihat dari :
    1) Transparansi, yaitu pelayanan *website* yang disediakan oleh Dinas Peternakan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh masyarakat peternak. Adapun bentuk ketransparansian pelayanan di Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat adalah:
        a. Kemudahan Aksebilitas adalah, kemudahan masyarakat peternak dalam mengakses layanan *website* yang www.disnakjabar.prov.go.id yang disediakan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat
        b. Kelengkapan Informasi, Informasi yang disediakan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat memenuhi kebutuhan informasi bagi masyarakat pelaku ternak.

2) Akuntabilitas adalah, pelayanan *website* yang dapat di pertanggung jawabkan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

   a. *Fiscal accountability* adalah keharusan atau kewajiban aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat dalam menanggung akibat, terkait pemanfaatan keuangan yang diterima dari pemerintah .

   b. *Legal accountability* adalah keharusan aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat untuk taat pada aturan yang berlaku dalam menjalankan pelayanan *website* terhadap masyarakat ternak.

   c. *Program accountability* adalah upaya aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat dalam mencapai program- program pelayanan *website* yang ditetapkan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat.

   d. *Process accountability* adalah keharusan atau kewajiban aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat untuk penengelolaan, penggunaan dan pemberdayaan sumber- sumber yang mereka miliki secara ekonomis dan efesien.

   e. *Outcome accountability* adalah keharusan atau kewajiban aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat untuk mewujudkan pelayanan website yang efektif bagi masyarakat ternak.

3) Partisipatif, yaitu kemampuan aparataur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat dalam mendorong keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan

website rehabilitasi dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipasi tersebut dilihat dari:

a) Motode adalah, cara yang dilakukan oleh aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat untuk mendorong keikutsertaan masyarakat pelaku ternak dalam mengakses pelayanan *website* yang disediakan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat

b) Instrumen adalah, alat atau wadah yang digunkan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat untuk mendorong keikutsertaan masyarakat pelaku ternak dalam mengakses pelayanan *website* yang disediakan oleh Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat

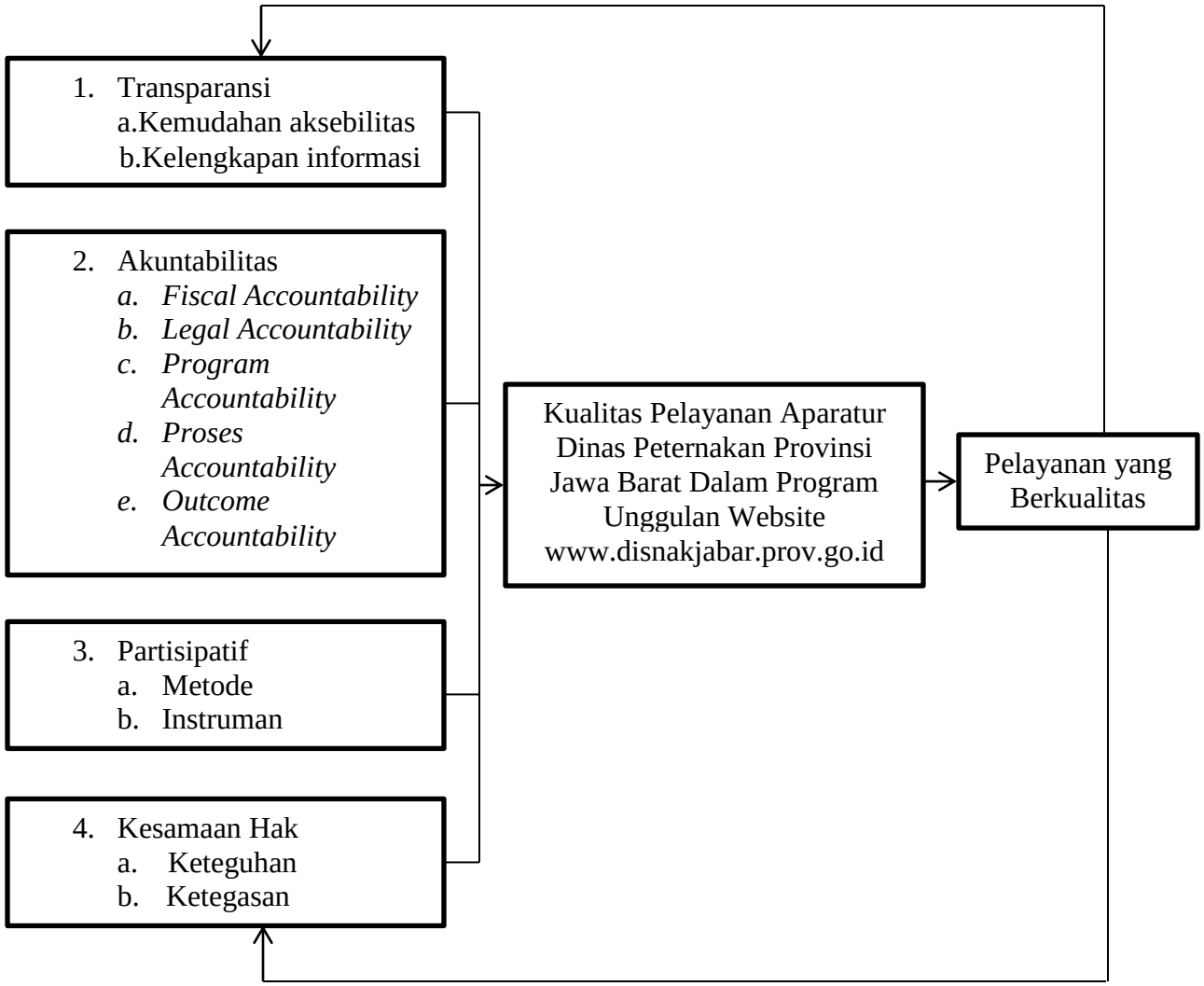
4) Kesamaan hak, yaitu tidak adanya perbedaan perlakuan pelayanan yang dilakukan oleh aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat terhadap Masyarakat pelaku ternak.

a) Keteguhan adalah sikap kukuh aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat yang berpegang pada aturan, nilai moral dan prinsip- prinsip pelayanan *website* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat ternak.

b) Ketegasan adalah perlakuan jelas tanpa membeda- bedakan yang ditunjukan oleh aparatur Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat dalam pelayanan *website* kepada masyakat ternak.

Empat dimensi di atas merupakan ukuran untuk menilai kualitas pelayanan di Dinas Peternakan Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan uraian di atas dapat dibuat model kerangka pemerikiran seperti gambar di bawah ini:

Gamber 2.1
Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah dari buku Simanbela yang berjudul *Reformasi Pelayanan Publik Teori Kebijakan, Implementrasi* tahun 2010