

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep pelayanan publik

2.1.1. Pelayanan Publik

Ndraha (2000:58) menjelaskan bahwa :” pelayanan publik adalah hal yang menyangkut kepentingan masyarakat umum”. Ndraha (2000:60) lebih lanjut membedakan antara wujud layanan dengan jasa, yaitu:

Jasa adalah produk yang ditawarkan oleh *provider* dan konsumen harus menyesuaikan diri dengan tawaran itu. Sedangkan layanan adalah produk yang disediakan oleh *provider*; *provider* harus menyesuaikan diri dengan kondisi atau tuntutan konsumen. Yang dimaksud dengan layanan dalam hubungan ini adalah layanan sebagai produk.

Sunarto (1994:54) mengatakan bahwa: “ pelayanan secara singkat dapat diartikan sebagai upaya membantu atau memberi manfaat kepada masyarakat melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan oleh mereka”.

Sunarto (1994:55) lebih lanjut menyatakan bahwa:”dilihat dari penggunaan jasa, pelayanan umum dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu: *pertama*, pelayanan umum yang khusus diberikan kepada individu tertentu, dan *kedua*, pelayanan umum yang diberikan kepada kelompok masyarakat baik sebagian maupun keseluruhan”.

Berkaitan dengan pelayanan umum, maka Aparatur pemerintah harus mampu menempatkan posisinya sebagai abdi masyarakat, untuk itu yang perlu mendapat perhatian adalah sikap dan perilaku birokrat yang selama ini

cenderung sebagai penguasa yang harus dilayani. Savas (1987: 125) mengemukakan bahwa:

Masyarakat awam menilai kinerja sektor publik belum baik, lamban, reaktif, birokratis, kurang memuaskan dan kurang efisien bila dibandingkan dengan sektor swasta. Hal ini dikarenakan masalah kepemilikan, biaya transaksi (tidak bersungguh-sungguh untuk meminimalkan biaya transaksi), dinamika politik pasar, tidak adanya insentif dan tidak adanya kompetisi.

Kalau kita mengacu pada pendapat Savas di atas, pelayanan umum lebih tepat kalau dilakukan oleh masyarakat bukan oleh pemerintah. Peran dan fungsi pemerintah lebih tepat kalau difokuskan pada aspek pembinaan atau pengendalian dan bukan sebagai pelaksana kegiatan pelayanan umum. Namun melihat situasi dan kondisi bangsa Indonesia saat ini, tentunya pendapat Savas tersebut belum seluruhnya dapat dilaksanakan. Pemerintah dalam banyak hal nampaknya masih terus melaksanakan fungsi pelayanan umum itu sendiri, dan reformasi tentunya keterlibatan masyarakat dalam kegiatan pelayanan umum diperkirakan akan semakin meningkat.

Dipihak lain, Djaenuri (200: 16) mengatakan bahwa “fungsi pelayanan masyarakat adalah fungsi yang dilakukan oleh pemerintah dalam melayani masyarakat”. Selanjutnya, Thoha (1995: 4) mengatakan bahwa:

Tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat, tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, Sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kepada keputusan atau *powae* yang melekat pada posisi jabatan Aparatur.

Konsep pelayanan umum juga dikemukakan oleh Saefullah (1999: 5) adalah :

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau secara sah menjadi interaksi antara yang memberi pelayanan dengan yang diberi pelayanan. Pemerintah sebagian lembaga Aparatur mempunyai Fungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan masyarakat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pemerintah mempunyai unit memperoleh pelayanan dari pemerintah.

Mengenai kata publik dalam pelayanan publik itu sendiri oleh Ndraha (2000:58) lebih lanjut mengatakan bahwa: “kata publik berasal dari *pulic*, berarti masyarakat secara keseluruhan. Sejalan dengan itu Nasution (1990:94) mengartikan kata publik sebagai “kumpulan orang-orang yang sama minat dan berkepentingan (*interest*) terhadap sesuatu *issue*”.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa “publik dalam penyelenggaraan publik, tidak lain adalah pelayanan umum. Dalam hubungannya pemerintah, kata umum merupakan singkatan dari sebutan “masyarakat umum”.

2.1.2. Fungsi Pelayanan Publik

Fungsi pemerintah dalam pelayanan sangat komprehensif. Leach & Davis memisahkan dalam tiga fungsi, yaitu : Setiap fungsi dilakukan dengan tujuan. Pertama *public protection functions*, merupakan pelayanan yang terkait dengan kebutuhan melindungi masyarakat, dalam bentuk pertolongan kepada masyarakat bila terjadi kebakaran, perlindungan yang dilakukan oleh Polisi, menjaga kesehatan masyarakat, dan membuat standar produksi untuk menjaga keamanan bagi masyarakat. Di Indonesia pelayanan kepolisian dilakukan oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah hanya melakukan pelayanan untuk ketertiban kota yang dilakukan oleh polisi pamong praja serta pelayanan pemadam kebakaran. Kedua, *Strategic infrastructure functions* merupakan pelayanan yang diberikan pemerintah yang berkaitan dengan kebutuhan infrastruktur.

