

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tugas dan Fungsi Pemerintah**

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat (Malinowski dalam Garna, 1996 : 55). Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau (terjemahan Sumardjo, 1986 : 15) adalah konflik kontrak sosial (*social contract*). Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan.

Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Rasyid, 2000 : 13). Osborne dan Gaebler (terjemahan Rosyid, 2000 : 192) bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.

Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje (dalam Hamdi, 1999 : 52) menegaskan bahwa pemerintahan dapat dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Definisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : *pertama*, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; *kedua*, masalah bagaimana sebaiknya

memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat. Ndraha (2000 : 70) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan *civil*.

Sejalan dengan itu, Kaufman (dalam Thoha, 1995 : 101) menyebutkan bahwa:

Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid (2000 : 13) yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

*Pertama*, menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.

*Kedua*, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

*Ketiga*, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.

*Keempat*, melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.

*Kelima*, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya.

*Keenam*, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

*Ketujuh*, menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

Lebih lanjut di bagian lain Rasyid (2000 : 59), menyatakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat,

pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Oleh Ndraha (2001 : 85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

*Pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.

*Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

## **2.2 Kualitas Layanan Publik**

### **2.2.1 Pengertian Kualitas**

Menurut Vincent Gaspersz (1997 : 4) pengertian tentang kualitas dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu defenisi konvensional dan defenisi strategic. Defenisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti: performansi (*performance*), keandalan (*reability*), mudah dalam penggunaan (*easy of use*), estetika (*esthetics*) dan sebagainya.

Sedangkan defenisi strategic menyatakan bahwa kualitas adalah segala yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the nedds of costumers*). Dengan mengacu kepada kedua defenisi tersebut menurut Gaspersz (1997 : 5) mengatakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada keistimewaan pokok, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan dan kepuasan pelanggan serta segala sesuatu yang bebas dari kekurangan dan kerusakan.

Sedangkan Tjiptono (1996 : 51) mengatakan, secara spesifik tidak ada defenisi mengenai kualitas yang diterima, namun secara universal, dari defenisi yang ada terdapat beberapa persamaan, yaitu:

1. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan
2. Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan.
3. Kualitas merupakan kondisi yang selalu merubah (misalnya apa yang dianggap kurang berkualitas pada masa mendatang).

Lebih lanjut Tjiptono (1996 : 51) mengatakan bahwa:

Konsep kualitas sering dianggap sebagai ukuran relatif kebaikan suatu produk barang atau jasa yang terdiri dari atas kualitas desain dan kualitas kesesuaian. Kualitas desain merupakan fungsi spesifikasi produk, sedangkan kualitas kesesuaian adalah suatu ukuran seberapa jauh suatu produk mampu memenuhi persyaratan atau spesifikasi kualitas yang telah ditetapkan. Pada kenyataannya aspek ini bukanlah satu-satunya aspek kualitas.

Dengan berdasarkan elemen-elemen tersebut, Goetsch dan Davis (dalam Tjipto, 1996 : 51) membuat defenisi mengenai kualitas yang lebih luas cakupannya: “Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Garvin (dalam Lovelock, 1994 ) dapat memahami perbedaan pengertian kualitas dari berbagai ahli, karena itu Garvin mengelompokkan pengertian kualitas tersebut dalam lima perspektif ini bisa menjelaskan mengapa kualitas bisa diartikan secara beraneka ragam oleh orang yang berada dalam situasi yang berbeda pula. Kelima macam perspektif kualitas yang dikemukakan Garvin tersebut adalah:

1. *Transendental Approach*, yang memandang kualitas sebagai *innate excellence*, dimana kualitas dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefenisikan dan dioprasionalkan.
2. *Product based approach*, yang menganggap bahwa kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantifikasikan dan dapat di ukur.
3. *User based approach*, yang memandang bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga produk yang paling memuaskan menurut preferensi seseorang merupakan produk yang paling berkualitas paling tinggi.

4. *Manufacturing based approach*, yang memandang bahwa kualitas sebagai kesesuaian/sama dengan persyaratan (*conformance to requirements*). Dalam sektor jasa, dapat dikatakan bahwa kualitas bersifat *operations driven*.
5. *Value based approach*, yang memandang kualitas dari segi nilai dan harga dengan mempertimbangkan *trade off* antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai "*affordable excellence*".

Selanjutnya Triguno (1997 : 76) mengartikan kualitas sebagai:

“Standard yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/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/persyaratan pelanggan/masyarakat.”

Kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara kerja aparat dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Menurut Triguno (1997 : 78) pelayanan/penyampaian yang terbaik, yaitu “melayani setiap saat, secara cepat, dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta profesional, dan mampu”. Menurut Wyckof (dalam Tjiptono, 1996 : 59) “kualitas jasa/layanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”. Ini berarti, bila jasa/layanan yang diterima (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa/layanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa/layanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal, sebaliknya bila jasa/layanan yang diterima lebih rendah dari pada yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk.



Dengan demikian, baik buruknya kualitas jasa/layanan tergantung pada kemampuan penyedia jasa/layanan dalam memenuhi harapan pelanggan secara konsisten dan berakhir pada persepsi pelanggan. Ini berarti bahwa citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang penyelenggara atau penyedia jasa/layanan, tetapi harus dilihat dari sudut pandang atau persepsi pelanggan. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Kotler (1994 : 64) bahwa:

Pelangganlah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa layanan sehingga merekalah yang seharusnya menentukan kualitas jasa layanan. Persepsi pelanggan terhadap jasa merupakan penilaian menyeluruh atas keunggulan suatu jasa. Namun perlu diperhatikan bahwa kinerja jasa seringkali tidak konsisten, sehingga pelanggan menggunakan isyarat instrinsik dan detrinsik jasa sebagai acuan.

Lebih lanjut total kualitas suatu jasa menurut Gronross (dalam Tjiptono, 1996 : 60) membagi tiga komponen utama total kualitas jasa:

1. *Technical Quality*, yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas out put (keluaran) jasa yang diterima pelanggan. Oleh Parasuraman, et al, *technical quality* dapat dirinci menjadi:
  - a. *Seach quality*, yaitu kualitas yang dapat dievaluasi pelanggan sebelum membeli, misalnya harga.
  - b. *Experience quality*, yaitu kualitas yang hanya bisa dievaluasi pelanggan setelah membeli atau mengkonsumsi jasa, contohnya: ketepatan waktu, kecepatan pelayanan, dan kerapian hasil.
  - c. *Credence quality*, yaitu kualitas yang sukar dievaluasi pelanggan meskipun telah mengkonsumsi suatu jasa, misalnya kualitas operasi jantung.
2. *Fungsional quality*, yaitu komponen yang berkaitan dengan kualitas cara penyampaian suatu jasa.
3. *Corporate image*, yaitu profil, reputasi, citra umum, daya tarik khusus suatu perusahaan.

Menurut Garvin (dalam Lovelock, 1994 : 84) bahwa ada lima macam perspektif kualitas yang berkembang. Kelima macam perspektif inilah yang menjelaskan situasi yang berlainan, yang meliputi:

1. *Transcendental approach*: kualitas dipandang sebagai innate excellence, dimana kualitas dapat dirasakan atau diketahui, tetapi sulit didefenisikan dan dioperasionalisasikan.
2. *Product – based approach*; kualitas merupakan karakteristik atau atribut yang dapat dikuantitatifkan dan dapat diukur.
3. *User – based approach*; kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga produk yang paling memuaskan preferensi seseorang merupakan produk yang berkualitas paling tinggi.
4. *Manufacturing – based approach*; memperhatikan praktek-praktek perkerjasama dan pemanufakturan serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian/sama dengan persyaratan.
5. *Value – based approach*; memandang kualitas dari segi nilai dan harga dengan mempertimbangkan *trade-off* antar kinerja dan harga, kualitas didefenisikan *affordable excellence*.

