

# Bab 1

## Pendahuluan



Sejak diberlakukannya otonomi daerah, pelayanan publik menjadi ramai diperbincangkan, karena pelayanan publik merupakan salah satu variabel yang menjadi ukuran keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Apabila pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik/berkualitas, maka pelaksanaan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil. Di samping sudah menjadi keharusan bagi pemerintah/pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas berbagai pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, isu tentang kualitas pelayanan publik ini juga dipicu adanya pengaruh perubahan paradigma ilmu administrasi, termasuk perubahan global yang terjadi di berbagai bidang kehidupan dan di berbagai belahan dunia. *New Public Service* (NPS) sebagai paradigma terbaru dari administrasi negara/publik meletakkan pelayanan publik sebagai kegiatan utama para administrator negara/daerah. Salah satu intisari dari prinsip NPS adalah bagaimana administrator publik mengartikulasikan dan membagi kepentingan (*shared interests*) warga negara (Denhardt & Denhardt, 2007).

Sebelumnya, istilah *public administration* selalu diarahkan kepada administrasi negara, dan tentu saja orientasi administrasi negara dalam prakteknya pada masa itu lebih cenderung kepada “negara” sebagai sesuatu yang harus diikuti, ditakuti, dan dilayani. Apapun kalau untuk negara, maka semuanya harus ikut dan harus turut. Semua energi dan pikiran harus disumbangkan untuk negara. Memang betul apa yang dikatakan oleh John F. Kennedy (mantan Presiden Amerika Serikat ke-35) bahwa: “*Jangan tanyakan apa yang sudah negara berikan padamu, tapi tanyakan apa yang sudah kamu berikan pada negara.*” Pemikiran semacam ini menjadi produktif manakala sang “administrator negara atau daerah” memang menerapkan prinsip-prinsip keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan untuk rakyatnya. Tetapi apabila sang “administrator” menampilkan sosok otoriter, militertistik, tidak adil, tidak demokratis, diskriminatif, KKN dan lain-lain dalam

pemerintahannya, maka istilah “administrasi negara” menjadi kontra produktif. Karena antara pengabdian rakyatnya kepada negara dan kepada pemerintah memiliki perbedaan yang sangat tipis. Disatu sisi rakyat sangat menjunjung tinggi kecintaan kepada negara dengan berbagai bentuk pengabdian, namun disisi lain pengabdian itu juga harus ditujukan kepada “penguasa” negara yang bertentangan dengan keinginan rakyatnya. Bagi pemimpin negara yang otoriter, maka tidak bisa dibedakan antara negara dengan sang pemimpin. Seolah-olah negara adalah miliknya.

Menurut Keban (2008:4-5) administrasi publik mempunyai variasi makna. Ada yang menterjemahkan administrasi publik sebagai *administration of public* atau administrasi dari publik. Ada yang *administration for public* atau administrasi untuk publik, bahkan ada yang melihatnya sebagai *administration by public* atau administrasi oleh publik. Variasi terjemahan tersebut menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan kemajuan administrasi publik mulai dari administrasi publik yang berparadigma paling tidak demokratis sampai yang paling demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat sampai ke yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat.

Lebih lanjut beliau mengatakan, istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah. Kemudian istilah *administration for public* menunjukkan suatu konteks yang lebih maju dari yang pertama di atas, yaitu pemerintah lebih berperan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Dalam konteks ini diasumsikan bahwa pemerintah lebih responsif atau lebih tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan pemerintah, namun pemerintah tidak berupaya memberdayakan *masyarakat*.

Selanjutnya, istilah *administration by public* merupakan suatu konsep yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat

karena pemerintah memberikan kesempatan untuk itu. Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah kepada “*empowerment*” yaitu pemerintah berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus-menerus kepada pemerintah. Akibatnya masyarakat dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari penentuan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan-urusan kenegaraan yang bersifat strategis.

Kini istilah administrasi negara berubah menjadi administrasi publik (*administration for public* dan *administration by public*). Jurusan atau program studi ilmu administrasi negara yang ada diberbagai perguruan tinggi di Indonesia sudah banyak yang mengubah nama dari administrasi negara menjadi administrasi publik. Dengan perubahan tersebut, orientasi administrasi publik menjadi kepada publik. Pengertian publik secara umum adalah sekelompok individu dalam jumlah besar. Menurut Keban (2008) “publik” memang dapat diartikan sebagai masyarakat luas sebagai lawan dari individu, tetapi “publik” juga menunjuk pada mereka yang bekerja untuk kepentingan masyarakat luas atau dikenal dengan “lembaga pemerintah.” Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, konsep “publik” bermakna luas daripada hanya “*government*” (pemerintah saja), seperti keluarga, rukun tetangga, organisasi non-pemerintah, asosiasi, pers, dan bahkan organisasi sektor swasta. Sebagai akibatnya konsep publik yang luas ini, nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan (*citizenship*), etika, patriotisme, dan *responsiveness* menjadi kajian penting disamping nilai-nilai efisiensi dan efektivitas. Secara lebih mendalam, Frederickson seperti dikutip oleh Nurmandi (2010:1) membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu: (1) Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis); (2) Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik); (3) Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan); (4) Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik); (5) Publik sebagai warga negara.

Karena orientasinya kepada publik atau rakyat, maka negara berusaha sedemikian rupa untuk melayani rakyatnya. Kalau dahulu rakyat yang melayani negara/pemerintah, maka sekarang pemerintah/negara menjadi pelayan bagi rakyatnya. Terjadinya perubahan paradigma tersebut, disamping karena adanya tuntutan masyarakat, demokratisasi dalam berbagai bidang kehidupan,

termasuk diantaranya tuntutan desentralisasi/otonomi daerah (untuk kasus Indonesia), perubahan dan kemajuan teknologi informasi, teknologi komunikasi, dan teknologi transportasi, juga tidak terlepas dari perubahan paradigma ilmu administrasi negara atau administrasi publik itu sendiri.

Denhardt dan Denhardt membagi paradigma administrasi negara menjadi 3 paradigma yaitu, *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS). Paradigma yang paling mutakhir dalam administrasi negara menurut Denhardt dan Denhardt adalah NPS. Ketiga perbandingan paradigma dimaksud, disajikan dalam tabel berikut ini;

Tabel 1. Perbandingan Perspektif: *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM), and *New Public Service* (NPS)

| Aspek  | <i>Old Public Administration</i>  | <i>New Public Management</i>   | <i>New Public Service</i>   |
|--|---|--|---|
| Dasar teoritis dan fondasi epistemologi            | Teori politik   | Teori ekonomi  | Teori demokrasi   |
| Konsep kepentingan publik                          | Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum | Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu            | Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai                                       |
| Responsivitas birokrasi publik                     | <i>Clients dan constituent</i>  | <i>Customer</i>  | <i>Citizens</i>   |
| Peran pemerintah                                   | <i>Rowing</i>   | <i>Steering</i>  | <i>Serving</i>  |
| Akuntabilitas                                      | Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas                                  | Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)           | Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional |
| Struktur organisasi                                | Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>                          | Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen | Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal          |
| Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator | Gaji dan keuntungan, proteksi   | Semangat <i>entrepreneur</i>   | Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat                                       |

Sumber: Denhardt dan Denhardt (2007: 28-29).

Dasar teoritis dan fondasi epistemologi dari NPS adalah teori demokrasi, teori ini menyatakan bahwa persamaan (*egalitarianism*) dan kebebasan (*liberty*) individu diperkenankan, konsep kepentingan publik adalah merupakan hasil dialog dari berbagai nilai, responsivitas birokrasi publik ditujukan kepada *citizen's* (warga negara) bukan *clients* dan *constituent* atau juga *customer*, peran pemerintah sebagai *servicing*, akuntabilitas terdiri dari multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional, struktur organisasi adalah struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal, dan asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator adalah pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat. Perubahan paradigma tersebut, untuk model Indonesia telah dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dari mulai perubahan/amandemen UUD 1945, sampai kepada perubahan peraturan gubernur, bupati atau walikota. Bahkan sekarang telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Walaupun tidak sepenuhnya mengadopsi paradigma NPS, undang-undang tersebut paling tidak sudah berupaya untuk memperlakukan warga negara sebagai *citizens*, bukan pelanggan atau klien dan berorientasi kepada kepentingan pelayanan publik.

Namun demikian, perubahan orientasi kepada "rakyat/publik" tersebut bukanlah hal yang mudah. Mengubah pola pikir dan kebiasaan "dilayani" bagi pemerintah/pemerintah daerah (presiden, menteri, gubernur, bupati, walikota, camat, lurah hingga kepala desa) menjadi "melayani" memerlukan waktu yang tidak sebentar. Sama halnya merubah sikap mental anak jajahan, karena sangat lama dijajah oleh Belanda, maka sampai sekarang "sikap mental anak jajahan" itu belumlah habis semuanya. Selama lebih dari 30 tahun (era Orde Baru), sikap mental "dilayani" inipun masih terus berlangsung. Masih banyak kepala daerah dan jajarannya menampilkan sosok "raja" yang harus selalu dilayani oleh rakyatnya. Namun kita juga tidak menutup mata bahwa sekarang ini, dengan terpilihnya presiden hingga kepala daerah secara langsung oleh rakyat, paradigma ingin "dilayani" sudah banyak mulai berubah kearah "melayani." Narasi-narasi berbagai visi, misi, program kerja sang kepala negara/kepala daerah sekarang ini telah banyak menunjukkan orientasi pelayanan kepada masyarakat. Bahkan setelah mereka betul-betul terpilih sebagai kepala negara/daerah program-program pelayanan kepada masyarakat menjadi prioritas dalam pemerintahannya. Sebut saja misalnya ada istilah

pelayanan prima, Standar Pelayanan Minimum (SPM), pelayanan satu atap/satu pintu, pelayanan perizinan terpadu, pelayanan kartu keluarga, KTP, akta kelahiran, IMB, bahkan pelayanan kesehatan dan pendidikan gratis, dan lain-lain.

Setelah satu dasawarsa lebih kebijakan otonomi daerah digulirkan, kata-kata atau istilah pelayanan publik menjadi sesuatu yang lumrah. Semua orang sudah tidak asing lagi dengan yang namanya pelayanan publik, sehingga menjadi lupa bahwa paradigma berubah kearah pelayanan publik, bukanlah hanya sebatas merubah pola pikir dan orientasi kepada pelayanan publik semata. Setelah berhasil merubah orientasi dan paradigma tersebut, yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik atau dengan kata lain mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas.

Meningkatnya kualitas pelayanan publik dan publik merasakan kepuasan atas pelayanan tersebut merupakan tujuan akhir dari reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah. Capaian ini merupakan tujuan jangka menengah dan jangka panjang. Oleh karena itu, semua Kementerian/Lembaga (K/L) serta pemerintah daerah mempunyai target pencapaian yang jelas setiap tahunnya. "Kita harus menuju ke sana, dan harus ada ukuran-ukurannya, indikator-indikatornya setiap periode. Lalu indikator pencapaian tahunan, lima tahunan itu harus ada, konkret," kata Wakil Presiden (Wapres) Boediono seusai rapat reformasi birokrasi di Kantor Wakil Presiden, Jakarta, Rabu, 3 November 2010. Boediono menambahkan hasil dari reformasi birokrasi tidak bisa dirasakan seketika karena banyak aspek yang harus diperbaiki. "Itu tidak bisa kita harapkan dalam sehari dua hari, ini jangka menengah dan panjang."

Penegasan Wapres juga sekaligus ditujukan untuk menjawab keresahan masyarakat akibat integritas pelayanan publik yang terus menurun. Survei integritas sektor publik yang dirilis Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyebutkan hasilnya terus menurun dibandingkan tahun 2009. Pada 2009, Indeks Integritas mencapai 6,5 sedangkan pada 2010 menjadi 5,42. Penurunan tersebut disebabkan menurunnya "*kualitas pelayanan publik*" di beberapa unit pelayanan. Survei berlangsung sejak April-Agustus 2010 dan dilakukan di 353 unit layanan yang tersebar di 23 instansi pusat, enam instansi vertikal, dan 22 pemerintah kota. Boediono menambahkan pemerintah sedang menyusun rencana strategis reformasi birokrasi jangka menengah sampai 2014 dan jangka panjang hingga 2025. Selain itu, lanjut Boediono,

pemerintah telah membentuk komite pengarah yang langsung diketuai oleh Wapres. Dan tim reformasi birokrasi nasional yang diketuai oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara E.E. Mangindaan. "Tim ini akan melaksanakan dan melihat secara garis besar dan detail pelaksanaan dari *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi." Tim Independen Wapres menambahkan pihaknya juga telah membentuk tim pendukung, yaitu tim *independen* dan tim *quality assurance* (penjaminan kualitas). Keduanya bekerja di luar dua tim yang pertama. Tim independen terdiri dari beberapa tokoh pemerintah maupun non pemerintah, akademisi, serta dunia usaha. Tugasnya memberikan pandangan dan evaluasi kepada komite pengarah reformasi birokrasi. Tim ini diketuai oleh mantan Wakil Ketua KPK Erry Riyana. Sedangkan tim *quality assurance* bertugas meneliti kualitas dari pelaksanaan setiap aspek reformasi birokrasi (Koran Jakarta, 4 November 2010).

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi juga menemukan bahwa kualitas pelayanan publik pada instansi pemerintah masih lemah dan setengah hati. Deputy Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) mengaku, pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat selama ini masih memiliki banyak kelemahan dan kekurangan sehingga perlu diperbaiki. Menurut dia, hampir semua instansi pemerintah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat melalui *one stop service* atau biasa disebut pelayanan terpadu satu atap. Namun, implementasinya masih banyak ditemukan penyimpangan dan terkesan setengah hati. Dalam hal perizinan misalnya, banyak masyarakat yang mengeluhkan sulitnya mendapatkan surat izin. Padahal, dalam peraturan perundang-undangan disebutkan, semua kewenangan instansi berada dalam satu pintu pelayanan terpadu. "Kita lihat pemerintah daerah masih setengah hati, namanya pelayanan terpadu semua kewenangan ada di situ sehingga kalau misalnya mau investasi atau usaha apa, di situ bisa diputuskan dalam ruangan atau gedung terpadu itu," jelasnya. Sayangnya, dalam pelaksanaan, ada sejumlah instansi seperti Dinas Perdagangan dan Perindustrian yang tidak mau melimpahkan kewenangannya pada pelayanan terpadu. Sehingga untuk pengambilan keputusan tetap harus mendatangi instansi atau dinas yang bersangkutan. Akibatnya, proses pengurusan menjadi lebih lama. Selain ketidakseriusan dalam memberikan pelayanan, kata Deputy Pelayanan Publik Kementerian PAN, hingga kini masih banyak instansi pemerintah terutama daerah yang belum

membentuk pelayanan terpadu. Berdasarkan data yang ada, dari 524 pemerintah daerah kabupaten/kota, baru 70% yang membentuk pelayanan terpadu atau baru sekitar 300 instansi. Sisanya belum ada (pelayanan terpadu), yang sudah membentuk sebanyak 300 tersebut tapi belum 100% menjalankan fungsi pelayanan terpadu.<sup>1</sup>

Berbagai riset, penelitian, ide, gagasan dan kajian tentang kualitas pelayanan publik telah dimunculkan dan dilakukan, baik dalam bentuk opini, makalah, skripsi, tesis, maupun disertasi. Berbagai hal tentang kualitas pelayanan publik tersebut telah pula dipublikasikan dalam koran, buku, majalah, jurnal, atau di internet. Kualitas pelayanan publik akan selalu menarik untuk dikaji dan dibahas, karena masyarakat selalu mengalami dinamika, ilmu pengetahuan dan teknologi pun selalu mengalami perkembangan dengan pesat. Seiring dengan hal tersebut, tentu saja konsep, dimensi, indikator-indikator tentang kualitas pelayanan publik akan mengalami perubahan seiring dengan perubahan zaman. Kemampuan beradaptasi dengan perubahan tersebut, akan menjadi modal bagi pengambil kebijakan untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan publik. Kemampuan meningkatkan kualitas pelayanan publik, bagi kepala negara/daerah akan dapat meningkatkan kepercayaan publik/rakyat kepada mereka, sehingga tidak menutup kemungkinan, bila mereka kembali mencalonkan diri sebagai kepala negara/daerah akan dipilih lagi oleh rakyatnya bahkan kebaikan yang telah mereka lakukan akan selalu dikenang oleh rakyatnya sepanjang masa. Buku ini akan membahas panjang lebar tentang konsep, dimensi, dan implementasi kualitas pelayanan publik.

## Referensi

Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, not Steering. Expanded Edition*. Armon, New York: M.E. Sharpe.  
<http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/143-kualitas-pelayanan-publik-rendah> [16-3-2011]

---

<sup>1</sup> <http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/143-kualitas-pelayanan-publik-rendah> [16-3-2011]

- Keban, Yermias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Koran Jakarta, Kamis 4 November 2010
- Nurmandi, Achmad. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Sinergi Publishing
- Purwanto, Erwan Agus. 2005. "Pelayanan Publik Partisipatif" dalam Agus Dwiyanto (editor). 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: JICA bekerjasama dengan Gajah Mada University Press.

# Bab 2

## Konsep Pelayanan Publik



### A. Pengertian Pelayanan Publik

Teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*), sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparatur pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut (Siagian, 2001:128-129)

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.<sup>1</sup> Pengertian pelayanan (*service*) menurut *American Marketing Association*, seperti dikutip oleh Donald (1984:22) bahwa pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin juga tidak dikaitkan dengan suatu produk fisik. Sedangkan menurut Lovelock (1991:7), "*service* adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami." Artinya *service* merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan. Secara etimologis, pelayanan berasal dari kata layan yang berarti membantu menyiapkan/mengurus apa-apa yang diperlukan

---

1 <http://kamusbahasaindonesia.org/pelayanan> [19-2-2011]

seseorang, kemudian pelayanan dapat diartikan sebagai: Perihal/cara melayani; Servis/jasa; Sehubungan dengan jual beli barang atau jasa (Poerwadarminta, 1995:571). Dari uraian tersebut, maka pelayanan dapat diartikan sebagai aktivitas yang diberikan untuk membantu, menyiapkan dan mengurus baik itu berupa barang atau jasa dari satu pihak kepada pihak lain.

Istilah lain yang sejenis dengan pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan *service* kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri (Thoha, 1991:176-177).

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah: Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut Bab I Pasal 1 Ayat 1 UU No. 25/2009, yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Mengikuti definisi di atas, pelayanan publik atau pelayaan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2007:4-5). Pelayanan umum atau pelayanan publik menurut Sadu Wasistiono (2001:51-52) adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau

kepentingan masyarakat.

Menurut Departemen Dalam Negeri (Pengembangan Kelembagaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, 2004)<sup>2</sup> bahwa; "Pelayanan Publik adalah Pelayanan Umum," dan definisi "Pelayanan Umum adalah suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal tercipta kepuasan dan keberhasilan. Setiap pelayanan menghasilkan produk, baik berupa barang dan jasa." Sementara menurut David McKeivitt (1998), dalam bukunya yang berjudul *Managing Core Public Services*, membahas secara spesifik mengenai inti pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintah dan pemerintah daerah, yang menyatakan bahwa "*Core Public Services my be defined as those sevices which are important for the protection and promotion of citizen well-being, but are in areas where the market is incapable of reaching or even approaching a socially optimal state; health, education, welfare and security provide the most obvious best know example.*" Sedangkan menurut UU Nomor 25/2009, Bab I, Pasal 1, ayat (1), pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dari beberapa pengertian pelayanan dan pelayanan publik yang telah diuraikan di atas, dalam konteks pemerintah daerah, pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan. Sedangkan penyelenggara pelayanan publik menurut Bab I Pasal 1 ayat 2 UU No. 25/2009 adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Dari pengertian dan penjelasan tersebut, terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu: *unsur pertama*, adalah organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah/Pemerintah Daerah, *unsur kedua*, adalah penerima

<sup>2</sup> Depdagri-LAN, *Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu (Public Service Delivery, Accountability, and Quality Management)*. Jakarta, 2007, hal. 30-33

layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan *unsur ketiga*, adalah kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

Unsur pertama menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai *regulator* (pembuat aturan) dan sebagai pemegang monopoli layanan, dan menjadikan Pemda bersikap statis dalam memberikan layanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Posisi ganda inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab buruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah, karena akan sulit untuk memilih dan memilah antara kepentingan menjalankan fungsi regulator dan melaksanakan fungsi meningkatkan pelayanan. Unsur kedua, adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan. Unsur ketiga, adalah kepuasan pelanggan menerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan pelanggan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah.

Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, memberikan arah untuk dilakukannya perubahan pola pikir aparatur pemerintah daerah, di dalam menyikapi perubahan dan/atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih berorientasi pelayanan. Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semula didasarkan pada paradigma *rule government* yang mengedepankan prosedur, berubah dan/atau bergeser menjadi paradigma *good governance* yang mengedepankan kebersamaan, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kesetaraan dan kepastian hukum.

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai *regulator (rule government)* harus mengubah pola pikir dan kinerja penyelenggaranya, disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan

meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Untuk terwujudnya *good governance*, dalam menjalankan pelayanan publik, Pemerintah Daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat, mendapatkan akses pelayanan publik, berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas, keadilan dan kepastian hukum.<sup>3</sup>

Menurut Saefullah (2008:28), untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum.

Pada prinsipnya setiap pelayanan umum ini, senantiasa harus selalu ditingkatkan kualitasnya sesuai dengan keinginan klien atau masyarakat pengguna jasa. Akan tetapi kenyataannya untuk mengadakan perbaikan terhadap kualitas pelayanan publik bukanlah sesuatu yang mudah. Banyaknya jenis pelayanan umum di negeri ini dengan macam-macam persoalan dan penyebab yang sangat bervariasi antara satu dengan yang lainnya, sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan tadi.

Menurut Ibrahim (2008:18), bahwa pemerintah/pemerintahan sudah seharusnya menganut paradigma *customer driven* (berorientasi kepentingan masyarakat) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, mempersiapkan seluruh perangkat untuk memenuhi paradigma tersebut secara sistemik (sejak masukan-proses-keluaran hasil/dampaknya), sehingga terwujud pelayanan publik yang berkualitas (yang sedapat mungkin *tangibel, reliabel, responsif, aman, dan penuh empati* dalam pelaksanaannya). Untuk itu diperlukan "aturan main" yang tegas, lugas, dan adaptif terhadap tuntutan perkembangan lingkungan, yang cirinya selalu berubah dengan cepat dan kadang penuh ketidakpastian. Di sinilah terletak "seni dan ilmu pelayanan" yang harus dikembangkan pemerintah bersama seluruh lapisan masyarakat (dalam bahasa administrasi publik, harus ada integrasi dalam hal melaksanakan pelayanan publik yang berkualitas) antara seluruh *stakeholders* pembangunan, yakni antara *stakeholder internal* (sektor publik=sektor pemerintahan) dan *stakeholders eksternal* (sektor swasta dan sektor masyarakat luas lainnya).

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai

3 *Ibid.*, hal. 34

kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggungjawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/ Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha, 2001:41). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam

arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi, 2001:12). Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha, 2001:19). Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparat pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*). Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut

sejalan dengan gagasan *reinventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler (1992:203-205).

Namun dalam kaitannya dengan sifat barang privat dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested interest* dan menjadi tidak adil (*unfair rule*). Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya. Itulah sebabnya menurut Siagian (2001:131) aparatur pemerintah menyelenggarakan "pelayanan umum" (*public service*) dan para pegawai negeri dikenal dengan istilah "abdi masyarakat" (*public servants*). Bahkan sesungguhnya, fungsi pengaturan yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintah merupakan bagian dari pelayanan umum juga. Hanya saja dalam memberikan pelayanan umum dalam rangka pengaturan, aparatur pemerintah memiliki fungsional tertentu yang tidak dimiliki komponen lain di masyarakat. Misalnya, hanya polisi lalu lintas yang mempunyai wewenang "menilang" seseorang yang melanggar peraturan lalu lintas, dan sebagainya.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemenuh kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994:241), adalah *outputnya* yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi.

Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz tadi secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangibile*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik (publik=umum). Senada dengan itu, Moenir (2006:26-27) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Kegiatan pelayanan publik yang diselenggarakan pemerintah kepada masyarakat meliputi banyak hal yang menyangkut semua kebutuhan masyarakat. Menurut Pamudji (1994:21-22) Jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa, yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan keluarga, pelayanan pendidikan, pelayanan haji, pelayanan pencarian keadilan, dan lain-lain.

## **B. Konsepsi Pelayanan Publik**

Konsepsi pelayanan publik, berhubungan dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan/atau pemerintahan daerah menjalankan fungsi pelayanan, dalam konteks pendekatan ekonomi, menyediakan kebutuhan pokok (dasar) bagi seluruh masyarakat. Kebutuhan pokok masyarakat akan terus berkembang seiring dengan tingkat perkembangan sosio-ekonomi masyarakat. Artinya, pada tingkat perkembangan tertentu, sesuatu jenis barang dan jasa yang sebelumnya dianggap sebagai barang mewah, dan terbatas kepemilikannya atau tidak menjadi kebutuhan pokok, dapat berubah menjadi barang pokok yang diperlukan bagi sebagian besar masyarakat. Dengan demikian, perubahan dan perkembangan

konsep kebutuhan pokok masyarakat, terkait erat dengan tingkat perkembangan sosial-ekonomi masyarakat yang dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi, industrialisasi, serta perubahan politik.<sup>4</sup>

Hasil pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi erat kaitannya dengan partisipasi masyarakat yang mendorong pertumbuhan tersebut, dan harus didistribusikan dan dialokasikan secara adil dan merata kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan kebutuhannya. Pengaturan distribusi dan alokasi tersebut, sesuai dengan fungsinya dijalankan oleh birokrasi lembaga-lembaga pemerintahan dan / atau pemerintahan daerah, sebagai wujud dari fungsi pelayanan berdasarkan kepentingan publik yang dilayani.

Penyediaan pelayanan dasar (*core public services*) dalam konteks pendekatan sosial, berhubungan dengan penyediaan pelayanan dibidang pendidikan dan kesehatan. Secara ekonomis, penyediaan pelayanan dasar tersebut tidak memberikan keuntungan finansial atau PAD kepada Daerah, dan bahkan membutuhkan biaya dalam jumlah yang besar untuk menyediakan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Penyediaan pelayanan pendidikan dan kesehatan harus dilihat sebagai investasi jangka panjang yang harus disikapi secara bijak dengan pandangan dan pemikiran jauh kedepan, karena hasilnya baru akan dinikmati oleh masyarakat dan pemerintah/pemerintah daerah dimasa mendatang. Kebijakan penyediaan pelayanan dasar di bidang pendidikan dan kesehatan, pada hakekatnya menjadi tugas dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah, untuk mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Secara teoritik, birokrasi pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu; fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintahan umum. Fungsi pelayanan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya, memberikan pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Fungsi pembangunan, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu disektor pembangunan. Fungsi pokoknya adalah *development function dan adaptive function*. Fungsi pemerintahan umum, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), temasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan

4 Depdagri-LAN, *op cit.*, hal. 33.

ketertiban. Fungsinya lebih dekat pada fungsi pengaturan (*regulation function*).<sup>5</sup>

Ketiga fungsi birokrasi pemerintahan tersebut, menunjukkan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah, cakupannya sangat luas yaitu pelayanan yang menghasilkan public good, seperti jalan, jembatan, pasar dan lain-lain, dan pelayanan yang menghasilkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan (fungsi regulasi), yang harus dipatuhi oleh masyarakat seperti perizinan, KTP, SIM, IMB, dan lain-lain.

## C. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu: pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum. Mahmudi (2005: 205-210) menjelaskannya sebagai berikut:

### 1. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi: kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

#### a. Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap negara mengakui bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*).

Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan memiliki keterkaitan yang erat dengan tingkat kemiskinan. Sementara, tingkat kemiskinan akan terkait dengan tingkat kesejahteraan. Keterkaitan tingkat kesehatan dengan kemiskinan dapat dilihat pada siklus lingkaran setan kemiskinan (*the vicious circle of poverty*). Dalam suatu lingkaran setan kemiskinan tersebut, dapat tiga poros utama yang menyebabkan

---

5 *Ibid.*, hal. 36.

seseorang menjadi miskin, yaitu: 1) rendahnya tingkat kesehatan, 2) rendahnya pendapatan, dan 3) rendahnya tingkat pendidikan. Rendahnya tingkat kesehatan merupakan salah satu pemicu terjadinya kemiskinan. Hal ini dapat dijelaskan bahwa tingkat kesehatan masyarakat yang rendah akan menyebabkan tingkat produktivitas rendah. Tingkat produktivitas yang rendah lebih menyebabkan pendapatan rendah. Pendapatan yang rendah menyebabkan terjadinya kemiskinan. Kemiskinan ini selanjutnya menyebabkan seseorang tidak dapat menjangkau pendidikan yang berkualitas serta membayar biaya pemeliharaan dan perawatan kesehatan. Oleh karena kesehatan merupakan faktor utama kesejahteraan masyarakat yang hendak diwujudkan pemerintah, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah harus dapat menjamin hak masyarakat untuk sehat (*right for health*) dengan memberikan pelayanan kesehatan secara adil, merata, memadai, terjangkau, dan berkualitas. Hampir semua negara-negara maju di dunia menaruh perhatian yang serius terhadap masalah kesehatan. Negara-negara maju pada umumnya memberikan subsidi kesehatan yang besar kepada masyarakatnya. Pengeluaran anggaran untuk kesehatan hampir mencapai 20-22% dari total anggaran. Nilai ini hampir sama dengan anggaran pendidikan yang mencapai 20-25% dari total anggaran. Sebagai contoh, pemerintah Inggris melalui *National Health Service* (NHS) memberikan subsidi kesehatan kepada masyarakatnya hingga 90%. Dengan sistem seperti itu masyarakat dapat menikmati pelayanan kesehatan yang sangat murah. Masyarakat hanya menanggung biaya perawatan kurang dari 5% dari total biaya, karena sebagian besar biaya ditanggung pemerintah, sebagian lagi berasal dari donasi, baik dari pribadi maupun perusahaan-perusahaan.

Meskipun biaya kesehatan relatif murah akan tetapi tidak berarti pelayanan yang diberikan rendah dan tidak berkualitas. Murahnya biaya pelayanan kesehatan itu adalah karena adanya subsidi yang besar dan termasuk adanya kontribusi masyarakat dan dunia bisnis dalam bentuk donasi. Dari mana asal dana NHS sehingga mampu memberikan subsidi kesehatan yang begitu besar kepada masyarakatnya? Sebagian besar pendapatan berasal dari pajak masyarakat, yaitu sebesar 86%. Sebagian lagi berasal dari pungutan asuransi kesehatan nasional sebesar 11% dan kurang lebih hanya 3% berasal dari biaya pelayanan kesehatan yang dibebankan kepada pasien.

## **b. Pendidikan Dasar**

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan masyarakatnya. Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan karena pendidikan merupakan salah satu komponen utama dalam lingkaran setan kemiskinan sebagaimana digambarkan di atas. Oleh karena itu, untuk memotong lingkaran setan kemiskinan salah satu caranya adalah melalui perbaikan kualitas pendidikan.

Pelayanan pendidikan masyarakat yang paling elementer adalah pendidikan dasar. Oleh karena itu, tidak berlebihan apabila dikatakan, "Jika kita ingin mengetahui bangsa ini tiga puluh atau lima puluh tahun yang akan datang, maka lihatlah anak-anak Sekolah Dasar kita sekarang." Pada pemerintahan kita pendidikan dasar diterjemahkan dalam Program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Pendidikan dasar tersebut pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakannya. Idealnya pemerintah mensubsidi penuh pendidikan dasar ini sehingga tidak ada alasan bagi orang tua untuk mampu menyekolahkan anaknya. Pemerintah hendaknya menjamin bahwa semua anak dapat bersekolah. Untuk melakukan hal itu diperlukan anggaran pendidikan yang besar. Dalam pemenuhan anggaran tersebut amanat amandemen UUD 1945 telah mensyaratkan alokasi anggaran pendidikan sebenarnya bukan biaya akan tetapi investasi jangka panjang yang manfaatnya juga bersifat jangka panjang.

## **c. Bahan Kebutuhan Pokok**

Selain kesehatan dan pendidikan, pemerintah juga harus memberikan pelayanan kebutuhan dasar yang lain, yaitu bahan kebutuhan pokok. Bahan kebutuhan pokok masyarakat itu misalnya: beras, minyak goreng, minyak tanah, gula pasir, daging, telur ayam, susu, garam beryodium, tepung terigu, sayur mayur, semen, dan sebagainya.

Dalam hal penyediaan bahan kebutuhan pokok, pemerintah perlu menjamin stabilitas harga kebutuhan pokok masyarakat dan menjaga ketersediaannya di pasar maupun di gudang dalam bentuk cadangan atau persediaan.

Lonjakan harga kebutuhan pokok masyarakat yang terlalu tinggi akan memberikan dampak negatif bagi perekonomian makro, misalnya memicu terjadi inflasi yang tinggi (*hiperinflasi*). Selain itu, ketidakstabilan harga bahan kebutuhan pokok yang tidak terkendali juga dapat menimbulkan ketidakstabilan politik. Selain menjaga stabilitas harga-harga umum, pemerintah juga perlu menjamin bahwa cadangan persediaan di gudang pemerintah cukup untuk memenuhi kebutuhan masyarakat sampai jangka waktu tertentu. Hal ini untuk menghindari terjadinya kepanikan masyarakat terhadap kelangkaan bahan kebutuhan pokok, sehingga tidak terjadi antrian panjang untuk mendapatkan bahan kebutuhan tertentu.

## 2. Pelayanan Umum

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu: a) pelayanan administratif, b) pelayanan barang, dan c) pelayanan jasa.

### a. Pelayanan administratif

Pelayanan administratif adalah pelayanan berupa penyediaan berbagai bentuk dokumen yang dibutuhkan oleh publik, misalnya: Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, dan sebagainya.

### b. Pelayanan Barang

Pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang menjadi kebutuhan publik, misalnya: Jaringan telepon, Penyediaan tenaga listrik, Penyediaan air bersih.

### c. Pelayanan Jasa

Pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan publik, misalnya: Pendidikan tinggi dan menengah, Pemeliharaan kesehatan, Penyelenggaraan transportasi, Jasa pos, Sanitasi lingkungan, Persampahan, Drainase, Jalan dan trotoar, Penanggulangan bencana: banjir, gempa, gunung meletus, dan kebakaran, Pelayanan sosial (asuransi atau jaminan sosial/*social security*).

Sedangkan jenis-jenis pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004:185) adalah:

1. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perizinan, dan keimigrasian.
2. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
3. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal.
4. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
5. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

## **D. Asas-Asas Pelayanan Publik**

Bahwa pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63/2003 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 dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Kondisional. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada 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 diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Sedangkan menurut Pasal 4 UU No. 25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- a. kepentingan umum;
- b. kepastian hukum;
- c. kesamaan hak;
- d. keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. keprofesionalan;
- f. partisipatif;
- g. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- h. keterbukaan;
- i. akuntabilitas;
- j. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. ketepatan waktu; dan
- l. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

## **E. Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Penyelenggaraan pelayanan publik, dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik, yaitu; penyelenggara negara/pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah, badan usaha/badan hukum yang diberi wewenang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik, badan usaha/badan hukum yang bekerjasama dan/atau dikontrak untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik.

Dan masyarakat umum atau swasta yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik yang tidak mampu disediakan oleh pemerintah/ pemerintah daerah. Menurut Pasal 1 Ayat 4 UU No. 25/2009, bahwa penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pada Ayat 6 undang-undang yang sama disebutkan bahwa pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam Organisasi Penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik

## **F. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Sepuluh Prinsip pelayanan umum diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut;

- (1) Kesederhanaan; Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan;
- (2) Kejelasan; 1) Persyaratan teknis dan administatif pelayanan publik; 2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; 3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- (3) Kepastian waktu; Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- (4) Akurasi; Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- (5) Keamanan; Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- (6) Tanggung jawab; Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

- (7) Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika (teletematika).
- (8) Kemudahan Akses; Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
- (9) Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan; Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- (10) Kenyamanan; Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

Pasal 34 UU No. 25/2009 disebutkan bahwa pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus berperilaku sebagai berikut:

- a. adil dan tidak diskriminatif;
- b. cermat;
- c. santun dan ramah;
- d. tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut;
- e. profesional;
- f. tidak mempersulit;
- g. patuh pada perintah atasan yang sah dan wajar;
- h. menjunjung tinggi nilai-nilai akuntabilitas dan integritas institusi penyelenggara;
- i. tidak membocorkan informasi atau dokumen yang wajib dirahasiakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. terbuka dan mengambil langkah yang tepat untuk menghindari benturan kepentingan;
- k. tidak menyalahgunakan sarana dan prasarana serta fasilitas pelayanan publik;
- l. tidak memberikan informasi yang salah atau menyesatkan dalam menanggapi permintaan informasi serta proaktif dalam memenuhi kepentingan masyarakat;
- m. tidak menyalahgunakan informasi, jabatan, dan/ atau kewenangan yang dimiliki;
- n. sesuai dengan kepantasan; dan
- o. tidak menyimpang dari prosedur.

## G. Standar Pelayanan Publik

Setiap Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat control masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Menteri PAN nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi:

- 1) Prosedur pelayanan;
- 2) Waktu Penyelesaian;
- 3) Biaya Pelayanan;
- 4) Produk Pelayanan;
- 5) Sarana dan Prasarana;
- 6) Kompetensi petugas pelayanan;

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut diatas, ditambahkan materi muatan yang dikutip dari rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, karena dianggap cukup realistis untuk menjadi materi muatan Standar Pelayanan Publik, sehingga susunannya menjadi sebagai berikut;

- a. Dasar Hukum
- b. Persyaratan;
- c. Prosedur pelayanan;
- d. Waktu Penyelesaian;
- e. Biaya Pelayanan;
- f. Produk Pelayanan;
- g. Sarana dan Prasarana;

- h. Kompetensi petugas pelayanan;
- i. Pengawasan *intern*;
- j. Pengawasan *extern*;
- k. Penanganan Pengaduan, saran dan masukan;
- l. Jaminan pelayanan.

Tambahan materi muatan standar pelayanan publik tersebut diatas dimaksudkan untuk melengkapi, pertimbangannya cukup realistik dengan memasukan materi muatan dasar hukum dapat memberikan kepastian adanya jaminan hukum/legalitas standar pelayanan tersebut. Disamping itu, persyaratan, pengawasan, penanganan pengaduan dan jaminan pelayanan bagi pelanggan perlu dijadikan materi muatan standar pelayanan publik. Penyusunan standar pelayanan publik harus disusun dengan baik dan tidak rumit, untuk itu harus mempertimbangkan aspek; kemampuan, kelembagaan dan aparat penyelenggara pelayanan, serta potensi daerah dan karakteristik sosial budaya masyarakat setempat. Dengan demikian, standar pelayanan publik yang ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik, terutama oleh para pelaksana operasional pelayanan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, serta mudah dimengerti dan diterima oleh masyarakat/*stakeholder*.

Dalam pembahasan, perumusan dan penyusunan standar pelayanan seharusnya melibatkan aparat yang terkait dengan pelayanan, untuk tujuan membangun komitmen bersama tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam visi, misi organisasi. Tidak kalah pentingnya dalam proses perumusan dan pembahasannya, melibatkan masyarakat/*stakeholder*, dan dilakukan tidak bersifat formalitas

## **H. Maklumat Pelayanan Publik**

Istilah maklumat pelayanan, dimaksudkan memiliki kesamaan dengan istilah *Service Charter*, merupakan suatu dokumen yang memuat dan menjelaskan informasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik dan standar pelayanan publik yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik, untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Maklumat pelayanan juga sebagai salah satu cara pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, yang ditujukan untuk memuaskan

pelanggan atau penerima jasa pelayanan.

Maklumat pelayanan, pada dasarnya untuk mengikat penyelenggara pelayanan, dan menjadi patokan atau pedoman bagi aparat penyelenggara pelayanan publik di dalam menjalankan tugas dan fungsi menyediakan dan melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggara terikat dengan ketentuan dalam maklumat, seperti; disiplin dan ketaatan melaksanakan prosedur operasional, menerapkan ketentuan persyaratan, biaya, waktu untuk proses dan penyelesaian, mekanisme dan proses pengelolaan penyelesaian pengaduan/sengketa, serta tanggungjawab pelaksanaan pelayanan publik.

Maklumat pelayanan, merupakan bentuk legalitas yang memberikan hak kepada masyarakat untuk mendapatkan akses mendapatkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan dan kebutuhannya, perlindungan atau pengayoman, kepastian biaya dan waktu penyelesaian, mengajukan keluhan dan pengaduan dan melakukan pengawasan.

Maklumat pelayanan publik, merupakan salah satu wujud kesungguhan penyelenggara pelayanan publik, untuk menerapkan prinsip-prinsip *good governance* yaitu; transparansi, akuntabilitas, keterbukaan dan equalitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Maklumat pelayanan publik harus disebarluaskan secara terbuka kepada seluruh masyarakat, dan memberikan akses untuk masyarakat menyapaikan keinginan dan sarannya, serta melakukan pengawasan dan komplain terhadap ketidak sesuaian apa yang dijanjikan dengan praktek pelaksanaannya.

Perumusan dan penyusunan Maklumat pelayanan publik mengacu pada standar pelayanan publik yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, dan dalam prosesnya harus dilakukan dengan hati-hati, disesuaikan dengan kemampuan kelembagaan, kualitas dan kuantitas personil pelaksanaannya, serta dukungan pembiayaan operasional pelayanan publik.

Maklumat pelayanan tidak perlu disusun muluk-muluk atau *copy paste* daerah lain tanpa pertimbangan kemampuan dan kondisi daerahnya. Maklumat pelayanan publik sebaiknya dirumuskan dan disusun secara sederhana, tidak menyulitkan tetapi mudah dilaksanakan, dapat dimengerti oleh aparat pelaksana penyelenggara dan masyarakat penerima pelayanan.

Untuk itu, Pemerintah Daerah di dalam merumuskan dan menyusun Maklumat pelayanan publik, dapat mengambil langkah untuk;

- a. Melakukan identifikasi dan analisis data, informasi mengenai jenis pelayanan yang perlu dan/atau seharusnya ditetapkan, sesuai urusan dan kewenangannya;
- b. Melibatkan masyarakat untuk mendapatkan masukan, saran, dan informasi jenis pelayanan yang nyata dibutuhkan oleh masyarakat daerahnya, serta memberikan akses kepada masyarakat dalam proses perumusan dan penyusunan maklumat pelayanan publik;
- c. Mempertimbangkan keberagaman daerah, kondisi geografis, mata pencaharian penduduk dan kehidupan sosial budaya masyarakat, sebagai bahan kajian dan bahan perumusan serta penyusunan maklumat pelayanan publik.
- d. Menganalisis kelembagaan yang ada, kemampuan personil, jumlah personil, kemampuan anggaran dan lainnya yang diperkirakan akan mempengaruhi kualitas pelayanan, disiplin aparat pelaksana untuk tepat waktu dalam proses dan penyelesaian pelayanan.
- e. Realistis dalam merumuskan persyaratan, waktu, biaya, dan lainnya agar memberikan kemungkinan untuk bisa dilaksanakan dengan baik oleh aparat penyelenggara, mudah dimengerti dan dipahami oleh masyarakat, dan yang paling penting tidak membebani atau memberatkan masyarakat.

Materi muatan Maklumat Pelayanan Publik, disesuaikan dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan, kondisi dan potensi daerah, beberapa materi muatan yang dapat digunakan sebagai bahan penyusunan maklumat pelayanan publik, antara lain:

- 1) Profil Penyelenggara;
- 2) Tugas dan wewenang penyelenggara;
- 3) Siapa yang bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pelayanan;
- 4) Siapa yang bertanggungjawab dalam memproses dan menyelesaikan pengaduan dan sengketa pelayanan;
- 5) Pihak mana saja yang dapat menerima pelayanan;
- 6) Prosedur dan proses pemberian layanan (dapat dalam bentuk bagan/alur);
- 7) Janji yang diberikan kepada penerima pelayanan, termasuk di dalamnya seperti; hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan, kemudahan mendapat pelayanan (tidak sulit, tidak dipersulit,

tidak berbelit-belit atau membingungkan pemohon layanan), waktu yang ditetapkan untuk proses dan penyelesaian, ketepatan waktu menerima produk layanan, biaya pelayanan, prosedur dan biaya peninjauan lapangan (prakteknya sarat biaya yang dikeluarkan oleh penerima layanan, danantisipasi *bargaining*);

- 8) Persyaratan yang wajib dipenuhi oleh pemohon layanan (bila perlu dilakukan penyederhanan atau pemangkasan persyaratan, terutama yang sifatnya yang sifatnya pendukung);
- 9) Mekanisme pengajuan pengaduan atau keluhan (lisan tulisan) dari masyarakat, organisasi masyarakat dan lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan pelayanan, pengaduan atas perilaku penyelenggara dan/atau aparat pelaksana pelayanan (seperti; sikap, sopan santun dan lainnya, tindakan atau perlakuan diskriminatif, KKN, pungutan liar termasuk yang dilakukan bekerjasama dengan perantara/calor dan biaya peninjauan lapangan), serta kepastian waktu proses dan penyelesaian pengaduan dan pemberian informasi kepada pengadu;
- 10) Mekanisme penyampaian saran, usulan masukan yang berkaitan dengan kepedulian masyarakat untuk memperbaiki dan meningkatkan pelayanan;
- 11) Mekanisme pengawasan internal dan eksternal terhadap penyelenggaraan pelayanan;
- 12) Uraian sanksi bagi penyelenggara dan/atau aparat pelaksana pelayanan;
- 13) Pernyataan kesediaan penyelenggara untuk terus memperbaiki dan menyempurnakan maklumat pelayanan berdasarkan masukan dan saran dari masyarakat;
- 14) Informasi alamat, telepon, fax, *email* penyelenggara, dalam rangka mengembangkan komunikasi, tukar informasi dan korespondensi masyarakat atau penerima pelayanan dengan penyelenggara;

## Referensi

- Depdagri-LAN. 2007. *Modul Kebijakan Pelayanan Publik, Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas dan Pengelolaan Mutu (Public Service Delivery, Accountability, and Quality Management)*. Jakarta: LAN.
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju.

- Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Lembaga Administrasi Negara. 2004. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)*. Buku 3. Jakarta: LAN.
- Lovelock, Christopher H. 1991. *Service Marketing*. USA: Prentice Hall, Inc.
- Mahmudi. 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- McKevitt, David. 1998. *Managing core public services*. Published by Blackwell Publishers in Oxford, Malden, Mass .
- Moenir, H.A.S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government (Mewirauahakan Birokrasi)*. PPM Jakarta 2003
- Pamudji, S. 1994. *Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik*. Jakarta: Widyapraja.
- Poerwadarminta, W.J.S. 1995. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2007. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Saefullah, H. A. Djadja. 2008a. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi*. Bandung: AIPI dan PK2W Lemlit Unpad.
- Siagian, Sondang P. 2001. *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Wasistiono, Sadu. 2001. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alqa Print.

# Bab 3

## Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan Publik



### A. Pendahuluan

Upaya pencegahan tindak pidana korupsi terus digalakkan, termasuk di sektor pelayanan publik. Salah satu langkah yang ditempuh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yakni dengan melakukan survei integritas sektor publik. Hasilnya Indeks Integritas Nasional sektor pelayanan publik menurun dibandingkan tahun 2009. Pada 2009, Indeks Integritas mencapai 6,5 sedangkan pada 2010 menjadi 5,42. Penurunan tersebut, lanjut Wakil Ketua KPK M Jasin, disebabkan menurunnya kualitas pelayanan publik di beberapa unit pelayanan.<sup>1</sup>

Kondisi demikian tentu saja sangat merugikan masyarakat secara umum dan juga merugikan pemerintah. Masyarakat/publik dirugikan karena dengan menurunnya kualitas pelayanan tersebut akan mengakibatkan terjadinya pelayanan publik yang berbelit-belit, biaya tinggi, waktu yang lama, tidak ada jaminan penyelesaian, tidak akuntabel, prosedur yang panjang, persyaratan yang dibuat-buat, dan lain-lain. Sedangkan kerugian yang akan dirasakan oleh pemerintah (pusat/daerah) adalah makin melemahnya kepercayaan (*trust*) masyarakat/publik kepada pemerintah beserta aparaturnya, dan pada gilirannya tidak menutup kemungkinan masyarakat akan menarik dukungannya kepada pemerintah.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka tidak ada cara lain yang lebih bijaksana kecuali dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan tersebut tidaklah hanya sebatas wacana, diskusi atau seminar. Peningkatan kualitas pelayanan dapat diprogramkan setelah melalui serangkaian kajian ilmiah. Kajian ilmiah/akademis dapat diperoleh setelah mengetahui dan mengkaji berbagai persoalan pelayanan publik, dimensi-dimensi, indikator-

<sup>1</sup> <http://berita.liputan6.com/hukrim/201011/304338/KPK.Kualitas.Pelayanan.Publik>.

Menurun

indikator, dan studi kasus tentang pelayanan publik dalam kerangka peningkatan kualitas pelayanan publik.

## B. Perspektif dan Kerangka Kualitas

Konsep kualitas bersifat relatif, karena penilaian kualitas sangat ditentukan dari perspektif yang digunakan. Menurut Trilestari (2004:5) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk, dan proses. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan. Norman (dalam Trilestari 2004:1-2) mengatakan bahwa apabila kita ingin sukses memberikan kualitas pelayanan, kita harus memahami terlebih dahulu karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut:

1. Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial.
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Karakteristik tersebut dapat menjadikan dasar bagaimana kita dapat memberikan pelayanan yang berkualitas. Pengertian kualitas lebih luas dikatakan oleh Daviddow & Uttal (1989:19) yaitu "Merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan (*whatever enhances customer satisfaction*)."  
Kotler (1997:49) mengatakan bahwa "*Quality is the totality of features and characteristics of a product or service that bear on its ability to satisfy stated or implied needs.*" "Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat." Kualitas tidak dapat dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan. Groetsh dan Davis (Tjiptono, 1995:51) mengemukakan bahwa "Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan." Sampara (1999:14) mengemukakan bahwa Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan

yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Sedangkan menurut, Sinambela, dkk. (2006: 13) "kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*)."

Sedangkan menurut Goetsch dan Davis, kualitas pelayanan adalah merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan (LAN, 2003:17).

Pelayanan dikatakan berkualitas atau memuaskan bila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Apabila masyarakat tidak puas terhadap suatu pelayanan yang disediakan, maka pelayanan tersebut dapat dipastikan tidak berkualitas atau tidak efisien. Karena itu, kualitas pelayanan sangat penting dan selalu fokus kepada kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan menurut Fitzsimmons and Fitzsimmons (2001:2) adalah "*customer satisfaction is customers perception that a supplier has met or exceeded their expectation.*" Dari definisi tersebut dapat ditelaah bahwa kepuasan pelanggan dalam hal ini adalah persepsi masyarakat akan kenyataan dari realitas yang ada yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang ada. Atau adanya perbedaan antara harapan konsumen terhadap suatu pelayanan yang diberikan oleh penyedia layanan. Selanjutnya Fitzsimmons and Fitzsimmons (2001:16) menyatakan bahwa, agar persepsi masyarakat terhadap layanan yang diberikan pemerintah semakin tetap terjaga kebermutuannya, perlu dilakukan pengukuran kepuasan pelanggan dengan cara:

1. Mengetahui sejauhmana pelanggan yang lari atau pindah kepada penyedia layanan lainnya, bagi suatu perusahaan hal tersebut sebenarnya merupakan kerugian bagi perusahaan. Dalam konteks pelayanan publik dimana pelayanan dilakukan secara monopolistik dimana konsumen tidak bisa memilih, maka kerugiannya bukan berpindahnya pelanggan tetapi ketidakpedulian masyarakat akan layanan/pembangunan yang dilakukan.
2. Mengetahui kesenjangan pelayanan yaitu kesenjangan antara harapan dan pengalaman yaitu dengan cara melihat kesenjangan

antara pelayanan yang diberikan atau diharapkan pelanggan (*expected service*) dengan pelayanan yang dirasakan oleh penerima layanan (*percieved service*).

Beragamnya pengertian tentang kualitas antara lain disebabkan cara melihat atau melakukan pendekatan dalam memahami kualitas. Menurut Garvin<sup>2</sup> terdapat lima macam perspektif kualitas yang dapat menjelaskan mengapa kualitas dapat diartikan secara beraneka ragam oleh orang yang berbeda dalam situasi yang berlainan, meliputi:

1. *Transcendental approach*, kualitas dipandang sebagai *innate excellence*, di mana kualitas dapat dirasakan, diketahui, tetapi sulit didefinisikan dan dioperasionalisasikan.
2. *Product-based approach*, bahwa kualitas merupakan atribut ataupun spesifikasi yang dapat kuantitatifkan dan dapat diukur. Perbedaan dalam kualitas mencerminkan perbedaan dalam jumlah beberapa unsur atau atribut yang dimiliki produk.
3. *User-based approach*, bahwa kualitas tergantung pada orang yang memandangnya, sehingga pelayanan yang paling memuaskan preferensi seseorang (*perceived quality*) merupakan pelayanan yang paling berkualitas tinggi. Perspektif yang subjektif dan demand oriented ini juga menyatakan bahwa pelanggan yang berbeda memiliki kebutuhan dan keinginan yang berbeda pula, sehingga kualitas bagi seseorang adalah sama dengan kepuasan maksimum yang dirasakannya.
4. *Manufacturing-based approach*, mendasarkan diri pada *supply* dan terutama memperhatikan praktik-praktik perkerjasama dan pemanufakturan, serta mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian dengan persyaratan. Pendekatan ini berfokus pada penyesuaian spesifikasi yang dikembangkan secara internal, yang seringkali didorong oleh tujuan peningkatan produktivitas dan penekanan biaya. Jadi yang menentukan kualitas adalah standar-standar yang ditetapkan perusahaan, bukan konsumen yang menggunakannya.
5. *Value-based approach*, memandang kualitas dari segi nilai dan harga. Dengan mempertimbangkan *trade-off* antara kinerja dan harga, kualitas didefinisikan sebagai "*affordable excellence*." Kualitas dalam perspektif ini bersifat relatif, sehingga produk yang memiliki kualitas paling tinggi belum tentu produk yang paling bernilai.

---

2 <http://ibnublog.blogspot.com/2008/02/kualitas-pelayanan.html> [15-5-2011]

Akan tetapi yang paling bernilai adalah barang atau jasa yang dibeli konsumen maupun pelayanan yang paling bermakna bagi pelanggan.

Selanjutnya, Garvin<sup>3</sup> mengusulkan delapan dimensi kritis atau kategori kualitas yang dapat berfungsi sebagai kerangka kerja untuk analisis strategis: Kinerja, fitur, keandalan, kesesuaian, daya tahan, *service ability*, estetika, dan persepsi kualitas.

1. Kinerja. Kinerja mengacu pada karakteristik utama suatu produk operasi. Untuk mobil misalnya, kinerja akan mencakup ciri-ciri seperti percepatan, penanganan, jelajah kecepatan, dan kenyamanan. Karena dimensi kualitas melibatkan atribut terukur, merek biasanya dapat peringkat obyektif pada aspek-aspek kinerja individu, peringkat kinerja keseluruhan, bagaimanapun, adalah lebih sulit untuk berkembang, terutama ketika mereka melibatkan keuntungan yang tidak kebutuhan setiap pelanggan.
2. Fitur. Fitur biasanya aspek sekunder kinerja, "lonceng dan peluit" produk dan jasa, karakteristik yang melengkapi fungsi dasar mereka. Garis memisahkan karakteristik kinerja utama dari fitur sekunder seringkali sulit untuk menggambar. Apa yang penting adalah bahwa fitur melibatkan atribut obyektif dan terukur; kebutuhan individu objektif, tidak prasangka, mempengaruhi terjemahan mereka ke dalam perbedaan kualitas.
3. Keandalan. Dimensi ini mencerminkan probabilitas produk rusak atau gagal dalam jangka waktu tertentu. Di antara langkah yang paling umum keandalan adalah waktu berarti kegagalan pertama, waktu rata-rata antara kegagalan, dan tingkat kegagalan per satuan waktu. Karena tindakan ini membutuhkan produk yang akan di gunakan untuk periode tertentu, mereka lebih relevan untuk barang tahan lama daripada produk atau jasa yang dikonsumsi langsung.
4. Kesesuaian. Kesesuaian adalah derajat dimana desain produk dan karakteristik operasi memenuhi standar yang ditetapkan. Dua langkah yang paling umum dari gagal sesuai adalah cacat tingkat di pabrik dan, setelah sebuah produk di tangan pelanggan, kejadian panggilan pelayanan. Ini mengabaikan langkah dari standar deviasi lainnya, seperti label salah eja atau konstruksi buruk, yang tidak mengarah ke layanan atau perbaikan.

---

3 <http://www.ifm.eng.cam.ac.uk/dstools/paradigm/qualit.html> [15-5-2011]

5. Daya tahan. Ukuran hidup produk, daya tahan memiliki baik dimensi ekonomi dan teknis. Secara teknis, daya tahan dapat didefinisikan sebagai jumlah menggunakan satu mendapat dari produk sebelum memburuk. Atau, dapat didefinisikan sebagai jumlah penggunaan satu mendapatkan dari produk sebelum itu rusak dan penggantian yang lebih baik untuk perbaikan lanjutan.
6. Servis. *Serviceability* adalah kecepatan, kesopanan, kompetensi, dan kemudahan perbaikan. Konsumen khawatir tidak hanya tentang produk meruntuhkan tetapi juga tentang waktu sebelum layanan dipulihkan, ketepatan waktu dengan janji layanan yang disimpan, sifat berurusan dengan petugas servis, dan frekuensi dengan yang layanan panggilan atau perbaikan gagal untuk memperbaiki beredar masalah. Dalam kasus-kasus di mana masalah tersebut tidak segera diselesaikan dan mengajukan keluhan, pengaduan sebuah perusahaan menangani prosedur juga cenderung mempengaruhi penilaian akhir pelanggan kualitas produk dan layanan.
7. Estetika. Estetika subjektif adalah dimensi kualitas. Bagaimana sebuah produk terlihat, terasa, suara, rasa, atau bau adalah masalah penilaian pribadi dan refleksi dari preferensi individual. Pada dimensi kualitas mungkin sulit untuk menyenangkan semua orang.
8. Persepsi Kualitas. Konsumen tidak selalu memiliki informasi lengkap tentang produk atau atribut jasa; tindakan tidak langsung mungkin satu-satunya dasar mereka untuk membandingkan merek. Sebuah daya tahan produk misalnya jarang bisa diamati secara langsung, tetapi biasanya harus disimpulkan dari aspek berwujud dan tidak berwujud berbagai produk. Dalam keadaan seperti itu, gambar, iklan, dan nama merek - kesimpulan tentang kualitas daripada realitas itu sendiri - bisa kritis.

## C. Kualitas Pelayanan Publik

Kata “kualitas” mengandung banyak pengertian, menurut Kamus Bahasa Indonesia, kualitas berarti: (1) tingkat baik buruknya sesuatu; (2) derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb); atau

.....

mutu.<sup>4</sup> Pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995:24) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Menurut Ibrahim (2008:22), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut menurut Tjiptono (1995:25) antara lain adalah: (1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses; (2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer; (5) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain; (6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut, Zeithaml *et. al.* (1990:16) mengatakan bahwa: *SERVQUAL is an empirically derived method that may be used by a services organization to improve service quality. The method involves the development of an understanding of the perceived service needs of target customers. These measured perceptions of service quality for the organization in question, are then compared against an organization that is "excellent." The resulting gap analysis may then be used as a driver for service quality improvement.*

4 <http://kamusbahasaIndonesia.org/kualitas> [21-2-2011]

SERVQUAL merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang "sangat baik." Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan.

