

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

Survei yang dilakukan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada pada tahun 2002 membuktikan bahwa praktik penyelenggaraan pelayanan publik di kabupaten/kota di Indonesia masih penuh dengan ketidakpastian biaya, waktu dan cara pelayanan. Ini terjadi karena prosedur pelayanan tidak pernah mengatur kewajiban dari penyelenggara pelayanan dan hak dari warga sebagai pengguna. Prosedur cenderung hanya mengatur kewajiban warga ketika berhadapan dengan rezim pelayanan (Susiloadi,2006)

Menindaklanjuti rekomendasi World Bank (2004:3) tentang pentingnya reformasi pelayanan publik, Budiati dan Rejekiingsih (2005) dalam suatu studi tentang Kualitas Pelayanan Publik di kota Surakarta menyimpulkan bahwa masih ada hambatan-hambatan dalam pemberian pelayanan publik dengan berbagai kendala yang dihadapi, terutama fungsi pemerintah sebagai penyedia layanan publik perlu dilakukan pembenahan-pembenahan dari berbagai aspek. Penyempurnaan sistem administrasi pelayanan merupakan salah satu aspek yang direkomendasikan. Asumsi yang digunakan adalah bahwa suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol dalam dirinya sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui.

Kedua penelitian tersebut menggambarkan secara umum fenomena sosial yang berkembang di masyarakat saat ini mengenai tuntutan masyarakat akan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Penelitian selanjutnya menggambarkan secara spesifik mengenai faktor-faktor yang memiliki pengaruh terhadap kualitas pelayanan organisasi publik. Nurbaya dan Sunarto menganalisis dari sisi Teori Organisasi, sedangkan Ambarsari menganalisisnya dari sisi Teori Kualitas Pelayanan.

Nurbaya, dalam sebuah penelitian bertema Analisis Dimensi Struktural Organisasi (2004), mencoba mencari korelasi antara struktur organisasi dengan efektivitas dan efisiensi kerja suatu organisasi untuk menciptakan struktur yang datar. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa ada hubungan yang positif dan signifikan antara dimensi formalisasi dan intensitas dengan dimensi kompleksitas; hubungan yang negatif dan signifikan antara dimensi formalisasi dengan dimensi sentralisasi, dan dimensi sentralisasi dengan dimensi intensitas. Dimensi sentralisasi dengan dimensi kompleksitas mempunyai hubungan korelasi yang negatif namun signifikan, sedangkan dimensi formalisasi dengan intensitas mempunyai hubungan korelasi yang positif namun tidak mempunyai hubungan yang signifikan.

Penelitian selanjutnya oleh Sunarto, mengambil tema Efektivitas Organisasi : Pengaruh Struktur Organisasi terhadap *Organizational Citizenship Behavior* (2007), mencoba mencari korelasi antara struktur organisasi dengan *Organizational Citizenship Behavior* (OCB). Penelitian ini membuktikan bahwa struktur organisasi tidak berpengaruh terhadap OCB, namun OCB memiliki pengaruh terhadap efektivitas organisasi. Lebih jauh hasil penelitian menunjukkan tidak terbukti adanya pengaruh struktur organisasi melalui OCB terhadap efektivitas organisasi. Test yang dilakukan untuk membuktikan pengaruh struktur organisasi terhadap efektivitas organisasi yang dimediasi oleh OCB menunjukkan tidak adanya korelasi.

Pada tataran analisis Teori Kualitas Pelayanan, Ambarsari (2005) dalam penelitian bertema Penerapan SNI 19-17025-2000 sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Layanan yang dilakukan pada Unit Pelaksana Teknis Laboratorium Lingkungan BPLHD Provinsi DKI Jakarta menyimpulkan bahwa kegagalan penerapan sistem manajemen mutu disebabkan antara lain oleh faktor lemahnya komitmen secara menyeluruh (dari manajemen puncak hingga level terbawah) untuk menjalankan kebijakan mutu dan tujuan mutu yang telah ditetapkan. Penelitian menemukan penyebab kegagalan bersumber dari kurangnya sosialisasi dokumentasi sistem mutu secara menyeluruh dari pihak manajemen, serta kurangnya kepedulian dan rasa memiliki dari pegawai dalam menerapkan dan memelihara dokumentasi sistem mutu.

Konsep *the old public administration* yang dicetuskan oleh Wilson dalam Thoha (2008) menyatakan bahwa pemerintah perlu memiliki sistem administrasi pelayanan publik mengikuti model bisnis yakni mempunyai eksekutif otoritas, pengendalian, dan yang amat penting adalah mempunyai struktur organisasi hierarki agar pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi dapat dilakukan dengan efisien.

Weber dalam Robbins (1990) telah mengembangkan sebuah model struktural sebagai alat yang paling efisien bagi organisasi untuk mencapai tujuannya. Struktur ideal ini dinamakan birokrasi. Birokrasi dicirikan dengan adanya pembagian kerja, sebuah hierarki wewenang yang jelas, prosedur seleksi yang formal, peraturan yang rinci, serta hubungan yang tidak didasarkan atas hubungan pribadi.

Sejalan dengan pendapat Weber mengenai hubungan antara efisiensi dan struktur organisasi, Mohamad (2003) mengemukakan beberapa permasalahan dalam pola penyelenggaraan pelayanan publik antara lain :

- Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan sampai dengan tingkatan penanggung jawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
- Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- Kurang *accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
- Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
- Birokratis. Pelayanan pada umumnya dilakukan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian

pelayanan terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggung jawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.

- Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
- Inefisiensi. Berbagai persyaratan yang diperlukan seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.

Jika dilihat dari sisi kelembagaan, lanjut Mohamad (2003) kelemahan utama terletak pada desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hierarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit, 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.

Mengenai desain organisasi, Mintzberg (1993) menyatakan bahwa setiap organisasi mempunyai 5 bagian dasar yang dapat didefinisikan, yaitu :

- *The operating core.* Para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dari produk dan jasa.
- *The strategic apex.* Manajer tingkat puncak, yang diberi tanggung jawab keseluruhan untuk organisasi itu.
- *The middle line.* Para manajer yang menjadi penghubung *operating core* dengan *strategic apex*.
- *The technostructure.* Para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi.

- *The support staff*. Orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.