Pelayanan yang diberikan dalam bentuk pelayanan transportasi, pembuangan sampah, pelayanan air bersih, dan pelayanan yang menyangkut peningkatan ekonomi. Keiga, *personal and local environmental function* adalah pelayanan untuk memenuhi kebutuhan individu dalam suatu masyarakat, dalam bentuk pelayanan sosial, lingkungan yang bersifat lokal, pengumpulan sampah, pendidikan, kesehatan, dan pertamanan.

Dalam prakteknya pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, yang dilihat dari jenis produk layanan yang diberikan maka pelayanan publik dapat diklasifikasikan dalam 4 jenis yaitu:

- a. Pelayanan Administrasi yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik;
- b. Pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk / jenis barang yang digunakan oleh publik;
- c. Pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik;
- d. Pelayanan regulatif yaitu pelayanan melalui penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan maupun kebijakan publik yang mengatur sendi-sendi kehidupan masyarakat.

2.1.3. Kualitas Pelayanan Publik

Seiring dengan kemajuan dan perkembangan suatu masyarakat, maka tuntutan masyarakat maka tuntutan masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang berkualitas semakin tinggi. Organisasi publik dituntut kemampuan untuk

meningkatkan produktivitas dan profibilitas dalam kerangka peningkatan kualitas pelayanan.

Menurut Goetsch dan Davis (Tjiptojo, 1999: 51) kualitas diartikan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Sedangkan Gaspersz (1997: 5) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok berikut:

1. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan tidak atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu;
2. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan dan kerusakan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Salusu (1998: 469) yang mengemukakan bahwa “kualitas adalah penyesuaian terhadap persyaratan, yaitu persyaratan dari klien atau konsumen “. Sedangkan Triguno (1997: 76) yang mengartikan kualitas sebagai berikut :

Kualitas sebagai standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/ lembaga/ organsasi 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 atau persyaratan pelanggan / masyarakat.

Untuk dapat menilai kualitas pelayanan, maka diperlukan suatu standar pelayanan. Dengan adanya standar pelayanan, ukuran baik dan buruknya pelayanan menjadi jelas. Sebaliknya, tanpa adanya standar, maka penilaian akan sangat subyektif bergantung dari sudut pandang orang yang menilai.

Kiranya yang perlu diperhatikan dalam penentuan standar pelayanan adalah aspirasi dari masyarakat. Hal ini penting karena kualitas sesuatu pelayanan pada akhirnya akan ditentukan oleh tingkat kepuasan masyarakat atau konsumen atau disebut juga pelanggan.

Dari uraian tersebut, jasa bahwa standar memegang peranan penting, baik bagi pegawai yang memberikan pelayanan umum maupun bagi pihak-pihak yang dilayani. Sunarno (1994; 56) menyatakan bahwa:

Bagi pegawai, peranan standar pelayanan adalah: *pertama*, sebagai tolak ukur kinerja, dan kedua, merupakan instrumen bagi upaya perbaikan kualitas pelayanan umum. Sebaliknya bagi masyarakat, dengan adanya standar mereka menjadi jelas apa yang menjadi hak-hak dan kewajiban dan sekaligus ada kepastian tentang prosedur dan lamanya waktu yang diperlukan mengurus jasa pelayanan.

Disamping adanya standar pelayanan, aspek lain yang perlu digunakan sebagai upaya peningkatan pelayanan umum adalah melalui sistem pengendalian yang mampu secara efektif memantau efektivitas dan efisien pelayanan umum yang diberikan oleh Aparatur pemerintah. Dalam hubungannya dengan pelayanan umum, sistem pengendalian yang kiranya cocok untuk dapat menciptakan kualitas pelayanan adalah pengendalian yang melibatkan masyarakat atau pengawasan masyarakat dan sistem pengendalian manajerial atau pengawasan melekat.

Pengawasan masyarakat sebagai sistem pengendalian sangat bermanfaat sebagai masukan bagi pengembalian keputusan dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan umum. Masukan-masukan dari masyarakat berfungsi sebagai umpan balik bagi masyarakat akan jauh lebih obyektif dibandingkan dengan umpan balik dari sumber yang lain, karena masyarakat secara langsung mempunyai kepentingan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan Aparatur pemerintah,

Untuk itu masyarakat harus diberikan kesempatan dan peluang yang seluas-luasnya untuk menyalurkan aspirasi baik berupa saran maupun kritik atas pelayanan yang diberikan dan dapat disalurkan melalui media massa ataupun kotak saran yang disediakan oleh instansi/lembaga yang bersangkutan.

Dalam hubungan dengan pengendalian manajerial, peranan pimpinan sangat signifikan. Pimpinan dapat meningkatkan kualitas pelayanan umum melalui upaya peningkatan pengawasan melekat (WASKAT). Menurut Sunarno (1994: 56) mengatakan bahwa:

Peningkatan waskat dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu: *pertama*, peningkatan etos kerja pegawai melalui program “budaya kerja”, *kedua*, melalui perbaikan sarana Waskat yang ada. Saran Waskat cukup strategis untuk memantau aktivitas pelayanan umum antara lain struktur organisasi, rencana kerja, dan prosedur kerja.

