

BAB II TINJAUAN LITERATUR

A. Tinjauan Literatur

Bab ini mengulas teori-teori yang berkaitan dengan penelitian ini, model analisis dan operasional konsep. Tinjauan literatur meliputi penelitian terdahulu, konsep administrasi negara, konsep pelayanan, dan konsep kualitas pelayanan. Teori utama yang digunakan adalah konsep *servqual* yang difokuskan pada *gap* 3.

1. Penelitian Terdahulu.

Sebelum pembahasan teori dilakukan, pada bagian ini terlebih dahulu dilakukan identifikasi terhadap sejumlah studi atau penelitian yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik di Kantor Imigrasi. Sejauh ini terdapat atau telah teridentifikasi sejumlah penelitian yang terkait dengan kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi. Namun ternyata berbagai pelayanan yang teridentifikasi tersebut berbeda dengan penelitian ini. Letak perbedaannya adalah bahwa semua penelitian tentang kualitas pelayanan publik memfokuskan penelitiannya pada *gap* 5, yaitu perbedaan antara persepsi pemohon (pengguna jasa) dengan harapan terhadap pelayanan. Sementara itu fokus penelitian ini adalah *gap* 3, yaitu perbedaan antara penyelenggaraan pelayanan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan. Jika spesifikasi persamaan dengan penelitian lain sampai pada fokus terhadap *gap*, maka sejauh ini belum dapat teridentifikasi penelitian yang berfokus pada *gap* 3.

2. Administrasi Negara

Administrasi negara dalam berbagai konsep dan teori diterjemahkan sebagai *Public Administration*. Menurut Caiden (1982:16-19), terdapat 5 (lima) pendekatan untuk mengenali *Public Administration*, namun tidak satupun yang sepenuhnya memuaskan. Ke lima pendekatan ini adalah ;

1. Administrasi publik dikenali sebagai administrasi pemerintah (*governmental administration*). Pendekatan ini mengenali administrasi publik melalui kondisi

alamiah aktivitas pemerintah atau tingkat administrasi pemerintah, yang berarti pasti akan mempunyai bentuk yang berbeda-beda dari satu negara dengan negara yang lain, satu masyarakat dengan masyarakat yang lain, dari satu masa dengan masa yang lain, namun semuanya dikendalikan aktivitas politik komunal.

2. Administrasi publik dikenali sebagai identifikasi organisasi publik, didasarkan pada hukum publik, dibiayai dengan uang publik, dan dilaksanakan oleh para pegawai karir pelayan masyarakat. Administrasi publik bukan sinonim dengan organisasi pemerintah karena organisasi publik juga mencakup semua organisasi sosial yang memutuskan kebijakan publik dan hukum-hukum publik, dan juga berhubungan dengan organisasi privat yang diatur pemerintah.
3. Administrasi publik dikenali karena perilaku administratif yang berorientasi kepentingan publik. Administrasi publik dapat dibedakan dimana para pengambil keputusan menunjukkan perilaku yang berorientasi pada publik, misalnya peduli pada sasaran-sasaran dan nilai-nilai sosial, menghargai pendapat publik, mencerminkan keadilan, kejujuran, kesamaan, manusiawi, terbuka dan menghormati akuntabilitas publik, tanggap dan mewakili publik.
4. Administrasi publik dikenali karena berhubungan dengan penonjolan khusus pada proses-proses yang dilakukan untuk mengaktifkan (melaksanakan) kebijakan publik, seperti kondisi alamiah kendali politik dan akuntabilitas publik, mesin-mesin pemerintah, pembuatan kebijakan publik, keuangan publik, manajemen kepegawaian publik, perusahaan-perusahaan publik, perencanaan nasional, administrasi pemerintah daerah (*local government*), penegakan hukum dan lain-lain, yang menjadi pembeda yang signifikan dalam cara beroperasi (*operating styles*) antara organisasi publik dengan privat.
5. Administrasi publik dikenali bukan pada pelaksanaan jasa dan barang publik, bukan pada sisi manajemen namun pada kondisi alamiah publik administrasi publik, pada sisi publik dari administrasi publik. Ini berarti berpihak pada kepentingan publik dan tidak memiliki motif keuntungan serta menerima kendali politik dan akuntabilitas publik.

Satu-satunya elemen yang sama dari 5 (lima) pendekatan itu bahwa aktivitas komunal yang terorganisasikan secara publik adalah subjek untuk dikendalikan secara politik yang beroperasi karena kehendak masyarakat (*operate according to notions of publicness*). Sejalan dengan itu, Peters dan Pierre (2007:2), menyatakan bahwa peran administrasi publik yang berperspektif pada kepentingan masyarakat merupakan sasaran potensial tekanan kelompok politik, karena administrasi publik mengontrol sejumlah besar sumber daya dan seringkali beroperasi dalam jarak yang semakin lebar dari pejabat yang dipilih dan merupakan sumber utama peraturan.

Caiden (1982:14-15), menyatakan bahwa Administrasi publik berbeda dengan institusi sosial lain dalam 7 (tujuh) hal, yaitu ;

1. *Unavoidable*, bahwa administrasi publik tidak dapat dielakkan/dihindari oleh setiap orang.
2. *Expects obedience*, bahwa administrasi publik memonopoli secara sah kekuatan untuk memaksa. Organisasi lain untuk dapat memaksakan keinginannya secara sah harus menggunakan mesin-mesin administrasi publik seperti pengadilan, sistem kepolisian, lembaga pemasyarakatan atau penjara dan lain-lain.
3. Memiliki prioritas. Kecuali bila aktivitas komunal/bersama berjalan dengan baik, aktivitas lain adalah berada dalam bahaya. Kegagalan pelayanan publik mengakibatkan kehidupan normal terganggu, misalnya bila terjadi pemogokan petugas pemadam kebakaran atau petugas pengangkut sampah.
4. Memiliki ukuran khusus dalam rangka melayani semua permintaan barang dan jasa publik, administrasi publik memiliki ukuran organisasi yang terbesar disamping korporasi multi nasional dan gereja universal.
5. Puncak manajemen adalah politik. Administrasi publik diperintah oleh politik, bukan oleh kecerdasan bisnis atau pencerahan sosial atau ketepatan ilmiah.
6. Kinerjanya luar biasa sulit untuk diukur, karena sangat politis dan sasaran-sasarannya (perdamaian, keamanan, kesehatan, pendidikan, kebebasan, keadilan, kemakmuran) bukanlah sasaran yang mudah diukur.

7. Lebih banyak lagi yang diharapkan dari administrasi publik, antara lain pejabat publik harus mengawal kepentingan, kepercayaan, dan harta publik. Moralitas publik harus ditempatkan di atas celan, menjadi contoh untuk generasi yang lebih muda.

Administrasi publik, didefinisikan dari sudut pandang yang berbeda-beda. Gordon (1982 :6) mendefinisikan administrasi publik, dari sudut pandang struktural dan fungsional. Menurut Gordon, administrasi publik adalah semua proses, organisasi, individu (yang bertindak dalam posisi dan peran resmi) berkaitan dengan pelaksanaan hukum dan peraturan lain yang diadopsi atau diterbitkan oleh legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau pengadilan. Definisi ini mencakup keterlibatan administrasi dalam formulasi dan implementasi undang-undang dan peraturan-peraturan eksekutif. Definisi ini juga tidak membatasi peran serta dalam administrasi publik pada pejabat administrasi atau orang-orang dalam pemerintahan. Ini juga mencakup berbagai kelompok yang memiliki kepentingan atas konsekuensi-konsekuensi tindakan administratif. Ini berarti meliputi para administrator, anggota legislatif, komite-komite legislatif dan para stafnya, pejabat tinggi dalam aparatur administrasi pemerintahan, para hakim, pejabat partai politik yang memiliki kepentingan yang tinggi terhadap masalah-masalah kebijakan publik, para anggota *interest groups* yang memperhatikan berbagai kebijakan, peraturan dan tindakan pemerintah, orang-orang media massa yang berperan mengawasi kegiatan dan keputusan pejabat publik serta para anggota masyarakat yang terkena dampak dari arah kebijakan publik yang diikuti, walaupun tidak terorganisasikan. Dari sudut pandang fungsional oleh Wilson dalam Fesler (1980:16), adalah pelaksanaan hukum publik secara terperinci dan sistematis, juga setiap aplikasi khusus dari hukum-hukum umum. Sejalan dengan itu, Shafritz dan Russell (1996:13) menyatakan administrasi publik adalah hukum dalam tindakan. Administrasi publik tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan hukum umum (hukum umum adalah tindakan legislatif yang berhubungan dengan warga negara secara menyeluruh, ketetapan yang diberlakukan untuk semua). Setiap penerapan hukum umum memerlukan tindakan administrasi. Administrasi tidak dapat ada tanpa landasan hukum.

Rosenbloom dan Kravchuk (2005:4), memberikan beberapa definisi administrasi publik sebagai berikut: 1) administrasi publik adalah tindakan bagian pemerintah agar tujuan dan sasaran pemerintah dapat dicapai, 2) administrasi publik adalah bidang yang terutama berhubungan dengan implementasi nilai-nilai politik, 3) administrasi publik diidentifikasi sebagai cabang pemerintah, 4) proses-proses administrasi publik terdiri dari kegiatan-kegiatan yang menyebabkan tujuan atau keinginan pemerintah dapat diwujudkan, misalnya berhubungan dengan pelaksanaan hukum dan lain-lain, 5) administrasi publik adalah a) upaya kerjasama kelompok dalam mengatur masyarakat, b) meliputi tiga cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif serta saling keterkaitannya, c) memiliki peran penting dalam formulasi kebijakan publik dan sekaligus bagian dari proses politik, d) memiliki perbedaan signifikan dengan cara-cara administrasi privat, dan e) berhubungan erat dengan sejumlah kelompok atau individu privat.

Menurut Lee dalam Caiden dan Kim (1991:3), urusan-urusan *Public Administration* dalam masyarakat yang berkembang memiliki tiga dimensi yang berbeda : 1) *technical*, 2) *programmatic*, 3) *political*. Dimensi teknis meliputi perawatan dasar fungsi-fungsi kewenangan publik seperti menjaga ketertiban dan keamanan publik, menarik pajak, pemberian fasilitas publik minimum seperti jalan dan jaringan pos. Ini adalah dimensi tradisional *public administration* yang ada dalam domain publik pada setiap masyarakat dengan tingkat efektivitas dan penyesuaian yang berbeda-beda. Dimensi *programmatic* (perencanaan), berhubungan dengan kebutuhan tujuan-tujuan pembangunan sosioekonomi khususnya pembangunan masyarakat yang meliputi program-program yang positif, seperti pendidikan, reformasi agraria, pembangunan pertanian, pembangunan infrastruktur sosial, peningkatan dan pembangunan berbagai sektor industri, keluarga berencana, pembangunan komunitas dan pedesaan, perumahan, dan pembangunan perkotaan. Dimensi politik berhubungan dengan peran birokrasi dalam membangun masyarakat seiring meningkatnya inisiatif yang diambil para anggota masyarakat dalam perumusan dan implementasi program-program pembangunan sosial dan ekonomi serta sebagai konsekuensi hubungan-hubungan politik dengan para elite. Administrasi pembangunan (*Development*

Administration) terutama berhubungan dimensi perencanaan yang terkait dengan kepentingan-kepentingan dimensi politik.

Sumber daya manusia yang mengisi administrasi publik adalah administratur negara/publik yang bertanggung jawab memberikan pelayanan pada masyarakat. Peters dan Pierre (2007:1) menyatakan bahwa sebagian besar pegawai pemerintah bukanlah *the paper-pushers* (petugas pencatat) terkait dengan administrasi publik, namun lebih sebagai orang yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pelayanan publik. Para pejabat administratur publik dipemerintah pusat bertanggung jawab memberikan pelayanan, namun rata-rata pejabat pemerintah daerah dan propinsi memiliki tanggung jawab yang lebih besar. Pemerintah bukanlah satu-satunya aktor otonom implementasi kebijakan-kebijakannya, tetapi sering tergantung pada sektor privat dan atau sektor ketiga untuk mencapai tujuan akhirnya.

Administrasi publik adalah perincian dan bangunan (*explication*) kepentingan bersama yang mempunyai tingkat legitimasi yang tergantung pada kemampuannya untuk berperan dalam meraih kepentingan-kepentingan itu. Satu-satunya cara untuk memperkuat legitimasi sektor publik adalah dengan cara membuktikan bahwa sektor publik mampu melaksanakan pelayanan dengan cara yang tidak terlalu berbeda dengan sektor privat, yaitu hubungan yang erat antara organisasi dengan masyarakat pengguna jasa/barang dengan tujuan memberikan pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan khusus dari pengguna jasa/barang publik secara individual. Hal ini berdampak pada perubahan pola hubungan menjadi berkurangnya formalitas dan lebih berorientasi pada pelayanan, sebagaimana dikemukakan oleh Peters dan Pierre (2007:4). Bertolak dari uraian di atas, maka pelayanan publik merupakan bagian dari administrasi publik.