Sejalan dengan tuntutan masyarakat akan peningkatan kualitas pelayanan publik maka peran *technostructure* dalam menciptakan prosedur standarisasi pekerjaan menjadi sangat penting. Organisasi publik serentak menciptakan trend *Standard Operating Procedures* untuk meningkatkan kinerjanya di mata masyarakat. Mereka semua menyandarkan diri pada proses kerja yang distandarisasi untuk koordinasi dan kontrol.

Menurut Robbins (1990) dominasi peran *technostructure* menciptakan struktur birokrasi mesin, dengan karakteristik :

- mempunyai tugas operasi rutin sangat tinggi,
- peraturan yang sangat diformalisasi,
- tugas yang dikelompokkan kedalam departemen-departemen fungsional,
- wewenang yang disentralisasikan,
- pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando dan
- sebuah struktur administrasi rumit dengan perbedaan tajam antara aktivitas lini dan staf.

Dukungan terhadap perlunya standarisasi dalam pelayanan publik diberikan oleh Salomo (2008), yang mengatakan bahwa buruknya pelayanan publik di Indonesia antara lain disebabkan ketiadaan perangkat hukum yang mengatur standarisasi pelayanan publik yang harus dipenuhi pemerintah. Pendapat senada dikemukakan oleh Mohamad (2003), untuk mengatasi masalah-masalah pelayanan publik dapat ditempuh dengan cara antara lain sebagai berikut :

- Penetapan Standar Pelayanan. Standar pelayanan memiliki arti yang sangat penting dalam pelayanan publik. Standar pelayanan merupakan suatu komitmen penyelenggara pelayanan untuk menyediakan pelayanan dengan suatu kualitas tertentu yang ditentukan atas dasar perpaduan harapan-harapan masyarakat dan kemampuan penyelenggara pelayanan. Penetapan standar pelayanan yang

dilakukan melalui proses indentifikasi jenis pelayanan, identifikasi jenis pelayanan, identifikasi pelanggan, identifikasi harapan pelanggan, perumusan visi dan misi pelayanan, analisis proses dan prosedur, sarana dan prasarana, waktu dan biaya pelayanan. Proses ini tidak hanya akan memberikan informasi mengenai standar pelayanan yang harus ditetapkan, tetapi juga informasi mengenai kelembagaan yang mampu mendukung terselenggaranya proses manajemen yang menghasilkan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Informasi lain yang juga dihasilkan adalah informasi mengenai kuantitas dan kompetensi-kompetensi sumber daya manusia yang dibutuhkan serta distribusi beban tugas pelayanan yang akan ditangani.

- Pengembangan *Standard Operating Procedures*. Untuk memastikan bahwa proses pelayanan dapat berjalan secara konsisten diperlukan adanya *Standard Operating Procedures*. Dengan adanya *Standard Operating Procedures*, maka proses pengolahan yang dilakukan secara internal dalam unit pelayanan dapat berjalan sesuai dengan acuan yang jelas, sehingga dapat berjalan secara konsisten.
- Pengembangan Survey Kepuasan Pelanggan. Untuk menjaga kepuasan masyarakat, maka perlu dikembangkan suatu mekanisme penilaian kepuasan masyarakat atas pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konsep manajemen pelayanan, kepuasan pelanggan dapat dicapai apabila produk pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Oleh karena itu, survey kepuasan pelanggan memiliki arti penting dalam upaya peningkatan pelayanan publik.
- Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan. Pengaduan masyarakat merupakan satu sumber informasi bagi upaya-upaya pihak penyelenggara pelayanan untuk secara konsisten menjaga pelayanan yang dihasilkannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Oleh karena itu perlu didesain suatu sistem pengelolaan pengaduan yang

dapat secara efektif dan efisien mengolah berbagai pengaduan masyarakat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kualitas pelayanan.

Standarisasi merupakan konsep dasar dari model birokrasi Weber. Menurut konsep ini, perilaku orang dalam birokrasi ditentukan sebelumnya oleh struktur dan proses yang distandarisasi. Model Weber (Robbins,1990) memperinci suatu hierarki kedudukan, dengan tiap kedudukan berada di bawah kedudukan yang lebih tinggi. Masing-masing kedudukan didiferensiasi secara horizontal oleh pembagian kerja. Pembagian kerja tersebut menciptakan unit-unit yang menguasai bidang-bidang tertentu, menentukan daerah tempat dilakukannya kegiatan yang konsisten dengan kemampuan anggota unit, memberi tanggung jawab bagi pelaksanaan tindakan tersebut, dan mengalokasikan wewenang yang sebanding untuk melakukan tanggung jawab tersebut. Pada saat yang sama, peraturan tertulis mengatur prestasi tugas para anggota. Pembebanan struktur dan fungsi-fungsi tersebut memberikan keahlian tingkat tinggi tertentu, koordinasi peran, dan kontrol dari anggota melalui standarisasi.

Standarisasi proses, dilihat dari segi waktu, akan ditentukan oleh struktur organisasi yang digunakan. Semakin tinggi derajat hierarkinya maka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan suatu proses pelayanan semakin lama pula, mengingat beban tanggung jawab manajer pada lini yang semakin tinggi akan semakin besar pula, sementara untuk beberapa unit pelayanan pada lembaga pemerintahan wewenang pekerjaan tidak mungkin didesentralisasikan.

Ukuran, efisiensi, dan keandalan akan kembali menjadi obyek yang banyak dikritik oleh masyarakat pengguna layanan. Keterkaitan antara besaran organisasi dengan efisiensi kualitas pelayanan publik dalam sistem administrasi pelayanan publik dikemukakan pula oleh Raadschelders and Rutgers (Bekke,1996), yang menyimpulkan bahwa sistem layanan publik tergantung pada variabel internal dan eksternal. Perubahan dalam struktur organisasi dipengaruhi oleh pertimbangan efisiensi serta hubungan antara masyarakat, pemerintah dan administrasi.

World Bank (2004) memaparkan bahwa paling tidak terdapat dua sistem pelayanan publik yang umum, yaitu : Tradisi Inggris yang mengkualifikasikan penempatannya berdasarkan sistem kepegawaian, serta Model Perancis yang lebih bersifat status dan berdasar atas konsep hierarki yang distrukturkan berdasar kelompok, tingkat dan penempatan. Kedua tradisi ini dapat ditemukan di seluruh dunia dalam bentuk yang sudah diadaptasi. Kedua model semakin cenderung berinspirasi kepada paradigma Manajemen Publik Baru. Fungsi sistem ini terus menerus dikaji ulang dan diperbaiki hingga menjadi lebih profesional, efektif dan berorientasi pada kinerja, serta berfokus pada penyediaan pelayanan publik dalam lingkungan yang kompetitif. Sistem yang dianut di Indonesia adalah sistem karir, namun berbeda dengan sistem karir yang lain karena desainnya sangat dipengaruhi oleh struktur militer.

