

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

##### **2.1.1 Efektivitas**

Efektivitas umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian operatif dan operasional. Dengan demikian pada dasarnya efektivitas adalah tingkat pencapaian tujuan atau sasaran organisasional sesuai yang ditetapkan. Efektivitas merupakan seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan. Ini dapat diartikan, apabila sesuatu pekerjaan dapat dilakukan dengan baik sesuai dengan yang direncanakan.

Menurut Adibowo dkk (2013 : 73) "Efektivitas merupakan keadaan yang mempengaruhi terhadap suatu hal yang berkesan, kemajuan, keberhasilan usaha, tindakan ataupun hal yang berlakunya."

Efektivitas ialah tingkat pencapaian organisasi jangka pendek dan jangka panjang (Robbin dalam Pabundu Tika 2005:129). Efektivitas dapat didefinisikan sebagai tingkat ketepatan dalam memilih atau menggunakan suatu metode untuk melakukan sesuatu (efektif=do right things) (Triton Pb : 2010 :80). Efektivitas suatu organisasi merupakan kemampuan untuk menetap, menyesuaikan diri dan tumbuh, lepas dari fungsi tertentu yang dimilikinya. (Schein dalam Pabundu Tika 2005:129). Artinya adalah efektivitas merupakan suatu standar pengukuran untuk menggambarkan tingkat dari keberhasilan sebuah organisasi dalam mencapai sasaran yang sudah ditetapkan. Efektivitas dapat dilihat dari berbagai sudut

pandang (view point) dan dapat dinilai dengan berbagai cara dan mempunyai kaitan yang erat dengan efisiensi.

Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dkk dalam bukunya *Organization Theory and Design* yang mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: *“That is, the greater the extent to which an organization’s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness”* (Semakin besar pencapaian tujuantujuan organisasi semakin besar efektivitas) (Gedeian dkk, 1991:61).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa efektivitas apabila pencapaian tujuan dari pada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya, artinya adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut.

Berdasarkan beberapa menurut para ahli di atas dapat diambil penjelasan bahwa efektivitas merupakan tingkat pencapaian seberapa baik suatu organisasi dalam mencapai target atau sasaran yang ditentukan oleh organisasi tersebut.

Sedangkan Georgopolous dan Tannembraum (1985:50), mengemukakan:

“Efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran. Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran ataupun tujuan.”

Efektivitas Menurut Mahmudi (2005:92)

“merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”.

Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 2.1 .

**Gambar 2. 1**  
**Hubungan Efektivitas**

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

Sumber: Mahmudi, 2005:92

Efektivitas memiliki hubungan antara *input* dan *output* untuk menghasilkan dan mencapai tujuan yang diinginkan. Hal ini berbeda dengan pendapat menurut Kurniawan (2005:179) mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan melaksanakan tugas, fungsi operasi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaanya.

Ukuran efektivitas dapat dilihat dari keberhasilan program, kepuasan terhadap program, tingkat *input* dan *output*, pencapaian tujuan menyeluruh, sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas tugas pokoknya untuk mencapai sasaran yang ditentukan sebelumnya (Armia,2002).

Konsep efektivitas yaitu :

“suatu ukuran yang dinyatakan seberapa jauh target (kualitas, kuantitas, waktu) telah dicapai. Makin besar target yang dicapai, maka semakin tinggi tingkat efektivitas. Konsep ini orientasinya lebih tertuju pada keluaran. Pada umumnya organisasi pemerintah (yang tidak mencari laba) berorientasi ke pencapaian efektivitas. (Saxena (1986 :07) dalam Adam Ibrahim Indrawijaya).”

Menurut Handoko (1993: 7) efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### **2.1.2 Ukuran Efektivitas**

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

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh S.P. Siagian (1978:77), yaitu:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.

- c. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuantujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- e. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
- f. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- g. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingatkan sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa untuk menentukan efektivitas dapat dilihat dari beberapa kriteria. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai dan kejelasan strategi pencapaian tujuan artinya dalam suatu kegiatan atau program yang dilakukan oleh organisasi harus memiliki tujuan akhir

yang dimana bisa jadi pemicu untuk keberhasilan kegiatan atau program tersebut, proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, perencanaan yang matang, penyusunan program yang tepat artinya berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan dan juga merumuskan apa yang dikerjakan oleh organisasi di masa depan hingga terciptanya suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat.