3. Pelayanan Publik

Pelayanan atau jasa merupakan suatu istilah yang tidak mudah didefinisikan. Pelayanan atau jasa adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak kepada pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat *intangibel* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. Kotler (1998:

61) menjelaskan produksi jasa atau pelayanan bisa berhubungan baik dengan produksi fisik maupun tidak. Lebih jauh Kotler (1994: 467) menyatakan pelayanan merupakan kegiatan / keuntungan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen atau pengguna layanan (pemohon) yang dilayani, yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Zeithaml dan Bitner (1996:17) memberikan batasan tentang pelayanan (jasa) pada dasarnya adalah merupakan semua aktifitas ekonomi yang hasilnya tidak merupakan produk dalam bentuk fisik atau konstruksi, yang biasanya dikonsumsi pada saat yang sama dengan waktu yang dihasilkan dan memberikan nilai tambah (misalnya kenyamanan, hiburan, kesenangan atau kesehatan) atau pemecahan atas masalah yang dihadapi konsumen.

Macaulay dan Cook (1997:12) menyatakan, pelayanan merupakan citra perusahaan. Pelayanan yang memuaskan terdiri atas tiga komponen, dan semuanya mencerminkan citra perusahaan. Ketiga komponen tersebut adalah: (1) kualitas produk dan layanan yang dihasilkan, (2) cara pemberi layanan memberikannya, dan (3) hubungan antar pribadi yang terbentuk melalui layanan tersebut. Lebih lanjut Macaulay dan Cook (1997: 13) mengatakan bahwa menciptakan citra positif berarti: a. Membantu pengguna layanan (pemohon) melihat keistimewaan produk anda melalui cara terbaik, b. Melakukan apa saja yang mungkin untuk menampilkan citra positif dari perusahaan dan layanan anda, c. Mengembangkan hubungan yang mampu membuat pengguna layanan (pemohon) merasa diistimewakan dan dihargai sebagai seorang pribadi, d. Inti dari pelayanan masyarakat yang baik belajar untuk berkomunikasi secara baik dengan setiap anggota masyarakat. Sejalan dengan itu Boediono (1999:60) mendefinisikan pelayanan sebagai suatu proses bantuan kepada orang lain dengan cara-cara tertentu yang memerlukan kepekaan dan hubungan interpersonal agar terciptanya kepuasan dan keberhasilan.

Dari sudut pandang Agung Kurniawan (2005:4), pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat, yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan publik adalah suatu sistem atau proses penyerahan barang dan jasa yang diatur, diberikan, disediakan, dibiayai oleh pemerintah dan

diserahkan pada masyarakat. Barang dan jasa yang dimaksud di atas berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan fungsinya kepada masyarakat.

Pendapat Kyberman (1988:2) menyatakan bahwa komoditi pelayanan publik adalah jasa publik yaitu "jasa yang menyangkut hidup orang banyak, yang pengelolaan, produksi dan jual belinya diletakkan di bawah kontrol pemerintah." Sedangkan Ndraha (1997:62) mengemukakan pengertian tentang jasa publik adalah produk yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Produk ini dapat dijual belikan, tetapi proses, produk, harga penjualan / distribusinya dikendalikan oleh pemerintah, agar dapat dinikmati oleh rakyat lapisan bawah, dan agar prinsip keadilan sosial dapat diwujudkan.

Dari semua pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa produk pelayanan publik pada dasarnya adalah tanggungjawab unit kerja publik (pemerintah, eksekutif, pelaksana kebijakan) untuk menyediakan atau memenuhinya. Dasar pelayanannya adalah kebijakan publik.

Pelaksanaan pelayanan yang menjadi unit kerja publik dilaksanakan oleh aparatur pemerintah. Kristiadi (1998:135) berpendapat bahwa, "profesionalisme aparatur mutlak diperlukan seiring dengan pendayagunaan kelembagaan dan ketatalaksanaanya," sedangkan menurut Albrecht dan Zemke (dalam Ratminto & Atik S.W, 2006:79-80) menyebutkan ciri pelayanan organisasi publik adalah harus memiliki : (1) susunan strategi pelayanan yang baik, (2) orang-orang di level operasional yang memiliki orientasi yang tinggi kepada pengguna layanan (pemohon), (3) sistem yang tidak menyulitkan para pengguna layanan (pemohon)nya. Pamuji (1985:20) mengemukakan bahwa "profesionalisme aparatur bukan satu-satunya jalan untuk meningkatkan pelayanan publik, karena masih ada alternatif lain, misalnya dengan menciptakan sistem dan prosedur kerja yang efisien tetapi adanya aparatur yang profesional tidak dapat dihindari oleh pemerintah yang bertanggung jawab."

Keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan semakin berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat negara. Hal ini diungkapkan oleh Prawiroharjo (1993:8) bahwa semenjak dilaksanakannya cita-cita negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif

melakukan campur tangan terhadap interaksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan, dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, agar secara berangsur-angsur, fungsi awal dari pemerintahan yang bersifat represif (polisi dan peradilan), kemudian bertambah dengan fungsi-fungsi lain yang bersifat melayani.

Pelayanan publik di Indonesia sedang diupayakan dalam bingkai *good governance*, maka pemerintah perlu bekerja lebih baik dari sebelumnya. Dalam kaitan ini Guy Peter (2001:348) menyatakan definisi “bekerja lebih baik (*working better*)” dapat berbeda-beda bagi tiap pemerintah, dan bahkan antar komponen dalam satu pemerintah yang sama. Namun pada dasarnya adalah bila pemerintah ingin mengatasi ketidakpuasan (*discontent*) dan ketidakpercayaan (*distrust*), maka harus dapat menemukan jalan untuk menjadi lebih efisien dan efektif dalam proses-proses pembuatan dan implementasi kebijakan. Pada saat yang sama, ada tekanan pada pemerintah untuk menjadi lebih responsif kepada publik dan menjadi lebih transparan dalam cara pengambilan keputusan.

Menurut Yong (2003: 8-9) berbagai penelitian telah mengungkapkan bahwa ide-ide dan prinsip-prinsip yang menjadi dasar pergerakan reformasi pemerintah, secara konsisten meliputi beberapa hal sebagai berikut :

- a. Pola pasar (*market alignment*) : berdasarkan asumsi bahwa organisasi sektor publik akan lebih efisien dan efektif bila seperti entitas sektor swasta (*private sector entity*). Reformasi disarankan agar menggunakan metode sektor swasta, dan menggunakan strategi yang bergaya pasar dan insentif digunakan untuk mengendalikan kebijakan, strategi dan perilaku sektor publik.
- b. Meningkatkan produktifitas : berusaha keras meningkatkan efisiensi, seringkali didorong oleh keinginan publik untuk memperoleh peningkatan pelayanan tidak dengan peningkatan pajak yang sepadan, mengarahkan administrasi publik untuk meninjau ulang proses-proses utama dan mempersingkatnya bila memungkinkan.
- c. Orientasi pelayanan (*service orientation*) : dalam usaha membuat pemerintah menjadi lebih “bersahabat dengan pengguna layanan (pemohon)” dan “sadar pelayanan”, pelayanan publik harus mencoba menciptakan kembali (*reinvent*) program-program pelaksanaan pelayanan. Di samping merancang program-

program dari sudut pandang penyedia pelayanan (khususnya pejabat pemerintah) dan mengelola dengan birokrasi yang ada, pelaku reformasi (*reformers*) secara nyata melakukan perubahan pada puncak sistem dan mencoba meletakkan penerima jasa (terutama warga negara dan pebisnis) pada tempat yang pertama. Pada beberapa kasus, strategi ini berarti memberikan pilihan kepada warga negara beberapa alternatif sistem atau penyedia pelayanan.

- d. Desentralisasi : kunci reformasi struktural yang telah dilaksanakan untuk memecahkan departemen-departemen kementerian yang *integrated*, dan menggantinya dengan “model agensi”, yang memungkinkan aktivitas-aktivitas pelaksanaan relatif lebih menjadi agensi otonomi, sementara pembuatan kebijakan tetap berada pada pusat unit. Untuk membuat program – program dapat menjadi lebih responsif dan efektif maka dilengkapi dengan pelimpahan kewenangan.
- e. Pemisahan pembuat kebijakan dan pelaksana pelayanan : Dengan memisahkan fungsi kebijakan dari penyedia jasa, administrasi pemerintah dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan serta dapat meningkatkan pembuatan kebijakan dan pengawasan. Setelah itu pemerintah memerintahkan untuk meningkatkan efisiensi pelaksanaan pelayanan, yang mungkin masih dipegang pemerintah atau mungkin juga tidak lagi, sambil meningkatkan kapasitas fungsi kebijakan.
- f. Akuntabilitas : untuk meningkatkan kemampuan untuk menjalankan apa yang dijanjikan, pemerintah mencoba untuk membuat para pejabat lebih fokus pada *output dan outcome* daripada terhadap proses dan struktur. Juga pendekatan dari sudut pandang warga negara (*citizen-centric approach*) dapat membuat para pejabat lebih akuntabel dalam kinerjanya kepada bukan saja rantai komando di atasnya, namun juga kepada *customer*.
- g. Pada tingkat yang lebih luas, reformasi berusaha mengganti dasar peraturan tradisional, proses yang dikendalikan dengan dasar kewenangan menjadi dengan dasar pasar, dan taktik yang dikendalikan oleh kompetisi.

Menurut Batinggi (2005: 1.1) pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah melibatkan seluruh aparat pegawai negeri makin terasa dengan adanya

peningkatan kesadaran bernegara dan bermasyarakat, maka pelayanan telah meningkat kedudukannya di mata masyarakat menjadi suatu hak atas pelayanan. Namun ternyata hak masyarakat atau perorangan untuk memperoleh pelayanan dari aparat pemerintah terasa belum dapat memenuhi semua pihak. Pernyataan di atas dipertegas oleh Savaas (dalam Waluyo, 2007:126) “mengemukakan bahwa pada sektor publik, terminologi pelayanan (*Government service*) diartikan sebagai pemberi pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (*The delivery of service by a government agency using its own employees*).”

Masyarakat memerlukan pelayanan umum untuk mendapatkan hak-haknya sebagai masyarakat, sementara aparat pemerintah memiliki tugas yang melekat pada dirinya sebagai aparat negara, untuk melayani kepentingan masyarakat sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Korelasi yang timbal balik antara aparat dan masyarakat ini sering menimbulkan masalah apabila diantara kedua belah pihak tidak melakukan aktivitas sebagaimana yang telah ditetapkan. Karena itu agar pelayanan umum dapat berjalan sebagaimana mestinya tugas pokok dan fungsi pemerintah harus diatur sedemikian rupa melalui kebijakan dan prosedur tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dengan demikian tugas pokok dan dan fungsi yang dilaksanakan pemerintah harus diarahkan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat secara prima, baik dari segi kualitas maupun kuantitas sebagai upaya membangun kehidupan masyarakat yang berkualitas dalam rangka mencapai tujuan berbangsa dan bernegara. (Darmanto, 2007: 7)

Savaas (1986: 24) mengatakan, dalam manajemen pelayanan publik dikenal tiga aktor, yaitu pelanggan, produser dan pengatur pelayanan (*service arranger*). Manakala yang terjadi produser merangkap sebagai pengatur maka produser selain memproduksi juga memasarkan dan mendistribusi jasa kepada pelanggan dan pelanggan secara langsung menerima pelayanan dari produser (pemerintah atau lembaga swasta).

Sejalan dengan hal tersebut, berdasarkan penjelasan Ndraha (1997: 73-86) dapat dikatakan bahwa terhadap pelayanan publik, pemerintah berfungsi sebagai pembuat, penjual dan distributor; sementara rakyat adalah pemesan, pembeli, penerima produk-produk pemerintahan. Hubungan antara pemerintah dan yang

diperintah pada situasi tersebut diibaratkan hubungan produser dengan konsumen dan disebut hubungan transaksional maupun transformasional.

Berdasarkan pemikiran di atas, dapat dipahami bahwa masyarakat merupakan pengguna dari jasa publik yang disediakan oleh pemerintah. Namun sampai saat ini masih banyak organisasi publik (pemerintah) yang belum mengetahui siapa penggunanya. Para manajer pemerintah umumnya menganggap bahwa penggunanya adalah eksekutif dan legislatif, karena di sanalah memperoleh dana, sehingga yang terjadi orientasi pegawai pemerintah kepada pejabat yang lebih tinggi, sedangkan masyarakat pada saat ini berharap untuk diperlakukan sebagai pengguna jasa walaupun oleh pemerintah (Osborne dan Gaebler, 1993: 167). Tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari aparat pemerintah semakin tinggi, mengharuskan pemerintah untuk lebih peka dan tanggap dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sehingga upaya-upaya untuk meningkatkan pelayanan harus terus dilakukan dengan memperhatikan faktor-faktor yang menentukan kualitas pelayanan.

2. Kualitas Pelayanan

Kualitas adalah atribut yang dilekatkan pada suatu barang atau jasa. Kualitas menggambarkan sekumpulan karakteristik barang atau jasa, baik yang terlihat (*tangible*) atau tak terlihat (*intangible*). Konsep kualitas sangat penting. Barang yang berkualitas baik akan menarik kesetiaan konsumen dalam mengkonsumsi barang atau jasa yang sama dan meningkatkan kepuasan konsumen. Kesetiaan dan kepuasan ini akan tercermin dalam bentuk pembelian ulang barang atau jasa yang sama.