Struktur militer yang diterapkan pada organisasi pelayanan publik akan memicu konflik dalam organisasi yang lebih disebabkan oleh masalah struktural. Kesalingtergantungan pekerjaan (Robbins,1990), sebagai contoh, merujuk pada sejauh mana dua unit dalam sebuah organisasi saling tergantung satu sama lain pada bantuan, informasi, kerelaan, atau aktivitas koordinasi lain untuk menyelesaikan tugas masing-masing secara efektif. Jika dihadapkan pada tipe pekerjaan satu arah maka struktur ini akan memicu konflik yang lebih besar, manakala unit yang lebih dominan mempunyai dorongan yang sedikit untuk bekerja sama dengan unit yang berada di bawahnya.

Penelitian ini akan melanjutkan penelitian terdahulu mengenai dimensi struktur organisasi dan kualitas pelayanan. Fokus penelitian ini adalah pembuktian adanya korelasi antara struktur organisasi dengan kualitas pelayanan dilihat dari dimensi-dimensi struktur organisasi sesuai Teori Organisasi Robbins. Jika penelitian terdahulu mengambil sasaran pelanggan eksternal yaitu masyarakat, maka penelitian ini akan mengambil pelanggan internal sebagai sasarannya.

2.1.1 Kerangka Teori

Prawirosentono (2007) mengatakan bahwa produk (barang atau jasa) bermutu prima hanya dihasilkan oleh perusahaan atau organisasi yang mempunyai struktur yang baik.

Berangkat dari pendapat Prawirosentono, penelitian ini berfokus pada analisis dimensi struktural organisasi konsep Robbins dan mencari korelasinya dengan kualitas pelayanan konsep Parasuraman, Zeithaml dan Berry.

Dimensi struktural organisasi menurut konsep Robbins (1990) terdiri dari beberapa variabel, yaitu :

- **Komponen Administrasi.** Jumlah dari supervisor lini, manajer dan staf personalia dibandingkan jumlah pegawai seluruhnya.
- **Otonomi.** Sejauh mana manajer puncak harus meminta persetujuan dalam pengambilan keputusan kepada pihak yang lebih berwenang.
- **Sentralisasi.** Proporsi dari jabatan di mana para pemegang jabatan tersebut turut serta dalam pengambilan keputusan dan jumlah bagian di mana mereka turut serta, atau konsentrasi dari pengaturan kekuasaan, atau sebuah indeks yang mencerminkan pusat pengambilan keputusan yang berhubungan dengan kebijakan yang spesifik dan yang utama, tingkat penyebaran informasi antara tingkatan, serta tingkat partisipasi dalam perencanaan jangka panjang.
- **Kompleksitas.** Jumlah dari keahlian yang berhubungan dengan jabatan, aktivitas profesional serta pelatihan profesional dari para pegawai.
- **Delegasi otoritas.** Rasio dari jumlah keputusan manajemen yang spesifik yang telah didelegasikan oleh direktur terhadap jumlah keputusan yang diambil karena kewenangannya.

- **Differensiasi.** Jumlah fungsi keahlian khusus yang terwakili dalam sebuah perusahaan atau perbedaan dalam orientasi kognitif dan emosional di antara para manajer di dalam berbagai departemen.
- **Formalisasi.** Tingkat sejauh mana peran seorang pegawai ditetapkan oleh dokumentasi yang formal.
- **Integrasi.** Kualitas kerja sama yang ada di antara departemen yang dibutuhkan untuk mencapai kesatuan dalam usaha atau rencana atau umpan balik yang digunakan untuk melakukan koordinasi antara unit-unit organisasi.
- **Profesionalisme.** Tingkatan yang digunakan para pegawai untuk merujuk suatu organisasi profesional sebagai rujukan utama, keyakinan akan pelayanan kepada masyarakat, keyakinan akan pengaturan sendiri, dedikasi pada bidangnya, dan otonomi.
- **Rentang Kendali.** Jumlah bawahan yang dapat dan harus diawasi oleh seorang manajer.
- **Spesialisasi.** Jumlah spesialisasi pekerjaan dan lamanya pelatihan yang dibutuhkan setiap keahlian atau tingkatan yang menjadi ukuran dari apa yang diuraikan pada uraian pekerjaan untuk berbagai fungsi.
- **Standarisasi.** Cakupan variasi yang dapat ditoleransi dalam lingkup peraturan yang menetapkan sifat pekerjaan.
- **Hierarki.** Jumlah tingkatan di dalam hierarki kewenangan, dari bawah sampai atas.

Kualitas pelayanan dievaluasi kedalam 5 (lima) dimensi besar menurut konsep Parasuraman, Zeithaml dan Berry dalam Tjiptono (2001) yaitu :

- **Bukti langsung (tangibles),** meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.

- Keandalan (reliability), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan.
- Daya tanggap (responsiveness), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- Jaminan (assurance), mencakup kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf; bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
- Empati (empathy), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

2.1.2 Pengertian Administrasi Publik

Paradigma administrasi klasik mempercayai bahwa ada pemisahan wilayah secara tegas antara wilayah politik dan wilayah administrasi. Paradigma ini meyakini bahwa administrator adalah organisasi yang bebas nilai dan berfungsi sebagai implementator kebijakan. Pelayanan publik dikembangkan berdasarkan client yaitu mendudukan diri bahwa warga negaralah yang membutuhkan pelayanan dan bantuan birokrasi, sehingga pelayanan yang dikembangkan adalah pelayanan yang independen dan menciptakan dependensi bagi warga negara. Akuntabilitas organisasi publiknya dibangun lewat mekanisme internal organisasi dengan hierarki yang ketat, sehingga penyelewengan oleh seorang pemimpin cenderung dapat ditutupi karena tidak ada yang berani untuk mengontrolnya (Indiahono,2006)

Pelayanan publik di Indonesia dewasa ini masih belum memenuhi tuntutan dan harapan masyarakat. Kondisi faktual memperlihatkan masih buruknya pelayanan publik di berbagai sektor dan bidang. Pelayanan publik sering tidak efektif, tidak efisien, berbelit, kurang profesional, prosedurnya tidak jelas, tidak ada kepastian waktu dan biaya, belum optimal memanfaatkan teknologi informasi, sektoral, pangkalan datanya

lemah, rentan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme), partisipasi masyarakat kurang, sikap aparat yang tidak menyenangkan, tidak adanya *reward and punishment*, diwarnai budaya paternalisme, dan diskresi dalam pemberian pelayanan lemah (Susiloadi,2006).

