BAB II
LANDASAN TEORI

2.1 Peranan

Peranan suatu alasan penting bagi masyarakatan untuk mempertanyakan kualitas yang diberikan oleh aparatur perintahan. Disinilah masyarakat dapat menilai hasil kerja para aparatur pemerintahan dalam peran meraka melayani semua kebutuhan masyarakat, berikut pendapat para ahli mengenai peranan:

> Menurut pendapat Soerjono Soekanto,
> "peranan (*role)* merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Maka ia menjalankan sesuatu peranan, peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya" (Soekanto, 2004:243).

Sesuai dengan pendapat di atas, peranan merupakan aspek dinamis kedudukan atau status seseorang. Seseorang akan dinyatakan melaksanakan peranan setelah menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Hak dan kewajiban tersebut juga menentukan tindakan-tindakan seseorang dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat akan memberikan kesempatan-kesempatan atas tindakan-tindakan tersebut. masyarakat akan memberikan tanggapan-tanggapan atas peranan yang yang dilakukan oleh seseorang.

Menurut pendapat Soejono Soekanto peranan dapat mencakup 3 (tiga) hal, yaitu :

1. peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan
2. peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat (Soekanto, 2004:244).

Berdasarkan pendapat di atas peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku, peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menunjukan pada fungsi, penyesuain diri dan sebagai proses, suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi serta merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan. Menurut Sadu Wasistiono berpendapat bahwa:

> "perkembangan pemerintahan tak lepas dari perkembangan sejarah terbentuknya suatu masyarakat. Pada saat beberapa orang berkelompok secara permanen untuk kemudian membentuk masyarakat, pada saat itu pula terbentuk embrio pemerintahan, yakni suatu kelompok atau institusi yang berfungsi mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat agar dapat tetap bertahan terhadap serangan kelompok luar" (Wasistiono, 2002:27).

Pendapat tersebut menandakan, bahwa terbentuknya suatu pemerintahan tak lepas dari sejarah terbentuknya masyarakat. Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat merupakan hubungan yang saling ketergantungan, pemerintah dibentuk oleh masyarakat dan melalui peran pemerintah, masyarakat diatur dan dipenuhi kebutuhannya. Di lain pihak masyarakat membutuhkan peran pemerintah sebagai pihak yang mengatur kehidupannya, sehingga terciptalah ketertiban dan ketentraman.

Peran dan fungsi pemerintah dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks, mulai dari hal yang bersifat pelayanan operasional sampai pada hal yang bersifat ideologi dan spiritual, pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan yaitu menetapkan kebijakan umum dan melaksanakannya.

2.2 Pengertian Aparatur

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 dalam melakukan pekerjaan. Hal ini sejalan dengan pendapat Soeworno Handayaningrat bahwa:

> "Aparatur adalah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau Negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional. Aspek organisasi itu terutama pengorganisasian atau kepegawaian" (Soewarno,1982:154).

Pendapat tersebut mengemukakan bahwa aparatur merupakan aspek-aspek administrasi yang diperlukaan oleh pemerintah dalam penyelenggaran pemerintahan atau Negara. Sedangkan Sarwono mengemukakan lebih jauh tentang aparatur pemerintahan bahwa yang dimaksud tentang aparatur pemerintahan ialah orang-orang yang menduduki jabatan dalam kelembagaan pemerintahan (Soewarno,1982:154).

2.3 Kualitas Pelayanan Publik

2.3.1 Pengertian Kualitas

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 barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan masyarakat" (Triguno, 1997:76)

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-definisi kualitas di atas, dapat dilihat bahwa kualitas merupakan suatu patokan dasar yang harus dicapai oleh seseorang maupun kelompok dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Proses pemenuhan dilaksanakan dengan benar dan memuaskan masyarakat.

2.3.2 Pengertian Pelayanan Publik

Bambang Yudoyono dalam bukunya yang berjudul *Otonomi Daerah* berpendapat bahwa, Aparatur Pemerintah Daerah adalah pelaksana kebijakan publik (Yudoyono, 2001:61). Aparatur yang berada di daerah merupakan pelaksana birokrasi. Aparatur merupakan pegawai yang melaksanakan setiap kebijakan yang berlaku. 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 Tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, 1993 : 6).

Hal ini sejalan dengan pendapat Moenir, dalam memberikan pelayanan terbaik kepada publik dapat 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 bersikap jujur dan terbuka dalam melayani masyarakat. Pemerintah tidak membeda-bedakan perlakuan dalam 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 sebagai: “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. 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.

2.3.3 Pengertian Kualitas Pelayanan Publik

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).

Adapun pendapat 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.