Selanjutnya, Zeithaml (1990:21-22) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *perceived service*. *Expected service* dan *perceived service* ditentukan oleh *dimension of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu: (1) *Tangibles*. *Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials*; (2) *Reliability*. *Ability to perform the promised service dependably and accurately*; (3) *Responsiveness*. *Willingness to help customers and provide prompt service*; (4) *Competence*. *Possession of required skill and knowledge to perform service*; (5) *Courtesy*. *Politeness, respect, consideration and friendliness of contact personnel*; (6) *Credibility*. *Trustworthiness, believability, honesty of the service provider*; (7) *Feel secure*. *Freedom from danger, risk, or doubt*; (8) *Access*. *Approachable and easy of contact*; (9) *Communication*. *Listens to its customers and acknowledges their comments. Keeps customers informed. In a language which they can understand; and* (10) *Understanding the customer*. *Making the effort to know customers and their needs*.

Berdasarkan uraian di atas dijelaskan bahwa ukuran kualitas pelayanan memiliki sepuluh dimensi, yaitu *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi; *Reliable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat; *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan; *Competence* (kompeten), tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan; *Courtesy* (ramah), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi; *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat; *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko; *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak

dan pendekatan; *Communication* (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat; dan *Understanding the customer* (memahami pelanggan), melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian Zeithaml *et. al.* (1990:26) menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi *SERVQUAL* (kualitas pelayanan) sebagai berikut: (1) *Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials*; (2) *Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately*; (3) *Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service*; (4) *Assurance. Knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence*; and (5) *Empathy. The firm provides care and individualized attention to its customers*.

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

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya, kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan, dinyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah:

1. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna;
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Oleh karena itu dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
3. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;

Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya. Selain itu, Zeithaml *et.al.* (1990:36) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut:

- a. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat;
- b. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat;
- c. Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri;
- d. Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat (Tjiptono, 1995:42).

## **D. Dimensi dan Indikator Kualitas Pelayanan Publik**

Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas memang bukanlah hal mudah, karena akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan kendala ini wajar terjadi mengingat banyaknya komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik. Dalam Buku Penyusunan Standar Pelayanan Publik Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (2003:24-27) disebutkan bahwa tantangan dan kendala yang mendasar dalam pelayanan publik adalah:

1. Kontak antara pelanggan dengan penyedia pelayanan.
2. Variasi pelayanan.
3. Para petugas pelayanan.
4. Struktur organisasi.
5. Informasi.
6. Kepekaan permintaan dan penawaran.
7. Prosedur.
8. Ketidakpercayaan publik terhadap kualitas pelayanan.

Umumnya yang sering muncul di mata publik adalah pelayanan yang diberikan para petugas pelayanan. Petugas pelayanan merupakan ujung tombak terdepan yang berhadapan langsung dengan publik. Itu sebabnya, sebagai petugas terdepan harus memiliki profesionalisme, bagaimana cara memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat? Pertanyaan pokok yang harus dijawab dan berkaitan dengan petugas atau pekerja yang terlibat dalam pelayanan antara lain; (1). Berapa banyak orang yang diperlukan? (2). Bagaimana perbandingan antara pegawai yang langsung berhadapan dengan pelanggan dan pegawai yang bekerja di belakang layar? (3). Apa saja keterampilan yang harus dimiliki? dan (4). Bagaimana perilaku yang diharapkan dari pegawai tersebut kepada pelanggan?.

Menurut Lovelock dan Wright (2005:15) ada 4 (empat) fungsi inti yang harus dipahami penyedia layanan jasa, yaitu:

- 1) Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk,
- 2) Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan,

- 3) Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud, dan
- 4) Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/ produk tercapai dan kebutuhan setiap stakeholders terpenuhi.

Untuk mengetahui kepuasan pelanggan, dapat dilakukan melalui survei pelanggan yang didasarkan pada dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang berkaitan erat dengan kebutuhan pelanggan. Bagaimana mengukur kualitas pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan, sesungguhnya banyak dimensi-dimensi yang dirancang para ahli yang dapat diadopsi, atau sebagai alat pemandu bagi aparatur. Dimensi-dimensi kualitas pelayanan jasa menurut para ahli tidak hanya satu, dus ada berbagai macam, namun perlu diketahui bahwa dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik yang akan dieksplorasi “tidak ada satupun metafora tunggal” yang bisa memberikan teori umum atau berlaku secara umum, setiap dimensi memberikan keunggulan komparatif sebagai penjelasan dalam konteks yang berbeda-beda. Hal ini dipertegas oleh Winardi (2000:145 ): “Apabila kita ingin melaksanakan eksplorasi hingga melampaui model sederhana yang dikemukakan maka akan kita menghadapi kenyataan bahwa tidak ada teori yang diterima secara universal dan yang mencakup segala hal. Yang ada adalah banyak teori yang mendekati persoalan pokok dari sudut macam-macam perspektif.”

Menurut Van Looy (dalam Jasfar, 2005:50), suatu model dimensi kualitas jasa yang ideal baru memenuhi beberapa syarat, apabila:

1. Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan.
2. Model juga harus bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa.
3. Masing-masing dimensi dalam model yang diajukan haruslah bersifat bebas.
4. Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Dengan demikian, untuk dapat menilai sejauhmana mutu pelayanan publik yang diberikan aparatur pemerintah, memang tidak

bisa dihindari, bahkan menjadi tolok ukur kualitas pelayanan tersebut dapat ditelaah dari kriteria dimensi-dimensi kualitas pelayanan publik.

Menurut Zeithaml dkk (1990), Kualitas Pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu: *Tangibel* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiviness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut:

Untuk Dimensi *Tangibel* (Berwujud), terdiri atas indikator:

- Penampilan Petugas/aparatur dalam melayani pelanggan
- Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
- Kemudahan dalam proses pelayanan
- Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan
- Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
- Penggunaan alat bantu dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator:

- Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
- Memiliki standar pelayanan yang jelas
- Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
- Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

Untuk Dimensi *Responsiviness* (Respon/ketanggapan), terdiri atas indikator:

- Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
- Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
- Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas

Untuk Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:

- Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator:

- Mendahulukan kepentingan pemohon/pelanggan
- Petugas melayani dengan sikap ramah
- Petugas melayani dengan sikap sopan santun
- Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membedakan)
- Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan

Lima dimensi pelayanan publik tersebut di atas, menurut Zeithaml dkk. (1990) dapat dikembangkan menjadi sepuluh dimensi sebagai berikut:

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Produk organisasi publik adalah pelayanan publik. Karenanya produk pelayanan yang berkualitas menjadi tuntutan pemberi pelayanan. Gibson, Ivancevich & Donnelly (Depdagri, 2006:29-30)

memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat organisasi publik. Dalam hal ini kinerja pelayanan publik terdiri dari:

1. Produksi, adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu, adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*.
3. Effisiensi, adalah perbandingan terbaik antara keluaran (*output*) dan masukan (*input*).
4. Fleksibilitas, adalah usuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibilitas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
7. Pengembangan, adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumberdaya.
8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) (1998) dan Kepmenpan No. 81 Tahun 1995 membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari indikator-indikatornya, antara lain meliputi: prosedur, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, ketepatan waktu dan kriteria kuantitatif.

1. Kesederhanaan, prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
2. Kejelasan dan kepastian, artinya adanya kejelasan dan kepastian mengenai: (a) prosedur/tatacara pelayanan, (b) persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan

- administratif, (c) unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, (d) rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya, dan (e) jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
3. Keamanan, ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
  4. Keterbukaan, artinya segala yang berkait atau berhubungan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
  5. Effisiensi, yaitu (a) persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan. (b) dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
  6. Ekonomis, ini mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: (a) nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran; (b) kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar; (c) ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
  7. Keadilan yang merata, mencakup/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
  8. Ketepatan Waktu, ini berarti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
  9. Kriteria Kuantitatif, kriteria ini antara lain meliputi: a) jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan, atau per tahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya menunjukkan adanya peningkatan atau tidak; b) lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan (dihitung secara rata-rata); c) penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat; d) frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

Dengan demikian, dapat diketahui dan dipahami bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan publik yang baik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, namun secara niscaya harus menggunakan multi-indicator atau indikator ganda dalam pelaksanaannya. Karena itu dimensi-dimensi pelayanan yang disajikan di atas, sangat berpengaruh kepada kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat, pada bidang pelayanan pemerintahan dan pembangunan; bidang ekonomi; bidang pendidikan; bidang kesehatan; bidang sosial; bidang kesejahteraan rakyat; dan bidang pertanahan dan sebagainya.

Selanjutnya, Kumorotomo (1996) menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik terdiri atas 4 dimensi, yaitu dimensi efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Masing-masing dimensi terdiri atas beberapa indikator. Untuk dimensi efisiensi, indikatornya adalah: keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Untuk dimensi efektivitas, indikatornya adalah: apakah tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik itu tercapai; Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi sebagai agen pembangunan. Untuk dimensi keadilan, indikatornya adalah: distribusi dan aloksi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik, dan untuk dimensi daya tanggap, indikatornya adalah: daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.

Sedangkan menurut De Vreye dalam Sugiyanti (1999:28-29), dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan, ada tujuh dimensi dan indikator yang harus diperhatikan:

1. *Self-esteem* (harga diri), dengan indikator: pengembangan prinsip pelayanan; menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya; menetapkan tugas pelayanan yang futuris; dan berpedoman pada kesuksesan 'hari esok lebih baik dari hari ini'.
2. *Exeed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan; pemahaman terhadap keinginan pelanggan; dan pelayanan sesuai harapan petugas.
3. *Recovery* (pembenahan), dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang, bukan masalah; mengatasi keluhan pelanggan; mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan; uji coba standar pelayanan; dan mendengar keluhan pelanggan.

4. *Vision* (pandangan ke depan), dengan indikator: perencanaan ideal di masa depan; memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin; dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
5. *Improve* (perbaikan), dengan indikator: perbaikan secara terus menerus; menyesuaikan dengan perubahan; mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana; investasi yang bersifat non material (training); penciptaan lingkungan yang kondusif; dan penciptaan standar yang respinsif.
6. *Care* (perhatian), dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan; menjaga kualitas; menerapkan standar pelayanan yang tepat; dan uji coba standar pelayanan.
7. *Empower* (pemberdayaan), dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan; belajar dari pengalaman; dan memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Gespersz (1997:2), Gespersz menyebutkan adanya beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam peningkatan kualitas pelayanan, yaitu:

1. Ketepatan waktu pelayanan;
2. Akurasi pelayanan, yang berkaitan dengan reliabilitas;
3. Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan;
4. Tanggungjawab 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, dan informasi;
10. Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV, dan sebagainya.

Menurut Brown *dalam* Moenir (1998:33) bahwa di mata masyarakat, kualitas pelayanan meliputi ukuran-ukuran sebagai berikut:

1. *Reability*, yaitu kemampuan untuk memproduksi jasa sesuai yang diinginkan secara tepat; *Assurance*, yaitu pengetahuan dan kemampuannya untuk meyakinkan;
2. *Empathy*, yaitu tingkat perhatian dan atensi individual yang diberikan kepada pelanggan;
3. *Responsiviness*, yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan memberikan pelayanan yang tepat;
4. *Tangibel*, yaitu penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan serta penampilan pribadi.

Selanjutnya, Lovelock (1992) mengemukakan lima prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu meliputi:

1. *Tangible* (terjamah) seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunitas material
2. *Realiabe* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dapat tepat dan memiliki keajegan.
3. *Responsiveness*. Rasa tanggung jawab terhadap mutu pelayanan
4. *Assurance* (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai.
5. *Empaty*, perhatian perorangan pada pelanggan.

Dimensi-dimensi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Lovelock di atas, tidak berbeda dengan yang dikemukakan oleh Zaithaml dkk. Pendapat lain dikemukakan oleh Salim & Woodward (1992). Menurutnya, dimensi kualitas pelayanan publik terdiri dari: *economy, efficiency, efectiveness, & equity*.

1. *Economy* atau ekonomis adalah penggunaan sumberdaya yang sesedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
2. *Eficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
3. *Efectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.
4. *Equity* atau keadilan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

Sementara menurut Lenvinne (1990), dimensi kualitas pelayanan terdiri atas: *responsiveness*, *responsibility*, & *accountability*.

1. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap *providers* terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*.
2. *Responsibility* atau tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Pendapat lain yang senada mengenai dimensi atau ukuran kualitas pelayanan dikemukakan oleh Fandy Tjiptono (1997:14) dalam bukunya "Prinsip-Prinsip Total Quality Service," yaitu:

1. Bukti langsung (*tangibles*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
5. Empati, meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

## **E. Faktor-faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik**

Berdasarkan hasil kajian pada Perpustakaan Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, terhadap tesis dan disertasi yang berkaitan dengan tema "kualitas pelayanan publik," diperoleh berbagai

faktor, dimensi, variabel yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Baik kajian yang dilakukan secara kuantitatif maupun secara kualitatif. Berbagai faktor, dimensi atau variabel yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, serta metode yang digunakan dalam penelitian tesis atau disertasi tersebut, secara ringkas diuraikan sebagai berikut.

*Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Rozaman Gea (2004) dengan judul tesis: "*Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik.*" Penelitian ini bertolak dari fenomena yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik, khususnya pada pelayanan surat izin usaha di Dinas Pendapatan Kabupaten Nias masih rendah. Dikaitkan dengan peranan manusia dalam organisasi, maka aspek motivasi kerja menjadi salah satu determinan yang mempengaruhi kinerja seseorang untuk bekerja. Berangkat dari fungsi pemerintah sebagai organisasi publik yang menyelenggarakan fungsi pelayanan kepada masyarakat, maka unsur manusia (aparatus) menjadi aspek penting, guna mewujudkan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Untuk mengetahui dan menganalisis konsep motivasi dan kaitannya dengan kualitas pelayanan publik, maka pernyataan yang diajukan adalah seberapa besar pengaruh motivasi kerja aparat terhadap kualitas pelayanan publik khususnya pada pelayanan surat izin usaha di Dinas Pendapatan Kabupaten Nias. Populasi penelitian adalah total masyarakat yang mengajukan permohonan surat izin usaha pada tahun 2002 dan 2003 berjumlah 106 orang, dan aparat Dinas Pendapatan Kabupaten Nias yang berjumlah 33 orang. Oleh karena populasi tidak terlalu besar, maka anggota populasi dijadikan responden dan ditarik secara sensus, dengan keseluruhan responden sebanyak 139 orang. Variabel motivasi kerja aparat dioperasionalkan dalam dua dimensi yaitu ; intrinsik dan ekstrinsik. Variabel kualitas pelayanan publik dioperasionalkan dalam enam dimensi yaitu ; bukti langsung, keandalan, daya tanggap, jaminan, empati dan transparansi. Desain penelitian yang digunakan adalah survey, yang dianggap cocok dengan masalah yang diteliti, dengan angket sebagai alat pengumpul data yang pokok, dan menggunakan pedoman wawancara guna melengkapi informasi kuantitatif yang diperoleh melalui pernyataan dalam angket. Adapun analisis data menggunakan analisis jalur.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa "*motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik*" di Dinas Pendapatan Kabupaten Nias dengan dimensi intrinsik sebagai aspek dominan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan dengan motivasi intrinsik dan ekstrinsik yang tinggi, dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik melalui aspek bukti langsung, keandalan, daya tanggap, jaminan, empati dan transparansi khususnya dalam pelayanan surat izin usaha pada Dinas Pendapatan Kabupaten Nias.

*Kedua*, penelitian Sri Winarni (2004) dengan judul tesis: "*Pengaruh Pengawasan Melekat Terhadap Efektivitas Pelayanan Kartu Tanda Penduduk di Kantor Camat Tarakan Utara.*" Penelitian ini difokuskan pada kajian sejauhmana pengaruh pengawasan melekat yang melingkupi dimensi Pemantauan, Pemeriksaan, Evaluasi, Tindakan Korektif dan Tindak Lanjut terhadap pelayanan kartu tanda penduduk yang meliputi dimensi kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, ekonomis, keadilan dan ketepatan waktu. Desain penelitian ini adalah survei eksplanatori yang menggunakan angket. Teknik pengambilan sampel dilakukan dengan menggunakan sampel berstrata (*Stratified Random Sampling*). Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan angket sebagai instrumen utama dilengkapi dengan observasi, studi kepustakaan dan dokumentasi. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis statistik dalam bentuk *path analysis*. Karena *path analysis* yang dipakai adalah sederhana yaitu 1 (satu) variabel X, maka nilai koefisien jalur sama dengan nilai korelasi pearson dan dilanjutkan dengan analisis determinasi.

Hasil analisis telah menunjukkan bahwa antara variabel pengawasan melekat dan efektifitas pelayanan kartu tanda penduduk di Kantor Camat Utara terdapat korelasi yang signifikan yang diperoleh korelasi sebesar 0,492 sedang analisis determinasi menunjukkan bahwa 24,23 % efektifitas pelayanan kartu tanda penduduk dipengaruhi oleh faktor pengawasan melekat dan 75,77 % dipengaruhi oleh faktor lain. Melihat pengaruh yang ditunjukkan hasil analisis tersebut, maka salah satu penjelasan terbaik untuk memahami pelayanan kartu tanda penduduk dan mencari jalan keluar untuk meningkatkan efektifitas layanan secara umum pada Kantor Camat Tarakan Utara yaitu dengan *meningkatkan pengawasan melekat* dalam hal ini pengawasan atasan selaku pimpinan suatu organisasi terhadap pelaksanaan tugas bawahannya (staf).

*Ketiga*, penelitian yang dilakukan oleh Bambang Budijono (2004) dengan judul: "*Pengaruh Pengawasan Masyarakat terhadap Kualitas Pelayanan Publik.*" Penelitian ini difokuskan pada upaya mengungkapkan pengaruh pengawasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik (Studi Tentang Pelayanan Bidang IMB di Kecamatan

Tanah Abang Kotamadya Jakarta Pusat). Secara operasional variabel penelitian dielaborasi dalam beberapa dimensi dan indikator. Variabel pengawasan masyarakat dielaborasi dalam dua dimensi, yaitu: komunikasi dan nilai masyarakat. Variabel kualitas pelayanan publik dielaborasi dalam lima dimensi, yaitu keandalan, ketanggapan, keyakinan, empati, dan berwujud. Subyek penelitian ini adalah warga masyarakat yang membutuhkan pelayanan publik bidang Izin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kecamatan Tanah Abang Kotamadya Jakarta Pusat sebanyak 128.334 rumah tangga, dan yang dijadikan sebagai sampel sebanyak 116 orang. Keseluruhan sampel tersebut menjadi responden dan untuk memperoleh data dari responden digunakan metode survei dengan kuesioner sebagai instrumen utamanya. Data kuantitatif yang diperoleh kemudian diolah dengan menggunakan analisis koefisien korelasi *product moment* dengan bantuan program SPSS.

Berdasarkan hasil penelitian maka hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini secara empirik dapat diterima yaitu kualitas pelayanan publik rendah, karena lemahnya pengawasan masyarakat dan "*pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik*" yang meliputi keandalan, ketanggapan, keyakinan, empati dan berwujud.

*Keempat*, penelitian yang dilakukan oleh Abas A. Renwarin (2005) dengan judul tesis: "*Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Layanan Kesehatan.*" Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas layanan kesehatan yang ada pada Puskesmas Un Kecamatan Kei Kecil Kabupaten Maluku Tenggara. Populasi dari penelitian ini adalah masyarakat yang pernah menggunakan jasa pelayanan kesehatan pada puskesmas tersebut, dan yang dijadikan sebagai sampel dalam penelitian ini sebanyak 116 orang. Adapun dimensi yang digunakan dalam variabel perilaku birokrasi adalah: ketaatan, ketekunan kerja, pertanggungjawaban, kepuasan, dan kedisiplinan, sedangkan variabel kualitas layanan kesehatan terdiri dari: bermutu, murah, keandalan, empati, kecepatan, dan jaminan.

Desain yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode survei dengan kuesioner sebagai instrumen utama. Data kuantitatif yang telah dikumpulkan kemudian diolah melalui uji analisis statistik dengan teknik uji analisis koefisien korelasi rank sperman, koefisien determinasi, dan koefisien regresi. Hasil analisis data menunjukkan

bahwa "*perilaku birokrasi sebagai variabel bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan*" kesehatan sebagai variabel terikat, indikasi ini diperkuat setelah dilakukan analisis regresi menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dengan kualitas layanan kesehatan di Puskesmas Un Kecamatan Kei Kecil Kabupaten Maluku Tenggara mempunyai pola hubungan linier dan positif.

*Kelima*, penelitian yang dilakukan oleh Danil Defo (2005) dengan judul tesis: "*Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu Terhadap Kualitas Pelayanan Sipil.*" Penelitian ini difokuskan untuk mengetahui pengaruh implementasi kebijakan pelayanan terpadu terhadap kualitas pelayanan sipil yang merupakan studi pelayanan akte kelahiran di Pos Pelayanan Satu Pintu Wilayah Timur Kabupaten Agam. Adapun subjek penelitian ini adalah masyarakat yang pernah menerima pelayanan akte kelahiran pada Pos Pelayanan Satu Pintu Wilayah Timur Kabupaten Agam, dengan sampel sebanyak 108 orang.

Untuk mengkaji masalah penelitian, secara teoritik diuraikan konsep dan teori yang berkaitan dengan variabel penelitian, yaitu konsep dan teori kebijakan publik, efektifitas implementasi kebijakan, pelayanan terpadu, pelayanan masyarakat, kualitas pelayanan kepada masyarakat, serta konsep dan teori yang menunjukkan hubungan antara variabel implementasi kebijakan dan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Metode pengumpulan data primer dilakukan melalui survey dengan menyebarkan kuesioner sebagai instrumen utamanya. Data yang diperoleh dianalisa secara statistik dengan menggunakan analisis jalur. Sebelum dilakukan analisa untuk pengujian hipotesis, terlebih dahulu dilakukan analisis variabel penelitian. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa "*ada pengaruh yang positif dan signifikan dari variabel implementasi kebijakan pelayanan terpadu terhadap kualitas pelayanan sipil.*" Dengan demikian hipotesis penelitian yang diajukan, teruji dan dapat diterima, sehingga dapat disimpulkan bahwa "*implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil.*" Oleh karena itu, untuk meningkatkan kualitas pelayanan sipil khususnya pelayanan akte kelahiran di wilayah timur Kabupaten Agam perlu diperhatikan implementasi kebijakan pelayanan terpadu tersebut. Selain itu, untuk meningkatkan kualitas pelayanan sipil secara komprehensif, perlu diadakan penelitian lanjutan dari aspek lainnya.

*Keenam*, penelitian yang dilakukan oleh Frans Jeffry Wirawan (2005) dengan judul tesis: "*Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas*

*Pelayanan Publik.*” Penelitian ini hendak mengetahui pengaruh perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nias. Kajian dilakukan terhadap perilaku birokrasi yang meliputi karakteristik individu dan karakteristik birokrasi. Kualitas pelayanan publik meliputi dimensi keandalan, daya tanggap, jaminan, empati dan bukti langsung. Desain penelitian adalah survei dengan angket sebagai instrumen utamanya. Teknik penarikan sampel dilakukan dengan menggunakan *Stratified Random Sampling*, dengan teknik pengumpulan data berupa angket, wawancara dan studi dokumentasi. Data kuantitatif yang diperoleh kemudian diolah dengan menggunakan Analisis Koefisien Korelasi *Rank Spearman*, Koefisien Determinasi dan Koefisien Regresi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa “*perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik*” di Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Nias. Berdasarkan hasil analisis data, dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini secara empirik dapat diterima dan menjelaskan hubungan dan pengaruh kedua variabel tersebut. Sebagian besar kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh perilaku birokrasi, sedangkan sebagian lainnya dipengaruhi oleh faktor lain (*epsilon*).

*Ketujuh*, penelitian yang dilakukan oleh Herman Semmy Tetelepta (2005) dengan judul: “*Pengaruh Kinerja Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik.*” Penelitian ini mengkaji seberapa besar pengaruh variabel kinerja birokrasi yang melingkupi dimensi pencapaian sasaran pekerjaan, inisistif kreativitas dan kerjasama terhadap variabel kualitas pelayanan publik yang melingkupi dimensi keandalan, ketanggapan, jaminan, empati dan bukti langsung. Unit analisis dalam penelitian ini adalah individu pegawai birokrasi pada Kantor Dinas Pendaftaran Penduduk Daerah Kota Ambon dan keseluruhan masyarakat yang pernah terlibat dalam kegiatan dan proses pelayanan KTP, akta dan surat-surat lainnya di Dinas Pendaftaran Penduduk Daerah Kota Ambon. Sampel ditetapkan sebanyak 138 orang yang diperoleh dari 44 orang pegawai Dinas Pendaftaran Penduduk Daerah Kota Ambon dan sampel masyarakat yang berjumlah 94 orang. Untuk kepentingan pengumpulan data, dilakukakan dengan menggunakan kuesioner sebagai instrumen utamanya, wawancara dan observasi. Data kuantitatif yang telah dikumpulkan kemudian diolah melalui tiga tahap pengujian yaitu pengujian korelasi rank spearman, pengujian determinasi dan regresi linear sederhana. Hasil penelitian menunjukan

bahwa "*kinerja birokrasi berpengaruh terhadap terhadap kualitas pelayanan publik.*" Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini dapat diterima.

*Kedelapan*, penelitian yang dilakukan oleh Hendrikus Watratan (2005) dengan judul tesis: "*Pengaruh Kontrol Sosial terhadap Efektifitas Pelayanan Civil.*" Penelitian ini mengkaji seberapa besar pengaruh variabel Kontrol sosial dengan dimensi penggunaan standar sosial, pemantauan hasil dan proses yang dicapai, perbandingan pelaksanaan dengan standar dan perbaikan penyimpangan dengan koreksi sosial melalui aksi sosial, terhadap variabel efektivitas pelayanan civil dengan dimensi target pelayanan yang diperoleh, produktifitas, keterbukaan dan biaya yang tidak dibebankan kepada konsumen. Unit analisis penelitian ini adalah warga masyarakat yang memperoleh pelayanan catatan sipil di Kantor Catatan Sipil Kabupaten Maluku Tenggara. Sampel ditetapkan sebanyak 116 orang, yang diperoleh dari 119.000 orang dari penduduk yang telah berumur 17 tahun keatas atau sudah menikah. Dalam menentukan ukuran sampel, digunakan metode penentuan sampel dari Machine dan Campbell. Untuk kepentingan pengumpulan data, dilakukan dengan menggunakan angket sebagai instrumen utamanya, observasi dan dokumentasi. Data kuantitatif yang telah dikumpulkan kemudian diolah melalui tiga tahap pengujian yaitu pengujian korelasi rank spearman, pengujian determinasi dan regresi linear sederhana.

Hasil pengujian menunjukkan bahwa "*kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap terhadap efektifitas pelayanan civil.*" Dengan demikian maka dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini teruji dan dapat diterima. Pengaruh tersebut mengindikasikan bahwa kinerja pelayanan civil akan semakin meningkat apabila kontrol sosial dapat ditingkatkan.

*Kesembilan*, penelitian yang dilakukan oleh Ikhwan Agus (2004) dengan judul tesis: "*Pengaruh Implementasi Kebijakan Tata Ruang terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (Studi di Kota Bontang Provinsi Kalimantan Timur).*" Penelitian ini difokuskan untuk mengetahui hubungan implementasi kebijakan tata ruang dan pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan yang merupakan Studi di Kota Bontang Provinsi Kalimantan Timur. Subjek penelitian ini masyarakat yang mendapatkan pelayanan izin mendirikan bangunan, dengan ukuran sampel sebesar 110 orang. Pengumpulan data primer dilakukan melalui survey dengan

menyebarkan angket sebagai instrumen utamanya. Data yang diperoleh dianalisis secara statistik dengan menggunakan analisis jalur, dan sebelum dilakukan analisis untuk pengujian hipotesis, terlebih dahulu dilakukan analisis variable. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ada pengaruh yang positif dan signifikan dari variabel implementasi kebijakan tata ruang (X) terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan (Y). Dengan demikian hipotesis penelitian yang diajukan teruji dan dapat diterima, sehingga dapat disimpulkan bahwa *"implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan" izin mendirikan bangunan.*

Kesepuluh, penelitian yang dilakukan oleh Mohammad Husni (2005) dengan judul tesis: *"Pengaruh Motivasi Kerja dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan Publik."* Penelitian ini difokuskan pada upaya mengungkapkan seberapa besar pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai dalam pelayanan publik di Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Timur. Permasalahan dalam penelitian ini adalah lemahnya kinerja pegawai yang disebabkan oleh kurangnya dorongan motivasi kerja dan kondisi lingkungan kerja yang kurang kondusif. Sebab dengan motivasi kerja yang tinggi dan lingkungan kerja yang kondusif akan diperoleh kinerja yang baik dan produktivitas yang tinggi. Metode penelitian yang digunakan adalah survei yang bersifat eksplanatori, dan pendekatannya adalah pendekatan kuantitatif. Data diperoleh melalui kuesioner, dan observasi di lapangan. Hasil pengumpulan data diperoleh dari responden sebesar 156 orang, yang terdiri dari 60 orang pegawai yang terbagi kedalam 10 Unit Kerja Bagian yang terlibat dalam pelayanan publik dan 96 responden warga masyarakat. Metode analisis yang digunakan adalah analisis jalur (path analysis). Hasil penelitian menunjukkan bahwa *"terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai."* Adapun besarnya pengaruh motivasi kerja terhadap kinerja pegawai adalah 32,2 %. Sedangkan pengaruh lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai adalah sebesar 42,3 %. Berdasarkan hasil pengujian dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan teruji dan dapat diterima.

Kesebelas, penelitian yang dilakukan oleh Tri Supraptini (2005) dengan judul tesis: *"Pengaruh Perilaku Aparat terhadap Kualitas Layanan Publik di Bidang Perizinan."* Penelitian ini dikhususkan pada upaya mengetahui pengaruh perilaku aparat terhadap kualitas layanan

publik di bidang perizinan (Studi tentang layanan perizinan usaha di Kota Batam). Lokus yang dipilih adalah Dinas Perindustrian dan perdagangan Kota Batam. Dimensi yang dikaji dalam perilaku aparat meliputi dimensi kemampuan, kebutuhan, kepercayaan, dan pengalaman. Sedangkan dimensi yang dikaji dalam kualitas layanan yaitu melalui dimensi kecepatan, ketepatan, kemudahan, serta keadilan. Desain penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitik, dimana penelitian deskriptif menjelaskan secara akurat tentang sifat dari beberapa gejala individu atau kelompok, dan menentukan frekuensi terjadinya suatu keadaan untuk meminimalkan atau memaksimalkan keterhandalan (*reliability*), sedangkan penelitian analitik menguji hipotesis dan melakukan interpretasi yang lebih dalam tentang hubungan yang berdasarkan data *ex post facto*. Untuk teknik penarikan sample probabilitas (*probability sampling design*) dan teknik yang digunakan teknik random atas dasar strata yang proposional (*proportional stratified random sampling*). Pengumpulan data melalui kuesioner sebagai instrument utama dan didukung oleh studi kepustakaan, teknik observasi, studi dokumentasi. Teknik pengolahan data meliputi teknik penjadohan pola dan teknik pembuatan penjelsan. Selanjutnya hipotesis penelitian diuji dengan menggunakan koefisien korelasi (keeratan hubungan dua variabel) dan analisis regresi (keterikatan dua variabel). Hasil penelitian menunjukkan bahwa "*perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik*" di bidang perizinan (Studi tentang layanan perizinan usaha di Kota Batam dengan lokus Dinas Perindustrian dan perdagangan Kota Batam, pada perizinan Dokumen Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)).

*Keduabelas*, penelitian yang dilakukan oleh Titus F.L. Renwarin (2006) dengan judul tesis: "*Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik.*" Penelitian ini difokuskan pada upaya mengungkapkan mengapa kualitas pelayanan publik masih rendah, dan bagaimanakah pengaruh motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi: kebutuhan, pengharapan, insentif dan keadilan terhadap kualitas pelayanan publik yang meliputi dimensi: keandalan, ketanggapan, jaminan, empati, dan bukti langsung dalam studi di tiga kelurahan dalam wilayah Kota Ambon. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan kuantitatif. Unit analisis adalah aparat (pegawai negeri sipil) dan masyarakat (pengungsi), sedangkan populasi adalah keseluruhan aparat dan masyarakat (pengungsi)

di tiga kelurahan dalam wilayah Kota Ambon yakni Kelurahan Wainitu, Kelurahan Benteng dan Kelurahan Batu Meja. Ukuran sampel ditetapkan sebanyak 116 orang. Data dikumpulkan melalui angket, studi kepustakaan, observasi dan dokumentasi. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dengan teknik yaitu koefisien korelasi rank spearman, determinasi dan regresi. Hasil analisis dalam penelitian menunjukkan bahwa "*motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, pengharapan, insentif dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik*" yang meliputi dimensi keandalan, ketanggapan, jaminan, empati, dan bukti langsung. Berdasarkan analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini secara empirik dapat diterima dan tentunya hal ini akan lebih memperkuat teori yang menjelaskan hubungan dan pengaruh kedua variabel tersebut.

*Ketigabelas*, penelitian yang dilakukan oleh Liestyodono B. Irianto (2008) dengan judul disertasi: "*Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan.*" Masalah dalam penelitian tersebut adalah pelayanan kesehatan pada puskesmas-puskesmas di Kabupaten Tangerang belum optimal, sehingga kualitas pelayanan kesehatan yang diterima masyarakat masih rendah. Belum optimalnya pelayanan kesehatan ini, disebabkan kemampuan dan perilaku aparat (paramedik) dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pemberi layanan kesehatan kepada masyarakat belum efektif. Penelitian tersebut dilakukan untuk menguji secara empirik dan untuk menemukan fakta-fakta, serta mengkaji secara ilmiah pengaruh kemampuan dan perilaku aparat birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada puskesmas- puskesmas di kabupaten Tangerang Metode penelitian yang digunakan adalah *Explanatory Survey Method*, dengan pendekatan kuantitatif. Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh paramedik pada puskesmas-puskesmas kabupaten Tangerang. Teknik penarikan sampel menggunakan *stratified proposional*. Teknik pengumpulan data menggunakan angket, yang dikumpulkan dari responden dengan ukuran sampel 130 orang paramedik. Teknik analisis data adalah Model Analisis Jalur dengan uji statistika adalah uji-t dan uji-F.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa "*kemampuan aparat memberikan pengaruh lebih besar daripada perilaku aparat terhadap kualitas pelayanan*" kesehatan, dengan demikian kontribusi kemampuan aparat lebih besar dari pada kontribusi perilaku aparat terhadap

kualitas pelayanan kesehatan. Dimensi *“pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan”* kesehatan, hal ini menunjukkan bahwa dimensi pengalaman lebih dominan dalam membentuk kemampuan aparatur. Dimensi *“tanggung jawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan,”* hal ini menunjukkan bahwa dimensi tanggung jawab lebih dominan dalam membentuk perilaku aparatur.

Temuan baru untuk pengembangan konsep kualitas pelayanan kesehatan, perlu memperhatikan pentingnya faktor anggaran, sistem dan prosedur dan fasilitas sarana prasarana, disamping kemampuan dan perilaku aparatur birokrasi. Juga adanya temuan untuk menambahkan dimensi komitmen dan kerjasama dalam variabel kemampuan perilaku aparatur birokrasi, disamping dimensi keahlian, keterampilan, pengalaman dan sikap mental. Temuan berikutnya adalah untuk menambahkan dimensi empati dalam variabel perilaku aparatur birokrasi, disamping dimensi ketaatan, kedisiplinan dan tanggungjawab.

*Keempatbelas*, penelitian yang dilakukan oleh Ishak Kusnandar (2005) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan.”* Masalah pokok dalam penelitian tersebut adalah mengapa kualitas pelayanan rendah dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan yang dilakukan oleh Dinas Pemukiman dan Bangunan Kabupaten Garut, Tasikmalaya, dan Ciamis?. Diduga implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Dinas Pemukiman dan Bangunan di wilayah itu belum efektif terutama dilihat dari komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi. Berdasarkan rancangan penelitian survei dengan pendekatan struktural fungsional dan analisis statistik jalur, disertasi ini mengkaji pengaruh implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan terhadap kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh Dinas Pemukiman dan Bangunan di tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Garut, Tasikmalaya, dan Ciamis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan yang dilakukan oleh Dinas Pemukiman dan Bangunan di Kabupaten Garut, Tasikmalaya, Ciamis belum dilakukan secara efektif. Dari empat dimensi implementasi kebijakan yakni dimensi komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi, hanya tiga dimensi yaitu *“komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi yang berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan”* izin

mendirikan bangunan di Kabupaten Garut, Tasikmalaya, dan Ciamis, sedangkan satu dimensi yaitu sumber-sumber tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Ciamis. Implementasi kebijakan berdasarkan dimensi komunikasi, disposisi, dan struktur birokrasi berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan artinya implementasi kebijakan berdasarkan ketiga dimensi tersebut sangat menentukan kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Garut, Tasikmalaya, dan Ciamis. Dari keseluruhan dimensi yang paling besar pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan yaitu dimensi disposisi, dan yang paling kecil dimensi sumber-sumber.

*Kelimabelas*, penelitian yang dilakukan oleh Soesilo Zauhar (2005) dengan judul disertasi: *"Pengaruh Pengembangan Sumber Daya Aparatur terhadap Kinerja Pelayanan Publik di Kota Malang."* Titik berat kajian ini adalah pada implementasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur dalam rangka peningkatan kinerja dalam pelayanan publik melalui pemanfaatan jalinan yang sinergis antara komponen kemampuan, motivasi, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung. Hasil dari kajian ini diharapkan mampu menyajikan model implementasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur serta kekuatan hubungan antar variabel dan peran masing-masing variabel tersebut.

Permasalahan utamanya adalah belum maksimalnya pemerintah kota memanfaatkan motivasi dan kemampuan aparatur serta belum sepenuhnya mengelola dengan baik lingkungan kebijakan, baik budaya organisasi maupun kebijakan yang mendukung. Pengembangan sumber daya aparatur masih berorientasi pada karier dan kurang memperhatikan prestasi kerja. Sebagai konsekuensinya profesionalisme dan produktivitas belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan etika dan moral Pelayanan. Minimnya biaya ditambah dengan orientasi pegawai kepada status dan bukan kepada prestasi juga merupakan faktor yang menghambat implementasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur. Kondisi fasilitas pelayanan belum juga mampu membangkitkan motivasi karena belum ada delegasi dan kepercayaan atasan serta belum adanya sistem insentif yang memadai.

Kajian ini menggunakan metode survei dengan metode sampel acak yang distratifikasi. Sampel penelitian adalah birokrat Pemerintah Kota Malang dengan jumlah 200 orang. Data dikumpulkan melalui

daftar pertanyaan. Data yang digunakan adalah kuantitatif dan kualitatif sedangkan analisisnya menggunakan analisis jalur. Korelasi Pearson digunakan untuk uji validitas, sedangkan uji reliabilitas menggunakan metode belah dua. Untuk menaikkan data yang bersifat ordinal ke interval digunakan metode *Successive Interval*. Hasil kajian menunjukkan bahwa variabel “kemampuan aparatur, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variabel utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik.” Sedangkan variabel “motivasi menjadi faktor proaktif dan dinamisator bagi peningkatan kinerja pelayanan publik.” Berdasar atas hasil temuan tersebut maka direkomendasikan agar pelaksanaan pelayanan publik mengoptimalkan kemampuan aparatur, menciptakan budaya organisasi yang kondusif dan kebijakan yang mendukung, sehingga motivasi aparatur untuk berprestasi bisa meningkat.

Keenambelas, penelitian yang dilakukan oleh Tony Sukasah (2004) dengan judul disertasi: “Pengaruh Iklim Komunikasi Organisasi dan Aliran Informasi dalam Pelayanan Publik terhadap Kepuasan Masyarakat di Kabupaten Bekasi.” Studi ini bertujuan untuk melakukan analisis tentang pengaruh iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi yang dikembangkan dinas daerah di dalam pelaksanaan pelayanan publik dan pengaruh pelaksanaan pelayanan publik yang diselenggarakan dinas daerah itu terhadap kepuasan masyarakat di Kabupaten Bekasi. Penelitian ini menggunakan metode survei eksplanatori. Populasi dan sampel penelitian adalah pegawai dinas daerah selaku pelaksana pelayanan publik dan warga masyarakat yang menerima pelayanan dari dinas daerah. Pengambilan sampel menggunakan teknik sampling acak sederhana, dengan ukuran sampel minimal 116 dari setiap populasi. Data primer diperoleh dengan menggunakan angket yang dirancang sesuai dengan keperluan penelitian dan observasi. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi. Pengolahan data menggunakan metode *successive interval* yang digunakan untuk melakukan uji validitas dan uji reliabilitas alat ukur. Terhadap variabel-variabel yang diteliti dilakukan uji multikolinieritas, uji normalitas dan uji homogenitas. Pengujian hipotesis menggunakan analisis regresi majemuk dan analisis regresi sederhana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Iklim komunikasi organisasi dikembangkan dinas daerah berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; (2) Aliran informasi yang dikembangkan dalam dinas daerah berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; dan (3) Pelaksanaan pelayanan publik

yang diselenggarakan dinas daerah berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat.

Ketujuhbelas, penelitian yang dilakukan oleh Nur Hasan (2006) dengan judul disertasi: “Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja Penyelenggara Ibadah Haji Khusus di Indonesia.” Penyelenggaraan ibadah haji merupakan tugas nasional dan menjadi tanggung jawab Pemerintah di bawah koordinasi Menteri Agama. Karena dalam penyelenggaraan ibadah haji berkaitan dengan berbagai aspek teknis dan non teknis, yang berada di bawah tanggung jawab instansi di luar Departemen Agama, bahkan memasuki wilayah dan kewenangan negara lain, maka dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan ibadah haji, Menteri Agama melakukan koordinasi dan bekerjasama dengan Departemen/Lembaga/Instansi terkait dan Pemerintah Arab Saudi.

Penelitian ini merupakan upaya untuk mengungkap masih terdapatnya berbagai kelemahan di bidang implementasi kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji serta kurangnya pelayanan yang berkualitas oleh penyelenggara ibadah haji khusus sehingga mempengaruhi kinerja penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia. Penelitian ini bertujuan mencermati dan menganalisis seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan Pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji dan kualitas pelayanan berpengaruh terhadap kinerja penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia. Dengan cara menganalisis komponen-komponen yang melingkupinya melalui dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi untuk variabel implementasi kebijakan dan dimensi *reliability, responsiveness, assurance, empathy*, dan *tangibles* untuk variabel peningkatan kualitas pelayanan.

Desain penelitian yang digunakan adalah *explanatory survey* dengan kombinasi antara metode kualitatif dan kuantitatif. Penggabungan kedua metode ini dimaksudkan untuk memperdalam hasil penelitian. Selanjutnya, metode ini digunakan untuk mengeksplanasi secara teliti dan terperinci baik mengenai dasar metodologi maupun detail dan teknik pelaksanaannya. Ukuran sampel sebanyak 68 responden yaitu penyelenggara ibadah haji khusus yang diambil secara propotionate stratified random sampling. Berdasarkan perhitungan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa: “implementasi kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan ibadah haji dan kualitas pelayanan berpengaruh dan berperan besar terhadap kinerja penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia.”

Dengan demikian, penyelenggaraan ibadah haji Indonesia akan berjalan dengan baik apabila dikelola oleh sebuah lembaga yang kuat dan diusung dengan kualitas sumber daya manusia yang handal, jujur, amanah, bertanggung jawab dan profesional serta berorientasi pada pemberian pelayanan yang prima dan perlindungan kepada jemaah haji. Dengan kehadiran Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah Departemen Agama sebagai institusi baru yang khusus mengelola penyelenggaraan haji dan umrah, termasuk mengelola penyelenggara ibadah haji khusus di Indonesia dapat memenuhi harapan kita sebagaimana tersebut di atas.

*Kedelapanbelas*, penelitian yang dilakukan oleh Hidayat (2007) dengan judul disertasi: "*Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Badan Usaha Milik Daerah terhadap Kinerja Pelayanan.*" Kajian tersebut berusaha untuk menelaah pengaruh restrukturisasi organisasi Badan Usaha Milik Daerah terhadap kinerja pelayanan Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi Jawa Barat. Sasaran yang dikaji adalah pengaruh langsung dan tidak langsung antara restrukturisasi organisasi Badan Usaha Milik Daerah dengan kinerja pelayanan yang meliputi dimensi: *human resources; functional resources; technological capabilities; dan organizational abilities* dalam upaya meningkatkan kepercayaan pelanggan, kecepatan layanan dan *quality relationship* dengan pelanggan perusahaan. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dengan pendekatan survai ekplanatori untuk menguji informasi jawaban melalui kuesioner dari para responden yang rasional secara statistik, sehingga dapat menjelaskan fenomena yang menjadi masalah. Berdasarkan pendekatan ini bahwa gambaran nyata di lapangan pada saat itu dapat diteliti secara sistematis dan akurat, menyangkut fakta dari objek penelitian serta pengamatan terhadap akibat yang terjadi dan mencari faktor yang mungkin menjadi penyebabnya melalui data tertentu, sehingga dapat mengetahui besarnya pengaruh variabel bebas terhadap variabel terikat.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, ditemukan bahwa "*restrukturisasi organisasi Badan Usaha Milik Daerah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pelayanan*" Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi Jawa Barat. Adapun dimensi *human resources* memberikan pengaruh relatif sedang terhadap kinerja pelayanan. Demensi *functional resources* memberikan pengaruh relatif kecil terhadap kinerja pelayanan. Demensi *technological capabilities* memberikan pengaruh relatif kecil terhadap kinerja pelayanan, dan

dimensi *organizational abilities* memberikan pengaruh relatif kecil terhadap kinerja pelayanan. Realitas demikian, menunjukkan bahwa pada lingkungan jasa layanan yang kompetitif, memiliki kemampuan untuk melayani pelanggan lebih baik dapat membawa sukses Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi Jawa Barat.

*Kesembilanbelas*, penelitian yang dilakukan oleh Thomas Bustomi (2006) dengan judul disertasi: "*Pengaruh Perencanaan Fasilitas dan Koordinasi terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan.*" Permasalahan utama dalam penelitian ini adalah pelayanan persampahan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi sebagai wilayah studi belum berkualitas terhadap kepentingan publik. Kondisi ini diduga disebabkan oleh fasilitas perencanaan dan koordinasi yang dilakukan oleh instansi terkait masih kurang dalam pelayanan persampahan. Sehingga peneliti tertarik untuk meneliti tentang "*Pengaruh Perencanaan Fasilitas dan Koordinasi Terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan.*"

Berdasarkan rancangan penelitian dengan eksplanatori survey serta menggunakan analisis statistik jalur, disertasi ini mengangkat perencanaan fasilitas dan koordinasi antar instansi terkait di wilayah studi. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa "*perencanaan fasilitas baik secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan*" persampahan, begitupun pengaruh koordinasi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kualitas pelayanan persampahan. Sehingga dapat diperoleh gambaran secara simultan bahwa kualitas pelayanan persampahan di wilayah studi dipengaruhi secara signifikan oleh ke dua variabel tersebut. Disertasi ini menggambarkan bahwa kualitas pelayanan persampahan yang dilakukan di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi melalui perencanaan fasilitas dan koordinasi antar instansi terkait belum memenuhi harapan publik, sehingga kepuasan publik belum cukup tercapai. Pengelolaan sarana dan prasarana perkotaan seyogyanya membawa keuntungan bagi semua pihak yang terlibat, untuk itu diupayakan agar sumber-sumber yang dimiliki oleh masing-masing daerah dapat dioptimalkan untuk kepentingan bersama dalam wadah pengelolaan bersama secara regional.

*Keduapuluh*, penelitian yang dilakukan oleh Yamin M. Saleh (2006) dengan judul disertasi: "*Mutu Pelayanan Publik Bidang Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Sukabumi.*" Penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya memiliki maksud luhur, untuk meningkatkan

kesejahteraan masyarakat daerah melalui peningkatan mutu pelayanan publik. Perubahan organisasi Pemerintah Daerah sebagai implikasi dari penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya, yang seharusnya dapat mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui perbaikan mutu pelayanan publik, ternyata tidak mampu meningkatkan mutu pelayanan publik, khususnya mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat. Tetap rendahnya mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat, walaupun perubahan organisasi Pemerintah Daerah telah dilaksanakan, merupakan masalah yang dijadikan titik tolak dalam penelitian dan penulisan disertasi ini. Penelitian ini dilaksanakan secara eksploratif menggunakan metode penelitian kualitatif, di Kabupaten Sukabumi Jawa Barat. Pengumpulan data tentang penataan organisasi pemerintah daerah, pembinaan perilaku organisasi dan mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat dilaksanakan dengan teknik pengamatan dan teknik wawancara mendalam, library research dan telaah terhadap naskah, risalah rapat DPRD, serta mengumpulkan data sekunder tentang mutu pelayanan publik pada bidang kesehatan masyarakat selama 5 tahun sejak tahun 2000 sampai dengan 2004.

Adapun hasil yang diperoleh sebagai berikut: (1) perubahan organisasi Pemerintah Daerah tidak mempertimbangkan secara cermat faktor lingkungan eksternal kondisi internal dan strategi organisasi Pemerintah Daerah, (2) proses penataan struktur organisasi Pemerintah Daerah dilaksanakan secara tertutup oleh pejabat birokrasi dan adanya *power control* yang kuat, sehingga tidak bersifat independent, dan menghasilkan bentuk struktur dan proses organisasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi lingkungan (3) bentuk struktur organisasi Pemerintah Daerah yang sangat besar secara diferensiasi horizontal dan vertikal dan tidak memperbanyak diferensiasi spasial, pada daerah terpencil, ternyata menyebabkan jauhnya jangkauan pelayanan kesehatan masyarakat dan mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat tetap rendah, (4) pembinaan perilaku organisasi yang tidak dilaksanakan dengan rencana dan strategi yang jelas, menghasilkan bentuk perilaku organisasi yang tidak sesuai dengan formalisasi dan norma-norma organisasi yang telah ditetapkan sehingga menyebabkan mutu pelayanan publik bidang kesehatan masyarakat tetap rendah.

*Keduapuluhsatu*, penelitian yang dilakukan oleh Edi Siswadi (2006) dengan judul disertasi: *“Pengaruh Pelaksanaan Rekayasa Ulang terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum.”* Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, *“Pengaruh Pelaksanaan Rekayasa Ulang Terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di beberapa kota/kabupaten Bandung, Bogor, dan Cirebon Provinsi Jawa Barat,”* melalui analisis dimensi-dimensi rekayasa ulang yaitu: (1) Perubahan yang radikal, (2) Orientasi Organisasi, (3) Redesain proses organisasi, (4) restrukturisasi, (5) Pemanfaatan Teknologi Informasi dan (6) Efisiensi pelayanan dan biaya. Penelitian merujuk pada desain penelitian *“explanatory survey.”* Sifat penelitian adalah deskriptif dan verifikatif, dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan kuantitatif dan pendekatan kualitatif. Unit Analisis adalah 6 PDAM di kota/kabupaten Jawa Barat, dengan unit observasi sebanyak 250 responden yang berasal dari karyawan dan para pelanggan PDAM itu sendiri. Hasil pengujian menunjukkan bahwa, *“perubahan radikal, restrukturisasi, pemanfaatan teknologi informasi dan efisiensi pelayanan mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan.”* Sedangkan orientasi organisasi dan re-desain proses, mempunyai pengaruh yang tidak cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan. Hal ini disebabkan, kedua dimensi ini perubahannya bersifat internal. Dimensi orientasi organisasi akan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan apabila melalui dimensi lain yaitu pemanfaatan teknologi informasi. Begitu juga perubahan re-desain proses bisnis, tidak berpengaruh secara langsung terhadap peningkatan kualitas pelayanan, bahkan berpengaruh negatif terhadap perubahan yang radikal dan restrukturisasi. Hal ini dimaksudkan untuk membangun keseimbangan organisasi, dimana pelaksanaan perubahan yang radikal dan restrukturisasi itu, harus dilakukan melalui tahapan re-desain proses dengan demikian peningkatan kualitas pelayanan bisa ditingkatkan dan hubungan dengan pelanggan tetap terjaga. Faktor yang mempengaruhi peningkatan kualitas pelayanan dalam mengimplementasi rekayasa ulang perusahaan terbukti benar secara teoritik maupun empirik. Berdasarkan hasil uji statistik diperoleh gambaran bahwa dimensi efisiensi pelayanan dan biaya memberikan kontribusi terbesar dalam konteks rekayasa ulang, oleh karena itu PDAM di enam kota/kabupaten di Jawa Barat seyogyanya memberikan prioritas utama terhadap langkah efisiensi pelayanan dan biaya.

*Kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Erika Revida (2005) dengan judul disertasi: “*Pengaruh Pemberdayaan Aparatur Birokrasi Terhadap Motivasi Kerja Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Izin Usaha Industri Di Kota Medan Sumatera Utara.*” Permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah rendahnya Kualitas pelayanan izin usaha industri di kota Medan yaitu pelayanan yang kurang efisien, efektif, responsif, adil, dan pelayanan yang kurang transparan serta panjangnya rantai birokrasi yang harus dilalui, sehingga perlu dilakukan Pemberdayaan aparatur birokrasi dan ditingkatkan Motivasi kerjanya. Tujuan daripada penelitian ini adalah mengkaji dan menganalisis pengaruh Pemberdayaan aparatur birokrasi terhadap Motivasi kerja, pengaruh Pemberdayaan aparatur birokrasi terhadap Kualitas pelayanan izin usaha industri, pengaruh Motivasi kerja terhadap Kualitas pelayanan izin usaha industri, dan pengaruh Pemberdayaan aparatur birokrasi terhadap Motivasi kerja dalam rangka meningkatkan Kualitas pelayanan izin usaha industri di kota Medan, serta menemukan konsep baru tentang Pemberdayaan aparatur birokrasi, Motivasi kerja dan Kualitas pelayanan izin usaha industri di kota Medan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode survai dengan teknik pengambilan acak proporsional (*proportional random sampling*). Teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan analisis jalur (*path analysis*). Agar dapat menggunakan analisis jalur, maka terlebih dahulu mengubah skala ordinal ke interval dengan menggunakan metode *successive interval*. Uji validitas instrumen digunakan dengan korelasi Pearson dan uji reliabilitas dengan koefisien Cronbach. Data yang digunakan adalah data kuantitatif dan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap Motivasi kerja, “*Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap Kualitas pelayanan*” izin usaha industri, Motivasi kerja berpengaruh positif terhadap Kualitas pelayanan izin usaha industri dan Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh terhadap Motivasi kerja dalam rangka meningkatkan Kualitas pelayanan izin usaha industri di kota Medan Sumatera Utara. Dengan demikian, untuk memberdayakan aparatur birokrasi diperlukan peningkatan Motivasi kerjanya sehingga Kualitas pelayanan izin usaha industri lebih meningkat. Temuan dari penelitian ini adalah pemberdayaan aparatur birokrasi memerlukan budaya organisasi yang baik, Motivasi kerja

memerlukan *rewards and punishment* (hukuman dan ganjaran) selain terpenuhinya harapan, valensi dan instrumentalitas, dan pelayanan izin usaha industri yang proaktif dan transparan selain pelayanan yang efisien, efektif, responsif dan adil.

*Keduapuluh tiga*, penelitian yang dilakukan oleh Ondang Surjana (2008) dengan judul disertasi: *"Pengaruh Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pelayanan Pelanggan (Studi Pada Manajemen Unit Pelayanan Dan Jaringan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten)."* Kinerja pelayanan pelanggan yang ditampilkan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten, merupakan hasil kerja yang ditampilkan oleh pegawai beserta sistem kerja yang diterapkan. Peran pegawai sebagai tenaga penggerak dituntut untuk memberikan pelayanan terbaiknya terhadap pelanggan. Kepemimpinan yang diterapkan diharapkan dapat mendorong pegawainya untuk menampilkan kinerja yang tinggi diterapkan dalam organisasi dalam menjalankan setiap langkah kegiatannya dalam melayani para pengguna jasa atau pelanggan, sehingga akan diperoleh kepuasan pelanggan terhadap pelayanan yang diberikan perusahaan. Oleh karena itu penerapan kepemimpinan yang tinggi, diharapkan akan menghasilkan kinerja pelayanan pelanggan yang tinggi pula, yang pada akhirnya kinerja organisasi dapat tercapai sesuai dengan tujuan organisasi yang ditetapkan dan sesuai dengan harapan masyarakat pelanggannya.

Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara empirik dalam menemukan fakta-fakta, dan mengkaji secara ilmiah pengaruh kepemimpinan dalam upaya peningkatan kinerja pelayanan pelanggan, serta mengetahui besarnya pengaruh dimensi-dimensi kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan pada manajemen Unit Pelayanan dan Jaringan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat. Metode penelitian deskriptif dengan teknik survai dipergunakan dalam penelitian ini, dan pengujian hipotesis dilakukan dengan menggunakan analisis jalur.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan penelitian yang dilakukan, dapat disimpulkan bahwa *"besarnya pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan pelanggan pada manajemen Unit Pelayanan dan Jaringan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten, secara signifikan ditentukan oleh dimensi pemimpin, pengikut dan situasi."* Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan bahwa penerapan kepemimpinan pada PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten, pada penelitian ini berkaitan dengan pemimpin, pengikut dan situasi secara

umum pada kategori tinggi. Tingkat penerapan kepemimpinan pada dimensi pemimpin termasuk pada kategori tinggi, tingkat penerapan kepemimpinan pada dimensi pengikut termasuk pada kategori tinggi, tingkat penerapan kepemimpinan pada dimensi situasi termasuk pada kategori tinggi. Sedangkan hasil pengukuran tingkat kinerja pelayanan pelanggan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten, menunjukkan bahwa kinerja pegawai pelayanan pelanggan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten, berada pada kategori tinggi. Pengaruh pemimpin manajemen Unit Pelayanan dan Jaringan dalam dimensi pemimpin, pengikut dan situasi yang paling besar terhadap kinerja pelayanan pelanggan PT. PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten yaitu kepemimpinan dalam dimensi situasi.

Mencermati uraian hasil penelitian di atas, maka dapat diidentifikasi faktor-faktor, dimensi atau variabel yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik sebagai berikut:

1. *Motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik*
2. *Pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik*
3. *Perilaku birokrasi sebagai variabel bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan*
4. *Implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sipil*
5. *Perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik*
6. *Kinerja birokrasi berpengaruh terhadap terhadap kualitas pelayanan publik*
7. *Kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap terhadap efektifitas pelayanan civil*
8. *Implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan*
9. *Terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai*
10. *Perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik*
11. *Motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, pengharapan, insentif dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik*

12. *Kemampuan aparaturnya memberikan pengaruh lebih besar daripada perilaku aparaturnya terhadap kualitas pelayanan*
13. *Pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan*
14. *Tanggung jawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan*
15. *Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi yang berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan*
16. *Kemampuan aparaturnya, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variabel utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik sedangkan variabel motivasi menjadi faktor proaktif dan dinamisator bagi peningkatan kinerja pelayanan publik*
17. *Iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; dan pelaksanaan pelayanan publik berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat*
18. *Restrukturisasi organisasi badan usaha milik daerah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pelayanan*
19. *Perencanaan fasilitas baik secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan*
20. *Perubahan radikal, restrukturisasi, pemanfaatan teknologi informasi dan efisiensi pelayanan mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan*
21. *Pemberdayaan aparaturnya birokrasi berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan*
22. *Besarnya pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan secara signifikan ditentukan oleh dimensi pemimpin, pengikut dan situasi*

## **F. Jenis-jenis Pelayanan Perizinan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah**

Seiring dengan perkembangan pemerintahan di daerah, maka berbagai jenis pelayanan pun mengalami perkembangan pula. Ada daerah yang memiliki jenis pelayanan yang sedikit, namun ada pula daerah yang memiliki jenis pelayanan yang relatif banyak. Setiap pemerintah daerah memiliki jenis pelayanan yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik dan kompleksitas yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Lembaga pelayanannya pun berbeda-beda, baik penyelenggara maupun nama dan bentuk dari lembaga penyelenggara

pelayanan. Ada pelayanan yang masih dilakukan oleh dinas-dinas atau kantor-kantor teknis, tetapi ada pula pelayanan publik yang telah memiliki lembaga pelayanan tersendiri. Berikut ini adalah contoh kecil dari beberapa jenis pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang telah memiliki lembaga pelayanan tersendiri.