Sampai sekarang belum ada sudut pandang dan definisi mengenai kualitas yang secara universal diterima oleh berbagai kalangan. Sebagaimana dikemukakan oleh Stamatis (1996: 6) bahwa kualitas didefinisikan dengan berbagai cara oleh para pakar, yang antara lain didasarkan pada kesesuaian dengan permintaan, kecocokan untuk digunakan, perbaikan secara berkelanjutan, kerugian pada masyarakat, dan tidak ada cacat.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Stewart (dalam Stoner, Freeman & Gilbert, 1995: 210) memberikan definisi bahwa: "*Quality is a sense of*

appreciation that something is better than something else". Kemudian Feigenbaume (1992: 7) menyatakan bahwa kualitas adalah keseluruhan karakteristik produk dan jasa dari pemasaran, rekayasa, pembikinan dan pemeliharaan yang membuat produk dan jasa yang digunakan memenuhi harapan-harapan pelanggan.

Sementara Goetsch dan Davis (dalam Tjiptono & Diana, 2001: 5) memberikan batasan bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Di pihak lain Gaspersz (2001: 4) memberikan pengertian kualitas sebagai segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan; sedangkan Reksohadiprodjo, Sukanto dan Indriyo (1996: 391) mendefinisikan kualitas sebagai ukuran seberapa dekat suatu barang atau jasa sesuai dengan standar tertentu.

Berkualitas mempunyai arti memuaskan pada yang dilayani, baik internal maupun pengguna layanan (pemohon) / masyarakat (Triguno, 1997:76). Tenner dan DeToro (1992: 28) mendefinisikan arti 'kualitas' dengan sederhana namun memiliki makna yang luas, yakni "*meeting the needs of customer*". David Garvin (dalam Tenner dan DeToro, 1992:29) juga menggambarkan arti kualitas dalam 5 (lima) pendekatan utama yakni:

- a. Pendekatan '*transcendent*' (sangat penting), dimana kualitas hanya dapat dipahami setelah seseorang merasakan suatu pelayanan atau serangkaian pelayanan.
- b. Pendekatan '*product-based*', dimana kualitas dikenali berdasarkan sejumlah atribut dari suatu produk-jasa yang berlabel kualitas tertentu.
- c. Pendekatan '*manufacturing-based*', dimana kualitas ditentukan oleh kesesuaian suatu produk-jasa dengan apa yang sudah ditetapkan sebagai spesifikasinya.
- d. Pendekatan '*User-based*' dimana kualitas dapat dipahami melalui terpenuhinya harapan, dan kepuasan pengguna layanan (pemohon),
- e. Pendekatan '*value-based*' dimana kualitas suatu barang-jasa dapat dipahami melalui karakteristik biaya atau harga yang dapat diterima oleh konsumen.

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

Pendapat lainnya tentang kriteria atau dimensi kualitas pelayanan, dikemukakan oleh Gronroos (1990:47) meliputi enam kriteria *Good Perceived Service Quality*, yaitu :

- a. *Professionalism and skill* : penyedia jasa, pegawai, sistem operasional, dan sumber daya fisik , memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pengguna layanan (pemohon) secara profesional.
- b. *Attitude and behavior* : pegawai perusahaan menaruh perhatian dan berusaha membantu dalam memecahkan masalah pegawai secara spontan dan bersahabat.
- c. *Accessibility and flexibility* : lokasi, jam kerja, pegawai dan sistem operasional penyedia jasa, dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sesuai harapan pengguna jasa, sehingga pengguna layanan (pemohon) dapat melakukan akses dengan mudah.
- d. *Reliability and trustworthiness* : penyedia jasa dapat diandalkan oleh pengguna layanan (pemohon) bahwa segala sesuatu yang terjadi atau telah disepakati akan ditepati dan dilaksanakan oleh penyedia jasa beserta pegawai dan sistemnya.
- e. *Recovery* : penyedia jasa segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari pemecahan masalah yang tepat, bila ada kesalahan atau sesuatu yang tidak diharapkan terjadi.
- f. *Reputation and credibility* : operasional penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai yang sesuai dengan biaya yang dibayarkan oleh pengguna layanan (pemohon).

Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990:19) memberikan batasan tentang kualitas pelayanan sebagai berikut: *Service quality is the extent of discrepancy between customers' expectations or desires and their perceptions*. Definisi ini menunjukkan bahwa kualitas pelayanan adalah tingkat perbedaan antara persepsi dan harapan pengguna layanan (pemohon). Harapan pengguna layanan (pemohon)

terhadap kualitas pelayanan sangat dipengaruhi oleh informasi yang diperoleh dari mulut ke mulut, kebutuhan-kebutuhan konsumen itu sendiri, pengalaman masa lalu dalam mengkonsumsi suatu produk atau menerima pelayanan.

Sejalan dengan pengertian tersebut, Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990:26) mengidentifikasi lima dimensi pelayanan untuk mengukur kualitas pelayanan, yakni:

- a. *Tangibles* (bukti fisik), meliputi penampilan fasilitas fisik, peralatan, tenaga kerja dan alat komunikasi.
- b. *Reliability* (keandalan), yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang telah dijanjikan secara andal dan akurat.
- c. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu kemauan untuk membantu pengguna layanan (pemohon) dan menyediakan layanan dengan segera.
- d. *Assurance* (jaminan), meliputi pengetahuan dan kesopanan pegawai dalam melayani pengguna layanan (pemohon) serta kemampuan para pegawai untuk menjaga kepercayaan pengguna layanan (pemohon).
- e. *Emphaty* (empati), yaitu kepedulian, perhatian individual yang disediakan untuk pengguna layanan (pemohon).

Kemudian Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 37-46) mengemukakan bahwa manajemen pelayanan yang baik tidak bisa diwujudkan karena adanya lima kesenjangan atau *gap*.

Pertama, *Gap* Persepsi Manajemen (*Gap* 1)

Gap persepsi manajemen menunjukkan adanya perbedaan antara harapan-harapan konsumen dengan persepsi manajemen terhadap harapan-harapan konsumen, terjadi karena faktor-faktor sebagai berikut: (1) Kurangnya riset pemasaran dan tidak dimanfaatkannya riset pemasaran, (2) Kurang efektifnya komunikasi ke atas di dalam organisasi penyelenggara pelayanan, dan (3) Terlalu banyaknya tingkatan manajemen.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa riset pasar adalah alat kunci untuk memahami harapan dan persepsi pengguna layanan (pemohon) atas sebuah pelayanan. Untuk mengatasi *gap* ini disarankan melakukan riset pasar yang fokus pada masalah kualitas khususnya tentang hal-hal apa yang terpenting bagi pengguna layanan

(pemohon) dan apa yang dianggap pengguna layanan (pemohon) dapat dan harus dilakukan organisasi bila permasalahan muncul dalam proses pelayanan.

Keluhan pengguna layanan (pemohon) juga merupakan salah satu peluang bagi para manajer dan personal yang melakukan kontak dengan pengguna layanan (pemohon), yang akan memperkaya rincian dan informasi tentang pelayanan. Informasi-informasi itu selanjutnya dapat dirangkum dan dijadikan masukan bagi manajemen dalam rangka perubahan perencanaan atau pemasaran.

Gap ini juga dapat dikurangi bila organisasi mempelajari bagaimana dapat bereaksi cepat dan fleksibel. Hal ini hanya dapat terjadi bila lapisan tingkatan manajer dihilangkan. Semakin banyak level manajer yang dihapus organisasi akan semakin baik memahami harapan pengguna layanan (pemohon). Dijelaskan bahwa pemecahan masalah menjadi lebih baik dengan semakin dekatnya hubungan organisasi dengan pengguna layanan (pemohon). Disarankan untuk memperpendek komunikasi keatas. Dalam sebuah organisasi besar terlalu banyak level manajemen dapat menghalangi komunikasi ke bawah dari pucuk pimpinan kepada petugas yang menjalankan kontak dengan pengguna layanan (pemohon).

Kedua, *Gap* Persepsi Kualitas (*Gap* 2)

Gap persepsi kualitas merupakan perbedaan antara persepsi manajemen tentang harapan-harapan konsumen dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang dirumuskan, disebabkan oleh faktor-faktor berikut ini: (1) Lemahnya komitmen manajemen terhadap kualitas pelayanan, (2) Tidak tepatnya persepsi tentang feasibilitas (kelayakan), (3) Tidak tepatnya standarisasi tugas, (3) Kurang tepatnya perumusan tujuan.

Banyak organisasi mendefinisikan sendiri standar-standar produktivitas atau efisiensi, dimana belum tentu diberitahukan pada pengguna layanan (pemohon) atau merupakan kepentingan pengguna layanan (pemohon). Bila komitmen para manajer tentang kualitas pelayanan bukan dari sudut pandang pengguna layanan (pemohon) maka sasarannya hanya sasaran organisasional, seperti laba, penjualan, atau pangsa pasar. Tidak akan menciptakan inisiatif pelayanan yang berkualitas serta kurang mengarah pada kinerja organisasi yang lebih baik.

Pelaksanaan kualitas pelayanan memerlukan kepemimpinan dan komitmen dari top manajemen. Tanpa komitmen ini, kesediaan untuk menerima kesulitan-

kesulitan yang muncul sebagai akibat perubahan, maka pelayanan berkualitas tidak dapat diwujudkan. Komitmen pucuk pimpinan terhadap kualitas secara terus menerus dan nyata dapat dilihat oleh seluruh organisasi.

Komitmen pucuk pimpinan adalah kunci untuk mengatur standar-standar kualitas pelaksanaan pelayanan, sedangkan komitmen manajemen menengah adalah kunci agar standar-standar yang telah ditetapkan dapat dilaksanakan. Manajemen menengah harus mengetahui bahwa dukungan para pegawai terhadap pelayanan berkualitas diketahui dan dihargai oleh pucuk pimpinan.

Tidak tepatnya persepsi tentang feasibilitas (kelayakan) adalah adanya pola pikir manajerial yang mungkin terkait dengan keterbatasan aktual organisasi. Mungkin benar bahwa teknologi untuk meningkatkan pelayanan organisasi belum ada, mungkin terdapat hambatan finansial untuk memenuhi harapan pengguna layanan (pemohon). Bila kondisi-kondisi tersebut benar, maka manajemen akan berpersepsi bahwa harapan pengguna layanan (pemohon) adalah tidak layak. Namun banyak temuan menggambarkan bahwa anggapan tidak layaknya harapan pengguna layanan (pemohon) muncul dari pemikiran manajemen yang sempit dan jangka pendek, ketidak sediaan untuk berfikir kreatif dan optimis atas kebutuhan pengguna layanan (pemohon).

Penerjemahan persepsi manajemen menjadi standar-standar kualitas pelayanan tergantung pada tugas-tugas mana yang dapat distandarisi atau dijadikan rutinitas. Sebagian eksekutif dan manajer meyakini bahwa pelayanan (*service*) tidak dapat distandarisi, pengkhususan (*customization*) sangat penting dalam pelayanan berkualitas tinggi, sehingga bagaimanapun juga standarisasi dirasakan menjadi impersonal, tidak mencukupi dan bukan daya tarik utama pengguna layanan (pemohon). Namun kenyataannya banyak pelayanan adalah rutin, dan untuk itu diperlukan standar dan peraturan yang mudah dilaksanakan dan dapat diputuskan dengan efektif. Bila pelayanan dikhususkan untuk pengguna layanan (pemohon) individual, maka standarisasi akan lebih sulit dibuat. Namun sekalipun dibuat sangat khusus untuk pengguna layanan (pemohon) individual beberapa aspek pelayanan tetap dapat distandarisi.

Teknologi piranti keras dapat menyederhanakan dan meningkatkan pelayanan, khususnya untuk menangani tugas-tugas dan transaksi yang rutin dan

berulang-ulang, sehingga petugas pelayanan dapat lebih banyak mencurahkan perhatian pada personal pengguna layanan (pemohon) atau menjalankan tugas lain yang lebih penting. Data base komputer juga dapat menyimpan informasi tentang kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan (pemohon) sehingga organisasi dapat membuat standarisasi elemen-elemen pelaksanaan pelayanan.

Data base informasi dapat menyimpan sejumlah besar kebutuhan-kebutuhan khusus pengguna layanan (pemohon), yang amat bermanfaat bagi petugas pelayanan, karena seringkali kebutuhan ini berulang-ulang sehingga dapat dibuat cara dan protokol untuk dapat merespon kebutuhan-kebutuhan ini dengan cepat. Data base akan membantu petugas memudahkan petugas mengantisipasi kebutuhan khusus pengguna layanan (pemohon).

Otomatisasi tugas dapat mempercepat proses pelayanan dengan menghilangkan campur tangan (*task-interfering duties*). Sistem pelaksanaan dan penjadwalan yang dibangun dengan sentralisasi dan komputersasi dapat meningkatkan efektifitas pelayanan, bagi pengguna layanan (pemohon) maupun bagi organisasi.