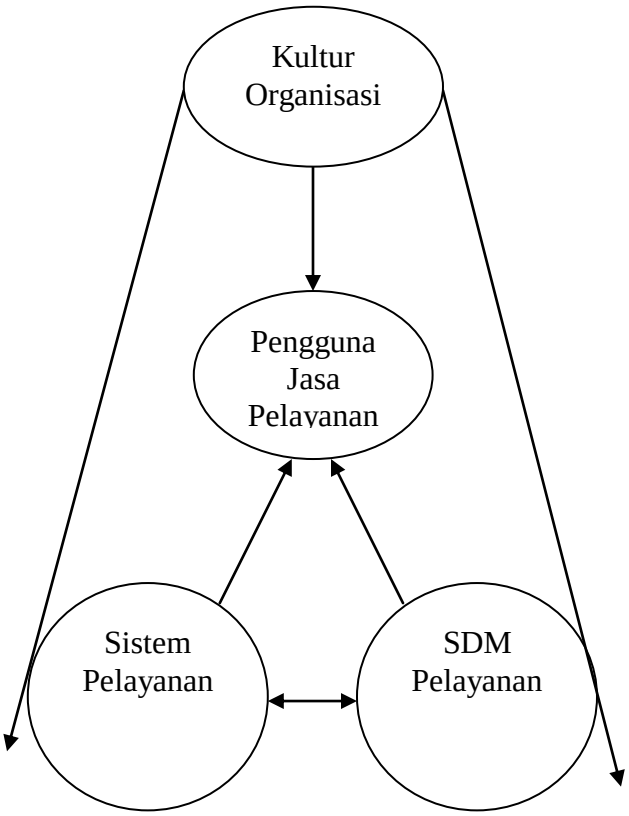
Ratminto berpendapat bahwa pelayanan yang baik hanya akan dapat diwujudkan apabila :

> ”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).

Selanjutya menurut Ratminto secara lebih jelas, dalam mewujudkan pelayanan yang baik dan berkualitas dapat dilihat dalam model mekanisme '*voice*'

Gambar 2.1
Model Mekanisme '*Voice'*



- Media -LSM -Organisasi Profesi -Ombudsmen

Sumber (Ratminto, 2006:54).

Dari gambar di atas dapat dilihat, bahwa kultur organisasi pelayanan yang mengutamakan kepentingan masyarakat, sistem pelayanan dalam

organisasi yang mengutamakan kepentingan masyarakat, sumber daya manusia dalam menyelenggarakan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat adalah faktor-faktor yang mempengaruhi terwujudnya pelayanan publik yang baik, dan berkualitas serta kepentingan masyarakat diprioritaskan yang utama.

Manajeman pelayanan yang baik hanya akan terwujut apabila penguatan posisi tawar pengguna jasa pelayanan mendapatkan prioritas yang utama. Dengan demikian, pengguna jasa pelayana diletakan di pusat yang memperoleh dukungan dari sistem pelayanan yang mengutamakan kepentingan publik, khususnya pengguna jasa kultur pelayanan dalam organisasi penyelenggara pelayanan dan SDM yang berorientasi kepada pengguna jasa penguatan posisi tawar yang dimaksudan untuk menyeimbangkan hubungan antara penyelenggara dan pengguna jasa pelayanan ini juga diimbangi dengan berfungsinya mekanisme voice yang dalam hal ini dapat diperankan oleh media masa, LSM, organisasi profesi, serta ombudsmen atau lembaga banding.

2.3.3.1 Kultur Organisasi

Menurut Peter F Druicker kultur organisasi adalah:

> ”*Organizational Culture is the body of solutions to external and internal problems that has worked consistenly for a group and that is therefore thought to new members as the correct way to perceive, think about, and feel in relation to those problems* (pokok penyelesaian masalah-masalah eksternal dan internal yang pelaksanaannya dilakukan secara konsisten oleh suatu kelompok yang kemudian mewariskan kepada anggota-anggota baru sebagai cara yang tepat untuk memahami, memikirkan, dan merasakan terhadap masalah-masalah terkait)” (Druicker dalam Pabundu, 2006:4).

Sejalan dengan pendapat di atas, definisi kultur organisasi menurut Robbins adalah: ”esensi yang dipergunakan dalam memberikan perhatian kepada suatu hal sampai paling detail, harus agresif dalam pelaksanaan tugas” (Robbins dalam Tampubolon, 2004:189). Berdasarkan kedua

pendapat di atas, bahwa kultur organisasi merupakan pokok untuk menyelesaikan masalah-masalah eksternal maupun internal di dalam organisasi dan mewariskan kepada anggota-anggota baru sebagai cara yang tepat untuk memahami dan menyelesaikan terhadap masalah-masalah yang terkait. Kultur organisasi menurut Crown Dirgantoro terdiri dari beberapa indikator, yaitu:

a. Struktur organisasi;
b. Tujuan organisasi;
c. Kebijakan organisasi;
(Dirgantoro, 2004: 42).