Contoh *pertama* adalah Badan Perizinan Terpadu (BPT) Pemerintah Kota Bogor. Bagi Kota Bogor, pemberlakuan otonomi daerah adalah tantangan yang perlu dijawab dengan serius, sesuai dengan semangat otonomi, Kota Bogor diharapkan memiliki keunggulan yang kompetitif dan kemudahan dalam pelayanan perizinan dan investasi. Salah satu langkah kongkrit Pemerintah Kota Bogor untuk mewujudkan pelayanan yang baik dan berkualitas adalah dengan dikeluarkannya Perda No. 13 Tahun 2008 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Kota Bogor dengan membentuk lembaga baru yaitu Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT).

Pembentukan BPPT tersebut dimaksudkan untuk memberikan kemudahan pelayanan di bidang perizinan dengan prinsip dapat dipercaya, mudah, murah, cepat dan transparan melalui satu pintu, dengan VISI=Terwujudnya kepuasan masyarakat dan pelaku usaha, MISI= Meningkatkan daya dukung sarana dan prasarana kantor; Meningkatkan kualitas pelayanan umum; dan Meningkatkan peluang investasi dan meningkatkan potensi daerah; serta dengan MOTO= Kepuasan Anda Merupakan Komitmen Kami (mudah, cepat, akurat dan transparan).

Adapun jenis pelayanan perizinan yang diberikan oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kota Bogor adalah sebagai berikut:

1. Izin Reklame
2. IPPT
3. Izin Lokasi
4. Izin Usaha Kepariwisata
5. Izin Pembuangan Air Limbah
6. Izin Mendirikan Bangunan
7. Izin Gangguan (IUUG/HO)
8. SITU (surat izin tempat usaha)
9. SIUP dan Tanda Daftar Gudang
10. Tanda Daftar Perusahaan
11. Persetujuan Prinsip Industri
12. Izin Usaha Industri

13. Izin Perluasan Industri
14. Tanda Daftar Industri
15. Izin Pengeboran ABT (air bawah tanah)
16. Izin Pengambilan ABT
17. Izin Usaha Jasa Konstruksi<sup>5</sup>

Contoh *kedua*, adalah Kantor Pelayanan Terpadu Kota Palembang. Kota Palembang sebagai Ibu Kota Provinsi Sumatera Selatan dan Kota Lima Dimensi merupakan salah satu pusat perkembangan perekonomian daerah yang strategis. Sesuai dengan Visi Kota Palembang “Kota Internasional, Sejahtera, dan Berbudaya 2013,” maka untuk mewujudkan hal tersebut, salah satu upaya Pemerintah Kota Palembang adalah dengan membentuk Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu (KPPT) Kota Palembang. Jenis Pelayanan Perizinan Pada Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu berdasarkan Peraturan Walikota Palembang No. 32 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan Terpadu, terdiri dari 29 jenis perizinan yaitu:

1. Keterangan Rencana Kota
2. Keterangan Kajian Lingkungan
3. Keterangan Hygienis dan Sanitasi
4. Izin Pemanfaatan Rawa
5. Izin Operasional Biro Jasa Reklame.
6. Izin Penyelenggaraan Reklame
7. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
8. Izin Tempat Usaha (SITU/HO)
9. Izin Jasa Usaha Kepariwisata
10. Izin Bidang Industri
11. Izin Wajib Daftar Perusahaan (TDP)
12. Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
13. Izin Pemakaman dan Pengabuan Jenazah
14. Izin Penyelenggaraan Optikal
15. Izin Penyelenggaraan Apotik
16. Izin Penyelenggaraan Toko Obat
17. Izin Sarana Pelayanan Kesehatan Bidang Medik Dasar
18. Izin Praktik Farmasis
19. Izin Praktik Asisten Farmasi Muda dan Asisten Farmasi Madya
20. Izin Praktik Bidan dan Bidan Madya
21. Izin Kerja Perawat

5 [http://www.bppt.kotabogor.go.id/index.php?option=com\\_content](http://www.bppt.kotabogor.go.id/index.php?option=com_content) [12-5-2011]

22. Izin Kerja Perawat Gigi
23. Izin Usaha Perikanan
24. Izin Pematangan Hewan
25. Izin Pemakaian Kekayaan Daerah
26. Izin Pertambangan Bahan Galian Golongan C
27. Izin Pemanfaatan Jalan Kota Utilitas
28. Izin Pembuangan Limbah Cair
29. Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK)<sup>6</sup>

Contoh *ketiga* adalah Layanan Perizinan pada Dinas Perizinan Pemerintah Kota Yogyakarta. Dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Kota Yogyakarta membentuk lembaga pelayanan perizinan yang definitif berupa Dinas Perizinan. Dasar Pembentukan Dinas Perizinan adalah Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perizinan, dengan susunan Organisasi.

Dinas Perizinan dibentuk berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 09 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Perizinan pada Pemerintah Kota Yogyakarta. Jenis-jenis perizinan yang dilakukan oleh Dinas Perizinan Kota Yogyakarta meliputi:

1. Izin IMBB
2. Izin Penelitian
3. Izin Gangguan/HO
4. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
5. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
6. Surat Izin Jasa Konstruksi (SIUJK)
7. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Non Formal
8. Izin Angkutan
9. Izin Pengeboran dan Pengambilan Air Bawah Tanah
10. Izin In Gang (jalan masuk)
11. Izin Saluran Air Limbah/ Kotor/Sal/Sak
12. Izin Penyambungan Saluran Air Hujan/Sah
13. Izin Eksplorasi Air Bawah Tanah
14. Izin Perusahaan Pengeboran Air Bawah Tanah
15. Izin Penurapan dan Pengambilan Mata Air
16. Tanda Daftar Gudang (TDG)

6 <http://www.kppt.palembang.go.id/home.php?mode=content&id=181> [16-5-2011]

17. Izin Usaha Hotel dan Penginapan
18. Izin Usaha Restoran, Rumah Makan, Tempat Makan dan Jasa Boga
19. Izin Usaha Jasa Impresariat
20. Izin Usaha Perjalanan Wisata
21. Izin Usaha Obyek Wisata
22. Izin Usaha Industri dan Tanda Daftar Industri
23. Izin Juru Bor Air Bawah Tanah
24. Izin Usaha Informasi Pariwisata, Usaha Jasa Konsultansi dan Jasa Promosi Pariwisata
25. Izin Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum
26. Izin Usaha Jasa Konvensi, Perjalanan Insentif dan Pameran
27. Izin Praktik Kerja Lapangan/PKL
28. Izin Siup Minuman Beralkohol
29. Izin Praktek Kerja Lapangan
30. Izin Kuliah Kerja Nyata<sup>7</sup>

Contoh *keempat* adalah Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kota Bandung. Berdasarkan filosofis (Penyederhanaan sistem perizinan; Perbaikan Pelayanan Publik; Pemberantasan Korupsi; dan Peningkatan Iklim Investasi) dan atas masukan-masukan dari masyarakat serta melaksanakan amanat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan kebijakan teknis lain di Tingkat Pusat yang berhubungan dengan penanaman modal dan pelayanan perizinan, Walikota Bandung mempunyai inisiatif untuk membentuk lembaga baru dengan nama Badan Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMPPPT). Terbentuknya Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPMPPPT) ini, diharapkan dapat melayani kepentingan masyarakat dalam mengurus perizinan yang baik sehingga dapat menunjang terwujudnya Bandung Kota Jasa yang bermartabat (bersih makmur taat dan bersahabat). Adapun Visi lembaga ini adalah Terpercaya dan unggul dalam pelayanan perizinan dan investasi menuju kota yang bermartabat.

Berikut adalah daftar perizinan dan pelayanan yang dapat dilayani oleh Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Pemkot Bandung sebagai berikut:

1. Tanda Daftar Industri (TDI)
2. Izin Pemasangan/ Penyelenggaraan Reklame

<sup>7</sup> <http://perizinan.jogjakota.go.id/home.php?mode=content&id=181> [15-5-2011]

3. Izin Gangguan (HO) / ITU
4. Izin Mendirikan Bangunan
5. Izin Usaha Industri
6. Izin Usaha Perdagangan
7. Tanda Daftar Perusahaan
8. Izin Trayek
9. Izin Usaha Jasa Konstruksi
10. Izin Lokasi
11. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
12. Izin Pemancangan Tiang pancang Jembatan Penyeberangan Orang (JPO)/Reklame
13. Izin Pembuatan Jalan Masuk Pekarangan
14. Izin Pembuatan Jalan Masuk di Dalam Kompleks Perumahan, Pertokoan, dan yang sejenisnya
15. Izin Penutupan/Penggunaan Trotoar, Berm dan SaluranIzin Pematangan Lahan/Tanah
16. Izin Pengambilan Air Bawah Tanah
17. Izin Penggalian Daerah Milik Jalan (DAMIJA)
18. Izin Pengambilan Air Permukaan
19. Izin Pembuangan Air Buangan ke Sumber Air
20. Izin Perubahan Alur, Bentuk, Dimensi, dan Kemiringan Dasar Saluran/Sungai
21. Izin Perubahan atau Pembuatan Bangunan dan Jaringan Pengairan Serta Perkuatan Tanggul yang Dibangun oleh Masyarakat
22. Izin Pembangunan Lintasan yang Berada di Bawah/Diatasnya Saluran/Sungai
23. Izin Pemanfaatan Bangunan Pengairan dan Lahan Pada daerah Sempadan dan Saluran / Sungai
24. Izin Pemanfaatan Lahan Mata Air dan Lahan Pengairan Lainnya
25. Tanda Daftar Gudang
26. Izin Usaha Kepariwisataaan
27. Izin Pengelolaan Tempat Parkir
28. Izin Jasa Titipan
29. Akte Perusahaan<sup>8</sup>

Contoh *kelima* adalah Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan Kota Makasar. Menyadari adanya kebutuhan dan tuntutan masyarakat

---

<sup>8</sup> [http://www.boss.or.id/index.php?module=template&menu=ViewPage&id\\_template=15](http://www.boss.or.id/index.php?module=template&menu=ViewPage&id_template=15)  
[12=5=2011]

akan pentingnya iklim perizinan yang lebih kondusif dan untuk lebih menggairahkan perdagangan dan investasi, Pemerintah Kota Makassar membentuk Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan berdasarkan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan Kota Makassar sebagai instansi yang memberikan jasa pelayanan publik yang dibentuk dalam rangka mengkoordinir Pelayanan Administrasi Pemerintah dibidang Pelayanan Perizinan yang secara spesifik bekerja untuk melayani permohonan berbagai perizinan, dan formalitas lainnya di Kota Makassar. Tujuan pembentukan Kantor Pelayanan Administrasi Perizinan (KPAP) Kota Makassar adalah untuk memudahkan pelayanan perizinan. Kemudahan ini akan memberikan sumbangan pada iklim kondusif yang dapat meningkatkan kegairahan dunia usaha dan investasi di daerah ini. Untuk itu pembentukan KPAP ini harus memberikan manfaat, baik bagi pemerintah, pelaku usaha maupun masyarakat pada umumnya.

Adapun jenis-jenis perizinan dan pelayanan yang dilakukan oleh KPAP Kota Makasar adalah sebagai berikut:

1. Izin Mendirikan Bangunan
2. Izin Pemasangan Reklame adalah Izin
3. Izin Gangguan adalah Izin Gangguan
4. Izin Trayek adalah Izin Trayek
5. Izin Usaha Kepariwisataaan
6. Izin Pemakaian Kekayaan Daerah untuk Penggalan Jalan
7. Izin Usaha Industri
8. Izin Usaha Perdagangan (IUP) Kecil
9. Izin Usaha Perdagangan (IUP) Menengah
10. Izin Usaha Perdagangan (IUP) Besar
11. Izin Penyelenggaraan Latihan dan Izin Operasional Bursa Kerja
12. Izin Perfilman, Pameran, Percetakan/Grafika<sup>9</sup>

Contoh *keenam* adalah Badan Pelayanan Perizinan Pemkot Probolinggo. Dalam era globalisasi dan berlakunya pasar bebas, tentunya akan terjadi kompetisi yang sangat ketat dalam dunia usaha ataupun investasi, dimana akan banyak membutuhkan informasi peluang usaha, perizinan-perizinan yang diperlukan ataupun dokumen-dokumen lain ang berkaitan dengan penanaman modal. Mengantisipasi kondisi tersebut, Pemerintah Kota Probolinggo telah

9 <http://perizinan.makassarkota.go.id//index.php?option> [12-5-2011]

membentuk lembaga yang menangani pelayanan perizinan yang diperkuat dengan Peraturan Daerah Kota Probolinggo Nomor 7 Tahun 2008 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Probolinggo nomor 36 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Badan Pelayanan Perizinan, dengan harapan pelayanan masyarakat dapat dilaksanakan dengan **mudah, cepat, transparan dan pasti**.

Adapun jenis-jenis perizinan yang dilakukan oleh Badan Pelayanan Perizinan Pemkot Probolinggo adalah sebagai berikut:

1. Izin Mendirikan Bangunan (IMB)
2. Izin Gangguan (HO)
3. Izin Pemakaian Kekayaan Daerah
4. Izin Hiburan
5. Izin Penutupan Sebagian Badan Jalan
6. Izin Pemakaman
7. Surat Izin Usaha Perdagangan
8. Izin Reklame
9. Izin Persetujuan Prinsip Pendirian Rumah Sakit Swasta
10. Izin Usaha Perikanan
11. Surat Penangkapan Ikan
12. Surat Pengolahan Ikan
13. Surat Budidaya Ikan
14. Tanda Daftar Perusahaan (TDP)
15. Izin Usaha Pariwisata
16. Izin Usaha Industri / Tanda Daftar Industri
17. Surat Keterangan Rencana Kota
18. Izin Usaha Jasa Konstruksi (IUJK)
19. Izin Usaha Peternakan Daerah
20. Izin / Tanda Daftar Perusahaan Penggilingan Padi
21. Tanda Daftar Peternakan Rakyat
22. Rekomendasi Undian Gratis Berhadiah
23. Izin Penempatan Bedak
24. Surat Izin Pengambilan Air Bawah Tanah (SIPA)
25. Tanda Daftar Gudang (TDG)<sup>10</sup>

---

10 <http://perijinan.kotaprobolinggo.net/> [12=5=2011]

## Referensi

- Abas A. Renwarin. 2005. *Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Layanan Kesehatan*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Bambang Budijono. 2004. *Pengaruh Pengawasan Masyarakat terhadap Kaulitas Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Danil Defo. 2005. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pelayanan Terpadu Terhadap Kualitas Pelayanan Sipil*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Davidow, William H. & Bro Uttal. 1989. *Total Customer Service*. New York: Harper & Row Publisher.
- Edi Siswadi. 2006. *Pengaruh Pelaksanaan Rekayasa Ulang terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Erika Revida. 2005. *Pengaruh Pemberdayaan Aparatur Birokrasi Terhadap Motioasi Kerja Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Izin Usaha Industri Di Kota Medan Sumatera Utara*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Fitzsimmons, James A and Mona J. Fitzsimmons. 2001. *Service Management: Operations, Strategy, and Information Technology. Third Edition*. Singapore: McGraw-Hill Book Co.
- Frans Jeffry Wirawan. 2005. *Pengaruh Perilaku Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung PPs Unpad.
- Hendrikus Watratan. 2005. *Pengaruh Kontrol Sosial terhadap Efektifitas Pelayanan Civil*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Herman Semmy Tetelepta. 2005. *Pengaruh Kinerja Birokrasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Hidayat. 2007. *Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Badan Usaha Milik Daerah terhadap Kinerja Pelayanan*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Ibrahim, Amin. 2008. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju.
- Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang *Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan*
- Ishak Kusnandar . 2005. *Pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Kotler, P. 1997. *Marketing management*. New Jersey, USA: Prentice Hall. Inc.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1996. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa pada masa transisi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

- Liestyodono B. Irianto. 2008. *Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Mohammad Husni. 2005. *Pengaruh Motivasi Kerja dan Lingkungan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Nur Hasan. 2006. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Kualitas Pelayanan terhadap Kinerja Penyelenggara Ibadah Haji Khusus di Indonesia*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Ondang Surjana. 2008. *Pengaruh Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pelayanan Pelanggan (Studi Pada Manajemen Unit Pelayanan Dan Jaringan PT.PLN (Persero) Distribusi Jawa Barat dan Banten)*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Purwanto, Erwan Agus. 2005. "Pelayanan Publik Partisipatif" dalam Agus Dwiyanto (editor). 2005. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: JICA bekerjasama dengan Gajah Mada University Press
- Rozaman Gea. 2004. *Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Sampara, Lukman. 1999. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA-LAN Press.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soesilo Zauhar. 2005. *Pengaruh Pengembangan Sumber Daya Aparatur terhadap Kinerja Pelayanan Publik di Kota Malang*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Sri Winarni. 2004. *Pengaruh Pengawasan Melekat Terhadap Efektivitas Pelayanan Kartu Tanda Penduduk di Kantor Camat Tarakan Utara*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Thomas Bustomi. 2006. *Pengaruh Perencanaan Fasilitas dan Koordinasi terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Titus F.L. Renwarin. 2006. *Pengaruh Motivasi Kerja Aparat terhadap Kualitas Pelayanan Publik*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Tjiptono, Fandy. 1995. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Tony Sukasah. 2004. *Pengaruh Iklim Komunikasi Organisasi dan Aliran Informasi dalam Pelayanan Publik terhadap Kepuasan Masyarakat di Kabupaten Bekasi*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.

- Tri Supraptini. 2005. *Pengaruh Perilaku Aparat terhadap Kualitas Layanan Publik di Bidang Perizinan*. Tesis. Bandung: PPs Unpad.
- Trilestari, Endang Wirjatmi. 2004. *Model Kinerja Pelayanan Publik dengan Pendekatan Systems Thinkinks and System Dynamics*. Disertasi. Depok: FISIP UI
- Yamin M. Saleh. 2006. *Mutu Pelayanan Publik Bidang Kesehatan Masyarakat di Kabupaten Sukabumi*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman & Leonard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.

# Bab 4

## Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Melalui Pelayanan *One Stop Service* Antara Idea dan Realita



### A. Pendahuluan

Sesuai dengan amanat UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Tugas pokok pemerintahan modern menurut Rasyid (1997:11) pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, dengan kata lain, ia tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi tercapainya tujuan bersama. Untuk melaksanakan tersebut maka diperlukan organisasi publik dan manajemen publik. Organisasi publik sebagai elemen dari administrasi publik merupakan wadah untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi publik. Organisasi publik dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada publik/ warga negara.

Idealnya dengan otonomi daerah, kualitas pelayanan publik akan semakin baik, karena regulasi dan kebijakan terhadap pelayanan berada di tangan pemerintah daerah. Namun, realitasnya menunjukkan bahwa kondisi penyelenggaraan pelayanan publik saat ini masih belum memadai, karena masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa, seperti: prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, tidak jelas berapa biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsif dan lain-lain, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap citra pemerintah dan pemerintah daerah.

Menurut Ismail Mohamad (2003:2), permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada berbagai aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan. Dilihat dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain: kurang responsif, kurang informatif, kurang *accessible*, kurang koordinasi, birokratis, kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan *in-efisien*. Berbagai pandangan juga setuju bahwa salah satu dari unsur yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompensasi yang tepat. Dilihat dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

Penerapan otonomi daerah selama ini masih sebatas sebagai upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Komitmen untuk memperbaiki kondisi masyarakat secara nyata dan sistemik melalui perbaikan kinerja organisasi dan layanan publik relatif masih rendah. Tidak sedikit fakta yang dipublikasikan media menunjukkan bahwa kualitas layanan publik belum mengalami peningkatan yang signifikan dengan peningkatan belanja daerah, peningkatan beban masyarakat yang berupa kenaikan pajak dan biaya layanan (Kumorotomo, 2005). Realitas tersebut menunjukkan bahwa layanan publik sebagai bagian

yang sangat penting dari peran negara/daerah dalam tatanan demokrasi belum dapat dioptimalkan. Padahal layanan publik menjadi indikator utama sejauh mana suatu pemerintahan telah menjalankan mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara negara. Layanan publik merupakan suatu arena transaksi yang paling realistis dan intensif antara rakyat dengan pemerintah, interaksi aktif antara pemberi dan penerima layanan merupakan bagian penting dari proses membangun partisipasi dan akuntabilitas publik.

Pemerintah daerah sebagai penyedia layanan publik senantiasa dituntut kemampuannya meningkatkan kualitas layanan, mampu menetapkan standar layanan yang berdimensi menjaga kualitas hidup, melindungi keselamatan dan kesejahteraan rakyat. Kualitas layanan juga dimaksudkan agar semua masyarakat dapat menikmati layanan, sehingga menjaga kualitas layanan publik juga berarti menjamin hak-hak asasi warga negara (Fernandes dkk., 2002). Konsep layanan prima menjadi model yang diterapkan guna meningkatkan kualitas layanan publik. Pelayanan prima merupakan strategi mewujudkan budaya kualitas dalam pelayanan publik. Orientasi dan pelayanan prima adalah kepuasan masyarakat pengguna layanan. Membangun pelayanan prima harus dimulai dan mewujudkan atau meningkatkan profesionalisme SDM untuk dapat memberi pelayanan yang terbaik, mendekati atau melebihi standar pelayanan yang ada (Sedarmayanti, 2004).

Kendala terbatasnya SDM aparatur yang berkompeten menjadi tantangan bagaimana kompetensi SDM aparatur yang ada dapat ditingkatkan. Upaya peningkatan kualitas layanan publik melalui pelayanan prima mengandung makna menutup kesenjangan antara persepsi pemberi layanan dan pengguna layanan akan proses dan hasil layanan. Dalam perspektif pengguna layanan kriteria kualitas layanan meliputi, mudah, mudah dan baik. Oleh sebab itu pemerintah daerah sebagai pemberi layanan senantiasa mengupayakan pelayanan yang terjangkau (dekat), tepat dan cepat (Imawan, 2005).

Pelayanan publik dari aparat birokrasi sebenarnya tidak hanya ditentukan oleh faktor internal, seperti perilaku kepemimpinan birokrasi, rangsangan yang memadai, kejelasan tugas dan prosedur kerja, kejelasan peran dan perlengkapan sarana dan prasarana kerja, dan sejenisnya. Akan tetapi juga karena faktor eksternal, yang antara lain berupa norma sosial dan sistem budaya, seperti persepsi, sikap, nilai-nilai organisasi dan sentimen masyarakat terhadap kinerja aparat

birokrasi. Dengan demikian, masalah tanggung jawab publik dan pelayanan aparat birokrasi sebenarnya bukan semata-mata masalah aparat birokrasi, akan tetapi masalah semua pihak yang terlibat dalam urusan pemerintahan, sehingga perlu perhatian dari setiap komponen penyelenggara negara (Mulyadi, 2007).

Salah satu pola pelayanan prima yang telah diterapkan oleh pemerintah daerah adalah pelayanan satu atap (*one stop service*), yaitu: Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui berbagai pintu. Pola pelayanan terpadu satu atap, ditujukan untuk memberikan kemudahan layanan kepada masyarakat, masyarakat cukup datang kesatu tempat untuk mendapatkan layanan, dan tidak perlu mendatangi ke dinas/instansi pemberi izin yang lokasinya tersebar. Pola pelayanan publik yang dilakukan secara terpadu pada suatu tempat oleh beberapa instansi pemerintah yang bersangkutan sesuai dengan kewenangan masing-masing (LAN, 1998).

Beberapa Daerah telah melaksanakan Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap yang dikenal dengan Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA), dengan berbagai variant lingkup bidang tugas dan kewenangannya, terutama untuk jenis pelayanan tertentu yang prosesnya memiliki keterkaitan dengan perizinan lainnya. Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) merupakan unit kerja yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dengan lokasi tempat/kantor tersendiri dan ditetapkan koordinator dan susunan organisasinya. Unit Pelayanan Terpadu Satu Atap (UPTSA) umumnya, selain menyelenggarakan pelayanan perizinan yang memiliki keterkaitan dengan perizinan lain, juga menyelenggarakan pelayanan perizinan yang tidak memiliki keterkaitan, serta pelayanan non perizinan. Permasalahannya adalah bagaimana idealnya dan realitasnya pelayanan satu atap (*one stop service*) tersebut dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik?

## **B. Peningkatan Kualitas Pelayanan Melalui Pelayanan *One Stop Service***

### **a. Kriteria Pelayanan Publik**

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>1</sup>

Pelayanan publik dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan yang bersifat sederhana, terbuka, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau (Sedarmayanti, 2004). Dalam Keputusan Menpan Nomor 81 Tahun 1993 ditegaskan, bahwa penyelenggaraan layanan publik harus mengandung unsur-unsur: (1) Hak dan kewajiban bagi pemberi layanan maupun penerima layanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing. (2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar, berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas. (3) Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. (4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Keputusan Menpan tersebut juga ditegaskan, bahwa pemberian layanan umum kepada masyarakat merupakan perwujudan dan fungsi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, sehingga penyelenggaraannya perlu ditingkatkan secara terus menerus sesuai dengan sasaran pembangunan. Keputusan Menpan No. 81 Tahun 1993 tersebut menetapkan delapan sendi yang harus dapat dilaksanakan oleh instansi atau satuan kerja dalam suatu departemen yang berfungsi sebagai unit pelayanan umum. Kedelapan

---

1 [http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik) [13-1-2011]

sendi tersebut adalah: Kesederhanaan; Kejelasan dan kepastian; Keamanan; Keterbukaan; Efisiensi; Ekonomis; Keadilan yang merata; dan Ketepatan waktu.

Sedarmayanti (2004) lebih lanjut menegaskan, bahwa hakekat dari pelayanan publik adalah: (1) Meningkatkan mutu dan produktifitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum. (2) Mendorong upaya mengefektifkan system dan tatalaksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna. (3) Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Pelayanan publik itu hasil dari proses politik yang ditindaklanjuti oleh birokrasi pemerintah. Layanan publik memiliki karakteristik yang berbeda dari kebijakan lainnya. Fokus utama transaksi dalam layanan publik adalah terkaitnya barang dan atau jasa yang diserahkan kepada masyarakat pengguna. Hal yang khas dalam layanan publik adalah barang dan atau jasa yang diserahkan selalu bersifat milik umum (*common good*) yang biaya produksinya sering kali kurang atau bahkan tidak efisien secara finansial, bahkan barang dan atau jasa yang ditransaksikan sukar diukur (*intangibile*). Oleh sebab itu, keuntungan dan kerugian dari layanan publik pada umumnya diukur dalam dimensi sosial, ekonomi, politik, bahkan kultural (Fernandes, 2002).

Dalam banyak kasus, manfaat layanan publik hanya dapat dilihat dari keluarannya yang mungkin bisa dihitung setelah beberapa tahun berselang, misalnya pelestarian alam dan sumber daya air. Itulah sebabnya bagian terbesar dan layanan publik merupakan tanggungjawab pemerintah berdaulat yang diberikan kepada masyarakat sebagai imbalan legitimasi dan rakyat, baik melalui pemilihan umum maupun pembayaran pajak (Kumorotomo, 2005). Di samping itu jaminan mutu layanan publik merupakan bagian dan akuntabilitas politik para pejabat yang dipilih secara absah dan digaji oleh hasil pajak dan pendapatan negara lainnya (Widodo, 2001).

Sebagai hasil proses politik dan hubungan antara hak rakyat dan tanggung jawab pemerintah, maka layanan publik memiliki tiga unsur penting, yakni: lembaga perwakilan sebagai pengambil keputusan, lembaga eksekutif (dinas pemerintahan) sebagai pemberi layanan, dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Ketiganya mempunyai hubungan yang setara dan saling mempengaruhi agar kualitas layanan publik tetap terjaga. Kelemahan pada salah satu unsur akan

berdampak pula pada tingkat kepuasan atas layanan publik secara keseluruhan. Dengan demikian jelas bahwa layanan publik memiliki dua dimensi, yakni: dimensi politik berupa pengambilan keputusan dan penetapan kebijakan, dan dimensi administratif penyelenggaraan fungsi pemerintahan berupa kegiatan-kegiatan pemberian layanan dengan standar minimal yang dibakukan (Fernandes dkk., 2002).

Peran masyarakat sebagai pengguna layanan publik dalam transaksi layanan publik adalah kemampuannya menunjukkan kehendak, tuntutan, harapan, serta penilaian kepuasan terhadap layanan publik. Bentuk-bentuk tuntutan dan harapan masyarakat pada umumnya diartikulasikan melalui opini publik (agenda publik) yang terbentuk dan proses agenda media dan kelompok strategis representatif yang diwacanakan di ruang publik. Dalam konteks proses pembuatan kebijakan daerah, opini publik yang merepresentasikan kehendak publik dalam hal layanan publik menjadi masukan penting untuk diapresiasi oleh anggota DPRD dalam rangka menjalankan fungsinya, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Kemampuan dan kearifan anggota DPRD dalam mengapresiasi dan mengartikulasikan opini publik representatif menjadi salah satu indikator penting bagi upaya peningkatan kualitas layanan publik.

Dinas/instansi (unit pelaksana teknis) daerah sebagai pelaksanaan kebijakan layanan publik senantiasa berupaya untuk memenuhi standar layanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat, yaitu: transparan, tidak diskriminatif, terjangkau, proses mudah dan mempunyai akuntabilitas publik tinggi. Keluhan masyarakat penting untuk dicermati sebagai masukan untuk meningkatkan kinerja sistem dan standar layanan publik.

## **b. Penyelenggara Pelayanan Publik**

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: (1) Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat, adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, Perguruan Tinggi Swasta (PTS), perusahaan pengangkutan milik swasta. (2) Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Yang dapat dibedakan lagi

menjadi: (a) Yang bersifat primer dan adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan perizinan; (b) Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan.<sup>2</sup>

### c. Karakteristik Pelayanan Publik

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu: (1) Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna. (2) Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik. (3) Type pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien. (4) Locus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan. (5) Sifat pelayanan. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan.

### d. Penilaian Kualitas Pelayanan

Jenis kualitas yang digunakan untuk menilai kualitas jasa menurut Rangkuti (2003:28) adalah (1) kualitas teknik (*outcome*), yaitu kualitas hasil kerja penyampaian jasa itu sendiri; dan (2) kualitas pelayanan (proses), yaitu kualitas cara penyampaian jasa tersebut. Karena jasa tidak kasat mata (*intangible*) serta kualitas teknik jasa tidak selalu dapat dievaluasi secara akurat, pemakai jasa berusaha menilai kualitas jasa berdasarkan apa yang dirasakannya, yaitu atribut-atribut yang mewakili kualitas proses dan kualitas pelayanan.

Dalam hal penilaian kualitas pelayanan, Parasuraman *et.al.* (1985) mendefinisikan penilaian kualitas pelayanan sebagai suatu

<sup>2</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik) [13-1-2011]

pertimbangan global atau sikap yang berhubungan dengan keunggulan (*superiority*) dari suatu pelayanan (jasa). Dengan kata lain, penilaian kualitas pelayanan adalah sama dengan sikap individu secara umum terhadap kinerja perusahaan. Selanjutnya ditambahkan bahwa penilaian kualitas pelayanan adalah tingkat dan arah perbedaan antara persepsi dan harapan pelanggan. Selisih antara persepsi dan harapan inilah yang mendasari munculnya konsep *gap* (*perception-expectation gap*) dan digunakan sebagai dasar skala SERVQUAL, yang didasarkan pada lima dimensi kualitas yaitu: (1) *tangibility*, meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi; (2) *reability*, yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu dan memuaskan; (3) *responsiveness*, yaitu kemampuan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap; (4) *assurance*, mencakup kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan; (5) *emphaty*, mencakup kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Dalam pengukuran kualitas pelayanan menurut Kotler dalam Rangkuti (2003:23), harus bermula dari mengenali kebutuhan/kepentingan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan. Hal ini berarti bahwa gambaran kualitas harus mengacu pada pandangan pelanggan dan bukan pada pihak penyedia jasa, karena pelangganlah yang mengkonsumsi dan menikmati jasa. Pelanggan layak menentukan pelayanan itu berkualitas baik atau tidak

Rangkuti (2003:109) menggunakan analisis *Importance and Performance Matrix* untuk mengukur kualitas layanan. Konsep ini sebenarnya berasal dari konsep SERVQUAL sebagaimana yang disarankan oleh Parasuraman. Tingkat kepentingan pelanggan (*customer expectation*) diukur dalam kaitannya apa yang seharusnya dengan apa yang seharusnya dikerjakan oleh perusahaan agar menghasilkan produk/jasa yang berkualitas tinggi. Lebih jelasnya, konsep ini mengganti istilah *expectation* dengan *importance* atau tingkat kepentingan menurut persepsi pelanggan. Dengan mengkaitkan variabel yang menurut pelanggan penting dengan kenyataan yang dirasakan oleh pelanggan, maka akan diperoleh hubungan antara tingkat kepentingan (*importance*) dengan kenyataan yang dirasakan (*performance*). Dari hubungan ini kita dapat melakukan analisis strategi untuk peningkatan kualitas layanan dengan menggunakan *importance*

dan *performance matrix*. Variabel penentu kualitas pelayanan tetap menggunakan lima dimensi kualitas yaitu; (1) *Tangibility*, (2) *Realibility*, (3) *Responsiveness*, (4) *Assurance*, dan (5) *Emphaty*.

Pelayanan pemerintah adalah suatu kegiatan yang merupakan perwujudan dari salah satu fungsi pemerintah itu sendiri, yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Susilo Bambang Yudhoyono Presiden Republik Indonesia di Istana Negara (2006) bahwa "jajaran pemerintahan terutama yang bertugas di garis terdepan bidang pelayanan masyarakat agar tidak mempersulit proses pelayanan terhadap rakyat, karena pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya akan terwujud bila pelayanan itu murah, mudah dan cepat. Selanjutnya Rasyid (1987:116-117) mengatakan bahwa: "fungsi utama pemerintah adalah pelayanan kepada masyarakat, yang bertujuan menciptakan kondisi yang menjamin warga masyarakat melaksanakan kehidupan mereka secara wajar."

Dalam hal ini pelayanan yang diharapkan adalah pelayanan yang berkualitas. Kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang baik, yaitu suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Sebagaimana dikemukakan Trigono (1997: 76-78) bahwa pelayanan yang terbaik yaitu "melayani setiap saat, secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong serta profesional dan mampu," bahwa kualitas ialah "Standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara 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."

Gaspersz dalam Lukman (1999:9) menyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*). Sependapat dengan itu Goets dan Davis dalam Tjiptono (1996:51), bahwa kualitas merupakan "suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi, atau melebihi harapan." Wyckoy dalam Tjiptono (1996:59) mengartikan kualitas jasa atau layanan sebagai "tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan." Hal ini berarti apabila jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya jika jasa atau layanan

yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan buruk. Untuk itu perlu standar yang objektif untuk menilai kualitas pelayanan.

Unsur-unsur pokok yang terkandung dalam pelayanan yang unggul (*service excellence*), menurut Trigono (1997:58) ada empat yaitu: Kecepatan, ketepatan, keramahan dan kenyamanan. Keempat komponen tersebut merupakan suatu kesatuan yang integrasi, artinya pelayanan menjadi tidak *excellence* bila ada komponen yang kurang. Kualitas jasa atau layanan yang baik akan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat terhadap unit organisasi pemerintah yang memberikan layanan secara khusus serta pemerintahan pada umumnya.

Selanjutnya Lukman (1999:10), mengartikan "kualitas sebagai kesesuaian dengan persyaratan, kesesuaian dengan pihak pemakai atau bebas dari kerusakan/cacat." Oleh sebab itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih cepat, lebih tepat, lebih mudah dan lebih adil, lebih baik, akurat, ramah, sesuai dengan harapan pelanggan. Jadi kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang ada. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik.

#### **e. Kebijakan Daerah dalam Penyelenggaraan Pelayanan *One Stop Service***

Proses pelayanan perizinan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang berbelit-belit, tidak transparan, tidak ada kejelasan besarnya biaya dan kepastian waktu dalam proses dan penyelesaian, lokasi atau tempat yang tersebar dan adanya biaya ekstra yang dikeluarkan, menjadi sorotan dan keluhan masyarakat umum dan swasta/dunia usaha baik ditingkat lokal, nasional maupun internasional. Penyelenggaraan pelayanan publik yang tidak sesuai dengan harapan masyarakat akan berdampak pada menurunnya kepercayaan masyarakat dan dapat menghambat masuknya investasi serta pengembangan perekonomian daerah. Pada gilirannya, tidak menguntungkan daerah dan akan melemahkan atau mengganggu kemampuan daerah untuk membiayai otonominya.

Perubahan paradigma kebijakan otonomi daerah, menjadi keharusan untuk ditindaklanjuti oleh daerah. Perubahan pola pikir

dan komitmen dari pimpinan dan pimpinan manajerial daerah yang lebih progresif sangat dibutuhkan dan menentukan dalam melakukan perubahan kebijakan dan strategi meningkatkan pelayanan publik. Perubahan strategi dan kebijakan pelayanan publik menjadi prioritas untuk dilakukan, dalam upaya memberikan solusi mengatasi permasalahan buruknya pelayanan publik, dan upaya meningkatkan investasi dan perekonomian daerah dengan tujuan mensejahterakan masyarakat.

Kebijakan pelayanan publik diarahkan untuk; *pertama*, penyederhanaan penyelenggaraan pelayanan publik, melalui restrukturisasi kelembagaan; *kedua*, melakukan penyederhanaan pelayanan perizinan yang berkaitan dengan persyaratan, prosedur, proses dan penyelesaian perizinan.

Pemerintah daerah telah mengambil langkah kebijakan penyederhanaan penyelenggaraan pelayanan perizinan dengan membentuk lembaga unit pelayanan terpadu (UPT). Bercermin dari pengalaman pelaksanaan UPT, penyederhanaan penyelenggaraan pelayanan perizinan tidak sesederhana teori dan semudah membuat konsepnya. Penyederhanaan penyelenggaraan pelayanan perizinan merupakan proses kegiatan berkelanjutan yang harus dilaksanakan secara bertahap dan terpadu dengan program lain, dan dilandasi komitmen serta kerjasama untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam praktek pelaksanaannya, penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu, mengalami pasang surut, bahkan di beberapa daerah UPT tidak berfungsi sebagaimana diharapkan, dan penyelenggaraan pelayanan kembali dilakukan secara tradisional di masing-masing dinas/instansi.

Di beberapa daerah, penyelenggaraan pelayanan perizinan terpadu satu atap/pintu atau *one stop service*, telah berhasil dilaksanakan dengan baik, bahkan keberhasilan praktek terbaik dalam penyelenggaraan pelayanan diakui dan mendapat penghargaan dari pemerintah dan lembaga internasional (ISO). Dalam proses perkembangannya, daerah-daerah tersebut telah mampu menciptakan iklim kondusif bagi kegiatan dunia usaha mengembangkan usaha dan meningkatkan investasi. Disisi lain, dampak positifnya adalah meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap kinerja pelayanan pemerintahan daerah.

Dari penelusuran atas keberhasilan daerah seperti Kab. Jembrana, Kab. Sragen, Kab. Solok, Kab. Pare-Pare, dan daerah lainnya, penyelenggaraan pelayanan perizinan dan non perizinan melalui

pelayanan terpadu dan atau dengan nama lainnya, ternyata sangat ditentukan oleh kebijakan dan komitmen pimpinan daerah. Komitmen Kepala Daerah dan jajaran aparat pelaksana yang didukung oleh DPRD, telah berhasil melakukan restrukturisasi organisasi yang berorientasi pada peningkatan pelayanan dan kontribusinya sangat tinggi dalam meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan yang efisien dan efektif, mengefektifitaskan sistem, dan pelaksanaan monitoring dan evaluasi, serta ketegasan dan kejelasan pengawasan, sanksi dan *reward*.

Demikian pula, langkah kebijakan pimpinan daerah dalam meningkatkan kompetensi aparat penyelenggara pelayanan dalam pelaksanaan tugas, fungsi, kewajiban dan tanggungjawab memberikan pelayanan publik, cukup berhasil mengubah *mind set* aparat menjadi lebih progresif, terutama di dalam membangun komitmen dan kebersamaan melaksanakan visi, misi dan tujuan organisasi. Dalam konteks kesejahteraan pegawai, di beberapa daerah seperti Gubernur Gorontalo dan Bupati Solok, telah menetapkan kebijakan dan komitmen untuk mengambil langkah-langkah pemangkasan hambatan birokrasi seperti, prosedur dan persyaratan, kepastian waktu proses dan penyelesaian, dan beban biaya ekstra atau pungli (pungutan liar). Langkah tersebut, dibarengi dengan upaya meningkatkan kesejahteraan pegawai, baik dalam bentuk bonus, penghargaan dan tunjangan, serta menghapuskan kesan atau pandangan adanya “meja air mata dan meja mata air,” dengan kebijakan pemerataan kesejahteraan aparat secara proporsional.

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 24 tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, memperjelas dan mempertegas bahwa kebijakan penyelenggaraan pelayanan perizinan di daerah harus dilaksanakan secara terpadu *one stop service*. Namun demikian, dari ratusan pemerintah daerah yang telah berusaha untuk mengimplementasikan pelayanan satu atap, ternyata hanya sebagian kecil saja yang telah berhasil menerapkan kebijakan tersebut. Artinya, masih sangat banyak pemerintah daerah yang gagal/belum berhasil. Kegagalan tersebut sebagian besar menyangkut tentang kesiapan SDM aparatur, orientasi pelayanan yang sangat kental nuansa peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), dan dukungan komitmen pihak eksekutif dan legislatif yang relatif masih rendah untuk mengimplementasikan kebijakan pelayanan *one stop service*.

## f. Strategi Pelayanan Prima Pola Layanan *One Stop Service*

Pelayanan prima merupakan terjemahan dan *excellent service* yang artinya pelayanan terbaik. Pelayanan prima sebagai strategi adalah suatu pendekatan organisasi total yang menjadikan kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa sebagai penggerak utama pencapaian tujuan organisasi (Lovelok, 1992). Arti pelayanan prima berorientasi pada kepuasan pengguna layanan. Penanganan layanan secara profesional menjadi kunci keberhasilan. Oleh sebab itu perlu SDM aparatur yang memiliki kompetensi yang relevan dengan bidang-bidang layanan yang dikelola.

Hal tersebut agaknya tidak mungkin dapat dipenuhi oleh dinas/ instansi di daerah dalam kurun waktu yang pendek. Karena sistem penerimaan pegawai (PNS) yang masih kental nuansa KKN, selain dari pada itu pola pengembangan pegawai yang cenderung lebih menekankan pada aspek struktural dari pada aspek fungsional. Akibatnya SDM aparatur di daerah dalam meniti kariernya cenderung untuk menggapai jabatan, bukan untuk berprestasi pada fungsi-fungsi tertentu. Dengan demikian jika dinas/instansi daerah ingin menerapkan layanan prima, maka yang paling mendasar harus dilakukan adalah mengupayakan peningkatan kompetensi SDM aparatur yang ada di lini depan, karena pada banyak organisasi kualitas layanan sangat dipengaruhi secara signifikan oleh SDM yang ada di lini depan. Semakin tinggi relevansi kompetensi SDM aparatur dengan bidang-bidang yang dikelola, maka akan semakin tinggi pula efektifitas layanan. Namun perlu dukungan ketersediaan fasilitas dan peralatan fisik yang memadai serta sistem insentif dan program yang dirancang berdasarkan evaluasi dan kajian terhadap dinamika faktor internal dan eksternal, termasuk keluhan masyarakat pengguna layanan. Hal ini penting diupayakan karena pelayanan prima juga harus ditopang terbentuknya budaya kualitas sebagai bagian dari etos kerja dan sistem kualitas untuk kinerja yang hendak dicapai oleh organisasi. Jika hal tersebut dapat diwujudkan, maka aparat di semua lini mampu melaksanakan tugasnya dengan baik, secara operasional mereka melakukan empati, menyelesaikan pekerjaan tepat waktu, bekerja secara tim, mampu mencapai kinerja sesuai dengan tugas yang diberikan (Priyono, 2006).

Strategi pelayanan prima pola layanan *one stop service* atau sering disebut sebagai layanan terpadu satu atap pada suatu tempat oleh

beberapa instansi daerah yang bersangkutan sesuai dengan kewenangan masing-masing, sebenarnya bukan merupakan sesuatu hal yang baru, strategi ini telah berhasil diterapkan pada layanan pembayaran pajak kendaraan bermotor yang melibatkan beberapa instansi daerah, antara lain Dipenda, Kepolisian, dan Jasa Raharja. Penerapan layanan *one stop service* atau satu atap pada dasarnya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas melalui meminimalan jarak geografis antar fungsi terkait, dengan demikian dapat diperpendek waktu yang diperlukan untuk proses layanan, pengguna jasa layanan juga menjadi lebih mudah untuk memperoleh layanan. Yang senantiasa harus dicermati dalam penerapan pola layanan *one stop service* atau layanan satu atap adalah koordinasi diantara beberapa instansi yang terkait (Priyono, 2006).

Keberhasilan penerapan layanan terpadu untuk pembayaran pajak kendaraan bermotor ini kemudian mendorong pemerintah daerah untuk menerapkan layanan terpadu pada bidang layanan dokumen, seperti layanan KTP, KK, akta kelahiran dan perizinan yang dulunya dilakukan pada tempat yang terpisah kemudian disatu-atapkan di satu tempat. Persoalan yang muncul dalam hal ini adalah bagaimana mengintegrasikan berbagai bentuk layanan yang berbeda proses penanganannya.

Evaluasi terhadap fungsi-fungsi pelayanan yang akan disatu-atapkan perlu dilakukan. Barangkali yang paling mudah dilakukan dalam penyelenggaraan layanan satu atap bagi bidang-bidang yang berbeda, hanya sebatas pada layanan lini pertama, yaitu tempat penerimaan berkas ajukan layanan, tindakan selanjutnya untuk penyelesaiannya tetap pada instansi masing-masing. Penempatan personal yang handal sangat menentukan efektifitas penyelenggaraan. Selain petugas lini depan, maka perlu ditempatkan seorang kurir untuk masing-masing instansi guna memperlancar alur layanan dan penyelesaian pekerjaan layanan. Kemudian, untuk mempermudah masyarakat pengguna layanan memperoleh layanan, maka desain layanan harus dikomunikasikan sejelas-jelasnya.

Fasilitas kerja dan sarana penunjang kelancaran pelaksanaan pekerjaan layanan perlu disediakan pada tingkat yang memadai. Oleh sebab itu, analisis terhadap kebutuhan fasilitas kerja dan pendukung perlu dilakukan secara cermat dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber dana. Menurut Fernandes dkk. (2002) ada dua hal yang penting untuk dicermati dalam kaitannya dengan layanan publik, yaitu: *pertama*, dimensi pemberi layanan dan *kedua* masyarakat pengguna

layanan. Berdasarkan dimensi pemberi layanan perlu diperhatikan tingkat pencapaian kinerja yang meliputi layanan yang adil, kesiapan petugas dan mekanisme kerja, harga terjangkau, prosedur sederhana dan waktu penyelesaian yang dapat dipastikan.

Sedangkan dari dimensi masyarakat pengguna layanan publik harus memiliki pemahaman dan reaktif terhadap penyimpangan yang muncul dalam praktek penyelenggaraan layanan publik. Keterlibatan masyarakat terutama *stakeholder representatif* baik dalam mengawasi dan menyampaikan aspirasi atau keluhan terhadap praktik penyelenggaraan layanan publik menjadi faktor penting sebagai umpan balik bagi perbaikan kualitas layanan publik dan memenuhi standar yang telah ditetapkan.

Pemberian layanan publik dengan pola layanan *one stop service* yang memenuhi standar minimal seperti yang telah diterapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Dewasa ini masih sering dirasakan, bahwa kualitas layanan minimum masih belum memenuhi harapan sebagian besar masyarakat pengguna layanan. Yang lebih memprihatinkan lagi sebagian besar masyarakat pengguna layanan publik belum memahami secara pasti tentang standar layanan yang seharusnya diterima dan sesuai dengan prosedur layanan yang dibakukan. Masyarakat pun enggan mengadakan jika menerima layanan yang kurang berkualitas.

Belum meningkatnya kualitas pelayanan publik di era otonomi daerah juga dikemukakan oleh Ratminto dan Winarsih (2005) yang didasarkan atas penelitian yang dilakukan di Provinsi Daerah Istimewa Jogjakarta dan Jawa Tengah, disimpulkan bahwa kesadaran akan otonomi daerah masih belum secara optimal meningkatkan kualitas layanan publik. Karena otonomi daerah belum berhasil mewujudkan sistem administrasi yang diletakan atas dasar kesetaraan posisi tawar antara pemerintah sebagai penyedia layanan publik dengan masyarakat sebagai pengguna layanan publik, masih terdapat kecenderungan bahwa masyarakat sebagai pengguna layanan publik dalam posisi yang kurang diuntungkan dengan adanya otonomi daerah.

### **C. Simpulan dan Saran**

Idealnya dengan diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, maka pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah

akan semakin baik dan semakin berkualitas. Setelah satu dasawarsa pelaksanaan otonomi daerah, ternyata peningkatan kualitas pelayanan publik belum mengalami perubahan secara signifikan. Pemerintah dan pemerintah daerah senantiasa mencari pola dan metode baru untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Salah satu upaya tersebut adalah dengan mengaplikasikan pelayanan *one stop service*. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 24 tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, memperjelas dan mempertegas bahwa kebijakan penyelenggaraan pelayanan perizinan di daerah harus dilaksanakan secara terpadu satu pintu.

Namun kenyataan (realitasnya) menunjukkan bahwa masih sangat sedikit pemerintah daerah yang berhasil dalam implementasi dan aplikasi *one stop service* (pelayanan satu atap). Dari ratusan pemerintah daerah (kabupaten/kota) yang berusaha menerapkan kebijakan pelayanan satu atap, hanya beberapa daerah saja yang berhasil, seperti Pemerintah Kab. Jembrana, Pemerintah Kota Sragen, Pemerintah Kabupaten Solok, Pemerintah Kota Pare-Pare, dan daerah lainnya. Ketidakberhasilan atau juga bisa disebut kegagalan dalam aplikasi pelayanan *one stop service*, antara lain disebabkan (1) Pola pikir pemberian perizinan yang sangat berorientasi kepada pendapatan asli daerah (PAD); (2) Masih kurang/rendahnya komitmen pimpinan daerah bersama-sama DPRD dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan belum berfungsinya peran DPRD dalam memfasilitasi kelancaran proses legislasi bagi kebijakan penyelenggaraan layanan yang berkualitas; (3) SDM aparatur yang ada di lini depan yang belum memiliki kompetensi, karena pada banyak organisasi kualitas layanan sangat dipengaruhi secara signifikan oleh SDM yang ada di lini depan (lihat pelayanan yang dilakukan oleh perbankan swasta yang menarik, ramah, sopan dll.); (4) Belum terciptanya iklim yang kondusif dalam kegiatan usaha yang dilakukan masyarakat/swasta.

Selanjutnya, agar pelayanan publik melalui *one stop service* dapat berhasil dengan baik, setidaknya ada empat saran/solusi yang ditawarkan sebagai berikut: *Pertama*. Bahwa pelayanan harus (a) *tangibility*, yaitu adanya fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi yang memadai; (b) *reability*, yaitu adanya kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat waktu dan memuaskan; (c) *responsiveness*, yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan dengan tanggap; (d) *assurance*, pelayanan yang diberikan harus sopan dan dapat dipercaya; (e) *emphaty*, yaitu kemudahan

dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para *customer*. *Kedua*, mengubah pola pikir pemberian perizinan yang berorientasi pendapatan asli daerah (PAD). *Ketiga*, meningkatkan komitmen kepala daerah yang didukung oleh DPRD dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan meningkatkan peran DPRD dalam memfasilitasi kelancaran proses legislasi bagi kebijakan penyelenggaraan layanan yang berkualitas. *Keempat*, menciptakan iklim yang kondusif agar kegiatan usaha yang dilakukan masyarakat/swasta dapat berkembang, dan melakukan kerjasama dan/atau bermitra dengan pengusaha untuk menciptakan pasar kerja dan tumbuh kembangnya kegiatan usaha pendukungnya termasuk UMKM. Terbukanya lapangan kerja dan usaha, akan meningkatkan pendapatan masyarakat dan dapat meningkatkan kesejahteraan yang pada gilirannya masyarakat akan mampu membayar pajak dan retribusi untuk kontribusi Pendapatan Asli Daerah.

## Referensi

- Fernandes, Joe, dkk. 2002. *Otonomi Daerah di Indonesia Masa Reformasi: Antara Ilusi dan Fakta*. Jakarta: IPOS dan Ford Foundation.
- Imawan, Riswandha. 2005. *Aspek Demokrasi Dalam UU No 32 Th 2004 Tinjauan Terhadap Masa Depan Politik Lokal*. Makalah Seminar Undang-Undang No. 32 dan Upaya Mewujudkan *Good Governance*.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa Pada Masa Transisi*. Jogjakarta: MAP-UGM dan Pustaka Pelajar.
- Moenir, H.A.S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mulyadi, Deddy. 2007. *Mengharapkan Pelayanan Publik yang Optimal*. Pikiran Rakyat Bandung, 13 Agustus 2007.
- Parasuraman, A. Zeithalm, V dan Berry L. 1985. *A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research*. *Journal of Marketing*, Vol. 49, 41-50
- Priyono, Agung. 2006. *Pelayanan Satu Atap Sebagai Strategi Pelayanan Prima di Era Otonomi Daerah*. *Jurnal Spirit Publik* Vol. 2, No. 2, Oktober 2006 Hal. 67-74. Fisipol UNS. Surakarta.
- Propenko, Yoseph dan Pavlin Igor. 1991. *Entrepreneurship Development in Public Enterpric*. London: Englewood.

- Rangkuti, Freddy. 2003. *Measuring Customer Satisfaction, Teknik Mengukur dan Strategi Meningkatkan Kepuasan Pelanggan Plus Analisis Kasus PLN-JP*. Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Rasyid, M. Ryaas. 1997. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yasif Watampone.
- Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2005. *Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Chapter dan Standar Pelayanan Minimal*. Jogjakarta: Putaka Pelajar.
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance: Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas*. Bandung: Mandar Maju.
- Sinambela, L. Poltak dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tjiptono, Fandi. 1996. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance, Telaah Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi di Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia.
- Wikipedia Indonesia. 2009. Pelayanan Publik. Melalui <[http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan\\_publik](http://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan_publik)> [5 Mei 2009]

# Bab 5

## Peranan *E-Government* dalam mewujudkan *Good Governance* (Tata Kepemerintahan yang baik) pada Era Otonomi Daerah



### A. PENDAHULUAN

Sejak adanya gerakan reformasi tahun 1998, paradigma yang berkembang dalam administrasi publik adalah tuntutan pelayanan yang lebih baik dari sebelumnya. Tuntutan akan pelayanan yang lebih baik dan memuaskan kepada publik menjadi suatu kebutuhan yang harus dipenuhi oleh instansi pemerintah penyelenggara pelayanan publik. Tuntutan tersebut muncul seiring dengan berkembangnya era reformasi dan otonomi daerah dan sejak tumbangannya kekuasaan rezim orde baru (Semil, 2005:35). Setelah delapan tahun berlalu, gaung tuntutan tersebut masih terus menggema, bahkan berbagai pelampung yang ada diperhitungkan agar terwujudnya kondisi kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik lagi. Pendek kata, seluruh elemen bangsa telah sepakat agar kondisi masa lalu yang kurang dan tidak baik tidak terulang lagi. Karenanya muncul istilah-istilah, seperti *e-government* dan *good governance*. Istilah ini muncul dalam rangka mewujudkan kondisi kehidupan bangsa yang lebih baik.

Dari sekian banyak tuntutan yang ada, satu di antaranya adalah meningkatkan pelayanan publik melalui penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Agenda tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, antara lain melalui keterbukaan, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi, menjunjung

tinggi supremasi hukum, dan membuka partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian, dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Untuk itu diperlukan langkah-langkah kebijakan yang terarah pada perubahan kelembagaan dan sistem ketatalaksanaan; kualitas sumberdaya manusia aparatur; dan sistem pengawasan yang efektif.

Tujuan pokok *good governance* adalah tercapainya kondisi pemerintahan yang dapat menjamin kepentingan pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerjasama antar semua komponen pelaku (negara, masyarakat madani, lembaga-lembaga masyarakat, dan pihak swasta). Thoha (2000:7) menyatakan bahwa salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Paradigma tata pemerintahan yang baik menekankan arti penting kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat. Semua pelaku harus saling mengetahui apa yang dilakukan oleh pelaku lainnya serta membuka ruang dialog agar para pelaku saling memahami perbedaan-perbedaan di antara mereka. Melalui proses tersebut diharapkan akan tumbuh konsensus dan sinergi dalam penerapan program-program tata pemerintahan yang baik di masyarakat. Pelaku-pelaku tersebut merupakan elemen *governance* yang terkait dan tidak terpisahkan dalam satu sistem negara, pelaku bisnis, dan masyarakat. Masing-masing memiliki karakter tersendiri tetapi ketiganya tidak akan mampu berdiri dan berkembang sendiri-sendiri. Mereka mengarah kepada satu tujuan yaitu kehidupan yang lebih baik bagi setiap lapisan masyarakat luas.

Pada dasarnya, setiap pembaruan dan perubahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dimaksudkan dalam rangka menuju terwujudnya pemerintahan yang demokratis guna terwujudnya sistem pemerintahan yang lebih baik (*good governance*). Salah satu ciri *good governance* adalah transparansi yang dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, dimana seluruh proses pemerintahan dan informasinya dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan. Untuk kepentingan transparansi informasi sebagaimana dimaksud, diperlukan sarana komunikasi yang menjamin kelancaran informasi antara pemerintah dengan masyarakat dan dunia usaha, dan tentunya komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta antar pemerintah daerah.

Menyadari betapa pentingnya arti mewujudkan pemerintahan yang baik, maka aparatur negara dituntut harus mampu meningkatkan

kinerja. Sasaran yang menjadi prioritas adalah mewujudkan pelayanan masyarakat yang efisien dan berkualitas, sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan daya saing. Oleh karena itu, dalam hal ini diperlukan perhatian pemerintah untuk melakukan perubahan-perubahan secara signifikan melalui manajemen perubahan menuju ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Salah satu upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik adalah mempercepat proses kerja serta modernisasi administrasi melalui otomatisasi di bidang administrasi perkantoran, modernisasi penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat melalui *e-government* sebagai salah satu aplikasi dari teknologi informasi. Masalah utama yang dihadapi dalam implementasi otonomi daerah adalah terbatasnya sarana dan prasarana komunikasi informasi untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah kepada masyarakat, agar proses penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat dapat menjadi lebih efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan menuju *good governance* serta dalam rangka mengakselerasi penyelenggaraan otonomi daerah, maka pengembangan dan implementasi *e-Government* merupakan alternatif yang strategis dalam rangka mengkomunikasikan informasi secara dua arah antara Pemerintah dengan Masyarakat dan Dunia Usaha dan antar Pemerintah itu sendiri.