Dalam konteks kinerja Aparatur pelayanan publik di Indonesia, pemerintah melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 menyatakan bahwa suatu pelayanan publik harus mempunyai asas-asas sebagai berikut:

- a. Transparansi; bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan, dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- b. Akuntabilitas; dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Kondisional; sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang dengan prinsip efisiensi dan efektivitas;

- d. Partisipatif; mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat;
- e. Kesamaan hak; tidak deskriptif dalam arti tidak membedakan suku, rasa, agama, golongan, gender, dan status ekonomi;
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban; pemberi dan penerima layanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing.

Asas-asas tersebut ditujukan agar masyarakat sebagai penerima jasa layanan publik memperoleh kepuasan sebagaimana yang mereka inginkan. Untuk itu pemerintah, melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : Kep/25/M.Pan/2/2004 tentang pedoman umum Indeks Keputusan masyarakat, menentukan 14 belas unsur / kriteria dalam rangka pengukuran kepuasan masyarakat atas layanan jasa diberikan. Adapun keempat belas unsur tersebut adalah sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan pada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. Persyaratan pelayanan, yaitu pelayanan teknis dan administratif yang dibutuhkan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanan;
3. Kejelasan petugas yang memberikan pelayanan, yaitu keberadaan dan kapasitas petugas yang memberikan pelayanan (nama jabatan, serta kewenangan dan tanggung jawabnya);

4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas yang memberi pelayanan terutama terhadap konsisten waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan / status masyarakat yang dilayani;
9. Kesopanan dan keramahan petugas; yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah secara saling menghargai;
10. Kewajiban biaya pelayanan, yaitu keterangan masyarakat terhadap saudara biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah dibayarkan;
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;

13. Kenyamanan Lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjadinya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Dari beberapa uraian ini, dapat dilihat bahwa pada dasarnya, pemerintah sendiri telah berupaya untuk dapat meningkatkan layanan masyarakat yang selama ini menjadi *trade mark* pemerintah. Apa yang dilakukan pemerintah pun sejalan dengan pendekatan teoritis, Namun demikian, atau pendekatan-pendekatan tersebut, pendekatan teoritis dan kebijakan tidak akan berjalan efektif apabila tidak didukung oleh aspek-aspek yang lain, terutama kinerja Aparatur pemberi layanan.

2.1.4. Faktor-Faktor yang Mendukung Kualitas Pelayanan

1. Organisasi

Dwijowijoto (2001: 50) menjelaskan bahwa:

Masyarakat modern adalah masyarakat yang telah berubah dari masyarakat paguyuban menjadi masyarakat organisasi masyarakat pengembangan kompetensi dan keunggulannya untuk bersaing dengan organisasi lain di dalam negara dan anatar negara dan pada akhirnya kompetisi antar negara didalam negara, yaitu organisasi publik, organisasi bisnis dan organisasi nirlaba.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah membentuk organisasi yang termasuk dalam kategori organisasi publik, baik dipusat maupun di daerah. Organisasi ini diharapkan dapat memberikan pelayanan

yang terbaik kepada masyarakat dan mengadakan inovasi serta perubahan-perubahan karena yang lebih baik dan bersifat fleksibel.

Organisasi selalu menghadapi metamorfosa seperti metamorfosanya ulat menjadi kupu-kupu. Artinya hanya ada dua pilihan bagi organisasi, yaitu berubah atau mati. Namun pilihan untuk berubah merupakan pilihan yang tepat, sebagai organisasi yang fleksibilitasnya tidak tinggi, tidak akan mungkin akan bertahan hidup kecuali mereka mengubah atau menstrukturkan kembali organisasinya.

Wasistiono (2001: 87) mengungkapkan bahwa "organisasi pada dasarnya adalah wadah sekaligus sistem kerja sama orang-orang untuk mencapai tujuan". Kemudian, di era otonomi daerah sekarang, organisasi pemerintah daerah lebih mengedepankan aspek pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Organisasi pemerintah daerah itu sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 pasal 60, dikemukakan bahwa pembentukan perangkat daerah didasarkan pada kebutuhan daerah. Hal ini dipertegas dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang menyatakan bahwa bentuk dan susunan perangkat daerah berdasarkan pada pertimbangan:

1. Kewenangan pemerintah yang dimiliki;
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah;
3. kemampuan keuangan daerah;
4. ketersediaan sumber daya Aparatur;
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/ atau pihak ketiga.

Wasistiono (2001: 89) lebih lanjut menjelaskan bahwa:

Dengan kewenangan, maka pemerintah daerah dapat melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Penataan kelembagaan yang diperlukan untuk menjalankan kewenangan yang dimiliki;
2. Pengisian organisasi dengan orang-orang yang memiliki kompetensi untuk menjalankan kewenangan secara bertanggung jawab;

3. Menyusun anggaran untuk menjalankan kewenangan;
4. Menggali pendapatan asli daerah yang sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya;
5. Pemberian pelayanan prima kepada masyarakat.