Konsep tentang kualitas tersebut telah menjadi salah satu kajian dalam bidang manajemen, yaitu yang lebih dikenal dengan manajemen kualitas. Menurut Gasperzs (1997 : 6), manajemen kualitas berfokus pada perbaikan terus menerus untuk memenuhi kepuasan pelanggan. Dengan demikian menurut Gasperzs (1997 : 7) bahwa manajemen kualitas berorientasi pada proses yang mengintegrasikan semua sumber daya manusia, pemasok-pemasok (*supplier*), dan para pelanggan (*customer*), di lingkungan organisasi.

Sedangkan menurut Josepj M. Jurhan dalam Gasperzs (1997 : 7) bahwa manajemen kualitas sebagai suatu kumpulan aktivitas yang berkaitan dengan kualitas tertentu yang memiliki karakteristik:

1. Kualitas menjadi bagian dari setiap agenda manajemen atas
2. Sasaran kualitas dimasukkan dalam rencana bisnis

3. Jangkauan sasaran diturunkan dari *benchmarking*; fokus adalah pada pelanggan dan pada kesesuaian kompetisi; disana adalah sasaran untuk peningkatan kualitas tahunan.
4. Sasaran disebarakan ke tingkat yang mengambil tindakan.
5. Pelatihan dilaksanakan pada semua tingkat
6. Pengukuran ditetapkan seluruhnya
7. Manajer atas secara teratur meninjau kembali kemajuan dibandingkan dengan sasaran.
8. Penghargaan diberikan untuk *performance* terbaik
9. Sistem imbalan (*reward system*) diperbaiki.

Pemahaman akan adanya perbedaan pandangan terhadap kualitas sebagaimana diuraikan di atas, dapat bermanfaat dalam mengatasi konflik-konflik yang timbul diantara pimpinan dalam bagian yang berbeda. Cara yang terbaik bagi setiap penyelenggara jasa layanan adalah menggunakan perpaduan antara beberapa perspektif kualitas dan secara aktif menyesuaikan setiap saat dengan kondisi yang dihadapi.

### **2.2.2 Konsep Layanan**

*Service*/layanan pada dasarnya merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada dasarnya tidak berwujud (*intangible*) serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Kotler (dalam Tjiptono, 1996 : 6). Sedangkan Lovelock (1997:7) mengatakan bahwa *service* (layanan) merupakan produk yang tidak berwujud, berlangsung hanya sebentar dan dirasakan atau dialami.

Sebagai suatu produk, layanan mempunyai sifat yang menyebabkan berbeda dengan barang-barang yang lain. Menurut Martani (1995:) bahwa karakteristik dari layanan adalah:

1. Tidak berwujud (*intangible*)
2. Tidak dapat dipisah-pisahkan (*inseparability*)
3. Berubah-ubah/beragam (*variability*)
4. Tidak tahan lama (*perishability*)
5. Tidak ada kepemilikan (*unownership*)

Berdasarkan pemikiran tentang layanan tersebut, maka diketahui bahwa berbicara tentang layanan (*service*), maka ada dua pihak yang terlibat didalamnya, yaitu pelayan dan pelanggan. Dalam hal ini pelayan merupakan pihak yang menyediakan layanan bagi kebutuhan pelanggan. Konsep ini lebih identik dengan organisasi *private*, sebab dalam organisasi publik pengertian pelanggan masih jarang digunakan sebagai istilah pengganti masyarakat dalam hubungannya dengan pelayanan.

Menurut Albrecht (1996:45) bahwa yang dimaksud dengan kepemimpinan pelayan adalah kemampuan memimpin dengan fokus pelayanan, yaitu pelayanan kepada pelanggan, organisasi, dan kepada karyawan serta orang-orang yang melakukan pekerjaan untuk mencapai tujuan.

Seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat, maka tuntutan akan layanan tidak hanya terbatas kepada terpenuhinya kebutuhan pelanggan/masyarakat, tetapi bagaimana kualitas dari layanan tersebut dapat memuaskan pelanggan/masyarakat.

Berry, Bennet, Brown (1988 : 19) mengilustrasikan kualitas layanan kepada suatu perjalanan. Dalam perjalanan itu terdapat arah yang akan memperoleh pertumbuhan laba yang terdiri dari penghematan biaya dan *differentiation*. Untuk mencapai itu ditempuh dengan menerapkan pelayanan

prima. Setiap kesalahan akan menambah biaya dalam distribusi pelayanan. Oleh karena itu setiap kegiatan harus mengarah pada penyelamatan uang dan mengarahkan peningkatan produksi serta mengurangi biaya yang dapat merugikan pelanggan.

Kendati demikian tidak gampang membudayakan pelayanan terbaik, sebab banyak perusahaan yang gagal menerapkannya. Kesalahan terletak pada orientasi dari masing-masing perusahaan yang masih menganggap pelayanan prima sebagai tujuan, dimana perjalanan tidak akan berakhir. Kualitas pelayanan terus berkesinambungan, hari demi hari terus didorong menuju perbaikan dan disesuaikan dengan keadaan. Hal ini sejalan dengan salah satu prinsip dari *Total Quality Management*, yaitu *continous improvement quality* (Ibrahim, 1997:20)

Pelayanan kualitas tersebut tidak hanya berlangsung dalam organisasi privat, tetapi berlaku juga organisasi publik (pemerintah), dimana saat ini masyarakat telah mulai menuntut tidak hanya dari segi kuantitas pelayanan tetapi juga kualitas dari pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Di Indonesia, pada umumnya organisasi publik belum mendapatkan memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Hal ini menyebabkan masyarakat selalu kecewa dan frustrasi bila harus berurusan dengan intitusi pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan, tetapi masyarakat tidak punya pilihan lain untuk memperoleh jenis layanan tertentu yang dibutuhkan, sehingga dengan segala keterpaksaan harus berurusan dengan pemerintah untuk mendapatkan layanan yang dibutuhkan.

Pamudji (1994 : 21) mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa-jasa. Dalam hal ini Ndraha (1997 : 60) mengatakan bahwa produk-produk yang dibutuhkan oleh masyarakat berkisar pada barang (barang modal dan barang pakai) sampai pada jasa (jasa pasar dan jasa publik) dan layanan *civil*. Lebih lanjut Ndraha (1997 : 62) mengatakan bahwa yang dimaksud dengan jasa publik adalah produk yang menyangkut hajat hidup orang banyak yang dapat dijual beli, tetapi, proses, produk, harga, penjualan dan distribusinya dikendalikan oleh pemerintah. Sedangkan barang publik (*public goods*) menurut Stigitz (dalam Syahrir, 1986 : 4) mengemukakan terdapat dua elemen yang menjadi dasar dari setiap barang publik, yaitu: (1) tidak mungkin untuk menjatah (*ration*) barang-barang itu bagi individu; (2) bila itu bisa, amat sulit dan tak diinginkan untuk menjatah atau membagi-bagikan barang-barang tersebut.

Penyediaan kedua bentuk pelayanan tersebut, baik barang maupun jasa publik dilakukan oleh organisasi pemerintah, maupun organisasi bisnis melalui privatisasi, dimana pemerintah tetap mengontrol distribusi pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan Ndraha (1981 : 1) bahwa layanan publik dapat dijual (diprivatisasikan) di bawah kontrol pemerintah. Namun demikian keterlibatan pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik masih sangat dibutuhkan jika mekanisme pasar tidak dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat. Dalam hal ini Albrecht dan Zemke (dalam Simbolon, 1988 : 9) mengatakan bahwa ciri organisasi publik, yaitu: (1)

harus memiliki susunan strategi pelayanan yang baik; (2) orang-orang di level operasional yang memiliki orientasi yang baik tinggi kepada pelanggan; dan (3) sistem yang tidak menyulitkan para pelanggannya.