Perkembangan pesat teknologi informasi, yang dipercepat dengan kehadiran internet, telah mendorong berbagai bidang kehidupan untuk memanfaatkan teknologi ini seoptimal mungkin. Pemanfaatan internet dalam aspek-aspek pemerintahan mendorong terwujudnya *E-Government*, yang diharapkan dapat membawa manfaat dalam: memberdayakan masyarakat melalui peningkatan akses ke informasi, meningkatkan layanan pemerintah kepada masyarakatnya, mempererat interaksi kalangan bisnis dengan pemerintah dalam industri terkait, memperbaiki pengelolaan pemerintahan yang lebih efisien dan transparan. Namun demikian realisasi *E-Government* di Indonesia menghadapi banyak tantangan baik dalam hal geografi, ekonomi, teknologi, maupun budaya. Saat ini isu mengenai *E-Government* semakin marak didengungkan di kalangan pemerintahan dan pelaku bisnis di Indonesia, terutama dalam kaitannya untuk meningkatkan layanan pemerintah kepada masyarakatnya, mempererat interaksi kalangan bisnis dalam industri terkait, pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan akses ke

informasi, hingga ke tujuan mulia seperti pengelolaan pemerintahan yang lebih efisien.

Untuk lebih meningkatkan penggunaan teknologi informasi di Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan Keppres No. 50/2000 tentang Tim Koordinasi Telematika Indonesia yang selanjutnya dikuatkan dengan Inpres No. 6/2001 tentang Acuan dan Landasan Pengembangan Telematika di Indonesia. Meskipun perangkat aturan ini tidak secara spesifik mengatur tentang *E-Government*, diharapkan ini bisa menjadi landasan yang kuat bagi pengembangan teknologi informasi ke depan. Berkenaan dengan uraian tersebut, maka artikel ini bermaksud untuk menganalisis dan menguraikan bagaimana peran *e-Government* dalam mewujudkan *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) pada Era Otonomi Daerah.

## B. TINJAUAN PUSTAKA

### a. Pengertian *E-Government*

Terminologi "*E-Government*" dapat diartikan sebagai kumpulan konsep untuk semua tindakan dalam sektor publik (baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah) yang melibatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam rangka mengoptimalkan proses pelayanan publik yang efisien, transparan dan efektif (Kurniawan, 2006). Istilah *e-government* berhubungan dengan kemampuan untuk menggunakan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan hubungan antara pemerintah dan masyarakat, antara pemerintah dan pelaku bisnis, dan di antara instansi pemerintah. Teknologi tersebut termasuk *e-mail*, WAN (*Wide Area Network*), Internet, peralatan *mobile computing* (HP, laptop, PDA), dan berbagai teknologi lain yang berfungsi untuk menyebarkan informasi dan memberi pelayanan elektronik dalam berbagai bentuk. Secara umum pengertian *E-Government* adalah Sistem manajemen informasi dan layanan masyarakat berbasis internet. Layanan ini diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Dengan memanfaatkan internet, maka akan muncul sangat banyak pengembangan modus layanan dari pemerintah kepada masyarakat yang memungkinkan peran aktif masyarakat dimana diharapkan masyarakat dapat secara mandiri melakukan registrasi perizinan, memantau proses penyelesaian, melakukan secara langsung untuk setiap perizinan dan layanan publik lainnya. Semua hal tersebut

dengan bantuan teknologi internet akan dapat dilakukan dari mana saja dan kapan saja (Abidin dalam Hardiyansyah, 2003). A.S. Hikam, mantan Menristek, mengatakan bahwa *e-Government* adalah merupakan elektronikalisisasi layanan pemerintah terhadap masyarakat atau warga negara. Selain itu *e-Government* juga merupakan sebuah proses bagi demokratisasi, dengan adanya *e-Government*, berarti juga memotong jalur birokrasi yang ada. Selanjutnya beliau mengemukakan bahwa tujuan e-Gov adalah untuk meningkatkan akses warga negara terhadap jasa-jasa layanan publik pemerintah, meningkatkan akses masyarakat ke sumber-sumber informasi yang dimiliki pemerintah, menangani keluhan masyarakat. dan juga persamaan kualitas layanan yang bias dinikmati oleh seluruh warga negara. Dengan adanya *e-Gov*, berarti harus ada standarisasi kualitas layanan yang bisa dinikmati masyarakat (*Kompas*, 18/05/2001).

Purbo menyatakan bahwa *e-government* bukan cuma sekedar memasang komputer di kantor masing-masing, karena *e-gov* mempunyai banyak konsekuensi sosial budaya bagi pemerintah (terutama pemerintah daerah), karena *e-gov* sebetulnya akan memaksa mereka bekerja secara profesional, bekerja bersih, tidak melakukan korupsi, tidak pungli dan lain-lain, karena komputer tidak bisa dibohongi dan tidak bisa mentolerir penipuan-penipuan, untuk itu aparat pemda harus diubah paradigmanya sebelum *e-gov* ini bisa dijalankan dengan baik.

*E-Government* sendiri dapat diartikan sebagai pemanfaatan teknologi informasi (seperti internet, telepon, satelit) oleh institusi pemerintahan untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat, komunitas bisnis, dan kelompok terkait lainnya (*World Bank*, 2001). Menurut Rogers WO Okut-Uma and Larry Caffrey (Eds), dalam buku *Trusted Services and Public Key Infrastructure, Commonwealth Secretariat*, London (2000), "*E-government refers to the processes and structures pertinent to the electronic delivery of government services to the public.*" Sementara itu, Kementerian Kominfo berpendapat bahwa *e-government* adalah aplikasi teknologi informasi yang berbasis internet dan perangkat digital lainnya yang dikelola oleh pemerintah untuk keperluan penyampaian informasi dari pemerintah ke masyarakat, mitra bisnis, pegawai, badan usaha, dan lembaga-lembaga lainnya secara online (dalam Hardiyansyah, 2003).

Dari pengertian-pengertian di atas, *e-government* intinya adalah proses pemanfaatan teknologi informasi sebagai alat untuk membantu menjalankan sistem pemerintahan secara lebih efisien. Karena itu, dalam melihat *e-government*, kita jangan terperangah oleh unsur “e” semata, tetapi yang lebih penting lagi adalah proses pemerintahannya itu sendiri.

Berkenaan dengan uraian tersebut, ada dua hal utama yang dapat diambil dalam pengertian *e-government*, yang pertama adalah penggunaan teknologi informasi (salah satunya adalah internet) sebagai alat bantu, dan yang kedua, tujuan pemanfaatannya sehingga pemerintahan dapat berjalan lebih efisien. Dengan teknologi informasi/ internet, seluruh proses atau prosedur yang ada di pemerintahan dapat dilalui dengan lebih cepat asal digunakan dengan tepat.

## **b. Pengertian *Good Governance* (Tata Pemerintahan yang Baik)**

Pengertian dari *good governance* dapat dilihat dari pemahaman yang dimiliki baik oleh IMF maupun *World Bank* yang melihat *Good Governance* sebagai sebuah cara untuk memperkuat “kerangka kerja institusional dari pemerintah”. Hal ini menurut mereka adalah bagaimana memperkuat aturan hukum dan *prediktibilitas* serta imparsialitas dari penegakannya. Ini juga berarti mencabut akar dari korupsi dan aktivitas-aktivitas *rent seeking*, yang dapat dilakukan melalui transparansi dan aliran informasi serta menjamin bahwa informasi mengenai kebijakan dan kinerja dari institusi pemerintah dikumpulkan dan diberikan kepada masyarakat secara memadai sehingga masyarakat dapat memonitor dan mengawasi manajemen dari dana yang berasal dari masyarakat (Kurniawan, 2006).

*United Nations Development Programme* (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997 dalam Thoha, 2000). Istilah “*governance*” menunjukkan suatu proses dimana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian jelas sekali, bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya dimana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi-organisasi komersial dan *civil society*.

*Good governance* memiliki sejumlah ciri sebagai berikut: (1) Akuntabel, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus disertai pertanggungjawabannya; (2) Transparan, artinya harus tersedia informasi yang memadai kepada masyarakat terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan; (3) Responsif, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus mampu melayani semua *stakeholder*; (4) Setara dan inklusif, artinya seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali harus memperoleh kesempatan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan; (5) Efektif dan efisien, artinya kebijakan dibuat dan dilaksanakan dengan menggunakan sumberdaya-sumberdaya yang tersedia dengan cara yang terbaik; (6) Mengikuti aturan hukum, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan membutuhkan kerangka hukum yang adil dan ditegakan; (7) Partisipatif, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus membuka ruang bagi keterlibatan banyak aktor; (8) Berorientasi pada konsensus (kesepakatan), artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus merupakan hasil kesepakatan bersama diantara para aktor yang terlibat (Kurniawan, 2006).

### c. Keuntungan Penggunaan E-Government

Masyarakat di kota besar yang sibuk dan kadang-kadang lokasi tempat tinggalnya cukup jauh dengan kantor pelayanan. maka dengan diimplementasikannya *e-government*, masyarakat tetap dapat mengakses informasi dan layanan publik. Dengan adanya fasilitas tersebut, masyarakat diharapkan akan menjadi lebih produktif karena masyarakat tidak perlu antri dalam waktu lama hanya untuk menyelesaikan sebuah perizinan seperti saat ini. Suatu hal yang perlu diingat adalah, bahwa menerapkan *e-government* sama sekali tidak sama dengan menjadikan kantor-kantor pemerintahan sebagai lingkungan *high-tech* (teknologi tinggi). Melainkan *e-government* bertujuan menggunakan Teknologi Informasi dan Komunikasi untuk membuat layanan pemerintah lebih dekat pada orang-orang yang menggunakan layanan-layanan tersebut, yaitu masyarakat.

Dengan adanya *on line system* ini, masyarakat dapat memanfaatkan banyak waktunya untuk melakukan aktivitas yang lain sehingga diharapkan produktifitas pun dapat meningkat, baik tingkat daerah maupun tingkat nasional. Dapat dikatakan bahwa secara garis besar *e-government*

mempunyai banyak keuntungan, antara lain: (1) Peningkatan kualitas pelayanan. Pelayanan publik dapat dilakukan selama 24 jam, berkat adanya teknologi internet. (2) Dengan menggunakan teknologi online, banyak proses yang dapat dilakukan dalam format digital, hal ini akan banyak mengurangi penggunaan kertas (*paperwork*) proses akan menjadi lebih efisien dan hemat. (3) Database dan proses terintegrasi (akurasi data lebih tinggi, mengurangi kesalahan identitas dan lain-lain). (4) Semua proses dilakukan secara trans-paran, karena semua proses berjalan secara online.

Selain keuntungan di atas, keuntungan lain-nya adalah, masyarakat dapat mengakses pemerintah dengan cepat, dan *linkage* antardaerah bisa mudah terkontrol. Bahkan ada kesempatan untuk saling *promote*, bagaimana bisa mengontrol daerahnya dengan lebih cepat. Hanya saja, *e-government* untuk negara sebesar Indonesia, dengan lebih dari 14 ribu pulau, sulit menciptakan satu *platform* yang baku. Satu *platform* tidak bisa digeneralisasi untuk semua. Misalnya, yang diterapkan untuk Jakarta mungkin tidak akan pas untuk Papua ataupun Sulawesi. Jadi, setiap daerah punya satu pandangan yang bisa mendaiaam terhadap daerahnya.

Untuk masyarakat, selain kemudahan akses, keuntungan lain yang didapat masih banyak. Contoh di Malaysia. Ada KTP yang bentuknya seperti kartu kredit. Ini disebut "kartu pintar". Di sini ada chip yang berisi semua data mengenai pemegang kartu, dari nama, golongan darah, nama ibu dan saudara kandung, sampai data-data lainnya. Keuntungannya bagi masyarakat, dia cukup memiliki satu kartu untuk mengakses semuanya. Misalnya waktu mengisi bensin tapi tidak membawa uang, kartu ini bisa digunakan sebagai kartu kredit atau kartu debit. Jadil, tak perlu bawa KTP, SIM, kartu kredit, atau kartu ATM yang ber-beda-beda. Satu kartu untuk semuanya. Keuntungan lain, umpamanya untuk membuat surat kelakuan baik, tak perlu repot-repot harus membuat surat mulai RT, RW, kelurahan, dan baru kemudian ke kepolisian. Cukup satu kartu ini saja.

Keberhasilan penerapan *e-government* dipengaruhi beberapa hal, antara lain peran pemerintah pusat, hasil uji coba *e-government* dengan meniru praktek terbaik dari pemerintahan daerah lain, dan adanya organisasi pelatihan independen yang bertugas mempelajari implementasinya. Demikian hasil studi yang dilakukan oleh perusahaan aplikasi SAP dengan dua organisasi nirlaba asal Inggris, yaitu *Improvement and Development Agency* (IDeA) dan *Society of IT Management* (Socitm).

Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki sumberdaya alam yang berlimpah dan tersebar, dan dihuni oleh lebih dari 210 juta penduduk dari berbagai suku, agama dan budaya. Indonesia juga mempunyai

posisi geopolitik yang sangat strategis karena berada di antara dua benua dan dua samudera. Berbagai potensi tersebut harus dikelola secara baik bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Untuk itu pemerintah perlu meningkatkan kewenangan pemerintah daerah melalui pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Penanganan sangat sentralistik selama lebih dari 30 tahun ternyata hanya menciptakan ketidakadilan. Sumberdaya nasional hanya dimanfaatkan oleh kelompok tertentu. Akibatnya tumbuh kecemburuan sosial antar daerah yang mengancam kesatuan dan persatuan nasional.

Salah satu tujuan pemberian otonomi adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat. Untuk itu pemerintah daerah dituntut memahami secara lebih baik kebutuhan masyarakat yang terdiri dari berbagai lapisan. Pemerintah daerah harus melibatkan seluruh unsur masyarakat dalam proses pembangunan. Tata-pemerintahan di daerah harus diselenggarakan secara partisipatif. Penyelenggaraan pemerintahan yang eksklusif hanya melibatkan unsur pemerintah dan/atau legislative akan membuat masyarakat tidak peduli pada pembangunan. Hal ini lebih lanjut akan menyebabkan keberlanjutan pembangunan menjadi sangat rapuh dan rentan.

Partisipasi masyarakat dapat terwujud seiring dengan tumbuhnya rasa percaya masyarakat kepada para penyelenggara pemerintahan di daerah. Rasa percaya ini akan tumbuh apabila masyarakat memperoleh pelayanan dan kesempatan yang setara (*equal*). Tidak boleh ada perlakuan yang didasari atas dasar perbedaan pria-wanita, kaya-miskin, kesukuan dan agama. Pembedaan perlakuan atas dasar apapun dapat menumbuhkan kecemburuan dan mendorong terjadinya konflik sosial di masyarakat.

Otonomi daerah juga bertujuan untuk mendorong tumbuhnya prakarsa dan kreatifitas local, agar daerah dapat lebih mandiri dan mampu berkompetisi secara sehat. Prakarsa masyarakat termasuk prakarsa dunia usaha dapat berkembang jika ada situasi kondusif, situasi yang memberikan rasa aman dan kepastian hukum. Untuk itu penyelenggara pemerintahan dituntut taat hukum secara konsisten dan sungguh-sungguh. Ketidakpastian hukum mendorong masyarakat bersikap apatis. Bagi dunia usaha tiadanya kepastian hukum dan rasa aman dapat mengurangi minat berinvestasi, sesuatu yang sangat diperlukan bagi pembangunan daerah.

Kewenangan otonomi daerah harus dilaksanakan secara bertanggung jawab. Artinya sebagai konsekuensi dari pemberian hak dan kewe-

nangan, penyelenggara pemerintahan dituntut melaksanakan tugas dan kewajiban secara profesional agar tujuan otonomi daerah dapat terwujud penuh. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya penyelenggara pemerintahan harus sadar untuk tidak hanya berorientasi pada hasil tetapi juga pada kebenaran dan kewajaran dalam proses pencapaiannya. Setiap upaya yang menggunakan sumberdaya masyarakat, perlu diselenggarakan secara transparan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertanggung jawab dan transparan akan menumbuhkan rasa percaya masyarakat pada pemerintah daerah.

## **C. ANALISIS PERANAN E-GOVERNMENT DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE**

### **a. Urgensi *Good Governance***

Upaya memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia bukanlah hal baru, beberapa kegiatan telah pernah dilakukan antara lain Program Pelayanan Prima yang diprakarsai oleh Kementerian PAN. Istilah *Good Governance* sendiri muncul bersamaan dengan program-program yang didukung lembaga luar, namun tidak berarti kegiatan yang dilaksanakan bukan kegiatan yang merupakan aspirasi masyarakat, Keinginan masyarakat untuk memperoleh pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sudah ada sejak dahulu, bahkan sebagian masyarakat memimpikan dipimpin oleh "Ratu Adil" yang dipercaya akan memimpin dengan mementingkan kepentingan masyarakat dan mencapai kemakmuran. Jadi adanya Tata Pemerintahan yang baik bukan merupakan kondisi yang diharapkan dari luar namun menjadi impian masyarakat banyak. Pada hakekatnya tujuan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah tercapainya kondisi pemerintahan yang dapat menjamin kepentingan/ pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerjasama antar semua komponen pelaku (negara, masyarakat madani, lembaga-lembaga masyarakat, dan pihak swasta). Paradigma tata pemerintahan yang baik menekankan arti penting kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar, dan masyarakat. Semua pelaku harus saling mengetahui apa yang dilakukan oleh pelaku lainnya serta membuka ruang dialog agar para pelaku saling memahami perbedaan-perbedaan di antara mereka. Melalui proses tersebut diharapkan akan

tumbuh konsensus dan sinergi dalam penerapan program-program tata pemerintahan yang baik di masyarakat.

Ada empat belas karakteristik yang dapat terhimpun dari telusuran wacana *good governance* (<http://good-governance.bappenas.go.id>), yaitu: (1) Wawasan ke depan (*visionary*); (2) Keterbukaan dan Transparansi (*openness and transparency*); (3) Partisipasi Masyarakat (*participation*); (4) Akuntabilitas/Tanggungjawab (*accountability*); (5) Supremasi Hukum (*rule of law*); (6) Demokrasi (*democracy*); (7) Profesionalisme dan Kompetensi (*profesionalism and competency*); (8) DayaTanggap (*responsiveness*); (9) Keefisienan dan Keefektifan (*efficiency and effectiveness*); (10) Desentralisasi (*decentralization*); (11) Kemitraan dengan Swasta dan Masyarakat (*private and civil society partnership*); (12) Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*commitment to discrepancy reduction*); (13) Komitmen pada Pasar yang fair (*commitment to fair market*); dan (14) Komitmen pada Lingkungan Hidup (*commitment to environmental protection*);

Keempat belas karakteristik nilai *good governance* tersebut dapat dijelaskan secara ilustrasi deskriptif sebagai berikut: *Pertama*, tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (visi strategis). Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategi implementasi yang te-pat sasaran. *Kedua*, tata pemerintahan yang ber-sifat terbuka (transparan). Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah. *Ketiga*, tata pemerintahan yang cepat tanggap (*responsif*). Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang dipcruntukkan bagi masyarakat.

*Keempat*, tata pemerintahan yang bertanggung jawab/bertanggung gugat (akuntabel). Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya.

*Kelima*, tata pemerintahan yang berdasar-kan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik. *Keenam*,

tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama. *Ketujuh*, tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia. *Kedelapan*, tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. *Kesembilan*, tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumbufer daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.

*Kesepuluh*, tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan swasta dan masyarakat. Pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyelesaikan pembangunan di pusat maupun di daerah. *Kesebelas*, tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum. Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu. *Keduabelas*, tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan. Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan

kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity of the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.

*Ketigabelas*, tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar. Daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup. *Keempatbelas*, tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

Era globalisasi yang datang lebih cepat dari yang diperkirakan telah membuat isu-isu semacam demokratisasi, transparansi, *civil society*, *good corporate governance*, perdagangan bebas menjadi hal-hal utama yang harus diperhatikan oleh setiap pemerintahan. Dalam format ini, pemerintah harus mengadakan reposisi terhadap perannya dari yang bersifat internal menjadi lebih berorientasi eksternal dan fokus kepada bagaimana memposisikan masyarakat dan pemerintahnya di dalam sebuah pergaulan global.

Kemajuan teknologi informasi (komputer dan telekomunikasi) terjadi sedemikian pesatnya sehingga data, informasi dan pengetahuan dapat diciptakan dengan sangat cepat dan dapat segera disebarakan ke seluruh lapisan masyarakat di berbagai belahan dunia dalam hitungan detik. Hal ini berarti bahwa setiap individu di berbagai belahan dunia dapat saling berkomunikasi kepada siapapun yang dikehendaknya. Buah dari kemajuan pesat teknologi informasi ini dapat mempengaruhi bagaimana pemerintahan di masa modem ini harus bersikap secara benar dan efektif mereposisikan peranannya dalam melayani masyarakatnya.

Secara umum pengimplementasian *e-government* diyakini akan memperbaiki kinerja pengelolaan pemerintahan di Indonesia. Maraknya korupsi di Indonesia dan rendahnya kepercayaan investor asing terhadap pemerintah Indonesia menunjukkan rendahnya kualitas

manajemen pemerintahan Indonesia. Karena itu, diperlukan suatu manajemen pemerintah yang sangat menonjolkan unsur transparansi, sebagai salah factor penting untuk menghilangkan KKN (kolusi, kompsi, nepotisme) di pemerintahan. Rendahnya transparansi ini menyebabkan sukarnya mekanisme pengawasan berjalan dengan lancar.

Salah satu solusi dan alternatif yang menjanjikan untuk menciptakan transparansi adalah sistem pengelolaan pemerintahan secara elektronik atau *electronic government (e-government)*. Pengelolaan lembaga/ instansi secara elektronik baik untuk swasta maupun pemerintahan selain mcningkatkan transparansi, juga bisa mening-katkan efisiensi (menurunkan biaya dan meningkatkan efektivitas/ meningkatkan daya hasil). Saat ini cukup banyak negara yang sudah menerapkan *e-government*. Di antaranya adalah Singapura, Australia, AS, Jerman, Inggris, Malaysia, Taiwan, dan Selandia Baru.

### **b. Hambatan dan Tantangan Mewujudkan *Good Governance* melalui *E-Government***

Hambatan penerapan *e-government* dapat lihat misalnya dari hasil pengamatan yang dilakukan Kementerian Komunikasi yang menyimpulkan bahwa mayoritas situs pemerintah Pusat dan pemerintah Daerah masih berada pada tingkat persiapan (pertama) apabila ditinjau dari sejumlah aspek: (1) *E-Leadership*: prioritas dan inisiatif negara di dalam mengantisipasi dan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi; (2) Infrastruktur Jaringan Informasi: kondisi infrastruktur telekomunikasi serta akses, kualitas, lingkup, dan biaya jasa akses; (3) Pengelolaan Informasi: kualitas dan keamanan pengelolaan informasi; (4) Lingkungan Bisnis: kondisi pasar, sistem perdagangan. dan regulasi yang membentuk konteks perkembangan bisnis teknologi informasi; (5) Masyarakat dan Sumber Daya Manusia: difusi teknologi informasi didalam kegiatan masyarakat baik perorangan maupun organisasi, serta sejauh mana teknologi informasi disosialisasikan kepada masyarakat melalui proses pendidikan (Kurniawan, 2006).

### **c. Peran *E-Government* dalam Mewujudkan *Good Governance***

Bcrbagai masalah yang dihadapi Indonesia dalam menerapkan e-government, di antaranya adalah masih kurangnya infrastruktur yang ada, masalah sumber daya manusia dan lain-lain. Namun demikian.

karena penerapan e-government sudah menjadi tuntutan masyarakat untuk mendapatkan layanan yang lebih baik dan juga karena tuntutan penerapan otonomi daerah, maka pemerintah (pusat atau daerah) harus segera menerapkannya dengan segala keterbatasan yang ada. Menurut Rasyid (2000), dalam rangka penerapan good governance dan e-government, terdapat empat prinsip dasar yang perlu diperhatikan yaitu: kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, dan profesionalitas untuk peningkatan layanan dan pemberdayaan masyarakat. Sedangkan menurut Hardijanto (2000) bahwa peningkatan pelayanan kepada masyarakat harus terus menerus diusahakan perubahan peran dengan cara optimalisasi standar pelayanan dengan prinsip cepat, tepat, memuaskan, transparan dan non diskriminatif serta menerapkan prinsip-prinsip akuntabilitas, dan pertimbangan efisiensi (<http://www.bogor.net/idkf/idkf-2/wawancara>).

Implementasi *e-government* yang diyakini mampu mengurangi peluang penyalahgunaan wewenang dan mengurangi biaya operasional pemerintah sudah semakin mendesak untuk segera diterapkan. Namun demikian, sebagaimana diuraikan di atas, berbagai persoalan baik teknis maupun kemampuan sumber daya manusia (SDM) masih menghambat. Karena *e-government* lebih mendasar dari sekedar komputerisasi dan otomatisasi layanan. Penerapannya amat ditentukan seberapa serius pemerintah mengurangi birokrasi yang selama ini identik dengan uang (*Bisnis Indonesia*, 25/01/2001).

Setidaknya ada tiga faktor yang menyebabkan pentingnya "*E-Government*" dalam pembangunan masyarakat jaringan (*network society*): (1) Elektronisasi komunikasi antara sektor publik dan masyarakat menawarkan bentuk baru partisipasi dan interaksi keduanya. Waktu yang dibutuhkan menjadi lebih singkat, disamping tingkat kenyamanan pelayanan juga semakin tinggi. Disamping itu bentuk transaksi baru ini akan menyebabkan tingginya tingkat pemahaman dan penerimaan masyarakat terhadap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah; (2) *Cyberspace* dalam pelayanan publik memungkinkan penghapusan struktur birokrasi dan proses klasik pelayanan yang berbelit-belit. Tujuan realistik yang hendak dicapai melalui *cyberspace* adalah efisiensi pelayanan dan penghematan finansial. Disamping itu, informasi *online* dalam pelayanan publik dapat meningkatkan derajat pengetahuan masyarakat mengenai proses dan persyaratan sebuah pelayanan publik; (3) *E-government* menyajikan juga informasi-informasi lokal setempat. Penggunaan internet dalam sektor publik

akan memungkinkan kemampuan kompetisi masyarakat lokal dengan perkembangan internasional dan global.

Dalam rangka implementasi *e-government*, tentu saja ada beberapa prioritas utama yang akan dilaksanakan, karena tidak semua jenis layanan dapat difasilitasi dengan internet atau dilayani melalui internet, baik karena keterbatasan infrastrukturnya maupun SDM-nya, terutama publik yang akan melakukan berbagai transaksi layanan atau yang membutuhkan layanan. Menurut Abidin (2000), ada beberapa prioritas utama dalam melakukan implementasi *e-government*, antara lain: (1) Pemulihan ekonomi (dapat mendorong kegiatan investasi, pengembangan sistem informasi untuk arus investasi, dan ke-lanjutan EDI. EDI: *Electronic Data Interchange*, adalah suatu bentuk pertukaran informasi perdagangan melalui jaringan *privat* (tidak memanfaatkan internet) dan biasanya digunakan di pelabuhan dan bea cukai. Dengan memanfaatkan *E-Government*, diharapkan implementasi EDI dapat lebih ditingkatkan dengan memanfaatkan teknologi internet untuk memperlancar kegiatan ekspor/impur melalui pelabuhan laut/udara). (2) Layanan masyarakat umum, misalnya SIMTAP (Sistem Informasi Manajemen Satu Atap). (3) Aplikasi fungsional tiap departemen (pengembangan data hasil pengelolaan data potensi di tiap daerah yang dapat diolah dalam bentuk-bentuk yang informatif, misalnya grafik yang harus tersedia untuk perencanaan di daerah, pendaftaran paten dan hak cipta produk-produk pengembangan dari daerah, dan lain-lain).

## D. SIMPULAN

Sebagai penutup dari artikel ini, dapat disimpulkan bahwa *e-government* memang sangat berperan dalam mewujudkan *good governance*, peran ini telah dibuktikan oleh negara-negara lain dan daerah-daerah lain di Indonesia, seperti Pemkab. Takalar, Pemkot. Semarang, Yogyakarta, dan daerah lainnya, namun demikian, disamping perannya yang besar dan positif, kita juga tidak menutup mata bahwa penerapan *e-government* masih memiliki sejumlah kelemahan, hambatan dan tantangan. Hambatan dan tantangan tersebut masih dianggap wajar. karena implementasi *e-government* di Indonesia masih terbilang baru, sehingga secara teknis masih sering adanya kekakuan di lapangan.

Untuk itu, diperlukan pengembangan lebih lanjut dari *e-government* pada tahapan paling tinggi yang memungkinkan, terutama melalui pendidikan dan pemerataan akses masyarakat terhadap internet. Pendek kata, karena peran *e-government* sangat besar dalam mewujudkan *good governance* (Tata Kepemerintahan yang baik) pada era Otonomi Daerah sekarang ini, maka penerapannya adalah merupakan hal yang sangat urgen.

## Daftar Rujukan

- Abidin, Zainal. 2000. *Electronic Government dan Penerapannya di Kabupaten Takalar*. Yogyakarta: MAP-UGM.
- Gumelar, Agum. 2000. *Sambutan Menteri Perhubungan pada Acara Pembukaan seminar E-Government* di Hotel Le Meridien. Jakarta, tgl. 5 September 2000.
- Hardijanto. 2000. *Pendayagunaan Aparatur ne-gara menuju Good Governance (Makalah) disampaikan pada TOT Pengadaan barang/Jasa Menuju "Good Govemence,"* Jakarta. [http://www.-bogor.net/idkf/idkf-2/wawancara\[11-9-2000\]](http://www.-bogor.net/idkf/idkf-2/wawancara[11-9-2000]).
- Hikam, Muhammad A.S. *Indonesia Perlu segera Terapkan e-Government* (dalam Kompas, Jumat, 18Mei2001).
- Hardiyansyah. 2003. *E-Government: Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik pada Era Otonomi Daerah melalui Penggunaan Teknologi Web*. Jurnal Ilmiah Matrik, Vol. 5 No 3, Desember 2003, ISSN 1411-1624, UBD Palembang.
- Kurniawan, Teguh. 2006. *Hambatan dan Tantangan dalam Mewujudkan Good Government di Indonesia*. <http://publications-tk.blogspot.com/>
- Rasyid, Ryass. 2000. *Peningkatan SDM Aparatur dan Tata Laksana serta Pelayanan Publik*. (Ceramah Meneg. PAN di KBRI London, Tgl. 20 Juni 2000).
- Semil, Nurmah. 2005. *Servis Quality (Servqual). Pelayanan Publik Instansi Pemerintah dan The New Public Service*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JIANA) Vo. 5 No. 1, Januari 2005.
- Thoha, Miftah. 2000. *Peranan Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Kepemerintahan yang baik*. Yogyakarta: PPs UGM.

# Bab 6

## Pengaruh Komunikator, Pesan, Media, Komunikan, dan Efek dalam proses Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik

(Studi tentang Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan  
pada Dinas Tata Kota, Kota Palembang)



### A. Pendahuluan

Kondisi penyelenggaraan pelayanan publik saat ini masih belum memadai, karena masih banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun melalui media massa, seperti: prosedur yang berbelit-belit, tidak ada kepastian jangka waktu penyelesaian, tidak jelas berapa biaya yang harus dikeluarkan, persyaratan yang tidak transparan, sikap petugas yang kurang responsif dan lain-lain, sehingga menimbulkan citra yang kurang baik terhadap citra pemerintah dan pemerintah daerah. Menurut Ismail Mohamad (2003:2), permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa:

“pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada berbagai aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan. Dilihat dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain: kurang responsif, kurang informatif, kurang *accessible*, kurang koordinasi, birokratis, kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan *inefisien*.”

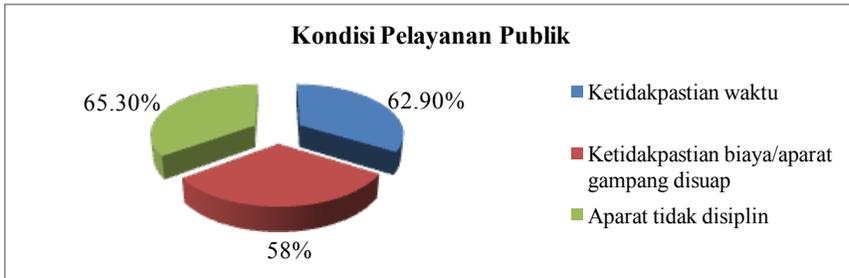
Senada dengan hal tersebut di atas, Feisal Tamin (2004:4) mengatakan:

“...kita sungguh menyadari bahwa jajaran aparatur pemerintah memang masih mempunyai berbagai kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam berbagai sektor pelayanan. Kelemahan-kelemahan tersebut dapat diketahui melalui pengaduan dan keluhan yang disampaikan masyarakat, baik secara langsung maupun melalui media massa, antara lain menyangkut sistem dan prosedur pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, dan tidak konsisten, sehingga tidak menjamin kepastian hukum, waktu dan biaya serta masih adanya praktek percaloan dan pungutan tidak resmi.”

Pelayanan publik yang ada selama ini memang selalu dihadapkan pada masalah-masalah seperti dikemukakan di atas. Dalam survey yang dilakukan oleh Litbang Kompas terhadap 885 responden dengan tingkat kepercayaan 95% pada tanggal 28 Pebruari sampai dengan 1 Maret 2007, terungkap bahwa birokrasi Indonesia gagal menjalankan fungsi pelayanan publiknya. Ketidakpastian waktu menjadi problem bagi masyarakat ketika berurusan dengan birokrasi. Urusan kecil bisa makan waktu yang lama. Inilah fenomena yang dirasakan sebagian besar (62,9%) responden. Menurut mereka, berurusan dengan aparat birokrasi selalu makan waktu lama. Selain ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya menjadi keluhan warga ketika berurusan dengan birokrasi. Tidak sedikit warga yang menyogok aparat birokrasi demi kelancaran urusannya. Dari fenomena ini, lebih dari separuh (58%) responden menganggap aparat birokrasi gampang disuap. Pencitraan tersebut, bisa jadi, dipicu juga oleh ketidakpuasan responden terhadap etos kerja birokrasi selama ini. Sebagian besar responden menyatakan tidak puas dengan kelambatan birokrasi dalam melayani urusan publik. Penilaian yang sama juga diungkapkan 65,3% responden terhadap efektivitas kerja birokrasi. Sementara untuk kedisiplinan, kecermatan, dan kesigapan kerja, sebagian besar responden masih kecewa.<sup>1</sup>

---

1 Kompas, tanggal 5 Maret 2007



Dari sekian banyak pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, satu diantaranya adalah pelayanan izin mendirikan bangunan atau disingkat IMB. Kepemilikan IMB merupakan hal yang sangat urgen. Tanpa IMB, maka bangunan yang didirikan menjadi tidak legal. Karena tidak legal, maka pemerintah daerah berhak untuk menghentikan proses pembangunan tersebut dan jika bangunan tersebut telah didirikan, ternyata tidak memiliki IMB, maka pemerintah daerah pun berhak untuk merobohkan bangunan tersebut. Sudah sangat sering media memberitakan bagaimana polisi pamong praja (Pol-PP) menghancurkan atau merobohkan bangunan yang sudah berdiri namun tidak memiliki IMB.

Seharusnya setiap kali melakukan proses pembangunan (fisik), mulai dari mendirikan bangunan baru, mendirikan bangunan tambahan pada bangunan yang sudah ada dan atau mengubah sebagian atau seluruh bangunan yang sudah ada harus terlebih dahulu mendapatkan IMB, sehingga diharapkan seluruh bangunan yang telah berdiri memiliki IMB. Namun kenyataan menunjukkan, masih sangat banyak masyarakat yang melakukan pembangunan tidak melakukan permohonan untuk memperoleh IMB. Sehingga banyak bangunan yang berdiri tidak memiliki IMB. Sebenarnya masyarakat sangat memerlukan IMB, tetapi seringkali terhambat pada bentuk pelayanan yang menyulitkan dan biaya yang tidak jelas serta sulit terjangkau, sehingga mereka tidak mau mengurus IMB.

Berbagai upaya telah diusahakan untuk memperlancar proses pelayanan IMB, namun masih sering dijumpai kendala-kendala yang perlu terus menerus diatasi, agar masyarakat pemohon IMB memperoleh kepastian waktu, biaya, maupun tenaga yang diperlukan. Karena menurut pengamatan, dalam pelaksanaan pelayanan perizinan, terutama IMB dirasakan oleh masyarakat masih

memiliki banyak kelemahan yang diduga dapat menciptakan berbagai peluang penyimpangan, seperti mekanisme dan prosedur pelayanan yang panjang, tidak ada kepastian waktu penyelesaian dan biaya tinggi; kurangnya transparansi informasi, baik mengenai ketentuan, mekanisme prosedur, persyaratan maupun proses penyelesaiannya; dan kurang profesionalnya pelayanan yang diberikan oleh aparat.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ony Ariyanti (2008) tentang “Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan Provinsi DKI Jakarta,” diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

*Pertama*, bahwa telah terjadi kesenjangan (gap) antara kualitas pelayanan yang diharapkan dengan yang dirasakan (kenyataan). Artinya, petugas pelayanan IMB masih belum dapat memberikan pelayanan yang dapat memuaskan para konsumen IMB. *Kedua*, secara keseluruhan, konsumen merasa kurang puas terhadap pelayanan yang mereka rasakan/terima. Ketidakpuasan tersebut, terutama disebabkan oleh faktor (1) waktu penyelesaian pelayanan yang tidak pasti; (2) kurangnya ketulusan dan kesungguhan petugas pelayanan dalam menyelesaikan permasalahan konsumen; (3) akurasi dokumen atau persyaratan pelayanan; (4) relatif lambatnya pelayanan diberikan oleh petugas pelayanan; (5) kurang tanggapnya petugas pelayanan dalam memenuhi kebutuhan konsumen; (6) sarana/fasilitas pelayanan yang kurang memadai; (7) kurang nyamannya lingkungan tempat pelaksanaan pelayanan; (8) kurang mampunya petugas dalam memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan konsumen; (9) kurang ramahnya petugas pelayanan dalam memberikan pelayanan; (10) ketidaksesuaian waktu/jam kerja petugas pelayanan dalam memberikan pelayanan; dan (11) sebagian besar konsumen kurang merasakan adanya perhatian khusus dari petugas pelayanan kepada konsumen.

Fenomena tersebut hampir terjadi diberbagai kantor pelayanan publik, termasuk yang terjadi pada Dinas Tata Kota Palembang, sebagai instansi yang berwenang mengurus dan mengeluarkan IMB di lingkungan Kota Palembang. Hal itu tercermin dari data yang menunjukkan bahwa masih sangat banyak bangunan di Kota Palembang yang tidak/belum memiliki IMB. Padahal banyak sekali

keterkaitan antara IMB dengan berbagai macam jenis perizinan yang lain. Apabila tidak memiliki IMB maka akan bermasalah pada pengurusan perizinan lainnya, karena IMB menjadi salah satu syarat untuk mendapat berbagai macam jenis perizinan yang ada. Misalnya, untuk mendapatkan surat izin tempat usaha perdagangan atau izin usaha industri, maka harus terlebih dahulu memperoleh IMB, sebagai salah satu syaratnya. Artinya, betapa berharga dan pentingnya IMB bagi masyarakat dan akan sangat bermasalah apabila tidak memiliki IMB, bukan saja berguna bagi keabsahan (legalitas) bangunan yang didirikan, tetapi menyangkut kelancaran berbagai bentuk pengurusan perizinan yang lain.

Sejak diberlakukannya Peraturan Daerah (Perda) Kota Palembang Nomor 11 Tahun 1996 tentang Izin Mendirikan dan Membongkar Bangunan, dan Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2004 tentang Pembinaan dan Retribusi Perizinan Pembangunan, ternyata baru menghasilkan capaian angka kepemilikan IMB sebesar 35,10% atau 88.538 bangunan dari total jumlah bangunan di Kota Palembang sebanyak 252.246 (lihat Tabel 6.1.). Angka tersebut menjadi indikasi kuat bahwa pelayanan perizinan IMB di Kota Palembang belum optimal dalam mencapai tujuannya. Dengan kondisi demikian, potensi keributan/konflik atau bentrokan antara masyarakat dengan aparat pemerintah kota, terutama dengan satuan polisi pamong praja (Sat Pol PP) sangat mungkin terjadi. Beberapa bentrokan yang sempat diberitakan media massa, antara lain:

“...tiga tempat usaha perbengkelan las dan servis AC yang terletak di Jalan Demang Lebar Daun Palembang, terpaksa dibongkar paksa oleh gabungan polisi Pamong Praja dan satuan Shabara Poltabes Palembang. Upaya eksekusi yang sempat menarik perhatian sejumlah warga ini berjalan cukup tegang karena pemilik rumah memberikan perlawanan dan tidak bersedia rumahnya dibongkar petugas. Bahkan petugas yang berjumlah sekitar seratus orang ini nyaris terluka dilempar pemilik rumah dengan botol minuman dan batu. Menurut Kepala Kantor Polisi Pamong Praja Kota Palembang Drs. Marwan Hasmen, ketiga bangunan tersebut melanggar sempadan jalan serta tidak memiliki IMB.<sup>2</sup>

Kemudian, Koran Seputar Indonesia (Sindo) juga melaporkan bentrokan antara Sat Pol PP dengan warga masyarakat:

---

2 <http://www.indosiar.com/patroli/32563/bangunan-tanpa-imb-dibongkar>. [27-01-2009]

“Tindakan tegas Pemerintah Kota (Pemkot) Palembang yang membongkar paksa sejumlah bangunan liar di area galian golongan C Alang-Alang Lebar (AAL), berbuntut panjang. Korban Asmadi menceritakan, sebelum dia menjadi bulan-bulanan dan sasaran amukan anggota Satpol PP, terlebih dahulu anggota Satpol PP yang dipimpin Ka Satpol PP melakukan pembongkaran *base camp* berukuran 4 x 8 meter, tempat penampungan bahan material untuk pembangunan rumah toko (ruko) miliknya. Alasan Satpol PP membongkar *base camp* dari papan itu, karena bangunan tersebut liar lantaran tidak memiliki izin mendirikan bangunan (IMB). Padahal, gudang yang dibangun tersebut sifatnya hanya sementara dan setiap pembangunan sebuah proyek pasti ada gudang untuk menyimpan bahan material. Akhirnya korban Asmadi melaporkan Ka Satpol PP ke polisi.”<sup>3</sup>

Bentrokan serupa dalam skala kecil yang tidak sempat diberitakan media massa sudah sering terjadi. Terutama di kawasan-kawasan pemukiman baru dan daerah pinggiran Kota Palembang. Apabila kesadaran masyarakat terhadap IMB masih rendah dan pelayanan IMB juga masih buruk, maka tidak menutup kemungkinan kejadian serupa akan terus berulang.

**Tabel 6.1.**  
**Jumlah Bangunan yang telah dan yang belum memiliki IMB di Kota Palembang Tahun 2008**

| No. | Kualifikasi Bangunan                   | Jumlah  | Persentase |
|-----|--|---------|------------|
| 1.  | Bangunan yang memiliki IMB             | 88.538  | 35,10      |
| 2.  | Bangunan yang belum/tidak memiliki IMB | 163.708 | 64,90      |
|     | Jumlah total bangunan                  | 252.246 | 100        |

Sumber: Dinas Tata Kota Palembang, 2009

Tabel 6.1. di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan IMB masih belum baik. Atau dengan kata lain terdapat kesenjangan antara harapan (*das Sein*) dengan kenyataan (*das Sollen*) dalam pelayanan IMB di Kota Palembang. Harapannya, seluruh bangunan atau setiap kali masyarakat mendirikan bangunan harus mendapatkan IMB terlebih dahulu, namun kenyataan (realitas) menunjukkan masih

3 Koran Seputar Indonesia (Sindo), tanggal 15-06-2009

sangat banyak, yakni 64,90% bangunan yang tidak memiliki IMB atau masyarakat yang tidak mengurus IMB saat mendirikan bangunan. Berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan, dari segi komunikasi bahwa masih banyak masyarakat (pemohon) yang tidak mengerti tentang bangunan seperti apa saja yang harus memiliki IMB. Selama ini yang diketahui masyarakat hanyalah “bangunan baru” saja yang harus diurus IMB-nya, padahal menurut ketentuan Bab II Pasal 2 ayat (2) Perda Kota Palembang No. 13 Tahun 2004, mendirikan “bangunan tambahan pada bangunan yang sudah ada” dan “mengubah sebagian atau seluruh bangunan yang sudah ada,” juga harus mendapatkan IMB. Selain itu, banyak masyarakat juga tidak tahu tentang sanksi bagi pendirian bangunan tanpa izin, masyarakat juga banyak yang belum paham bagaimana cara, proses dan prosedur memperoleh IMB, berapa lama waktu yang diperlukan untuk proses pengurusan IMB, serta berapa besarnya tarif retribusi untuk memperoleh IMB dimaksud. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut beberapa pemohon, hal ini disebabkan karena kurangnya informasi dan komunikasi yang disampaikan secara tertulis, seperti petunjuk/papan informasi dan brosur tentang mekanisme permohonan IMB. Sedangkan informasi secara lisan yang disampaikan oleh petugas (pegawai) dianggap kurang jelas, sehingga terkesan kurang paham, kurang terbuka dan tidak transparan. Disamping itu, pelayanan yang dilakukan juga dirasakan kurang ramah.

Demikian dari beberapa fenomena tersebut di atas, tidak hanya mengidentifikasi masih belum optimalnya kualitas pelayanan IMB yang diberikan oleh Dinas Tata Kota Palembang, sekaligus juga menggambarkan belum optimalnya fungsi Komunikasi di lingkungan Dinas Tata Kota dalam melayani pemohon IMB. Apabila kualitas pelayanan IMB yang diberikan oleh Dinas Tata Kota Palembang tidak ditingkatkan, maka akan menimbulkan citra negatif dan rendahnya tingkat kepercayaan publik kepada Dinas Tata Kota Palembang khususnya dan kepada Pemerintahan Kota Palembang pada umumnya, dan pada akhirnya berpotensi menjadi bahan keributan (bentrokan) antara aparat Pemerintah Kota, terutama antara Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol PP) dengan warga masyarakat.

Urgensi melakukan penelitian tentang kualitas pelayanan IMB di lingkungan Dinas Tata Kota Palembang adalah: (1) Visi Dinas Tata Kota Palembang yang ingin mewujudkan Palembang sebagai kota internasional, berbudaya dan sejahtera melalui penataan kota

yang ideal, dan terpadu berpedoman kepada rencana tata ruang yang berkesinambungan. Antara lain dilakukan dengan: “menyusun dan melaksanakan sumber informasi dan pedoman pembangunan kota secara lengkap; mensosialisasikan rencana tata ruang kota dan perizinan secara transparan; dan meningkatkan teknis dan prosedur pelayanan (kepada masyarakat).” (2) Fungsi komunikasi, terutama sosialisasi tentang mekanisme prosedur pelayanan, sehingga merupakan salah satu persyaratan bagi munculnya persepsi yang sama dalam melakukan pelayanan, nampak belum optimal. Terutama pemohon yang berasal dari kawasan pemukiman baru dan berbagai permasalahan pada bangunan di pinggiran kota; (3) Pelayanan IMB berkaitan dengan persyaratan untuk memperoleh pelayanan perizinan lainnya, sehingga akan melibatkan instansi dan lembaga lainnya; (4) Masih banyak keluhan dan masih jarang terjadi adanya pengurusan IMB yang selesai pada batas waktu yang ditentukan; (5) Masih banyak yang menilai bahwa kinerja pelayanan IMB belum dapat terlaksana secara optimal dan dapat dipercaya sesuai dengan harapan, bahkan terkesan seolah-olah disengaja oleh pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan, sehingga membawa dampak orang “enggan” untuk mengurus IMB; (6) Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kinerja pelayanan IMB antara lain adalah: prosedur persyaratan, jangka waktu, biaya, sumberdaya manusia, sumber pembiayaan, prasarana/sarana kerja, data-data pertanahan, dan persyaratan lainnya yang terkait dengan pelayanan; (7) Tuntutan masyarakat untuk mendapat pelayanan dan informasi secara cepat seiring pesatnya perkembangan bidang teknologi informasi, bukan lagi merupakan hal yang sulit untuk diwujudkan; dan (8) Sudah waktunya layanan perizinan, termasuk IMB tidak dipersulit, agar visi Dinas Tata Kota Palembang dapat terwujud.

Berkenaan dengan hal tersebut, peneliti bermaksud mengungkapkan dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan masih belum optimalnya pelayanan IMB di Kota Palembang. Pemikiran tersebut diarahkan untuk memperoleh eksplanasi tentang ketidaksesuaian antara harapan dan realita dalam rangka mencari penyebab dan pengaruh yang ditimbulkan oleh komunikasi tersebut terhadap kualitas pelayanan IMB. Oleh karena itu, untuk memastikan apakah kualitas pelayanan IMB yang digambarkan melalui fenomena tersebut besar atau tidak dipengaruhi oleh Komunikasi dan seberapa besar pengaruhnya, maka peneliti menganggap perlu untuk menetapkan *problem statement* dalam penelitian ini.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang diungkapkan dalam latar belakang penelitian, maka dapat dikemukakan pernyataan masalah (*problem statement*) penelitian sebagai berikut: "Belum diketahui seberapa besar Pengaruh Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan IMB di Kota Palembang." Berdasarkan *problem statement* ini, maka peneliti mengemukakan pertanyaan penelitian (*research question*) sebagai berikut: Seberapa besar pengaruh Komunikasi terhadap kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang?

Maksud penelitian ini adalah untuk menguji secara empirik serta untuk menemukan fakta-fakta, dan mengkaji secara ilmiah pengaruh Komunikasi terhadap kualitas pelayanan IMB pada Dinas Tata Kota Palembang. Selain itu juga untuk mengukur besarnya pengaruh Komunikasi terhadap kualitas pelayanan IMB pada Dinas Tata Kota Palembang. Penelitian ini bertujuan untuk: (1) Memperoleh eksplanasi faktual terhadap terjadinya fenomena yang menyebabkan belum optimalnya kualitas pelayanan melalui analisis empirik terhadap dimensi-dimensi variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan pada Dinas Tata Kota Palembang; (2) Menemukan besarnya pengaruh Komunikasi yang ditentukan dimensi-dimensinya terhadap kualitas pelayanan IMB, sehingga dapat menemukan suatu konsep baru sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanan IMB pada Dinas Tata Kota Palembang.

Kegunaan penelitian ini diharapkan dapat berguna, baik bagi pengembangan ilmu (teoritis) maupun bagi aspek guna laksana (praktis). Dari Aspek Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran atau masukan bagi pengembangan ilmu-ilmu administrasi secara multi dimensional, terutama yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik. Sedangkan dari Aspek Praktis hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi, bahan pertimbangan, dan rekomendasi bagi Pemerintah Kota Palembang umumnya dan Dinas Tata Kota khususnya dalam upaya peningkatan kegiatan Komunikasi (dengan segala dimensinya), yang juga sekaligus sebagai upaya memperbaiki kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan pada Dinas Tata Kota Palembang.

## B. Tinjauan Pustaka

### Komunikasi dan Administrasi Publik

Istilah komunikasi (dalam bahasa Indonesia) atau *communication* (dalam bahasa Inggris) itu berasal dari bahasa Latin – *communicatio* yang berarti pemberitahuan, pemberian bagian (dalam sesuatu), pertukaran, dimana si pembicara mengharapkan pertimbangan atau jawaban dari pendengarnya; ikut mengambil bagian. Kata sifatnya *communis* artinya bersifat umum atau bersama-sama. Kata kerjanya *communicare*, artinya berdialog, berunding atau bermusyawarah (Arifin, 2006:19-20).

Menurut Špaček & Špalek (2007:3) bahwa:

*In general, the term communication is defined as a transmission of information between two or among more subjects within certain time and certain place, or as a transmission of various information contents within various communication systems by the utilization of various communication media, particularly through language. Within the process of communication, it is important to answer the following questions: Who is the recipient of my information? What information does this recipient demand? What information may I/do I have to give him. Which way of the transmission does he or she prefer? What do I want to achieve by providing the recipient with the information?*

Memperhatikan pendapat di atas, bahwa dalam proses komunikasi, pertanyaan-pertanyaan berikut penting untuk dijawab, yaitu siapa penerima informasi? informasi apa yang diminta penerima? informasi apa yang bisa saya berikan? transmisi apakah yang disukai? dan apa yang ingin dicapai penerima dengan menyediakan informasi tersebut?.

Sementara menurut Young (2007:xxiii):

*In theory, communication is a basic prerequisite for democracy. Talk, debate and discussion have characterised ideals about democratic governance ever since the days of the ancient Greek agora (place of assembly, marketplace). In practice, communication is also inseparable from how governments operate. It is a dimension of every action or decision a government takes, from the way in which policies are made, promoted and enacted, to how*

*government is organised and the relationships it builds with citizens, the media and other groups such as business and community organisations.*

Pada dasarnya secara teori, komunikasi merupakan prasyarat dasar demokrasi. Dalam prakteknya, komunikasi juga tidak terlepas dari bagaimana pemerintah melakukan kegiatannya, mengambil keputusan, membuat kebijakan, membangun hubungan dengan masyarakat, media dan kelompok masyarakat.

Selanjutnya, Head (2007:39) mengemukakan bahwa:

*"... a primary focus of communications will be information on the availability of service and benefits, access to services, eligibility for service, changes to such arrangements, and various rights and obligations."*

Pernyataan di atas menjelaskan bahwa fokus utama komunikasi adalah adanya informasi tentang ketersediaan dan manfaat pelayanan, akses masyarakat ke layanan, hak untuk mendapatkan pelayanan, perubahan pengaturan, dan berbagai hak dan kewajiban. Artinya, dengan jelas pendapat tersebut menyatakan bahwa komunikasi memiliki keterkaitan dengan pelayanan publik.

Lebih jauh Špaček & Špalek (2007:1) mengemukakan bahwa:

*Communication within the system of public administration is considered a crucial factor for achieving effective and economical functioning of the whole system of public administration as a specific institutional tool for the implementation of public policies. The quality of information relationships between individual subjects of public administration is determined by a number of factors, and it influences the overall systematic structure of the whole public administration organization. Further, it also affects the quality of information flows carried out within the whole system of public authority of the state, as well as the characteristics of external relationships of public administration.*

Mencermati pernyataan di atas, bahwa komunikasi dalam sistem administrasi publik menjadi faktor penting untuk mencapai efektif fungsi seluruh sistem administrasi publik, terutama dalam pelaksanaan kebijakan publik. Kualitas hubungan informasi antara subyek individu administrasi publik ditentukan oleh sejumlah faktor, dan hal itu mempengaruhi struktur sistematis keseluruhan administrasi

organisasi publik. Pada gilirannya akan mempengaruhi kualitas arus informasi yang dilakukan dalam seluruh sistem otoritas publik negara, serta karakteristik hubungan eksternal administrasi publik.

Komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik.

Sejalan dengan pernyataan di atas, Edward III (1980:9-10) mengemukakan bahwa: "*...four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*" Implementasi kebijakan akan dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh faktor komunikasi, disposisi, sumber daya, dan struktur birokrasi. Faktor komunikasi dalam teori tersebut merupakan faktor yang pertama dan utama dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, di samping faktor yang lain. Kebijakan yang dimaksud tentu saja kebijakan publik yang menyangkut tentang apa saja yang dibuat oleh pemerintah, termasuk kebijakan tentang kualitas pelayanan yang dilakukan oleh organisasi pelayanan publik.

Lebih jauh Edwards III (1980:17) mengemukakan bahwa ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, ketiga indikator tersebut adalah:

*(1) Transmission. Distribution of good communication will be able to produce a good implementation too. Often there are problems in the distribution of communications that is a misunderstanding (miscommunication) caused many levels of bureaucracy that must be passed in the communication process, so that what is expected to be distorted in the middle of the road. (2) Clarity. Communications received by the policy implementers (street-level-bureaucrats) must be clear and not confusing or ambiguous/ambivalent. (3) Consistency. Commands given in the implementation of a communication should be consistent and clear to set or run. If the command is given frequent changes, it can cause confusion for implementers in the field.*

Ketiga indikator tersebut saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Sejatinya, penyaluran komunikasi

yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Tetapi, implementasi yang baik tidak terlepas dari kejelasan komunikasi yang disampaikan atau diterima oleh pelaksana kebijakan tersebut. Kejelasan informasi dan komunikasi belumlah memadai bila komunikasi tidak konsisten untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga kualitas komunikasi akan mempengaruhi dalam mencapai efektivitas implementasi kebijakan publik. Dengan demikian, penyebaran isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Dalam hal ini, media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan, termasuk di antaranya adalah kebijakan tentang pelayanan publik.

Penjelasan tersebut di atas sejalan dengan pendapat Zeithaml dkk (1990:22) yang mengemukakan bahwa "... komunikasi merupakan salah satu dimensi yang mempengaruhi kualitas pelayanan (*SERVQUAL*).” Komunikasi yang dimaksudkan menurut Zeithaml dkk. (1990:26) adalah "...*Listens to its customers and acknowledges their comments. Keeps customers informed. In a language which they can understand.*" Kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.

Špaček & Špalek (2007:3) mengemukakan bahwa:

*"...the process of communication plays a very important role in public administration. Every member of an administrative organization needs certain information for making a decision. Characteristics of information flows determine features of the communication within public administration system."*

Memperhatikan pendapat di atas, dapat digaris-bawahi bahwa proses komunikasi memainkan peran yang sangat penting dalam administrasi publik. Setiap anggota organisasi dalam administrasi membutuhkan informasi tertentu untuk membuat keputusan. Karakteristik arus informasi menentukan fitur komunikasi dalam sistem administrasi publik.

## Dimensi-dimensi Komunikasi

Dimensi-dimensi dalam komunikasi tidak terlepas dari dimensi-dimensi yang telah dikemukakan oleh para pakar. Head (2007:39) mengatakan bahwa:

*“Government leaders and their public sector managers are vitally interested in all dimentions of communications and marketing. If politics is fundamentally about the art of persuasion, governments are concerned to use all available mechanism of influence. The techniques of marketing can be very powerful in influencing citizens; the challenge for the public interest is to ensure that these techniques are used responsibly.”*

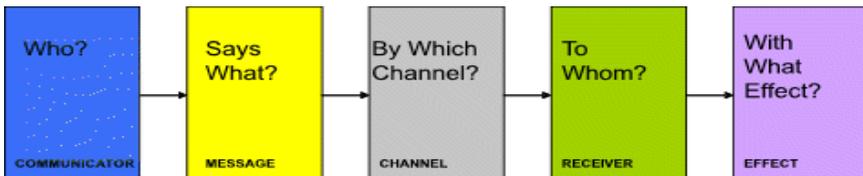
Berbagai dimensi dari komunikasi dapat dimanfaatkan oleh pemerintahan dalam rangka menyampaikan pesan-pesan pembangunan dan pelayanan guna kepentingan masyarakat umum. Beberapa penelitian tentang komunikasi juga mengadopsi dimensi-dimensi komunikasi yang telah dijelaskan dan diuraikan oleh para ahli komunikasi. Misalnya, penelitian disertasi yang dilakukan oleh Sunarto tahun 2008 dengan judul disertasi: *“Pengaruh Komunikasi dan Motivasi Kerja Aparatur terhadap Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Selatan,”* menggunakan dimensi-dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh Lasswell.