Sedangkan menurut Fred Luthans dan Stephen P.Robbins, indikator kultur organisasi terdiri dari :

a. Perilaku individu yang tampak;
b. Norma-norma yang berlaku dalam organisasi;
c. Peraturan-peraturan yang berlaku;
d. Iklim organisasi;
e. Inisiatif individu organisasi;
f. Pengawasan kerja
g. Pengarahan pimpinan
(Luthans dan Robbins dalam Mangkunegara, 2005: 122-123).

Secara lebih rinci, indikator-indikator kultur organisasi tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, karena akan menjelaskan bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi dialokasikan dalam organisasi. Hal ini mempunyai dampak yang siginifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya dalam organisasi, ketika arah dan strategi organisasi secara keseluruhan telah ditetapkan serta struktur organisasi telah dibentuk, maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana organisasi tersebut melakukan kegiatan atau menjalankannya tugas dan fungsinya. Adapun definisi tentang struktur organisasi dijelaskan oleh Malayu Hasibuan adalah:

> ”suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi, kedudukan dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggung jawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi” (Hasibuan, 1996:131).

Sejalan dengan pendapat di atas Robbins mengatakan bahwa struktur organisasi mempunyai tiga komponen yaitu:

1. *kompleksitas* berarti dalam struktur organisasi mempertimbangkan tingkat *differensiasi* yang ada dalam organisasi termasuk di dalamnya tingkat *spesialisasi* atau pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam organisasi serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis;
2. formalisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang tata cara atau prosedur bagaimana suatu kegiatan itu dilaksanakan (*Standar Operating Prosedures*), apa yang boleh dan tidak dapat dilakukan;
3. sentralisasi berarti dalam struktur organisasi memuat tentang kewenangan pengambilan keputusan, apakah disentralisasi atau desentralisasi;

(Robbins dalam Kurniawan, 2005:69).

Berdasarkan pendapat kedua di atas, bahwa struktur organisasi merupakan suatu gambar yang menggambarkan tentang jenis atau tipe organisasi, pendepartemenan atau pembagian bidang-bidang, kedudukan dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan yang terkait, garis perintah dan tanggung jawab serta rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi. Fungsi struktur organisasi tersebut menunjukan bahwa struktur organisasi mempunyai peranan yang sangat penting dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian struktur organisasi juga sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan. Komponen-komponen struktur organisasi yang mendukung harus disusun dengan baik, dan pembagian kerja atau spesialisasi harus disusun sesuai dengan kebutuhan, saling menunjang, jelas wewenang tugas dan tanggung jawabnya, serta tidak tumpang tindih. Suatu organisasi haruslah terstruktur dengan baik dan tepat untuk mencapai tujuan organisasi.

b. Tujuan Organisasi

Definisi tujuan organisasi dijelaskan oleh Sondang P. Siagian yaitu:

> ”penentuan arah yang akan ditempuh oleh organisasi, sarana dan prasarana apa yang diperlukan, produk apa yang akan dihasilkan, dan siapa yang akan jadi penggunanya, bentuk dan jenis interaksi dengan lingkungan eksternal, kultur organisasi bagaimana yang akan ditumbuhkembangkan, serta teknologi yang bagaimana yang akan dimanfaatkan” (Siagian, 2005:43).

Sejalan dengan pendapat di atas, George R. Terry mengemukakan tujuan organisasi adalah ”hasil yang diinginkan yang melukiskan skope yang jelas, serta memberikan arah kepada usaha-usaha seseorang manajer” (Terry dalam Hasibuan, 1996:18). Berdasarkan kedua pendapat di atas, tujuan organisasi merupakan penentuan arah yang jelas yang akan ditempuh oleh suatu organisasi dengan sarana dan prasarana apa yang diperlukan, produk apa yang akan dihasilkan, dan siapa yang akan jadi penggunanya, bentuk dan jenis interaksi dengan lingkungan eksternal, kultur organisasi bagaimana yang akan ditumbuhkembangkan, serta teknologi yang bagaimana yang akan dimanfaatkan. Tujuan organisasi merupakan kesepakatan seluruh pengurus dan anggota organisasi tersebut.

c. Kebijakan Organisasi

Menurut pendapat Carl Friedrich bahwa kebijakan organisasi merupakan:

> ”arah suatu tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu” (Friedrich dalam Winarno, 2005:16).