SESPANAS LAN seperti yang dikutip Sudarsono dkk (1998 : 10) mengemukakan bahwa dalam hubungan dengan pelayanan publik, maka terdapat 8 (delapan) variabel yang *inherm* didalamnya yaitu:

1. Pemerintah yang bertugas melayani;
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah;
3. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik;
4. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih;
5. *Resources* yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan;
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standard asas-asas pelayanan;
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat;
8. Perilaku yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, pejabat dan masyarakat, apakah masing-masing menjalankan fungsinya.

Pemerintah memang dibentuk untuk menciptakan ketertauran dan memberikan pelayanan bagi masyarakat, tetapi tidak semua unit pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat memberikan pelayanan dengan kualitas yang baik. Karena itu tidak mengherankan jika sampai saat ini masih banyak keluhan yang datang dari masyarakat sehubungan dengan pelayanan yang diberikan pemerintah. Dalam hubungan ini Davidow dan Uttal dalam Soerjono (1993 : 6) mengemukakan bahwa turunnya kualitas layanan masyarakat (*the service crisis*) antara lain disebabkan karena:

1. Manakala persediaan lebih sedikit dari pemerintah;
2. Manakala ada kegiatan pada satu unit tertentu saja;

3. Manakala ada sentralisasi pelayanan tanpa membuka kemungkinan desentralisasi pelayanan;
4. Manakala ada perbedaan pelayanan sekalipun telah didesentralisasikan;
5. Manakala tidak menyediakan pelayanan untuk masyarakat yang lebih mampu, sehingga yang lebih mampu tidak mau mempergunakan pelayanan yang tidak setara dengan kemampuannya;
6. Pelayanan masyarakat yang terlalu banyak ketentuannya sehingga prosedurnya kurang jelas, berbelit-belit dan melelahkan;
7. Pelayanan yang tidak ada petunjuk pelaksanaannya sehingga manakala didesentralisasikan kualitas dan keseragaman pelayanan tidak sama;
8. Pelayanan yang lebih baik tetapi membebankan biaya terlalu banyak kepada masyarakat sehingga menimbulkan dampak taut – mentaut yang negatif.

Turunnya kualitas pelayanan tersebut akan membawa dampak buruk pada citra organisasi publik tersebut, karena masyarakat yang menerima pelayanan paling tidak akan menyampaikan buruknya pelayanan tersebut kepada pihak lain dan ini tentunya akan membentuk pendapat umum (*publik opinion*) tentang organisasi publik tersebut. Oleh karena itu, untuk menjaga agar citra baik tetap melekat pada organisasi publik dalam pandangan masyarakat, maka perlu dilakukan perbaikan kualitas pelayanan. Gasperzs (1997 : 2) menyebutkan adanya beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam perbaikan kualitas jasa/layanan, yaitu:

1. Ketepatan waktu pelayanan
2. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan realibilitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan.
4. Tanggung jawab, yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan.
5. Kelengkapan, menyangkut ketersediaan sarana pendukung
6. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan.
7. Variasi model pelayanan, berkaitan dengan inovasi.



8. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan fleksibilitas (penanganan permintaan khusus).
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan, informasi.
10. Atribut, yaitu pendukung pelayanan lainnya, seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas music atau TV dan lain-lain.

Melalui berbagai langkah yang telah dikemukakan tersebut, diharapkan pemerintah sebagai institusi yang berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat meningkatkan kualitas layanan dan menghilangkan citra buruk yang selama ini melekat. Apalagi pemerintah sebagai organisasi publik mampu menerapkan berbagai dimensi yang berkaitan dengan kualitas pelayanan tersebut serta menjadikan kualitas pelayanan sebagai kebutuhan dan tujuan, maka bukan tidak mungkin akan tercipta suatu kualitas pelayanan yang benar-benar memuaskan bagi masyarakat yang pada akhirnya pemerintah akan mendapatkan dukungan secara legitimasi dari masyarakat.

### **2.2.3 Pelayanan Masyarakat**

Konsep pelayanan masyarakat sebetulnya bukan merupakan konsep yang baru dalam kajian ilmu pengetahuan, bahkan secara filosofis dapat dikatakan bahwa pemunculan ilmu administrasi Negara sebetulnya terkait erat dengan konsep pelayanan masyarakat atau dalam istilah lain dikenal dengan pelayanan umum. Munculnya ilmu pemerintahan sebagai cabang ilmu baru semakin memperkuat telaahan terhadap pelayanan masyarakat.

Nicholy Henry (1988 : 22) secara luas mengemukakan bagaimana administrasi dengan kepentingan umum. Dalam bahasan tersebut, Henry menyimpulkan bahwa tuntutan terhadap peran administration dalam pelayanan umum telah menjadi kajian yang sangat filosofis dan berumur panjang jauh sebelum Ilmu Administrasi Negara itu sendiri muncul dan berkembang. Secara simultan, ia memaparkan akar pemikiran-pemikiran pelayanan masyarakat yang sebetulnya telah termaktub dalam konsep-konsep pemikiran Hegel, Jhon Locke maupun lainnya. Dalam analisisnya, Henry mengemukakan konklusi, bahwa sesungguhnya pelayanan masyarakat merupakan jiwa dasar dari penyelenggaraan administrasi negara. Tanpa pelayanan masyarakat maka sebetulnya seseorang yang menyelenggarakan tugas-tugas Negara atau pemerintahan bukanlah penyelenggaraan pekerjaan Administrasi Negara.

Memberikan batasan apa yang dimaksud dengan pelayanan masyarakat tersebut memang agak rumit. Seperti yang dikemukakan Komorotomo (1992), bahwa begitu luasnya ruang lingkup jasa pelayanan masyarakat, sehingga sangat sulit menginventarisasinya. Pelayanan umum tersebut dapat menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perusahaan, kesejahteraan sosial gizi, listrik, kebutuhan pangan dan lain sebagainya. Secara umum dapatlah dimengerti bahwa pengertian pelayanan masyarakat adalah aktivitas aparatur pemerintah dalam tingkatan apapun dalam jabatan apapun untuk memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Apa yang menjadi objek

pelayanan tersebut sangat tergantung kepada jenis pekerjaan yang dikelola oleh aparatur.

Menurut Munir (1995 : 16), bahwa “Proses perubahan melalui aktivitas orang yang langsung dinamakan pelayanan”. Kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun sekelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Moenir (1995 : 41) bahwa, “hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan”.

Menurut Kotler (1994: 464) pelayanan itu diartikan sebagai berikut: “*a service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It's production may not be tied to physical product*”. Lebih lanjut Ndraha (dalam Djaenuri, 1997 : 14) memberikan batasan pengertian pelayanan sebagai berikut:

Pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal adanya bawaan (sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik dan hak invidual ... lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak berian inilah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat.

Dilihat dari sisi pemerintahan maka pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan hak

berian, yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Bagi pemerintah, masalah pelayanan menjadi sangat semakin menarik untuk diberikan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah, disamping fungsi pemberdayaan fungsi pemberdayaan dan pembangunan (Rasyid, 1997 : 48). Berkaitan dengan hal itu, maka pemerintah dapat dikatakan merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan tugas negara. Tugas pemerintah itu menurut Kaufman (1976 : 26) adalah untuk melayani dan mengatur (*regulatory*), masyarakat. Kaufman menyatakan:

Tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik. Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada kepuasan atau *power* yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Tindakan pemerintah yang berhubungan dengan pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara. Menurut Osborne dan Gaebler (1993 : 23), cara-cara tersebut antara lain:

1. Pemerintah lebih mengutamakan pelayanan, pengembangan, dan pengendalian (*customer – driven government*).
2. Pemerintah menumbuhkan volume persaingan sebagai suatu cara untuk meningkatkan pelajaran kepada masyarakat (*competitive government*).
3. Pemerintah berorientasi pada pasar (*marketd – oriented governmenti*)

Berkaitan dengan pengertian pelayanan umum tersebut di atas, dan dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintahan kecamatan yang bermuara pada tugas-tugas pemerintah umum. Maka derivative tugas-tugas pelayanan masyarakat oleh aparatur pemerintah kecamatan dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Pelayanan berkaitan dengan persoalan-persoalan kependudukan
2. Pelayanan yang berkaitan dengan persoalan-persoalan ketertiban keamanan
3. Pelayanan yang berkaitan dengan perizinan
4. Pelayanan yang berkaitan dengan kesejahteraan
5. Pelayanan yang berkaitan dengan pengawasan kegiatan masyarakat
6. Pelayanan yang berkaitan dengan pengembangan perekonomian
7. Pelayanan yang berkaitan dengan pembinaan politik
8. Pelayanan yang berkaitan dengan pembinaan sosial budaya
9. Pelayanan yang berkaitan dengan tugas pembantuan, seperti pelayanan pelaksanaan Haji atau yang lainnya.
10. Pelayanan yang berkaitan dengan surat menyurat bagi kepentingan warga dan sebagainya.