Ndraha (2003:467) berpendapat bahwa komunikasi umumnya menekankan pada dua aspek, yaitu:

*“... pertama memberikan tekanan pada proses penyampaian berita berdasarkan teori Lasswell tentang komunikasi (message transmission theory): “Who says in which channel to whom with what effect,”* sedangkan yang kedua memberikan tekanan pada pertukaran nilai atau proses pertukaran pikiran: *“The process of exchange of meaning by verbal and non veroal signs operating through cosmologies, cultural, contents, and conduits.”*

Teori komunikasi yang dianggap paling awal dikembangkan menurut Effendy (2003:253) adalah teori Lasswell. Harold D. Lasswell (1948) dalam tulisannya yang berjudul *“The Structure and Function of Communication in Society, The Communication of Ideas”* menyatakan bahwa cara yang terbaik untuk menerangkan proses komunikasi adalah menjawab pertanyaan: *“Who says in which channel to whom with*

*what effect*" (Siapa mengatakan apa melalui saluran apa kepada siapa dengan efek apa). Jawaban bagi pertanyaan paradigmatis Lasswell itu merupakan unsur-unsur proses komunikasi yaitu *Communicator* (komunikator), *Message* (pesan), *Media* (media), *Receiver* (komunikan/penerima), dan *Effect* (efek/pengaruh). Model komunikasi tersebut dituangkan dalam gambar berikut ini.



Sumber: Harold D. Lasswell (Ruben, 1988)

Sebagaimana dikemukakan oleh Arni Muhammad (2009:5-6), yang dimaksud dengan pertanyaan *who* tersebut adalah menunjuk kepada siapa orang yang mengambil inisiatif untuk memulai komunikasi. Yang memulai komunikasi ini dapat berupa seseorang dan dapat juga sekelompok orang seperti organisasi atau persatuan.

Pertanyaan kedua adalah *says what* atau apa yang dikatakan. Pertanyaan ini adalah berhubungan dengan isi komunikasi atau apa pesan yang disampaikan dalam komunikasi tersebut. Pertanyaan ketiga adalah *to whom*. Pertanyaan ini maksudnya menanyakan siapa yang menjadi *audience* atau penerima dari pesan yang disampaikan.

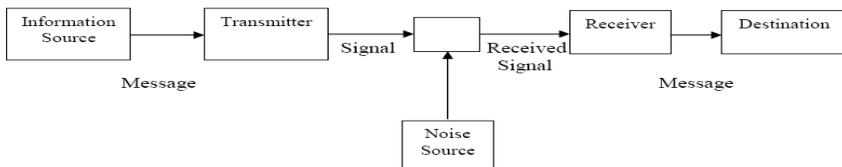
Pertanyaan keempat adalah *through what* atau melalui media apa. Yang dimaksudkan dengan media adalah alat komunikasi, seperti berbicara, gerakan badan, kontak mata, sentuhan, radio, televisi, surat, buku, gambar, dan sebagainya. Yang perlu diperhatikan dalam hal ini adalah tidak semua media cocok untuk maksud tertentu.

Pertanyaan terakhir adalah *what effect* atau apa efeknya/pengaruhnya dari komunikasi tersebut. Pertanyaan mengenai efek komunikasi ini dapat menanyakan dua hal sekaligus, yaitu apa yang ingin dicapai dengan hasil komunikasi tersebut dan kedua, apa yang dilakukan orang sebagai hasil dari komunikasi. Akan tetapi perlu diingat, bahwa kadang-kadang tingkah laku seseorang tidak hanya disebabkan oleh faktor hasil komunikasi tetapi juga dipengaruhi faktor lain.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, ada lima dimensi komunikasi dari Lasswell, yaitu: (1) dimensi komunikator; (2) dimensi pesan; (3)

dimensi media; (4) dimensi komunikan; dan (5) dimensi efek. Masing-masing dimensi memiliki karakteristik dan indikator tersendiri sesuai dengan situasi dan kondisi dimana dan kapan komunikasi itu berlangsung atau dilakukan.

Teori komunikasi lain yang juga banyak digunakan adalah teori komunikasi dari Claude Shannon. Teori ini berbeda dengan teori Lasswell, terutama mengenai istilah yang digunakan bagi masing-masing komponen seperti dapat dilihat pada gambar 2.2.



Gambar 6.1. Model Komunikasi Shannon

Sumber: Shannon dan Weaver (Forsdale, 1981)

Penjelasan dari model tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Arni Muhammad (2009:8) adalah sebagai berikut: *Pertama*, Sumber Informasi (*Information Source*). Dalam komunikasi manusia, yang menjadi sumber informasi adalah otak. Pada otak ini terdapat kemungkinan *message*/pesan yang tidak terbatas jumlahnya. Tugas utama dari otak adalah menghasilkan suatu pesan atau suatu set kecil pesan dari berjuta-juta pesan yang ada.

Kedua, *Transmitter*. Langkah kedua dari model Shannon adalah memilih *transmitter*. Pemilihan *transmitter* ini tergantung pada jenis komunikasi yang digunakan. Kita dapat membedakan dua macam komunikasi yaitu komunikasi tatap muka dan komunikasi mesin. Pada komunikasi tatap muka yang menjadi *transmitter*nya adalah alat-alat pembentuk suara dan dihubungkan dengan otot-otot serta organ tubuh lainnya yang terlibat dalam penggunaan bahasa nonverbal, sedangkan pada komunikasi yang menggunakan mesin-mesin alat komunikasi yang berfungsi sebagai *transmitter* adalah alat itu sendiri seperti, telepon, radio, televisi, foto, film dan sebagainya.

*Ketiga*, Penyandian (*Encoding*) Pesan. Penyandian (*encoding*) pesan diperlukan untuk mengubah ide dalam otak kedalam suatu sandi yang cocok dengan *Transmitter*. Dalam komunikasi tatap muka signal yang cocok dengan alat-alat suara adalah berbicara. Signal yang cocok

dengan otot-otot tubuh dan indera adalah anggukan kepala, sentuhan dan kontak mata.

Pada komunikasi yang menggunakan mesin, dimana alat-alat yang digunakan sebagai perluasan dari indera, penyandian pesan juga berasal dari tubuh tetapi diperluas melalui jarak jauh dengan *transmitter*. Misalnya radio adalah perluasan dari suara manusia, televisi perluasan dari mata dan begitu juga dengan alat komunikasi lainnya.

*Keempat, Penerima dan Decoding.* Istilah Shannon mengenai penerima dan *decoding* atau penginterpretasian pesan seperti berlawanan dengan istilah penyandian pesan. Pada komunikasi tatap muka kemungkinan *transmitter* menyandikan pesan dengan menggunakan alat-alat suara dan otot-otot tubuh. Penerima dalam hal ini adalah alat-alat tubuh yang sederhana yang sanggup mengamati signal. Misalnya telinga menerima dan menguraikan sandi pembicaraan, mata menerima dan menguraikan sandi gerakan badan dan kepala, kilatan mata dan signal lainnya yang dapat dilihat mata. Jelaslah jika seorang individu pada komunikasi tatap muka kekurangan satu atau lebih organ tubuh maka penerimaan pesan akan menjadi macet.

*Kelima, Tujuan (Destination).* Komponen terakhir dari Shanon adalah *destination* (tujuan) yang dimaksudkan oleh si komunikator. *Destination* ini adalah otak manusia yang menerima pesan yang berisi bermacam-macam hal, ingatan atau pemikiran mengenai kemungkinan dari arti pesan. Penerima pesan telah menerima signal mungkin melalui pendengaran, penglihatan, penciuman dan sebagainya kemudian signal itu diuraikan dan diinterpretasikan dalam otak.

*Keenam, Sumber Gangguan (Noise).* Dalam model komunikasi Shannon ini terlihat adanya faktor sumber gangguan pada waktu memindahkan signal dari *transmitter* kepada si penerima. Misalnya pada waktu anda berbicara dengan teman di jalan kedengarannya suara mobil lewat atau anak-anak berteriak yang semuanya itu mengganggu pembicaraan anda sesaat dan gangguan itu dinamakan *noise*.

Gangguan ini selalu ada dalam tiap-tiap komunikasi. Oleh sebab itu kita harus siap menetralkan gangguan dan tidak terkejut dengan kehadirannya. Untuk menetralkan gangguan ini Shannon mengemukakan empat cara seperti berikut: (1) Menambah kekuatan (*power*) dari signal. Misalnya kalau kita berbicara dengan seseorang di jalan yang suasananya hiruk-pikuk, kita perlu memperkeras suara kita dalam berbicara supaya tidak ditelan suara hiruk-pikuk dan

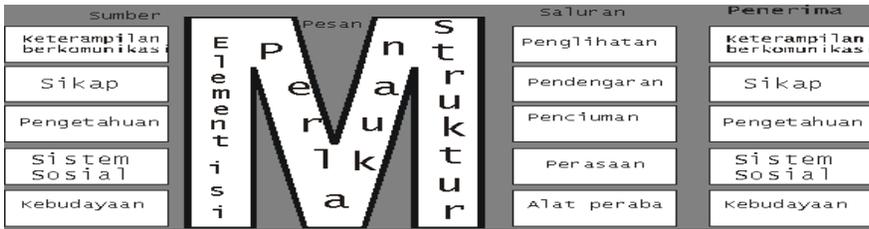
agar dapat didengar oleh lawan kita berbicara; (2) Mengarahkan signal dengan persis. Seperti halnya dalam pembicaraan diatas, taktik lain yang bisa dipakai untuk mengatasi gangguan adalah berbicara dekat sekali dengan lawan berbicara sehingga suara kita itu dapat menetralkan gangguan suara lain: (3) Menggunakan signal lain. Sebagai tambahan terhadap dasar pertama, dapat digunakan taktik lain untuk menetralsisir gangguan yaitu dengan memperkuat pesan dengan signal lain misalnya, dengan gerakan kepala, gerakan badan, sentuhan, dan sebagainya; (4) *Redudansi*. *Redudansi* dalam situasi yang normal kurang baik digunakan, tetapi dalam suasana yang hiruk-pikuk pengulangan kata-kata kunci dalam pembicaraan perlu dilakukan untuk membantu memperjelas pesan yang disampaikan.

Berdasarkan penjelasan dan uraian di atas, ada enam dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh Shanon. *Pertama*, sumber informasi (*information source*); *kedua*, *transmitter*; *ketiga*, penyandian (*encoding*) pesan; *keempat*, penerima dan *decoding*; *kelima*, tujuan (*destination*); dan *keenam*, sumber gangguan (*noise*).

Teori komunikasi makin hari makin dikembangkan, di antaranya yang juga cukup dikenal adalah teori komunikasi Berlo yang dikembangkan oleh David Berlo pada tahun 1960. Model teorinya hanya memperlihatkan proses komunikasi satu arah dan hanya terdiri dari empat komponen yaitu sumber, pesan, saluran dan penerima atau *receiver*. Akan tetapi pada masing-masing komponen tersebut ada sejumlah faktor kontrol.

Faktor keterampilan, sikap, pengetahuan, kebudayaan, dan sistem sosial dari sumber atau orang yang mengirim pesan merupakan faktor penting dalam menentukan isi pesan, perlakuan atau *treatment* dan penyandian pesan. Faktor-faktor ini juga berpengaruh kepada penerima pesan dalam menginterpretasikan isi pesan yang dikirimkan. Saluran yang dapat digunakan dalam komunikasi adalah penglihatan, pendengaran, penciuman, perasaan, dan alat peraba.

Model komunikasi Berlo, menurut Arni Muhammad (2009:12) di samping menekankan ide bahwa *meaning are in the people* atau arti pesan yang dikirimkan pada orang yang menerima pesan bukan pada kata-kata pesan itu sendiri. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa interpretasi pesan terutama tergantung kepada arti dari kata atau pesan yang ditafsirkan oleh si pengirim atau si penerima pesan. Model komunikasi Berlo, dituangkan dalam bentuk gambar sebagai berikut:



Gambar 6.2. Model Komunikasi Berlo

Sumber: Berlo (Ruben, 1988)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, diketahui bahwa komunikasi dari Berlo terdiri dari empat dimensi, yaitu: sumber; pesan, saluran, dan penerima. Secara umum dimensi yang dikemukakan oleh Berlo tidak jauh berbeda dengan dimensi-dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh ahli komunikasi terdahulu. Dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh Lasswell terdiri dari lima dimensi, sedangkan komunikasi yang dikemukakan oleh Shanon terdiri dari enam dimensi, sedangkan komunikasi yang dikemukakan oleh Berlo terdiri dari empat dimensi. Masing-masing dimensi memiliki karakteristik dan indikator yang berbeda antara satu dengan lainnya.

Dari berbagai uraian tentang komunikasi dan berbagai dimensi dari masing-masing komunikasi tersebut, maka penelitian ini akan menggunakan dimensi-dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh Lasswell. Dari sekian banyak teori yang ada, teori Lasswell lebih memungkinkan untuk digunakan dalam penelitian ini, karena lebih relevan dan cocok dengan fenomena dan permasalahan yang diangkat serta dimensi-dimensi komunikasi pada teori Lasswell diharapkan dapat menjelaskan semua seluk-beluk tentang komunikasi secara komprehensif dalam hubungannya dengan kualitas pelayanan IMB pada Dinas Tata Kota Palembang.

Sesuai dengan teori Lasswell, bahwa yang bertindak sebagai komunikator dalam pelayanan izin mendirikan bangunan pada Dinas Tata Kota Palembang adalah para aparatur pemerintah daerah di lingkungan Dinas Tata Kota, terutama aparat yang langsung berhadapan dengan masyarakat pemohon izin mendirikan bangunan, sedangkan isi pesan (*says what*) yang disampaikan oleh komunikator adalah berupa prosedur, mekanisme, dan berbagai persyaratan dalam permohonan IMB, untuk kata-kata *to whom* adalah masyarakat

pemohon IMB, dan *in which channel* yaitu melalui saluran agar efek sesuai dengan harapan. Saluran dimaksud dapat dilakukan secara langsung atau melalui media.

## **Pelayanan Publik**

Menurut Siagian (2001:128-129), teori ilmu administrasi negara mengajarkan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu fungsi pengaturan dan fungsi pelayanan. Fungsi pengaturan biasanya dikaitkan dengan hakikat negara modern sebagai suatu negara hukum (*legal state*) sedangkan fungsi pelayanan dikaitkan dengan hakikat negara sebagai suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Baik fungsi pengaturan maupun fungsi pelayanan menyangkut semua segi kehidupan dan penghidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan pelaksanaannya dipercayakan kepada aparat pemerintah tertentu yang secara fungsional bertanggungjawab atas bidang-bidang tertentu kedua fungsi tersebut.

Istilah lain yang sejenis dengan pelayanan itu adalah pengabdian dan pengayoman. Dari seorang administrator diharapkan akan tercermin sifat-sifat memberikan pelayanan publik, pengabdian kepada kepentingan umum dan memberikan pengayoman kepada masyarakat lemah dan kecil. Administrator lebih menekankan pada mendahulukan kepentingan masyarakat/umum dan memberikan *service* kepada masyarakat ketimbang kepentingan sendiri (Thoha, 1991: 176-177).

Budiman Rusli<sup>4</sup> mengemukakan bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun. Namun demikian dari pendapat tersebut harus dipahami bahwa pelayanan itu merupakan sebuah proses berdasarkan tingkat kebutuhan. Dan dalam konteks organisasi publik, bahwa semakin banyak jumlah penduduk, semakin banyak kebutuhannya serta semakin kompleks persoalan yang dihadapi, dan pemerintah ada untuk memfasilitasi dan bahkan menyelesaikan setiap persoalan yang dihadapi masyarakat tersebut, khususnya yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak dasar

4 Budiman Rusli. *Pelayanan Publik di Era Reformasi*. www.pikiran-rakyat.com edisi 7 Juni 2004.

masyarakat sebagai warga negara.<sup>5</sup>

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah:

Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Mengikuti definisi di atas, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2007:4-5).

Menurut Saefullah (2008:28), untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum.

Sejalan dengan hal tersebut diatas, maka untuk memenuhi keinginan masyarakat (pelanggan), Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) menegaskan bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi sebagai berikut:

- (1) Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat dan tidak berbelit-belit serta mudah difahami dan dilaksdanakan.
- (2) Kejelasan dan kepastian, menyangkut:
  - Prosedur/tata cara pelayanan umum
  - Persyaratan pelayanan umum, baik teknis maupun administratif
  - Unit kerja atau pejabat yang bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan umum

---

5 <http://politik.kompasiana.com/2011/02/14/mengevaluasi-pemekaran-wilayah/> [13-5-2010]

- Rincian biaya/tarif pelayanan umum dan tata cara pembayarannya
  - Jadwal waktu penyelesaian pelayanan umum
  - Hak dan kewajiban baik dari pemberi maupun penerima pelayanan umum berdasarkan bukti-bukti penerimaan permohonan/ kelengkapannya, sebagai alat untuk memastikan pemrosesan pelayanan umum
  - Pejabat yang menerima keluhan pelanggan (masyarakat)
- (3) Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan dan kenyamanan serta dapat memberikan kepastian hukum.
- (4) Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur/ tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum, waktu penyelesaian dan rincian biaya/tarif dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan difahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- (5) Efisien, meliputi:
- Persyaratan pelayanan umum hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan
  - Dicegah adanya pengulangan pemenuhan kelengkapan persyaratan, dalam hal proses pelayanannya mempersyaratkan kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
- (6) Ekonomis, dalam arti pengenaan biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:
- Nilai barang atau jasa pelayanan umum dengan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajaran
  - Kondisi dan kemampuan pelanggan (masyarakat) untuk membayar secara umum
  - Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- (7) Keadilan yang merata dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.
- (8) Ketepatan waktu, dalam arti pelaksanaan pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.<sup>6</sup>

---

6 Keputusan MENPAN (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara) No. 81 Tahun 1995

Pada prinsipnya setiap pelayanan umum ini, senantiasa harus selalu ditingkatkan kualitasnya sesuai dengan keinginan klien atau masyarakat pengguna jasa. Akan tetapi kenyataannya untuk mengadakan perbaikan terhadap kualitas pelayanan publik bukanlah sesuatu yang mudah. Banyaknya jenis pelayanan umum di negeri ini dengan macam-macam persoalan dan penyebab yang sangat bervariasi antara satu dengan yang lainnya, sehingga perlu dicari suatu metode yang mampu menjawab persoalan tadi.

Menurut Ibrahim (2008:18), bahwa pemerintah/pemerintahan sudah seharusnya menganut paradigma *customer driven* (berorientasi kepentingan masyarakat) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, mempersiapkan seluruh perangkat untuk memenuhi paradigma tersebut secara sistemik (sejak masukan-proses-keluaran hasil/dampaknya), sehingga terwujud pelayanan publik yang berkualitas (yang sedapat mungkin *tangible, reliable, responsif, aman, dan penuh empati* dalam pelaksanaannya). Untuk itu diperlukan “aturan main” yang tegas, lugas, dan adaptif terhadap tuntutan perkembangan lingkungan, yang cirinya selalu berubah dengan cepat dan kadang penuh ketidakpastian. Di sinilah terletak “seni dan ilmu pelayanan” yang harus dikembangkan pemerintah bersama seluruh lapisan masyarakat (dalam bahasa administrasi publik, harus ada integrasi dalam hal melaksanakan pelayanan publik yang berkualitas) antara seluruh stakeholders pembangunan, yakni antara *stakeholder internal* (sektor publik=sektor pemerintahan) dan *stakeholders eksternal* (sektor swasta dan sektor masyarakat luas lainnya).

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1998:139). Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggungjawab untuk memberikan layanan yang baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/ Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha, 2001:41). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi, 2001:12). Arah pembangunan kualitas manusia tadi adalah memberdayakan kapasitas manusia dalam arti menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur dan menentukan masa depannya sendiri.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Asep Kartiwa<sup>7</sup> mengemukakan bahwa:

Sasaran reformasi birokrasi adalah terwujudnya birokrasi yang profesional, netral dan sejahtera, mampu menempatkan dirinya sebagai

---

<sup>7</sup> [http://identitasbangsa.wordpress.com/2010/11/03/reformasi-birokrasi-birokrat-profesional-dan-bebas-kkn/\[3-11-2010\]](http://identitasbangsa.wordpress.com/2010/11/03/reformasi-birokrasi-birokrat-profesional-dan-bebas-kkn/[3-11-2010])

abdi negara dan abdi masyarakat yang lebih baik. Juga, terwujudnya kelembagaan pemerintahan yang profesional, netral dan fleksibel, efisien dan efektif baik di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah. Serta, terwujudnya ketatalaksanaan (pelayanan publik) yang lebih cepat, tidak berbelit-belit, mudah dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Agar reformasi birokrasi dapat dilaksanakan dan mencapai tujuan dan sasaran, ada beberapa faktor yang harus dilakukan, yakni adanya komitmen pimpinan. Hal ini sangat penting karena masih kentalnya budaya paternalistik dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Komitmen pimpinan, tak akan berjalan bila tidak diikuti oleh keinginan dan keikhlasan penyelenggaraan pemerintahan (birokrasi) untuk mereformasi dirinya. Kesepahaman dalam mereformasi dirinya merupakan salah satu faktor kunci untuk keberhasilan reformasi birokrasi. Serta konsiten, artinya, reformasi harus dilaksanakan secara berkelanjutan dan konsiten, memerlukan ketaatan perencanaan dan pelaksanaannya.

Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis (Thoha, 2001:19).

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*). Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi. Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai *monopolist* dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dari fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan *reinventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler (1992:203-205).

Namun dalam kaitannya dengan sifat barang privat dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan penyediaannya kepada swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan *vested interest* dan menjadi tidak adil (*unfair rule*). Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dari fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya. Itulah sebabnya menurut Siagian (2001:131) aparatur pemerintah menyelenggarakan "pelayanan umum" (*public service*) dan para pegawai negeri dikenal dengan istilah "abdi masyarakat" (*public servants*). Bahkan sesungguhnya, fungsi pengaturan yang diselenggarakan oleh aparatur pemerintah merupakan bagian dari pelayanan umum juga. Hanya saja dalam memberikan pelayanan umum dalam rangka pengaturan, aparatur pemerintah memiliki fungsional tertentu yang tidak dimiliki komponen lain di masyarakat. Misalnya, hanya polisi lalu lintas yang mempunyai wewenang "menilang" seseorang yang melanggar peraturan lalu lintas, dan sebagainya.

Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang. Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994:241), adalah *outputnya* yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam *inventori* melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi. Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz tersebut secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang *intangible*, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat *tangible*. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dari proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Dalam konteks pelayanan publik, bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik (publik=umum). Senada dengan itu, Moenir (2006:26-27) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.

## **Kualitas Pelayanan Publik**

Kata “kualitas” mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (1995:24) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Menurut Ibrahim (2008a:22), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut

apakah yang ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut menurut Tjiptono (1995:25) antara lain adalah:

(1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses; (2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer; (5) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain; (6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut, Zeithaml *et. al.* (1990:16) mengatakan bahwa:

*SERVQUAL is an empirically derived method that may be used by a services organization to improve service quality. The method involves the development of an understanding of the perceived service needs of target customers. These measured perceptions of service quality for the organization in question, are then compared against an organization that is "excellent." The resulting gap analysis may then be used as a driver for service quality improvement.*

Pernyataan di atas menegaskan bahwa ada sebuah metode untuk mengukur kualitas pelayanan. Metode tersebut disingkat dengan nama *SERVQUAL*, yaitu suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang "sangat baik." Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan.

Selanjutnya, Zeithaml (1990:21-22) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu:

*“... expected service dan perceived service. Expected service dan perceived service ditentukan oleh dimension of service quality yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu: (1) Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials; (2) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately; (3) Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service; (4) Competence. Possession of required skill and knowledge to perform service; (5) Courtesy. Politeness, respect, consideration and friendliness of contact personnel; (6) Credibility. Trustworthiness, believability, honesty of the service provider; (7) Feel secure. Freedom from danger, risk, or doubt; (8) Access. Approachable and easy of contact; (9) Communication. Listens to its customers and acknowledges their comments. Keeps customers informed. In a language which they can understand; and (10) Understanding the customer. Making the effort to know customers and their needs.”*

Berdasarkan uraian di atas dijelaskan bahwa ukuran kualitas pelayanan memiliki sepuluh dimensi, yaitu *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi; *Reliable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat; *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan; *Competence* (kompeten), tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan; *Courtesy* (ramah), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi; *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat; *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko; *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan; *Communication* (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat; dan *Understanding the customer* (memahami pelanggan), melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Dari sepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut, kemudian Zeithaml *et.al.* (1990:26) menyederhanakan menjadi lima dimensi, yaitu dimensi *SERVQUAL* (kualitas pelayanan) sebagai berikut:

*(1) Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials; (2) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately; (3) Responsiveness. Willingness to help customers and provide prompt service; (4) Assurance. Knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence; and (5) Empathy. The firm provides care and individualized attention to its customers.*

Berdasarkan penjelasan di atas, Zeithaml dkk. mengemukakan bahwa kualitas pelayanan dipengaruhi banyak hal, dan satu di antaranya dipengaruhi oleh komunikasi. Artinya, komunikasi menjadi variabel penting dalam mewujudkan kualitas pelayanan. Edward III (1980:9-10) mengemukakan bahwa: “... *four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*” Bahwa implementasi kebijakan akan dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh faktor komunikasi, disposisi, sumber daya, dan struktur birokrasi. Teori tersebut menyatakan bahwa komunikasi merupakan faktor yang pertama dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, di samping faktor yang lain. Kebijakan yang dimaksud tentu saja menyangkut kebijakan tentang apa saja, termasuk kebijakan tentang kualitas pelayanan publik.

Menurut Herijanto Bektis<sup>8</sup> bahwa kualitas pelayanan tidak saja ditentukan oleh faktor disposisi, komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi, namun juga ditentukan dari komitmen para pelaksana kebijakan untuk selalu memberi pelayanan yang berkualitas dengan memperhatikan aspek *equity* (ekuitas) dan *equality* (kesetaraan). Hasil penelitian Timbul Butarbutar (2007), Sunarto (2008) dan Hadi Buana (2009) juga menyimpulkan bahwa komunikasi mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan.

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran

8 <http://www.unpad.ac.id/archives/10673>.

masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik. Elemen kedua dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Adapun dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan selalu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya, kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Pada hakekatnya, pelayanan umum itu adalah untuk:

1. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
2. Mendorong upaya mengefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna; dan
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Oleh karena itu dalam pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut: (1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak; (2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas; (3) Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan; dan (4) Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi

peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya.<sup>9</sup>

Namun demikian, Zeithaml dkk (1990:36) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik; (1) Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat; (2) Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat; (3) Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri; dan (4) Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat (Tjiptono, 1995:42).

Dari semua uraian diatas jelas menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara sesungguhnya tidak dapat lepas dari birokrasi dan tidak dapat lepas dari etika pelayanan birokrat itu sendiri. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, dari sekian banyak teori tentang kualitas pelayanan, menurut penulis, bahwa kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml dkk lebih relevan dijadikan dimensi dan indikator dalam penelitian ini, karena dalam pengantar bukunya ia mengatakan bahwa metode *SERVQUAL* (*service quality*) tersebut dapat digunakan dan dipraktekkan untuk semua tipe pelayanan organisasi yang berorientasi profit maupun non profit, termasuk pelayanan izin mendirikan bangunan yang dilakukan oleh Dinas Tata Kota Palembang.

Kemudian, dari berbagai dimensi yang ada pada metode *SERVQUAL* tersebut, semuanya relevan untuk mengukur tinggi atau rendahnya kualitas pelayanan yang dilakukan, termasuk bila dihubungkan dengan variabel komunikasi dengan berbagai dimensinya. Metode *SERVQUAL* tersebut telah dilakukan oleh berbagai peneliti dan hasilnya dapat menjelaskan berbagai kasus pelayanan, baik yang dilakukan oleh perusahaan maupun oleh organisasi pelayanan publik. Artinya, metode tersebut masih sangat relevan untuk juga dipergunakan dalam penelitian ini.

Dari sekian banyak ukuran atau dimensi yang telah dikemukakan sebelumnya tentang kualitas pelayanan, kelima dimensi yang

---

9 Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan

dikemukakan oleh Zeithaml telah sesuai dengan topik yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu tentang izin mendirikan bangunan (IMB). Kenyataan menunjukkan bahwa pelayanan IMB yang berlangsung selama ini (sebagaimana diuraikan dalam latar belakang) belum optimal, masih banyak masyarakat yang tidak tahu tentang prosedur pelayanan, biaya yang diperlukan, persyaratan yang harus dipenuhi, waktu yang diperlukan untuk pengurusan, dan lain sebagainya.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, dalam rangka memenuhi harapan masyarakat akan pelayanan IMB yang berkualitas, maka dimensi-dimensi kualitas pelayanan dimaksud secara teoritis dapat dijelaskan sebagai berikut:

- (1) *Tangible* (terlihat/berwujud). Indikator yang dapat dikemukakan pada dimensi ini adalah: Penampilan fisik saat melakukan pelayanan, ketersediaan sarana-prasarana, peralatan, kedisiplinan pegawai/personil, kemudahan memperoleh atau melakukan komunikasi dan informasi;
- (2) *Reliability* (kehandalan). Indikator yang dapat dikemukakan pada dimensi ini adalah: Kemampuan untuk melaksanakan layanan yang dijanjikan, ketepatan/keakuratan metode pelayanan, kemampuan mengoperasikan berbagai peralatan dalam pelayanan, dan kemampuan pegawai dalam memberikan solusi terhadap masalah pelayanan yang dihadapi;
- (3) *Responsiveness* (responsive). Indikator dalam dimensi ini adalah: ketanggapan pegawai terhadap berbagai masalah masyarakat dalam pelayanan izin mendirikan bangunan, kecepatan dalam menanggapi permasalahan yang dihadapi, kecepatan dalam memproses pelayanan izin mendirikan bangunan;
- (4) *Assurance*. Indikator-indikator dalam dimensi ini adalah: keterbukaan prosedur pelayanan, kepastian waktu dan biaya pelayanan, pengetahuan dan kesopanan karyawan, dan kemampuan mereka untuk menyampaikan kepercayaan dan keyakinan;
- (5) *Empati*. Indikator dalam dimensi ini adalah: perhatian terhadap masalah yang dihadapi masyarakat dalam pelayanan izin mendirikan bangunan, keinginan pegawai untuk mengetahui (adanya perhatian) permasalahan dalam izin mendirikan bangunan.

## C. Metode Penelitian

Obyek penelitian adalah kelompok masyarakat (kepala keluarga) penerima layanan izin mendirikan bangunan yang memiliki rumah tinggal sendiri dan telah memiliki IMB. Untuk pendalaman, dilakukan konfirmasi dengan aparat pemerintah daerah pada Dinas Tata Kota Palembang. Hal ini penting dilakukan untuk pengujian silang (*cross check*), karena jawaban dari kelompok masyarakat=kepala keluarga, menjadi semacam penilaian terhadap pelayanan IMB yang diberikan kepada kelompok masyarakat (kepala keluarga) oleh Dinas Tata Kota Palembang. Penelitian ini menjelaskan dan menganalisis tingkat keterpengaruhan variabel bebas (*independent variable*) terhadap variabel terikat (*dependent variable*). Untuk itulah, maka penelitian ini menggunakan desain kuantitatif dengan metode *eksplanatori survey*, yakni: menjelaskan dan menganalisis besarnya pengaruh Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan pada Dinas Tata Kota Palembang, baik secara parsial maupun secara utuh pengaruh dari dimensi-dimensi komunikasi tersebut.

Pertimbangan mendasar penelitian ini dilakukan dengan desain kuantitatif, adalah bahwa dimensi-dimensi komunikasi, yakni: komunikator, pesan, media, komunikan dan efek, dapat diukur dengan menggunakan statistik terapan. Untuk selanjutnya data hasil penelitian tersebut dapat diuji sesuai tidaknya dengan hipotesis penelitian yang telah dirumuskan sebagai jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, sebagaimana pula sesuai dengan maksud dan tujuan penelitian.

Agar keberadaan data penelitian yang diperoleh dapat digunakan sebagai ukuran besaran pengaruh dari setiap variabel penelitian, maka dalam penelitian ini akan dilakukan pengujian kausalitas dari faktor-faktor komunikasi pada variabel bebas (X) terhadap variabel terikat (Y). Oleh karena itulah, maka analisis data yang digunakan adalah analisis *regresi linier multiple* yang dilanjutkan dengan menggunakan analisis jalur (*Path Analysis*). Dengan teknik *path analysis* akan diketahui besaran pengaruh variabel X terhadap Y baik secara total maupun secara parsial.

## Operasionalisasi Variabel

Variabel penelitian yang dioperasionalkan adalah variabel yang terkandung dalam hipotesis penelitian. Variabel bebas (*independent variable*) penelitian ini adalah Komunikasi (X), dan variabel terikat (*dependent variable*) adalah Kualitas Pelayanan IMB (Y), yang dapat dijelaskan pada Tabel 6.2. di bawah ini:

**Tabel 6.2.**

### Operasionalisasi Variabel Komunikasi dan Kualitas Pelayanan

| Variabel       | Dimensi         | Indikator  |
|----------------|-----------------|--|
| Komunikasi (X) | Komunikator     | Pemahaman<br>Ketrampilan teknis<br>Cepat tanggap (respon)<br>Ketepatan<br>Kesederhanaan  |
|                | Pesan/Informasi | Kelengkapan pesan<br>Kejelasan pesan<br>Keakuratan pesan<br>Kemasan pesan  |
|                | Media           | Ketepatan penggunaan media<br>Penggunaan radio<br>Penggunaan media koran/harian<br>Penggunaan baliho<br>Penggunaan televisi<br>Penggunaan brosur<br>Penggunaan internet ( <i>website</i> ) |
|                | Komunikan       | Pemahaman<br>Persepsi<br>Sikap<br>Keinginan<br>Usaha<br>Pekerjaan/profesi  |
|                | Efek            | Kesadaran<br>Respon<br>Dukungan masyarakat<br>Sikap positif masyarakat<br>Upaya<br>Menggunakan pihak ketiga  |

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
| Kualitas Pelayanan (Y) | <i>Tangibel (Berwujud)</i>                  | Penampilan<br>Kenyamanan<br>Kemudahan<br>Kedisiplinan<br>Kemudahan akses<br>Penggunaan alat bantu komputer                                     |
|                        | <i>Reliability (Kehandalan)</i>             | Kecermatan<br>Standar pelayanan<br>Kemampuan menggunakan alat bantu<br>Keahlian menggunakan alat bantu   |
|                        | <i>Responsiviness (Respon/ ketanggapan)</i> | Merespon setiap pemohon<br>Cepat<br>Tepat<br>Cermat<br>Ketepatan waktu<br>Merespon setiap keluhan  |
|                        | <i>Assurance (Jaminan)</i>                  | Jaminan tepat waktu<br>Jaminan biaya<br>Jaminan legalitas<br>Kepastian biaya   |
|                        | <i>Empathy (Empati)</i>                     | Mendahulukan kepentingan pemohon IMB<br>Sikap ramah<br>Sikap sopan santun<br>Tidak diskriminatif (membedakan)<br>Menghargai setiap pemohon IMB |

## Populasi dan Sampel Penelitian

Populasi dalam penelitian adalah seluruh kepala keluarga dalam wilayah Kota Palembang yang memiliki rumah tinggal sendiri dan telah memiliki/mendapatkan IMB. Pengambilan sampel dilakukan dengan dua tahap; *Tahap pertama*, dengan teknik *cluster sampling (area sampling)* untuk menentukan kecamatan-kecamatan yang terpilih sebagai lokasi sumber data. Dari 16 kecamatan yang ada di Kota Palembang, terpilih 7 kecamatan sebagai sampel area yaitu: Kecamatan Ilir Barat I, Sukarame,

Kalidoni, Ilir Timur II, Ilir Timur I, Sako, dan Kecamatan Seberang Ulu II. Ketujuh kecamatan ini, berdasarkan Palembang Dalam Angka 2008 termasuk kecamatan dengan jumlah pembangunan rumah perorangan yang mendapatkan IMB terbanyak dibanding sembilan kecamatan lainnya. Tahap kedua, untuk menentukan kelompok masyarakat yang dipilih sebagai sampel (sampel kelompok=kepala keluarga) digunakan teknik "Pengambilan Sampel Gugus Bertahap." Menurut Singarimbun dan Effendi (1989:166-167), pengambilan sampel gugus bertahap adalah pengambilan sampel yang dilakukan secara bertahap berdasarkan wilayah-wilayah yang ada; misalnya: kelurahan, kecamatan dan kabupaten.

Berdasarkan data Palembang Dalam Angka 2009, kepala keluarga pada 7 (tujuh) kecamatan tersebut di atas berjumlah 178.439 orang dan 35,10% di antaranya telah memiliki IMB, sebagaimana disajikan dalam Tabel 6.3.

**Tabel 6.3.**  
**Jumlah Kelurahan, RW, RT, dan Kepala Keluarga Tahun 2008**

| No. | Kecamatan       | J u m l a h |     |      |         |        |              |
|-----|-----------------|-------------|-----|------|---------|--------|--------------|
|     |                 | Kelurahan   | RW  | RT   | KK      | KK (%) | KK (ber-IMB) |
| 1.  | Ilir Barat I    | 6           | 65  | 290  | 26.799  | 15,01  | 9.403        |
| 2.  | Sukarami        | 7           | 73  | 343  | 27.638  | 15,49  | 9.703        |
| 3.  | Kalidoni        | 5           | 40  | 217  | 26.010  | 14,57  | 9.127        |
| 4.  | Ilir Timur II   | 12          | 98  | 364  | 37.243  | 20,87  | 13.074       |
| 5.  | Ilir Timur I    | 11          | 83  | 266  | 17.935  | 10,05  | 6.297        |
| 6.  | Sako            | 4           | 73  | 231  | 20.387  | 11,42  | 7.154        |
| 7.  | Seberang Ulu II | 7           | 69  | 244  | 22.427  | 12,57  | 7.874        |
|     | Jumlah          | 52          | 501 | 1955 | 178.439 | 100,00 | 62.632       |

Sumber: Palembang Dalam Angka, 2009. (data diolah)

Berdasarkan Tabel 3.2. bahwa bahwa jumlah populasi (kepala keluarga yang telah memiliki IMB) dalam penelitian ini sebanyak 62.632 orang kepala keluarga. Untuk menghitung ukuran sampel dari populasi yang telah diketahui jumlahnya, digunakan rumus yang dikembangkan oleh Isaac & Michael (Sugiyono, 2005:98-99) sebagai berikut:

$$s = \frac{\lambda^2 \cdot N \cdot P \cdot Q}{d^2 (N-1) + \lambda^2 \cdot P \cdot Q}$$

dimana:

$\lambda^2$  dengan  $dk = 1$ , taraf kesalahan bisa 1%, 5%, 10%

$P = Q = 0,5$ .  $d = 0,05$ .  $s =$  jumlah sampel

Dengan menggunakan rumus di atas, dari populasi (kepala keluarga) sebanyak 62.632 orang pada taraf kesalahan 10%, maka diperoleh jumlah sampel sebanyak **269** orang kepala keluarga. Responden untuk aparat Dinas Tata Kota hanya dijadikan bahan konfirmasi terhadap data kuantitatif yang diperoleh dari responden kelompok masyarakat (KK) dan tidak dimasukkan dalam analisis statistik tetapi dijadikan bahan untuk memperkaya dalam pembahasan.

## Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan disesuaikan dengan jenis dan sumber data yang diperlukan. Data primer diperoleh melalui teknik observasi, angket dan wawancara. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi dan kepustakaan terhadap berbagai publikasi atau catatan penting yang menunjang analisis dan pembahasan hasil penelitian, yakni yang berkaitan dengan Kualitas Pelayanan IMB di Kota Palembang. Untuk keperluan pengumpulan data, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut: Observasi, Studi Dokumentasi dan Kepustakaan, Wawancara dan Angket.

## Instrumen Penelitian

Kegiatan pengumpulan data penelitian dengan menggunakan instrumen (berupa angket) yang disusun secara terstruktur. Angket terdiri dari beberapa butir pernyataan disertai alternatif jawaban, sehingga responden dapat memilih jawaban sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Skala yang digunakan dalam penelitian ini adalah skala Likert. Skala Likert digunakan untuk mengukur sikap, pendapat, dan persepsi seseorang (Sugiono, 2004:107). Dengan skala Likert, maka variabel yang akan diukur dijabarkan menjadi indikator variabel.

Kemudian indikator tersebut dijadikan sebagai titik tolak untuk menyusun butir-butir instrumen yang dapat berupa pertanyaan atau pernyataan. Penelitian ini menggunakan kategori jawaban tertutup yang meliputi lima (5) kategori jawaban dengan berpedoman pada skala perbedaan semantik yang menunjukkan adanya gradasi dari nilai yang sangat ideal hingga nilai yang sangat tidak ideal, yakni dari angka/bobot 5, 4, 3, 2, dan 1.

## Analisis Data untuk Uji Coba Instrumen

Sebelum dipergunakan dalam penelitian yang sesungguhnya mengenai indikator-indikator dalam dimensi-dimensi dan faktor-faktor yang dikembangkan dari konsep teoritik variabel, maka terlebih dahulu dilakukan uji coba instrumen yang digunakan (berupa angket). Uji coba dilakukan pada populasi sasaran dalam jumlah yang relatif kecil yang dianggap mewakili karakteristik populasi sasaran yang sebenarnya. Uji instrumen ini meliputi uji validitas angket dan uji reliabilitas angket.

## Uji Validitas

Uji Validitas bertujuan untuk menguji sejauh mana kevalidan dari suatu alat ukur yang digunakan dalam penelitian. Alat ukur yang digunakan berupa angket. Teknik yang digunakan untuk menguji validitas angket adalah dengan analisis faktor, yaitu berupa indikator dari setiap variabel penelitian. Korelasi antara setiap faktor penyusunan angket dengan skor total dihitung dan kemudian dilihat korelasinya, apakah tergolong dalam kategori korelasi tinggi, sedang atau rendah. Jika korelasi yang diperoleh tergolong rendah maka angket tersebut tidak valid, sebaliknya jika tergolong dalam korelasi tinggi atau sedang maka dikatakan indikator penyusunan angket tersebut adalah valid.

Rumus korelasi yang digunakan untuk skala pengukuran ordinal pada pengujian validitas, menggunakan rumus *korelasi Spearman* yang dihitung melalui persamaan berikut:

$$r_s = \frac{\sum_{i=1}^n R(X_i)R(Y_i) - n\left(\frac{n+1}{2}\right)^2}{\sqrt{\left[\sum_{i=1}^n R^2(X_i) - n\left(\frac{n+1}{2}\right)^2\right]\left[\sum_{i=1}^n R^2(Y_i) - n\left(\frac{n+1}{2}\right)^2\right]}}$$

Keterangan:

- $r_s$  = Koefisien korelasi Spearman  
 $R$  = Rank (peringkat) dari  $X_i$   
 $R(Y_i)$  = Rank (peringkat) dari  $Y_i$

## Uji Reliabilitas

Uji Reliabilitas bertujuan untuk menunjukkan sejauh mana suatu hasil pengukuran relatif konsisten apabila pengukuran diulangi dua kali atau lebih. Dengan kata lain bahwa reliabilitas adalah indeks yang menunjukkan sejauh mana suatu alat pengukur dapat dipercaya atau dapat diandalkan.

Untuk uji reliabilitas digunakan rumus Alfa yaitu:

$$r_i = \left| \frac{K}{k-1} \right| \left| 1 - \frac{\sum \sigma^2(b)}{\sigma^2(t)} \right| \quad (\text{Arikunto, 1998: 193})$$

Keterangan:

- $r_{11}$  = reliabilitas instrumen  
 $k$  = banyaknya butir instrumen  
 $\sum \sigma^2(b)$  = Jumlah varians butir instrumen  
 $\sigma^2(t)$  = Varians total instrumen

## Rancangan Analisis dan Uji Hipotesis

### Rancangan Analisis Data

Data mengenai variabel-variabel penelitian yang terkumpul melalui Angket adalah data yang berskala ordinal, sedangkan syarat data untuk dapat digunakannya statistik *inferensial* (analisis jalur) sebagai analisis utama dalam pengujian hipotesis pada penelitian adalah sekurang-kurangnya data yang berskala interval. Oleh karena itu, data tersebut terlebih dahulu dilakukan konversi untuk menaikkan dari skala ordinal ke skala interval.

### Rancangan Uji Hipotesis

#### Analisis Korelasi

Analisis korelasi yang digunakan untuk pengujian hipotesis penelitian adalah korelasi *Product Moment* dengan rumus sebagai berikut:

$$r = \frac{n \sum XY - (\sum X)(\sum Y)}{\sqrt{\{n \sum X^2 - (\sum X)^2\} \{n \sum Y^2 - (\sum Y)^2\}}} \quad (\text{Sudjana, 1986:254})$$

dimana:

- r = Koefisien korelasi
- X = Variabel bebas (Komunikasi)
- Y = Variabel terikat (Kualitas Pelayanan IMB)
- n = Jumlah sampel

Uji keberartian koefisien korelasi menggunakan rumus uji t sebagai berikut:

$$t = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} \quad (\text{Sudjana, 1986: 365})$$

Kriteria uji:

Terima  $H_0$  jika  $t_{\text{hitung}} < t_{(1-0,05/2)(db)}$

Tolak  $H_0$  jika  $t_{\text{hitung}} > t_{(1-0,05/2)(db)}$

Hipotesis penelitian diterima apabila  $H_0$  ditolak, pada taraf nyata  $\alpha=0,05$  dan derajat bebas (db) =  $n - 2$ .

## D. HASIL PENELITIAN

### Karakteristik Responden

Berdasarkan hasil penelitian lapangan, karakteristik responden, yaitu kepala keluarga yang memiliki IMB pada tujuh kecamatan yang berjumlah 269 orang (sampel); terdiri dari tingkat usia, jenis kelamin, pendidikan dan pekerjaan. Secara terperinci karakteristik responden disajikan pada tabel di bawah ini.

**Tabel 6.4.**

**Responden Kepala Keluarga Berdasarkan Kelompok Umur**

| No | Kelompok Umur | Jumlah | Persentase |
|----|---------------|--------|------------|
| 1  | 20-24         | 1      | 0,37       |
| 2  | 25-29         | 9      | 3,34       |
| 3  | 30-34         | 12     | 4,46       |

|    |        |     |       |
|----|--------|-----|-------|
| 4  | 35-39  | 18  | 6,69  |
| 5  | 40-44  | 38  | 14,12 |
| 6  | 45-49  | 44  | 16,35 |
| 7  | 50-54  | 67  | 24,90 |
| 8  | 55-59  | 34  | 12,64 |
| 9  | 60-64  | 22  | 8,17  |
| 10 | 65-69  | 16  | 5,95  |
| 11 | 70-74  | 7   | 2,60  |
| 12 | 75+    | 1   | 0,37  |
|    | Jumlah | 269 | 100   |

Sumber: Data Primer

Berdasarkan tabel di atas, ada tiga kelompok umur/ usia responden yang paling banyak, yaitu kelompok umur antara 50-54=(24,90%), kelompok umur 45-49=(16,35%), dan kelompok umur 40-44=(14,12%). Dari data di atas, menunjukkan bahwa ketiga kelompok umur inilah yang banyak berhubungan dengan Dinas Tata Kota Palembang dalam rangka mengurus IMB. Hal tersebut wajar terjadi karena pada kelompok umur inilah masa-masa produktif (pekerjaan, karir dll) terjadi.

**Tabel 6.5.**  
**Responden Kepala Keluarga Berdasarkan Jenis Kelamin**

| No. | Jenis Kelamin | Jumlah | Persentase |
|-----|---------------|--------|------------|
| 1   | Laki-laki     | 227    | 84,38      |
| 2   | Perempuan     | 42     | 15,62      |
|     | Total         | 269    | 100        |

Sumber: Data Primer

Berdasarkan tabel di atas, responden laki-laki yang paling banyak mengurus IMB, yaitu sebesar 84,38% dan hanya sebagian kecil saja responden dengan jenis kelamin perempuan, yaitu sebesar 15,62%. Dalam penelitian ini, yang dijadikan responden memang kepala keluarga yang rumahnya telah memiliki IMB dan yang bersangkutan mengurus langsung IMB tersebut. Ternyata, ada juga responden dengan jenis kelamin perempuan, meskipun bukan kepala keluarga, tetapi pernah mengurus langsung IMB pada Dinas Tata Kota Palembang.

**Tabel 6.7.**  
**Responden Kepala Keluarga Berdasarkan Pendidikan**

| No. | Tingkat Pendidikan | Jumlah | Persentase |
|-----|--------------------|--------|------------|
| 1   | SD                 | 7      | 2,60       |
| 2   | SLTP               | 12     | 4,46       |
| 3   | SLTA               | 123    | 45,72      |
| 4   | Diploma (D1/2/3)   | 24     | 8,92       |
| 5   | S1                 | 83     | 30,85      |
| 6   | S2                 | 18     | 6,69       |
| 7   | S3                 | 2      | 0,74       |
|     | Total              | 269    | 100        |

Sumber: Data Primer

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa tingkat pendidikan responden masih didominasi dari tamatan (alumni) SLTA/SMU, yakni sebanyak 45,72% dan diikuti responden dengan tingkat pendidikan sarjana (S1) sebanyak 30,85%. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat dengan tingkat pendidikan yang lebih baik memiliki kecenderungan untuk mengurus IMB.

**Tabel 6.8.**  
**Responden Kepala Keluarga Berdasarkan Pekerjaan**

| No. | Nama Pekerjaan                        | Jumlah | Persentase |
|-----|---------------------------------------|--------|------------|
| 1   | PNS                                   | 56     | 20,81      |
| 2   | TNI/Polri                             | 3      | 1,11       |
| 3   | Guru                                  | 7      | 2,60       |
| 4   | Dosen                                 | 8      | 2,97       |
| 5   | Wiraswasta/Bekerja pada sektor swasta | 125    | 46,47      |
| 6   | BUMN/D                                | 13     | 4,83       |
| 7   | Pegawai Bank                          | 3      | 1,11       |
| 8   | Anggota DPRD                          | 1      | 0,37       |
| 9   | Pensiunan                             | 47     | 17,47      |
| 10  | Ibu Rumah Tangga                      | 6      | 2,23       |
|     | Total                                 | 269    | 100        |

Sumber: Data Primer

Berdasarkan tabel di atas, ditemukan bahwa 46,47% responden bekerja sebagai wiraswasta atau bekerja pada sektor swasta, 20,81% berprofesi sebagai pegawai negeri sipil (PNS) dan terbanyak ketiga

adalah pensiunan, yaitu 17.47%. Dapat dikatakan bahwa masyarakat yang paling banyak mengurus IMB adalah mereka yang bergerak pada sektor swasta, hal ini menjadi sesuatu yang lumrah karena untuk membuat atau mendapatkan izin tempat usaha atau perizinan lainnya yang berkaitan dengan wiraswasta harus terlebih dahulu memiliki IMB, terutama rumah tinggal yang juga berfungsi sebagai toko (ruko), di samping itu sebagai kota perdagangan, Palembang memang banyak dihuni oleh penduduk yang berprofesi sebagai wirausaha (pedagang, pengusaha, pengrajin dll.)

### Uji Validitas dan Reliabilitas

Uji validasi ditujukan untuk menguji sejauh mana alat ukur dalam hal ini kuesioner mengukur apa yang ingin diukur. Pengujian validasi dilakukan dengan mengkorelasikan masing-masing item skor dengan total skor. Teknik analisis yang digunakan adalah koefisien korelasi *product-moment pearson*, sebagai berikut:

$$r = \frac{n \sum X - \sum X \sum Y}{\sqrt{[n \sum X^2 - (\sum X)^2] [n \sum Y^2 - (\sum Y)^2]}}$$

Butir yang mempunyai korelasi positif dengan skor total serta korelasi yang tinggi menunjukkan bahwa butir tersebut mempunyai validitas yang tinggi pula. Biasanya syarat minimum untuk dianggap memenuhi syarat adalah  $r = 0,3$ . jadi kalau korelasi antara butir dengan skor total kurang dari 0,3 maka butir instrumen tersebut tidak valid (Singarimbun dan Effendi, 1997).

Butir bisa dipakai jika nilai koefisien korelasinya positif. Oleh karena skor yang diperoleh di lapangan tingkat pengukurannya ordinal, maka digunakan koefisien korelasi *Rank Spearman*. Hasil penelitian dibuat berdasarkan hasil proses pengujian data yang meliputi pemilihan, pengumpulan dan analisis data. Oleh karena itu, hasil penelitian tersebut tergantung pada kualitas data yang dianalisis dan instrumen yang digunakan untuk mengumpulkan data, instrumen pada penelitian ini adalah angket, sehingga data yang diperoleh dari responden akan diuji kualitas datanya dengan menggunakan uji validitas dan uji reliabilitas.

Berdasarkan hasil uji validitas, diketahui bahwa seluruh butir pernyataan untuk variabel Komunikasi nilai korelasinya lebih besar dari 0.3 dan  $r$  korelasinya lebih besar dari  $r$  kritis (misalkan  $0.809 > 0.3$ ), sehingga semua butir pernyataan dianggap valid dan dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya. Demikian juga dengan seluruh butir pernyataan untuk variabel kualitas pelayanan nilai korelasinya lebih besar dari 0.3 dan  $r$  korelasinya lebih besar dari  $r$  kritis (misalkan  $0.798 > 0.3$ ), sehingga semua butir pernyataan dianggap valid dan dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Analisis reliabilitas merupakan salah satu ciri utama instrumen pengukuran yang baik. Reliabilitas sering disebut juga sebagai keterpercayaan, keandalan, keajegan, konsisten dan sebagainya, namun ide pokok dalam konsep reliabilitas adalah sejauh mana hasil suatu pengukuran dapat dipercaya.

Tinggi rendahnya reliabilitas secara empiris ditunjukkan oleh suatu angka yang disebut koefisien reliabilitas, walaupun secara teoritis besarnya koefisien berkisar antara 0,00-1,00 dan juga dapat bertanda positif (+) maupun negatif (-). Dalam hal reliabilitas, koefisien yang besarnya kurang dari nol (0,00) tidak ada artinya karena interpretasi reliabilitas selalu mengacu pada koefisien yang positif.

Pada penelitian ini digunakan metode pengukuran reliabilitas *Alpha Cronbach*, dengan kriteria besarnya koefisien reliabilitas minimal harus dipenuhi oleh suatu alat ukur adalah 0,71 yang berarti bahwa secara keseluruhan alat ukur telah memiliki konsistensi internal yang dapat diandalkan.

Dari hasil pengolahan data diketahui bahwa nilai reliabilitas memberikan indikasi bahwa keandalan angket/kuesioner yang digunakan sebagai alat pengukur termasuk pada kategori berkorelasi kuat untuk variabel Komunikasi dan kualitas pelayanan masing-masingnya nilainya lebih besar dari 0,7, sehingga semua variabel adalah reliabel.

## **Tanggapan Responden terhadap Dimensi-dimensi pada Variabel Komunikasi**

Berdasarkan teori Lasswell, bahwa dalam proses komunikasi ada lima komponen atau dimensi yang harus diperhatikan. Kelima

komponen tersebut adalah komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek.

Dalam variabel Komunikasi ini dioperasionalkan kepada 28 butir pernyataan yang terdiri dari 5 butir pernyataan untuk dimensi komunikator, 4 butir pernyataan untuk dimensi pesan, 7 butir pernyataan untuk dimensi media, 6 butir pernyataan untuk dimensi komunikan, dan 6 butir pernyataan untuk dimensi efek. Adapun 5 (lima) pilihan jawaban yang diberikan untuk setiap pernyataan; yaitu sangat setuju (SS); setuju (S); kurang setuju (KS); tidak setuju (TS); dan sangat tidak setuju (STS).

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi Komunikator**

Dimensi pertama yaitu komunikator; yaitu para aparatur/pegawai/karyawan yang bekerja pada Dinas Tata Kota Palembang. Sumber daya aparatur yang sekaligus merupakan komunikator dalam proses komunikasi antara aparatur dengan masyarakat pemohon IMB merupakan faktor yang menentukan dalam aktivitas pelayanan IMB, sehingga sangat urgen untuk dikaji.

Dalam dimensi komunikator, dioperasionalkan ke dalam 5 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Pemahaman (butir nomor 1)
2. Keterampilan teknis (butir nomor 2)
3. Cepat tanggap (respon) (butir nomor 3)
4. Ketepatan (butir nomor 4)
5. Kesederhanaan (butir nomor 5)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi komunikator, menunjukkan bahwa butir nomor 2 (keterampilan teknis) memiliki skor tertinggi (1128) disusul butir nomor 4 (ketepatan) dengan skor (1090), kemudian butir nomor 1 (pemahaman) dengan skor (1087), lalu butir nomor 5 (kesederhanaan) dengan skor (1085), dan butir nomor 3 (cepat tanggap) memiliki skor terendah yaitu (1084).

Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi komunikator. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi komunikator adalah 5474 berada pada interval antara 4573 dan 5649. Skor tersebut masuk dalam "**kategori baik.**"

## Tanggapan Responden terhadap Dimensi Pesan

Dimensi kedua yaitu pesan; yaitu informasi atau keterangan yang berkaitan dengan IMB yang disampaikan oleh aparatur yang bertindak sebagai komunikator kepada masyarakat yang wajib memiliki IMB. Dalam dimensi pesan, dioperasionalkan ke dalam 4 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Kelengkapan pesan (butir nomor 6)
2. Kejelasan pesan (butir nomor 7)
3. Keakuratan pesan (butir nomor 8)
4. Kemasan pesan (butir nomor 9)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi pesan menunjukkan bahwa butir nomor 4 (kemasan pesan) memiliki skor tertinggi yaitu 1077, disusul butir nomor 2 (kejelasan pesan) dengan skor 1075, kemudian butir nomor 1 (kelengkapan pesan) dengan skor 1067, dan butir nomor 3 (keakuratan pesan) memiliki skor terendah dengan skor 1062. Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi pesan. Atas dasar hasil perhitungan skor total untuk indikator dimensi pesan adalah 4281 berada pada interval antara 3658.4 dan 4519.2. Skor tersebut masuk dalam "kategori baik."

## Tanggapan Responden terhadap Dimensi Media

Dimensi ketiga yaitu media; media adalah segala alat komunikasi yang dipergunakan dalam proses pelayanan pada Dinas Tata Kota Palembang. Media tersebut meliputi penggunaan radio, penggunaan media koran/harian, penggunaan baliho, penggunaan televisi, penggunaan brosur, dan penggunaan internet (website). Dalam dimensi media, dioperasionalkan ke dalam 7 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Ketepatan penggunaan media (butir nomor 10)
2. Penggunaan radio (butir nomor 11)
3. Penggunaan media koran/harian (butir nomor 12)
4. Penggunaan baliho (butir nomor 13)
5. Penggunaan televisi (butir nomor 14)
6. Penggunaan brosur (butir nomor 15)
7. Penggunaan internet (*website*) (butir nomor 16)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi media menunjukkan

bahwa butir nomor 5 (penggunaan televisi) memiliki skor tertinggi yaitu 1117, disusul butir nomor 4 (penggunaan baliho) dengan skor 1096, kemudian butir nomor 1 (ketepatan penggunaan media) dengan skor 1060, butir nomor 6 (penggunaan brosur) dengan skor 1028, butir nomor 3 (penggunaan media koran) dengan skor 1020, butir nomor 7 (penggunaan internet) dengan skor 1017, dan butir nomor 2 (penggunaan radio) memiliki skor terendah dengan skor 976. Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, atas dasar hasil perhitungan skor total untuk indikator dimensi media adalah 7314 berada pada interval antara 6402.2 dan 7908.6. Skor tersebut masuk dalam “**kategori baik.**”

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi Komunikasikan**

Dimensi keempat yaitu komunikasikan; komunikasikan adalah masyarakat penerima pesan/informasi dari komunikator (aparatur) berkaitan dengan pelayanan IMB. Komunikasikan adalah salah satu aktor dalam proses komunikasi. Karena itu unsur komunikasikan tidak dapat diabaikan, sebab berhasil tidaknya proses komunikasi dan pelayanan IMB sangat ditentukan oleh komunikasikan/masyarakat penerima pesan dan layanan. Seringkali kegagalan dalam proses komunikasi dan pelayanan karena komunikasikan melakukan boikot atau penentangan.