Selanjutnya, diketahui bahwa organisasi yang berhasil adalah organisasi yang lebih dahulu menguasai cara baru dan mengantisipasi berbagai hambatan serta melakukan sesuatu secara berbeda (Sedarmayanti,199;16). Untuk itu, organisasi harus memiliki sudut pandang yang jelas mengenai sasaran yang jelas mengenai sasaran dan tujuan yang akan hendak dicapai. Menurut Dwijowijoto(2001:50-51) dijelaskan bahwa:

Hanya manajemen yang memungkinkan organisasi membentuk dirinya sebagai “organisasi” (bukan hanya sekedar “gerombolan orang-orang”) dan kemudian mengkreasikan nilai yang memberikan manfaat kepada masyarakat. Pendekatan manajemen dimulai dengan menyusun visi, disusul misi, strategi dan aksi pembangunan. Visi adalah arah kemana strategi kita pergi. Misi adalah alasan keberadaan kita sebagai bangsa. Strategi adalah cara untuk mencapai tujuan.

Pendapat lain mengenai visi diungkapkan oleh Gaperzs (1997: 10) yang menjelaskan bahwa visi organisasi adalah:

Suatu keadaan sempurna atau ideal yang diinginkan di masa yang akan datang, meskipun tidak akan pernah tercapai tetapi orang-orang dalam organisasi itu tidak akan berhenti untuk mencapainya (selalu berusaha mencapai visi). Ditambah pula bahwa suatu visi organisasi yang berhasil harus memberdayakan orang-orang, dimana pemberdayaan merupakan kombinasi dari motivasi untuk bertindak, wewenga untuk melaksanakan pekerjaan, dan dilaksanakannya pekerjaan.

Sejalan dengan pendapat diatas, McNeil (Lukman,1999:159) menyatakan bahwa: “visi merupakan gambaran nalar kita tentang masa depan yang perlu diwujudkan, area baru bagi kiprah kita, atau wujud baru bagi organisasi kita”.

Ditambahkan pula oleh Lukman (1999: 159-160) yang menjelaskan bahwa:

Visi sangat berbeda dengan tujuan atau sasaran. Visi selalu sangat sulit diwujudkan secara menyeluruh, namun memberi keleluasan kepada kita untuk merancang sendiri cara-cara dalam mewujudkannya. Sekali misi telah diciptakan, berarti tujuan-baik jangka panjang maupun jangka pendek harus diwujudkan menjadi kenyataan.

Selanjutnya, menurut Covey (1999: 119) yang menjelaskan bahwa “visi merupakan pengejawantahan yang terbaik dari imajinasi kreatif dan merupakan motivasi utama dari tindakan manusia”. Penjabaran visi atau organisasi kemudian dituangkan kedalam misi organisasi. Menurut Winardi dan Nisjar (1997:17) mengemukakan bahwa “misi adalah sebuah deskripsi alasan bagi eksistensi sesuatu organisasi yang mencerminkan tujuan fundamentalnya. Ditambahkan pula bahwa misi merupakan prinsip yang mengarahkan, yang merangsang proses perumusan strategi”.

Sejalan dengan itu, Kotler (Salusu, 1998: 121) yang menjelaskan misi adalah pernyataan organisasi yang diekspresikan dalam produk dan pelayanan yang ditawarkan, kebutuhan yang dapat ditanggulangi, kelompok masyarakat yang dilayani, nilai-nilai yang diperoleh, serta aspirasi dan cita di masa depan. Lebih lanjut, Salusu (1998: 123) menjelaskan bahwa misi tidak sama dengan cita-cita karena cita-cita bersifat umum dan sering abstrak, dan sulit untuk direalisasikan, tetapi merupakan titik tolak untuk merumuskan misi:

Lebih lanjut Sedarmayanti(1999: 18) mengatakan bahwa:

Misi akan berpengaruh terhadap kedudukan strategi dalam menjalankan aspek manajemen, kedudukan strategi tersebut terdiri dari nilai, tujuan lingkungan dan sumber daya. Disamping itu, untuk memenuhi kebutuhan dan permintaan berbagai pihak, maka struktur, proses, dan perilaku organisasi juga perlu disesuaikan perkembangan masyarakat yang dilayani.

Pendapat lain yang diungkapkan oleh Osborne dan Gaebler (1996: 127) dimana pemerintah dituntut untuk mengenali penggeseran dan organisasi yang berorientasi peraturan ke orientasi misi. Hal ini merupakan strategi yang bermuara pada kinerja organisasi pemerintah yang selalu diarahkan pada misi yang berhak dicapai dengan mengatasi berbagai keterbatasan dalam peraturan maupun dalam dana yang tersedia. Oleh karena itu, setiap organisasi hendaknya memiliki:

1. misi yang jelas sehingga semua pegawai dapat mengetahuinya;
2. misi tersebut hendaknya mudah dicapai;
3. misi tersebut sedapat mungkin didukung oleh kebijaksanaan organisasi.

2. Pendekatan kesisteman

Kenneth (Kumorotomo dan Margono, 2001: 8) menjelaskan teori sistem sebagai berikut:

Setiap unsur pembentuk organisasi (bagian yang tampak dari fisik maupun hal-hal yang mungkin bersifat abstrak atau konseptual seperti misi, pekerjaan, kegiatan, kelompok informal dan lainnya) adalah penting dan harus mendapat perhatian yang utuh supaya manajer dapat bertindak lebih efektif.