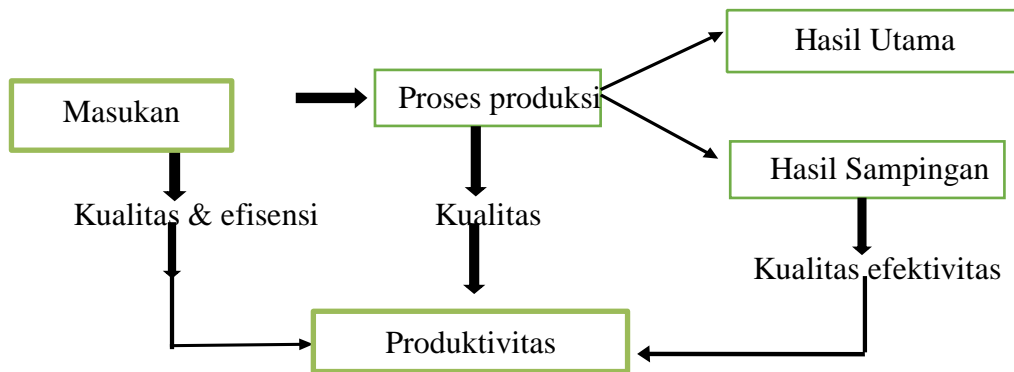
Menurut Sutrisno (2007:125-126) Untuk mengukur efektivitas program mengidentifikasi hasil studi para ahli mengenai ukuran efektifitas program didalam sebuah organisasi, yaitu :

- 1) Pemahaman program : dilihat sejauh mana masyarakat dapat memahami kegiatan program.
- 2) Tepat sasaran : dilihat dari apa yang dikehendaki tercapai atau menjadi kenyataan.
- 3) Tepat waktu : dilihat melalui penggunaan waktu untuk pelaksanaan program yang telah direncanakan tersebut apakah telah sesuai dengan yang diharapkan sebelumnya.
- 4) Tercapainya tujuan : diukur melalui pencapaian tujuan kegiatan yang telah dijalankan.
- 5) Perubahan nyata : diukur melalui sejauhmana kegiatan tersebut memberikan suatu efek atau dampak serta perubahan nyata bagi masyarakat ditempat.

Dilihat bahwa efektivitas merupakan suatu pengukuran dalam tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan menggunakan

ukuran-ukuran ketepatan efektivitas dimana suatu target atau sasaran dapat tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan

**Gambar 2. 2**  
**Keterkaitan Efisiensi, Efektivitas, Kualitas dan Produktivitas**



Sumber: Sedarmayanti, 2009:60

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

Ukuran efektivitas dapat diukur dengan melihat beberapa kriteria menurut Sedarmayanti (2009:60) diantaranya:

1. Input
2. Proses produksi
3. Hasil (output)
4. Produktivitas

Berdasarkan ukuran efektivitas diatas dapat dipahami bahwa *input* merupakan suatu pedoman yang akan dilaksanakan sesuai dengan yang telah direncanakan dimana *input* mempunyai pengaruh terhadap hasil. Menurut Susanto (2007:23) bahwa *input* dalam hal ini merupakan langkah awal dalam menjalankan suatu sasaran yang kemudian akan masuk kedalam sebuah sistem. Berdasarkan penjelasan teori ukuran efektivitas diatas menurut Sedarmayanti yang menyebutkan terdapat 4 indikator dalam mengukur efektivitas yaitu Input, Proses Produksi, Hasil, dan Produktivitas yang menjadi acuan peneliti dalam memecahkan masalah Efektivitas Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!).

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

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



Sedangkan sosialisasi kegiatan untuk memberikan pemahaman, dan pengembangan aparatur yang dimaksudkan dalam hal untuk meningkatkan kinerja aparatur.