Dalam dimensi komunikasikan, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Pemahaman (butir nomor 17)
2. Persepsi (butir nomor 18)
3. Sikap (butir nomor 19)
4. Keinginan (butir nomor 20)
5. Usaha (butir nomor 21)
6. Pekerjaan/profesi (butir nomor 21)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi komunikasikan menunjukkan bahwa butir nomor 5 (usaha) memiliki skor tertinggi yaitu 1108, disusul butir nomor 4 (keinginan) dengan skor 1088, kemudian butir nomor 3 (sikap) dengan skor 1071, butir nomor 2 (persepsi) dengan skor 1046, butir nomor 1 (pemahaman) dengan skor 1025, dan butir nomor 6 (pekerjaan/profesi) memiliki skor terendah dengan skor 1021.

Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi komunikan. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi komunikan adalah 6359 berada pada interval antara 5487.6 dan 6778.8. Skor tersebut masuk dalam “**kategori baik.**”

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi Efek**

Dimensi kelima yaitu efek; efek adalah perbedaan antara apa yang dipikirkan, dirasakan, dan dilakukan oleh peneriman pesan (masyarakat yang mengurus IMB) sebelum dan sesudah menerima pesan/informasi tentang IMB.

Dalam dimensi efek, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Kesadaran (butir nomor 23)
2. Respon (butir nomor 24)
3. Dukungan masyarakat (butir nomor 25)
4. Sikap positif masyarakat (butir nomor 26)
5. Upaya (butir nomor 27)
6. Menggunakan pihak ketiga (butir nomor 28)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi efek menunjukkan bahwa butir nomor 1 (kesadaran) memiliki skor tertinggi yaitu 1086, disusul butir nomor 2 (respon) dengan skor 1085, kemudian butir nomor 5 (upaya) dengan skor 1067, butir nomor 4 (sikap positif masyarakat) dengan skor 1055, butir nomor 3 (dukungan masyarakat) dengan skor 1035, dan butir nomor 6 (menggunakan pihak ketiga) memiliki skor terendah dengan skor 1021. Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi efek. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi efek adalah 5314 berada pada interval antara 5487.6 dan 6778.8. Skor tersebut masuk dalam “**kategori sedang.**”

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi-dimensi pada Variabel Kualitas Pelayanan**

Dalam variabel kualitas pelayanan tersebut dioperasionalkan ke dalam 25 butir pernyataan, yang terdiri dari 6 butir pernyataan untuk dimensi *tangibel* (berwujud), 4 butir pernyataan untuk dimensi *reliability* (kehandalan), 6 butir pernyataan untuk dimensi *responsiviness* (respon/

ketanggapan), 4 butir pernyataan untuk dimensi *assurance* (jaminan), dan 5 butir pernyataan untuk dimensi *empathy* (empati). Tanggapan responden terhadap masing-masing dimensi diuraikan secara rinci dalam penjelasan berikut ini.

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi *Tangibel***

*Tangibel* adalah penampilan fisik dari fasilitas, peralatan, aparatur, dan sarana komunikasi pada Dinas Tata Kota Palembang yang digunakan/dimanfaatkan dalam proses pelayanan IMB kepada para pemohon IMB yang ada di Kota Palembang.

Dalam dimensi *tangibel*, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Penampilan (butir nomor 1)
2. Kenyamanan (butir nomor 2)
3. Kemudahan (butir nomor 3)
4. Kedisiplinan (butir nomor 4)
5. Kemudahan akses (butir nomor 5)
6. Penggunaan alat bantu komputer (butir nomor 6)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi *tangibel* menunjukkan bahwa butir nomor 6 (penggunaan alat bantu komputer) memiliki skor tertinggi yaitu 1144, disusul butir nomor 1 (penampilan) dengan skor 1130, kemudian butir nomor 2 (kenyamanan) dengan skor 1130, butir nomor 4 (kedisiplinan) dengan skor 1104, butir nomor 5 (kemudahan akses) dengan skor 1060, dan butir nomor 3 (kemudahan) memiliki skor terendah dengan skor 1048.

Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi *tangibel*. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *tangibel* adalah 6569 berada pada interval antara 5487.6 dan 6778.8. Skor tersebut masuk dalam "**kategori baik.**"

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi *Reliability***

*Reliability* merupakan kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan secara cermat, sesuai standar, kemampuan dan keahlian penggunaan alat bantu dalam pelayanan IMB yang dilakukan.

Dalam dimensi *reliability*, dioperasionalkan ke dalam 4 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Kecermatan (butir nomor 7)
2. Standar pelayanan (butir nomor 8)
3. Kemampuan menggunakan alat bantu (butir nomor 9)
4. Keahlian menggunakan alat bantu (butir nomor 10)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi *reliability* menunjukkan bahwa butir nomor 4 (keahlian menggunakan alat bantu) memiliki skor tertinggi yaitu 1110, disusul butir nomor 1 (kecermatan) dengan skor 1102, kemudian butir nomor 3 (kemampuan menggunakan alat bantu) dengan skor 1090, dan butir nomor 2 (standar pelayanan) memiliki skor terendah dengan skor 1069.

Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi *reliability*. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *reliability* adalah 4371 berada pada interval antara 3658.4 dan 4519.2. Skor tersebut masuk dalam "**kategori baik.**"

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi *Responsiviness***

*Responsiviness* merupakan kesediaan dan kesadaran untuk merespon setiap pemohon layanan dengan cepat, tepat, cermat, dan merespon setiap keluhan yang disampaikan oleh pemohon IMB.

Dalam dimensi *responsiviness*, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Merespon setiap pemohon (butir nomor 11)
2. Cepat (butir nomor 12)
3. Tepat (butir nomor 13)
4. Cermat (butir nomor 14)
5. Ketepatan waktu (butir nomor 15)
6. Merespon setiap keluhan (butir nomor 16)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi *responsiviness* menunjukkan bahwa butir nomor 1 (merespon setiap pemohon) memiliki skor tertinggi yaitu 1095, disusul butir nomor 3 (tepat) dengan skor 1078, kemudian butir nomor 2 (cepat) dengan skor 1073, butir nomor 4 (cermat) dengan skor 1070, butir nomor 6 (merespon setiap keluhan) dengan skor 1040, dan butir nomor 5 (ketepatan waktu) memiliki skor terendah dengan skor 1038.

Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi *responsiviness*. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *responsiviness* adalah 5324 berada pada interval antara 4196.4 dan 5487.6. Skor tersebut masuk dalam “**kategori sedang.**”

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi Assurance**

*Assurance* merupakan kemampuan aparatur dalam memberikan jaminan, jaminan dari segi ketepatan waktu, biaya, legalitas, serta kepastian besarnya biaya dalam proses pelayanan IMB.

Dalam dimensi *assurance*, dioperasionalkan ke dalam 6 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Jaminan tepat waktu (butir nomor 17)
2. Jaminan biaya (butir nomor 18)
3. Jaminan legalitas (butir nomor 19)
4. Kepastian biaya (butir nomor 20)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi *assurance* menunjukkan bahwa butir nomor 3 (jaminan legalitas) memiliki skor tertinggi yaitu 1180, disusul butir nomor 4 (kepastian biaya) dengan skor 1045, kemudian butir nomor 1 (jaminan tepat waktu) dengan skor 1027, dan butir nomor 2 (jaminan biaya) memiliki skor terendah dengan skor 1021.

Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi *assurance*. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *assurance* adalah 4273 berada pada interval antara 3658.4 dan 4519.2. Skor tersebut masuk dalam “**kategori baik.**”

### **Tanggapan Responden terhadap Dimensi Empathy**

*Empathy* yaitu perhatian yang diberikan kepada pemohon layanan IMB. Kesiediaan mendahulukan kepentingan pemohon IMB, sikap ramah, sopan, santu, tidak diskriminatif, dan menghargai setiap pemohon IMB.

Dalam dimensi *empathy*, dioperasionalkan ke dalam 5 butir pernyataan yang merupakan gabungan dari indikator pembentuknya, yaitu:

1. Mendahulukan kepentingan pemohon IMB (butir nomor 21)
2. Sikap ramah (butir nomor 22)

3. Sikap sopan santun (butir nomor 23)
4. Tidak diskriminatif (membeda-bedakan) (butir nomor 24)
5. Menghargai setiap pemohon IMB (butir nomor 25)

Jawaban dari 269 responden atas angket terhadap masing-masing tanggapan responden mengenai dimensi *empathy* menunjukkan bahwa butir nomor 3 (sikap sopan santun) memiliki skor tertinggi yaitu 1138, disusul butir nomor 2 (sikap ramah) dengan skor 1131, kemudian butir nomor 5 (menghargai setiap pemohon IMB) dengan skor 1114, lalu butir nomor 1 (mendahulukan kepentingan pemohon) dengan skor 1080, butir nomor 4 (tidak diskriminatif) memiliki skor terendah yaitu 947.

Kemudian, berdasarkan kumulatif skor di atas, ditentukan kategori skor pada dimensi *empathy*. Atas dasar hasil perhitungan, skor total untuk indikator dimensi *empathy* adalah 5410 berada pada interval antara 4573 dan 5649. Skor tersebut masuk dalam "**kategori baik.**"

## Transformasi Data

Oleh karena data pengamatan yang diperoleh memiliki skala pengukuran ordinal, maka agar dapat menggunakan analisis jalur dilakukan proses transformasi data dari skala pengukuran ordinal ke skala pengukuran interval melalui suatu metode yang dikenal sebagai *method of successive interval*. Sebelumnya semua data yang diperoleh dalam skala ordinal diubah ke dalam skala interval dengan menggunakan *Method of Successive Interval*. Langkah-langkah untuk melakukan transformasi data adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan hasil jawaban responden, untuk setiap pernyataan, hitung frekuensi setiap pilihan jawaban.
2. Berdasarkan frekuensi yang diperoleh untuk setiap pernyataan, hitung proporsi kumulatif untuk setiap pilihan jawaban.
3. Berdasarkan proporsi tersebut, untuk setiap pernyataan, hitung proporsi kumulatif untuk setiap pilihan jawaban.
4. Untuk setiap pernyataan, tentukan nilai batas untuk Z untuk setiap pilihan jawaban.
5. Hitung nilai numerik penskalaan (skala value) untuk setiap pilihan jawaban melalui persamaan berikut:

$$\text{Scale Value} = \frac{\text{Density at Lower limit} - \text{Density at Uper Limit}}{\text{Area Under Upper Limit} - \text{Area Under Lower Limit}}$$

Dimana:

- *Density at Lower limit* = Kepadatan batas bawah
- *Density at Upper Limit* = Kepadatan batas atas
- *Area Under Upper Limit* = Daerah dibawah batas atas
- *Area Under Lower Limit* = Daerah dibawah batas bawah

6. Hitung skor (nilai hasil transformasi) untuk setiap pilihan jawaban dengan persamaan berikut:  $Score = Scale Value + Scale Value_{Minimum} + 1$

**Tabel 6.9.**  
**MSI (Method of Success Interval) Pertanyaan 1 pada Variabel**  
**Bebas Komunikasi**

| Col   | Category | Freq | Prop  | Cum   | Density | Z      | Scale |
|-------|----------|------|-------|-------|---------|--------|-------|
| 1.000 | 1        | 1    | 0.004 | 0.004 | 0.011   | -2.679 | 1.000 |
|       | 2        | 9    | 0.033 | 0.037 | 0.081   | -1.788 | 1.889 |
|       | 3        | 30   | 0.111 | 0.148 | 0.231   | -1.047 | 2.632 |
|       | 4        | 169  | 0.624 | 0.771 | 0.303   | 0.743  | 3.871 |
|       | 5        | 62   | 0.229 | 1.000 | 0.000   |        | 5.310 |

Melalui cara yang sama dapat dilakukan transformasi untuk keseluruhan item, pertanyaan dilakukan proses transformasi. *Output* proses transformasi selengkapnya untuk keseluruhan item dapat dilihat pada lampiran, sedangkan hasil transformasi dapat dilihat pada lampiran.

### **Korelasi antara Variabel Komunikasi dengan Kualitas Pelayanan**

Hasil pengukuran korelasi antara dimensi-dimensi pada variabel Komunikasi dengan kualitas pelayanan terdapat pada Tabel 6.10 di bawah ini.

**Tabel 6.10**  
**Matriks Korelasi pada Dimensi-dimensi Komunikasi dengan Kualitas Pelayanan**

| No. | Dimensi Komunikasi | Nilai Korelasi | Keterangan  |
|-----|--------------------|----------------|-------------|
| 1   | Komunikator        | 0.683          | Erat        |
| 2   | Pesan              | 0.709          | Erat        |
| 3   | Media              | 0.696          | Erat        |
| 4   | Komunikan          | 0.558          | Cukup erat  |
| 5   | Efek               | 0.370          | Kurang erat |

Sumber: Diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel X dan variabel Y

Dari hasil perhitungan dengan menggunakan SPSS 17, didapat koefisien korelasi variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan, sebagai berikut:

- a. Koefisien korelasi antara dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan  $r = 0,683$ , ini berarti terdapat hubungan yang erat antara dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara 0,60–0,80, dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi komunikator diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan tinggi (meningkat).
- b. Korelasi antara dimensi pesan dengan kualitas pelayanan  $r = 0,709$ , ini berarti terdapat hubungan yang erat antara dimensi pesan dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi pesan dengan kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara 0,60–0,80, dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi pesan diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan tinggi (meningkat).
- c. Korelasi antara dimensi media dengan kualitas pelayanan  $r = 0,696$ , ini berarti terdapat hubungan yang erat antara dimensi media dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi media dengan kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara 0,60–0,80, dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi media diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan tinggi (meningkat).

- d. Korelasi antara dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan  $r = 0,558$ , ini berarti terdapat hubungan yang cukup erat antara dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan adalah cukup erat karena berkisar antara  $0,60-0,80$ , dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi komunikasi diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan tinggi (meningkat).
- e. Korelasi antara dimensi efek dengan kualitas pelayanan  $r = 0,370$ , ini berarti terdapat hubungan yang kurang erat antara dimensi efek dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi efek dengan kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara  $0,20-0,40$ , dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi efek diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan tinggi (meningkat).

### **Pengaruh Variabel Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan**

Perhitungan analisis dengan menggunakan deskriptif statistika hanya sebatas memberikan gambaran secara umum, belum sampai dengan mengetahui tingkat pengaruh masing-masing variabel. Oleh karena itu, walaupun hasil analisis deskriptif jawaban responden berdasarkan skor telah memberikan indikasi bahwa variabel Komunikasi serta variabel kualitas pelayanan sudah berjalan dengan baik, tetapi masih perlu diuji dahulu pengaruh antara Komunikasi terhadap kualitas pelayanan. Berdasarkan hasil pengujian tersebut baru dapat ditarik suatu kesimpulan yang valid. Untuk pengujian hipotesis yang diajukan dilakukan dengan menggunakan analisis jalur (*path analysis*).

Berdasarkan matrik korelasi pada Tabel 6.11, kemudian dihitung *matriks inversnya*. Hasil pengolahan *software* diperoleh matriks *invers* sebagaimana disajikan pada tabel di bawah ini.

**Tabel 6.11.**  
**Invers Matriks Korelasi Antar Dimensi Variabel Komunikasi**

| Dimensi     | Komunikator | Pesan  | Media  | Komunikan | Efek   |
|-------------|-------------|--------|--------|-----------|--------|
| Komunikator | 2.755       | -1.557 | -0.132 | 0.115     | 0.075  |
| Pesan       | -1.557      | 3.369  | -0.902 | -0.359    | 0.118  |
| Media       | -0.132      | -0.902 | 2.421  | -0.311    | 0.231  |
| Komunikan   | 0.115       | -0.359 | -0.311 | 2.174     | -1.063 |
| Efek        | 0.075       | 0.118  | 0.231  | -1.063    | 1.688  |

Sumber: Diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel X

Selanjutnya, berdasarkan pada hasil perhitungan matriks korelasi dan matriks korelasi *invers* dapat dihitung koefisien jalur, pengaruh secara langsung secara keseluruhan dari Komunikasi terhadap kualitas pelayanan serta koefisien jalur variabel lainnya di luar variabel tersebut.

**Tabel 6.12.**  
**Besarnya Koefisien Jalur Variabel Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi     | Pyxi  | Pengaruh Langsung (%) | Pengaruh Tidak Langsung (%) | Total Pengaruh (%) |
|-------------|-------|-----------------------|-----------------------------|--------------------|
| Komunikator | 0.270 | 7.290                 | 3.920                       | 18.442             |
| Pesan       | 0.188 | 3.534                 | 4.019                       | 13.334             |
| Media       | 0.302 | 9.120                 | 2.117                       | 21.045             |
| Komunikan   | 0.149 | 2.220                 | 1.047                       | 8.318              |
| Efek        | 0.113 | 1.276                 | 0.600                       | 4.175              |
| Persentase  |       |                       |                             | 65.314             |

Sumber: diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel X dan Y

Hasil analisis jalur ini menggambarkan bagaimana hubungan antara variabel Komunikasi secara langsung maupun tidak langsung terhadap kualitas pelayanan. Penjelasan satu persatu pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung pada variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan dapat diuraikan dan dijelaskan sebagai berikut:

## Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Komunikator terhadap Kualitas Pelayanan

Dari hasil analisis diperoleh persentase pengaruh langsung dimensi komunikator terhadap kualitas pelayanan sebagai berikut:

**Tabel 6.13.**  
**Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Komunikator terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi | Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung       |        | %       |
|---------|--|--------|---------|
| $(X_1)$ | Pengaruh langsung ke Y                     | 0.0729 | 7.2900  |
|         | Pengaruh tidak langsung melalui $X_2$ ke Y | 0.0392 | 3.9207  |
|         | Pengaruh tidak langsung melalui $X_3$ ke Y | 0.0505 | 5.0468  |
|         | Pengaruh tidak langsung melalui $X_4$ ke Y | 0.0158 | 1.5838  |
|         | Pengaruh tidak langsung melalui $X_5$ ke Y | 0.0060 | 0.6008  |
|         | Jumlah                                     | 0.1844 | 18.4421 |

Sumber: Diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel X dan Y

Dari tabel di atas dapat diketahui pengaruh tidak langsung dimensi komunikator ( $X_1$ ) melalui pesan ( $X_2$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 3.9207%, pengaruh tidak langsung melalui media ( $X_3$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 5.0468%, pengaruh tidak langsung melalui komunikasi ( $X_4$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 1.5838%, pengaruh tidak langsung melalui efek ( $X_5$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 0.6008%. Total pengaruh adalah sebesar 18.442%.

## Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Pesan terhadap Kualitas Pelayanan

Dari hasil analisis diperoleh nilai persentase pengaruh langsung dan tidak langsung dimensi pesan ( $X_2$ ) terhadap kualitas pelayanan (Y) sebagai berikut:

**Tabel 6.14.**  
**Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Pesan Terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi           | Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung                |        | %       |
|-------------------|---|--------|---------|
| (X <sub>2</sub> ) | Pengaruh langsung ke Y                              | 0.0353 | 3.5344  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>3</sub> ke Y | 0.0402 | 4.0195  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>4</sub> ke Y | 0.0135 | 1.3506  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>5</sub> ke Y | 0.0051 | 0.5092  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>1</sub> ke Y | 0.0392 | 3.9207  |
|                   | Jumlah  | 0.1333 | 13.3345 |

Sumber: Diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel X dan Y

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa pengaruh tidak langsung dimensi pesan (X<sub>2</sub>) melalui media (X<sub>3</sub>) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 4.0195%, pengaruh tidak langsung melalui komunikan (X<sub>4</sub>) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 1.3506%, pengaruh tidak langsung melalui efek (X<sub>5</sub>) ke kualitas pelayanan (Y) 0.5092%, pengaruh tidak langsung melalui komunikator (X<sub>1</sub>) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 3.9207%, sehingga total pengaruh adalah sebesar 13.3345%.

### **Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Media terhadap Kualitas Pelayanan**

Dari hasil analisis diperoleh nilai persentase pengaruh langsung dan tidak langsung dimensi media (X<sub>3</sub>) terhadap kualitas pelayanan (Y) sebagai berikut:

**Tabel 6.15.**  
**Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Media terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi           | Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung                |        | %       |
|-------------------|---|--------|---------|
| (X <sub>3</sub> ) | Pengaruh langsung ke Y                              | 0.0912 | 9.1204  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>4</sub> ke Y | 0.0212 | 2.1170  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>5</sub> ke Y | 0.0074 | 0.7414  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>1</sub> ke Y | 0.0505 | 5.0468  |
|                   | Pengaruh tidak langsung melalui X <sub>2</sub> ke Y | 0.0402 | 4.0195  |
|                   | Jumlah  | 0.2105 | 21.0451 |

Sumber: Diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel X dan Y

Berdasarkan nilai koefisien jalur, dari tabel 6.15. di atas dapat diketahui bahwa pengaruh tidak langsung dimensi media ( $X_3$ ) ke kualitas pelayanan (Y) melalui komunikan ( $X_4$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 2.1170%, pengaruh tidak langsung melalui efek ( $X_5$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 0.7414%, pengaruh tidak langsung melalui komunikator ( $X_1$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 5.0468%, pengaruh tidak langsung melalui pesan ( $X_2$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 4.0195%, sehingga total pengaruh adalah sebesar 21.0451%.

### **Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Komunikan terhadap Kualitas Pelayanan**

Dari hasil analisis diperoleh nilai persentase pengaruh langsung dan tidak langsung dimensi komunikan ( $X_4$ ) terhadap kualitas pelayanan (Y) sebagai berikut:

**Tabel 6.16.**  
**Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Komunikan terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi             | Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung       |        | %      |
|---------------------|--|--------|--------|
| Komunikan ( $X_4$ ) | Pengaruh langsung ke Y                     | 0.0222 | 2.2201 |
|                     | Pengaruh tidak langsung melalui $X_5$ ke Y | 0.0105 | 1.0471 |
|                     | Pengaruh tidak langsung melalui $X_1$ ke Y | 0.0158 | 1.5838 |
|                     | Pengaruh tidak langsung melalui $X_2$ ke Y | 0.0135 | 1.3506 |
|                     | Pengaruh tidak langsung melalui $X_3$ ke Y | 0.0212 | 2.1170 |
|                     | Jumlah                                     | 0.0832 | 8.3186 |

Sumber: Diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel X dan Y

Berdasarkan nilai koefisien jalur, dari tabel 6.16. di atas dapat diketahui bahwa pengaruh tidak langsung dimensi komunikan ( $X_4$ ) melalui efek ( $X_5$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 1.0471%, pengaruh tidak langsung melalui komunikator ( $X_1$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 1.5838%, pengaruh tidak langsung melalui pesan ( $X_2$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 1.3506%, pengaruh tidak langsung melalui media ( $X_3$ ) ke kualitas pelayanan (Y) sebesar 2.1170%, sehingga total pengaruh adalah sebesar 8.3186%.

## Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Efek terhadap Kualitas Pelayanan

Dari hasil analisis diperoleh nilai persentase pengaruh langsung dan tidak langsung dimensi efek ( $X_5$ ) terhadap kualitas pelayanan ( $Y$ ) sebagai berikut:

**Tabel 6.17.**  
**Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Dimensi Efek terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi        | Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung         |        | %      |
|----------------|--|--------|--------|
| Efek ( $X_5$ ) | Pengaruh langsung ke $Y$                     | 0.0128 | 1.2769 |
|                | Pengaruh tidak langsung melalui $X_1$ ke $Y$ | 0.0060 | 0.6008 |
|                | Pengaruh tidak langsung melalui $X_2$ ke $Y$ | 0.0051 | 0.5092 |
|                | Pengaruh tidak langsung melalui $X_3$ ke $Y$ | 0.0074 | 0.7414 |
|                | Pengaruh tidak langsung melalui $X_4$ ke $Y$ | 0.0105 | 1.0471 |
|                | Jumlah                                       | 0.0418 | 4.1754 |

Sumber: Diolah dari jawaban responden atas angket untuk variabel  $X$  dan  $Y$

Berdasarkan nilai koefisien jalur dari dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa pengaruh tidak langsung dimensi efek ( $X_5$ ) melalui komunikator ( $X_1$ ) ke kualitas pelayanan ( $Y$ ) sebesar 0.6008%, pengaruh tidak langsung melalui pesan ( $X_2$ ) ke kualitas pelayanan ( $Y$ ) sebesar 0.5092%, pengaruh tidak langsung melalui median ( $X_3$ ) ke kualitas pelayanan ( $Y$ ) sebesar 0.7414%, pengaruh tidak langsung melalui komunikan ( $X_4$ ) ke kualitas pelayanan ( $Y$ ) sebesar 1.0471%, sehingga total pengaruh adalah sebesar 4.1754%.

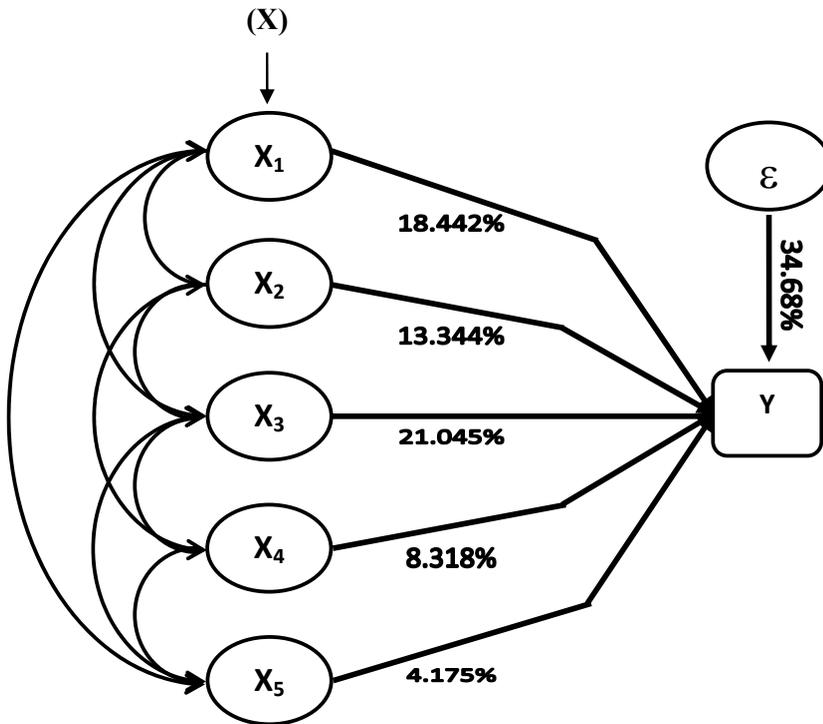
## Pengaruh Secara Bersama-sama Variabel Komunikasi ( $X$ ) terhadap Kualitas Pelayanan ( $Y$ )

Pengaruh secara keseluruhan dari variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan adalah 65.32%. Nilai tersebut tidak lain merupakan nilai koefisien determinan. Pengaruh kualitas pelayanan yang disebabkan faktor lain sebesar 34.68%.

Persamaan koefisien jalur yang menyatakan hubungan antara variabel Komunikasi mempengaruhi kualitas pelayanan yang terbentuk dinyatakan sebagai berikut:

$$\text{Kualitas Pelayanan (Y)} = 0,270 X_1 + 0,188 X_2 + 0,302 X_3 + 0,149 X_4 + 0,113 X_5$$

Dari model persamaan koefisien jalur tersebut, maka dapat dijelaskan bahwa koefisien jalur untuk variabel Komunikasi adalah positif, hal ini berarti bahwa setiap peningkatan Komunikasi maka kualitas pelayanan akan mengalami peningkatan. Struktur jalur pengaruh variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan dapat dilihat pada Gambar 6.2. di bawah ini.



Total Pengaruh Variabel X terhadap Y =65.32%

Gambar 6.2. Struktur Pengaruh Dimensi X<sub>1</sub>, X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub>, X<sub>4</sub> dan X<sub>5</sub> terhadap Variabel Y

Keterangan:

X : Variabel Komunikasi

X<sub>1</sub> : Dimensi Komunikator

X<sub>2</sub> : Dimensi Pesan

X<sub>3</sub> : Dimensi Media

$X_4$  : Dimensi Komunikan

$X_5$  : Dimensi Efek

$\varepsilon$  : Faktor lain di luar dimensi  $X_1, X_2, X_3, X_4$ , dan  $X_5$  yang berpengaruh terhadap Variabel Y

Y : Variabel Kualitas Pelayanan

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan bahwa pengaruh dari dimensi komunikator ( $X_1$ ) sebesar 18.442%, pesan ( $X_2$ ) sebesar 13.334%, media ( $X_3$ ) sebesar 21.045%, komunikan ( $X_4$ ) sebesar 8.318%, dan efek ( $X_5$ ) sebesar 4.175%. Faktor yang memberikan pengaruh paling besar adalah media ( $X_3$ ) dan yang paling rendah/kecil adalah efek ( $X_5$ ).

Nilai determinan (persentase total pengaruh) dari variabel pengaruh Komunikasi (X) terhadap variabel kualitas pelayanan (Y) adalah sebesar 65.32%, sedangkan faktor lain di luar dimensi-dimensi Komunikasi yang turut berpengaruh terhadap kualitas pelayanan sebesar 34.68%.

## Hasil Pengujian Hipotesis Dimensi-dimensi Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan

Pengujian hipotesis dilakukan untuk mengetahui besar pengaruh variabel komunikasi pemerintah yang terdiri dari dimensi komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek serta variabel terikat kualitas pelayanan.

Dalam metode analisis jalur, untuk mencari hubungan kausal atau pengaruh variabel-variabel penelitian, terlebih dahulu dihitung matriks korelasi dari variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan

**Tabel 6.18.**  
**Matriks Korelasi Antar Variabel Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi     | Korelasi | Keterangan  |
|-------------|----------|-------------|
| Komunikator | 0.683    | Erat        |
| Pesan       | 0.709    | Erat        |
| Media       | 0.696    | Erat        |
| Komunikan   | 0.558    | Cukup erat  |
| Efek        | 0.370    | Kurang erat |

Sumber: Hasil Pengolahan Data 2010

Dari hasil perhitungan dengan menggunakan SPSS 17, didapat koefisien korelasi variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan, sebagai berikut:

- Koefisien korelasi antara dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan  $r = 0,683$ , ini berarti terdapat hubungan yang erat antara dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara  $0,60-0,80$ , dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi komunikator diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan semakin baik.
- Korelasi antara dimensi pesan dengan kualitas pelayanan  $r = 0,709$ , ini berarti terdapat hubungan yang erat antara dimensi pesan dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi pesan dengan kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara  $0,60-0,80$ , dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi pesan diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan semakin baik.
- Korelasi antara dimensi media dengan kualitas pelayanan  $r = 0,696$ , ini berarti terdapat hubungan yang erat antara dimensi media dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi media dengan kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara  $0,60-0,80$ , dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi media diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan semakin baik.
- Korelasi antara dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan  $r = 0,558$ , ini berarti terdapat hubungan yang cukup erat antara dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan adalah cukup erat karena berkisar antara  $0,60-0,80$ , dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi komunikasi diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan semakin baik.
- Korelasi antara dimensi efek dengan kualitas pelayanan  $r = 0,370$ , ini berarti terdapat hubungan yang kurang erat antara dimensi efek dengan kualitas pelayanan. Jika diinterpretasikan menurut tafsiran Guilford maka kuatnya korelasi dimensi efek dengan

kualitas pelayanan adalah erat karena berkisar antara 0,20–0,40, dan arahnya positif ini berarti apabila dimensi efek diterapkan secara lebih efektif (meningkat) maka kualitas pelayanan akan semakin baik. Berdasarkan matriks korelasi tersebut di atas, kemudian dihitung matriks inversnya. Dari pengolahan SPSS 17.00 didapatkan matriks invers seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini. Dengan menggunakan *software SPSS* diperoleh invers matriks korelasi variabel – variabel eksogen yaitu:

**Tabel 6.19.**  
**Invers Matriks Korelasi Antar Variabel Bebas Komunikasi**

| Dimensi     | Komunikator | Pesan  | Media  | Komunikan | Efek   |
|-------------|-------------|--------|--------|-----------|--------|
| Komunikator | 2.755       | -1.557 | -0.132 | 0.115     | 0.075  |
| Pesan       | -1.557      | 3.369  | -0.902 | -0.359    | 0.118  |
| Media       | -0.132      | -0.902 | 2.421  | -0.311    | 0.231  |
| Komunikan   | 0.115       | -0.359 | -0.311 | 2.174     | -1.063 |
| Efek        | 0.075       | 0.118  | 0.231  | -1.063    | 1.688  |

Sumber: Hasil Pengolahan Data 2010

Berdasarkan hasil perhitungan matriks korelasi dan matriks invers dapat diperoleh koefisien jalur, pengaruh secara keseluruhan dari  $X_{1,1}$  sampai  $X_{1,5}$  serta koefisien jalur variabel lainnya di luar  $X_{1,1}$  sampai  $X_{1,5}$  (koefisien residu).

Perhitungan koefisien jalur pengaruh komunikator terhadap kualitas pelayanan melalui rumus sebagai berikut:

$$\rho_{YX_i} = \sum_{j=1}^5 CR_{ij} \cdot r_{YX_j}$$

Maka koefisien jalur antara variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan secara lengkap diuraikan dalam tabel 6.20 berikut ini.

**Tabel 6.20**  
**Koefisien Jalur Variabel Komunikasi Terhadap Kualitas Pelayanan**

| Dimensi     | Notasi | Koefisien Jalur |
|-------------|--------|-----------------|
| Komunikator | Py.x1  | 0.270           |
| Pesan       | Py.x2  | 0.188           |

|               |       |       |
|---------------|-------|-------|
| Media         | Py.x3 | 0.302 |
| Komunikasikan | Py.x4 | 0.149 |
| Efek          | Py.x5 | 0.113 |

Dari tabel 6.20, maka komponen persamaan akhir hasil analisis jalur yang menyatakan hubungan antara variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan maka model persamaan analisis jalur yang terbentuk dinyatakan sebagai berikut:

$$\text{Kualitas pelayanan} = 0,270 \text{ Komunikator} + 0,188 \text{ Pesan} + 0,302 \text{ Media} + 0,149 \text{ Komunikasikan} + 0,113 \text{ Efek}$$

Dari hasil perhitungan tersebut maka dapat diinterpretasikan, sebagai berikut:

- Koefisien jalur dimensi komunikator ( $X_{1,1}$ ) sebesar = 0.270 menyatakan bahwa setiap penambahan dimensi komunikator akan menaikkan kualitas pelayanan sebesar 0.270.
- Koefisien jalur dimensi pesan ( $X_{1,2}$ ) sebesar = 0.188 menyatakan bahwa setiap penambahan dimensi pesan akan menaikkan kualitas pelayanan sebesar 0.188.
- Koefisien jalur dimensi media ( $X_{1,3}$ ) sebesar = 0.302 menyatakan bahwa setiap penambahan dimensi media akan menaikkan kualitas pelayanan sebesar 0.3028.
- Koefisien jalur dimensi komunikasikan ( $X_{1,4}$ ) sebesar = 0.149 menyatakan bahwa setiap penambahan dimensi komunikasikan akan menaikkan kualitas pelayanan sebesar 0.149.
- Koefisien jalur dimensi efek ( $X_{1,5}$ ) sebesar = 0.113 menyatakan bahwa setiap penambahan dimensi efek akan menaikkan kualitas pelayanan sebesar 0.113.

Perhitungan besarnya pengaruh komunikasi terhadap kualitas pelayanan ( $Y$ ) melalui rumus sebagai berikut:

$$R^2_{X_u}(x_1, x_2, x_3) = (P_{X_u x_1} \ P_{X_u x_2} \ .. \ P_{X_u x_5}) \begin{pmatrix} r_{X_u x_1} \\ r_{X_u x_2} \\ r_{X_u x_5} \end{pmatrix}$$

Koefisien jalur variabel lain di luar variabel bebas, ditentukan dengan rumus:

$$pY\varepsilon = \sqrt{1 - R^2_{YX}}$$

Adapun pengaruh secara bersama-sama variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 6.21.**

**Pengaruh Secara Bersama Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan**

| Variabel   | R2 (Koefisien Determinansi) | ε (Faktor lain) |
|--|-----------------------------|-----------------|
| Komunikasi terdiri dari dimensi komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek | 0.653                       | 0.346           |

Berdasarkan perhitungan di atas, dapat dilihat bahwa besarnya pengaruh secara simultan Komunikasi (komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek) terhadap kualitas pelayanan (Y) adalah sebesar 65,3%.

Pengaruh variable lain di luar variable penelitian Komunikasi bernilai:

$$pY\varepsilon = \sqrt{1 - R^2_{YX}}$$

$$pY\varepsilon = \sqrt{1 - 0,653}$$

$$= 0,3468$$

Hasil pengujian diatas kegiatan Komunikasi (X) yang terdiri dari dimensi (komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek) berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan (Y).

**Pengujian Keseluruhan (Simultan)**

Hipotesis penelitian tersebut dinyatakan dalam hipotesa statistik berikut ini:

$$H_0: \rho_{yx1} = \rho_{yx2} = \dots = \rho_{yx5} = 0$$

H<sub>1</sub>: sekurang-kurangnya ada sebuah  $\rho_{yxi} \neq 0, ; i = 1, 2, 3, 4, \text{ dan } 5$

Statistik uji yang digunakan adalah:

$$F = \frac{(n-k-1)R^2_{yx1x2\dots xk}}{k(1-R^2_{yx1x2\dots xk})}$$

Kriteria uji, tolak  $H_0$  jika  $F$  hitung  $> F_{\alpha}(k_1, n-k-1)$ , dengan  $F_{\alpha}(k_1, n-k-1)$  diperoleh dari tabel distribusi  $F$  dengan  $\alpha = 5\%$  dan derajat bebas  $db_1 = k$ , dan  $db_2 = n-k-1$

**Tabel 6.22.**  
**Pengujian Secara Simultan**

| F hitung | Df        | F table | Keterangan | Kesimpulan                |
|----------|-----------|---------|------------|---------------------------|
| 98,87    | db1 = 5   | 2.25    | Ho ditolak | Ada pengaruh (signifikan) |
|          | db2 = 263 |         |            |                           |

Dari hasil perhitungan diperoleh nilai  $F$  hitung sebesar 98.87. Karena nilai  $F$  hitung (98.87)  $> F$  tabel (2,25), maka  $H_0$  ditolak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Komunikasi (komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek) terhadap kualitas pelayanan ( $Y$ ) secara simultan memiliki pengaruh yang signifikan.

### Pengujian Parsial

Karena hasil pengujian secara keseluruhan memberikan hasil yang signifikan, maka untuk mengetahui variabel bebas mana yang secara individual berpengaruh nyata terhadap  $Y$  dapat dilanjutkan dengan pengujian secara individual.

Untuk menguji koefisien jalur secara individu, terlebih dahulu ditentukan rumusan hipotesisnya sebagai berikut:

$H_0 = P_{xixj} = 0$  Tidak terdapat pengaruh yang nyata Komunikasi (komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek) terhadap kualitas pelayanan ( $Y$ )

$H_1 = P_{xixj} \neq 0$  Terdapat pengaruh yang nyata Komunikasi (komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek) terhadap kualitas pelayanan ( $Y$ )

Statistik uji yang digunakan adalah:

$$t_i = \frac{P_{yxi}}{\sqrt{\frac{(1-R^2)CR_{ii}}{n-k-1}}} \quad i = 1, 2, 3$$

Kriteria uji:

Tolak  $H_0$  jika  $t$  hitung  $>$   $t$  tabel ( $t_{\alpha, n-k-1}$ ) atau jika  $-t$  hitung  $<$   $-t$  tabel  
Hasil perhitungan dapat kita lihat pada table berikut ini:

**Table 6.23.**  
**Pengujian Individual**

| Dimensi     | t hitung | t tabel | Kesimpulan |
|-------------|----------|---------|------------|
| Komunikator | 4.48     | 1,97    | Ho ditolak |
| Pesan       | 2.82     | 1,97    | Ho ditolak |
| Media       | 5.34     | 1,97    | Ho ditolak |
| Komunikan   | 2.78     | 1,97    | Ho ditolak |
| Efek        | 2.39     | 1,70    | Ho ditolak |

Sumber: Hasil Pengolahan Data 2010

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa nilai  $t$  hitung untuk dimensi komunikator diperoleh nilai  $t$  hitung sebesar 4.48. Karena  $t$  hitung (4.48)  $>$   $t$  tabel (1,97) maka  $H_0$  ditolak. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa dimensi komunikator secara parsial mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan.

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa nilai  $t$  hitung untuk dimensi pesan diperoleh nilai  $t$  hitung sebesar 2.82. Karena  $t$  hitung (2.82)  $>$   $t$  tabel (1,97) maka  $H_0$  ditolak. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa dimensi pesan secara parsial mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan.

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa nilai  $t$  hitung untuk dimensi media diperoleh nilai  $t$  hitung sebesar 5.34. Karena  $t$  hitung (5.34)  $>$   $t$  tabel (1,97) maka  $H_0$  ditolak. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa dimensi media secara parsial mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan.

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa nilai  $t$  hitung untuk dimensi komunikan diperoleh nilai  $t$  hitung sebesar 2.78. Karena  $t$  hitung (2.78)  $>$   $t$  tabel (1,97) maka  $H_0$  ditolak. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa dimensi komunikan secara parsial mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan.

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa nilai  $t$  hitung untuk dimensi efek diperoleh nilai  $t$  hitung sebesar 2.39. Karena  $t$  hitung (2.39)  $>$   $t$  tabel (1,97) maka  $H_0$  ditolak. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa dimensi efek secara parsial mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan.

## E. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Berdasarkan hasil penelitian dan uji statistik dari variabel Komunikasi beserta dimensi-dimensinya, yaitu komunikator ( $X_1$ ), pesan ( $X_2$ ), media ( $X_3$ ), komunikan ( $X_4$ ), dan efek ( $X_5$ ) menunjukkan pengaruh positif dan signifikan baik secara parsial maupun secara simultan (bersama-sama) terhadap peningkatan kualitas pelayanan. Dari hasil ini dapat disimpulkan bahwa hipotesis yang diajukan telah terbukti dan dapat diterima secara ilmiah. Hal ini memberikan indikasi bahwa setiap peningkatan yang dilakukan pada dimensi-dimensi Komunikasi akan berpengaruh secara signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan.

Sejalan dengan hasil penelitian di atas, Santoso S. Hamijoyo (2005:139) mengatakan bahwa perubahan-perubahan paradigma pembangunan seperti terlihat dalam sejarah perjalanannya di berbagai belahan dunia, memperlihatkan adanya kaitan fungsional dengan komunikasi, baik dalam fungsinya sebagai media sosialisasi maupun proses pembentukan sikap dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat.

Hadari Nawawi (1997:46) juga mengemukakan bahwa komunikasi dalam suatu organisasi menempati peranan yang sangat penting, karena di lingkungan tersebut setiap individu harus menjalin kerjasama dengan individu lain. Untuk mencapai tujuan organisasi seorang individu tidak mungkin bekerja sendiri. Individu hanya berarti dan berperan di dalam dan dengan kelompoknya. Tidak satupun tugas pokok organisasi yang harus dilaksanakan bersama dapat terwujud tanpa komunikasi.

Secara lebih spesifik, hasil penelitian di atas juga memperkuat pendapat Brian Head yang menyatakan bahwa Komunikasi berpengaruh terhadap kualitas pelayanan atau pelayanan yang baik. Menurut Head (2007:50) bahwa:

*“Government communications and marketing should be values-based in the sense of paying attention to core public-interest values such as fairness, equity and good service. Such a values-based approach would provide a sound foundation for welcoming marketing into the mainstream of public sector activity.”*

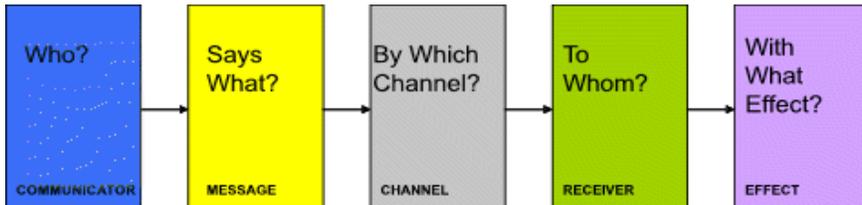
Namun demikian, agar tujuan komunikasi dapat terwujud dan berproses sebagaimana yang dikehendaki, maka dalam proses komunikasi tersebut haruslah memenuhi berbagai dimensi dalam komunikasi. Menurut Lasswell sebagaimana dikutip oleh Mulyana (2009:147), bahwa komunikasi pada dasarnya merupakan suatu proses yang menjelaskan siapa? mengatakan apa? dengan saluran apa? kepada siapa? dengan akibat atau hasil apa? (*who? says what? in which channel? to whom? with what effect?*). Kelima pertanyaan tersebut adalah merupakan dimensi-dimensi dalam komunikasi.

Analisis terhadap lima pertanyaan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: Pertama; *Who?* yaitu sumber/komunikator adalah pelaku utama atau pihak yang mempunyai kebutuhan untuk berkomunikasi atau yang memulai suatu komunikasi, bisa seorang individu, kelompok, organisasi pemerintah daerah, maupun suatu negara sebagai komunikator. Kedua; *Says What?*, yaitu apa yang akan disampaikan atau dikomunikasikan kepada penerima (komunikan), dari sumber (komunikator) atau isi informasi inilah yang disebut dengan pesan. *Says what* adalah merupakan seperangkat *symbol verbal/non verbal* yang mewakili perasaan, nilai, gagasan/maksud dari sumber tadi. Ada 3 komponen pesan yaitu (1) makna, (2) simbol untuk menyampaikan makna, dan (3) bentuk/organisasi pesan.

Ketiga; *In Which Channel?* (saluran/media), yaitu wahana/alat untuk menyampaikan pesan dari komunikator (sumber) kepada komunikan (penerima) baik secara langsung (tatap muka), maupun tidak langsung (melalui media cetak/elektronik dll). Keempat; *To Whom?* (untuk siapa/penerima). Orang/kelompok/organisasi/suatu negara yang menerima pesan dari sumber, disebut tujuan (*destination*) atau pendengar (*listener*) atau khalayak (*audience*)/komunikan/penafsir/penyandi balik (*decoder*), dan Kelima; *With What Effect?* (dampak/efek). Dampak/efek yang terjadi pada komunikan (penerima) setelah menerima pesan dari sumber, seperti perubahan sikap, bertambahnya pengetahuan, dll.

Berdasarkan uraian di atas bahwa tujuan komunikasi dapat dicapai apabila memiliki lima dimensi. Kelima dimensi tersebut adalah: komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek. Kelima dimensi tersebut saling berhubungan dan saling mempengaruhi satu sama lain membentuk satu kesatuan seperti gambar di bawah ini.

**Gambar 6.24**  
**Model Komunikasi Lasswell**



Berikut ini akan dijelaskan bagaimana pengaruh dan hubungan antara berbagai dimensi pada variabel Komunikasi terhadap kualitas pelayanan IMB, baik secara parsial maupun secara simultan, dan baik secara kuantitatif berdasarkan hasil tanggapan responden terhadap angket yang telah dibagikan, maupun penjelasan secara kualitatif berdasarkan hasil wawancara dan konfirmasi terhadap aparaturnya serta masyarakat yang telah melakukan permohonan untuk mendapatkan IMB pada Dinas Tata Kota Palembang.

## Variabel Komunikasi

Pembahasan hasil penelitian terhadap masing-masing dimensi pada variabel Komunikasi yang dilakukan pada Dinas Tata Kota Palembang, dapat dijelaskan sebagai berikut:

### Komunikator

Komunikator yang dalam hal ini adalah aparaturnya, merupakan dimensi yang penting dalam proses Komunikasi. Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi komunikator dapat diringkas sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi komunikator menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi komunikator. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi komunikator menunjukkan bahwa seluruhnya reliabel. Hasil ini dapat diketahui dari nilai *alpha* yang lebih besar dari *cut off* (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang.

Tanggapan responden terhadap dimensi komunikator berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa komunikator dalam rangka pelaksanaan Komunikasi dinilai oleh responden sudah optimal, sehingga kualitas pelayanan yang diberikan juga menjadi baik.

Korelasi antara dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan “erat” yang ditunjukkan oleh nilai koefisien korelasi sebesar 0.683. Hasil ini mengindikasikan bahwa hubungan keduanya cukup tinggi sehingga analisis dapat dilanjutkan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh antara dimensi komunikator terhadap kualitas pelayanan.

Koefisien jalur bernilai positif yaitu sebesar 0.270, yang berarti setiap peningkatan yang dilakukan dimensi komunikator akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Total pengaruh komunikator ( $X_1$ ) terhadap kualitas pelayanan sebesar 18.442%. Pengaruh komunikator terhadap kualitas pelayanan ini merupakan pengaruh nomor 2 yang paling tinggi setelah dimensi media.

Hasil uji hipotesis untuk mengetahui pengaruh antara dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan diperoleh dari  $t_{hitung}$  sebesar 4.48. Hasil ini lebih besar dibanding  $t_{tabel}$  sebesar 1.97 sehingga dengan demikian  $H_0$  ditolak, yang artinya terdapat pengaruh yang signifikan antara dimensi komunikator dengan kualitas pelayanan.

Hasil di atas secara keseluruhan menunjukkan bahwa komunikator<sup>10</sup> (aparatur Dinas Tata Kota Palembang) mempunyai hubungan dan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan, dan persentase pengaruhnya cukup tinggi. Hal ini didukung oleh kondisi aparatur yang relatif bagus, terutama dilihat dari kualitas pendidikan formalnya. Dari 93 orang aparatur, 72.54% di antaranya berpendidikan  $S_1$  dan  $S_2$ , dan 78.22% diantaranya adalah golongan

---

10 Erliana Hasan (2005:95) dalam bukunya “Komunikasi Pemerintahan” menyatakan bahwa “Komunikasi pemerintahan adalah penyampaian ide, program, dan gagasan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara” (dalam hal ini pemerintah dapat diasumsikan sebagai komunikator dan masyarakat sebagai komunikan)

IV (lihat Tabel 4.33). Di samping mempunyai 93 orang PNS, aktivitas pada Dinas Tata Kota Palembang juga didukung oleh 58 orang tenaga kontrak-honorer.

Berdasarkan data hasil analisis terhadap tanggapan/jawaban responden menunjukkan bahwa indikator 'keterampilan teknis' dengan pernyataan: "aparatur memiliki keterampilan teknis (mengukur/menggambar/menghitung) dalam pengurusan IMB kepada masyarakat" memiliki skor tertinggi, yaitu 1128 dan yang paling rendah adalah indikator 'cepat tanggap' dengan pernyataan: "aparatur cepat tanggap dalam memberikan pelayanan IMB kepada masyarakat," memiliki skor 1085, yang berarti aparat masih terkesan lambat dalam memberikan pelayanan IMB kepada masyarakat.

Namun demikian, bila dilihat dari jumlah kepala keluarga (KK) dalam wilayah Kota Palembang sebanyak 341.085 KK dan jumlah penduduk sebesar 1.417.047 jiwa,<sup>11</sup> maka dari segi kuantitas jumlah aparatur pada Dinas Tata Kota Palembang relatif masih kurang. Maaz Ismail, Asisten Administrasi Umum Pemerintah Kota Batam mengatakan bahwa idealnya, satu orang pegawai melayani seratus orang penduduk.<sup>12</sup> Misalkan yang dilayani oleh Dinas Tata Kota adalah kepala keluarga yang berjumlah 341.085 KK, dan satu orang aparatur melayani 500 orang kepala keluarga, maka dibutuhkan lebih dari 600 orang aparatur pada Dinas Tata Kota Palembang. Atau apabila setiap kecamatan (UPTD) harus diisi oleh 10 orang aparatur dari Dinas Tata Kota, maka diperlukan 160 orang aparatur dan ditambah dengan jumlah aparatur pada dinas induknya. Jadi, bila dilihat dari sisi kualitasnya, aparatur pada Dinas Tata Kota Palembang memang cukup baik, namun bila dilihat dari sisi kuantitasnya, maka jumlah aparatur yang ada sekarang relatif masih kurang.

Hasil konfirmasi dan wawancara terhadap aparatur dan pejabat struktural setempat diperoleh penjelasan sebagai berikut:

1. Secara umum memang jumlah pegawai dirasakan masih kurang, apalagi pada saat yang bersamaan banyak pemohon IMB yang lahan/tanahnya harus ditinjau dan diukur oleh petugas/pegawai. Karena sesuai ketentuan sebelum IMB diterbitkan, terlebih dahulu lahan/tanah yang bersangkutan harus memperoleh *advis planning*; yaitu ketentuan mengenai berapa luas dan ukuran tanah/lahan

11 Palembang Dalam Angka (Palembang in Figure) 2009, hal. 59

12 <http://humasbatam.com/2010/08/02/wako-pimpin-apel-gabungan-di-gedung-beringin/> [2-8-2010]

yang boleh dibangun oleh pemohon IMB. Pada saat-saat seperti inilah pegawai perlu menjelaskan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam pelaksanaan pembangunan dan sekaligus mengukur tanah/lahan pemohon IMB dimaksud. Apabila dalam waktu bersamaan banyak masyarakat yang melakukan permohonan pembuatan *advis planning*, maka antara 2 hingga 4 orang aparat dinas (tergantung luas lahan yang ditinjau/diukur) turun ke lapangan/lokasi untuk satu lokasi, dan jika 3 atau 4 lokasi dalam satu hari, maka aparat dinas yang turun ke lapangan dapat mencapai 10 hingga 15 orang. Saat-saat seperti inilah dirasakan jumlah pegawai sangat kurang.

2. Pegawai/aparatur Dinas Tata Kota Palembang yang berada pada UPTD, yaitu perwakilan Dinas Tata Kota yang berada di masing-masing kecamatan belum memiliki peralatan dan tempat yang memadai untuk melakukan pengukuran dan menggambar situasi lahan/tanah yang akan dibangun. Semua urusan dari mulai pemberian *advis planning*, menggambar lokasi dan ukuran lahan yang boleh dibangun, sampai kepada proses pemberian IMB, semuanya masih terpusat pada Dinas Tata Kota Palembang. Adapun UPTD terkesan hanya bertugas melakukan pendataan, koordinasi atau juga menjadi perantara (mediator) bagi masyarakat pemohon IMB untuk mendapatkan IMB pada Dinas Tata Kota Palembang.
3. Karena jumlah pegawai/aparatur yang masih kurang, maka seringkali penyelesaian pemberian IMB terlambat, dan masih sangat jarang penyelesaian IMB tepat waktu, yaitu selama 21 hari kerja.
4. Walaupun tenaga kontrak-honorar cukup banyak, yaitu berjumlah 58 orang, akan tetapi tugas mereka hanya membantu dalam urusan yang bersifat ketatausahaan (administratif) dan *cleaning service*. Sedangkan urusan yang bersifat teknis dan berkaitan langsung dengan IMB menjadi tugas dan tanggungjawab aparatur yang berstatus sebagai PNS.

Sejalan dengan hasil konfirmasi dan wawancara terhadap aparatur, maka diperoleh data sekunder dan keterangan sebagai berikut:

1. Komposisi pegawai pada Dinas Tata Kota Palembang berdasarkan golongan dan jenjang pendidikan formal sebagaimana disajikan pada tabel di bawah ini;

**Tabel 6.25**  
**Komposisi Pegawai berdasarkan golongan**

| No. | Golongan | Jumlah | %     |
|-----|----------|--------|-------|
| 1   | IV       | 7      | 6.51  |
| 2   | III      | 77     | 71.61 |
| 3   | II       | 8      | 7.44  |
| 4   | I        | 1      | 0.93  |
|     | Total    | 93     | 100   |

*Sumber: Dinas Tata Kota Palembang, 2010.*

**Tabel 6.26.**  
**Komposisi Pegawai berdasarkan jenjang pendidikan formal**

| No. | Jenjang Pendidikan Formal | Jumlah | %     |
|-----|---------------------------|--------|-------|
| 1   | S2                        | 13     | 12.09 |
| 2   | S1                        | 65     | 60.45 |
| 3   | Diploma                   | 5      | 4.65  |
| 4   | SMA                       | 9      | 8.37  |
|     | SMP                       | 1      | 0.93  |
|     | Total                     | 93     | 100   |

*Sumber: Dinas Tata Kota Palembang, 2010.*

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa komposisi pegawai golongan III menempati urutan terbesar (terbanyak) pertama dengan jumlah 71.61% dari seluruh jumlah pegawai dan hanya 0.93% pegawai golongan I. Idealnya, semakin besar (tinggi) golongan pegawai, jumlahnya semakin sedikit (kecil), dan semakin kecil golongan pegawai, jumlahnya semakin besar (banyak), bentuknya persis seperti piramida. Komposisi seperti bentuk piramida ini sampai sekarang terdapat dalam dunia militer dan kepolisian.

Kenyataan menunjukkan bahwa pegawai pada Dinas Tata Kota Palembang memiliki bentuk yang berbeda, bukan seperti piramida, tetapi berbentuk seperti botol terbalik. Karena pegawai dengan golongan I jumlahnya sangat sedikit, sementara pegawai golongan III jumlahnya sangat banyak, dan pegawai golongan IV juga berjumlah sedikit, tetapi lebih banyak pegawai golongan I (Tabel 4.33).

Menurut MenPAN, secara nasional dari segi kualitas 55% aparatur adalah tenaga tata usaha, 40% tenaga teknis fungsional, dan hanya 5% saja tenaga ahli. Dengan komposisi itu, keberadaan PNS menjadi tidak efektif dan efisien. Akibatnya, PNS tidak produktif lagi. Sementara di sisi lain masyarakat semakin menuntut adanya perbaikan berbagai pelayanan. Menurut menPAN, komposisi itu sudah harus diubah. Idealnya, jumlah tenaga tata usaha hanya 20% saja. Sisanya terdiri atas tenaga teknis fungsional dan profesional.<sup>13</sup>

Dilihat dari jenjang pendidikan formal, 60.45% pegawai pada Dinas Tata Kota Palembang berpendidikan  $S_1$ , 12.09% pendidikan  $S_2$ , 8.37% berpendidikan SLTA, 4.65% pendidikan diploma, dan hanya 1 orang atau 0.93% berpendidikan SLTP. Berdasarkan data tersebut tingkat pendidikan formal pegawai relatif sudah cukup baik bila dibandingkan dengan komposisi pegawai secara nasional. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) bulan Mei 2010, jumlah PNS yang berpendidikan SD ada 0.29%, SLTP = 0.82%, SLTA= 33.21%,  $D_1$ = 2.44%,  $D_2$ = 20.22%,  $D_3$ = 11.63%,  $D_4$  = 0.19%,  $S_1$  = 29.85%,  $S_2$  = 1.24% dan  $S_3$  = 0.12% dari jumlah PNS sebanyak 4.732.472 orang.<sup>14</sup>

Apabila persentase pegawai berdasarkan tingkat pendidikan formal pada Dinas Tata Kota Palembang dibandingkan dengan persentase tingkat pendidikan formal secara nasional, maka dapat dilihat bahwa keadaan tingkat pendidikan formal pada Dinas Tata Kota Palembang dalam posisi relatif lebih baik.