Untuk dapat memberikan kualitas pelayanan yang konsisten seringkali diperlukan standarisasi aspek-aspek tertentu dalam proses pelayanan. Untuk menentukan bagaimana merubah cara kerja menjadi lebih efisien tanpa mengorbankan kualitas pelayanan sebelumnya diperlukan beberapa langkah. Pertama menentukan katagori pengguna layanan (pemohon), kedua menentukan berapa lama proses pelayanan yang ideal pada masing-masing pengguna layanan (pemohon), bila pengukuran-pengukuran waktu pelayanan dan waktu ideal telah ditentukan maka organisasi membentuk kelompok-kelompok yang lebih kecil untuk menjalankan metode guna meningkatkannya. Apabila pelayanan melibatkan antar departemen atau bagian yang berbeda, maka organisasi harus merangkaikan bersama dengan cara yang baik dari sudut pandang pengguna layanan (pemohon).

Organisasi yang secara konsisten sukses, menentukan tujuan atau standar untuk dijadikan panduan bagi para pegawai dalam memberikan kualitas pelayanan. Sangat penting agar tujuan-tujuan yang ditentukan organisasi lebih didasarkan pada keperluan dan harapan pengguna layanan (pemohon) daripada standar internal organisasi. Tujuan kualitas pelayanan yang efektif memiliki

beberapa karakteristik umum, yaitu didasarkan pada kepentingan pengguna layanan (pemohon), terperinci (*specific*), diterima oleh pegawai dan meliputi dimensi-dimensi pekerjaan yang penting, diukur dan *direview* dengan *feedback* yang tepat, menantang namun realistis.

Ketiga, *Gap* Penyelenggaraan Pelayanan (*Gap* 3)

Gap penyelenggaraan pelayanan yaitu perbedaan penyelenggaraan pelayanan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah dirumuskan. Berger dan Sikora(1994:126), menyatakan bahwa yang dimaksud dengan standar-standar adalah target-target untuk dicapai dan kebijakan-kebijakan yang akan memastikan pencapaian. Ada 4 (empat) sumber dasar standar-standar, adalah 1).mengacu pada yang terbaik, 2). Riset kostumer, 3). Imajinasi perusahaan, 4). Regulasi (peraturan) yang berlaku. Menurut Gronroos (1990:63), yang dimaksud “pelaksanaan atau penyelenggaraan pelayanan” adalah proses pelaksanaan dan produksi pelayanan. Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 79-80), menyatakan bahwa spesifikasi kualitas pelayanan adalah penterjemahan persepsi manajerial menjadi standar-standar kualitas yang spesifik, tergantung pada sampai seberapa tugas-tugas yang dijalankan dapat distandarisasi atau dijadikan rutinitas. Standarisasi pelayanan dapat menjadi tiga bentuk : 1) penggantian teknologi keras untuk *personal contact* dan usaha manusia, 2) peningkatan metode kerja atau teknologi lunak, 3) kombinasi dua metode tersebut. Teknologi lunak dan keras memfasilitasi standarisasi pelayanan yang diperlukan untuk dapat memberikan pelayanan yang konsisten pada kostumer. Dengan memecah tugas-tugas dan memberikan kepada para pegawai teknologi keras yang memungkinkan organisasi menyesuaikan standar pelayanan seperti lamanya waktu transaksi, akurasi operasional, jumlah permasalahan yang muncul. Dalam membangun teknologi lunak, organisasi menjadi memahami proses sepenuhnya, bagaimana pelayanan dilaksanakan. Dengan pemahaman ini, organisasi lebih mudah mengatur standar pelayanan.

Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 91) kesenjangan penyelenggaraan pelayanan ini disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut:

1) ambiguitas peran (*role ambiguity*)

Peran yang melekat dalam sebuah posisi dalam organisasi menggambarkan sekelompok perilaku dan aktivitas yang harus dijalankan oleh orang yang menempati posisi tersebut. Bila pegawai tidak memperoleh cukup informasi dan pelatihan yang diperlukan untuk menjalankan tugasnya, maka dia akan mengalami *role ambiguity* (kerancuan/ketidakjelasan peran). Seringkali dalam sebuah organisasi, pelatihan terlalu sedikit atau sangat terlambat. Pengguna layanan (pemohon) mengetahui lebih dahulu tentang sebuah produk daripada pegawai.

Secara teoritik Forbes (2004:27) menyatakan bahwa ambiguitas adalah perbedaan antara keadaan aktual pengetahuan dengan hal yang akan memberikan kepuasan yang layak dari kebutuhan dan nilai pribadi. Lebih lanjut, ambiguitas peran muncul ketika terdapat kurangnya informasi yang tersedia untuk posisi organisasional tertentu (Kahn *et al.* dalam Couture, 2001: 6). Katz & Kahn (dalam Dierdorff & Rubin, 2007: 602) berpendapat bahwa ambiguitas peran adalah suatu situasi dimana individu kurang jelas dalam hal tanggung jawab yang diharapkan yang terkait dengan perannya.

King & King (dalam Singh, 1991: 329) berpendapat bahwa empat bentuk ambiguitas merupakan hal kritis dalam memahami ketidakpastian peran. Empat bentuk tersebut adalah: (1) ambiguitas tentang *scope* tanggung jawab seseorang, (2) ambiguitas tentang perilaku peran yang diperlukan untuk memenuhi tanggung jawab seseorang, (3) ambiguitas tentang harapan pengirim peran (*role sender's expectation*) untuk beragam perilaku peran, dan (4) ambiguitas tentang konsekuensi tindakan seseorang dalam mencapai tujuannya dan kesejahteraannya, rangkaian peran, dan organisasi.

Kahn *et al.* (dalam Singh, 1991: 329) mencatat bahwa beberapa individu cenderung mengalami ambiguitas peran pada saat: (1) melintasi batas, (2) memproduksi solusi inovatif untuk masalah tidak rutin, dan (3) mengalami harapan peran dan permintaan peran yang beragam dari dalam dan luar organisasi. Individu tersebut disebut sebagai *boundary spanner*, yaitu individu yang beroperasi pada pinggiran organisasi (contohnya: tenaga penjualan, pembeli industrial, *customer service*). Lebih jauh Kahn *et al.* menyatakan bahwa ambiguitas peran mengarah kepada stres karena terkait dengan bagaimana

menjalankan tugas kritis dan mengarah ke frustrasi, yang pada akhirnya membentuk tekanan. Ambiguitas dianggap menghalangi kemampuan untuk meningkatkan kinerja dan memperoleh penghargaan, dengan demikian kepuasan kerja akan menurun.

Manajemen dapat menggunakan empat alat untuk memberikan kejelasan peran kepada pegawai yaitu: komunikasi, *feedback*, kepercayaan, dan kompetensi. Untuk menguasai pelayanan baru, pengguna layanan (pemohon) yang canggih dan kompleksitas teknis organisasi perlu membangun program-program pelatihan yang kuat untuk pegawai. Pelatihan juga meliputi keahlian interpersonal.

Ambiguitas peran juga mempunyai dampak yang signifikan terhadap kemampuan pengambilan keputusan pegawai. Menurut Conger & Kanungo (dalam Couture, 2001:7), adalah hal yang penting untuk memberikan kepada pegawai batasan-batasan yang jelas berkaitan dengan pengambilan keputusan sehingga para pegawai dapat merasa percaya diri ketika harus mengambil keputusan sendiri. Lebih lanjut, Brown & Peterson (dalam Couture, 2001:7) menemukan bahwa ambiguitas peran mempunyai dampak negatif terhadap kinerja karena menurunnya usaha pegawai, juga melambatnya kemampuan pengambilan aksi. Breugh & Colihan; Naylor *et al.* (dalam Dierdorff & Rubin, 2007:602) menyatakan bahwa ambiguitas peran dalam menghasilkan artikulasi aktivitas peran yang tidak jelas, kontinjensi kinerja, dan metode kerja.

2) konflik peran (*role conflict*)

Konflik peran (*role conflict*) seringkali muncul karena keterbatasan kapasitas pelayanan, karena tekanan manajemen berbeda dengan keinginan pengguna layanan (pemohon), dan karena peran yang terlalu banyak diberikan pada jabatan posisi tertentu. Konflik peran adalah sebuah situasi dimana seorang pegawai menerima arahan yang tidak konsisten dari atasannya atau ketika seorang pegawai menerima arahan yang tidak konsisten dari lebih dari satu orang atasan pada saat yang sama (Rizzo *et al.* dalam Couture, 2001:6).

Di lain pihak, konflik peran didefinisikan oleh Brief *et al.* (dalam Nimran, 1999: 87) sebagai "*the incongruity of expectations associated with a role*". Jadi, konflik peran itu adalah adanya ketidakcocokan antara harapan-harapan yang berkaitan dengan suatu peran. Secara lebih spesifik, Leigh *et al.* (dalam Nimran,

1999: 87-88) menyatakan bahwa "*Role conflict is the result of an employee facing the inconsistent expectations of various parties or personal needs, values, etc.*" Artinya, konflik peran merupakan akibat dari pegawai yang menghadapi ketidak konsistenan harapan-harapan dari berbagai pihak yang berbeda-beda, atau berbagai kebutuhan dan nilai-nilai individu, dan sebagainya. Sebagai akibatnya, seseorang yang mengalami konflik peran akan berada dalam suasana terombang-ambing, terjepit, dan serba salah. Ciri-ciri seseorang yang berada dalam konflik adalah sebagai berikut: (a) mengerjakan hal-hal yang tidak perlu; (b) terjepit di antara dua atau lebih kepentingan yang berbeda; (c) mengerjakan sesuatu yang diterima oleh pihak yang satu tetapi tidak oleh yang lain; (d) menerima perintah/permintaan yang bertentangan, (e) mengerjakan sesuatu atau berhadapan dengan keadaan di mana saluran komando dalam organisasi tidak dipatuhi.

3) ketidaksesuaian pegawai dengan pekerjaan (*poor employee-job fit*)

Tidak semua jenis pekerjaan memiliki karakteristik yang sesuai dengan yang mengerjakannya. Oleh karena itu, dalam konteks teori organisasi, muncul istilah karakteristik pekerjaan. Menurut Turner dan Lawrence (1965: 124), karakteristik pekerjaan merupakan atribut-atribut tugas yang ada di dalam pekerjaan. Sementara Abush dan Burkhead (1984: 75) mengungkapkan bahwa karakteristik pekerjaan adalah dimensi inti pekerjaan yang berisi sifat-sifat tugas yang ada dalam suatu pekerjaan.

Menurut Hackman dan Oldham (1975: 159), karakteristik pekerjaan terdiri dari lima dimensi inti, yakni: (1) variasi keterampilan, (2) identitas tugas, (3) signifikansi tugas, (4) otonomi, dan (5) umpan balik. Hackman dan Oldham telah mengidentifikasi dimensi inti (*core dimension*) khususnya untuk memperkaya pekerjaan (*job enrichment*). Apabila salah satu dimensi itu tidak ada, maka secara psikologis pegawai merasa ada yang hilang dan motivasi cenderung menurun. Seluruh dimensi inti itu cenderung mempertinggi motivasi, kepuasan, dan kualitas kerja dan mengurangi pergantian pegawai dan kemangkiran. Dampak dimensi itu atas kuantitas kerja kurang andal. Semua pekerjaan manajerial, kantoran dan pekerjaan pabrik, seringkali tidak mengandung dimensi inti tertentu. Diakui terdapat perbedaan individu yang besar dalam hal cara para pegawai beraksi terhadap dimensi inti tersebut, tetapi pegawai tertentu memandangnya sebagai hal

pokok bagi motivasi intern. Kelima dimensi inti yang disebutkan oleh Hackman dan Oldham tersebut secara dijelaskan oleh Newstom dan Davis (1997:297) sebagai berikut:

Pertama, keragaman (*variety*). Salah satu dimensi inti itu adalah keragaman dalam pekerjaan. Keragaman memungkinkan pegawai untuk melaksanakan bidang tugas yang berbeda yang seringkali mengharuskan adanya keterampilan yang berbeda-beda. Pekerjaan yang sangat beragam dipandang para pegawai lebih menantang karena mencakup beberapa jenis keterampilan. Pekerjaan seperti ini juga meniadakan kemonotonan yang timbul dari setiap aktivitas yang berulang. Apabila pekerjaan itu bersifat fisik, digunakan otot yang berbeda, sehingga satu bidang otot tidak digunakan berlebihan dan letih pada sore hari. Keragaman menimbulkan perasaan kompeten yang lebih besar bagi pegawai, karena dapat melakukan jenis pekerjaan yang berlainan dengan cara yang berbeda.

Kedua, identitas tugas (*task identity*). Dimensi inti pekerjaan yang kedua adalah identitas tugas, yang memungkinkan pegawai untuk melaksanakan sebuah pekerjaan seutuhnya. Banyak upaya pemerdayaan pekerjaan telah dilakukan pada dimensi ini, karena di masa lampau gerakan manajemen ilmiah menimbulkan pekerjaan yang terlalu dispesialisasikan dan rutin. Para pegawai secara individu mengerjakan bagian kecil pekerjaan sehingga tidak dapat mengidentifikasi salah satu produk sebagai upayanya. Para pegawai tidak dapat memiliki rasa menyelesaikan atau bertanggung jawab bagi produk secara keseluruhan. Apabila tugas diperluas untuk menghasilkan sebuah produk secara keseluruhan atau bagiannya yang dapat diidentifikasi, maka telah terbentuk identitas tugas.