Sejalan dengan pendapat Laswell dan Kaplan bahwa kebijakan sebagai ”suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah” (Laswell dan Kaplan dalam Islamy, 1997:14). Berdasarkan

kedua pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa kebijakan adalah tindakan yang dilakukan atas usulan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu untuk mencari peluang dalam mengatasi hambatan-hambatan agar dapat mewujudkan sasaran dan tujuan yang terarah. Kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun individu.

d. Perilaku Individu dalam Organisasi

Perilaku individu dalam organisasi dijelaskan oleh Manahan Tampubolon sebagai berikut:

> ”perilaku manusia dalam organisasi, yang mana dengan menggunakan ilmu pengetahuan tentang bagaimana manusia bertindak dalam organisasi. Perilaku organisasi ini mendasarkan pada analisis terhadap manusia yang ditujukan bagi kemanfaatan orang” (Tampubolon, 2004:2).

Sejalan dengan pendapat di atas, menurut Lindsay dan Patrick bahwa elemen kunci dari perilaku individu dalam organisasi adalah:

> ”orang, struktur, teknologi, dan lingkungan di mana organisasi itu berkedudukan dan jangkauan operasionalnya. Lingkungan organisasi juga dapat dilihat dari dua sudut pandang, yaitu lingkungan eksternal dan lingkungan internal” (Lindsay dan Patrick dalam Tampubolon, 2004:2-3).

Berdasarkan kedua pendapat di atas, bahwa perilaku individu dalam organisasi adalah mengenai perilaku manusia yang dilakukannya di dalam organisasi yaitu bagaimana manusia bertindak dalam organisasi, perilaku atau sikap manusia di dalam organisasi bertujuan untuk mencapai tujuan organisasi. Perilaku individu organisasi dipengaruhi oleh manusianya sendiri, struktur, teknologi dan lingkungan, kedudukan serta jangkauan operasional organisasi tersebut baik lingkungan eksternal maupun lingkungan internal.

e. Norma-Norma dalam Organisasi

Norma atau etika di dalam suatu organisasi menurut Manahan Tampubolon merupakan:

> ”ukuran bagi anggota organisasi untuk berperilaku dan bersikap sesuai dengan kaidah-kaidah norma tersebut, dan norma yang semakin mendalam dan meresap dalam diri anggota organisasi tidak tertulis lagi. Etika adalah yang membungkus tingkah laku anggota organisasi tersebut untuk bertindak sesuai dengan kriteria norma, yang pada akhirnya proses pendalaman norma ini yang disebut sebagai budaya” (Tampubolon, 2004:185).

Berdasarkan pendapat di atas, norma dalam suatu organisasi merupakan ukuran bagi seluruh anggota organisasi untuk berperilaku dan bersikap sesuai dengan kaidah-kaidah norma yang diterapkan oleh suatu organisasi, serta etika merupakan yang membungkus tingkah laku anggota organisasi tersebut untuk bertindak sesuai dengan kriteria norma yang berlaku.

f. Iklim Organisasi

Gary A. Yuki menjelaskan bahwa iklim organisasi adalah:

> ”terciptanya hubungan kerja yang harmonis yang saling percaya yang dilandaskan kepada keimanan dan ketakwaan antara seluruh anggota organisasi dan memahami dengan jelas serta melaksanakan tugas, fungsi, dan kewajibannya” (Yuki dalam Mangkunegara, 2005:133).

Pendapat tersebut di atas menyatakan bahwa iklim organisasi merupakan terciptanya suasana hubungan kerja yang harmonis yang saling percaya dengan berlandaskan kepada keimanan dan ketakwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, antara seluruh anggota organisasi dan memahami dengan jelas serta melaksanakan tugas, fungsi dan kewajibannya. Dalam suatu organisasi perlu diciptakan iklim kerja yang kondusif serta organisasi perlu dikelola secara profesional agar mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

g. Inisiatif Individu dalam Organisasi

Inisiatif individu dalam organisasi menurut Stephen P. Robbins merupakan:

> ”tingkat tanggung jawab, kebebasan atau independensi yang dipunyai setiap individu dalam mengemukakan pendapat. Inisiatif individu tersebut perlu dihargai oleh kelompok atau pimpinan suatu organisasi sepanjang menyangkut ide untuk memajukan dan mengembangkan organisasi” (Robbins dalam Pabundu, 2006:10).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa inisiatif individu dalam organisasi merupakan tingkat tanggung jawab, kebebasan seseorang yang menjadi anggota suatu organisasi untuk mengemukakan pendapatnya. Pendapat dari seseorang tersebut perlu dihargai oleh organisasi maupun pimpinan organisasi sepanjang menyangkut ide dalam memajukan dan mengembangkan organisasi.

h. Pengawasan Kerja Organisasi

Menurut Hendri Fayol pengawasan kerja dalam organisasi adalah:

> ”tindakan meneliti apakah segala sesuatu tercapai atau berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan berdasarkan instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan, prinsip prinsip yang telah ditetapkan. Pengawasan bertujuan menunjukan atau menemukan kelemahan-kelemahan agar dapat diperbaiki dan mencegah berulangnya kelemahan-kelemahan itu, pengawasan beroperasi terhadap segala hal, baik terhadap manusia, benda, perbuatan maupun hal-hal lainnya” (Fayol dalam Sarwoto, 1985: 95).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa pengawasan kerja dalam suatu organisasi merupakan tindakan meneliti yang dilakukan oleh seorang pimpinan, apakah segala sesuatu sudah tercapai atau berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan berdasarkan instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan. Pengawasan bertujuan menunjukan atau menemukan kelemahan-kelemahan dalam organisasi agar dapat diperbaiki dan mencegah berulangnya kelemahan-kelemahan tersebut, pengawasan

beroperasi terhadap segala hal, baik terhadap manusia, benda, perbuatan maupun hal-hal lainnya.

i. Pengarahan Pimpinan Organisasi

Menurut Anwar Prabu Mangkunegara pengarahan pimpinan dalam organisasi merupakan:

> ”pemberian pengarahan oleh pimpinan kepada bawahan untuk bekerja produktif dan disiplin serta memberikan penyuluhan agar berpartisipasi aktif dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sehari-hari dan merupakan salah satu pembinaan pimpinan terhadap seluruh pegawainya” (Mangkunegara, 2005:135).

Berdasarkan pendapat di atas, pengarahan pimpinan dalam suatu organisasi merupakan pemberian pengarahan oleh pimpinan kepada bawahan agar bekerja dengan produktif dan disiplin serta memberikan penyuluhan agar berpartisipasi aktif dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sehari-hari dan merupakan salah satu wujud pembinaan pimpinan terhadap seluruh pegawainya.

2.3.3.2 Sistem Pelayanan Publik

Menurut pendapat Mahmudi bahwa sistem pelayanan publik adalah sebagai ”proses segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Mahmudi, 2005:229). Sistem pelayanan publik menurut Fitzsimons mempunyai beberapa indikator yaitu:

a. *Reliability* yang ditandai pemberian pelayanan yang tepat dan benar;
b. *Tangibles* yang ditandai dengan penyediaan yang memadai sumber daya manusia dan sumber daya lainnya;
c. *Responsiveness* yang ditandai dengan keinginan melayani konsumen dengan cepat;
d. *Assurance* yang ditandai dengan tingkat perhatian terhadap etika dan moral dalam memberikan pelayanan;

e. *Empaty* yang ditandai tingkat kemauan untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen

(Fitzsimons dalam Sinambela, 2006: 7).

Sejalan dengan pendapat di atas indikator sistem pelayanan publik menurut Lijan Poltak Sinambela terdiri dari:

a. *Transparansi* yaitu: pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
b. *Akuntabilitas* yaitu: pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
c. *Kondisional* yaitu: pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
d. *Partisipatif* yaitu: pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
e. Kesamaan hak yaitu: pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

(Sinambela, 2006: 6).

Secara lebih rinci, indikator-indikator sistem pelayanan publik tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Reliability

Menurut Zeithaml dan Berry, *reliability* atau relibilitas adalah "kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat tepat dan benar" (Zeithaml & Berry dalam Ratminto, 2006: 175-176). Berdasarkan pendapat di atas, bahwa *reliability* merupakan kemampuan petugas penyelenggara pelayanan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara akurat, tepat pada sasaran serta benar sesuai dengan *prosedur* yang berlaku.

B. *Tangibles*

Definisi mengenai *tangibles* dijelaskan oleh Moenir sebagai:

> "sarana yang ada untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan layanan. Sarana terbagi atas dua macam, pertama sarana kerja dan kedua fasilitas, sarana kerja meliputi peralatan, perlengkapan dan alat bantu, sedang fasilitas meliputi gedung dengan segala kelengkapannya, fasilitas komunikasi dan kemudahan lain" (Moenir, 2006:127).

Berdasarkan pendapat yang di atas, bahwa *tangibles* merupakan sarana dan prasarana untuk menyelenggarakan pelayanan terhadap masyarakat. Sarana dan fasilitas seperti gedung, fasilitas alat komunikasi, komputer, jaringan Internet serta fasilitas lainnya harus tersedia dengan lengkap. Kelengkapan sarana dan prasarana dengan tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai sangat menunjang dalam memudahkan proses penyelenggaraan pelayanan terhadap masyarakat.

2. Responsiveness

Menurut Ratminto *responsiveness* atau responsivitas merupakan:

> "kemampuan pemberi pelayanan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat, secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap pemberi pelayanan terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan masyarakat" (Ratminto, 2006:180-181).