Jika diuraikan satu persatu sesuai dengan bidang tugasnya, maka jenis pelayanan masyarakat yang dikelola pemerintahan kecamatan sangat luas, karena pada dasarnya dalam diri pemerintahan kecamatan melekat fungsi-fungsi pemerintah yang merupakan cermin kegiatan negara. Pelayanan yang diberikan memang kebanyakan tidak bersifat teknis, tetapi lebih bersifat administrative-fungsional.

Pelayanan masyarakat sebagai aktivitas aparat kecamatan merupakan cermin perilakunya, secara filosofis seharusnya perilaku pelayanan aparatur pemerintah kecamatan dalam masyarakat tersebut mencerminkan tuntutan-tuntutan yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945, dimana aspek kedaulatan rakyat, pemetaan, keadilan, pengakuan terhadap hak-hak rakyat serta aspek ketuhanan (agama) tercermin di dalamnya. Dan secara teknis mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **2.2.4 Manfaat dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Masyarakat**

Mengingat arti pentingnya kualitas, banyak para pakar berpendapat bahwa manfaat dari menciptakan dan mempertahankan dan kualitas jauh lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan untuk meraihnya atau biaya akibat kualitas buruk. Bahkan kualitas jasa atau pelayanan yang unggul dewasa ini, dipandang sebagai sarana untuk meraih keunggulan dalam persaingan.

Sejalan dengan hal tersebut, Tjiptono (1996 : 54) mengemukakan bahwa “kualitas hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan, selanjutnya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan kualitas yang memuaskan”. Selanjutnya Tjiptono (1996 : 79) mengemukakan manfaat dari kualitas jasa/pelayanan yang unggul, yaitu:

1. Hubungan perusahaan dan para pelanggannya menjadi harmonis
2. Memberikan dasar yang baik bagi pembelian ulang.
3. Dapat mendorong terciptanya loyalitas pelanggan
4. Membentuk rekomendasi dari mulut ke mulut yang mengungkan bagi perusahaan.
5. Laba yang diperoleh dapat meningkat

Dalam kaitannya dengan fungsi pelayanan, lebih lanjut Albrecht dan Zemke (dalam Simbolon, 1998 : 9) menyebutkan ciri pelayanan organisasi publik, yaitu harus memiliki (1) susunan strategi pelayanan yang baik; (2) orang-orang dilevel operasional yang memiliki orientasi yang tinggi kepada pelanggan; (3) sistem yang tidak menyulitkan para pelanggannya.

Dalam kaitannya dengan pelayanan aparat pemerintah, Rasyid (1997 : 79) mengemukakan manfaat dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adil sebagai berikut:

Pelayanan publik yang efisien dan adil akan secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leaders*). Pada tingkat tertentu kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif.

Dengan demikian melalui pelayanan yang baik selain bermanfaat kepada masyarakat juga bermanfaat bagi citra aparat pemerintah itu sendiri. Mengingat semakin pentingnya kualitas pelayanan, maka organisasi publik perlu untuk melakukan peningkatan kualitas dari layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Menurut info PAN (1990 : 25) dikatakan bahwa:

Kualitas pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas dari sistem kemampuan kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan dalam mendorong, menumbuhkan serta memberikan pengayoman terhadap prakarsa dan pemenuhan kebutuhan pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat.

Dari berbagai faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan, faktor manusia dan sistem merupakan faktor yang sangat menentukan hal ini dinyatakan oleh Thoha (1995 : 181) bahwa “kualitas pelayanan kepada masyarakat sangat tergantung pada individual aktor dan sistem yang dipakai.

Dengan demikian, untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan ke dalam khususnya terhadap perilaku para birokrasi merupakan hal yang perlu dilakukan karena dapat menumbuhkan rasa kepedulian aparat terhadap masyarakat yang dilayani.

### **2.2.5 Peran Pemerintah dalam Pelayanan Masyarakat**

Keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan masyarakat berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat Negara. Hal ini diungkapkan oleh Prawirohardjo (1993 : 8) dengan mengatakan bahwa:

Semenjak dilaksanakannya cita-cita negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap interaksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, secara berangsur-berangsur, fungsi awal dari pemerintahan yang bersifat represif (polisi dan peradilan) kemudian bertambah dengan fungsi lainnya yang bersifat melayani.

Disadari atau tidak, setiap warga selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintah, sehingga keberadaannya menjadi suatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Pelayanan birokrasi akan menyentuh ke berbagai segi kehidupan masyarakat, demikian luasnya cakupan pelayanan masyarakat yang harus dilaksanakan pemerintah maka mau tidak mau pemerintah harus berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan layanan publik.

Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah modern saat ini terkait erat dengan tujuan dibentuknya pemerintah, seperti yang dikemukakan oleh Rasyid (1997 : 11) bahwa:

Tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri,



tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

Lebih lanjut Rasyid (1997 : 48) mengemukakan bahwa pelayanan pada hakekatnya adalah “salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintahan, disamping fungsi pemberdayaan dan pembangunan. Keberhasilan seseorang dalam menjalankan misi pemerintahan dapat dilihat dari kemampuannya mengemban tiga fungsi tersebut. Berkaitan dengan hal itu, maka pemerintah dapat dikatakan merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan tugas negara “Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan Negara” (Ndraha, 1990 : 1)

Tugas negara atau pemerintah tercermin dalam struktur serta proses pelaksanaan kegiatan yang tekanannya pada kegiatan organisasi yaitu untuk mencapai tujuan dan dikerjakan oleh beberapa orang dengan pembagian tugas tertentu. Tugas mengorganisasi pekerjaan ini dilakukan dalam birokrasi. Menurut Parson (dalam Supriatna, 1996 : 58) megatakan bahwa “birokrasi adalah instrumen yang terbaik untuk dapat mencapai tujuan negara kesejahteraan yaitu dengan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat”.

Pertanyaan-pertanyaan etis kemudian muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian pemerintah terhadap kebutuhan masyarakat. Untuk memperoleh pelayanan yang paling sederhana saja, masyarakat selalu dihadapkan pada berbagai kesulitan yang sengaja dibuat-buat. Pemandangan

tentang pelayanan yang tidak memuaskan ini dapat dilihat hampir disemua instansi pemerintah. Dalam kaitan ini Kumorotomo (1996 : 129) mengatakan:

Rutinitas tugas-tugas pelayanan yang berlebihan kepada pertanggungjawaban formal telah mengakibatkan adanya prosedur yang kaku dan lamban. Para pegawai tidak lagi merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja tetapi justru lebih sering menolak adanya perubahan. Etos kerja yang cenderung mempertahankan "*status quo*" ini telah menimbulkan persepsi masyarakat bahwa berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit, makan waktu dan menyebalkan. Yang lebih parah prosedur yang berbelit itu acap kali ditunggangi oleh kepentingan pribadi dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk kepentingan pribadi maupun kelompok.