Fenomena ini merupakan mainstream dari ide inti *the old public administration*, sebagaimana diungkapkan oleh Denhardt dalam Thoha (2008), sebagai berikut :

- Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang.
- *Public policy* dan *administration* berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik.
- Administrasi publik hanya memainkan peran yang lebih kecil dari proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan kebijakan publik.
- Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggung jawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya.
- Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
- Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup, karena itu warga negara keterlibatannya amat terbatas.
- Program-program kegiatan di administrasikan secara baik melalui garis hierarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat dari hierarki atas organisasi.
- Nilai-nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*.

Rosenbloom dan Kravchuk (2005:5) mendefinisikan administrasi publik sebagai, "...*the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executive, and judicial mandates for the provision of governmental regulatory and service functions.*"

Pemaknaan definisi ini dalam sistem pemerintahan Indonesia memunculkan istilah Administrasi Negara dan bukannya Administrasi Publik, meskipun saat ini banyak dipertanyakan seiring gejolak perubahan masyarakat yang semakin dinamis. Istilah administrasi negara cenderung berorientasi pada kekuasaan yang dimiliki oleh negara dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Hampir semua kegiatan dalam masyarakat dimulai dari negara, dan yang amat berperan adalah penguasa negara. Stakeholder dalam mengelola negara ini hanyalah aktor negara atau pemerintah. Publik dalam arti masyarakat tidak mempunyai peran kecuali sebagai objek dan sasaran dari kebijakan negara atau pemerintah. Oleh karena itu, corak sarwa negara lebih menonjol ketimbang corak yang bersarwa masyarakat (Thoha,2008).

Perkembangan paradigma ilmu administrasi publik di luar negeri telah mengubah menggeser orientasi kekuasaan negara kepada kepentingan masyarakat. Istilah administrasi negara diubah menjadi administrasi publik, yang menggambarkan kegiatan administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Dalam pemahaman seperti itu maka kekuasaan yang selama ini berada pada penguasa sebenarnya adalah titipan yang seharusnya berdomisili pada masyarakat. Segala sesuatu yang menjadi dan dibuat kebijakannya oleh pemerintah seharusnya bersumber dari aspirasi, kebutuhan dan kepentingan masyarakat dan dikembalikan kepada masyarakat tersebut. Administrasi publik berperan untuk membuat agar kekuasaan dapat direalisasikan bagi kepentingan masyarakat (Thoha,2008).

Konsep *New Public Management* yang berkembang di awal tahun 1990-an mentransformasi kinerja pasar ke dalam sektor publik untuk

meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintahan. Hal ini memaksa aparatur pemerintah untuk berkompetisi secara sehat dan menemukan cara-cara baru untuk memaksimalkan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama sebagai pelayan masyarakat dan abdi negara. Pemimpin birokrasi didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining proses* dan prosedur birokrasi, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan (Thoha,2008).

Jonathan Boston dalam Thoha (2008) menambahkan bahwa inti dari *New Public Management* adalah penekanan pada proses manajemen; penggunaan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap output dan kinerja target; pengembangan mekanisme sistem pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru; perampingan struktur organisasi; hingga ide untuk melakukan outsourcing demi peningkatan efektivitas dan efisiensi kinerja pemerintah.

Konsep *New Public Management* didukung oleh Osborne dan Gaebler (1993) dengan konsep *Reinventing Government*-nya. Konsep tersebut terdiri dari sepuluh prinsip untuk mewirausahakan birokrasi pemerintahan, yaitu : pemerintah harus bersifat sebagai katalis; pemerintah milik masyarakat; pemerintah kompetitif; pemerintah berorientasi misi; pemerintah berorientasi pada hasil; pemerintah berorientasi pelanggan; pemerintah wiraswasta; pemerintah antisipatif; pemerintah desentralisasi; dan pemerintah berorientasi pasar.

Konsep *New Public Management* yang lebih berorientasi pada mekanisme pasar dalam menjalankan birokrasi pemerintahan mendapat kritik dari para ahli ilmu administrasi negara. Prasajo (2007) mengemukakan bahwa kritik terhadap konsep ini lebih dikarenakan nilai-nilai yang dibawanya sangat menekankan pada semangat sektor swasta; desentralisasi dan kebutuhan akan koordinasi pada sektor publik; serta nilai-nilai kewirausahaan harus berhadapan dengan nilai-nilai demokrasi.

Menyikapi hal ini Prasojo lebih jauh menyarankan untuk beralih kepada paradigma *the New Public Services*.

Lahirnya konsep *New Public Services* yang dikemukakan oleh Dehnardt dalam Thoha (2008) tidak bisa dipisahkan dari ide dasar konsep terdahulu yaitu : teori *democratic citizenship*; model komunitas dan *civil society*; organisasi humanism; dan postmoderen ilmu administrasi publik. Konsep ini melahirkan tujuh prinsip *New Public Services* yang dipaparkan oleh Prasojo (2007) sebagai berikut :

- *Service citizen, not customer*
Masyarakat penerima layanan diposisikan sebagai warga negara yang memiliki hak untuk menerima pelayanan terbaik dari organisasi publik. Masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai pelanggan yang menerima kualitas pelayanan terbaik karena biaya yang dikeluarkannya untuk mendapatkan produk layanan organisasi publik.
- *Seek the public interest*
Perhatian terhadap keinginan masyarakat selaku penerima layanan menjadi prioritas utama organisasi publik.
- *Value citizenship over entrepreneurship*
Memberikan penilaian lebih tinggi terhadap prinsip kenegaraan daripada prinsip wirausaha.
- *Think strategically, act democratically*
Organisasi publik membuat rencana strategis yang baik dalam pemberian layanan kepada masyarakat, namun diimplementasikan secara demokratis dengan mempertimbangkan kemampuan masyarakat untuk memperoleh produk pelayanan yang disediakan.
- *Recognize that accountability is not simple*
Menjadikan akuntabilitas sebagai prioritas utama dalam menjalankan visi dan misi organisasi.
- *Serve rather than steer*
Prinsip melayani dijadikan motto bagi organisasi publik.
- *Value people, not just productivity*

Penghargaan yang lebih tinggi diberikan kepada personal bukan kepada produktivitas.