Sejalan dengan pendapat Lenvinne bahwa definisi *responsiveness* atau responsivitas adalah:

> "mengacu kepada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginana masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerjanya dinilai semakin baik" (Lenvinne dalam Kurniawan, 2005:47).

Berdasarkan kedua pendapat di atas, bahwa *responsiveness* adalah kemampuan pemberi pelayanan untuk dapat mengenali dengan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat harus mengacu kepada keselarasan, apabila telah mengacu kepada keselarasan serta semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerjanya dinilai semakin baik.

3. Assurance

Menurut Parasuraman *assurance* atau kepastian merupakan "pengetahuan dan kesopanan para pemberi pelayanan dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada pelanggan atau masyarakat" (Parasuraman dalam Ratminto, 2006:176). Sejalan dengan pendapat Fitzsimons, *assurance* ditandai dengan "tingkat perhatian etika dan moral dalam memberikan pelayanan" (Fitzsimons dalam Sinambela, 2006:7). Berdasarkan kedua pendapat di atas, *assurance* merupakan sikap dan kemampuan para pemberi pelayanan dengan memperhatikan etika dan moral serta bersikap sopan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat, agar masyarakat mendapat kepercayaan.

4. Empaty

Definisi *empaty* dijelaskan oleh Ratminto sebagai "perlakuan atau perhatian penyelenggara jasa pelayanan atau *providers* terhadap isu-isu aktual yang sedang berkembang di masyarakat" (Ratminto, 2006:182). Sejalan dengan pendapat di atas, Parasuraman menjelaskan bahwa *empaty* meliputi "kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan" (Parasuraman dalam Tjiptono, 1996:70). Berdasarkan pendapat di atas,

empaty merupakan sikap perhatian pemberi pelayanan dengan melakukan komunikasi yang baik, perhatian pribadi dalam memahami terhadap kebutuhan masyarakat.

5. Transparansi

Menurut Ratminto *transparansi* atau keterbukaan merupakan:

> "ukuran keterbukaan tentang *prosedur* atau tata cara, penyelenggaraan pemerintahan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta" (Ratminto, 2006: 181-182).

Sejalan dengan pendapat di atas, Mahmudi menjelaskan definisi *transparansi* sebagai "pemberian pelayanan publik bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti" (Mahmudi, 2005:234). Hal ini berarti *transparansi* merupakan suatu ukuran tentang tata cara penyelenggaraan pelayanan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan agar mudah diketahui, dipahami dan dimengerti oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

6. Accountability

Menurut Lenvinne pengertian tentang *accountability* atau akuntabilitas adalah:

> "mengacu kepada seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat" (Lenvinne dalam Kurniawan, 2005:47).

Sejalan dengan pendapat di atas, definisi mengenai akuntabilitas dijelaskan oleh Mahmudi bahwa: "pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan" (Mahmudi, 2005:234). Akuntabilitas merupakan acuan kepada seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik dapat dipertanggungjawabkan. Kinerja organisasi publik atau penyelenggara pelayanan dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan masyarakat dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. Kondisional

Kondisional dijelaskan oleh Sinambela merupakan "pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas" (Sinambela, 2006:6). Berdasarkan pendapat di atas, bahwa kondisional merupakan suatu kondisi yang sesuai dengan kemampuan antara pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

8. Partisipatif

Menurut Sinambela partisipatif adalah: "pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat" (Sinambela, 2006:6). Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, bahwa partisipatif merupakan sikap para pemberi pelayanan selain memberikan pelayanan terhadap masyarakat juga mendorong peran serta masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

9. Kesamaan Hak

Menurut Mahmudi kesamaan hak dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah "pemberian pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi baik dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama,

golongan, status sosial" (Mahmudi, 2005:234). Berdasarkan pendapat yang dikemukakan di atas, bahwa kesamaan hak merupakan pemberian pelayanan dengan tidak membeda-bedakan atau tidak melakukan diskriminasi baik dilihat dari aspek apa pun khusunya ras, golongan, agama, suku dan status sosial lainnya karena semua masyarakat mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan pelayanan dari pemerintah.

2.3.3.3 Sumber Daya Manusia (SDM)

Profesionalisme SDM dalam melaksanakan pelayanan publik yang berorientasi pada kepentingan masyarakat adalah faktor utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas secara dinamis, tanggap, cepat serta tepat sasaran. SDM memegang peranan yang sentral dan paling menentukan. Tanpa SDM yang handal, penggunaan pemanfaatan sumber-sumber lainnya akan menjadi tidak efektif. Indikator SDM menurut Zeithaml dan Berry terdiri dari:

a. Kompetensi;
b. Kesopanan;
c. Kredibilitas.

(Zeithaml & Berry dalam Ratminto, 2006: 183).