Apabila dicermati, kelambanan pelayanan birokrasi tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan ditingkat bawah, faktor lain yang juga mempengaruhi belum baiknya kualitas pelayanan antara lain adalah prinsip dari organisasi pemerintah yang berorientasi kepada pelaksanaan dan pertanggungjawaban formal saja, tanpa mempertimbangkan aspek kualitas. Gaya manajemen yang berorientasi kepada pelaksanaan dan pertanggungjawaban formal menimbulkan rasa takut akan melakukan kekeliruan dalam melaksanakan tugas sehingga berpengaruh terhadap kreativitas pegawai, karena terkadang keadaan yang ada dilapangan berbeda dengan peraturan yang dibuat.

Birokrasi pemerintah pada tingkat tertentu harus menjadikan semangat melayani kepentingan masyarakat sebagai dasar dari motivasi mereka bekerja di bidang pemerintahan, serta memiliki komitmen pengabdian dan pelayanan untuk memberikan yang terbaik kepada masyarakat.

Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, terkait dengan upaya melindungi dan pemenuhan kebutuhan hidup atas produk-produk tertentu. Menurut Ndraha (1997 : 60) produk-produk yang dibutuhkan masyarakat adalah “berkisar pada barang (barang modal dan barang pakai) sampai pada jasa (jasa pasar dan jasa publik) dan layanan *civil*”, dimaksudkan untuk melindungi dan memenuhi kepentingan masyarakat. Hal ini sejalan dengan konsep Ilmu Pemerintahan Modern (dalam Kybernan No.3, 1998 : 6) yang menyatakan bahwa:

Ilmu pemerintahan modern adalah ilmu yang mempelajari bagaimana struktur puncak unit kerja publik/pemerintahan (eksekutif) bekerja dalam rangka memenuhi (memproduksi, mentransfer, mendistribusikan) sebagai shareholder dan consumer, akan jasa publik dan layanan *civil*, dalam hubungan pemerintahan. Berbeda dengan jasa publik yang dapat dijual-beli dan diprivatisasikan, maka layanan *civil* dimonopoli oleh pemerintahan.

Lebih lanjut dalam Kybernan (1998 : 1) dikemukakan bahwa:

Layanan *civil* tidak dijual beli, dimonopoli oleh badan-badan publik (pemerintah, Negara) dan tidak boleh diprivatisasikan (diswastakan), sedangkan layanan publik dapat dijual-beli dibawah *control legislative*. Setiap badan publik berfungsi memproduksi dan mendistribusikan layanan *civil* pada saat diperlukan.

Dengan demikian penyediaan dan penanganan jasa publik dapat diprivatisasikan, tetapi layanan *civil* tidak, produksi dan distribusinya dimonopoli pemerintah. Justru karena itu pula, consumerisme terhadap pengelolaan layanan *civil* semakin ketat. Penyediaan jasa publik dan layanan *civil* menjadi tanggung jawab pemerintah. Pemerintah tidak boleh menolak untuk menyelesaikan suatu urusan atau tuntutan warga masyarakat sedini

mungkin secara manusia. Lembaga-lembaga civil societies, sovereign (legislative) dan consumerism berwenang mengontrol (mengoreksi, mereformasi) pemerintah, selain dapat dilakukan pemerintah, pelayanan publik juga dapat dilakukan oleh badan-badan swasta dengan pengaturan dan pengawasan oleh pemerintah. Inilah yang oleh Osborne dan Gabler (1993 : 29) disebut sebagai “pemerintah katalis yakni pemerintah yang lebih banyak mengarahkan ketimbang melaksanakan”. Namun demikian keterlibatan pemerintah dalam memberikan pelayanan tetap masih diperlukan, selain karena menyangkut hidup orang banyak, sektor swasta juga belum sepenuhnya dapat memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat.

Dewasa ini kualitas layanan publik yang diberikan oleh pemerintah merupakan salah satu aspek yang mendapat banyak sorotan dari masyarakat. Dari hasil penelitian Ulbert Silalahi (dalam Zulkarnaen, 1996 : 55) terungkap bahwa:

Pelayanan yang diberikan oleh aparatur Negara masih berada dalam peringkat present and accounted, artinya organisasi atau pegawai menyadari dan mengetahui kedudukan mereka untuk membelikan pelayanan yang berkualitas, namun untuk usaha ke arah yang sampai pada kualitas pelayanan belum serius untuk dilaksanakan.

Berkaitan dengan hal tersebut, Hidayat dan Sucherly (1956 : 87) mengemukakan bahwa:

Pada umumnya organisasi pemerintah sering menghadapi tiga masalah yang meliputi kurang efektif, kurang efisien dan mutu pelayanan yang kurang. Budaya yang berorientasi kepada pencapaian target merupakan salah satu ciri dari organisasi birokrasi. Ciri lainnya yakni adanya budaya peran artinya semua pekerjaan dilakukan secara rutin, teratur dan

sistematik. Selain itu, kekuatan dan kewenangan yang disalurkan melalui peraturan dan prosedur. Kombinasi budaya yang berorientasi kepada target dan peran tersebut membentuk suatu sikap pandang yang mengacu kegiatan (activity) dan pertanggungjawaban (accountability). Kelemahan dari kedua sikap tersebut adalah bahwa aspek hasil dan aspek mutu pelayanan kurang mendapatkan porsi sesuai.

Berdasarkan pendapat itu, terungkap bahwa sikap pandang praktek manajemen yang kurang mengacu kepada hasil, serta budaya yang pencapaian target telah menjadi faktor penyebab rendahnya mutu pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Untuk mengatasi hal itu, sikap pandang yang terlalu berorientasi kepada kegiatan dan pertanggungjawaban perlu dikombinasikan dengan orientasi kepada mutu pelayanan yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

### **2.2.6 Dimensi Kualitas Layanan Publik**

Dilihat dari sisi pemerintahan maka pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan pemberian yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Bagi pemerintah, masalah pelayanan menjadi semakin menarik untuk dibicarakan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi hakiki pemerintah disamping fungsi pemberdayaan dan pembangunan (Rasyid, 1997 : 48).

Menurut klasifikasi lapangan usaha Indonesia (Hidayat dan Sucherly, 1986 : 86) “sektor pemerintah termasuk dalam sektor jasa”. Pengalaman melakukan pengukuran terhadap kualitas jasa atau pelayanan menunjukkan adanya kesulitan terutama dalam mengukur produk jasa yang dihasilkan. Hal ini

dikarenakan keluaran sektor pemerintah yang berupa jasa pelayanan terhadap masyarakat banyak jenis dan ragamnya, sehingga sulit dikuantifikasikan serta dinilai dengan harga.

Demikian pula dengan penilaian terhadap kualitas jasa dan pelayanan publik, umumnya lebih kompleks dan sulit dilakukan dibandingkan dengan menilai kualitas produk barang. Namun meskipun sulit diukur, bukan berarti kualitas jasa atau pelayanan publik tersebut tidak dapat diukur. Saat ini kriteria-kriteria pokok penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan secara umum telah banyak diteliti dan diungkapkan oleh lembaga penelitian maupun oleh pakar.

Pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui pegawainya, walaupun tidak bertujuan untuk mencari keuntungan namun tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Para pegawai haruslah menyadari posisi dan peran mereka sebagai pelayan publik. Bila dimata masyarakat kesan yang muncul tidaklah demikian, berarti pelayanan yang diterima selama ini bukanlah produk pelayanan sepenuh hati, melainkan pelayanan yang hanya didasari oleh kewajiban sebagai abdi negara. Berkaitan dengan itu, dalam info PAN No.8 (1992 : 3) dikemukakan bahwa pelayanan yang baik kepada masyarakat ditentukan oleh dua faktor utama, yaitu:

1. Adanya "*sense of public*" yaitu kesadaran (untuk memberikan layanan) umum atau publik, yang dilandasi oleh rasa pengabdian yang mendalam.
2. Kemampuan dan keterampilan manajerial

Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai, karena pegawai tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang berkualitas, pegawai yang tidak cukup terlatih, produktivitas rendah dan perilaku pegawai yang kurang responsive. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat secara konsisten.