Berbeda dengan *New Public Management*, konsep *New Public Services* memandang masyarakat sebagai warga negara bukan pelanggan, yang secara hukum memiliki hak dan kewajiban yang telah ditetapkan dan diatur oleh sistem perundang-undangan, sehingga setiap individu memiliki kemampuan untuk mempengaruhi sistem politik dan terlibat langsung dalam kehidupan politik. *New Public Services* memandang bahwa efisiensi berorientasi pada hasil adalah nilai-nilai yang penting, tetapi semua itu tidak dengan serta merta menghilangkan prinsip-prinsip demokrasi dan kepentingan publik. Pendekatan ini mengkonsentrasikan keberpihakan pada warga negara dan kepentingan publik sebagai sentral dari pelayanan publik. Perspektif ini menawarkan interaksi antara pemerintah dengan warga negara dalam sebuah hubungan kerja yang dinamis dan saling mengisi. Pemerintah mendelegasikan peranan yang bisa diampu oleh warga negara secara lebih efektif dan efisien. Hubungan yang saling menguntungkan inilah yang dikembangkan dalam peningkatan pelayanan publik ke depan, yang melibatkan publik secara aktif (Indiahono, 2006).

Farnham dan Horton (1993) menggambarkan pelayanan publik sebagai kegiatan organisasi publik/pemerintah yang sumber pembiayaan utamanya berasal dari pajak, selain penerimaan yang diperoleh dari masyarakat atas pelayanan yang diberikannya. Oleh karena itu, pola pelayanan dibangun diatas prasarana umum dengan menyerahkan sistem pengelolaannya pada sektor swasta atas jaminan pemerintah. Pola pengawasan langsung oleh masyarakat merupakan inti dari konsep ini.

Di Indonesia penerapan konsep ini sejalan dengan era otonomi daerah, yang memberikan perluasan kewenangan pada tingkat pemerintah daerah sebagai salah satu upaya untuk memotong hambatan birokratis yang acapkali mengakibatkan pemberian pelayanan memakan waktu yang lama dan berbiaya tinggi. Dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah mau tidak mau harus mampu melaksanakan berbagai kewenangan

yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah pusat, seiring dengan pelayanan yang harus disediakan. Konsekuensinya, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mampu memberikan pelayanan yang lebih berkualitas, dalam arti lebih berorientasi kepada aspirasi masyarakat, lebih efisien, efektif dan bertanggung jawab. Dengan kata lain, pelaksanaan otonomi daerah adalah juga upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

2.1.3 Struktur Organisasi

Dalam sebuah diskusi bertajuk Membangun Budaya Kerja dalam Rangka Meningkatkan Akuntabilitas dan Kinerja Pegawai Negeri Sipil, Huseini (2005) memaparkan beberapa hal yang merupakan problematika organisasi, yaitu : budaya organisasi, sistem penggajian, kepemimpinan, sistem, struktur, strategi, keahlian, dan sumber daya manusia. Senada dengan Huseini, Mc. Kinsey mengemukakan kerangka teori untuk menganalisis organisasi dan efektivitasnya, dengan melihat pada tujuh unsur utama yaitu : *strategy, structure, system, style, skill, staff, dan shared values*. Kedua teori ini menempatkan struktur organisasi sebagai variabel untuk menganalisis efektivitas kinerja organisasi. Hal ini memperkuat latar belakang diadakannya penelitian ini yang berusaha membuktikan adanya korelasi antara struktur organisasi yang digunakan dengan kualitas pelayanan yang diberikan.

Pendapat Rosenbloom dan Kravchuk (2005) mendukung pernyataan Huseini dan McKinsey, bahwa kegiatan pelayanan administrasi publik yang diselenggarakan untuk menyediakan layanan bagi masyarakat membutuhkan pengorganisasian. Struktur organisasi yang dipilih akan menentukan perilaku organisasi, efektivitas dan efisiensi pelayanan yang dampaknya dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Dalam konsep McKinsey, struktur adalah bagan organisasi dan informasi terkait yang menunjukkan siapa melapor kepada siapa dan bagaimana tugas-tugas dibagi dan diintegrasikan. Dengan kata lain, struktur menggambarkan hierarki wewenang dan akuntabilitas dalam organisasi, cara unit-unit

organisasi berhubungan satu sama lain. Struktur organisasi pemerintah biasanya birokratis dan multi level yang memiliki ruang lingkup tugas sangat luas serta memerlukan organisasi besar atau pemekaran kelembagaan (proliferasi) dengan sumber daya manusia yang besar jumlahnya. Hal tersebut sering menghambat proses pelayanan masyarakat. Untuk mencapai tingkat efisiensi yang tinggi struktur organisasi pemerintah harus lebih sederhana, lebih horizontal, dan terdesentralisasi lebih banyak pemberdayaan terhadap petugas operasional agar mampu membuat keputusan dan menyelesaikan tugas secara lebih mandiri.

Etzioni dalam Sulistyani (2003) mengkonsepkan organisasi sebagai unit sosial yang dirancang untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Organisasi konsep Etzioni memiliki karakteristik berupa : pembagian kerja, kekuasaan, dan pertanggung jawaban yang dikomunikasikan; satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengendalikan usaha-usaha organisasi dan diarahkan untuk mencapai tujuan; serta perputaran/mutasi pegawai.

Blake dan Mouton dalam Thoha (2008) mencoba menjabarkan konsep organisasi dengan mengenalkan adanya tujuh unsur yang melekat pada organisasi, yaitu : tujuan, kerangka/struktur, sumber pembiayaan, cara kerja, proses interaksi hubungan kerja, pola kebudayaan, dan hasil-hasil yang ingin dicapai.