2. Masalah-masalah yang dihadapi Dinas Tata Kota Palembang berkaitan dengan aparatur yang juga sekaligus bertindak sebagai komunikator di antaranya adalah:
  - a. Berdasarkan hasil tanggapan responden terhadap angket, menunjukkan bahwa aparat masih terkesan lambat dan lamban dalam melayani masyarakat pemohon IMB.
  - b. Kurangnya jumlah pegawai/aparat, idealnya jumlah pegawai pada Dinas Tata Kota Palembang bila dilihat dari jumlah kecamatan (UPTD) sebanyak 160 orang, dan jika dilihat dari jumlah kepala keluarga idealnya berjumlah 300-an orang pegawai;

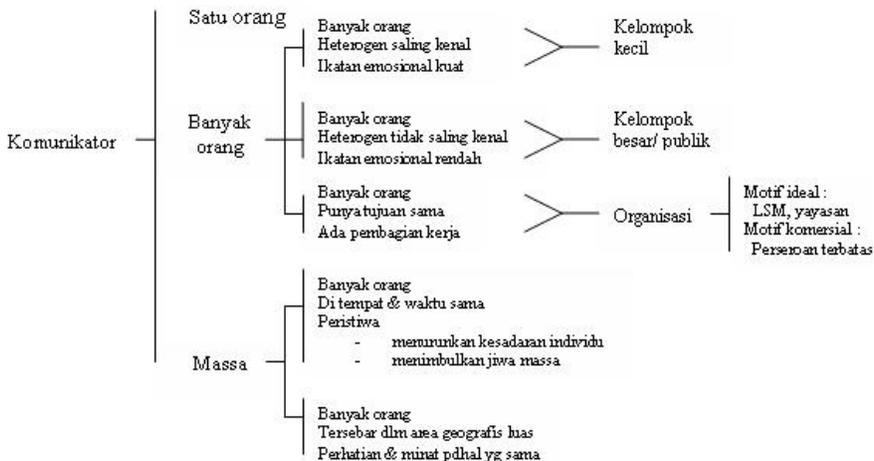
---

13 [www.seputar-indonesia.com](http://www.seputar-indonesia.com). [2-8-2010]

14 <http://www.bkn.go.id/in/profil/unit-kerja/in/ka/direktorat-pengolahan-data.html> [2-8-2010].

- c. Sebagian besar pelayanan pada *front liner* diserahkan dan dilakukan oleh pegawai kontrak/honorer.
- d. Staf/pegawai yang berada di UPTD (unit pelaksana teknis dinas) pada masing-masing kecamatan belum berjalan secara optimal.

Komunikator (pengirim pesan) adalah manusia berakal budi yang berinisiatif menyampaikan pesan untuk mewujudkan motif komunikasinya. Komunikator dapat dilihat dari jumlahnya terdiri dari: (1) satu orang; (2) banyak orang dalam pengertian lebih dari satu orang; dan (3) massa. Secara ringkas, uraian tentang komunikator disajikan dalam bagan di bawah ini.



Gambar 6.3. Bagan Unsur-unsur komunikator<sup>15</sup>

Menurut Cangara (2008:85), sebagai pelaku utama dalam proses komunikasi, komunikator (aparatur pemerintah daerah) memegang peranan yang sangat penting, terutama dalam mengendalikan jalannya komunikasi. Untuk itu, seorang komunikator harus terampil berkomunikasi, dan juga kaya ide serta penuh daya kreativitas.

Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa satu hal yang sering dilupakan oleh komunikator sebelum memulai aktivitas komunikasinya, ialah bercermin pada dirinya apakah syarat-syarat yang harus dimiliki seorang komunikator yang handal telah dipenuhi atau belum.

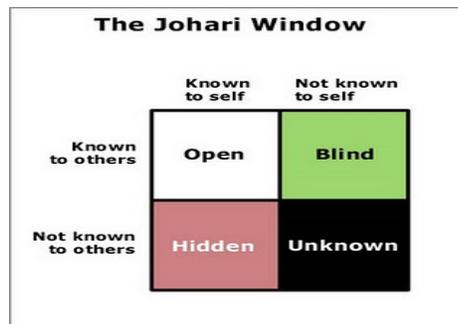
15 <http://lusa.web.id/wp-content/uploads/2009/04/unsur-komunikasi-komunikator.jpg>.

Komunikasi yang dilakukan tanpa mengena sasaran, yang akan disalahkan adalah komunikatornya. Komunikator adalah pengambil inisiatif terjadinya suatu proses komunikasi. Dia yang harus mengetahui lebih awal tentang kesiapan dirinya, pesan yang ingin disampaikan, media yang akan digunakan, hambatan yang mungkin ditemui, serta khalayak yang akan menerima pesannya.

Sejalan dengan hal tersebut, Siagian (1994:56-57) mengemukakan bahwa komunikator sebagai sumber pesan perlu memperhatikan empat hal, yaitu: (1) keterampilan dalam menyusun pesan sehingga jelas baginya sendiri yang pada gilirannya memudahkan kegiatan kodenisasi; (2) sikap yang tepat dalam penyampaian pesan tersebut berdasarkan nilai-nilai sosial yang berlaku, terutama nilai-nilai sosial yang dianut oleh pihak penerima pesan tersebut; (3) pengetahuan yang mendalam tentang latar belakang, tingkat pendidikan dan kedudukan penerima pesan, baik dalam organisasi maupun yang menyangkut pihak-pihak di luar organisasi; (4) respon apa yang diharapkan dari penerima pesan.

Dalam kehidupan sehari-hari, mengenal diri adalah suatu hal yang sangat penting jika kita menempatkan diri di tengah-tengah masyarakat. sebab dengan mengenal diri, kita dapat mengetahui kelebihan dan kelemahan yang ada pada diri kita.

Untuk memahami diri sendiri, Joseph Lutf dan Harrington Ingham sebagaimana dikutip oleh Cangara (2008:86-87) memperkenalkan sebuah konsep yang dikenal dengan nama "*Johari Window*," sebuah kaca jendela terdiri atas empat bagian, yakni wilayah terbuka (*open area*), wilayah buta (*blind area*), wilayah tersembunyi (*hidden area*), dan wilayah tak dikenal (*unknow area*) seperti terlihat pada Gambar 6.4.



Gambar 6.4. Jendela Johari<sup>16</sup>

16 [http://4.bp.blogspot.com/\\_ormcqjj4y-i/sojp4gspwwi/johari-window.jpg](http://4.bp.blogspot.com/_ormcqjj4y-i/sojp4gspwwi/johari-window.jpg). [2-8-2010]

Jendela johari adalah “model yang menjelaskan tingkat keterbukaan dan tingkat kesadaran tentang diri kita.” *Johari window* adalah jendela dengan empat bagian yang menggambarkan bahwa manusia terdiri atas empat *self* (diri). Namun johari berasal dari singkatan nama penemunya, yakni Joseph Luft dan Harry Ingham.

### 1. Wilayah Terbuka (*Open self*)

Dalam diri kita terdapat daerah terbuka (*Open*). *Open self* adalah bagian dari diri kita yang menyajikan semua informasi, perilaku, sifat, perasaan, keinginan, motivasi, dan ide yang diketahui oleh diri sendiri dan orang lain. Informasi yang diketahui oleh diri sendiri dan orang lain ini mencakup antara lain nama diri, warna kulit, usia, agama, sikap terhadap politik, hobi, dan sebagainya.

Menurut Joseph Luft, makin kecil bagian *open self*, makin buruk komunikasi berlangsung. Komunikasi tergantung pada tingkat keterbukaan di mana kita membuka diri kepada orang lain dan kepada diri kita sendiri. Jika kita tidak mengizinkan orang lain mengetahui tentang diri kita, komunikasi antara kita dan orang lain tersebut akan mengalami kesukaran, untuk tidak menyebut tidak mungkin. Untuk meningkatkan komunikasi antarpribadi dengan orang lain, kita harus memperlebar daerah *open self*.

### 2. Wilayah Buta (*Blind self*)

Dalam diri kita terdapat daerah yang disebut daerah buta (*blind*). *Self* adalah segala hal tentang diri kita yang diketahui orang lain namun tidak diketahui oleh diri kita sendiri. Karena adanya daerah buta atau *blind*, akan membuat komunikasi menjadi tidak efektif, maka kita harus mengusahakan agar daerah ini jangan terlalu besar dalam diri kita. Menghilangkannya sama sekali adalah tidak mungkin, namun kita harus berusaha untuk menyusutkannya.

### 3. Wilayah Tersembunyi (*Hidden self area*)

Dalam diri kita terdapat wilayah tersembunyi. Wilayah ini berisi apa – apa yang kita ketahui dari diri kita sendiri atau dari orang lain yang kita simpan untuk diri sendiri, yang orang lain tidak mengetahuinya. Misalnya, kita menyimpan sendiri rahasia kesuksesan kita, ketakutan kita akan sesuatu, masalah keluarga, kondisi keuangan yang buruk, dan sebagainya.

Dalam menyingkapkan diri kita pada orang lain (yang dikenal dengan konsep *self disclosure*) terdapat dua ekstrim. Pada suatu ekstrim, kita menceritakan semua tentang diri kita pada orang lain.

Disini berarti daerah *hidden self* sangat kecil. Pada ekstrim yang lain, kita sama sekali tidak mencerminkan tentang diri kita pada orang lain. Orang – orang seperti ini umumnya takut membuka diri, antara orang lain karena takut ditertawakan dan ditolak. Pada ekstrim ini, daerah *hidden self* sangat besar.

#### 4. Wilayah Tak Dikenal (*Unknown self*)

Dalam diri kita terdapat wilayah yang tidak dikenal (*unknown*). Daerah *unknown self* adalah aspek dari diri kita yang tidak diketahui baik oleh diri kita sendiri maupun orang lain. Kita mungkin akan mengetahui aspek dari diri yang tidak dikenal ini melalui kondisi – kondisi tertentu, misalnya melalui hipnotis. Walaupun sulit untuk mengetahuinya, kita harus menyadari bahwa aspek ini ada dalam diri kita.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Jalaluddin Rakhmat (2008:100-1001) memberi catatan bahwa terdapat tiga faktor dalam komunikasi antarpribadi yang menumbuhkan hubungan interpersonal yang baik, yaitu:

##### a. Percaya (*trust*)

Dalam semua faktor yang mempengaruhi komunikasi antarpribadi, faktor inilah yang paling penting. Bila seseorang percaya pada seseorang, dia akan lebih mudah untuk membuka diri atau melakukan penyingkapan diri. Kepercayaan inilah yang menentukan efektifitas komunikasi.

Secara ilmiah, kata "percaya" didefinisikan sebagai "mengandalkan perilaku orang untuk mencapai tujuan yang dikehendaki, yang pencapaiannya tidak pasti dan dalam situasi yang penuh resiko" .

Ada tiga faktor yang berhubungan dengan sikap percaya: (1) karakteristik dan maksud orang lain; orang akan lebih menaruh kepercayaan kepada seseorang yang dianggap memiliki kemampuan, keterampilan atau pengalaman dalam bidang tertentu. Kita akan menaruh kepercayaan pada orang – orang seperti itu, hal ini disebabkan pengaruh persepsi kita pada maksud orang lain dalam hubungannya dengan maksud kita. Kita akan lebih percaya pada orang – orang yang mempunyai maksud sama dengan kita; (2) hubungan kekuasaan; kepercayaan akan tumbuh jika orang-orang mempunyai kekuasaan terhadap orang lain. Seseorang akan percaya pada orang lain yang tunduk pada orang tersebut;

dan (3) sifat dan kualitas komunikasi; bila komunikasi bersifat terbuka, bila maksud dan tujuan sudah jelas, bila ekspektasi sudah dinyatakan, maka akan tumbuh sikap percaya .

b. Sikap *suportif*

Sikap *suportif* adalah sikap yang mengurangi sikap defensif dalam komunikasi. Orang bersikap defensif bila ia tidak menerima, tidak jujur, dan tidak empatis .

c. Sikap terbuka

Sikap terbuka dalam menumbuhkan komunikasi amat besar pengaruhnya dalam interpersonal yang efektif. Kebalikan dari sikap ini adalah sikap dogmatisme atau karakteristik orang yang tertutup. Contoh karakteristik orang yang bersikap tertutup: (1) Menilai pesan berdasarkan motif pribadi; orang yang dogmatis tidak akan memperhatikan logika suatu proposisi, ia lebih banyak melihat sejauh mana proposisi itu sesuai dengan dirinya; (2) Berpikir *simplistic*; Bagi orang dogmatis, dunia ini hanya hitam dan putih, tidak ada kelabu. Dia tidak mengenal setengah salah atau setengah benar; (3) Berorientasi pada sumber; Orang yang dogmatis selalu mementingkan siapa yang bicara, bukan apa yang dibicarakan. Ia terikat sekali pada otoritas mutlak; (4) Mencari informasi dari sumber sendiri; Orang - orang dogmatis hanya mempercayai sumber informasi mereka sendiri. Mereka tidak akan meneliti tentang orang lain dari sumber yang lain; (5) secara kaku mempertahankan dan membela sistem kepercayaannya; Orang dogmatis selalu menerima apa yang dipercayainya secara mutlak; (6) tidak mampu membiarkan inkonsistensi; orang-orang dogmatis tidak tahan hidup dalam suasana inkonsisten. Informasi yang tidak konsisten dengan desakan dari dalam dirinya akan ditolak, didistorsi, atau tidak dihiraukan sama sekali.

Pentingnya proses psikologis hendaknya dipahami secara cermat, artinya proses intrapribadi dari partisipan komunikasi bukanlah hal yang sama dengan hubungan antarpribadi. Apa yang terjadi dalam diri individu bukanlah komunikasi antarpribadi melainkan proses psikologis. Meskipun demikian proses psikologis dari tiap individu pasti mempengaruhi komunikasi antarpribadi yang pada gilirannya juga mempengaruhi hubungan antarpribadi.

Melalui pemahaman akan diri sendiri (komunikator), maka berbagai indikator yang ada diharapkan akan dapat diwujudkan dengan baik, dan pada akhirnya proses komunikasi/keberlangsungan komunikasi antara aparat pemerintah daerah (Dinas Tata Kota Palembang) dengan komunikan (masyarakat pemohon IMB) akan berjalan dengan baik dan pada gilirannya pelayanan IMB akan semakin berkualitas. Atau dengan perkataan lain, komunikator yang baik akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang baik pula.

Menurut Saefullah (2008:28), untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik perlu ada upaya untuk memahami sikap dan perubahan kepentingan publik sendiri. Perubahan kehidupan dunia yang begitu cepat mempunyai pengaruh yang cepat pula terhadap perubahan sikap dan perilaku masyarakat secara umum.

## Pesan

Pesan (*message*) adalah isi atau maksud yang akan disampaikan oleh satu pihak kepada pihak lain. Dalam hal ini, pesan adalah serangkaian informasi/keterangan/penjelasan yang berkaitan dengan IMB yang harus disampaikan oleh aparatur pada Dinas Tata Kota Palembang kepada masyarakat yang wajib memiliki IMB dan masyarakat yang memohon IMB dalam wilayah Kota Palembang. Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi pesan dapat diringkas sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi pesan menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi pesan. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan pada dimensi pesan menunjukkan bahwa seluruhnya reliabel. Hasil ini dapat diketahui dari nilai  $\alpha$  yang lebih besar dari  $cut\ off$  (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang. Tanggapan responden terhadap dimensi pesan berada pada kategori "baik," yang menggambarkan bahwa pesan yang disampaikan dalam rangka

pelaksanaan Komunikasi dinilai oleh responden sudah optimal, sehingga kualitas pelayanan yang diberikan juga baik.

Korelasi antara dimensi pesan dengan kualitas pelayanan “erat” yang ditunjukkan oleh nilai koefisien korelasi sebesar 0.709. Hasil ini mengindikasikan bahwa hubungan keduanya cukup tinggi sehingga analisis dapat dilanjutkan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh antara dimensi pesan terhadap kualitas pelayanan. Koefisien jalur bernilai positif yaitu sebesar 0.188, yang berarti setiap peningkatan yang dilakukan terhadap dimensi pesan akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Total pengaruh pesan ( $X_2$ ) terhadap kualitas pelayanan sebesar 13.344%. Pengaruh pesan terhadap kualitas pelayanan ini merupakan pengaruh nomor 3 yang paling tinggi setelah dimensi komunikator dan media.

Hasil uji hipotesis untuk mengetahui pengaruh antara dimensi pesan dengan kualitas pelayanan diperoleh dari  $t_{hitung}$  sebesar 2.82. Hasil ini lebih besar dibanding  $t_{tabel}$  sebesar 1.97 sehingga dengan demikian  $H_0$  ditolak, yang artinya terdapat pengaruh yang signifikan antara dimensi pesan dengan kualitas pelayanan.

Hasil di atas secara keseluruhan menunjukkan bahwa pesan mempunyai hubungan dan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan, dan persentase pengaruhnya cukup tinggi. Berdasarkan data hasil analisis terhadap tanggapan/jawaban responden menunjukkan bahwa indikator ‘kemasan pesan’ dengan pernyataan: “ pesan/informasi tentang IMB dikemas/didesain dengan baik dan menarik” memiliki skor tertinggi, yaitu 1077 dan yang paling rendah adalah indikator ‘keakuratan pesan’ dengan pernyataan: “pesan/informasi tentang IMB disampaikan secara akurat kepada masyarakat,” memiliki skor 1085. Hal ini menunjukkan bahwa pesan/informasi tentang IMB yang disampaikan selama ini belum akurat, dan itu artinya pesan/informasi yang ada belum berkualitas.

Menurut John Burch dan Gery Grudnitski<sup>17</sup>, kualitas pesan/informasi ditentukan oleh hal-hal sebagai berikut: (1) Akurat, berarti informasi harus bebas dari kesalahan-kesalahan dan tidak menyesatkan bagi orang yang menerima informasi tersebut. Selain itu juga berarti informasi harus jelas mencerminkan maksudnya. Komponen akurat meliputi: *Completeness*, berarti informasi yang dihasilkan atau dibutuhkan harus memiliki kelengkapan yang baik, karena bila informasi yang dihasilkan sebagian-sebagian akan

17 <http://tips-belajar-internet.blogspot.com/2009/09/kualitas-informasi.html>

mempengaruhi dalam pengambilan keputusan. *Correctness*, berarti informasi yang dihasilkan atau dibutuhkan harus memiliki kebenaran; dan *Security*, berarti informasi yang dihasilkan atau dibutuhkan harus memiliki keamanan; (2) Tepat waktu, informasi yang diterima harus tepat pada waktunya, sebab informasi yang usang (terlambat) tidak mempunyai nilai yang baik, sehingga bila digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan akan dapat berakibat fatal. Saat ini mahalnnya nilai informasi disebabkan harus cepatnya informasi tersebut didapat, sehingga diperlukan teknologi mutakhir untuk mendapatkan, mengolah dan mengirimkannya; (3) Relevan, informasi harus mempunyai manfaat bagi si penerima. Relevansi informasi untuk tiap-tiap orang satu dengan yang lainnya berbeda; (4) Ekonomis, informasi yang dihasilkan mempunyai manfaat yang lebih besar dibandingkan dengan biaya mendapatkannya dan sebagian besar informasi tidak dapat tepat ditaksir keuntungannya dengan satuan nilai uang tetapi dapat ditaksir nilai efektivitasnya; (5) Mudah, informasi mudah dipahami dan mudah diperoleh.

Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pada Bab I Pasal 1 bahwa yang dimaksud dengan informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna, dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar, dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik ataupun nonelektronik. Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Agar pesan yang disampaikan mudah dipahami, dimengerti, dan direspon oleh penerima pesan (komunikan), maka tentu pesan harus dikemas sedemikian rupa sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada. Tanggapan responden menunjukkan bahwa pesan/informasi tentang IMB yang telah disampaikan oleh Dinas Tata Kota Palembang melalui aparaturnya yang sekaligus bertindak sebagai komunikator (sebagaimana telah dijelaskan terdahulu), bahwa pesan/informasi tentang IMB telah dikemas/didesain dengan baik, sehingga menarik untuk dipandang/dilihat. Pesan/informasi tentang IMB-pun telah

disampaikan secara jelas dan lengkap serta akurat. Artinya semua yang berkaitan dengan IMB telah disampaikan kepada masyarakat.

Namun demikian, pesan yang disampaikan masih belum akurat, karena pesan yang disampaikan masih belum utuh (belum seluruhnya disampaikan) dan masih banyak penuh tanda tanya, terutama yang berkaitan dengan waktu penyelesaian, biaya retribusi yang harus dibayarkan, dan persyaratan/prosedur pelayanan yang masih membingungkan para pemohon IMB.

Membicarakan pesan dalam proses komunikasi, tidak terlepas dari apa yang disebut dengan simbol, lambang atau kode, sebab rangkaian pesan yang disampaikan oleh komunikator kepada komunikan (penerima) terdiri atas rangkaian simbol, lambang atau kode. Pesan (*message*) adalah isi atau maksud yang akan disampaikan oleh satu pihak kepada pihak lain. Secara ringkas uraian tentang pesan dapat digambarkan seperti bagan berikut:



Gambar 6.5. Bagan Unsur komunikasi "pesan"

Fisher (1986:365) mengingatkan bahwa pesan dalam model mekanistik ditransformasikan pada titik-titik (saat-saat) penyandian dan pengalihan sandi, sehingga pesan itu sendiri berupa pikiran atau ide berada pada suatu tempat dalam sistem jaringan syaraf (*neorophysiological*) dari sumber/penerima dan setelah penyandian terjadi dalam suatu situasi tatap muka, ditransformasikan ke dalam rangkaian getaran udara (gelombang suara) dan sinar-sinar cahaya yang terpantulkan. Alat pengalihan sandi pada sumber/penerima mentransformasikan fenomena energi fisik itu kembali ke dalam kata petunjuk *paralinguistik*, isyarat dan pikiran. Tetapi, dalam bentuk energi fisik antara sumber/penerima, maka pesan itu bukanlah merupakan pikiran, bukan pula berupa kata-kata. Akan tetapi ia merupakan seperangkat isyarat (*signals*) fisik.

Pesan adalah sesuatu yang dikirimkan dan atau diterima sewaktu tindakan komunikasi berlangsung. Pesan dapat dikirimkan baik melalui bahasa verbal maupun non verbal. Pesan juga merupakan suatu wujud informasi yang mempunyai makna. Maka apabila pesan tidak bisa dipahami oleh penerima maka pesan yang dikirimkan tersebut tidak menjadi informasi. Pesan bisa mempunyai makna yang berbeda bagi satu individu ke individu lain, karena pesan berkaitan erat dengan masalah penafsiran bagi yang menerimanya.

Agar komunikasi yang efektif berlangsung, diperlukan kemampuan yang tinggi untuk memprakarsai proses komunikasi tersebut dengan menciptakan pesan yang ingin disampaikan kepada orang lain atau pihak lain. Pesan dapat berbentuk perintah, instruksi, nasihat, pengarahan, atau informasi (Siagian, 1994:56).

Selain unsur-unsur isi pesan, struktur dan teknik penyajiannya sangat menentukan keberhasilan pesan tersebut untuk diterima pendengar. Selanjutnya Sendjaja (1993:32) menyimpulkan bahwa bentuk dan teknik penyajian merupakan faktor yang mempengaruhi keberhasilan pesan. Secara umum ada dua yang perlu diperhatikan, yaitu struktur pesan dan daya tarik pesan itu sendiri. *Struktur pesan* mengacu kepada bagaimana mengorganisasi elemen-elemen pokok dalam sebuah pesan, yaitu sisi pesan (*message sidedness*), urutan penyajian (*order of presentation*), dan penarikan kesimpulan (*drawing a conclusion*). *Daya tarik pesan* berkaitan dengan teknik penampilan dalam penyusunan suatu pesan, ide yang meliputi *fear (threat) appeals*, *emotional appeals*, *rational appeals* dan *humor appeals*. *Fear (threat) appeals* bila dalam menyajikan suatu pesan yang ditonjolkan unsur-unsur ancaman bahaya sehingga menimbulkan rasa takut, dan bila penekanan pesan pada hal-hal yang bersifat emosional seperti keindahan, kesedihan, kesengsaraan, cinta dan kasih sayang. *Rational appeals* bila pesan tersebut menekankan pada hal-hal yang logis, rasional dan faktual. *Humor appeals* bila penyajian pesan dikemas dalam bentuk humor, bisa saja dalam bentuk kata, kalimat, gambar, simbol atau yang lainnya yang bisa menimbulkan kesan lucu.

Hasil konfirmasi terhadap aparaturnya dan pejabat setempat diperoleh penjelasan sebagai berikut: Karena informasi yang terkait dengan IMB tersebut sangat banyak, sebagaimana tertera dalam Peraturan Daerah Kota Palembang Nomor 13 Tahun 2004 tentang Pembinaan dan Retribusi Perizinan Bangunan dan Keputusan Walikota Palembang No. 636 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota

Palembang Nomor 13 Tahun 2004 tentang tentang Pembinaan dan Retribusi Perizinan Bangunan, semuanya berjumlah 69 halaman, maka masih banyak informasi dan penjelasan tentang IMB yang belum dapat disampaikan secara utuh dan lengkap. Pihak Dinas Tata Kota Palembang hanya menyampaikan bagian-bagian tertentu saja dari ketentuan yang ada (hal ini dirasakan masih kurang lengkap). Agar penjelasan dan informasi yang diperoleh masyarakat utuh/lengkap, maka sebaiknya peraturan beserta penjelasannya tersebut digandakan (difoto copy). Bila tidak demikian, maka tidak cukup waktu bagi aparaturnya untuk menjelaskan seluruhnya.

Pesan atau informasi tentang besarnya tarif retribusi IMB juga masih dirasakan kurang akurat, karena antara laporan yang disampaikan oleh pemohon IMB berkaitan dengan luas lahan, gambar/denah bangunan, zona/lokasi bangunan seringkali berbeda dengan kenyataan di lapangan. Sehingga perhitungan retribusi untuk mendapatkan IMB tidak akurat.

Pesan yang dicetak/tertulis dalam bentuk brosur, leaflet, spanduk, papan pengumuman, dan lain-lain tidak cukup tersedia di kelurahan atau kecamatan dan juga pada ruang tunggu pelayanan Dinas Tata Kota Palembang, sehingga di ruang tunggu, masyarakat tidak dapat mempelajari alur/prosedur pelayanan, denah dan petunjuk mengenai proses penyelenggaraan dan pengurusan IMB.

Pesan yang dimuat/disajikan dalam internet melalui situs Dinas Tata Kota Palembang dengan alamat: <http://www.unitkerja.palembang.go.id> dan <http://tatakota.palembang.go.id> hanya menampilkan informasi tentang pengertian-pengertian *advis planning* dan IMB serta prosedur pengurusannya, sementara hal-hal yang berkaitan dengan informasi mengenai tarif retribusi IMB tidak ada penjelasan secara utuh. Bahkan terlihat situs tersebut seperti jarang di *update*. Sementara pesan dan informasi IMB dalam bentuk baliho pernah dipasang di jalan-jalan protokol dan simpang empat jalan raya (sekarang sudah dilepas), hanya bersifat himbauan kepada masyarakat agar setiap mendirikan bangunan dalam bentuk apapun harus memperoleh IMB terlebih dahulu sesuai Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 2004.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka sesuai dengan Pasal 4 undang-undang dimaksud, bahwa (1) Setiap Orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan

Undang-Undang ini. (2) Setiap Orang berhak: melihat dan mengetahui Informasi Publik; menghadiri pertemuan publik yang terbuka untuk umum untuk memperoleh Informasi Publik; mendapatkan salinan Informasi Publik melalui permohonan sesuai dengan Undang-Undang ini; dan/atau menyebarluaskan Informasi Publik sesuai dengan peraturan perundangundangan. (3) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan permintaan Informasi Publik disertai alasan permintaan tersebut. (4) Setiap Pemohon Informasi Publik berhak mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh Informasi Publik mendapat hambatan atau kegagalan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini.

## Media

Media (saluran) adalah alat untuk menyampaikan pesan dari komunikator (sumber) kepada komunikan (penerima) baik secara langsung (tatap muka), maupun tidak langsung (melalui media cetak/elektronik dll). Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi media dapat diringkas sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi media menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi media. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi media menunjukkan bahwa seluruhnya reliabel. Hasil ini dapat diketahui dari nilai  $\alpha$  yang lebih besar dari  $cut\ off$  (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang.

Tanggapan responden terhadap dimensi media berada pada kategori "baik," yang menggambarkan bahwa media yang digunakan dalam rangka pelaksanaan Komunikasi dinilai oleh responden sudah tepat dan optimal, sehingga kualitas pelayanan yang diberikan juga menjadi baik pula. Korelasi antara dimensi media dengan kualitas pelayanan "erat" yang ditunjukkan oleh nilai koefisien korelasi sebesar 0.696. Hasil ini mengindikasikan bahwa hubungan keduanya cukup

tinggi sehingga analisis dapat dilanjutkan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh antara dimensi media terhadap kualitas pelayanan.

Koefisien jalur bernilai positif yaitu sebesar 0.302, yang berarti setiap peningkatan yang dilakukan terhadap dimensi media akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Total pengaruh media ( $X_3$ ) terhadap kualitas pelayanan sebesar 21.045%. Pengaruh media terhadap kualitas pelayanan ini merupakan pengaruh paling tinggi/besar dibandingkan dengan dimensi-dimensi lainnya. Hasil uji hipotesis untuk mengetahui pengaruh antara dimensi media dengan kualitas pelayanan diperoleh dari  $t_{hitung}$  sebesar 5.34. Hasil ini lebih besar dibanding  $t_{tabel}$  sebesar 1.97 sehingga dengan demikian  $H_0$  ditolak, yang artinya terdapat pengaruh yang signifikan antara dimensi media dengan kualitas pelayanan.

Hasil di atas secara keseluruhan menunjukkan bahwa media mempunyai hubungan dan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan, dan persentase pengaruhnya cukup tinggi. Berdasarkan data hasil analisis terhadap tanggapan/jawaban responden menunjukkan bahwa indikator 'penggunaan televisi' dengan pernyataan: "masyarakat mengetahui informasi tentang IMB melalui televisi" memiliki skor tertinggi yaitu 1117, dan skor terendah ada 2 indikator yaitu indikator 'penggunaan internet' dan 'penggunaan radio', yang berarti kedua indikator tersebut perlu mendapat perhatian serius dari Pemerintah Kota Palembang.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, Erliana Hasan (2005:33) mengatakan bahwa pentingnya peranan media dalam proses komunikasi disebabkan oleh efisiensinya dalam menjangkau komunikan. Surat kabar, radio atau televisi misalnya, merupakan media yang efisien dalam mencapai komunikan dalam jumlah yang amat banyak. Senada dengan pendapat tersebut, Siagian (1994:57) mengemukakan bahwa komunikasi yang efektif hanya mungkin berlangsung apabila digunakan saluran yang tepat. Pada galibnya, sumber pesan-lah yang memiliki saluran yang hendak digunakannya dan dia pula-lah yang menentukan apakah saluran yang paling tepat.

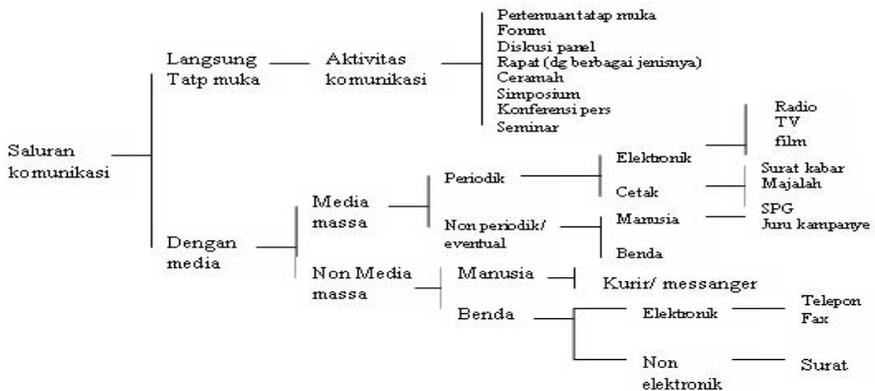
Santoso S. Hamijoyo (2005:179) dalam bukunya yang berjudul "Komunikasi Partisipatoris" menjelaskan bahwa:

"Media massa berfungsi deskriptif dan menghasilkan pengaruh yang ampuh jika tujuan yang hendak dicapai ialah masyarakat dari tidak tahu menjadi tahu, dari tidak mengerti menjadi mengerti, dari beberapa orang yang sadar menjadi banyak orang sadar.

Sebaliknya, media individual berfungsi “preskriptif” dari tidak setuju menjadi setuju, tidak senang menjadi senang, dan terutama dari tidak menjalankan menjadi menjalankan. Media massa sendiri lebih banyak pengaruhnya dalam aspek *kognitif*, sedangkan media individual lebih banyak menunjukkan keampuhannya dalam aspek *afektif* dan *behavioral*.”

Dari pendapat di atas, jelas bahwa di samping pengaruh media komunikasi yang dapat menjangkau komunikan dari jarak dan jumlah yang banyak, media komunikasi juga dapat mempengaruhi masyarakat dari aspek kognitif dan afektif. Artinya, dapat dikatakan bahwa secara umum dimensi media dapat mempengaruhi kualitas pelayanan IMB.

Media komunikasi atau juga sering disebut dengan saluran komunikasi memiliki berbagai bentuk dan jenis, secara sederhana, media komunikasi dapat digambar dalam bentuk bagan sebagai berikut:



Gambar 6.6. Bagan Unsur-unsur “Saluran (media)” Komunikasi<sup>18</sup>

Dalam bidang komunikasi, istilah media sebenarnya adalah penyebutan singkat dari media komunikasi. Media komunikasi sangat berperan dalam mempengaruhi perubahan masyarakat. Televisi dan radio adalah contoh media yang paling sukses menjadi pendorong perubahan. *Audio-visual* juga dapat menjadi media komunikasi. Penyebutan *audio-visual* sebenarnya mengacu pada indra yang menjadi sasaran dari media tersebut. Media *audio-visual* mengandalkan

18 <http://usa.web.id/wp-content/uploads/2009/04/unsur-komunikasi-saluran-komunikasi.jpg>.

pendengaran dan penglihatan dari khalayak sasaran (penonton). Produk *audio-visual* dapat menjadi media dokumentasi dan dapat juga menjadi media komunikasi. Sebagai media dokumentasi tujuan yang lebih utama adalah mendapatkan fakta dari suatu peristiwa. Sedangkan sebagai media komunikasi, sebuah produk *audio-visual* melibatkan lebih banyak elemen media dan lebih membutuhkan perencanaan agar dapat mengkomunikasikan sesuatu. Media pembelajaran adalah contoh media *audio-visual* yang lebih menonjolkan fungsi komunikasi. Media dokumentasi sering menjadi salah satu elemen dari media komunikasi. Karena melibatkan banyak elemen media, maka produk *audio-visual* yang diperuntukkan sebagai media komunikasi kini sering disebut sebagai multimedia.

Media komunikasi adalah semua sarana yang dipergunakan untuk memproduksi, mereproduksi mendistribusikan atau menyebarkan dan menyampaikan informasi. Jenis Media Komunikasi berdasarkan fungsinya: (a) Fungsi Produksi, ialah media komunikasi yang berguna untuk menghasilkan informasi, contohnya adalah komputer pengolah kata *word processor*; (b) Fungsi Reproduksi, ialah media komunikasi yang kegunaannya untuk memproduksi ulang dan menggandakan informasi, misalnya *audio tapes recorder* dan *videotapes*; (c) Fungsi penyampaian informasi, ialah media komunikasi dipergunakan untuk menyearluaskan dan menyampaikan pesan kepada komunikan yang menjadi sasaran. Contoh: telepon, bulletin, *facsimile* dsb. Berdasarkan bentuknya: (a) Media Cetak, ialah segala barang cetak yang dapat dipergunakan sebagai sarana penyampaian pesan, contohnya seperti surat kabar, leaflet, brosur, bulletin dan sebagainya; (b) Media Visual atau Media Pandang, artinya untuk menerima pesan yang disampaikan digunakan indera penglihatan, misalnya film, televisi, lukisan, foto, pameran, dll.; (c) Media Audio, untuk menerima pesan yang disampaikan dengan menggunakan indera pendengaran, seperti radio, telepon, *tape recorder* dan sebagainya; (d) Media Audio-Visual, ialah media komunikasi yang dapat dilihat sekaligus didengar. Jadi untuk dapat mengakses informasi yang disampaikan, digunakan indera penglihatan dan pendengaran sekaligus. Yang termasuk dalam jenis ini adalah televisi dan film.<sup>19</sup>

Media komunikasi yang sering dipergunakan untuk menjalin hubungan dan menyampaikan informasi dengan pihak-pihak yang

19 <http://dishubkominfo.tasikmalayakota.go.id> [21-7-2010]

berada di luar perkantoran antara lain: (1) Media cetak ialah media komunikasi tercetak atau tertulis dimaksudkan untuk menjangkau publik eksternal seperti pemegang saham, konsumen, pelanggan, mitra kerja, dan sebagainya. Contohnya adalah bulletin, brosur dan leaflet. Media eksternal cetak ini berfungsi sebagai: Media Penghubung; Sarana menyampaikan keterangan-keterangan kepada khalayak; Media Pendidikan-Sarana membentuk opini publik-Sarana membangun citra; (2) Radio merupakan media audio yang mampu mengirimkan pesan berupa informasi lisan (suara) kepada khalayak. Beberapa perkantoran memilih memanfaatkan radio untuk menyampaikan informasi secara luas kepada khalayak sasaran. Penggunaan media radio oleh suatu perusahaan dapat dilakukan dengan mendirikan pemancar, mengisi acara pada stasiun radio; (3) Televisi. Kepentingan organisasi/instansi untuk menyampaikan pesan kepada publik melalui Televisi dapat ditempuh dengan memasang iklan, mengundang wartawan atau reporter Televisi agar memuat berita tentang kegiatan perusahaan atau dapat pula mengajukan permohonan untuk mengisi acara; (4) Telepon. Sebagai media komunikasi, telepon sangat penting untuk menyampaikan dan menerima informasi lisan secara cepat dengan pihak publik eksternal; (5) Surat. Merupakan media penyampaian informasi secara tertulis, dapat berupa surat konvensional maupun surat elektronik. Surat menyurat merupakan salah satu kegiatan penting diperusahaan. Banyak informasi yang keluar masuk perusahaan melalui media surat, karena surat merupakan media komunikasi yang efektif apabila yang terkait tidak dapat berhubungan secara langsung atau lisan; (6) Internet. Merupakan media komunikasi berbasis komputer teknologi informasi. Internet banyak dipilih oleh perusahaan atau organisasi pemerintah guna menjalin kemampuan dalam menjangkau khalayak. Keunggulan media komunikasi internet adalah: (a) Mudah, cepat dan murah dengan jangkauan dunia; (b) Tidak ada birokrasi baik secara teknis maupun non teknis; dan (c) Tersebar di berbagai pelosok kota.

Berdasarkan hasil konfirmasi terhadap aparatatur, diperoleh penjelasan sebagai berikut: (1) Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi masih belum optimal. Situs internet milik Dinas Tata Kota belum sepenuhnya dimanfaatkan dengan baik. Selama ini web (situs) yang ada hanya dipergunakan untuk menginformasikan tentang IMB secara umum saja, dan belum digunakan untuk pelayanan secara *online*. Sekarang ini di Kota Palembang banyak sekali bermunculan warnet

(warung internet), istilahnya “seperti jamur tumbuh di musim hujan.” Artinya, masyarakat Kota Palembang sangat mudah untuk melakukan akses internet sehingga tidak ada alasan bagi Dinas Tata Kota untuk tidak memanfaatkan internet secara *online* dalam proses pelayanan IMB pada masyarakat. Apabila pelayanan IMB dilakukan secara *online*, maka masyarakat pemohon IMB tidak perlu lagi hadir langsung ke Dinas Tata Kota untuk melakukan aplikasi permohonan IMB, dan ini tentu saja akan mengurangi peluang terjadinya praktek “pungli” serta akan terjadi penghematan dalam penggunaan kertas, tinta, dan alat tulis lainnya; dan (2) Radio juga belum dimanfaatkan dengan optimal. Hanya beberapa kali radio dimanfaatkan untuk menyampaikan informasi dan pesan-pesan tentang IMB. Padahal jangkauan informasi melalui radio sangat luas dan biayanya relatif murah. Pemancar-pemancar radio di kota Palembang juga sangat banyak dan bahkan bisa dilakukan secara interaktif dengan masyarakat berkaitan dengan IMB; dan (3) Media tradisional, seperti seni pertunjukkan Teater Abdul Muluk atau Dulmuluk belum dimanfaatkan untuk menyampaikan informasi tentang IMB, padahal kesenian ini sangat terkenal dan digemari oleh masyarakat Palembang.

Berdasarkan penjelasan di atas, secara kuantitatif dimensi media berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang. Hasil konfirmasi dan observasi di lapangan, bahwa media kesenian tradisional belum dimanfaatkan sebagai sarana komunikasi dan informasi oleh Dinas Tata Kota. Padahal media kesenian tradisional, seperti seni pertunjukkan Teater/Sandiwara “Dulmuluk” dapat dijadikan sarana dalam menyampaikan informasi kepada publik sebagai media komunikasi, karena pesan-pesan yang disampaikan melalui media tersebut tidak bersifat menggurui, bahkan cenderung lebih bersifat mengajak dan menghimbau masyarakat. Memanfaatkan kesenian tradisional sebagai media komunikasi dalam menyampaikan informasi publik atas kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah merupakan suatu keniscayaan. Kesenian tradisional selain sebagai media komunikasi, diharapkan juga akan mampu membangkitkan gairah dan keinginan masyarakat untuk mensukseskan berbagai kebijakan pemerintah daerah, termasuk di antaranya kebijakan tentang izin mendirikan bangunan (IMB).

Kecenderungan masyarakat di daerah, masih mencintai dan bangga akan budaya dan kesenian daerahnya. Oleh karenanya, pesan-pesan pembangunan dan berbagai kebijakan pemerintah lebih mudah

dicerna oleh masyarakat melalui kesenian tradisional tersebut, karena tokoh-tokoh yang ada dalam lakon kesenian tradisional seringkali dijadikan panutan oleh masyarakat. Seni tradisional di Sumatera Selatan, khususnya Kota Palembang yang sampai sekarang masih hidup dan sangat dikenal adalah seni pertunjukan Teater Abdul Muluk atau sering disingkat dengan sebutan "Dulmuluk." Seperti halnya kebanyakan teater tradisi di Nusantara, Dulmuluk tak cuma mengandalkan akting di atas panggung untuk menyampaikan pesan kepada penonton. Unsur nyanyian, musik, tari, gerak badan, pidato, dan 'komunikasi' dengan audiens menjadi bagian tak terpisahkan dalam pentas Dulmuluk. Sebagai tontonan, Dulmuluk memang memberikan apa yang ingin diketahui khalayak lewat aksi panggung mereka. Seni pertunjukkan Teater/Sandiwara Dulmuluk, biasa digelar secara langsung di atas panggung pada lapangan terbuka, dan juga bisa di dalam gedung serta melalui radio dan televisi.

Pertunjukan Dulmuluk mempunyai nilai budaya, disamping sebagai media hiburan juga berfungsi sebagai media pendidikan dan media komunikasi bagi masyarakat Palembang. Cerita yang disajikan, baik tentang sejarah kehidupan, contoh teladan yang baik, kritik sosial maupun sindiran yang bersifat membangun, demokratis, dan nilai-nilai budaya masyarakat Palembang khususnya, dan masyarakat Sumatera Selatan pada umumnya.

Sebagaimana umumnya, teater ini mencerminkan dan menyoal kehidupan masyarakat. Teater rakyat berfungsi bukan saja sebagai media ekspresi diri para seniman teater ataupun sebagai tempat hiburan bagi rakyat yang memerlukannya, melainkan juga sebagai alat/media pendidikan yang sangat berguna bagi masyarakat di lingkungan sekitar. Cerita-cerita yang disajikan dalam pertunjukan Dulmuluk selalu berisi tentang masalah-masalah dalam hidup umat manusia. Teater Dulmuluk juga berfungsi sebagai media "kritik sosial." Pemain-pemain Dulmuluk sering melontarkan kritik dan sindiran perihal kepincangan yang terjadi di masyarakat. Tentunya, kesenian ini merupakan media yang sangat menarik untuk menyalurkan aspirasi rakyat. Dengan kata lain, kesenian Dulmuluk bisa berfungsi sebagai media demokratisasi yang dipadukan dengan nilai-nilai budaya masyarakat.

Media seni pertunjukkan tradisional seperti Dulmuluk, biasa digelar pada acara-acara tertentu di kota Palembang, bahkan sering dilakukan festival dan pertandingan oleh Pemerintah Kota Palembang dan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan. Pada tanggal 17 November

2008 yang lalu, telah dilakukan Festival Teater Dulmuluk, sebagaimana diberitakan oleh Kompas sebagai berikut:

Dalam rangka mendukung program Visit Musi 2008, Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan menyelenggarakan Festival Teater Dulmuluk selama dua hari di Palembang Indah Mall mulai Senin (17-18 November 2008). Lomba diikuti sekitar 15 peserta, di antaranya dari Palembang, Ogan Ilir, Universitas PGRI, dan Baturaja. Kegiatan tersebut juga dimaksudkan untuk mengangkat kesenian tradisional Dulmuluk yang merupakan kesenian asli Sumsel. Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Sumsel Rahman Zeth mengatakan, festival tersebut merupakan yang kedua kalinya. Sebelumnya, festival serupa dilaksanakan di Benteng Kuo Besak (BKB). Menurut dia, keberadaan teater Dulmuluk harus dilestarikan karena kesenian tersebut merupakan kesenian khas Sumsel. "Kami berharap kegiatan seperti ini bisa rutin dilaksanakan," ujarnya. Ketua Himpunan Teater Tradisional Sumsel Muhsin Fajri mengatakan, sebenarnya minat masyarakat terhadap Dulmuluk sudah mulai meningkat. Saat ini terdapat sekitar 25 kelompok teater Dulmuluk di Sumsel. "Kalau dulu beberapa grup saja dan sudah terancam punah," ujarnya.<sup>20</sup>

Pesan-pesan dan informasi yang disampaikan melalui pertunjukan ini lebih membekas dan mengena, bahkan gampang untuk diingat oleh para penontonnya. Pemanfaatan seni pertunjukkan sandiwara/teater Dulmuluk untuk menyampaikan pesan-pesan program pemerintah kota, termasuk tentang IMB masih relevan untuk digunakan sampai sekarang ini. Dinas Tata Kota, menurut informasi yang disampaikan belum pernah mencoba atau memanfaatkan media ini dalam mengkomunikasikan dan menginformasikan hal-hal yang berkaitan dengan IMB kepada masyarakat kota Palembang. Pemanfaatan media seni-budaya tradisional, seperti "Dulmuluk," terutama di kota Palembang untuk segmen masyarakat di kawasan Seberang Ulu masih sangat memungkinkan, di samping media komunikasi modern lainnya. Karena masyarakat kota Palembang sangat majemuk, dan sebagian besar masih dihuni oleh masyarakat yang mengindahkan nilai-nilai tradisional dan budaya setempat, maka kombinasi pemanfaatan

---

<sup>20</sup> <http://nasional.kompas.com/read/2008/11/19/00315552/festival.teater.dulmuluk.di.palembang>

media (tradisional dan modern) dalam menyampaikan pesan-pesan pembangunan, termasuk pesan-pesan tentang IMB di Kota Palembang masih relevan untuk digunakan.

Berdasarkan penjelasan di atas, secara kuantitatif memang dimensi media berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang, namun berdasarkan hasil konfirmasi di lapangan secara kualitatif diperoleh fakta sebagaimana telah diuraikan di atas. Santoso S. Hamijoyo (2005:126-127) mengemukakan bahwa secara umum teknologi komunikasi ada pengaruhnya paling sedikit pada efek kognitif dari individu dan masyarakat umum. Selanjutnya, beliau mengatakan bahwa teknologi komunikasi dapat memberikan peranannya dalam perubahan perilaku masyarakat, jika *agenda setting* media massa terintegrasi dan ditopang oleh sistem dukungan sosial yang terbuka, dinamis dan diberi kesempatan untuk ikut bertanggungjawab.

## Komunikan

Komunikan adalah penerima, sasaran, pembaca, pendengar, pemirsa pesan-pesan yang disampaikan oleh komunikator. Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi komunikan dapat diringkas sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi komunikan menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi komunikan. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi komunikan menunjukkan bahwa seluruhnya reliabel. Hasil ini dapat diketahui dari nilai  $\alpha$  yang lebih besar dari *cut off* (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang. Tanggapan responden terhadap dimensi komunikan berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa komunikan dalam rangka pelaksanaan Komunikasi dinilai oleh responden sudah optimal, sehingga kualitas pelayanan yang diberikan juga menjadi baik pula.

Korelasi antara dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan “cukup erat” yang ditunjukkan oleh nilai koefisien korelasi sebesar 0.558. Hasil ini mengindikasikan bahwa hubungan keduanya cukup tinggi sehingga analisis dapat dilanjutkan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh antara dimensi komunikasi terhadap kualitas pelayanan. Koefisien jalur bernilai positif yaitu sebesar 0.149, yang berarti setiap peningkatan yang dilakukan terhadap dimensi komunikasi akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Total pengaruh komunikasi ( $X_4$ ) terhadap kualitas pelayanan sebesar 8.318%. Pengaruh komunikasi terhadap kualitas pelayanan ini merupakan pengaruh nomor empat terendah dibandingkan dengan dimensi-dimensi lainnya. Hasil uji hipotesis untuk mengetahui pengaruh antara dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan diperoleh dari  $t_{hitung}$  sebesar 2.78. Hasil ini lebih besar dibanding  $t_{tabel}$  sebesar 1.97 sehingga dengan demikian  $H_0$  ditolak, yang artinya terdapat pengaruh yang signifikan antara dimensi komunikasi dengan kualitas pelayanan.

Hasil di atas secara keseluruhan menunjukkan bahwa komunikasi mempunyai hubungan dan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan, dan persentase pengaruhnya cukup tinggi. Berdasarkan data hasil analisis terhadap tanggapan/jawaban responden menunjukkan bahwa indikator ‘usaha’ dengan pernyataan: “bahwa masyarakat berusaha untuk mendapatkan IMB,” memiliki skor tertinggi yaitu 1109, sementara indikator ‘pemahaman’ dengan pernyataan: “masyarakat memahami tentang IMB” dan indikator ‘pekerjaan/profesi’ dengan pernyataan: “kesibukan masyarakat dengan pekerjaan/profesi sehari-hari, masih sempat untuk mengurus IMB,” memperoleh skor yang rendah, yaitu masing-masing dengan skor 1025 dan 1021.

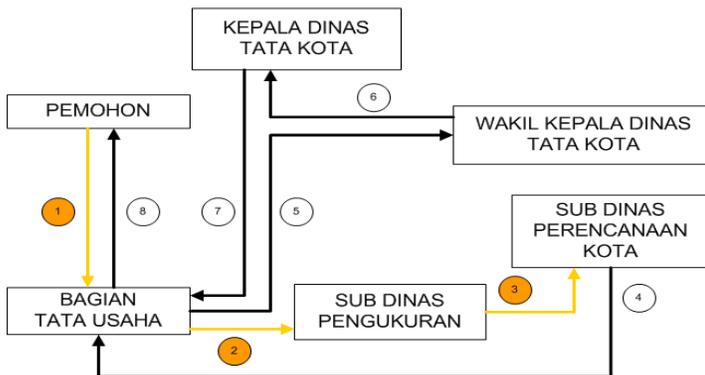
Berdasarkan penjelasan di atas, walaupun masyarakat berusaha untuk mendapatkan IMB, namun tidak diikuti dengan pemahaman yang memadai, karena masih banyak masyarakat yang tidak/belum paham tentang IMB. Ketidak-pahaman ini menyebabkan mereka enggan/malas untuk mengurus IMB pada saat mereka hendak mendirikan bangunan. Sementara itu, pekerjaan/profesi responden sebagai wiraswasta/bekerja pada sektor swasta (pedang, pengusaha, dll.) berdasarkan hasil angket, mereka merupakan responden terbanyak, yaitu 46.47% atau 125 orang dari 269 responden. Fakta ini menunjukkan bahwa kesibukan masyarakat dengan aktivitasnya tersebut sebagian besar tidak sempat untuk mengurus sendiri atau

mengurus langsung dalam pembuatan IMB. Salah satu jalan untuk memperoleh IMB mereka menggunakan pihak ketiga, yaitu bisa menggunakan jasa calo, biro jasa, atau memanfaatkan “orang dalam.” Mengambil jalan ini tentu saja harus menyediakan uang tips tambahan yang jumlahnya tidak sedikit.

Apabila dikaitkan dengan prosedur/alur pengurusan IMB yang relatif berbelit-belit serta memakan waktu yang cukup lama, dan sebagian besar tidak dipahami oleh masyarakat, maka hal ini menjadi alasan yang kuat bagi para pedagang/pengusaha untuk mengatakan bahwa mereka (pemohon IMB) dengan profesi tersebut, tidak memiliki waktu dan kesempatan yang cukup untuk mengurus IMB, karena mereka akan mengalami kesusahan untuk meninggalkan kegiatan atau pekerjaannya tersebut selama berhari-hari dan bahkan berbulan-bulan.

Prosedur/alur pembuatan IMB memerlukan waktu yang cukup panjang dan melelahkan, karena memerlukan waktu 29 hari kerja (hampir satu bulan) untuk memperoleh/mendapatkan IMB. Permohonan pembuatan IMB diawali dari pembuatan *advise planning* terlebih dahulu dengan prosedur/alur seperti tertera dalam gambar di bawah ini.

### Mekanisme/ Proses Keterangan Rencana Kota (Advice Planing) DINAS TATA KOTA PALEMBANG



**KETERANGAN : 1,2,...,8 = Urutan Proses Keterangan Rencana Kota Advice Planing**  
**Total Lama Proses = 8 hari kerja**  
- (1,2) = 1 hari kerja - (4) = 3 hari kerja  
- (3) = 3 hari kerja - (5,6,7) = 1 hari kerja

Sumber: Dinas Tata Kota Palembang, 2010.

Gambar 6.7. Alur pembuatan *Advise Planning*

Sedangkan alur proses pembuatan IMB sebagaimana dituangkan dalam gambar di bawah ini.



Sumber: Dinas Tata Kota Palembang, 2010.

Gambar 6.8. Alur Proses Izin Mendirikan Bangunan

Penjelasan dari alur proses IMB tersebut sebagaimana dijelaskan oleh aparaturnya Dinas Tata Kota Palembang adalah sebagai berikut:

...” untuk tahapan *advice planning*, pemohon datang ke Dinas Tata Kota, tepatnya Bagian Tata Usaha dengan menyertakan fotokopi surat tanah dan KTP yang masih berlaku, lalu mengisi formulir yang sudah disiapkan. Setelah itu, tanah akan diukur oleh petugas Bagian Sub-Pengukuran Tanah.”

“Pengukuran ini, untuk mengetahui apakah tanah pemohon telah diketahui di atas peta atau sudah diikat pada peta. Selanjutnya, diserahkan di Sub-Dinas Perencanaan Kota untuk mengetahui, tanah tersebut, apakah akan dibangun toko, rumah, mal atau yang lain. Setelah semuanya selesai berkas akan diserahkan di Bagian tata Usaha kembali, ke Wakil Kepala Dinas, Kepala Dinas, balik lagi ke Bagian Tata Usaha baru kembali ke pemohon,”

Tahapan kedua, berupa alur proses izin bangunan yang diperkirakan memakan waktu 21 hari kerja. Nantinya, pemohon dengan membawa dasar *advice planning*, datang kembali ke Dinas Tata Kota, tepatnya di Sub-Bagian Tata Usaha dengan melampirkan sketsa bangunan, KTP, surat tanah dan mengisi formulir yang

baru.

“Dari *advice planning* itu pemohon sudah merencanakan pembangunan gedung seperti apa? Berapa lantai, bergaris badan bangunan berapa meter. Dan hal-hal tersebut, telah terpampang di sketsa bangunan,”

Bersama pengisian formulir tersebut, pemohon juga akan melampirkan surat persetujuan tetangga tentang batas bangunan yang juga diketahui ketua RT setempat, untuk menghindari masalah di hari depan.

“Selanjutnya, pemohon pindah ke Bagian SUB Bagian TU (Tata Usaha) Tata Kota untuk dikaji dalam segala aspek. Seperti, aspek keamanan dari kebakaran, ketahanan terhadap gempa, penyediaan tangga darurat terhadap kebakaran, drainase,” Di bagian ini juga, retribusi harus disetor. Pembayaran nantinya tergantung dari jenis dan luas bangunan “untuk sekolah pasti lebih mahal dari rumah biasa.”

Proses berikut, dipindahkan kembali ke Sub bagian Tata Usaha untuk pengetikan IMB dan juga pengantar wali kota. “Setelah disetujui kepala dinas, kita ajukan ke wali kota, dikembalikan lagi kepala dinas atau wakilnya, ke tata usaha, terakhir, baru dikembalikan lagi ke pemohon,”

Setelah mendapatkan IMB, pemohon diwajibkan kembali melapor setelah bangunannya selesai. “Nanti kita cek lagi, apa benar bangunan yang telah dibuat seperti yang diajukan sebelumnya. Apakah benar satu lantai, apakah benar toko, dan lainnya.”

Menurut salah seorang pejabat di Dinas Tata Kota Palembang, dulu alur tersebut pernah dibuat dan dipasang dalam bentuk baliho di tempat (ruang) pelayanan IMB, tetapi karena jarang sekali penyelesaian pemberian IMB tepat waktu (21 hari kerja), dan kemudian sering terjadi protes dari para pemohon IMB, maka baliho tersebut dicopot/dilepas.

Komunikasikan biasa disebut dengan istilah penerima, sasaran, pembaca, pendengar, pemirsa, *audience*, *decorder*, atau khalayak. Komunikan adalah salah satu aktor dari proses komunikasi, karena itu unsur komunikan tidak boleh diabaikan, sebab berhasil tidaknya suatu proses komunikasi ditentukan oleh komunikan.

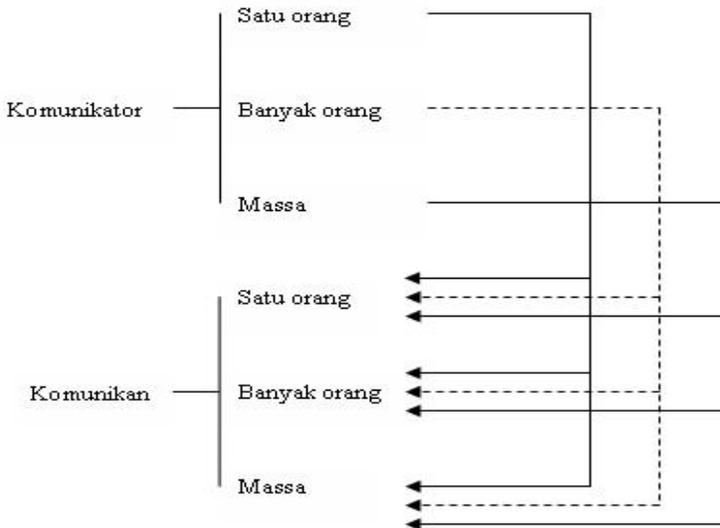
Ada tiga aspek yang perlu diketahui seseorang komunikator menyangkut komunikan, yakni aspek *sosiodemografik*, aspek profil psikologis, dan aspek karakteristik perilaku komunikan/khalayak.