Kebanyakan para ahli dalam mendefinisikan kualitas pelayanan selalu menggabungkan antara proses dengan out put, padahal ada perbedaan antara pelayanan dengan layanan. Menurut Ndraha (1997) pelayanan merupakan proses, sedangkan layanan merupakan out put. Sedangkan layanan hanya mencakup *out put* dan *out come-nya* saja. Oleh karena adanya perbedaan tersebut, maka dalam penelitian ini hanya menjadi kajian adalah layanan saja.

Menurut Parasuraman dan kawan-kawan (dalam Tjiptono, 1999 : 70) ada lima dimensi pokok dalam menilai kualitas jasa atau layanan, yaitu:

1. *Tangibles*; tercermin pada fasilitas fisik, peralatan, personil dan bahan komunikasi.
2. *Reliability*: kemampuan memenuhi pelayanan yang dijanjikan secara terpercaya, tepat.
3. *Responsiveness*: kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan pelayanan yang tepat.
4. *Assurance*; pengetahuan dari para pegawai dan kemampuan mereka untuk menerima kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Empathy*, perhatian individual diberikan oleh perusahaan kepada para pelanggan.

Lebih lanjut menurut Kotler (1994 : 561) terdapat lima determinan kualitas pelayanan yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Keterandalan (*reliability*), kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya
2. Kresponsifan (*responsiveness*), kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan
3. Keyalinan (*confidence*), pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau *assurance*.
4. Empati (*emphaty*), syarat untuk peduli, memberi perhatian pribadi bagi pelanggan
5. Berwujud (*tangible*), penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel dan media komunikasi.

Osborne dan Gaebler (1996) dalam membicarakan tentang memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi, menyebutkan bahwa kualitas layanan masyarakat sebenarnya hanya ditentukan oleh pelanggan, karena itu ia memasukkan unsur *cheaper* (semakin murah), *better* (mutu semakin baik) dan *faster* (dapat diperoleh secara mudah saat dibutuhkan) sebagai kualitas dari layanan. Selanjutnya Ndraha (1997) menambahkan dua unsur lagi yang berkaitan dengan kualitas layanan publik, yaitu adil (*equitable*) dan tersedia ketika diperlukan (*just in time*). Sementara itu masih berkaitan dengan kualitas layanan ini Lukman (2000 : 10) mengatakan bahwa:

Kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih murah, lebih baik, cepat, tepat, akurat, ramah, sesuai dengan harapan pelanggan. Kualitas pelayanan juga dapat diartikan sebagai kegaitan pelayanan yang diberikan kepada seorang atau orang lain, organisasi pemerintah/swasta (sosial, politik, LSM, dll) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kualitas pelayanan sektor publik adalah pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar pelayanan dan azas-azas pelayanan publik/pelanggan.

Dengan berdasarkan kepada berbagai pendapat yang telah dikemukakan itu, maka dapat ditarik satu pengertian bahwa kualitas dari layanan khususnya



layanan publik hanya dapat ditentukan oleh pelanggan yang dalam hal ini adalah masyarakat. Dan dimensi untuk mengukur kualitas layanan publik yang diberikan oleh pemerintah dalam penelitian ini adalah: kecepatan dan ketepatan, semakin murah, tersedia ketika diperlukan serta adil.

### **2.3 Perilaku Aparat**

Dalam hubungan pemerintahan terkandung maka adanya yang memerintah dan yang diperintah. yang memerintah disebut dengan pemerintah, sedangkan yang diperintah adalah rakyat, tetapi dalam perkembangan belakangan ini sebutan hubungan pemerintah dan rakyat ini telah berubah menjadi pelayan dan yang dilayani. Seiring dengan ini telah berubah menjadi pelayan dan yang dilayani. Seiring dengan bergantinya sebutan pemerintah menjadi pelayan masyarakat menimbulkan konsekwensi bagi pemerintah untuk lebih meningkatkan kualitas pelayanannya. Sementara itu masyarakat sebagai pihak yang dilayani semakin mengerti akan hak-haknya untuk memperoleh pelayanan dari pemerintah pada berbagai tingkatan aktivitas kehidupannya. Di lain pihak pemerintah mempunyai kewajiban untuk memenuhi dan melindungi berbagai kepentingan masyarakat dalam bentuk pelayanan, baik layanan sipil maupun layanan publik.

Untuk mewujudkan suatu tingkat pelayanan yang terbaik mau tidak mau pemerintah harus memperbaiki semua aspek yang berkaitan dengan pelayanan itu sendiri, salah satunya adalah dengan meningkatkan mutu aparat pelayan

masyarakat. Salah satu hal penting yang selalu menjadi perhatian masyarakat pada saat dilayani adalah perilaku dari aparat pemerintah. Perilaku aparat ini menjadi begitu penting karena sebagian besar masyarakat masih mempertimbangkan aspek perilaku ini dalam menentukan tingkat kepuasannya terhadap suatu layanan.

### **2.3.1 Pengertian Perilaku**

Telaah perilaku dalam manajemen pemerintahan, sebenarnya merupakan pendekatan yang cukup aktual, yang baru muncul sekitar tahun 1950-an atau setelah perang dunia kedua. Meskipun sesungguhnya reaksi terhadap perilaku seseorang dalam berbagai struktur organisasi telah muncul semenjak awal abad ke-20 sebagai tanggapan terhadap ketimpangan, konflik dan persoalan-persoalan yang muncul dalam interaksi orang-orang pada setiap lapisan organisasi, baik organisasi publik maupun organisasi privat. Konflik antar bangsa, ras, pimpinan dan karyawan, antara pemerintah dengan yang diperintah, yang banyak muncul pada awal abad ke-20 yang telah menggiring pemahaman masyarakat dan para ahli, bahwa masalah-masalah tersebut tidak dapat hanya ditanggulangi dengan kemampuan ilmu dan teknis saja, tetapi lebih dari pada itu, pemecahannya harus dicari secara mendasar ke dalam struktur sosial di dalam masyarakat.

Pemecahannya itu menuntut kemampuan untuk memahami bahwa manusia adalah makhluk sosial yang begitu kompleks yang dapat menimbulkan

beragam masalah. Dalam kajian tersebut penggalian makna dan telaahan tentang perilaku merupakan elemen yang penting dalam menelaah tentang manusia.

Kesadaran akan pentingnya pengkajian ini dikemukakan oleh Mayo dalam Paul Hersey (1996 : 1) bahwa:

Konsekuensi bagi masyarakat yang tidak dapat menyeimbangkan antara kepentingan teknis dengan kemampuan sosial adalah bencana, karena kegagalan ini berakibat tidak terjaminnya kerja sama dan pemahaman antar sesama yang merupakan sumber dari ketimpangan dan konflik dari semua lapisan organisasi yang ada.

Pendapat ini dapat diartikan sebagai penegasan akan pentingnya pemahaman tentang manusia dalam sistem sosial, dimana perilaku merupakan bagian utama dari kajiannya.

Banyak para ahli yang memberikan batasan mengenai perilaku, namun demikian perilaku manusia pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan aktivitas. Menurut Ndraha (1997 : 33) bahwa:

Perilaku (*behavior*) adalah operasionalisasi dan aktualisasi sikap seseorang atau suatu kelompok dalam atau terhadap suatu (situasi dan kondisi) lingkungan (masyarakat, alam, teknologi, atau organisasi) sementara sikap adalah operasionalisasi dan aktualisasi pendirian.