Ketiga, signifikansi tugas (*task significance*). Dimensi inti yang ketiga adalah signifikansi tugas. Dimensi ini megacu pada kadar dampak pekerjaan tersebut, terhadap orang lain, seperti yang dipersepsikan pegawai. Dampak itu boleh jadi atas orang lain dalam organisasi bersangkutan, seperti pada saat pegawai melakukan langkah pokok dalam proses kerja, atau dampak itu atas pihak lain di luar perusahaan. Hal yang penting adalah bahwa para pegawai percaya melakukan sesuatu yang penting dalam organisasi dan/atau masyarakat.

Keempat, otonomi (*autonomy*). Ini adalah karakteristik pekerjaan yang memberikan pegawai kewenangan untuk membuat kebijaksanaan, kendali tertentu

dan keputusan yang berkaitan dengan pekerjaan. Dimensi ini tampaknya merupakan hal yang mendasar untuk menimbulkan rasa tanggung jawab dalam diri pegawai. Walaupun para pegawai mau bekerja dalam berbagai kendala organisasi, para pegawai juga bersikeras untuk memiliki keluasaan tertentu. Praktik manajemen berdasarkan sasaran (*management by objective*= MBO) yang populer merupakan salah satu cara menimbulkan otonomi lebih besar karena memberikan peran lebih besar bagi para pegawai dalam menyusun tujuan para pegawai itu sendiri dan melaksanakan rencana untuk mencapai tujuan itu.

Kelima, umpan balik (*feedback*). Dimensi ini yang kelima adalah umpan balik. Umpan balik mengacu pada informasi yang memberi tahu pegawai tentang seberapa baik prestasi para pegawai. Umpan balik timbul dari pekerjaan itu sendiri, pimpinan, dan pegawai lainnya. Gagasan umpan balik cukup sederhana, tetapi sangat penting bagi orang-orang di tempat kerja, karena pegawai menginvestasikan bagian yang substansial dari kehidupannya dalam pekerjaan, para pegawai ingin mengetahui seberapa baik prestasinya. Lebih lanjut, para pegawai perlu mengetahui agak sering karena para pegawai mengakui bahwa prestasi itu memang berbeda-beda, dan satu-satunya cara para pegawai dapat mengadakan penyesuaian adalah dengan mengetahui bagaimana prestasinya sekarang.

4) ketidaksesuaian teknologi dengan pekerjaan (*poor technology- job fit*)

Memberikan kualitas pelayanan yang tinggi juga sangat tergantung pada kesesuaian alat atau teknologi yang digunakan pegawai untuk menjalankan tugas. Ketidaksesuaian dan kegagalan alat dapat dengan serius mempengaruhi kinerja pegawai. Organisasi pelayanan yang sukses dengan berhati-hati mengandalkan pada pegawai dan teknologi dan kesesuaian antara pegawai, teknologi, dan tugas.

Teknologi ini berkaitan dengan kompetensi pegawai yang mengoperasikan alat, maupun kesesuaian alat dengan jenis pekerjaan. Hatch (1997: 132) menggambarkan ciri-ciri teknologi yang dipergunakan untuk pelayanan jasa: (1) dikonsumsi seperti sebuah produk, (2) *intangible*, (3) tidak dapat disimpan dalam gudang.

Perlu diperhatikan bahwa teknologi dan teknologi tinggi adalah istilah yang berkaitan namun tidak sama. Dalam perspektif teori organisasi (Hatch 1997:128), teknologi didefinisikan :

- 1) Obyek-obyek fisik atau barang-barang hasil kecerdasan manusia meliputi produk-produk, peralatan dan perlengkapan yang digunakan dalam produksi,
- 2) Aktivitas atau proses-proses yang terdiri dari metode-metode produksi,
- 3) Pengetahuan yang dibutuhkan untuk membangun dan mengaplikasikan peralatan, perlengkapan, dan metode untuk menghasilkan output tertentu (pengetahuan yang berhubungan dengan *know how*).

Hatch (1997:132) menyebutkan bahwa teknologi tinggi (*high technology*) adalah teknologi yang secara luas menggunakan aspek teknologi yang baru, seperti komputer, mikroelektronik, serat optik, satelit komunikasi, laser, sistem canggih, robotika dan multimedia.

Perubahan alat dan sistem dengan melibatkan teknologi tinggi menyebabkan perubahan cara kerja. Untuk mengoptimalkan pelayanan perlu dipertimbangkan aspek-aspek penggunaan teknologi dalam organisasi dan perubahan budaya organisasi. Ini dikemukakan Milan Zeleni seorang ahli cibernetika (dalam Hatch 1997: 132) yang menyatakan bahwa bila teknologi diterapkan dalam sebuah sistem yang sudah ada, maka tugas-tugas dapat dijalankan dengan lebih cepat, handal, dalam jumlah yang lebih banyak, atau lebih efisien. Namun bila teknologi tinggi diterapkan (dalam sistem yang sudah ada) maka akan merubah sistem itu sendiri. Terkait dengan hal ini, Rondfeldt (1992 :36) menyatakan revolusi informasi menyebabkan organisasi menjadi lebih *flat*, meruntuhkan hierarki, dan berkurangnya jumlah manajer tingkat menengah. Inovasi manajemen dan teknologi akan menjadi dasar hierarki tradisional dan kemudian merubah bentuk-bentuk matrik organisasi. Sebuah konsep baru adalah organisasi seharusnya dirancang ulang (*redesigned*) diseperti jaringan-jaringan kerja (*networks*), bukan hierarkis, dan jaringan kerja ini dijaga agar tetap dinamis (*these networks should be keep in flux*).

Hatch (1997:148) menyatakan teknologi rangkaian panjang (*long-linked technology*) meliputi tugas-tugas yang berurutan (*sequential task*) yang saling bergantung (interdependen) dan kumpulan tugas-tugas (*pooled task*). Beberapa

kumpulan jalur dapat beroperasi pada saat yang sama, secara independen melalui jalur yang berbeda kemudian outputnya dikumpulkan menjadi satu, adalah kumpulan tugas-tugas (*pooled task*). Namun dalam jalur yang tugas-tugas interdependen berurutan lebih rumit, karena tiap-tiap pekerja tergantung pada pekerjaan yang lain, yang terletak pada urutan lebih dulu dalam jalur itu. Bila pekerja pada urutan lebih dahulu tidak menjalankan dengan tepat maka kerja pegawai urutan berikutnya pada jalur itu akan buruk.

Hatch (1997:149), menyatakan bahwa untuk mengkoordinasikan pusat pengaturan tugas-tugas agar dapat mengoperasikan teknologi yang intensif, memerlukan penyesuaian bersama-sama bagian-bagian unit-unit atau individual yang dilibatkan sehubungan kondisi resiprokal (sebab-akibat) tugas-tugas yang saling bergantung. Bila teknologi intensif melibatkan koordinasi resiprokal, maka penyesuaian bersama (*mutual adjustment*) dalam tim kerja akan menjadi ekstrim. Dalam tim kerja, input-input kerja ke proses transformasi akan lebih dijalankan secara simultan oleh anggota tim, hingga tidak dapat meloncat kedepan atau mundur. Bijker dan Johnlaw (dalam Hatch 1997:153) mengemukakan teknologi bukan semata-mata penerapan ilmu pengetahuan, ini juga dipengaruhi oleh keadaan sosial, budaya, ekonomi, dan hubungan teknis yang mendahului dan membentuknya.

Kanter, Stein, Jick (dalam Hatch 1997: 351) organisasi yang memiliki sedikit tingkat hierarki dan batasan fungsi – fungsi dan unit-unit yang longgar akan lebih mudah beradaptasi untuk berubah, lebih fleksibel, sensitif dan responsif pada lingkungan, untuk berhubungan dengan *stakeholder* dalam kondisi keterbatasan pengguna layanan (pemohon), supplier, komunitas, dan pemegang saham.

Hatch (1997:155) lebih jauh mengemukakan bila sebuah sistem telah sepenuhnya otomatis, maka perhatian akan bergeser dari efisiensi ke kehandalan (*reliability*), karena tugas terpenting seorang operator adalah untuk membuat sistem tetap berjalan. Dalam sistem ini, efisiensi dikontrol oleh pengaturan peralatan, dan operator ditugaskan untuk menjaga agar sistem tidak gagal bekerja.

Aspek yang berhubungan dengan keberlanjutan teknologi baru adalah akan muncul masalah dan perlu dipecahkan, kemudian sistem akan *di-up date*, sehingga teknologi akan berubah secara terus menerus. Pengguna sistem akan

berhadapan dengan perubahan terus menerus dalam aturan-aturan operasional dan prosedur-prosedur. Akan tetapi belajar dari perubahan-perubahan ini tidak diijinkan, karena fokus pengguna amat sempit.

Weick (dalam Hatch 1997:155) menjelaskan bahwa seiring meningkatnya kompleksitas pengetahuan dan pekerja berubah menjadi mesin, teknologi baru akan menjadi tampak abstrak. Para operator tidak dapat melihat apa yang sebenarnya dilakukan, sehingga menjadi sangat tergantung dengan model-model pemahaman (*cognitif models*) untuk dapat memahami terhadap apa yang sedang terjadi dalam proses kerja, karena bekerja dengan simbol-simbol proses, bukan proses yang sebenarnya, yang dapat membuka salah paham dan kemungkinan berbagai macam interpretasi. Bila hal yang tidak diharapkan terjadi, kesalahan pemahaman dan berbagai macam interpretasi menciptakan kebingungan dan stress.

Coombs, Knights, Willmot (dalam Hatch 1997:156) menemukan hal yang kritis bagi para pegawai non manajerial, bahwa para pegawai bukan tidak punya kekuatan, namun dapat menolak kendali dengan mensabotase (misalnya dengan memasukkan data yang salah dalam sistem informasi), tidak responsif (misalnya dengan tidak melakukan reaksi apa-apa terhadap *feedback* dari sistem), dan bahkan bercanda (sebagai pertahanan psikologis terhadap perubahan nilai-nilai).

Perlu lebih diperhatikan oleh manajemen (Hatch 1997:158) bahwa pertama pengetahuan yang diperlukan untuk mengoperasikan sebuah teknologi, biasanya berasal dari luar organisasi dan diimport, kecuali bila teknologi itu hasil pengembangan litbang internal. Kedua, alat dan banyak proses produksi diimport dalam bentuk piranti keras (*hardware*), piranti lunak (*software*), dan tenaga kerja terlatih atau terdidik. Lingkungan yang memuat banyak teknologi, akan menggantungkan kelangsungan hidupnya pada teknologi.

Yong (2003: 10) juga menyatakan bahwa meningkatnya penemuan dan kemungkinan-kemungkinan di bidang internet dan ICT (*information and communication technology*) telah mulai meredefinisikan harapan (*expectation*) warga negara terhadap pemerintah dan pelayanannya. Seiring semakin menyebarnya ICT, masyarakat menginginkan pelayanan dengan kualitas yang sama dengan yang dapat diberikan oleh organisasi-organisasi komersial. Konsekuensinya, para pemimpin sektor publik dipaksa untuk dapat melaksanakannya.

Penggunaan teknologi oleh pemerintah untuk mengembangkan akses dan pelaksanaan pelayanan publik untuk keuntungan masyarakat, partner bisnis, dan pegawai disebut “*electronic government*” atau disingkat *e-government*. Yong (2003 : 11) *e-government* sering didefinisikan sebagai pemerintah menggunakan teknologi, khususnya penerapan teknologi *web-based internet* untuk mengembangkan akses dan pelaksanaan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, partner bisnis dan, pegawai, dan entitas pemerintah lain.

Kanter, Stein, Jick (1992:14) organisasi mempunyai kekuatan besar untuk memperbaiki perilaku, bukan dengan terlalu banyak menekan, namun dengan anjuran (*encouraging*). Organisasi membuat sesuatu menjadi lebih mudah, dan sesuatu yang lain lebih sulit, sehingga ada sebagian yang menyukai, dan sebagian lain kurang menyukai. Ini sebuah kerja yang tidak hanya berisi “budaya” yang ada difikiran seseorang, namun juga kepada aspek formal organisasi, seperti distribusi peran dan tanggung jawab, kewenangan orang untuk menggunakan sumberdaya, prosedur anggaran yang ada, perencanaan fisik dan geografis pada ruang dan fasilitas, perbedaan akses informasi, serta ketersediaan sistem penghargaan dan pengenalan. Pilihan “karakter” ini berakar pada struktur, budaya, sistem organisasi. Budaya merupakan elemen yang melembagakan momentum organisasi dengan tindakan anggotanya, yang memungkinkan organisasi dikenal sepanjang waktu.

5) tidak tepatnya sistem pengendalian pengawasan (*inappropriate supervisory control system*)

Kegiatan pengawasan sangat diperlukan dalam sebuah organisasi untuk mengawasi berbagai aktivitas yang sedang berlangsung dalam organisasi. Menurut Mockler (1972: 592), pengawasan berarti suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.