Penelitian ini memfokuskan pada unsur struktur organisasi sebagai obyek penelitian untuk menemukan korelasinya dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik. Hal ini sejalan dengan pendapat Susilohadi (2006) bahwa pelayanan publik merupakan suatu sistem yang didalamnya terdapat komponen yang bergerak mulai dari perumusan kebijakan hingga teknis teknis pelaksanaannya. Pergerakan komponen ini diatur dalam suatu struktur organisasi. Lebih jauh Susilohadi menambahkan, untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik perlu dilakukan pembenahan terhadap sistem manajemen pelayanan agar pelaksanaannya dapat lebih efektif dan efisien, dalam kerangka penciptaan manajemen pemerintahan yang tertib, demokratis, transparan dan

kompetitif. Sejalan dengan gencarnya tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan yang baik, maka organisasi birokrasi diharapkan dapat memperbaiki diri dengan membuang image bahwa birokrasi selalu diasosiasikan dengan pelayanan yang lambat, tidak ramah, kurang memuaskan, mahal, kolusif, korup dan sebagainya. Pendapat Susilohadi ini mendukung tujuan penelitian bahwa terdapat hubungan antara struktur organisasi dengan kualitas pelayanan mengingat image yang tercipta merupakan akibat tidak langsung dari pola pengorganisasian yang diterapkan dalam organisasi pemerintah.

Child dalam Lubis dan Huseini (1987) memberikan definisi struktur organisasi melalui penggambaran 4 (empat) komponen dasarnya, yaitu sebagai berikut :

- Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai pembagian tugas-tugas serta tanggung jawab kepada individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi.
- Struktur organisasi memberikan gambaran mengenai hubungan pelaporan yang ditetapkan secara resmi dalam suatu organisasi. Tercakup dalam hubungan pelaporan yang resmi ini banyaknya tingkatan hierarki serta besarnya rentang kendali dari semua pimpinan di seluruh tingkatan dalam organisasi.
- Struktur organisasi menetapkan pengelompokan individu menjadi bagian dari organisasi, dan pengelompokan bagian-bagian tersebut menjadi suatu organisasi yang utuh.
- Struktur organisasi juga menetapkan sistem hubungan dalam organisasi, yang memungkinkan tercapainya komunikasi, koordinasi, dan pengintegrasian segenap kegiatan suatu organisasi, baik ke arah vertikal maupun horizontal.

Lubis dan Huseini (1987) mengkonsepkan hubungan pelaporan sebagai garis vertikal pada skema organisasi, yang menunjukkan kepada siapa suatu jabatan atau seseorang individu harus melapor, dan juga

menggambarkan lingkup tanggung jawab setiap pejabat dalam organisasi. Konsep transparansi dalam paradigma Good Governance menimbulkan budaya baru dalam sistem administrasi pemerintahan, dengan ditariknya wewenang untuk memutuskan suatu kebijakan teknis dari pejabat garis depan kepada lini yang teratas. Pejabat garis depan (*frontliner*) kini hanya difungsikan sebagai pelaksana dan penyaji data, segala permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pekerjaan harus dilaporkan kepada lini teratas dan hanya pejabat tertinggi dalam unit kerja tersebut yang berhak untuk mengambil keputusan. Hal ini diasumsikan akan mengganggu kualitas pelayanan publik terutama dari segi efektivitas waktu pelayanan.

Menurut Thoha (2008), struktur birokrasi piramidal yang menunjukkan konsentrasi kekuasaan pada pucuk pimpinan, hanya sesuai dengan pola organisasi dalam situasi yang stabil. Konsep ini tidak sesuai dengan era globalisasi saat ini yang dihadapkan pada lingkungan yang tidak menentu. Masyarakat yang kritis menuntut organisasi publik melakukan usaha-usaha adaptasi terhadap turbulensi lingkungan demi peningkatan kualitas pelayanan publik. Menanggapi masalah ini Thoha mengusulkan pemecahan dengan orientasi pada kekuasaan hierarki dan kekuasaan koordinasi. Hal ini mengasumsikan bahwa peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dilakukan dengan mengubah struktur organisasi yang lebih mampu bertahan dalam lingkungan yang penuh gejolak.

Upaya-upaya adaptasi yang dapat dilakukan oleh organisasi publik, meminjam konsep Lubis dan Huseini (1987), adalah dengan mengubah alat yang digunakan untuk melakukan hubungan vertikal, yaitu : hirarki, peraturan dan prosedur, rencana dan jadwal, serta sistem informasi vertikal.

2.1.4 Kualitas Pelayanan

Moenir dalam Tangkilisan (1992) mengatakan bahwa dalam rangka mempertahankan hidupnya, manusia sangat memerlukan pelayanan, baik dari diri sendiri maupun melalui karya orang lain.

Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan yang diperlukan manusia pada dasarnya ada 2 (dua) jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi sebagai manusia dan layanan administratif yang diberikan oleh orang lain selaku anggota organisasi, baik itu organisasi massa atau negara.

Dewasa ini produk apapun tidak terlepas dari unsur pelayanan, baik sebagai produk inti maupun sebagai pelengkap (*after sell service*). Produk inti pada umumnya sangat bervariasi antara perusahaan penyedia layanan yang satu dengan yang lain, namun pelayanan sebagai pelengkap diklasifikasikan Lovelock dalam Tjiptono (2005) menjadi 8 kelompok, yaitu : informasi, konsultasi, *order taking*, *hospitality*, *caretaking*, *exceptions*, *billing* dan pembayaran.

Dalam konsep Juran (1992), pelayanan adalah pekerjaan yang dilakukan untuk orang lain. Pelayanan adalah bagian dari produk yang didefinisikan Juran sebagai keluaran suatu proses. Karakteristik pelayanan dilihat dari kepuasan pelanggan. Pelanggan adalah orang yang terkena pengaruh dari produk atau prosesnya. Ada 2 (dua) tipe pelanggan, yaitu eksternal dan internal. Pelanggan eksternal adalah mereka yang terkena pengaruh dari produk tetapi bukan anggota dari organisasi yang memproduksi produk tersebut, sedangkan pelanggan internal adalah mereka yang terkena pengaruh dari produk, dan juga anggota dari organisasi yang memproduksi produk tersebut. Kepuasan pelanggan dipengaruhi oleh kualitas pelayanan, yang menurut Juran dapat dilihat dari dimensi : bentuk, pelaksanaan, kompetisi, ketepatan waktu, kesopanan, kemampuan proses, bebas dari kesalahan, dan komitmen terhadap standar dan prosedur. Juran dalam Tjiptono (2005) mendefinisikan kualitas sebagai kecocokan untuk pemakaian (*fitnees for use*).