Sejalan dengan pendapat di atas indikator SDM menurut Ratminto terdiri dari :

a. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan, dan tanggung jawabnya);
b. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
c. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan penyelesaian pelayanan kepada masyarakat;
d. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
e. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;

f. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani;
g. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.

(Ratminto, 2006: 226-227).

Secara lebih rinci, indikator-indikator SDM tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

a. Competence

Menurut Hooghiemstra mengenai *competence* atau kompetensi adalah:

> "suatu sifat dasar seseorang yang dengan sendirinya berkaitan dengan pelaksanaan suatu pekerjaan. Secara ketidaksamaan dalam kompetensi-kompetensi inilah yang membedakan seseorang perilaku unggul dan perilaku yang berprestasi rata-rata, untuk mencapai kinerja sekedar cukup atau rata-rata diperlukan kompetensi batas atau kompetensi esensial. Kompetensi batas dan kompetensi esensial tertentu merupakan pola atau pedoman dalam pemilihan karyawan, perencanaan dan pengalihan tugas dan penilaian kerja" (Hooghiemstra dalam Kurniawan, 2005:87).

Sejalan dengan pendapat di atas, Zeithaml mengemukakan bahwa kompetensi merupakan: "tuntutan yang harus dimiliki, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan" (Zeithaml dalam Kurniawan, 2005:52). Berdasarkan kedua pendapat di atas, bahwa kompetensi merupakan tuntutan yang harus dimiliki oleh setiap aparatur penyelenggara pelayanan yaitu pengetahuan dan keterampilan yang baik. Setiap aparatur berkompetensi agar mendapatkan prestasi yang unggul dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

b. *Credibility*

Menurut Ratminto *credibility* atau kredibilitas merupakan suatu:

> ”kejujuran yang dimiliki oleh petugas pelayanan dan kejujuran tersebut sangat diperlukan karena akan mendorong petugas pelayanan untuk melaksanakan tugas sesuai dengan amanah yang diberikan. Sikap jujur akan membentengi seseorang dari melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya” (Ratminto, 2006:134).

Sejalan dengan pendapat di atas, Zeithaml mengemukakan bahwa kredibilitas adalah ” sikap jujur para pegawai penyelenggara pelayanan dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat” (Zeithaml dalam Kurniawan, 2005:53). Kredibilitas merupakan suatu sikap kejujuran yang harus dimiliki setiap aparatur penyelenggara pelayanan, karena sikap jujur akan membentengi seseorang dari melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya.

c. Kejelasan Petugas Pelayanan Publik

Menurut Mahmudi bahwa definisi mengenai kejelasan petugas pelayanan publik adalah:

> ”kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan, persoalan, sengketa, atau tuntutan dalam pelaksanaan pelayanan publik, serta rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaranya.” (Mahmudi, 2005:235).

Sejalan dengan pendapat di atas, kejelasan petugas pelayanan didefinisikan oleh Ratminto sebagai ”keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan, serta kewenangan, dan tanggung jawabnya)” (Ratminto, 2006:226-227). Berdasarkan kedua pendapat di atas, bahwa kejelasan petugas pelayanan merupakan keberadaan dan kepastian petugas yang berwenang dan yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian apabila ada

keluhan, persoalan, sengketa atau tuntutan dari masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan.

d. Kedisiplinan Petugas Pelayanan Publik

Menurut Moenir kedisipilinan petugas pelayanan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat adalah:

> ”disiplin dalam pelaksanaan tugas dan pekerjaan terdiri atas dua bentuk disiplin, yaitu disiplin waktu dan disiplin perbuatan, kedua bentuk disiplin itu menyatu dalam perwujudan kerja. Ada disiplin waktu tidak ada dispilin perbuatan, tidak akan ada dispilin dalam hal waktu akan mengecewakan, karena kedua bentuk dispilin harus ditegakan bersama” (Moenir, 2006:125).

Sejalan dengan pendapat di atas, menurut Gordon dan Watkins dispilin merupakan: ”suatu kondisi atau sikap yang ada pada semua anggota organisasi yang tunduk dan taat pada aturan organisasi” (Gordon dan Watkins dalam Moenir, 2006:94). Hal ini berarti bahwa kedisiplinan yang perlu ditegakan oleh setiap aparatur meliputi disiplin waktu dan disiplin perbuatan agar tunduk dan taat pada aturan yang berlaku.