Purwanto (2002: 76) memberikan pengertian pengawasan sebagai suatu aktivitas pembinaan yang direncanakan untuk membantu pegawai dalam melakukan pekerjaan secara efektif. Dari definisi ini terlihat bahwa supervisi lebih ditujukan pada fungsi edukasi, dan bukan pada upaya untuk mencari kesalahan bawahan, sehingga dalam pelaksanaannya lebih ditekankan pada upaya pembinaan pegawai untuk efektivitas pelaksanaan kerja. Sementara itu Handoko (2000: 359) mendefinisikan pengawasan sebagai proses untuk menjamin tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai yang berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan sesuai dengan yang direncanakan. Dari pengertian ini terlihat bahwa supervisi atau pengawasan merupakan kegiatan terencana yang lebih ditujukan pada fungsi kontrol, yaitu untuk memastikan apakah kegiatan-kegiatan atau pekerjaan telah dilaksanakan dan diarahkan pada upaya pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Terkait dengan pengawasan, Siagian (1998: 257) menyatakan bahwa untuk menentukan apakah implementasi strategi terlaksana sebagaimana mestinya atau tidak, manajemen mutlak melakukan tiga jenis tindakan, yaitu: melakukan pengawasan, membuat penilaian dan menciptakan suatu sistem umpan balik yang sifatnya strategi pula. Lebih lanjut dikatakan bahwa pengawasan memang dimaksudkan untuk lebih menjamin bahwa semua kegiatan yang diselenggarakan dalam suatu organisasi didasarkan pada suatu rencana, termasuk suatu strategi yang telah ditetapkan sebelumnya tanpa perlu mempersoalkan pada tingkat manajerial mana rencana tersebut disusun dan ditetapkan. Pengawasan dilakukan untuk mencegah terjadinya deviasi dalam operasionalisasi suatu rencana sehingga berbagai kegiatan operasional yang sedang berlangsung terlaksana dengan baik dalam arti bukan hanya sesuai dengan rencana akan tetapi juga dengan tingkat efisiensi dan efektifitas yang setinggi mungkin.

Dengan demikian pengawasan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan secara sistematis untuk: (1) menetapkan standar pelaksanaan dengan merancang sistem informasi umpan balik, (2) membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, (3) menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, dan (4) mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk

menjamin bahwa semua sumber daya dipergunakan dengan cara yang paling efektif dan efisien dalam mencapai tujuan manajemen.

Dalam banyak organisasi, kinerja *contact employees* diukur dari hasil kerjanya. Dalam sistem pengendalian pengawasan yang berdasarkan hasil kerja ini, kinerja individual pegawai dinilai dan dihargai bukan berdasarkan kualitas pelayanan, namun berdasarkan sasaran yang ditentukan organisasi. Pengukuran semacam ini tidak tepat untuk mengukur kinerja berkaitan dengan pemberian kualitas pelayanan. Dalam pelayanan sebaiknya dipergunakan pengukuran perilaku untuk merangsang kinerja pegawai agar konsisten terhadap kualitas pelayanan. Sistem penghargaan yang baik adalah sesuatu yang bermakna, berjadwal, sederhana, akurat, dan adil. Sistem yang paling efektif adalah menggabungkan tiga pendekatan (penghargaan finansial langsung, peningkatan karir dan pengenalan) kepada pegawai secara individual dan kelompok.

6) lemahnya kewenangan yang dimiliki (*lack of perceived control*)

Kewenangan yang diterima meliputi kemampuan untuk melakukan respon yang mempengaruhi situasi yang menekan dan kemampuan untuk memilih *outcome* atau sasaran. Bila pegawai menganggap dirinya dapat mengendalikan situasi yang dihadapi dalam pekerjaan, akan mengalami *stress* yang lebih ringan, yang akan berubah menjadi kinerja yang lebih tinggi. Bila manajer menganggap bahwa para pegawai dapat bertindak lebih fleksibel dan tidak kaku dalam menghadapi situasi permasalahan yang dihadapi dalam memberikan pelayanan, maka kendali akan meningkat, dan kinerja akan meningkat.

Bila pegawai tidak merasa memiliki kontrol secara personal atas kualitas pelayanan yang ditetapkan, para pegawai akan merasa tidak tertolong (tidak mampu), dan tidak tertantang dalam bekerja. Kontrol yang diterima dapat lemah/rendah bila aturan, prosedur, dan budaya organisasi membatasi fleksibilitas pegawai dalam melayani kostumer. Ini dapat juga rendah, bila ada kewenangan untuk mencapai *outcome* tertentu bagi kostumer mana saja dalam organisasi. Perusahaan pelayanan menyusun daftar internal hal-hal yang mempersulit pegawai memberikan pelayanan yang cepat. Bila *contact person* harus memperoleh persetujuan dari departemen lain dalam memberikan pelayanan kepada kostumer, maka kualitas pelayanan akan kacau balau. Walaupun *contact*

person mungkin berkomitmen total untuk melayani kostumer, dia tidak dapat bekerja dengan baik, karena kontrol pelayanan berada ditangan pegawai ditempat lain dalam organisasi. Terakhir, kontrol yang diterima dapat berkaitan dengan permintaan yang tidak terduga. Sebuah permasalahan besar yang dihadapi bisnis pelayanan.

Dalam sistem pengendalian *output*, kinerja individual dimonitor dan diawasi tidak hanya untuk pelaksanaan pelayanan namun juga untuk tujuan-tujuan organisasi. Bagian penting sistem pengendalian untuk pelayanan yang sangat baik adalah untuk mengetahui kinerja pegawai, peka terhadap kinerja yang tinggi, dan memotivasi pegawai untuk mempelajari bagaimana menjalankan tugas dengan baik. Sistem ini juga membantu manajemen untuk dampak kebijakan secara terperinci, dan menghilangkan kinerja individual di bawah standar.

Kelompok *post modern* percaya bahwa ilmu pengetahuan dan emansipasi lebih efektif merubah perspektif yang mendominasi dan untuk melakukan perubahan daripada kendali (*control*), kelompok ini juga menekankan bahwa individu menanggung beban atas pilihan-pilihan (masa lalu), tidak peduli individu mau atau tidak atas tanggungjawab ini.

Kelompok *modern* berpandangan perubahan organisasi dimulai dari perubahan lingkungan. Lingkungan akan menekan organisasi dengan merubah kondisi yang memungkinkan para anggota organisasi dapat bertahan (*condition for survival*) dan hanya yang mampu beradaptasi yang akan berlanjut menerima sumber daya.

7) lemahnya kerjasama tim (*lack of team work*)

Dalam organisasi sudah pasti dibutuhkan tim kerja untuk menyelesaikan pekerjaan yang tidak mungkin dikerjakan secara individual. Keberadaan tim kerja sangat dibutuhkan, karena akan mendorong pencapaian hasil kerja yang lebih cepat dan lebih optimal. Kerjasama tim (*teamwork*) diartikan oleh Devine, Clayton, Philips, Dunford dan Malner yang dikutip oleh Aamodt (2007: 451), yaitu sebagai kumpulan dari tiga atau lebih individu yang berinteraksi secara intensif untuk menyediakan sebuah produk, perencanaan, keputusan atau pelayanan organisasional. Tim pegawai merupakan perkembangan logis dari keterlibatan pegawai dan filosofi pemberdayaan. Snell dan Bohlander (2007:157)

mendefinisikan kerjasama tim sebagai kelompok individu yang bekerja sama ke arah tujuan bersama, yang mana anggota kelompok memiliki keterampilan saling melengkapi, saling menguntungkan dan kelompok memiliki keleluasan di luar tugas yang telah dibentuk.

Teamwork juga mencakup konsep sinergi. Sinergi terjadi ketika interaksi dan hasil dari tim kerja lebih besar daripada jumlah individu yang berusaha. Sinergi tidak secara otomatis terjadi, tetapi harus dipelihara dalam lingkungan tim. Adapun tim yang memiliki sinergi tinggi dicirikan oleh beberapa hal, yaitu: (1) dukungan (*support*), tim-tim biasa dalam suasana yang dilibatkan. Semua anggota tim berbicara terus terang dan merasa bebas untuk menawarkan komentar yang konstruktif, (2) mendengar dan klarifikasi (*listening and clarification*), mendengarkan secara aktif dipraktikkan. Anggota tim dengan jujur mendengar yang lainnya dan mencari klarifikasi terhadap poin diskusi, (3) ketidaksepakatan (*disagreement*), ketidaksepakatan dilihat sebagai sesuatu yang alamiah dan diharapkan. Komentar anggota tim bukan penghakiman dan fokus pada isu faktual dari pada konflik personalitas, (4) penerimaan (*acceptance*), anggota tim dinilai sebagai individu, mengenali bahwa masing-masing orang membawa keterampilan dan kemampuan yang bernilai bagi operasional tim, dan (6) kualitas (*quality*), setiap anggota tim memiliki komitmen terhadap kinerja yang unggul. Penekanannya pada perbaikan dan perhatian berkelanjutan (Snell dan Bohlander, 2007:157).

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh ACAS (dalam McGreevy, 2006: 260), *teamwork* umumnya digunakan untuk perbaikan pada empat area kunci. Pertama, produktivitas. *Teamwork* dapat membuat tenaga kerja lebih efektif dan efisien dan dapat meningkatkan produktivitas melalui: (1) memaksimalkan perbedaan kekuatan dan keterampilan anggota tim sehingga tercipta variasi yang lebih tinggi dari tugas yang mungkin dapat dikerjakan, (2) mendelegasikan perintah dan mengalokasikan pekerjaan kelompok, untuk menghindari persoalan sehari-hari, (3) mengembangkan beberapa kontrol manajerial untuk pekerjaan kelompok atau pimpinan tim dan mengurangi jumlah tingkatan manajemen, (4) menguatkan pegawai untuk melakukan rentang tugas

yang luas, dan (5) membuat anggota tim bertanggungjawab langsung kepada pelanggan baik internal maupun eksternal.

Kedua, meningkatkan kualitas dan memperkuat inovasi produk. Penetapan kualitas dan kepuasan pelanggan pada agenda yang paling atas di kebanyakan organisasi telah menjadikan dorongan yang kuat bagi inisiatif tim kerja. Bukti dari manajemen diri tim dan keterlibatan, pemberdayaan pegawai serta keterwakilan saran-sarannya dalam kerja tim, dapat membuat kontribusi yang besar terhadap perbaikan kualitas. Hasil survei yang dilakukan oleh Institute of Personnel Management (IPM) menemukan bahwa sekitar 2 sampai 3 organisasi di Inggris yang maju dalam memperkenalkan program manajemen kualitas total (TQM), telah mengidentifikasi jenis yang bervariasi dari kerja tim sebagai perangkat atau alat vital dalam implementasinya.

Ketiga, kemajuan teknologi. Kemajuan dalam teknologi dalam semua bidang telah membuka kemungkinan baru untuk meningkatkan jangkauan pelayanan. Teknologi baru memungkinkan solusi produksi yang dikhususkan untuk permintaan pelanggan secara individu -- atau paling sedikit, menekankan pada permintaan pelanggan dalam mendidik kekuatan pekerja dan menjadikan pekerja lebih fleksibel dan dapat beradaptasi, dapat bekerjasama dengan pekerja lain, pengawas dan manajer melalui organisasi -- dalam menambah peningkatan kemampuannya untuk mengoperasikan teknologi canggih.

Keempat, motivasi. Kebanyakan organisasi secara tradisional dicirikan dengan banyak sifat monoton dan membosankan dengan pekerjaan yang terstruktur dalam cara yang tidak selalu membuat individu menggunakan semua kemampuannya. Kecenderungan seperti ini mengurangi kepuasan kerja dengan konsekuensi mengurangi motivasi. Dalam situasi yang sama, maka diberikan alternatif produksi seperti penggunaan robot atau outsourcing untuk mendapatkan biaya yang lebih rendah. Sebagai reaksi atas masalah ini, banyak organisasi membutuhkan pekerja yang memiliki banyak keterampilan (*multi-skilled*) dan fleksibel dalam cara pengoperasiannya. Dampaknya adalah pekerja membutuhkan pelatihan yang lebih baik tetapi juga dapat meningkatkan kemampuan untuk mengambil banyak keputusan sendiri. Hal ini dapat dilakukan dengan benar bila

secepatnya pekerja dimotivasi dengan keinginan untuk melakukan pekerjaan yang baik dan mengenali kontribusinya bagi kesuksesan organisasi.

Keempat, *Gap* Komunikasi Pasar (*Gap* 4)

Gap komunikasi pasar atau adanya perbedaan antara pelayanan yang diberikan dengan komunikasi eksternal terhadap konsumen. Kondisi ini terjadi karena kurangnya komunikasi horizontal dan adanya kecenderungan untuk mengobrol janji.