Selanjutnya Ndraha (1997 : 33) mengatakan bahwa:

Dalam ilmu jiwa perilaku didefinisikan sebagai kegiatan organisasi yang dapat diamati oleh organisasi lain atau oleh berbagai instrument penelitian. Yang termasuk dalam perilaku ialah laporan verbal mengenai pengalaman subyektif dan disadari.

Selanjutnya Ndraha (1997 : 34) mengatakan: “Nilai perilaku dapat diibaratkan sebagai *software*. Supaya perilaku dapat diamati, dihayati dan

diaktualisasikan, ia harus direkam. Melalui rekaman itu ia diperagakan, ia meraga, ia beraga.

Pendapat lain dikemukakan oleh Winardi (1992 : 140) yang mengatakan bahwa:

Perilaku pada dasarnya berorientasi pada tujuan. Dengan perkataan lain, perilaku kita umumnya dimotivasi oleh suatu keinginan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Tujuan spesifik tersebut tidak selalu diketahui secara sadar oleh individu yang bersangkutan.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Hersey (1995 : 15) bahwa perilaku pada dasarnya berorientasi tujuan. Dengan demikian dapat ditarik suatu pengertian bahwa perilaku pada umumnya memiliki keterikatan yang sangat erat dengan tujuan yang ingin dicapai oleh seseorang atau kelompok baik secara sadar atau tanpa disadari. Dorongan yang memotivasi perilaku yang nyata dalam kadar tertentu berada pada alam bawah sadar.

Sigmund Freud orang pertama yang menyadari pentingnya motivasi bawah sadar. Freud percaya bahwa orang tidak selamanya menyadari hal-hal yang diinginkannya, oleh karena itu kebanyakan perilaku dipengaruhi oleh motif atau kebutuhan bawah sadar. Struktur motivasi demikian digambarkan oleh Freud sebagai sebuah struktur gunung es. Satuan perilaku yang utama adalah aktivitas, artinya semua perilaku merupakan suatu rangkaian aktivitas. Logikanya, untuk memberikan pemahaman terhadap perilaku seseorang, harus diikuti setiap aktivitasnya secara simultan, karena setiap aktivitas akan berkorelasi dengan aktivitas lainnya, meskipun tidak berstruktur. Hal ini seperti

yang dikemukakan oleh Ndraha (1989 : 63) bahwa, “laku yang rasional disebut aktivitas, dan aktivitas mempengaruhi baik produktivitas maupun kualitas hidup manusia yang bersangkutan”. Aktivitas pelayanan inilah yang menjadi kajian perilaku aparat dalam penelitian ini.

Lebih lanjut Hese (1986 : 16) mengatakan, untuk memperkirakan perilaku yang tercermin dari aktivitas-aktivitas, perlu diketahui motif atau kebutuhan seseorang yang menimbulkan sesuatu aktivitas pada saat tertentu. Motif menurut Hersey (1985 : 16) adalah ikhwal “mengapanya” perilaku. Motif merupakan dasar pembentukan motivasi seseorang untuk berperilaku. Motif adakalanya diartikan sebagai kebutuhan, keinginan, dorongan, ataupun gerak hati dalam diri seseorang. Menurut esensinya, motif merupakan dorongan utama aktivitas yang merupakan satuan terkecil dari perilaku.

Adapun tujuan berada di luar diri seseorang, yang adakalanya diacu sebagai “harapan” atau imbalan ke arah mana motif digerakkan (Hersey, 1986 : 4). Tujuan ini sering disebut intensif oleh para psikolog, tetapi juga dapat berupa imbalan non material, seperti pujian atau kekuasaan yang sama pentingnya dalam mendorong timbulnya perilaku, sedangkan aktivitas tindakan yang dilakukan seseorang untuk meraih tujuan yang didasarkan pada motif.

Menurut Davis (1996 : 5), “Perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi”. Perilaku organisasi adalah sarana manusia bagi keuntungan manusia. Perilaku organisasi dapat diterapkan secara luas dalam perilaku orang-

orang disemua jenis organisasi, seperti bisnis, pemerintahan, sekolah, dan organisasi jasa. Apapun organisasi itu, ada kebutuhan untuk memahami perilaku manusia, karena perilaku manusia dalam organisasi agakna tidak dapat diperkirakan seperti yang kita ketahui sekarang. Perilaku itu tidak dapat diduga karena timbul dari kebutuhan dan system nilai yang terkandung dalam diri manusia.

Lebih lanjut Ndraha (1997 : 34) mengatakan bahwa:

Studi tentang perilaku organisasi bermaksud mengidentifikasi cara pembentukan perilaku berorganiasi (*organized behavior*) yaitu perilaku yang berdasarkan kesadaran akan hak dan kewajiban, kebebasan atau kewenangan dan tanggung jawab, baik pribadi maupun kelompok di dalam masyarakat.

Dengan demikian, perilaku pada dasarnya terbentuk setelah melewati keseluruhan dari aktivitas, yaitu unsur kepentingan, kebutuhan, motivasi dan sikap yang potensial dapat menjelaskan perilaku tertentu. Oleh karena itu, kepentingan seseorang melandasi perilakunya atau dengan kata lain perilaku seseorang itu banyak dipengaruhi oleh kepentingannya. Kendatipun demikian, patut disadari bahwa perilaku seseorang tidak saja dipengaruhi oleh faktor kepentingan internal, namun juga dipengaruhi oleh faktor eksternal yang merupakan respon spontan terhadap kondisi tertentu. Dalam kaitan ini Ndraha (1997 : 36) mengatakan bahwa:

Ada juga perilaku yang terjadi tidak karena pentingnya disadari dan juga terjadi sebagai respon terhadap lingkungan, melainkan terjadi begitu saja atau ikut-ikutan, terhanyut bersama-sama dengan lingkungannya. Selanjutnya terhadap perilaku yang dibuat (direkayasa) dari luar terhadap barang-barang terutama komoditas sehingga ia terlihat berperilaku.

Perilaku suatu komoditas, adalah daya tariknya.... Sudah barang tentu, kedua perilaku yang disebut belakangan bersifat ekstrinsik.

Dengan demikian, pada prinsipnya perilaku manusia tampak dalam berbagai dimensi, jika aktivitasnya secara individu maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku individu. Sebaliknya jika seseorang tampil dan berada dalam kelompok, maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku kelompok. Jika seseorang hidup dalam lingkungan sosial kemasyarakatan, maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku sosial. Jika seseorang warga organisasi, maka perilaku yang diperagakan adalah perilaku organisasi. Perilaku adalah fase peragaan terakhir atau akibat dari suatu siklus aktivitas pemenuhan kebutuhan, kepentingan, motivasi dan sikap tertentu.

### **2.3.2 Dimensi Perilaku Aparat**

Seiring dengan bergulirnya era reformasi muncul berbagai tuntutan dari masyarakat terhadap pemerintah, salah satunya adalah perlunya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), hal pokok yang menjadi tuntutan adalah ditingkatkannya pelayanan publik baik dari segi kuantitas dan kualitasnya. Hal tersebut akan dapat menjadi kenyataan bila adanya perilaku aparat yang benar-benar memiliki komitmen melaksanakan tugas dengan baik sesuai dengan aturan yang berlaku dan melaksanakan tugas demi kepentingan masyarakat umum.

Sehubungan dengan penelitian ini, maka sebagai dimensi dari variabel perilaku aparat tentang perilaku adalah (1) kesopanan, (2) kepedulian, dan (3) kedisiplinan, yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

### **2.3.2.1 Kesopanan**

Dalam memberikan layanan yang memuaskan, haruslah dilakukan dengan sopan, tutur kata yang bersahabat, mudah dimengerti dan adanya petunjuk bagi orang yang dilayani. Hakikatnya kesopanan itu demikian sudah menjadi norma dalam masyarakat dalam bentuk sopan-santun dan penghormatan kepada yang lain. Moenir (1998 : 198) menyebutkan bahwa:

Kesopanan dalam tingkah laku pelayanan tidak terbatas pada tindak tanduk saja, melainkan juga dengan tegur sapa dan tutur kata, mendapatkan pelayanan yang wajar, mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang. Seorang tamu akan merasa puas apabila ditegur lebih dahulu oleh petugas yang menanyakan kepentingan atau keperluannya, kemudian diberi petunjuk apa yang harus ia lakukan.