Hasil merupakan suatu bentuk keluaran dari *input* yang diolah melalui proses sehingga menghasilkan *output* dengan bervariasi. Menurut Evan dan Lindsay (2007:17) menyebutkan bahwa :

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

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

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

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

### **2.1.3 Electronic E-Government (*E-Government*)**

Dalam pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi terbentuk sebuah sistem manajemen dan aktivitas kerja di lingkungan pemerintahan ytu *electronic e-Government*. *E-Government* atau electronic Government merupakan suatu upaya untuk memberitahukan bentuk pemerintahan yang berbasis elektronik. Di dalam buku *E-Government In action* (2005:5) menyatakan *E-Government* adalah suatu usaha menciptakan suasana pelayanan pemerintah yang sesuai dengan objektif bersama (shared goals) dari sejumlah komunitas yang berkepentingan, oleh karena itu visi yang dicanangkan juga harus mencerminkan visi bersama dari pada stakeholder yang ada misalnya :

1. Memperbaiki produktifitas dan kinerja operasional pemerintah dalam melayani masyarakatnya.
2. Mempromosikan pemerintah yang bersih dan transparan
3. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat melalui kinerja pelayanan publik.
4. Menjamin terciptanya penyelenggaraan negara yang demokratis.

Karena visi diatas berasal “Dari, Oleh dan Untuk” masyarakat atau komunitas yang telah mengimplementasikan *E-Government*. Telah dijelaskan diatas bahwa *E-Government* merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintah

yang berbasis elektronik dengan tujuan meningkatkan pelayanan publik secara efektif dan efisien.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa *E-Governmen* merupakan proses pemanfaatan teknologi informasi yang berperan sebagai alat untuk menjalankan sistem pemerintahan secara efisien.

Hal utama yang dapat kita tarik dari pengertian *E-Government* diatas, yaitu:

- a. Penggunaan teknoligi informasi (internet) sebagai alat baru;
- b. Tujuan pemanfaatannya sehingga pemerintah dapat berjalan secara efektif, efesien dan produktif dalam penggunaan teknologi internet, seluruh proses atau prosedur yang berbelit-belit dapat dikurangi.

Menurut *The World Bank Group* (Falih Suaedi, Bintoro Wardianto 2010:54), *E-Government* ialah sebagai upaya pemamfaatan informasi dan teknologi komunikasi untuk meningkatkan efesiensi dan efektivitas, transfaransi dan akuntabilitas pemerintah dalam memberikan pelayanan publik secara lebih baik. Dalam jurnal Habibullah (2010) mengutip Mustopadidjaja (2003) *E-Government* juga dapat dipahami sebagai penggunaan teknologi berdasarkan WEB (jaringan), komunikasi internet, dan dalam kasus tertentu merupakan aplikasi interkoneksi untuk memfasilitasi komunikasi dan memperluas akses ke dan atau dari pemberian layanan dan informasi pemerintah kepada penduduk, dunia usaha, pencari kerja, dan pemerintah lain, baik instansional maupun antar negara. Dalam Indrajit (2006) mengutiip Menurut bank dunia (*World Bank*) *e-Government* yaitu :

*E-Government refers to the use by e-Government agencies of information technologies (such as wide area networks, the internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of e-Government.*

Menurut Richardus Eko Indrajit (2005:18) paling tidak ada 6 (enam) komponen penting harus diperhatikan dalam penerapan e-Government, yaitu:

1. *Content Development* Menyangkut pengembangan aplikasi (perangkat lunak), pemilihan standar teknis, penggunaan bahasa pemrograman, spesifikasi sistem basis data, kesepakatan user interface, dan lain sebagainya;
2. *Competency Building* Menyangkut pengadaan SDM, pelatihan dan pengembangan kompetensi maupun keahlian seluruh jajaran sumber daya manusia di berbagai lini pemerintahan;
3. *Connectivity* Menyangkut ketersediaan infrastruktur komunikasi dan teknologi informasi di lokasi dimana *E-Government* diterapkan;
4. *Cyber Laws* Menyangkut keberadaan kerangka dan perangkat hukum yang telah diberlakukan terkait dengan seluk beluk aktivitas *E-Government* ;
5. *Citizen Interfaces* Menyangkut pengadaan Sumber Daya Manusia dan pengembangan berbagai kanal akses (multi access channels) yang dapat dipergunakan oleh seluruh masyarakat dan Stakeholder *E-Government* dimana saja dan kapan mereka inginkan;
6. *Capital* Menyangkut pola permodalan proyek *E-Government* yang dilakukan terutama berkaitan dengan biaya setelah proyek selesai dilakukan seperti untuk pemeliharaan dan perkembangan, disini tim harus memikirkan jenis-jenis model pendapatan (*revenue model*) yang mungkin untuk diterapkan dipemerintahan.