Pendapat lain dikemukakan oleh Robbins (1994: 11) yang menjelaskan bahwa:

Adanya kesepakatan yang luas diantara para teoritikus organisasi bahwa perspektif sistem menawarkan pandangan penting. Mengenai cara kerja sebuah organisasi. Pendekatan sebuah sistem dapat membantu Anda untuk mengkonseptualkan dengan lebih baik tentang apa saja yang sebenarnya dikerjakan organisasi. Kemudian dijelaskan bahwa sistem adalah kumpulan dari bagian-bagian yang saling berhubungan dan saling bergantung yang diatur sedemikian rupa sehingga menghasilkan suatu kesatuan.

Lebih lanjut, Gibson, et.al (1996: 41) menjelaskan teori sistem adalah pendekatan dalam menganalisis perilaku organisasi yang menekankan pada mempertahankan elemen-elemen dasar masukan proses-keluaran dan mengadaptasi terhadap lingkungan yang lebih luas menopang organisasi. Winardi (1987: 30) yang menyatakan bahwa pula sebuah sistem terdiri dari sejumlah komponen (subsistem-subsistem) yang berkaitan satu sama lain dengan cara tertentu serta bersifat teratur bersama-sama ingin mencapai sasaran yang ditetapkan sebelumnya.

Pendapat lain diungkapkan oleh Lembaga Standarisasi Amerika (America National Standards Institute Inc) (Sedarmayanti, 1999: 29) yang mendefinisikan sistem adalah serangkaian metode, prosedur, atau teknik yang disatukan oleh interaksi yang teratur sehingga membentuk suatu kesatuan yang terpadu.

3. Struktur Organisasi

Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pula interaksi yang akan diikutkan. Struktur organisasi mempunyai tiga komponen yakni : *pertama* kompleksitas, mempertimbangkan tingkat diferensi yang ada dalam organisasi. *Kedua*, Formalisasi, tingkat sejauh mana sebuah organisasi menyadarkan dirinya kepada peraturan dan prosedur mengatur perilaku dari para pegawainya. *Ketiga*, sentralisasi, mempertimbangkan dimana letak dari pusat pengambilan keputusan.

Sejalan dengan pendapat diatas, Siagian (2001: 234) menjelaskan bahwa “struktur organisasi dimaksudkan untuk mempermudah jalannya koordinasi antara berbagai satuan kerja yang terdapat didalamnya dan sebagai alat untuk mengawasi

atau mengendalikan tindakan para anggotanya”. Lebih lanjut, Gitosudarmo dan Sudita (2000:240) yang menjelaskan bahwa pembentuk organisasi menghadapi dua hal pokok, yaitu :

Pertama, deferensiasi atau pembagian tugas diantara anggota organisasi, dan kedua, integrasi atau koordinasi atas apa yang telah dilakukan dalam pengertian tugas tersebut. Oleh karenanya bidang struktur organisasi membahas bagaimana organisasi membagi tugas diantara anggota organisasi dan menghasilkan koordinasi diantara tugas-tugas tersebut. Lima keputusan desain diperlukan untuk menciptakan struktur organisasi, yaitu : pembagian tugas, departementalisasi, tenaga pengendalian, delegasi wewenang dan mekanisme koordinasi.

Lebih lanjut menurut Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996:9) yang menyatakan bahwa “struktur organisasi adalah pola formal mengelompokkan orang dan pekerjaan”. Struktur acapkali digambarkan melalui bagan organisasi.

4. Proses Organisasi

Pemahaman dan pembahasan mengenai proses organisasi berpijak pada aktivitas organisasi yang dilakukan secara teratur. Menurut Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1996:9) menyatakan bahwa “proses adalah aktivitas sumber kehidupan dalam struktur organisasi. Proses yang umum meliputi komunikasi, pengambilan keputusan, sosialisasi dan pengembangan karier”. Lebih lanjut Gibson, et.al (1996:20-21) menjelaskan bahwa :

Kelangsungan hidup organisasi tergantung dari kemampuan manajemen menerima, meneruskan dan bertindak atas informasi. Proses komunikasi ini menghubungkan organisasi dengan lingkungan, demikian juga sebagai bagiannya. Mutu pengambilan keputusan di suatu organisasi tergantung atas pemilihan sasaran yang tepat dan mengidentifikasi cara untuk mencapainya. Sedangkan sosialisasi merupakan proses dimana anggota dapat mempelajari nilai-nilai cultural, norma, keyakinan dan perilaku yang diminta sehingga memungkinkan mereka memberikan kontribusi efektif, serta mengembangkan karir merupakan aktivitas yang mempengaruhi kinerja organisasi dan individu. Individu memasuki organisasi untuk bekerja dan meraih sasaran karier.

5. Prilaku Organisasi

Prilaku pada hakikatnya terkait dengan individu yang memerankannya. Prilaku antara individu tidak dapat digeneralisasi karena aspek-aspek yang mempengaruhi individu untuk berperilaku selalu berbeda-beda. Menurut Ndraha (1999:63-64) yang mengemukakan bahwa :

Supaya prilaku dapat diamati dan direkam, ia harus beraga, artinya suatu prilaku menghadirkan dirinya atau dihadirkan melalui suatu raga (peragaan). Hubungan prilaku dengan raga merupakan sebuah siklus dan bisa berlangsung berulang-ulang. Melalui perulangan itu terbentuk pola prilaku didalam masyarakat.