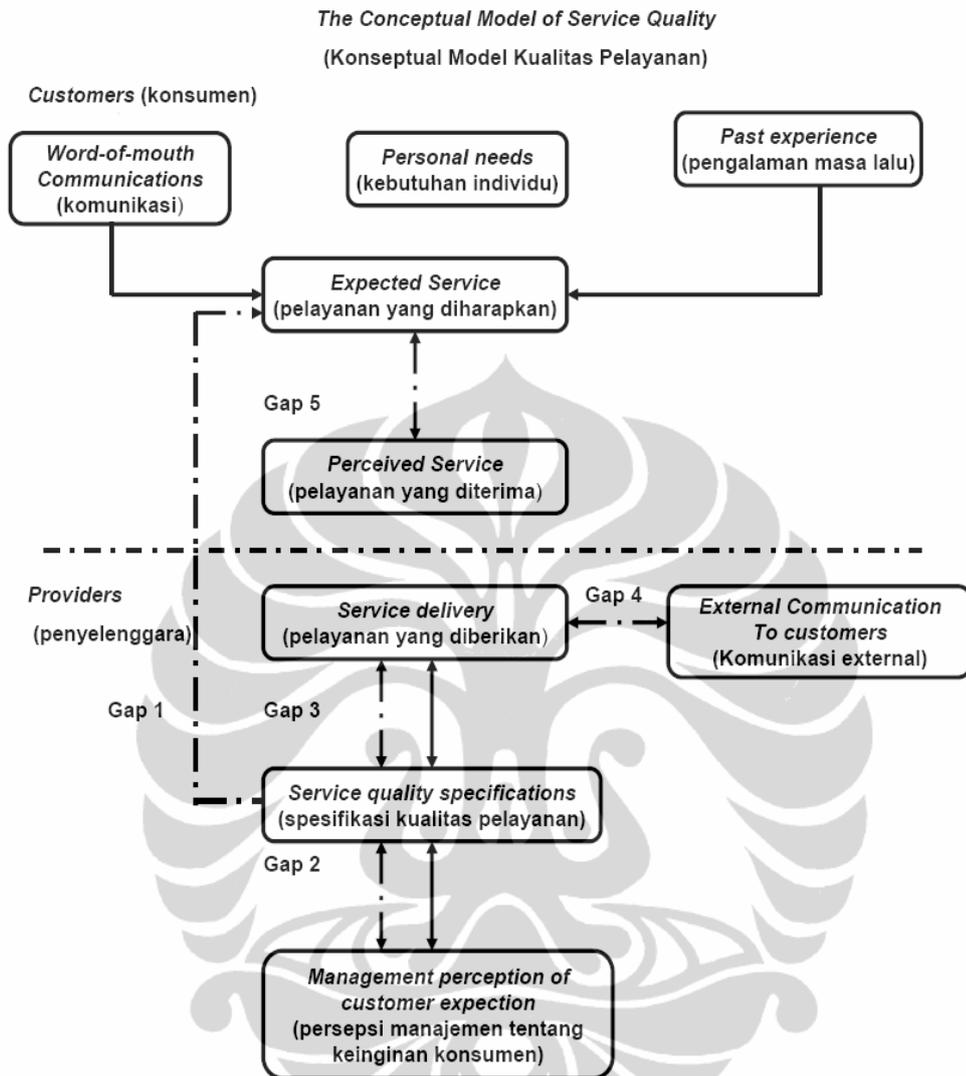
Kesenjangan ini merupakan kesenjangan yang timbul antara pelaksanaan pelayanan dengan komunikasi organisasi dengan pihak eksternal. Janji yang dinyatakan oleh organisasi kepada pengguna layanan (pemohon) akan menjadi harapan pengguna layanan (pemohon) terhadap penilaian kualitas yang diberikan. Dalam kenyataan masalah ini muncul karena janji yang terlalu tinggi, kurangnya koordinasi antara bagian operasi dengan bagian pelayanan dan tidak konsistennya antara kebijakan dengan prosedur pelayanan. Pelayanan lebih bersifat tidak berwujud sehingga pengguna layanan (pemohon) akan cenderung melihat aspek fisik dan harga untuk memperoleh informasi mengenai kualitas pelayanan.

Kelima, *Gap* Kualitas Pelayanan (*Gap* 5)

Gap kualitas pelayanan atau perbedaan pelayanan yang diharapkan oleh pengguna layanan (pemohon) dengan pelayanan yang senyatanya diterima atau dirasakan oleh pengguna layanan (pemohon), terjadi sebagai akibat dari akumulasi empat macam *gap* tersebut di atas. Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 46), bahwa kunci menutup *gap* 5 adalah menutup *gap* 1 sampai *gap* 4 dan mempertahankan agar tetap tertutup. Akibat satu atau lebih kesenjangan dari *gap* 1 sampai *gap* 4, adalah menurunnya persepsi kualitas pelayanan kostumer. *Gap* 5 tidak mudah untuk ditanggulangi, karena organisasi harus menghilangkan kesenjangan 1 sampai dengan 4 yang lebih dikenal sebagai kesenjangan yang timbul dari dalam organisasi.

Adanya lima *gap* dan tempatnya dalam manajemen pelayanan dapat dilihat dalam *gap* model sebagaimana dapat dilihat dalam gambar berikut ini:

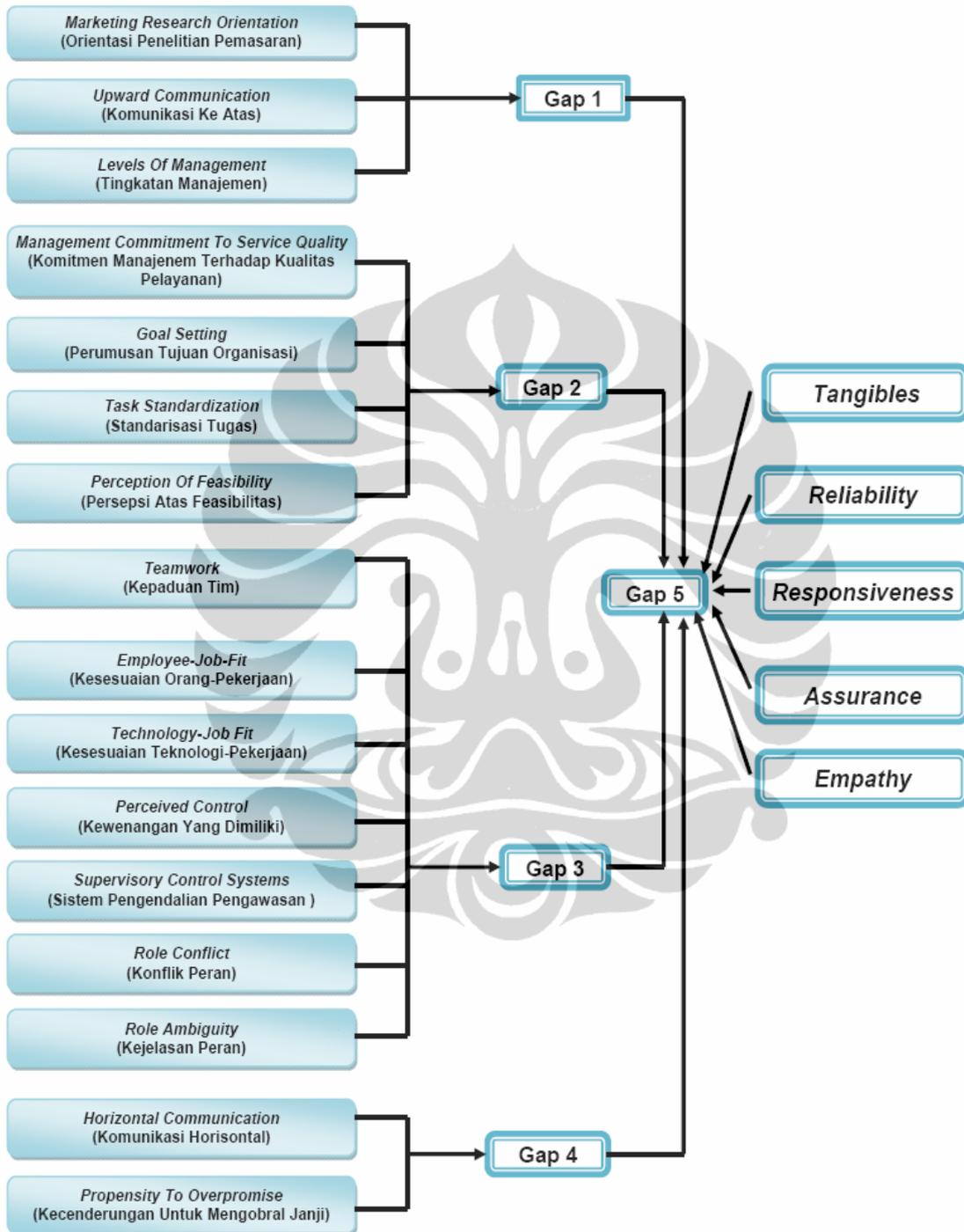
Gambar 2.1.



Gambar 2.1. menunjukkan berbagai kesenjangan(*gap*) dari sisi internal (*gap* 1 sampai dengan *gap* 4) dan eksternal (*gap* 5), yang merupakan isi pokok untuk mendapatkan pemahaman kualitas pelayanan dan hal-hal yang menentukannya. Hal ini menggambarkan kombinasi secara sederhana hubungan dan persamaan kualitas pelayanan disisi penyedia atau penyelenggara dan kostumer atau pemohon (pengguna layanan). Model konseptual pada gambar 2.1. memberikan peran yang jelas kepada para manajer atau pimpinan, diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan. Model ini juga menunjukkan proses yang logis yang dapat digunakan organisasi untuk mengukur dan meningkatkan kualitas pelayanan. Selanjutnya berikut ini juga digambarkan hubungan antara dimensi *servqual* dan masing-masing *gap*:

Gambar 2.2.

The Extended Gaps Model of Service Quality



Gambar 2.2, menunjukkan berbagai berbagai faktor organisasional dan hubungan-hubungannya pada gap kualitas pelayanan. Faktor-faktor digambarkan dalam gap 1 sampai gap 4 relevan untuk memahami rendahnya kualitas pelayanan

dan cara mengambil tindakan koreksi untuk memastikan terlaksananya pelayanan dengan kualitas tinggi. Pada sisi paling kanan gambar 2.2, pemohon (pengguna layanan) memiliki ekspektasi dan persepsi kualitas pelayanan *gap* 5 pada masing-masing dimensi dari lima dimensi. Setiap *gap* dari empat *gap* organisasional (*gap* 1 sampai dengan *gap* 4) disebabkan oleh faktor-faktor terkait *gap* itu, yang terdapat pada kolom sisi kiri tabel.

Penelitian ini difokuskan pada faktor-faktor penyebab munculnya kesenjangan penyelenggaraan pelayanan (*gap* 3) dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan. Hal ini karena fenomena yang terjadi adalah penerapan teknologi ke dalam sistem pelayanan Keimigrasian. Teknologi yang dipergunakan merupakan alat untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Pemberian pelayanan yang mempunyai kualitas tinggi juga tergantung pada kesesuaian alat atau teknologi yang digunakan pegawai untuk menjalankan tugas. Teknologi yang tepat dan handal harus disediakan untuk pelayanan. Ketidacukupan dan kegagalan alat dapat menimbulkan pengaruh serius pada kinerja pegawai. Dalam pengaplikasiannya, maka terjadi adaptasi cara dan alat kerja. Dalam hal ini dari riset - riset yang dilakukan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 99) tampak bahwa personal pemegang jabatan seringkali berlatar belakang pendidikan yang kurang memenuhi, serta berprestasi rendah. Akibatnya kurang mempunyai keahlian berbahasa, hubungan interpersonal, dan keahlian lain untuk melayani pengguna layanan (pemohon). Selanjutnya dinyatakan juga bila manajemen tidak menyesuaikan proses seleksi pegawai dengan tugas-tugasnya untuk menentukan keahlian dan kemampuan yang diperlukan untuk menjalankan tugas dengan baik, maka *gap* 3 akan semakin lebar.

Dalam menyikapi perubahan teknologi Berger dan Sikora (1994: 233), memberikan saran. Pertama, untuk tidak mengotomatisasi sebuah proses kerja yang buruk, tidak memasang teknologi sebelum melakukan uji coba terhadap proses-proses yang dipengaruhi perubahan. Kadang-kadang membuat proses atau kebijakan yang lebih baik, lebih efektif daripada solusi teknologi bagi sebuah lingkungan. Langkah-langkah yang diperlukan adalah menyederhanakan (proses atau tugas-tugas), mengotomatisasikan, dan kemudian mengintegrasikan. Kedua, pada saat sebuah sistem baru “dikonversikan”, maka kerja keras dimulai.