Adapun menurut pendapat Kurniasih. D., (2008:2) *E-Government* merupakan bentuk implementasi pelayanan publik yang berbasis

teknologi informasi dan komunikasi interaktif antar Pemerintah dengan pihak-pihak lain baik dari kelompok masyarakat, kalangan bisnis maupun sesama lembaga pemerintahan penerapan *E-Government* dimulai dari bentuk layanan yang sederhana yaitu penyediaan informasi dan data-data berbasis komputer tentang pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

#### **2.1.4 Pelayanan Publik**

Pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan merupakan suatu usaha untuk memenuhi kebutuhan orang lain atas barang dan jasa. Kata pelayanan sering diikuti oleh kata “Publik”, yang memiliki makna umum, masyarakat ramai, atau kepentingan orang banyak. Hal itu terjadi, karena pelayanan yang disediakan oleh pemerintah bertujuan untuk pemenuhan kebutuhan orang banyak, yaitu seluruh masyarakat Indonesia. Dengan demikian, pelayanan membuat kebutuhan orang lain terpenuhi akan apa yang mereka butuhkan. Hakikat dari suatu pelayanan publik adalah meningkatkan mutu atau kualitas dan kuantitas/produktifitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum. Selanjutnya, hakikatnya adalah mendorong segenap upaya untuk mengefektifkan dan mengefesienkan sistem dan tatalaksana pelaksanaan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan dengan

berdayaguna dan berhasilguna. Kemudian, mendorong tumbuhnya kreativitas, parakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Pelayanan public diartikan pembelian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sehingga Sinambela mengatakan Pelayanan Publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggaraan negara. (Sinambela, 2011:5).

Penyelenggara negara adalah sebagai subjek pelayanan yang menyediakan atau memenuhi kebutuhan para masyarakatnya akan berbagai kebutuhannya. Dan ini suatu keharusan bagi penyelenggara negara dalam memenuhi kebutuhan dan tanggung jawab negara bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Dan pada dasarnya pelayanan adalah sebuah usaha dalam memenuhi kebutuhan masyarakat, di mana sebagai pelaku pemerintah kebutuhan adalah negara melalui instansiinstansi yang terbentuk untuk memberikan pelayanan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1, ayat 1, menyatakan bahwa pelayanan public adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan public. Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2009, ada tiga kebutuhan pelayanan yang disediakan, yaitu barang, jasa, dan administratif. Ketiga hal tersebut, negara atau institusi, korporasi dan lembaga pemerintah berkewajiban untuk memenuhi

kebutuhan tersebut, apabila masyarakatnya ingin mendapatkan pelayanan akan ketiga kebutuhan tersebut.

Di dalam buku Manajemen Pelayanan Ratminto dan Atik Septi W mengutip pengertian pelayanan public keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan dengan keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan sebagai:

“Pelayanan public segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang public maupun jasa public maupun jasa public yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi ; di pusat, daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan”. (Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 dalam Ratminto dan Atik, 2013:4).

Pelayanan publik pada hakekatnya adalah pelayanan kepada diberikan kepada masyarakat. Pelayanan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan professional dan dengan adanya tujuan dari suatu program yang dilaksanakan maka pencapaian terhadap pelayanan kepada masyarakat dapat terlaksana dengan baik dan dengan pengawasan dari masyarakat.

Pendapat lain mengenai definisi pelayanan publik dikemukakan oleh Saefullah (1995: 5) yang berpendapat bahwa pelayanan umum (*public service*) merupakan pelayanan yang diberikan pada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk yang bersangkutan.

Pengertian yang diberikan oleh Saefullah tersebut menegaskan bahwa pada dasarnya pelayanan publik merupakan sebuah proses interaksi antara pihak yang memberi pelayanan (pemerintah) dengan pihak yang diberi pelayanan (masyarakat).