Selanjutnya, menurut Ndraha (1999:65) yang mengungkapkan bahwa prilaku adalah operasional 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.

6. Sumber Daya Manusia

Apabila kita mencermati arus globalisasi yang sedang berlangsung sekarang ini, dapat dilihat jelas bahwa arus informasi, teknologi, modal, barang dan jasa yang mengalir makin deras dan kurang hambatannya, hal ini membuat roda-roda ekonomi bisa berputar lebih cepat. Pasar yang semula terkotak-kotak, menjadi luas dengan terbukanya tirai-tirai pelindung antara unit-unit ekonomi yang lebih kecil. Gejala ini merupakan tantangan bagi bangsa Indonesia. Kuncinya adalah kemampuan bersaing, salah satu jalannya tidak lain adalah meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) dengan daya serap teknologi yang lebih tinggi'.

Sumber daya manusia merupakan sumber daya yang paling penting bagi organisasi. Hal ini disebabkan oleh dua alasan : “*pertama*, sumber daya manusia mempengaruhi efisiensi dan efektivitas organisasi, *kedua*, sumber daya manusia juga merupakan pengeluaran pokok organisasi (perusahaan) dalam menjalankan bisnis. (Simamora, 1995:1-2).

Jadi, manusia dalam organisasi merupakan titik sentral yang sekaligus sebagai subjek dan objek dalam organisasi tersebut. Siagian (1997:6) mengatakan:

Betapapun besarnya kemampuan seseorang untuk mengumpulkan dana untuk dijadikan modal, tidak akan terjadi “nilai tambah” modal tersebut apabila tidak digunakan oleh manusia untuk menghasilkan barang atau jasa untuk dijual kepada pihak konsumen yang membutuhkannya. Tegasnya, betapapun besarnya modal yang dipupuk, ia tetap merupakan benda mati dan hanya mempunyai makna apabila digunakan dan dikelola manusia.

Mengacu pada pendapat diatas, maka dapat diketahui bahwa manusia itu mempunyai : (1) kemampuan yang tersimpan (potensi) untuk mengembangkan dirinya, (2) pengetahuan dan keterampilan untuk mengadakan perubahan agar sesuatu mempunyai nilai tambah. Dengan demikian potensi manusia itu tidak dapat ditentukan batas-batasnya, tetapi kemampuan, pengetahuan, keterampilan yang dimiliki seseorang dapat diukur menurut ketentuan sesuatu pekerjaan yang diembannya. Itulah sebabnya manusia dalam suatu organisasi dikelompokkan kedalam bagian-bagian atau unit-unit untuk lebih memudahkan mengelola, mengatur atau yang disebut dengan manajemen sumber daya manusia.

Menurut Mondy dan Noe (Marwansyah dan Mukaram, 2000 : 4) yang mendefinisikan manajemen sumber daya manusia sebagai “pendayagunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi”.

Pendapat lain mengenai pemberdayaan dikemukakan oleh Stewart (1998:23) menjelaskan bahwa :

Siapakah dalam kebanyakan organisasi yang paling dekat dengan pelanggan ? para manajer atau staf mereka ? jawabannya jelas staf yang sehari-harinya berhubungan dengan pelanggan”. Namun, organisasi itu tidak sungguh-sungguh menghormati staf mereka sebagai orang-orang yang dewasa yang mampu berfikir dan berfungsi penuh, atau tidak mempercayai mereka untuk mengambil tindakan diluar perangkat ukuran yang amat membatasi. Hal ini disebabkan para manajer takut kehilangan kendali mereka atas staf, anggaran, proyek dan standar. Gagasan tentang pemberdayaan membuat mereka cemas karena mengira bahwa pemberdayaan akan mengakibatkan hilangnya segala pengendalian yang telah direncanakan dengan baik.

2.2. Kepuasan Konsumen / Masyarakat

Sasaran akhir pelayanan adalah kepuasan. Kepuasan masyarakat atau konsumen atau disebut juga sebagai pelanggan sangat tergantung pada harapan mereka dan kenyataan kualitas pelayanan yang diterima. Masalah kepuasan tidak dapat diukur dengan pasti, karena setiap individu didalam masyarakat sangat berbeda satu dengan lainnya terhadap pelayanan yang diterimanya.

Kepuasan konsumen terhadap kualitas pelayanan akan tercapai bila jasa pelayanan yang dirasakan konsumen sama dengan harapan konsumen. Selanjutnya, Supranto (1997:2) mengemukakan bahwa “pelanggan harus dipuaskan, sebab kalau mereka tidak puas akan menjadi pelanggan para pesaing”.

Lebih lanjut, Lukman (1999:132) mendefinisikan kepuasan sebagai tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan,

dibandingkan dengan harapannya. Karena itu, kepuasan adalah fungsi perbedaan antara kinerja yang dirasakan dengan harapan pelanggan. Hal yang sama juga diungkapkan Tjiptono (1997:125) yang menjelaskan bahwa “kepuasan pelanggan dapat tercapai apabila kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan terpenuhi”.