Perubahan selalu membawa elemen-elemen perhatian, kebingungan, penyusunan ulang, dan bahkan kekecewaan sehingga diperlukan program untuk menangani isu-isu tersebut. Ketiga, peningkatan kinerja merupakan bagian tujuan investasi teknologi. Pengukuran kesuksesan harus meliputi hasil-hasil sementara dan jangka panjang. Keempat, menyejajarkan kepentingan dan sudut pandang perubahan. Terdapat perbedaan besar antara memperkenalkan sebuah teknologi yang mentransformasi perubahan terhadap banyak proses dan strategi organisasi dengan memperkenalkan sebuah teknologi yang dianggap menimbulkan lebih sedikit perubahan dan resiko. Kelima, untuk tidak mengambil jalan pintas pelatihan dan pendidikan. Hanya manusia yang membuat perubahan. Oleh karena itu investasi teknologi berkinerja tinggi sangat tergantung bagaimana seseorang menggunakan alat tersebut dalam bekerja. Kunci pelatihan adalah fokus pada penyederhanaan dan penggunaan dari perspektif pegawai. Peningkatan kinerja yang diinginkan organisasi untuk dapat dicapai harus didukung alat dan teknik terbaik yang tersedia. Teknologi akan menciptakan manfaat yang tinggi hanya jika keahlian kekuatan kerja dari bawah sampai keatas juga tinggi. Bila pegawai tidak dapat belajar secara efektif, sistem dan proses yang menggunakan teknologi tinggi tidak akan berhasil. Keenam, untuk tidak melupakan fungsi manajemen sumber daya manusia. Bila program teknologi diperkenalkan ada kebutuhan untuk keseimbangan yang lebih baik antara teknologi dan sistem manajemen sumber daya. Teknologi akan mengubah alur kerja, isi kerja, keahlian yang diperlukan, pengukuran kinerja, dan sebagian besar daftar isu manajemen sumber daya. Dalam hal ini penyesuaian yang terpusat pada penggunaan teknologi akan membawa langkah-langkah yang lebih jauh daripada sekedar pelatihan. Beberapa tugas penting akan diperkenalkan, diubah atau dihilangkan berkaitan dengan perubahan teknologi. Perubahan manajemen sumber daya akan sangat mempengaruhi jadwal dan ukuran, dan dukungan yang diperlukan untuk menyesuaikan dengan tugas-tugas yang telah ada yang dipengaruhi teknologi baru, dan kaitannya dengan proses dan alur kerja. Hal ini berarti implementasi teknologi baru harus bersifat *top-down* dan *gradual*.

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pengaplikasian teknologi baru diduga mempunyai korelasi paling dominan

terhadap perbedaan antara pelaksanaan pelayanan dengan spesifikasi kualitas pelayanan. Dampak perbedaan antara pelaksanaan pelayanan dengan spesifikasi kualitas pelayanan dinyatakan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 43) sebagai berikut :

“Clearly then, even when guidelines exist for performing service well and treating customers correctly, high-quality service performance is not certainty. A service-performance gap (gap 3) is still due to number of constrains (e.g., poorly qualified employees, inadequate internal system to support contact personel, insufficient capacity to serve). To be effective, service standards must not only reflect customer’s expectations but also be backed up by adequate resources (people, system, technology). Standards must be also be enforced to be effective – that is, employees must be measured and compensated on the basis of performance along those standards. Thus, even when standards accurately reflect customer’s expectations, if management fails to “give teeth” to them – if it does not facilitate, encourage, and require their achievement – standards do no good. When the level of service-delivery performance falls short of the standards (gap 3), it falls short of what customer’s expect as well (gap 5). The implied direct association between gap 3 and 5 suggest that narrowing gap 3 – by ensuring that all resources needed to achieve the standards are in place – should also reduce gap 5.”

Uraian di atas menjelaskan bahwa sekalipun telah ada panduan untuk menjalankan pelayanan dengan baik, dan memperlakukan pengguna layanan (pemohon) dengan benar, penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas tinggi belum tentu diperoleh. *Gap* penyelenggaraan pelayanan (*gap 3*) masih berkaitan dengan sejumlah keterbatasan (seperti rendahnya kualitas pegawai, sistem internal yang kurang mendukung petugas pelayanan, dan kurangnya kapasitas pelayanan). Untuk dapat efektif, standar pelayanan tidak hanya mencerminkan harapan pengguna layanan (pemohon) namun juga didukung oleh sumber daya yang mencukupi (orang, sistem, teknologi). Untuk dapat efektif, standar-standar juga harus diperkuat, yaitu pegawai harus diukur dan diberi kompensasi berdasarkan kinerja sesuai dengan standar-standar itu. Jadi walaupun standar-standar telah secara akurat menggambarkan harapan pengguna layanan (pemohon), bila manajemen gagal “memberi gigi” padanya, dengan tidak memberikan fasilitas, merangsang dan meminta pencapaian, maka standar-standar itu menjadi tidak berguna. Bila tingkat penyelenggara pelayanan gagal memenuhi standar (*gap 3*), maka juga akan gagal memenuhi harapan pengguna layanan atau pemohon (*gap 5*). Dengan implikasi asosiasi langsung antara *gap 3* dan *gap 5*, disarankan untuk

mempersempit *gap* 3, dengan memastikan bahwa semua sumberdaya yang diperlukan untuk mencapai standar berada pada tempatnya, juga akan mengurangi *gap* 5.

B. Model Analisis

Setiap organisasi jasa yang memberikan pelayanan kepada pengguna jasa (pemohon), umumnya telah memiliki standar pelayanan yang harus dipenuhi oleh pegawai yang bertugas memberikan pelayanan. Standar-standar pelayanan ditetapkan merupakan ukuran minimal yang harus dipenuhi oleh petugas pelayanan. Penetapan standar atau spesifikasi pelayanan diharapkan dapat memberikan pelayanan yang seragam dan dapat memberikan kepuasan kepada pihak-pihak yang membutuhkan pelayanan.

Dalam prakteknya tidak selamanya pegawai yang memberikan pelayanan dapat memenuhi standar pelayanan yang telah ditetapkan. Dalam istilah lain, kejadian seperti ini disebut kesenjangan atau *gap*, yaitu ketidaksesuaian antara apa yang digariskan dengan apa yang dilakukan. Ada kalanya pegawai pelayanan mampu memberikan pelayanan sesuai standar, tetapi juga ada kalanya pelayanan yang diberikan tidak sesuai standar. Oleh karena itu, tidak jarang pengguna jasa (pemohon) mengeluh atas pelayanan yang diberikan oleh organisasi jasa, karena merasa pelayanan yang diterima tidak sesuai dengan spesifikasi yang dijanjikan.

Bukan tanpa sebab jika suatu ketika pegawai pemberi pelayanan tidak dapat memberikan pelayanan sesuai yang digariskan oleh organisasinya. Ada faktor-faktor tertentu yang menyebabkan ketidaksesuaian dalam memberikan pelayanan, baik yang disebabkan oleh faktor internal maupun faktor eksternal. Jika dilihat dari perspektif organisasi, menurut menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (1990: 91), terjadinya kesenjangan tersebut disebabkan oleh faktor ambiguitas peran, konflik peran, ketidaksesuaian antara pegawai dengan pekerjaannya, ketidaksesuaian pekerjaan dengan teknologi, sistem pengendalian dan supervisi (sistem pengendalian pengawasan), kewenangan yang dimiliki (*perceived control*), dan ketidakpaduan tim. Dengan demikian, apabila faktor-faktor tersebut tidak kondusif bagi pegawai yang memberikan pelayanan, akan terjadi kesenjangan penyelenggaraan pelayanan.

Berdasarkan uraian di atas, maka model analisis atau kerangka berfikir dalam penelitian ini dapat divisualisasikan dalam gambar (Zeithaml, Parasuraman dan Berry ; 1990: 91) adalah:

Gambar 2.3. Faktor- Faktor Yang Berkontribusi Pada Kesenjangan Penyelenggaraan Pelayanan (*Gap 3*)



Spesifikasi kualitas pelayanan yang berlaku dalam pelayanan KITAS adalah peraturan-peraturan Pemerintah, keputusan-keputusan Menteri, dan petunjuk-petunjuk pelaksanaan Direktorat Jenderal Imigrasi. Pelaksanaan pelayanan KITAS

dilaksanakan oleh Unit-unit pelaksana teknis, termasuk didalamnya Kantor Imigrasi Khusus Klas I Khusus Soekarno-Hatta.

C. Operasionalisasi Konsep

Dari teori-teori yang telah dijelaskan di atas, secara operasional konsep, berbagai istilah yang digunakan dalam penelitian didefinisikan sebagai berikut :

1. Kesenjangan penyelenggaraan pelayanan adalah perbedaan antara pelaksanaan pelayanan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah ditetapkan.
2. Pelaksanaan atau penyelenggaraan pelayanan adalah proses pelaksanaan dan produksi pelayanan, sedangkan spesifikasi kualitas pelayanan adalah penterjemahan persepsi manajerial menjadi standar-standar kualitas yang spesifik, tergantung pada sampai seberapa tugas-tugas yang dijalankan dapat distandarisasi atau dijadikan rutinitas.
3. Faktor-faktor yang berkontribusi pada kesenjangan penyelenggaraan pelayanan meliputi:
 - a. Kepaduan tim, yaitu kemampuan dan tingkat kerjasama para pegawai dalam melakukan pekerjaan untuk mewujudkan tujuan organisasi.
 - b. Kesesuaian orang dengan pekerjaan, adalah tingkat kesesuaian antara keterampilan dan kemampuan yang dimiliki pegawai dengan keterampilan yang dituntut dalam pekerjaan.
 - c. Kesesuaian teknologi dengan pekerjaan, adalah tingkat kesesuaian antara teknologi yang digunakan oleh pegawai dalam melakukan pekerjaan dengan tuntutan teknologi yang dibutuhkan dalam menyelesaikan pekerjaan.
 - d. Kewenangan yang dimiliki (*perceived control*), yaitu derajat fleksibilitas yang diberikan kepada pegawai untuk menyelesaikan permasalahan dalam memberikan pelayanan.
 - e. Sistem pengendalian pengawasan, yakni kesesuaian antara sistem evaluasi dan sistem penghargaan dalam organisasi.

- f. Konflik peran, adalah derajat di mana pegawai mempersepsikan tidak mampu memenuhi semua permintaan individu yang harus dilayani, baik individu dari pelanggan internal maupun eksternal.
- g. Kerancuan peran, yaitu derajat di mana pegawai merasakan ketidakjelasan tentang harapan manajer atau supervisor dari pegawai dan bagaimana memuaskan harapannya.

Variabel –variabel di atas lebih lanjut dapat dioperasionalkan dalam tabel berikut :

Tabel 2.4. Operasionalisasi Konsep

VARIABEL	INDIKATOR
Kepaduan Tim (<i>Team Work</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai secara pribadi terlibat dan memiliki komitmen yang baik terhadap organisasi. • Pegawai dan manajer (Kasi/Kabid/Kabag/Kakanim) mendukung tim yang memberikan pelayanan pada pengguna layanan (pemohon). • Pegawai bagian lain mendukung pegawai yang melakukan kontak langsung dengan pengguna layanan (pemohon) untuk menjalankan pelayanan yang baik. • Pegawai yang melakukan kontak langsung dengan pengguna layanan (pemohon) lebih mengutamakan kerjasama daripada bersaing dengan pegawai bagian lain. • Pegawai merasa memiliki sumbangan penting bagi kesuksesan pelayanan.
Kesesuaian Orang-Pekerjaan (<i>Employee – Job Fit</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai yakin dapat menjalankan tugas dengan baik. • Organisasi mempekerjakan orang-orang dengan kualifikasi yang sesuai dengan pekerjaan. • Pegawai yakin dapat melaksanakan pekerjaan dengan baik.
Kesesuaian Teknologi-Pekerjaan (<i>Technology – Job Fit</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai diberikan alat dan kelengkapan yang diperlukan untuk menjalankan pelayanan dengan baik. • Peralatan dapat diandalkan dalam pelayanan. • Pegawai mampu mengoperasikan alat pelayanan dengan baik. • Ada solusi yang baku agar pemohon tidak dirugikan bila timbul permasalahan pada alat pelayanan.
Kewenangan yang dimiliki (<i>Perceived Control</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai mampu dengan cepat untuk menyelesaikan satu permasalahan di bawah sedikit pengawasan. • Pegawai diberikan kebebasan untuk membuat keputusan individual sesuai kebutuhan pengguna layanan (pemohon). • Pegawai mampu mengendalikan pekerjaan pada saat permintaan sedang tinggi. • Pegawai perlu memperoleh persetujuan dari bagian lain untuk memberikan pelayanan pada pengguna layanan (pemohon). • Para pegawai saling menjaga batas kewenangan.

<p>Sistem Pengendalian pengawasan (<i>Supervisory Control System</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pegawai mengetahui aspek-aspek yang paling diutamakan dalam evaluasi kinerja termasuk dalam hal interaksi dengan pengguna layanan (pemohon). • Pegawai dengan kinerja pelayanan terbaik pada pengguna layanan (pemohon) lebih dihargai daripada pegawai yang lain. • Pegawai merasa dihargai atas kinerja yang dicapai.
<p>Konflik Peran (<i>Role Conflict</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Peran para petugas pelayanan yang berhubungan langsung dengan pengguna layanan (pemohon) tidak terhambat dengan peran sebagai penegak hukum. • Peranan dalam pelayanan tidak terhambat oleh peran sebagai petugas administrasi. • Manajer (Kasi/Kabid/Kabag/Kakanim) dan pengguna layanan (pemohon) memiliki harapan yang sama terhadap pegawai. • Pegawai memiliki batasan tugas dan peranan yang jelas.
<p>Kerancuan Peran (<i>Role Ambiguity</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Manajemen memberikan informasi yang akurat kepada pegawai tentang instruksi pekerjaan, kebijakan dan prosedur organisasi serta penilaian kinerja • Pegawai memahami produk dan pelayanan yang ditawarkan oleh organisasi. • Pegawai dapat mengikuti perubahan-perubahan yang mempengaruhi pekerjaan. • Pegawai dilatih untuk berinteraksi secara efektif dengan para pengguna layanan (pemohon). • Pegawai memahami aspek-aspek yang paling ditekankan dalam evaluasi kinerja.