Berdasarkan pengertian kualitas Gasperz dalam Lukman (2000) mengemukakan bahwa pada dasarnya kualitas mengacu pada pengertian pokok :

- Kualitas terdiri atas sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- Kualitas terdiri atas segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

Menurut Kotler dalam Lukman (2000) pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Lukman dalam Sinambela (2007) berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Di sisi lain, terminologi publik sering diartikan sebagai sekelompok masyarakat. Masyarakat itu sendiri dapat dipandang dari berbagai pengertian. Frederickson mengungkapkan pengertian publik dari bahasa Yunani, yakni : “... *The public as a political community - the polis - in which all citizens (that is adult males and nonslaves) participated*”. Artinya, publik merupakan suatu masyarakat - polis - dan semua penduduk berpartisipasi di dalamnya. Syafiie (1999) mendefinisikan publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.

Terminologi pelayanan dan publik di atas, memberikan dasar pengertian terhadap pelayanan publik. Pelayanan publik didefinisikan oleh Roth (1987:1) sebagai “*any services available to the public whether provided publicly (as is a museum) or privately (as is a restaurant meal)*”. Berdasarkan pemikiran ini, pelayanan publik adalah pengadaan barang dan jasa publik, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun nonpemerintah.

Pelayanan publik (*public services*) oleh pemerintah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat

dalam rangka tanggung jawabnya kepada publik, baik diberikan secara langsung maupun melalui kemitraan dengan swasta dan masyarakat, berdasarkan jenis dan intensitas kebutuhan masyarakat, kemampuan masyarakat dan pasar. Tujuannya adalah menyediakan barang dan jasa yang terbaik untuk memenuhi keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Sejalan dengan perkembangan paradigma *New Public Management*, masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Mereka semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah, serta melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah.

Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan menurut Sinambela (2006) adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat. Definisi konvensional dari kualitas menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti : performansi (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*ease of use*), estetika (*esthetic*) dan lain sebagainya, sedangkan dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.

Menurut Rangkuti (2006) pelayanan merupakan pemberian suatu kinerja atau tindakan tak kasat mata dari satu pihak kepada pihak lain. Pada umumnya pelayanan diproduksi dan dikonsumsi secara bersamaan, di mana interaksi antara pemberi layanan dan penerima layanan mempengaruhi kualitas pelayanan tersebut.

Bertolak dari pendapat di atas, maka pelayanan birokrasi yang berkualitas didefinisikan oleh Sinambela (2006) sebagai pelayanan yang bersifat anti birokratis dengan distribusi pelayanan yang terdesentralisasi dan berorientasi kepada pelanggan.

Menurut Lenvine (1996) organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Artinya penilaian kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran

penelitian dengan menggunakan model SERVQUAL diatas. Hasil penelitiannya mengidentifikasi 5 (lima) kesenjangan (gap) yang menyebabkan kegagalan penyampaian jasa, sebagaimana disampaikan oleh Rangkuti (2006) yaitu :

- Kesenjangan antara tingkat kepentingan konsumen dan persepsi manajemen.
- Kesenjangan antara persepsi manajemen terhadap tingkat kepentingan konsumen dan spesifikasi kualitas jasa.
- Kesenjangan antara spesifikasi kualitas jasa dan penyampaian jasa.
- Kesenjangan antara penyampaian jasa komunikasi eksternal.
- Kesenjangan antara jasa yang dirasakan dan jasa yang diharapkan.

Menurut Lenvine (1996) organisasi pelayanan publik mempunyai ciri *public accountability*, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Artinya penilaian kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pemberi layanan akan sangat sulit dilakukan. Ditegaskan oleh Gibson et al (1997) bahwa evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan merupakan elemen pertama dalam analisis kualitas pelayanan publik.

Dewasa ini, kesadaran pemerintah akan peningkatan kualitas pelayanan publik dipacu oleh penerapan manajemen kualitas terpadu (*Total Quality Management*), yang memaksa negara untuk meningkatkan daya saingnya dalam penyediaan pelayanan. Meskipun konsepnya belum dapat diterapkan secara keseluruhan, tetapi ia merupakan komitmen terpadu yang penuh dedikasi terhadap kualitas melalui penyempurnaan proses berkelanjutan oleh semua anggota organisasi.

Sashkin&Kiser (1991) menjelaskan bahwa tujuan penerapan *Total Quality Management* dalam organisasi melibatkan transformasi hampir

seluruh komponen struktur dan pegawai mereka termasuk budaya yang melandasinya.

Untuk itu pendayagunaan pelayanan aparat birokrasi yang perlu dilakukan menurut Bintoro (1997) adalah melalui :

- Pengembangan *efficiency standard measurements*, tolak ukur, standar unit dan *standard cost* perlu ditingkatkan untuk meminimalisasi unsur-unsur biaya yang tidak profesional;
- Perbaiki prosedur dan tata kerja rasional organisasi yang lebih efisien dan efektif dalam manajemen operasional yang proaktif;
- Mengembangkan dan memantapkan mekanisme koordinasi yang lebih efektif (*to make coordination works*);
- Mengendalikan dan menyederhanakan birokrasi (*regulatory function*) dengan *management by exception* dan *minimize body contact* dalam pelayanan jasa.

Bain (1982:114) mengemukakan lima langkah kunci dalam mengembangkan sistem pengendalian mutu. Pertama, membangun karakteristik mutu. Sistem pengendalian mutu harus menjamin bahwa produk telah memenuhi harapan konsumen. Kedua, menetapkan standar mutu. Standar mutu harus menyinggung karakteristik yang telah ditetapkan konsumen. Ketiga, mengembangkan program peninjauan mutu. Pengendalian mutu diwujudkan hanya melalui penerapan prosedur tertentu. Keempat, membangun komitmen mutu. Para pekerja membuat produk-komitmen mereka diperlukan untuk mencapai standar mutu. Kelima, merancang sistem pelaporan. Informasi mutu harus disalurkan kepada para pekerja yang dapat melakukan tindakan perbaikan.

Rumusan aturan *Total Quality Management* memang dilahirkan dari organisasi profit, namun dapat dimanfaatkan dalam lembaga pemerintah. Menurut Tjiptono (1997) hal yang paling signifikan untuk diterapkan adalah :

- *Function*;
Kinerja primer yang dituntut

- *Confirmance*;
Kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan
- *Reliability*;
Kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu
- *Serviceability*;
Kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan
- *Assurance*;
Mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

Luthans (1995) mengemukakan empat kemungkinan yang terjadi dalam mengukur kepuasan dan kualitas pelayanan publik, yaitu :

- Bisa jadi pihak aparat birokrasi yang melayani dan pihak masyarakat yang dilayani sama-sama dapat dengan mudah memahami kualitas pelayanan tersebut (*mutual knowledge*);
- Bisa jadi pihak aparat birokrasi yang melayani lebih mudah memahami dan mengevaluasi kualitas pelayanan publik daripada masyarakat pelanggan yang dilayani (*producer knowledge*);
- Bisa jadi masyarakat pelanggan yang dilayani lebih mudah dan lebih memahami dalam mengevaluasi kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi pelayanan publik (*consumer knowledge*);
- Bisa jadi baik aparat birokrasi pelayanan publik maupun masyarakat yang dilayani sama-sama tidak tahu dan mendapat kesulitan dalam mengevaluasi kualitas pelayanan publik (*mutual ignorance*).