Kepuasan pelanggan dalam organisasi Pemerintahan merupakan suatu tantangan yang perlu dijawab dengan serius. Bagi seorang Aparatur pemerintahan dalam memberikan pelayanan harus dapat memahami bahwa masyarakat sebagai konsumen ataupun pelanggan ingin mendapatkan kepuasan melalui kualitas pelayanan yang diterima. Hal ini akan berdampak luas pada tingkat loyalitas, kepercayaan dan dukungan masyarakat kepada Pemerintah akan semakin tinggi.

Kantoro dan Lukman (1999:26) menjelaskan beberapa dimensi dalam kepuasan pelanggan antara lain :

1. Ketepatan waktu pelayanan. Hal-hal yang perlu diperhatikan disini berkaitan dengan waktu tunggu dan waktu proses;
2. Akurasi pelayanan. Berkaitan dengan realibilitas pelayanan dan bebas dari kesalahan-kesalahan;
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
4. Tanggung jawab. Berkaitan dengan penerimaan pesanan dan penanganan keluhan dari pelanggan eksternal;
5. Kelengkapan. Menyangkut lingkup pelayanan dan ketersediaan sarana pendukung serta pelayanan komplementer lainnya;
6. Kemudahan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan banyaknya *outlet*, banyaknya petugas yang melayani, seperti kasir, staf administrasi, banyaknya fasilitas pendukung dan lain-lain ;
7. Kenyamanan mendapatkan pelayanan. Berkaitan dengan lokasi, ruang dan tempat pelayanan, kemudahan menjangkau, tempat parkir kendaraan, ketersediaan informasi, petunjuk-petunjuk dan bentuk lain;
8. Atribut pendukung pelayanan lainnya, seperti lingkungan.

2.3. Administrasi Kependudukan

2.3.1. Pengertian Administrasi

Istilah administrasi berasal dari bahasa Yunani (Latin) yaitu “*ad*” dan “*ministrate*”. Dalam bahasa Inggris disebut “*administration*” yang berarti “to serve” yang artinya melayani atau mengabdikan. Jadi secara etimologi berarti melayani dengan baik dan sempurna. Sedangkan Dimock dan Dimock (1986:19) dalam bukunya *Public Administration* diterjemahkan dalam perkataan bahasa Inggris “*administer*” adalah kombinasi kata bahasa Latin *ad+ministrate*, yang berarti “*to serve*”, melayani.

The Liang Gie (1998:5) memberikan definisi bahwa administrasi adalah segenap rangkaian penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Siagian (1994:3) mengemukakan bahwa “administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka dapat terlihat bahwa dalam administrasi mempunyai unsur-unsur :

1. adanya dua orang atau lebih;
2. adanya tujuan yang akan dicapai;
3. adanya tugas yang harus dilaksanakan dan ;
4. adanya peralatan dan perlengkapan untuk melaksanakan tugas-tugas orang itu.

Selain pengertian diatas, penulis juga mengutip pengertian yang dikemukakan oleh Musanef (1996:1) yang memberikan defenisi administrasi dalam dua arti, yaitu : *pertama*, administrasi dalam arti sempit dan *kedua*, administrasi dalam arti luas.

Administrasi dalam arti sempit adalah tata usaha (*office work*) yaitu segenap kegiatan tulis menulis yang meliputi menerima, mencatat, mengolah, menggandakan, mengirimkan surat-menyurat, menghimpun, menyelenggarakan kearsipan dan dokumentasi, meletakkan sistem kerja, mengadakan standarisasi bentuk-bentuk formulir dan ukuran kertas dan menjaga kerjasama diantara anggota organisasi. Sedangkan administrasi dalam arti luas adalah kegiatan kelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien dengan menggunakan segala saran yang dibutuhkan agar dapat dicapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, Suradinata (1996:1) mengutip pendapat Dimock dan Dimock, menjelaskan bahwa :

Secara etimologis pengertian administrasi mengandung arti, untuk melayani secara intensif sesuai dengan fungsi dan kewenangan untuk mencapai tujuan administrasi juga, jauh lebih luas dari kata-kata tata usaha, kearsipan, surat-menyurat, agenda, ekspedisi. Kata-kata tersebut menunjukkan pengertian dalam arti sempit yang dipengaruhi dari bahasa Belanda "*administratie*" dalam lingkup tertentu. Sedangkan, *administratie* dalam arti luas yang sekarang dikembangkan di Belanda sudah tidak lagi pada lingkup tertentu, dalam arti sempit melainkan keseluruhan proses kegiatan dalam rangka mencapai tujuan.

Berdasarkan uraian diatas, maka terlihat adanya suatu perbedaan antara pengertian administrasi dalam arti sempit dan pengertian dalam arti luas. Pengertian administrasi dalam arti sempit hanya menggambarkan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan saja. Kegiatan tersebut mulai dari menerima, mencatat sampai dengan menjaga keharmonisan antara anggota organisasi. Sedangkan pengertian dalam arti luas menekankan pada adanya unsur dua orang manusia atau lebih yang melakukan kegiatan untuk mencapai suatu tujuan.