Namun demikian kesulitan untuk mengklasifikasi kualitas pelayanan tersebut bukan merupakan justifikasi tentang tidak terukurnya kualitas pelayanan suatu organisasi kepada pelanggan/masyarakat, dalam hal ini beberapa sarjana telah mengembangkan dimensi kualitas pelayanan sebagai suatu acuan dalam menilai kualitas pelayanan suatu organisasi. Dalam pandangannya Ndraha berpendapat bahwa kriteria dari kualitas pelayanan adalah:

“Jasa layanan atau layanan civil dipandang sebagai deviden yang wajib didistribusikan kepada rakyat oleh pemerintah dengan semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh, dan semakin adil. Tekanan pada aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan dan keadilan dalam layanan publik (civil) tersebut berkaitan dengan sifat monopoli dari layanan publik (civil) dimana masyarakat tidak memiliki pilihan untuk mengharapkan layanan yang sama pada institusi lain di luar pemerintahan”. (Ndraha, 1997:63)

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran



ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumberdaya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik. Sinambela di 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).

Pelayanan publik dapat dikatakan sebagai pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah. Pelayanan publik juga merupakan serangkaian atau sejumlah aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan yang dibutuhkan oleh masyarakat, karena pemerintah dan negara didirikan oleh masyarakat dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat akan merasa puas apabila pelayanan yang diberikan sangat baik. Adaptasi layanan sudah sesuai dengan permintaan masyarakat sebagai penerima pelayanan. Posisi tawar pengguna, tipe pasar, lokus control dan sifat pelayanan sebagai karakteristik dalam meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas.

Menurut Zeithaml ada lima faktor utama yang menentukan kualitas kepuasan pelayanan yang di kembangkan pertama kali pada tahun 1985 oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman meliputi 5 dimensi Servqual (dimensi kualitas pelayanan), yaitu:

1. *Tangibles; appearance of physical facilities, equipment, personel, and communication materials.*
  2. *Reliability; ability to perform the promised service dependably and accurately.*
  3. *Responsiveness; willingness to help customers and provide prompt service.*
  4. *Assurance; knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence.*
  5. *Empathy; caring, individualized attention the firm providers its customers.*
- (Zeithaml, Parasuraman dan Berry 1990: 26).

Berdasarkan pemaparan diatas bahwa ke lima dimensi tersebut yaitu *Tangibles, Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy* merupakan faktor yang menentukan bagi pemberi pelayanan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, kualitas pelayanan yang diberikan untuk mendapatkan kepuasan dari penerima pelayanan. Kelima dimensi tersebut harus dapat diperhatikan atau dapat dijalankan oleh penyedia, penyelenggara pelayanan.

Pemerintah merupakan subjek penyedia layanan, yang harus menyediakan kebutuhan-kebutuhan masyarakatnya, melalui suatu badan atau instansi pemerintah atau kerjasama dengan swasta, dalam upaya memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pemerintah merupakan pelayan masyarakat dan bukannya meminta untuk dilayani. Pemerintah sebagai penyedia layanan jasa dan barang harus betulbetul memperhatikan segi kualitas, proses dan akuntabilitasnya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan dan memuaskan masyarakatnya. Lovelock memberikan defenisi mengenai pelayanan “*service*” adalah produk yang tidak ada wujudnya

atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan. (Lovelock, 1991:7).

### **2.1.5 Pegaduan Masyarakat**

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

Pengaduan masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat dan bagian dari upaya memperkuat posisi tawar dari masyarakat terhadap penyelenggara pelayanan publik. Mengacu pada konsep yang dikemukakan oleh Hirschman (dalam Ratminto, 2005:72-75) partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik dapat dilakukan melalui dua pilihan yaitu *exit* dan *voice*. Konsep *exit* dapat dijalankan oleh masyarakat melalui model pasar yang memperluas pilihan publik, pada konsep ini masyarakat memiliki pilihan menggunakan suatu produk layanan tersebut karena dapat berpindah kepada penyedia layanan lainnya. Konsep *voice* dapat dijalankan melalui pengembangan proses yang demokratis dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Konsep ini mengartikan adanya kesempatan

bagi masyarakat untuk mengungkapkan ketidakpuasan terhadap pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan publik. Dengan demikian sesuai dengan pemahaman yang dikemukakan oleh Ratminto (2005:42-44) masyarakat memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi pelayanan publik yang berkenaan dengan kepentingannya

Aduan masyarakat adalah informasi/pemberitahuan yang disampaikan oleh masyarakat mengenai kinerja seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berisi keluhan/ketidakpuasan terkait dengan perilaku dan/atau pelaksanaan tugas dan fungsi PNS dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran kode etik atau disiplin yang dilakukan oleh PNS.