Komunikasi juga akan berhasil, jika khalayak/komunikan turut mendukung dalam perjalanan komunikasi. Untuk itu sebagai komunikan ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain:

1. Ia dapat dan benar-benar mengerti pesan komunikasi.
2. Pada saat ia mengambil keputusan, ia sadar bahwa keputusannya itu sesuai dengan tujuannya.
3. Pada saat ia mengambil keputusan, ia sadar bahwa keputusannya itu bersangkutan dengan kepentingan pribadinya.
4. Ia mampu untuk menempatnya baik secara mental maupun secara fisik

Masyarakat pemohon IMB, terdiri dari berbagai latar belakang pendidikan, profesi, usia, budaya, dan suku, demikian juga terdiri dari laki-laki dan wanita. Sehingga keberagaman masyarakat pemohon demikian juga kemampuan, perilaku, pengetahuan, sistem sosial dan kebudayaan baik petugas maupun pemohon sangat menentukan efektivitas komunikasi.

Komunikan (penerima pesan) adalah manusia yang berakal budi, kepada siapa pesan komunikator ditujukan. Peran antara komunikator dan komunikan bersifat dinamis, saling bergantian. Dilihat dari jumlah komunikator dan komunikan, maka proses komunikasi dapat terjadi 9 (sembilan) kemungkinan seperti digambarkan pada bagan di bawah ini.



Gambar 6.9. Bagan Sembilan kemungkinan proses komunikasi<sup>21</sup>

21 <http://usa.web.id/wp-content/uploads/2009/04/9-kemungkinan-proses-komunikasi.jpg>.

Onong Uchjana Effendi (1981:25) mengatakan bahwa fungsi dan tujuan komunikasi adalah sebagai berikut: (1) *Public Information*; (2) *Public Education*; (3) *Public Persuasion*; dan (4) *Public Entertainment*. Pertama, sebagai *Public Information*, yaitu memberikan informasi kepada masyarakat. Karena perilaku menerima informasi merupakan perilaku alamiah masyarakat. Dengan menerima informasi yang benar masyarakat akan merasa aman tentram. Informasi akurat diperlukan oleh beberapa bagian masyarakat untuk bahan dalam pembuatan keputusan. Informasi dapat dikaji secara mendalam sehingga melahirkan teori baru dengan demikian akan menambah perkembangan ilmu pengetahuan. Informasi disampaikan pada masyarakat melalui berbagai tatanan komunikasi, tetapi yang lebih banyak melalui kegiatan *mass communication* .

Kedua, sebagai *Public Education*, yaitu mendidik masyarakat. Kegiatan komunikasi pada masyarakat dengan memberikan berbagai informasi tidak lain agar masyarakat menjadi lebih baik, lebih maju, lebih berkembang kebudayaannya. Kegiatan mendidik masyarakat dalam arti luas adalah memberikan berbagai informasi yang dapat menambah kemajuan masyarakat dengan tatanan komunikasi massa. Sedangkan kegiatan mendidik masyarakat dalam arti sempit adalah memberikan berbagai informasi dan juga berbagai ilmu pengetahuan melalui berbagai tatanan komunikasi kelompok pada pertemuan-pertemuan, kelas-kelas, dan sebagainya. Tetapi kegiatan mendidik masyarakat yang paling efektif adalah melalui kegiatan Komunikasi Interpersonal antara penyuluh dengan anggota masyarakat, antara guru dengan murid, antara pimpinan dengan bawahan, dan antara orang tua dengan anak-anaknya.

Ketiga, sebagai *Public Persuasion*, yaitu mempengaruhi masyarakat. Kegiatan memberikan berbagai informasi pada masyarakat juga dapat dijadikan sarana untuk mempengaruhi masyarakat tersebut ke arah perubahan sikap dan perilaku yang diharapkan. Misalnya mempengaruhi masyarakat untuk mendukung suatu pilihan dalam pemilu dapat dilakukan melalui komunikasi massa dalam bentuk kampanye, propaganda, selebaran-selebaran, spanduk dan sebagainya. Tetapi berdasarkan beberapa penelitian kegiatan mempengaruhi masyarakat akan lebih efektif dilakukan melalui Komunikasi Interpersonal.

Keempat, *Public Entertainment*, yaitu menghibur masyarakat. Perilaku masyarakat menerima informasi selain untuk memenuhi rasa

aman juga menjadi sarana hiburan masyarakat. Apalagi pada masa sekarang ini banyak penyajian informasi melalui sarana seni hiburan.

Berdasarkan pendapat dan penjelasan di atas, Komunikasi yang berlangsung antara aparatur pemerintah pada Dinas Tata Kota Palembang dengan warga masyarakat Palembang adalah merupakan perwujudan dari fungsi dan tujuan komunikasi yang pertama, kedua dan ketiga, yaitu *Public Information*; *Public Education*; dan *Public Persuasion*. Sedangkan fungsi dan tujuan yang keempat yaitu *Public Entertainment*, tidak termasuk dalam proses Komunikasi dalam hubungannya dengan pelayanan IMB.

Komunikator (aparatur) harus mengetahui berbagai macam karakteristik dari komunikan (khalayak). Menurut Onong Uchjana Effendi (2003:315), komunikan merupakan komponen yang paling banyak meminta perhatian. Mengapa demikian, karena jumlahnya banyak dan sifatnya heterogen dan anonim, sedangkan mereka harus dapat dicapai seraya menerima setiap pesan secara inderawi dan secara rohani. Yang dimaksud dengan inderawi ialah diterimanya suatu pesan jelas bagi indera mata dan terang untuk indera telinga. Yang dimaksud dengan rohani ialah sebagai terjemahan dari "*accepted*," yaitu diterimanya suatu pesan yang sesuai dengan kerangka referensinya (*frame of reference*), paduan dari usia, agama, pendidikan, kebudayaan, dan nilai-nilai kehidupan lainnya.

Berdasarkan hasil konfirmasi diperoleh penjelasan sebagai berikut: (1) Sebagian besar masyarakat yang mengurus IMB adalah mereka yang lahan/tanahnya terletak di pinggir jalan besar/jalan protokol. Mereka khawatir bila suatu saat nanti terjadi pelebaran jalan, rumah/bangunan milik mereka akan kena gusur. Dengan mengantongi IMB, mereka merasa aman dan tidak perlu khawatir akan kena gusur; (2) Bangunan yang paling banyak diurus IMB-nya adalah bangunan rumah toko (ruko). Hal ini wajar mereka lakukan, karena ruko adalah tempat mereka melakukan bisnis-perdagangan. Tempat bisnis mereka harus memiliki SITU (surat izin tempat usaha), dan untuk memperoleh SITU, mereka harus terlebih dahulu memiliki IMB; dan (3) Sebagian besar yang mengurus IMB adalah WNI keturunan Cina untuk kepentingan bisnis mereka, seperti syarat untuk memperoleh pinjaman dana dari perbankan. Bangunan ruko atau tempat bisnis mereka akan menjadi jaminan dalam berurusan dengan perbankan, dan salah satu syarat rumah/bangunan/ruko mereka tersebut harus memiliki IMB.

Dari informasi dan penjelasan di atas, secara kuantitatif berdasarkan hasil angket memang komunikan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang, namun berdasarkan hasil konfirmasi di lapangan secara kualitatif diperoleh fakta sebagaimana telah diuraikan di atas.

## Efek

Efek adalah perbedaan antara apa yang dipikirkan, dirasakan, dan dilakukan oleh komunikan (penerima pesan) sebelum dan sesudah menerima pesan. Efek adalah suatu keniscayaan dalam komunikasi. Setiap proses komunikasi memiliki tujuan-tujuan yang spesifik. Begitu pula dengan Komunikasi. Ditinjau dari bahasanya, komunikasi berasal dari kata '*common*' yang artinya 'sama'. Komunikasi bertujuan untuk menyamakan. Efektifitas komunikasi dinilai dari seberapa jauh kesamaan antara komunikator dan komunikan. Entah itu sama dari tataran pengetahuan atau informasi, sama sikap, hingga sama tindakan atau perilaku. Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi efek dapat diringkas sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi efek menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi terhadap dimensi efek. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan adalah valid, sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi efek menunjukkan bahwa seluruhnya reliabel. Hasil ini dapat diketahui dari nilai  $\alpha$  yang lebih besar dari  $cut\ off$  (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang.

Tanggapan responden terhadap dimensi efek berada pada kategori "sedang," yang menggambarkan bahwa efek dalam rangka pelaksanaan Komunikasi dinilai oleh responden belum optimal. Korelasi antara dimensi efek dengan kualitas pelayanan "kurang erat" yang ditunjukkan oleh nilai koefisien korelasi sebesar 0.370. Hasil ini mengindikasikan bahwa hubungan keduanya kurang erat, namun

demikian analisis masih dapat dilanjutkan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh antara dimensi efek terhadap kualitas pelayanan. Koefisien jalur bernilai positif yaitu sebesar 0.113, yang berarti setiap peningkatan yang dilakukan terhadap dimensi efek akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Total pengaruh efek ( $X_5$ ) terhadap kualitas pelayanan sebesar 4.175%. Pengaruh efek terhadap kualitas pelayanan ini merupakan pengaruh paling rendah/kecil dibandingkan dengan dimensi-dimensi lainnya.

Hasil uji hipotesis untuk mengetahui pengaruh antara dimensi efek dengan kualitas pelayanan diperoleh dari  $t_{hitung}$  sebesar 2.39. Hasil ini lebih besar dibanding  $t_{tabel}$  sebesar 1.97 sehingga dengan demikian  $H_0$  ditolak, yang artinya terdapat pengaruh antara dimensi efek dengan kualitas pelayanan.

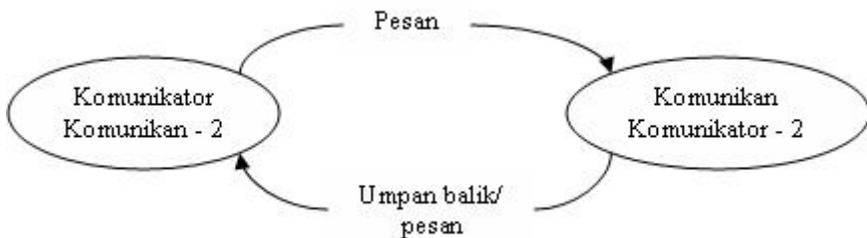
Hasil di atas secara keseluruhan menunjukkan bahwa dimensi efek mempunyai hubungan dan pengaruh terhadap kualitas pelayanan, namun persentase pengaruhnya tidak terlalu besar. Berdasarkan data hasil analisis terhadap tanggapan/jawaban responden menunjukkan bahwa indikator 'kesadaran' dengan pernyataan: "masyarakat memiliki kesadaran bahwa setiap kali akan mendirikan bangunan harus mengurus IMB" memiliki skor tertinggi yaitu 1086, dan skor terendah adalah indikator 'menggunakan pihak ketiga' dengan pernyataan: "masyarakat tidak menggunakan pihak ketiga (calo) dalam mengurus IMB" dengan skor 1021.

Berbicara tentang efek dalam proses komunikasi artinya berbicara tentang dampak yang ditimbulkan dari proses komunikasi itu sendiri. Efek komunikasi diartikan sebagai pengaruh yang ditimbulkan pesan komunikator dalam diri komunikannya. Menurut Onong Uchjana Effendi (2003:318-319) efek komunikasi diklasifikasikan sebagai berikut:

Pertama, efek kognitif (*cognitive effect*); kedua, efek afektif (*affective effect*) dan ketiga efek konatif yang sering disebut efek behavioral (*behavioral effect*). Efek kognitif berhubungan dengan pikiran atau penalaran, sehingga khlayak yang semula tidak tahu, tidak mengerti, yang tadinya bingung menjadi merasa jelas. Efek afektif berkaitan dengan perasaan. Akibat dari membaca surat kabar atau majalah, mendengarkan radio, menonton acara televisi, atau film bioskop, timbul perasaan tertentu pada khlayak. Perasaan akibat terpaan media massa itu, bisa bermacam-macam, senang, sedih, takut, merinding dll. Sedangkan efek konatif bersangkutan

dengan niat, tekad, upaya, usaha yang cenderung menjadi suatu kegiatan atau tindakan. Lebih lanjut beliau mengatakan bahwa efek komunikasi menjadi indikator atau tolok ukur keberhasilan komunikasi.

Salah satu reaksi dari efek adalah adanya umpan balik. Umpan balik dapat dimaknai sebagai jawaban komunikan atas pesan komunikator yang disampaikan kepadanya. Pada komunikasi yang dinamis, komunikator dan komunikan terus-menerus saling bertukar peran. Proses tersebut dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini.



Gambar 6.10. Bagan Unsur komunikasi umpan balik<sup>22</sup>

Ralph Webb membagi jenis-jenis umpan balik (*feedback*) dalam 4 (empat bagian atau penggolongan, yaitu:

- a. *Positive feedback* (umpan balik atau tanggapan positif)  
Umpan balik atau tanggapan yang diterima komunikator dari komunikan dapat dimengerti dan mencapai saling pengertian, sehingga komunikan mendukung, menyepakati, mengiyakan, menyetujui pesan atau bersedia memenuhi ajakan seperti yang termuat dalam pesan yang diterimanya.
- b. *Negative feedback* (umpan balik atau tanggapan negatif)  
Pesan (umpan balik) yang disampaikan kembali oleh komunikan kepada komunikator tidak mendukung, malah sebaliknya menyanggah atau menentang, yang berarti terjadinya protes, kritikan atau ketidaksetujuan.
- c. *Neutral feedback* (umpan balik/ tanggapan netral atau tidak memihak)  
Pesan (umpan balik) yang disampaikan kepada komunikator oleh komunikan, yang tidak menentang/menyanggah dan tidak pula

22 <http://usa.web.id/wp-content/uploads/2009/04/9-unsur-komunikasi-umpan-balik.jpg>.

mendukung/mengiyakan. Artinya tanggapan dari komunikan hanya bersifat datar atau biasa-biasa saja.

d. *Zero feedback* (umpan balik nol atau nihil)

Umpan balik yang diterima oleh komunikator dari komunikan tidak relevan atau tidak ada hubungannya dengan masalah atau isi pesan yang disampaikan oleh komunikator. Tanggapan dari komunikan “tidak nyambung” alias berbeda atau menyimpang dari pesan yang diterimanya, yang mungkin diakibatkan oleh ketidakmengertian komunikan terhadap hal yang dimaksudkan oleh komunikator (Rudy, 2005:5)

Suatu proses komunikasi dapat dikatakan berlangsung dengan efektif apabila pesan yang ingin disampaikan oleh sumber pesan dapat diterima dan diartikan oleh sasaran komunikasi – penerima pesan – dalam bentuk, jiwa dan semangat yang persis sama seperti yang diinginkan dan dimaksudkan oleh sumber pesan tersebut (Siagian, 1994:55).

## Variabel Kualitas Pelayanan

Berdasarkan teori yang dikembangkan oleh Zeithaml dkk. (1990:26) bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh lima dimensi, yaitu *tangibel*, *reliability*, *responsiviness*, *assurance*, dan *empathy*. Hasil penelitian dan uji statistik terhadap masing-masing dimensi dari variabel kualitas pelayanan dapat diuraikan dan dijelaskan sebagai berikut:

### *Tangibel*

Pada penelitian ini, *tangibel* mencakup hal-hal sebagai berikut: penampilan fisik dari aparatur, fasilitas, peralatan dan sarana komunikasi dan informasi pada Dinas Tata Kota Palembang yang dimanfaatkan dalam melaksanakan pelayanan IMB kepada seluruh masyarakat kota Palembang yang bangunan rumahnya wajib memiliki IMB. Dimensi *tangibel* ditentukan oleh indikator-indikator; yaitu penampilan aparatur saat melaksanakan tugas, kenyamanan sarana pelayanan, kemudahan memenuhi persyaratan pengurusan IMB, kedisiplinan aparatur dalam pelayanan, kemudahan akses menjangkau lokasi pelayanan, dan penggunaan alat bantu komputer dalam pelayanan IMB.

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *tangibel* dapat dijelaskan sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *tangibel* menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi *tangibel*. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *tangibel* menunjukkan bahwa seluruhnya *reliabel*. Hasil ini dapat diketahui dari nilai *alpha* yang lebih besar dari *cut off* (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang. Tanggapan responden terhadap dimensi *tangibel* berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa *tangibel* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/ tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator ‘penggunaan alat bantu komputer’ memiliki skor tertinggi yaitu 1144, sedangkan indikator ‘kemudahan akses menjangkau lokasi pelayanan’ memiliki skor terendah yaitu 1048, yang berarti lokasi pelayanan yang strategis dan mudah dijangkau perlu mendapat perhatian serius dari Pemerintah Kota Palembang.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *tangibel* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah: (a) Letak atau lokasi pelayanan IMB (kantor Dinas Tata Kota Palembang) yang tidak strategis dan susah untuk dijangkau dari berbagai arah dalam kota Palembang. Satu-satunya akses kendaraan umum bagi masyarakat yang hendak berurusan ke Dinas Tata Kota adalah kendaraan yang melalui jalur wilayah pelabuhan Boom Baru, dan pada jam-jam kerja jalan tersebut sangat padat/ sibuk, jalan tersebut sangat sulit untuk dilalui karena berdekatan dengan lokasi Pasar Kuto Palembang; dan (b) Masih banyak aparatur yang belum disiplin dalam melaksanakan tugasnya, hal ini terlihat dari indikator ‘disiplin’ yang menempati urutan keempat dari tanggapan responden.

## *Reliability*

*Reliability* merupakan kemampuan untuk memberikan pelayanan yang dijanjikan secara cermat, sesuai standar, kemampuan dan keahlian penggunaan alat bantu dalam pelayanan IMB yang dilakukan pada Dinas Tata Kota Palembang. Dimensi *reliability* ditentukan oleh indikator-indikator kecermatan; standar pelayanan; kemampuan menggunakan alat bantu; dan keahlian menggunakan alat bantu.

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *reliability* dapat dijelaskan sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *reliability* menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi *reliability*. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *tangibel* menunjukkan bahwa seluruhnya *reliabel*. Hasil ini dapat diketahui dari nilai *alpha* yang lebih besar dari *cut off* (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang.

Tanggapan responden terhadap dimensi *reliability* berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa *reliability* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator ‘keahlian menggunakan alat bantu’ memiliki skor tertinggi yaitu 1110, sedangkan indikator ‘standar pelayanan’ memiliki skor terendah yaitu 1069, yang berarti bahwa selama ini pelayanan permohonan IMB yang dilakukan belum memiliki standar yang baku. Hal ini perlu mendapat perhatian serius, karena dengan lahirnya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, standar pelayanan sudah diatur sedemikian rupa, dan pelanggaran terhadap peraturan ini akan dikenakan sanksi.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *reliability* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah:

- a. Pelayanan IMB yang dilakukan belum memenuhi standar pelayanan.
- b. Tidak semua aparatur memiliki kemampuan dan keahlian menggunakan alat bantu dalam melakukan proses pelayanan IMB.

### ***Responsiviness***

*Responsiviness* merupakan kesediaan dan kesadaran untuk merespon setiap pemohon layanan dengan cepat, tepat, cermat, dan merespon setiap keluhan yang disampaikan oleh pemohon IMB. Dimensi *responsiviness* dalam penelitian ini ditentukan oleh indikator-indikator merespon setiap pemohon IMB dengan cepat, tepat, cermat, tepat waktu, dan merespon keluhan-keluhan pemohon IMB.

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *responsiviness* dapat dijelaskan sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *responsiviness* menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi *responsiviness*. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *responsiviness* menunjukkan bahwa seluruhnya *reliabel*. Hasil ini dapat diketahui dari nilai  $\alpha$  yang lebih besar dari *cut off* (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang.

Tanggapan responden terhadap dimensi *responsiviness* berada pada kategori "sedang," yang menggambarkan bahwa *responsiviness* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan mamsih belum optimal. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/ tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator 'merespon setiap pemohon' memiliki skor tertinggi yaitu 1095, sedangkan indikator 'ketepatan waktu' memiliki skor terendah yaitu 1038, yang berarti bahwa pelayanan permohonan IMB belum tepat waktu sesuai dengan alur penyelesaian pemberian IMB, yaitu 8 hari kerja untuk mengurus *advis planning* dan 21 kerja untuk mengurus IMB. Artinya, waktu yang

digunakan untuk menyelesaikan permohonan IMB secara keseluruhan lebih dari satu bulan hari kerja.

Dari hasil konfirmasi dan wawancara saat penelitian berlangsung, diperoleh informasi dan penjelasan bahwa memang masih sangat sulit untuk memenuhi penyelesaian pemberian IMB dengan tepat waktu. Hal ini disebabkan antara lain masih kurangnya jumlah pegawai secara umum, sementara pemohon IMB dari waktu ke waktu sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat akan perumahan semakin meningkat, sementara jumlah aparatur penambahannya tidak signifikan serta alur/prosedur pelayanan yang berbelit-belit dan membutuhkan waktu yang lama. Di samping itu, aparatur yang ahli di bidang pertanahan, pengukuran, dan perhitungan retribusi juga masih kurang. Sehingga dengan demikian akan berdampak pada waktu penyelesaian IMB yang sering terlambat.

### **Assurance**

*Assurance* merupakan kemampuan aparatur dalam memberikan jaminan, jaminan dari segi ketepatan waktu, biaya, legalitas, serta kepastian besarnya biaya dalam proses pelayanan IMB. Dimensi *assurance* ditentukan oleh indikator-indikator; yaitu jaminan tepat waktu, jaminan biaya, jaminan legalitas, dan kepastian biaya retribusi IMB.

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *assurance* dapat dijelaskan sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *assurance* menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi *assurance*. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya. Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *assurance* menunjukkan bahwa seluruhnya *reliabel*. Hasil ini dapat diketahui dari nilai  $\alpha$  yang lebih besar dari *cut off* (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang.

Tanggapan responden terhadap dimensi *assurance* berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa *assurance* dalam

rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator 'jaminan legalitas' memiliki skor tertinggi yaitu 1180, sedangkan indikator 'jaminan biaya' memiliki skor terendah yaitu 1021, yang berarti besarnya tarif retribusi pembuatan IMB yang telah dijanjikan tidak sesuai dengan kenyataan. Di samping biaya-biaya resmi yang harus dikeluarkan, ternyata masih ada biaya-biaya lain yang juga harus dikeluarkan, dan biaya lain yang dikeluarkan tersebut terutama berkaitan dengan cepat atau lambatnya penyelesaian IMB.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *assurance* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah:

- a. Jaminan akan besarnya biaya retribusi IMB. Seringkali aparat tidak dapat menjamin berapa besaran biaya retribusi yang harus dibayarkan dalam mengurus IMB.
- b. Jaminan waktu penyelesaian juga belum bisa diberikan oleh aparat. Seringkali waktu penyelesaian IMB tidak tepat (molor) dari waktu yang dijanjikan. Sesuai ketentuan, waktu penyelesaian IMB secara keseluruhan (*advis planning* + IMB) dibutuhkan waktu 29 hari kerja, namun kenyataannya sangat sulit untuk dipenuhi.

## ***Empathy***

*Empathy* yaitu perhatian yang diberikan kepada pemohon layanan IMB. Kesiapan mendahulukan kepentingan pemohon IMB, sikap ramah, sopan, santu, tidak diskriminatif, dan menghargai setiap pemohon IMB. Dimensi *empathy* ditentukan oleh indikator-indikator: mendahulukan kepentingan pemohon IMB; sikap ramah; sikap sopan santun; dan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)

Rangkaian analisis yang dilakukan terhadap dimensi *empathy* dapat dijelaskan sebagai berikut: Hasil uji validitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *empathy* menunjukkan bahwa seluruhnya valid. Hasil ini didapat dari nilai  $r$  korelasi yang positif dan lebih besar dari  $r$  kritis. Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai korelasi yang tinggi terhadap dimensi *empathy*. Sedangkan hasil uji  $t$  menunjukkan bahwa  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$ , yang berarti keseluruhan butir pernyataan mempunyai validitas yang

tinggi sehingga dapat diikutsertakan pada proses analisis berikutnya.

Hasil uji reliabilitas terhadap keseluruhan butir pernyataan dimensi *empathy* menunjukkan bahwa seluruhnya *reliabel*. Hasil ini dapat diketahui dari nilai *alpha* yang lebih besar dari *cut off* (0.6). Artinya bahwa keseluruhan butir pernyataan tersebut mempunyai reliabilitas yang tinggi sehingga hasil pengukurannya relatif konsisten dan terpercaya (*reliabel*) apabila pengukurannya diulang.

Tanggapan responden terhadap dimensi *empathy* berada pada kategori “baik,” yang menggambarkan bahwa dimensi *empathy* dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan juga baik. Berdasarkan data hasil analisis terhadap jawaban/tanggapan responden, menunjukkan bahwa indikator ‘sikap sopan santun’ memiliki skor tertinggi yaitu 1138, sedangkan indikator ‘tidak diskriminatif’ memiliki skor terendah yaitu 947, yang berarti bahwa pelayanan pemberian IMB masih diskriminatif, yaitu ada perlakuan yang berbeda antara orang-orang tertentu. Sebagaimana disampaikan oleh salah seorang pemohon IMB, bahwa kalau mau cepat mengurus IMB harus ada biaya tambahan diluar dari biaya resmi. Bila yang mengurus IMB tersebut adalah orang besar (pejabat, atau anggota DPRD, atau orang-orang Cina kaya, pengusaha besar [seperti pengembang dll.] maka terlihat mereka lebih cepat selesai urusan IMB-nya.

Kualitas pelayanan ditinjau dari dimensi *empathy* pada Dinas Tata Kota Palembang walaupun sudah cukup baik, namun ada beberapa hal yang belum optimal dan perlu mendapat perhatian, di antaranya adalah perlakuan yang masih diskriminatif terhadap pemohon IMB. Orang-orang tertentu, seperti pejabat daerah, anggota DPRD, orang Cina kaya, pengusaha, pengembang, dan orang-orang beruang lainnya dalam pengurusan IMB lebih didahulukan dan lebih cepat penyelesaiannya.

## **Pengaruh Komunikasi terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan**

Dari pembahasan hasil penelitian terhadap lima faktor/dimensi komunikasi, yaitu: (1) komunikator; (2) pesan; (3) media; (4) komunikan; dan (5) efek, berdasarkan hasil olahan data menunjukkan adanya variasi tingkat pengaruh yang berbeda terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB).

Variasi perbedaan pengaruh tersebut dapat disebutkan kembali, sebagai berikut:

1. Pengaruh Komunikator terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB sebagai variabel Y adalah sebesar 18,44%;
2. Pengaruh Pesan terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB sebagai variabel Y adalah sebesar 13,34%;
3. Pengaruh Media terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB sebagai variabel Y adalah sebesar 21,04%;
4. Pengaruh Komunikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB sebagai variabel Y adalah sebesar 8,318%;
5. Pengaruh Efek terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB sebagai variabel Y adalah sebesar 4,17%;

Pertanyaannya kemudian, mengapa terjadi perbedaan pengaruh antar dimensi/faktor terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB tersebut? Paling tidak ada beberapa alasan mendasar untuk menjawab pertanyaan itu, yaitu:

1. Bahwa hasil pengolahan data statistik dari angket yang disebarakan kepada responden sebagai sampel penelitian, memang menunjukkan terdapat perbedaan besaran pengaruh persentase antar dimensi-dimensi tersebut terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB;
2. Bahwa merupakan sesuatu hal yang tidak mustahil jika terdapat beberapa faktor yang diujikan tersebut, akan menghasilkan sesuatu hasil yang berbeda besaran pengaruhnya terhadap variabel lainnya, sebagaimana yang ditunjukkan oleh kelima faktor/dimensi Komunikasi tersebut, sebagai konsekuensi penggunaan teknik analisis statistik terapan;
3. Bahwa perbedaan besaran pengaruh tersebut, menunjukkan antara faktor yang satu dengan yang lainnya terdapat perbedaan perlakuan dalam realitas di lapangan penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Komunikasi, faktor media memang sangat menentukan tersebarnya berbagai informasi kepada masyarakat, dan oleh karenanya Dinas Tata Kota Palembang memanfaatkan media ini dengan lebih menonjol dibanding faktor lainnya. Media yang digunakan dalam rangka menginformasikan berbagai hal tentang IMB di antaranya adalah televisi (TVRI Stasiun Palembang dan Palembang TV). Media ini

digunakan dalam rangka menghimbau agar masyarakat dalam membangun bangunan harus memiliki IMB terlebih dahulu. Media ini (TV) merupakan media yang menurut/berdasarkan tanggapan responden paling banyak pengaruhnya terhadap pelayanan IMB.

Media lain yang juga digunakan dalam rangka menyampaikan pesan-pesan tentang IMB yang sangat mudah/gampang untuk dilihat dan dibaca oleh masyarakat umum adalah pemasangan baliho di berbagai tempat strategis dalam wilayah Kota Palembang, baliho tersebut bertuliskan: "*Setiap kegiatan membangun bangunan dalam wilayah Kota Palembang, wajib memiliki IMB terlebih dahulu (Perda Kota Palembang Nomor 13 Tahun 2004.*" Masyarakat banyak mengetahui tentang IMB dari media baliho ini. Responden menempatkan media ini pada urutan kedua yang memberikan pengaruh yang cukup besar pada pelayanan IMB. Selain pemasangan baliho, penggunaan brosur juga cukup menonjol dalam menginformasikan berbagai hal tentang IMB. Brosur ini memang sangat diperlukan oleh masyarakat guna mengetahui dengan jelas tentang IMB dan prosedur yang harus dilewati dalam rangka memperoleh pelayanan tentang IMB.

Sementara faktor lain yang menyusul pada posisi kedua adalah faktor komunikator dengan besaran pengaruhnya sebesar 18,44%. Walaupun komunikator menempati urutan kedua setelah media, namun peran komunikator atau juga sering disebut aparatur merupakan hal yang sangat menentukan dalam proses pelayanan IMB. Sebagian besar aparatur yang juga bertindak sebagai komunikator pada Dinas Tata Kota Palembang berpendidikan sarjana ( $S_1/S_2$ ) dengan jumlah 78% dari total pegawai sebanyak 93 orang dan 84% diantaranya adalah golongan III dan IV. Artinya, komunikator atau aparatur mendapat perhatian yang sangat *intens* dari lembaga Dinas Tata Kota, mulai dari tingkat pendidikan formalnya hingga kepada karir jabatan, kepangkatan dan golongan.

Faktor pesan menempati urutan ketiga dengan besaran pengaruhnya sebesar 13,34%. Artinya bahwa pesan/informasi yang disampaikan oleh komunikator, baik secara langsung ataupun melalui media telah disampaikan kepada masyarakat. Tanggapan responden menunjukkan bahwa kemas pesan yang disampaikan merupakan skor tertinggi pada faktor/dimensi pesan dan disusul oleh kejelasan pesan. Namun demikian, pesan yang disampaikan belum sepenuhnya lengkap dan akurat. Masih banyak masyarakat yang tidak/belum mengetahui tentang IMB secara utuh dan juga tidak akurat.

Demikian halnya dengan faktor komunikan dan efek yang berada pada posisi keempat dan kelima dengan besaran pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan IMB masing-masing sebesar 8,31% dan 4,17%. Kedua faktor tersebut bukan diabaikan/terabaikan dari ketiga faktor sebelumnya, akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa kedua faktor tersebut berada pada level itu besaran pengaruhnya terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB. Komunikan dengan besaran pengaruh 8,31% tersebut sebagai dampak dari efektivitas komunikasi antara komunikator/aparatur yang merupakan sumber pesan dengan masyarakat sebagai komunikan (pemohon IMB) tidak/belum berjalan sesuai dengan harapan, karena terdapat kesenjangan yang sangat timpang antara tingkat pendidikan masyarakat pemohon IMB yang sebagian besar berpendidikan SLTA sebanyak 45,72% (lihat Tabel 4.4) dengan komunikator/aparatur pelaksana pelayanan dengan tingkat pendidikan sarjana ( $S_1/S_2$ ) dengan jumlah 78% (lihat Tabel 4.34).

Kesenjangan pendidikan tersebut berakibat pada kesenjangan psikologis antar komunikator dengan komunikan, dampak berikutnya adalah tidak terjadi komunikasi yang baik dan efektif diantara pihak tersebut. Karena seringkali bahasa yang digunakan pun tidak sepenuhnya dipahami oleh komunikan.

Berikutnya adalah faktor efek, faktor ini menempati pengaruh yang paling kecil dari seluruh faktor/dimensi yang ada, yaitu sebesar 4,17%. Hal ini tidaklah mengherankan, karena berdasarkan data bangunan yang ada di Kota Palembang sebanyak 252.246 bangunan, hanya 35,10% yang memiliki IMB. Artinya, bahwa proses Komunikasi yang telah dan sedang dilakukan selama ini belum menunjukkan pelayanan yang berkualitas. Asumsinya adalah semakin sering/tinggi pelaksanaan Komunikasi tentang IMB, maka kualitas pelayanan IMB akan semakin meningkat pula. Peningkatan kualitas pelayanan ini tentu saja akan diikuti oleh semakin banyaknya masyarakat yang mengurus pembuatan IMB.

Berkenaan dengan hasil analisis faktor-faktor Komunikasi yang berpengaruh signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB, dikaitkan dengan masalah dalam penelitian ini yang dikemukakan pada Bab I, maka dapat diartikan bahwa hal tersebut:

- 1) sebagai bukti nyata penegasan terhadap masalah yang diangkat dalam penelitian disertasi ini;
- 2) bahwa secara nyata dimensi-dimensi Komunikasi, baik komunikator, pesan, media, komunikan dan efek berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang.

Selanjutnya rumusan masalah yang ditegaskan dengan hipotesis penelitian, terbukti dan terjawab secara ilmiah bahwa faktor-faktor tersebut secara parsial berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang dan secara total pula bahwa variabel Komunikasi berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang, dengan besaran pengaruh totalnya sebesar 65,32%, sementara faktor lain dengan simbol ( $\epsilon$ ) yang berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan IMB adalah sebesar 34,68%. Artinya masih ada faktor lain yang tidak dianalisis dan diteliti yang turut mempengaruhi peningkatan kualitas pelayanan IMB di Kota Palembang.

## **F. KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Bertitik tolak pada permasalahan penelitian, hipotesis, analisis dan pembahasan pada bab-bab sebelumnya, maka simpulan yang dapat dikemukakan dalam penelitian ini adalah: Komunikasi berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan (IMB) pada Dinas Tata Kota, Kota Palembang. Besarnya pengaruh komunikasi terhadap kualitas pelayanan IMB tersebut ditentukan oleh dimensi-dimensi komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek.

Selanjutnya, berdasar kepada simpulan penelitian di atas, maka konsep baru yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah: "Dalam kegiatan pelayanan perizinan, kualitas pelayanan perizinan tergantung pada kualitas komunikator, kualitas pesan, media, komunikan, dan efek."

### **Saran-saran**

#### **Saran Akademik**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dimensi yang lemah dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan IMB adalah dimensi efek dari komunikasi, oleh karena itu perlu penelitian lebih lanjut, sehingga hasil penelitian tersebut memberi kontribusi terhadap pengembangan ilmu administrasi, khususnya bidang kajian ilmu administrasi publik.

## Saran Praktis

Saran-saran yang bersifat aspek gunalaksana (praktis) yang dapat dikemukakan penulis adalah sebagai berikut:

- Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan IMB pada Dinas Tata Kota Palembang, maka diperlukan upaya peningkatan kuantitas dan kualitas komunikator (aparatur/pegawai), melalui seleksi yang transparan; penempatan yang relevan dengan keahlian; tambahan insentif; keikutsertaan dalam pendidikan dan pelatihan, seminar, workshop, studi banding, dan pendidikan formal lainnya, serta peningkatan kualitas moral aparatur dalam kaitannya dengan pelayanan IMB.
- Peningkatan kualitas pesan/informasi dapat dilakukan dengan melakukan desain pesan yang menarik (bagus), peningkatan akurasi pesan (yaitu pesan komplit/lengkap, benar/valid, dan aman), tepat waktu/tidak terlambat, relevan, ekonomis, dan mudah diperoleh.
- Peningkatan kuantitas dan kualitas media komunikasi dengan pengadaan fasilitas media yang memadai, terutama media elektronik, pemanfaatan multimedia, internet dan pemanfaatan media seni pertunjukan, seperti "Teater/Sandiwara Dulmuluk."
- Peningkatan dukungan komunikan (masyarakat yang menerima informasi/pemohon IMB) dapat dilakukan dengan memberikan kesadaran dan pemahaman kepada mereka tentang arti pentingnya IMB bagi bangunan yang mereka dirikan atau mereka miliki, melalui penyuluhan, penyebaran brosur ke berbagai kelurahan, pemanfaatan tokoh masyarakat, dan melalui seni pertunjukan "Sandiwara Dulmuluk."
- Peningkatan kualitas efek dilakukan dengan memberikan kemudahan dalam prosedur, biaya retribusi yang murah (bahkan diberikan IMB gratis bagi masyarakat kurang mampu), dan pemutihan pemberian IMB bagi masyarakat tidak mampu.

## Daftar Pustaka

### Buku-buku

- Abrar, Ana Nadhya. 2008. *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat dan Praktek*. Jogjakarta: Gava Media.
- Arifin, Anwar. 2006. *Ilmu Komunikasi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktek)*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Atmosudirdjo, Prajudi. 1986. *Dasar-dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Berry, Leonard. L. and A. Parasuraman. 1991. *Marketing Services: Competing Through Quality, 1<sup>th</sup> ed.* New York: The Free Press.
- Budyatna & Mutmainah. 1994. *Komunikasi Antarpribadi*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Davis, Keith dan John W. Newstrom. 1996. *Perilaku Dalam Organisasi*. Jilid 1 & 2. Jakarta: Erlangga.
- Dwiyanto, Agus. 2002. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Effendy, Onong Uchjana. 2003. *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Hubungan Masyarakat Suatu Studi Komunikologis*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Komunikasi Teori dan Praktek*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Flyn, N. 1990. *Public Sector Management*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Gage, Susan M. 2006. *Strategi Pelayanan Pelanggan*. Yogyakarta: Argo Publisher.
- Garna, Judistira K. 2000. *Metode Penelitian Sosial: Penelitian Dalam Ilmu Pemerintahan*, Bandung: Primako Akademika.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Dasar dan Proses Penelitian Sosial*. Bandung: Primako Akademika dan Judistira Garna Foundation.
- Gaspersz, Vincent. 2001. *Total Quality Management (TQM)*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Gaster, L. 1995. *Quality in Public Services, Managers Choices*. Buckingham – Philadelphia: Open University Press.
- Gibson, James L., John M. Ivancevich & James H. Donnelly, Jr. 1996. *Organisasi, Perilaku, Struktur dan Proses*. Terjemahan Nunuk Adiarni. Jakarta: Bina Aksara.

- Gomes, Faustino Cardoso. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Andi.
- Hamijoyo, Santoso S. 2005. *Komunikasi Partisipatoris. Pemikiran dan Implementasi Komunikasi dalam Peengembangan Masyarakat*. Bandung: Humaniora.
- Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen*. Edisi 2. Yogyakarta: BPFE.
- Harun, Rochajat. 2008. *Komunikasi Organisasi*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Hasan, Erliana. 2005. *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Hasibuan, Malayu S.P. 1997. *Organisasi dan Motivasi, Dasar Peningkatan Produktivitas*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Head, Brian. 2007. *The Public Service and Government Communication: pressures and dilemmas*, in Sally Young (Ed.), *Government Communication in Australia*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Hersey, Paul & Blanchard, K. 1995. *Manajemen Perilaku Organisasi: Pendayagunaan Sumber Daya Manusia*. Terjemahan Agus Dharma. Jakarta: Erlangga.
- Ibrahim, Amin. 2008a. *Teori dan Konsep Pelayanan Publik serta Implementasinya*. Bandung: Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Pokok-Pokok Administrasi Publik dan Implementasinya*. Bandung: Refika Aditama.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Perbandingan Administrasi Publik. Model, Konsep dan Aplikasi*. Jogjakarta: Gava Media.
- Indrajit, Richardus Eko. 2006. *Electronic Government: Strategi Pembangunan dan Pengembangan Sistem Pelayanan Publik berbasis Teknologi Digital*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Kaloh, J. 2003. *Kepala Daerah*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik. Konsep, Teori dan Isu*. Edisi 2. Yogyakarta: Gava Media.
- Kerlinger, Fred N & Elazar J. Pedhazur. 1987. *Korelasi dan Analisis Regresi Gand.*, Yogyakarta: Nur Cahaya.
- Kristiadi, J.B. 1998. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan*, dalam Sjihabuddin dan Harahap (Penyunting). *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Lasswell, Harold D. 1948. *The Structure and Function of Communication in Society*, in Lyman Bryson (editor). 1948. *The Communication of Ideas*. New York: Institute for Religious and Social Studies, Jewish Theological Seminary of America.

- Leach, S., Stewart, J. & Walsh, K. 1994. *The Changing Organization and Management of Local Government*. London: McMillan Press Ltd.
- Littlejohn, Stephen W. 2001. *Theories of Human Communication*. USA: Wadsworth Publishing.
- Lukman, Sampara. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta: STIA-LAN Press.
- Manullang, M. 2005. *Dasar-dasar Manajemen*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Muwafik, Saleh. 2010. *Public Service Communication (Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik)*. Malang: UMM Press
- McClelland, David C. 1987. *Memacu Masyarakat Berprestasi: Mempercepat Laju Pertumbuhan Ekonomi Melalui Peningkatan Motif Berprestasi*. Terjemahan Siswo Suyanto dan W. B. Wihelminus. Jakarta: Intermedia.
- Moekijat. 2002. *Dasar-Dasar Motivasi*. Bandung: Pionir Jaya.
- Moenir, H.A.S. 2006. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Muhammad, Arni. 2009. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mulyana, Deddy. 2001. *Ilmu Komunikasi*. Bandung: Rosda.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Komunikasi Massa. Kontroversi, Teori, dan Aplikasi*. Bandung: Widya Padjadjaran.
- Napitupulu, Paimin. 2007. *Pelayanan Publik & Customer Satisfaction. Prinsip-Prinsip Dasar agar Pelayanan Publik Lebih Nerorientasi pada Kepuasan dan Kepentingan Masyarakat*. Bandung: Alumnus
- Nasution, M.N. 2001. *Manajemen Mutu Terpadu*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Nasution, Zulkarimen. 2007. *Komunikasi Pembangunan: Pengenalan Teori dan Penerapannya*. (Edisi Revisi). Jakarta: Raja Grafiika Persada.
- Nawawi, Hadari. 1993. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: UGM Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparat Pemerintah*. Jakarta: Erlangga.
- Nazir, Muhammad. 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) Jilid 1 & 2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Massachusetts: A William Patrick Book.

- Pace, W.R. & Don F. Faules. 2006. *Komunikasi Organisasi (Strategi Meningkatkan Kinerja Perusahaan)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Pamudji, S. 1994. *Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Rangka Meningkatkan Pelayanan Publik*. Jakarta: Widyapraja.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Pembinaan Perkotaan di Indonesia: Tinjauan dari Aspek Administrasi Pemerintah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Parasuraman, A., Valarie A. Zeithmal, & Leonard L. Berry, 1985. *A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research*, *Journal Marketing*.
- Pareek, Udai. 1984. *Perilaku Organisasi: Pedoman Kearah Pemahaman Proses Komunikasi Antar Pribadi dan Motivasi Kerja*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Pramusinto, Agus dan Erwan Agus Purwanto (Ed). 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Pratikno, Riyono. 1992. *Lingkaran - Lingkaran Komunikasi*. Bandung: Alumni.
- Rakhmat, Jalaluddin. 2008. *Psikologi Komunikasi*. Bandung: Rosda.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Metode Penelitian Komunikasi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Rasyid, M. Ryaas. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. Jakarta: Yarsif Watampone.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Mutiara Sumber Widya.
- Ratminto & Atik Septi Winarsih. 2007. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta: Pustak Pelajar.
- Rhido, Akrim. 2004. *Seni Menghadapi Publik*. Bandung: Syaamil Cipta Media.
- Ridwan, Juniarso dan A. Sodik Sudrajat. 2009. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa.
- Robbins, P. Stephen. 2001. *Perilaku Organisasi, Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Jakarta: PT. Prenhallindo.
- Rosenbloom, David H & Robert S. Kravchuk. 2005. *Public Administration Understanding Management, Politics, and Law in The Public Sector*. Sixth Edition. Publisher: McGraw-Hill
- Ruben, Brent D. & Stewart, Lea P. 2005. *Communication and Human Behaviour*. USA: Alyn and Bacon.
- Rudy, T. May. 2005. *Komunikasi dan Hubungan Masyarakat Internasional*. Bandung: Refika Aditama.

- Saefullah, H. A. Djadja. 2008a. *Pemikiran Kontemporer Administrasi Publik Perspektif Manajemen Sumber Daya Manusia dalam Era Desentralisasi*. Bandung: APII dan PK2W Lemlit Unpad.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Modernisasi Perdesaan Dampak Mobilitas Penduduk*. Bandung: LP3AN FISIP UNPAD.
- Scott, Williams. G. 1971. *Organizing Theory A Behavioral Analysis for Management*. Illinois: Richard D. Irwin Inc.
- Sedarmayanti. 2000. *Tata Kerja Dan Produktivitas Kerja (Suatu Tinjauan dari Aspek Ergonomo Atau Kaitan Antara Manusia Dengan Lingkungan Kerja)*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Siagian, Sondang P. 1985. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: CV. Haji Mas Agung.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Teori dan Praktek Kepemimpinan*. Jakart: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Manajemen Sumber Daya Manusia, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Manajemen Strategik*. Jakarta: Bina Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Silalahi, Ulbert. 2007. *Studi Tentang Ilmu Administrasi. Konsep, Teori dan Dimensi*. Bandung: Sinar Baru Algesindo.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2006. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (ed). 1989. *Metode Penelitian Survoy*. Jakarta: LP3ES.
- Sintaningrum & Tomi Setiawan. 2009. *Pelayanan Perizinan di Jawa Barat, dalam Samodra Wibawa (Ed.). Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Soemirat, Sholeh. 2000. *Komunikasi Organisasional*. Jakarta: UT Press.
- Soeprihanto, John. 1988. *Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan dan Pengembangan Karyawan*, Yogyakarta: BPFE UGM.
- Špaček, David & Špalek, Jiří. 2007. *Communication and Electronic Public Administration: Some Issues in the Context of the Czech System of Public Administration*. In *Lessons and Recommendations for Improvement: Central and Eastern European Public Administration and Public Policy*. Bratislava: NISPAcee. ISBN 978-80-89013-31-9.
- Steers, M. Richard. 1995. *Efektioitas Organisasi (terjemahan Magdalena Jamin)* Jakarta: Erlangga.

- Stoner, James A.F., Freeman, Edward R., & Gilbert, Jr. 1996. *Manajemen Jilid II*. Terjemahan Alexander Sindoro. Jakarta: PT. Prenhallindo.
- Sugiyono. 2005. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Sumaryadi, I Nyoman. 2010. *Sosiologi Pemerintahan (Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia)*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Supranto, J. 1997. *Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan untuk Meningkatkan Pangsa Pasar*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Suradinata, Ermaya. 1998. *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Bandung: CV. Ramadan.
- Susanto, Astried. 1995. *Filsafat Komunikasi*. Bandung: Bina Cipta.
- Sutarto. 2002. *Dasar-dasar Organisasi*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press.
- Syahputra, Iswandi. 2007. *Komunikasi Profetik Konsep dan Pendekatan*. Bandung: Simbiosia Rekatama Media.
- Syukri, Agus Fanar. 2009. *Standar Pelayanan Publik Pemda berdasarkan ISO 9001/IWA-4*. Bantul: Kreasi Wacana.
- The Liang Gie. 1998. *Pengertian, Kedudukan, dan Perincian Ilmu Administrasi (Edisi Ketiga)*. Yogyakarta: PUBIB.
- Thoha, Miftah. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Jakarta: Rajawali.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan, dalam Sjihabuddin dan Harahap (Penyunting). Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- \_\_\_\_\_. 2008a. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- \_\_\_\_\_. 2008c. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- \_\_\_\_\_. 2008d. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tjiptono, Fandy. 2000. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustapadidjaja. 1989. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan, Teori dan Penerapan*. Jakarta: LP3ES.
- Triguno. 1997. *Budaya Kerja, Meningkatkan Lingkungan yang Kondusif*

*untuk Meningkatkan Produktifitas Kerja*. Jakarta: Golden Terayon Press.

Utomo, Warsito. 2006. *Administrasi Publik Baru Indonesia (Perubahan Paradigma dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Winardi, J. 2000. *Kepemimpinan dalam Manajemen*. Jakarta: Rineka Cipta.

\_\_\_\_\_. 2002. *Motivasi dan Pemoivasian Dalam Manajemen*. Jakarta: Rajawali Press.

Young, Sally (Ed.). 2007. *Government Communication in Australia*. Melbourne: Cambridge University Press.

Zainun, Bukhari. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT. Gunung Agung.

Zeithaml, Valarie A., A. Parasuraman & Leonard L. Berry. 1990. *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.

## **Jurnal**

Davies, Richard. 2010. *Challenge and Change: The Future of Professional Practice in the Public Sector: Some Reflections*. Journal of Finance and Management in Public Services. Volume 7 Number 2, p. 7, 3 March, 2010

Effendi, Sofian. 1995. *Pelayanan Publik, Pemerataan dan Administrasi Negara Baru*. Jurnal Prisma No. 12, Tahun 1995, Jakarta: LP3ES.

Erliana Hasan. 2004. *Perspektif Komunikasi Pemerintahan Pasca Otonomi Daerah*. Jurnal Administrasi Pemerintahan, Vol. 1, Edisi Kedua 2004, hal. 37-47.

Faizal Madya. 2008. *Implementasi Kebijakan Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Bogor*. Jurnal Organisasi dan Manajemen, Volume 4, Nomor 2, September 2008, 130-138.

Juffri Eddy, M. Arif Nasution, dan Heri Kusmanto. 2005. *Kualitas Pelayanan Publik dalam Pengurusan Surat Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara*. Jurnal Studi Pembangunan, Oktober 2005, Vol. 1 No. 1. Hal. 27.

Laksamana, Lex. 2008. *New Public Management Sebagai Paradigma Baru dalam Adminstrasi Kontemporer*. Jurnal Publicsphere, Vol. 2 No. 3, Januari-Juni 2008, hal. 100-101.

Putera, Roni Ekha. 2009. *E-Government dan Reformasi Birokrasi dalam rangka Peningkatan Pelayanan Publik di Daerah*. Jurnal Ilmiah Politik

Kenegaraan (Demokrasi), FIS, UNP. Vol VIII. No.1 April Tahun  
2009 ISSN: 1412-1522 Halaman: 85-102

Widya Astuti. 2008. *Pengaruh Perilaku Kepemimpinan pada Kinerja Pegawai  
Dinas Tata Kota Pekanbaru*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara, Vol.  
8, No. 2, Juli 2008, hal. 82.

### **Disertasi, Makalah, Modul, Peraturan, dan Sumber Internet**

Albaar, Mujriah. 2007. *Kualitas Komunikasi dalam Meningkatkan Pelayanan  
Publik*. <[http://digilib.umm.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=rea  
d&id=2007-mujriahalb-8604](http://digilib.umm.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=2007-mujriahalb-8604)>[19-04-2010]

Al-Rasyid, Harun. 1994. *Dasar-Dasar Statistika Terapan*. Penyunting  
Teguh Kismantoroadji, dkk. Bandung: PPs-Unpad.

\_\_\_\_\_. 2002. *Hand Out Research*. Bahan Kuliah Statistik  
Sosial Semester II, Bandung: Kerjasama IIP-Unpad.

Bekti, Herijanto. *Masyarakat Berpenghasilan Rendah Masih Sulit Miliki  
Rumah*. Melalui <http://www.unpad.ac.id/archives/10673>. [7-11-  
2010]

Biro Pusat Statistik. 2010. *Palembang Dalam Angka 2009*. Palembang:  
BPS Kota Palembang

Buana, Hadi. 2009. *Pengaruh Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi, dan  
Struktur Birokrasi Terhadap Kulaitas Pelayaan Administrasi Segketa  
Pajak di Sekretariat Pengadilan Pajak*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.

Butarbutar, Timbul. 2007. *Pengaruh Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi,  
dan Struktur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Angkutan Kota  
(Studi Implementasi Kebijakan Angkutan Kota di Kota Bogor)*. Disertasi.  
Bandung: PPs Unpad.

Direktorat Aparatur Negara. 2004. *Peningkatan Kualitas Pelayanan  
Publik*. Jakarta: Bappenas.

Tamin, Faisal. 2004. *Sambutan Men-PAN pada Acara Pencanaan Tahun  
2004 sebagai Tahun Peningkatan Pelayanan Publik Nasional*. Surabaya,  
18 Februari 2004.

Hilman, Rizal. 2008. <[http://rizalhilman.wordpress.com/2008/08/22/  
proses-komunikasi-pemerintahan-di-indonesia](http://rizalhilman.wordpress.com/2008/08/22/proses-komunikasi-pemerintahan-di-indonesia)>[19-04-2010]

Hoessein, B. 2001. *"Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi  
Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara"*; Seminar dan  
Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi  
Otonomi Daerah Dalam Kerangka *Good Governance*; Lembaga  
Administrasi Negara.

- <http://muhammadinsankamil.wordpress.com/2009/02/04/komunikasi-pemerintahan>. [20-4-2010].
- <http://politik.kompasiana.com/2011/02/14/mengevaluasi-pemekaran-wilayah/> [13-5-2010]
- Ibrahim, Amin. 2008. *Perilaku Administrasi dan Implementasinya (buku 1 dan 2)*. Bandung: PPs Unpad.
- Indriaswari, Savitri . 2008. *Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik (Studi Tentang Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan Pada Suku Dinas Perizinan Bangunan Jakarta Pusat)*. Melalui <<http://www.digilib.brawijaya.ac.id/knowledgegarden/detil.aspx>> [19-4-2010]
- Kartiwa, Asep. 2010. *Reformasi Birokrasi, Birokrat Profesional dan Bebas KKN*. Melalui <<http://identitasbangsa.wordpress.com/2010/11/03/reformasi-birokrasi-birokrat-profesional-dan-bebas-kkn/>>. 3 November 2010
- Kartiwa, Asep. dalam *Pegawai Negeri Sipil (PNS) Perlu Ditata Ulang*. Melalui <[http://www.unisosdem.org/ekopol\\_fullversion.php?a\\_id=2136&coid=3&caid=22](http://www.unisosdem.org/ekopol_fullversion.php?a_id=2136&coid=3&caid=22)> [25-11-2010]
- Kusnandar, Ishak. 2005. *Pengaruh Implementasi Kebijakan terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Manalu, Radot. 2010. *Pendayagunaan E-Government Untuk Mendukung Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Pada Institusi Pemerintah Daerah*. Melalui <http://www.pakkatnews.com/pendayagunaan-e-government-untuk-mendukung-pemerintahan-yang-baik-good-governance-pada-institusi-pemerintah-daerah.html> [14-8-2010]
- Mohamad, Ismail. 2003. *Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi*. Makalah disampaikan pada Seminar “Pelayanan Publik Dalam Era Desentralisasi” di Bappenas-Jakarta Pusat.
- Ony Ariyanti. 2008. *Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) pada Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan Provinsi DKI Jakarta*. Melalui <<http://elibrary.mb.ipb.ac.id/gdl.php?mod=mbipb>> [20-6-09]
- Peraturan Daerah Kota Palembang No.13 Tahun 2004 tentang *Pembinaan dan Retribusi Perizinan Bangunan*. Palembang: Dinas Tata Kota
- Rahardjo, Budi. 2001. *Membangun E-Government*. Makalah ini dipresentasikan pada Seminar Nasional Jaringan Komputer II, yang diselenggarakan oleh Technic Study Club, STMIK Dipanegara Makassar, 19 Mei 2001. <http://www.geocities.com/seminartsc>.

- Rasyid, M. Ryaas. 1997. *Kualitas Profesional Pamong Praja yang Responsif Terhadap Globalisasi*, Makalah Seminar Kepemimpinan Pamong Praja, 20 Maret 1997. Jakarta: IIP.
- Rusidi, H. 2004. *Penyusunan Usulan Penelitian Disertasi*. Handout Matakuliah Metodologi Penelitian Kuantitatif Program Doktor. UNPAD-IIP.
- Rusli, Budiman. 2004. *Pelayanan Publik di Era Reformasi*. Melalui [www.pikiran-rakyat.com](http://www.pikiran-rakyat.com) edisi 7 Juni 2004.
- Saefullah, H. A. Djadja. 1999. *Konsep dan Metode Pelayanan Umum yang Baik*. Dalam Jurnal Publik Volume Nomor 1, Bandung: UNPAD.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Tinjauan Pustaka dan Penggunaan Informasi Kepustakaan Dalam Penulisan Tesis dan Disertasi*. Bandung: Makalah Kuliah Umum Program Pascasarjana UNPAD.
- Saleh, A. Muwafik. *Komunikasi dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik (Public Service Communication)* <<http://www.scribd.com/doc/22434385/Komunikasi-Pelayanan-Publik-Publik-Service-Communication>> [19-04-2010]
- Sunarto. 2008. *Pengaruh Komunikasi dan Motivasi Kerja Aparatur terhadap Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kotamadya Jakarta Selatan*. Disertasi. Bandung: PPs Unpad.
- Suryani, Ade Irma. 2008. *Implementasi Penerbitan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dalam Perspektif Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik di Kabupaten Sukamara*. Melalui <<http://digilib.undip.ac.id/ebooks/gdl.php?>> [19-04-2010].
- Yenrizal. <<http://www.simpuldemokrasibanyuasin.or.id/index>. > [20-04-2010].
- Zein, M. Harry Mulya. 2008. *Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan dalam pembuatan izin mendirikan bangunan (IMB) di Kota Tangerang. Provinsi Banten*. Melalui <<http://www.digilib.ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jsp?>> [19-4-2010]
- Zuraidah, Hj. 2008. *Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Mengenai Pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance (Studi di Kota Medan)*. Melalui <<http://repository.usu.ac.id/handle/123456789/4764>> [19-04-2010]

## Tentang Penulis



**Hardiyansyah**, dilahirkan di Pagaralam (Sumatera Selatan), 18 Oktober 1966. Setelah memperoleh gelar sarjana (Drs) dari Fisipol Universitas Bengkulu tahun 1991, kemudian menjadi dosen luar biasa pada Stisipol Candradimuka Palembang tahun 1992-1993, tahun 1993 bekerja sebagai PNS pada Pemda Kabupaten Lahat, tahun 2000 melanjutkan S2 pada Program Magister Administrasi Publik PPs Universitas Gadjah Mada Yogyakarta dan selesai pada tahun 2002. Tahun 2003 alih status sebagai dosen Kopertis Wilayah II dipekerjakan pada Universitas Bina Darma Palembang hingga sekarang dengan jabatan akademik sebagai lektor kepala. Tahun 2008 dengan mendapat beasiswa program pascasarjana (BPPS) dari Dikti Kemendiknas, melanjutkan program doktor Ilmu Administrasi PPs FISIP Universitas Padjadjaran dan selesai pada tanggal 19 Juli 2011. Beberapa tulisan/artikelnya telah dimuat pada berbagai jurnal terakreditasi, seperti Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JIANA) Fisip Universitas Riau, Jurnal Matrik Universitas Bina Darma Palembang, dan Jurnal FORDEMA Universitas Muhammadiyah Palembang, serta jurnal-jurnal lain, seperti Jurnal MBiA UBD, Jurnal PROYEKSI Fisip Universitas Tanjungpura, dan Jurnal INOVASI Bandung.