Suryono (2001) berpendapat bahwa dalam praktek dan tinjauan teoritis untuk menentukan tolok ukur kualitas pelayanan publik tidak

semudah membalikkan telapak tangan. Hal ini dibuktikan dengan merujuk pendapat Steers (1985) mengenai beberapa variabel untuk mengidentifikasi kualitas pelayanan publik, antara lain :

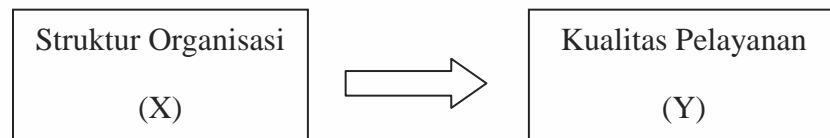
- variabel karakteristik organisasi;
- variabel karakteristik lingkungan;
- variabel karakteristik pekerja/aparat;
- variabel karakteristik kebijaksanaan;
- variabel praktek-praktek manajemennya.

Untuk melengkapi pendapat ini, Effendi (1995) menyebutkan beberapa faktor lagi yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia :

- Konteks monopolistik, dalam hal ini karena tidak adanya kompetisi dari penyelenggara pelayanan publik nonpemerintah, tidak ada dorongan yang kuat untuk meningkatkan jumlah, kualitas maupun pemerataan pelayanan tersebut oleh pemerintah;
- Tekanan dari lingkungan, dimana faktor lingkungan amat mempengaruhi kinerja organisasi pelayanan dalam transaksi dan interaksinya antara lingkungan dengan organisasi publik;
- Budaya patrimonial, dimana budaya organisasi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia masih banyak terikat oleh tradisi-tradisi politik dan budaya masyarakat setempat yang seringkali tidak kondusif dan melanggar peraturan-peraturan yang ditentukan.

2.3 Model Analisis

Setelah menguraikan teori-teori yang mendukung variabel-variabel penelitian, maka dapat dikemukakan bahwa ada pengaruh antara struktur organisasi dengan peningkatan kualitas pelayanan Biro Kepegawaian Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Agar nantinya kerangka teori dapat terlihat secara jelas, maka digambarkan model analisis sebagai acuan dalam analisis masalah penelitian, dan hal yang dimaksudkan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini :



Gambar 2.2
Model Analisis

Sumber : Diolah oleh Penulis, 2009

2.4 Hipotesis Penelitian

Teori yang digunakan dalam penelitian kuantitatif akan mengidentifikasi hubungan antarvariabel. Hubungan antarvariabel bersifat hipotesis. Hipotesis merupakan proposisi yang akan diuji kebenarannya, atau merupakan suatu jawaban sementara atas pertanyaan penelitian. Hipotesis dalam penelitian ini merupakan hipotesis asosiatif, yang menanyakan hubungan antara dua variabel atau lebih. Berdasarkan uraian kerangka teori di atas, maka hipotesis penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

$H_0 : \rho = 0$: Tidak ada pengaruh yang signifikan antara struktur organisasi dengan kualitas pelayanan.

$H_a : \rho \neq 0$: Ada pengaruh yang signifikan antara struktur organisasi dengan kualitas pelayanan.

2.5 Operasionalisasi Konsep

Ada tiga tahapan dalam proses pengukuran, yaitu konseptualisasi, penentuan variabel dan indikator, serta operasionalisasi. Konseptualisasi merupakan proses pemberian definisi teoritis atau definisi konseptual pada sebuah konsep. Dalam penelitian kuantitatif, proses konseptualisasi sudah dilakukan pada bagian tinjauan pustaka. Operasionalisasi merupakan penggambaran prosedur untuk memasukkan unit-unit analisis ke dalam kategori-kategori tertentu dari tiap variabel (Prasetyo&Jannah, 2005).

Tabel 2.1
Operasionalisasi Konsep

No	Variabel	Konsep	Dimensi	Indikator
1	Struktur Organisasi (X)	Bagan organisasi dan informasi terkait yang menunjukkan siapa melapor kepada siapa dan bagaimana tugas-tugas dibagi dan diintegrasikan.	Administrative component	Jumlah aparatur pelaksana pelayanan, baik staf maupun pejabatnya, dikaitkan dengan beban kerja
			Autonomy	Derajat kewenangan dalam pengambilan keputusan
			Sentralisasi	Partisipasi perencanaan jangka panjang
			Complexity	Persyaratan pendidikan teknis/fungsional dan struktural
			Delegation of authority	Derajat delegasi kewenangan teknis
			Differentiation	Fungsionalisasi dan derajat penyebaran staf bersertifikasi
			Formalization	Penetapan tugas pokok dan fungsi administrator
			Integration	Perputaran/mutasi staf/pejabat administrasi
			Profesionalization	Implementasi SOP dan penerapan Manajemen Mutu
			Span of Control	Jumlah staf administrasi dan korelasinya dengan pengawasan
			Specialization	Fungsionalisasi dan pelatihan teknis/fungsional
			Standardization	Komitmen implementasi SOP
			Vertical span	Efektivitas dan efisiensi hierarki kewenangan
2.	Kualitas Pelayanan (Y)	Kesenjangan antara jasa yang dirasakan dan jasa yang diharapkan	Tangibility	Media pendukung kegiatan pelayanan
			Reliability	Komitmen pelaksana dan dukungan pimpinan terhadap implementasi SOP
			Responsiveness	Profesionalisme pelaksana dan efektivitas pelayanan
			Assurance	Ketepatan waktu penyerahan dan jumlah dokumen
			Empathy	Pos keluhan pelayanan dan pola hubungan antara pemberi dan penerima layanan

Sumber : Robbins (1994); Parasuraman, Zeithaml, dan Berry dalam Rangkuti (2006)