Pengertian administrasi tersebut diatas, baik administrasi dalam arti maupun administrasi dalam arti luas, dapat disimpulkan bahwa unsur manusia merupakan unsur yang mutlak harus ada. Tanpa adanya unsur manusia semua unsur yang ada tidak mungkin dapat berjalan, karena hanya manusia yang dapat menggerakkan semua unsur-unsur yang ada. Hal tersebut bukan berarti mengesampingkan unsur-unsur yang lain.

2.3.2. Pengertian Penduduk dan Kependudukan

Kata demografi berasal dari bahasa Yunani, “*Demos*” yang berarti rakyat atau penduduk dan “*Grafein*” yang artinya menulis. Jadi, demografi adalah tulisan atau karangan-karangan mengenai rakyat atau penduduk. (Lembaga Demografi FE-UI,1991).

Selanjutnya, menurut pendapat para ahli demografi, seperti : Guillard, Baque, Suszmilich, Barcly, Hauser dan Ducan, Glass (Lembaga Demografi FE-UI, 1981:2) diuraikan mengenai pengertian demografi sehingga dapat disimpulkan bahwa :

Demografi adalah ilmu yang mempelajari persoalan dan keadaan perubahan-perubahan penduduk atau dengan kata lain segala hal ihwal yang berhubungan dengan komponen-komponen perubahan tersebut, seperti : kelahiran, kematian, migrasi sehingga menghasilkan suatu keadaan dan komposisi penduduk menurut umur dan jenis kelamin tertentu.

Dalam konsep komposisi penduduk para ahli demografi berusaha untuk menyajikan data mengenai struktur penduduk menurut usia dan jenis kelamin secara grafis dalam apa yang dinamakan dengan piramida penduduk (*population pyramid*). Menurut Harto (Sunarto, 1993:186) yang menjelaskan bahwa :

Ada lima bentuk atau model piramida penduduk, salah satunya adalah model lebar serta *slope*-nya tidak curam atau datar dan menunjukkan tingkat kelahiran sangat tinggi, tingkat kematian sangat tinggi, umur median rendah dan beban tanggungan tinggi, piramida penduduk Indonesia termasuk dalam kategori ini.

Sementara itu, perbedaan antara penduduk dan warga negara dapat dijelaskan juga dalam Amandemen Kedua Undang-Undang Dasar 1945 pasal 26 ayat (2), yang menjelaskan bahwa penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Lebih lanjut, dalam pasal 25 ayat (1), menjelaskan bahwa yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga negara.

Selanjutnya, kata kependudukan berasal dari kata dasar yang diberi awalan ke- dan akhiran -an, dengan demikian kependudukan dapat diartikan sebagai hal-hal yang berhubungan dengan penduduk. Bintaro (1989:14) yang menjelaskan bahwa “kependudukan adalah hal yang meliputi jumlah pertumbuhan, kepadatan, penyebaran dan mata pencaharian penduduk”.

2.4. Hubungan antara Kinerja Aparatur dengan Pelayanan Publik

Berdasarkan uraian diatas, maka secara umum dapat dikatakan bahwa kinerja merupakan ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuan. Ada banyak penjelasan yang dapat dipergunakan dalam rangka memahami faktor yang terkait dan berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik. Osborne (1997:30) menjelaskan lima DNA sebagai kode genetika dalam tubuh organisasi publik yang mempengaruhi kapasitas dan prilakunya. Kelima kode genetika itu adalah misi, akuntabilitas, konsekwensi, kekuasaan dan budaya sehingga

pengelolaan dari kelima sistem kehidupan organisasi publik ini akan sangat menentukan kualitas yang diberikan dalam sistem pelayanan publik.

Dalam konteks pemahaman anggota organisasi terhadap misi yang diemban oleh organisasi publik, peran pimpinan menjadi sangat penting, mengingat kondisi yang terjadi selama ini, orientasi Aparatur dalam melaksanakan tugas pelayanan publik senantiasa didasarkan pada prosedur dan peraturan. Secara mikro, kondisi semacam ini diakibatkan oleh karena kurangnya kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pada tingkat bawah dalam merespons permasalahan yang dihadapi, apalagi dalam organisasi publik yang sangat paternalistik, kekuasaan terkonsentrasi pada pimpinan puncak sementara yang langsung berhadapan dengan pengguna jasa adalah Aparat yang berada pada level bawah.

Dwiyanto (2001:7) lebih lanjut mengemukakan bahwa :

Salah satu faktor yang mempengaruhi organisasi publik dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa adalah faktor budaya, mengingat praktek-praktek, simbol dan nilai yang selama ini dikembangkan oleh Aparat dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa sangat jauh dari kepentingan, harapan dan aspirasi masyarakat.

Ironisnya, kondisi semacam ini dianggap oleh Aparatur sesuatu hal yang wajar dan bersifat normatif. Oleh karena itu, untuk memahami kinerja pelayanan yang dilakukan Aparatur sebagai aspek-aspek yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi menjadi sangat relevan untuk dilakukan pengkajian secara mendalam.