e. Tanggung Jawab Petugas Pelayanan Publik

Menurut Siagian definisi tanggung jawab aparatur penyelenggara pelayanan merupakan: ”kewajiban seorang bawahan untuk melaksanakan tugas sebaik mungkin yang diberikan oleh atasannya. Inti dari tanggung jawab adalah kewajiban” (Siagian, 1983:53). Sejalan dengan pendapat di atas, bahwa tanggung jawab yang dikemukakan oleh Ratminto adalah: ”kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan penyelesaian pelayanan kepada masyarakat” (Ratminto, 2006:226-227). Berdasarkan pendapat di atas, tanggung jawab merupakan kejelasan wewenang dan kewajiban aparatur sebagai penyelenggara pelayanan dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

f. Kemampuan Petugas Pelayanan Publik

Definisi mengenai kemampuan petugas pelayanan dijelaskan oleh James adalah:

> ”kemampuan melaksanakan tugas atau pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia. Dengan pengertian ini dapat dijelaskan bahwa keterampilan lebih banyak menggunakan unsur anggota badan dari pada unsur lain, seperti otot, saraf, perasaan dan pikiran, dengan kombinasi yang berbeda dari masing-masing unsur, tergantung pada jenis pekerjaan yang dilakukan” (James dalam Kurniawan, 2005:85).

Sejalan dengan pendapat di atas, bahwa menurut Brown ada tiga jenis kemampuan dasar yang harus dimiliki setiap petugas pelayanan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yaitu:

> ”*pertama*, kemampuan teknis (*technical skill*), yaitu kemampuan menggunakan pengetahuan, metode, teknik, dan peralatan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas yang diperoleh dari pengalaman, training, dan pendidikan. *Kedua*, kemampuan sosial (*social/human skill*), kemampuan dan kata putus (*judgment*) dalam pekerja dengan melalui orang lain, mencakup pemahaman tentang motivasi dan penerapan kepemimpinan yang efektif. *Ketiga*, kemampuan konseptual (*conceptual skill*), kemampuan untuk memahami *kompleksitas* organisasi dan penyesuaian bidang unit kerja masing-masing ke dalam organisasi. Kemampuan ini memungkinkan seseorang bertindak selaras dengan tujuan organisasi secara menyeluruh dari pada hanya atas dasar tujuan dan kebutuhan kelompok sendiri” (Brown dalam Kurniawan, 2005:85).

Berdasarkan pendapat di atas, kemampuan petugas penyelenggara pelayanan harus memiliki kemampuan secara teknis yaitu kemampuan menggunakan pengetahuan, metode dan teknik serta peralatan yang diperlukan dalam melaksanakan tugasnya selain kemampuan secara teknis petugas penyelenggara pelayanan dituntut memiliki kemampuan untuk memotivasi orang lain dalam melaksanakan tugas dan mampu untuk memahami kompleksitas organisasi dan penyesuaian bidang unit kerja masing-masing ke dalam organisasi. Kemampuan ini memungkinkan seseorang bertindak selaras dengan tujuan organisasi guna memenuhi

kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas secara dinamis dan tanggap, cepat serta tepat sasaran.

g. Kecepatan Petugas Pelayanan Publik

Menurut Ratminto, kecepatan petugas pelayanan merupakan ”target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan” (Ratminto, 2006:226-227). Berdasarkan pendapat di atas, bahwa kecepatan petugas pelayanan adalah target yang harus diselesaikan oleh petugas pelayanan dalam menyelesaikan tugasnya dengan tepat dan benar.

h. Keadilan Petugas Pelayanan Publik

Mertin mengemukakan bahwa keadilan petugas dalam menyelenggarakan pelayanan adalah:

> ”perlakuan yang sama kepada masyarakat selain itu juga perlakuan yang adil untuk masyarakat yang pluralistik kadang-kadang diperlukan perlakuan yang adil dan perlakuan yang sama misalnya menghapus diskriminasi suku, ras, agama” (Mertin dalam Kurniawan, 2005:75).

Sejalan dengan pendapat di atas, keadilan petugas pelayanan seperti yang dikemukakan Ratminto merupakan: ”pelaksanaan pelayanan dengan tidak membeda-bedakan golongan status masyarakat yang dilayani” (Ratminto, 2006:227). Keadilan petugas penyelenggara pelayanan merupakan pelaksanaan penyelenggaraan pelayanan dengan tidak membeda-bedakan golongan di dalam status masyarakat karena seluruh masyarakat memiliki hak yang sama dalam mendapatkan pelayanan dari pemerintah.

i. Kesopanan dan Keramahan Petugas Pelayanan Publik

Menurut Ratminto kesopanan dan keramahan petugas pelayanan merupakan: ”sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan

menghormati" (Ratminto, 2006:227). Berdasarkan pendapat di atas bahwa kesopanan dan keramahan petugas pelayanan perlu diterapkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat karena petugas pelayanan merupakan pelayan dari masyarakat serta keduanya harus saling menghargai dan menghormati.

2.4 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 situs (*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 situs 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 situs (*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.