Sebagai pegawai negeri yang memberikan pelayanan kepada masyarakat, nilai kesopanan tidak saja dipandang sebagai nilai perilaku aparat tetapi juga sebagai nilai perilaku organisasi dan nilai sosial masyarakat. Siagian (1994 : 98) mengatakan bahwa:

Dalam suatu masyarakat yang beradab, sikap sopan merupakan bagian tatakrama sosial, karena itu harus menumbuhkan dan memelihara sikap sopan dikalangan pegawai negeri, terutama pegawai yang berhubungan langsung dengan masyarakat.

Selanjutnya, Siagian (1994 : 108) mengatakan bahwa:

Bagian seorang pegawai pelayanan publik, tidak ada tempat untuk tidak sopan dalam interaksi seseorang pejabat atau pegawai dengan pihak lain,



baik dalam sesama aparatur maupun dengan para warga masyarakat, akan tetapi dalam kenyataannya selalu ada pejabat atau pegawai yang karena orientasi yang pada kekuasaan, adakalanya bertindak tidak atau kurang sopan, untuk tidak menyatakan kasar yang salah satu bentuknya adalah penggunaan kata-kata yang menyinggung perasaan orang lain.

Dengan berpedoman pada beberapa pendapat tersebut di atas, diambil indikator dari sub variabel kesopanan, yaitu: (1) tidak menyinggung perasaan orang lain, (2) keramahtamahan, (3) sikap dan perlakuan yang wajar (4) perlakuan yang jujur dan terus terang.

### **2.3.2.2 Kepedulian**

Pada hakekatnya pelayanan publik (aparatur pemerintah) memberikan perhatian dan pemenuhan kepada keinginan masyarakat yang dilayani. Apapun yang diberikan aparat yang tujuannya untuk mempercepat dan guna memenuhi kepentingan masyarakat adalah wujud kepedulian aparat pemerintah kepada masyarakat yang dilayani. Dvorin dan Simon (2000 : 79) menjelaskan bahwa “kepedulian birokrasi bukanlah kepedulian seperti lazimnya yang mewakili bisnis itu sendiri. Kepedulian birokrasi adalah kepentingan masyarakat dapat dilayani dengan baik”.

Dalam makna pelayanan yang didasarkan kepada kepedulian kepada masyarakat, Siagian (1994 : 102) menyebutkan sebagai berikut:

Sikap tak acuh merupakan salah satu akibat orientasi kekuasaan yang dianut para anggota suatu birokrasi. Orientasi yang demikian sering menjelma dalam bentuk yang menonjolkan pandangan bahwa dialah yang dibutuhkan orang lain. Misalnya membiarkan orang yang membutuhkan pelayanan menunggu atau mengulur waktu penyelesaian pemberian

pelayanan atau bahkan menyuruh orang tersebut kembali pada waktu yang lain, pada hal pelayanan dapat diberikan pada waktu itu.

Menjadi sangat penting bagi pemerintah untuk menyerap berbagai kepentingan masyarakat, mulai dari kelas bawah sampai atas, dengan berbagai macam kepentingan. Artinya kepedulian pemerintah terhadap masyarakat dan segala perubahan lingkungan harus diwujudkan oleh pemerintah dalam bentuk kepedulian. Adapun indikator untuk mengukur sub variabel kepedulian sesuai dengan penelitian ini adalah (1) tanggap terhadap keinginan masyarakat, (2) memberikan kenyamanan dalam pelayanan, (3) peka terhadap perubahan lingkungan.

#### **2.3.2.2.1 Kedisiplinan**

Dalam organisasi pemerintahan, pelayanan yang diberikan kepada masyarakat juga dipengaruhi oleh kedisiplinan aparat pemerintah yang memberikan pelayanan. Disiplin tersebut dapat dilihat dalam bentuk penyelesaian tugas secara cepat dan tepat sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Menurut Hordon S. Watkins (dalam Moenir, 1998 : 94) yang mengatakan bahwa “disiplin adalah suatu kondisi atau sikap yang ada pada semua anggota organisasi yang tunduk pada peraturan organisasi”. Dalam ensiklopedia administrasi (Westra, 1997 : 96) memberikan rumusan disiplin yaitu “sebagai suatu tertib dimana orang-orang yang bergabung dalam suatu organisasi tunduk pada peraturan-peraturan yang telah ada dengan senang hati”. Bila kata disiplin sebagai sifat, dirubah ke dalam kata kerja maka menjadi

“berdisiplin” memberi makna: menaati, mematuhi tata tertib. Sedangkan bila dijadikan bentuk aktif, akan menjadi “mendisiplinkan” maka memberi makna: membuat berdisiplin, mengusahakan agar supaya menaati, mematuhi tata tertib.

Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 129) memberikan pengertian disiplin kerja yang lebih difokuskan pada disiplin kerja pegawai yaitu dua macam bentuk disiplin kerja yaitu: “disiplin preventif dan disiplin korektif”. Lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:

Disiplin preventif adalah suatu upaya untuk menggerakkan pegawai mengikuti dan mematuhi pedoman kerja, aturan-aturan yang telah mengikuti dan mematuhi pedoman kerja, aturan-aturan yang telah digariskan oleh organisasi. Disiplin preventif merupakan suatu sistem yang berhubungan dengan kebutuhan kerja untuk semua bagian sistem yang ada dalam organisasi. Jika sistem organisasi baik, maka diharapkan akan lebih mudah menegakkan disiplin kerja. Dan disiplin kerja korektif adalah suatu upaya untuk menggerakkan pegawai dalam menyatukan suatu aturan dan mengarahkan untuk tetap mematuhi peraturan sesuai dengan pedoman yang berlaku pada perusahaan.

Disiplin tidak semata-mata untuk menerapkan aturan kaku yang ditetapkan dan disepakati, tetapi adalah suatu yang diperlukan guna mendukung keteraturan organisasi untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini Anwar (2000 :131) menyebutkan disiplin yang ditetapkan bertujuan untuk:

1. Disiplin kerja harus dapat diterima dan dipahami oleh semua pegawai
2. Disiplin bukanlah suatu hukuman, tetapi merupakan pembentukan perilaku.
3. Disiplin ditujukan untuk perubahan perilaku yang lebih baik
4. Disiplin pegawai bertujuan agar pegawai bertanggung jawab terhadap perbuatannya.

Dalam konsep disiplin ini, Siagian (1994 : 102) mengemukakan sebagai berikut:

Mematuhi disiplin organisasi, merupakan salah satu persyaratan yang mutlak ditaati oleh semua aparatur pemerintah. Kepatuhan pada disiplin organisasi menyangkut berbagai segi seperti ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kehadiran tepat waktu ditempat tugas, kepatuhan kepada atasan, bekerja berdasarkan kultur organisasi yang disepakati bersama, menjunjung tinggi etos kerja dan tidak berperilaku negatif.

Sedangkan Winardi (1998 : 194) menyebutkan bahwa “disiplin terkandung dalam penerimaan ketentuan-ketentuan tentang kelakuan tersebut secara sukarela, dalam hal mentaati standar-standar serta peraturan-peraturan yang ditetapkan untuk kepentingan semua pihak”.

Dengan demikian, disiplin itu adalah suatu bentuk ketaatan kepada aturan-aturan baik aturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sehubungan dengan kepentingan penelitian ini maka yang menjadi indikator kedisiplinan adalah (1) tepat waktu, (2) ketaatan dan patuh terhadap instruksi/perintah atasan, (3) bekerja berdasarkan aturan yang berlaku.