Dalam sistem pengelolaan pengaduan perlu berpegang pada prinsip-prinsip Hariani (Siti, 2008) berikut ini:

1. Kemudahan
2. Tanggap
3. Rentang waktu
4. Kerahasiaan
5. Kejelasan
6. Hak dan kewajiban (akuntabilitas)
7. Transparansi Komitmen Keadilan bagi semua pihak
8. Terdokumentasi.

## 2.2 Kerangka Pemikiran

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

Kota Ternate menjadi salah satu kota yang bergabung dengan LAPOR! sejak tahun 2018. Partisipasi dan interaksi dari masyarakat umum ini dijamin melalui penerimaan dan tindak lanjut aspirasi dan pengaduan, yang semuanya terdokumentasi dengan baik dalam aplikasi LAPOR! dengan fitur-fitur berteknologi mutakhir dan dapat diakses secara mudah oleh publik. Namun dalam LAPOR! pengaduan serta pelaporan masyarakat masih banyak yang belum terproses atau di respon dengan kurun waktu yang lama dan lambat sehingga masyarakat banyak yang menanyakan perihal kelanjutan dari proses pelaporan atau pengaduannya tersebut dan juga kurangnya sosialisasi dari Diskomsandi.

Untuk melihat sejauh mana efektivitas Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) di Diskomsandi Kota Ternate dapat diukur dengan melihat beberapa indikator menurut Sedarmayanti (2009:60) diantaranya:

1. Input

Pertama, *input* dalam hal ini dapat dijelaskan sebagai suatu dasar yang dijadikan pedoman untuk melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau sebagai rencana dari awal dibentuknya suatu kegiatan

dalam hal ini yaitu pelayanan kepada publik secara *online* dengan menggunakan website Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!). Terdapat empat dimensi yang termasuk kedalam *input* yaitu meliputi, fasilitas fisik atau sarana dan prasarana yang merupakan suatu alat yang digunakan sebagai pendukung untuk mempermudah proses pelayanan seperti computer dan server sebagai alat untuk terhubung ke internet. Material yaitu sebagai data-data laporan dan pengaduan masyarakat yang diperlukan aparatur yang kemudian diolah untuk menjadi suatu informasi yang akan diproses dan diselesaikan. Modal yaitu berhubungan dengan proses terlaksananya suatu program seperti jaringan internet dan sumber daya manusia.

## 2. Proses produksi

Kedua, proses produksi. Proses produksi yaitu sistem yang memiliki peran untuk mengolah *input* dengan baik agar menghasilkan tujuan yang telah direncanakan sesuai dengan hasil dicapai. Proses produksi terdiri dari empat dimensi yang termasuk kedalam proses produksi yaitu komunikasi, yang artinya adanya interaksi antara aparatur Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) dengan masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan aspirasi dan pengaduan *online*. Pengambilan keputusan ialah suatu pemberian kejelasan waktu penanganan masalah masyarakat oleh aparatur Dinas Komunikasi Informatika dan Persandian Kota Ternate (admin) pada Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) sesuai dengan kondisi masalah yang ditangani. Sosialisasi yaitu

suatu kegiatan yang dilakukan oleh aparatur Dinas Komunikas Informatika dan Persaandian Kota Ternate guna memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait penggunaan dan cara pelaporan serta pengaduan melalui Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!), dan pengembangan aparatur dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja dari aparatur dalam hal melayani dan memberikan informasi kepada masyarakat yang melakukan pelaporan atau pengaduan.

### 3. Hasil (*output*)

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

### 4. Produktivitas

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

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

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

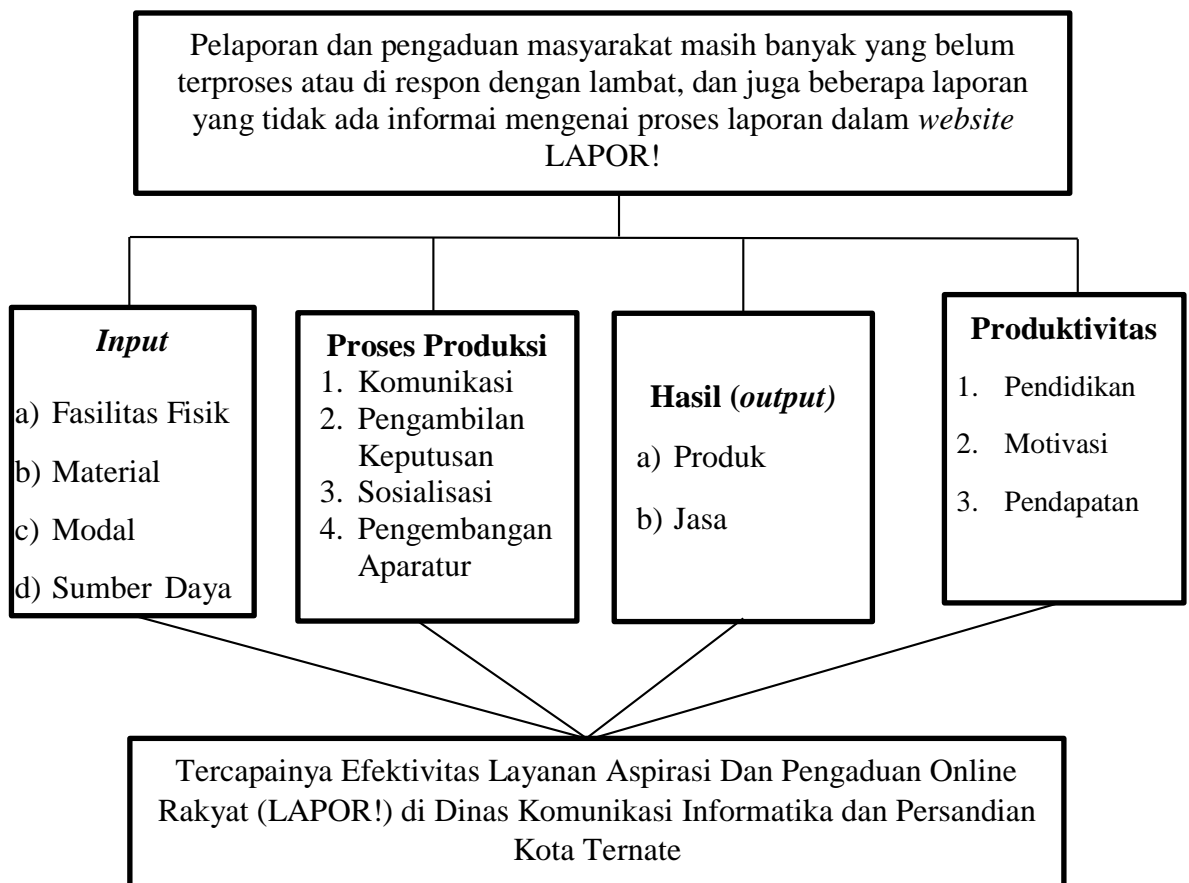
Agar mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran dari setiap teori yang digunakan, maka dari itu dibuatlah model kerangka pemikiran yang didasarkan atas pola pikir peneliti mengenai Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) di Dinas Komunikasi dan Informatika Kota Ternate.

Berangkat dari penjelasan tersebut maka peneliti membuat suatu kerangka pemikiran bahwa efektivitas sistem informasi Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) pada Diskomsandi Kota Ternate sangat berpengaruh pada masyarakat dalam melakukan proses penyampaian laporan pengaduan dan aspirasi. Peneliti menduga bahwa efektivitas LAPOR! pada Dinas Komunikasi,



Informasi dan Persandian Kota Ternate dapat berpengaruh terhadap kelancaran tugas Pemerintah Kota Ternate dalam upaya peningkatan pelayanan publik yang efektif dan efisien.

**Gambar 2. 3**  
**Model Kerangka Pemikiran**



(Sumber : Peneliti 2021)

### 2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah disampaikan di atas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah tercapainya Efektivitas Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR!) di Dinas Komunikasi

Informatika dan Persandian Kota Ternate dilihat dari kriteria *input*, proses produksi, hasil (*output*) dan produktivitas.