

II. TINJAUAN PUSTAKA

Menjadikan aparatur yang profesional dalam rangka menunjukkan kapasitas, identitas serta potensi tersembunyi yang ada dalam setiap aparatur menjadi bahan pemikiran yang penting dalam pengembangan sumber daya manusia khususnya di pemerintah daerah pada saat ini, untuk itu aparatur dituntut untuk mampu memaksimalkan kapasitas potensial yang dimilikinya. Aparatur pemerintah daerah dalam hal ini adalah pegawai negeri sipil merupakan pelaksana kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sehingga diperlukan persyaratan kapasitas yang memadai dari unsur sumber daya manusia ini. Gibson dalam Pasolong (2010:176), mengatakan bahwa kinerja seseorang ditentukan oleh kemampuan dan motivasinya untuk melaksanakan pekerjaan.

A. Tinjauan Tentang Kapasitas

1. Konsep Kapasitas

Ada banyak definisi kapasitas yang telah dikemukakan oleh para pakar. Menurut Morgan dalam Soeprapto (2010:10), kapasitas adalah kemampuan, ketrampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan

kerja/sektor, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu.

Selanjutnya dalam rumusan lain *United Nations Development Programme* (UNDP) dalam Soeprapto (2010:12) menyatakan bahwa, kapasitas dapat diartikan sebagai kemampuan individu dan organisasi atau unit-unit organisasi untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan. Kapasitas juga dapat diartikan dalam konteks sistem dimana suatu entitas bekerja untuk mencapai tujuan bersama berdasarkan proses dan aturan-aturan baku tertentu. Lebih lanjut Brown dalam Soeprapto (2010:09) mendefinisikan kapasitas sebagai sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, suatu organisasi atau suatu sistem untuk mencapai tujuan-tujuan yang dicita-citakan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kapasitas merupakan suatu kemampuan yang dimiliki oleh individu, suatu organisasi atau suatu sistem dalam melaksanakan fungsi-fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mencapai tujuan bersama dalam pembangunan.

2. Indikator Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia Aparat Pemerintah

Ada banyak bentuk yang bisa dipilih dalam model pengembangan sumber daya manusia pemerintah daerah. Akan tetapi demikian, perlu adanya *framework* pengembangan yang relevan bagi setiap aktifitas yang ada. Misalnya, bidang-bidang strategis dalam rencana strategis pemerintah daerah juga seharusnya menentukan jenis, jumlah dan kualitas sumber daya manusia yang dibutuhkan di

daerah khususnya bagi keperluan lembaga/institusi pemerintah daerah. Pengalaman menunjukkan bahwa seringkali pengembangan sumber daya manusia tidak dikaitkan dengan kebutuhan strategis daerah, bahkan terkesan kurang memberikan kontribusi bagi pemerintahan daerah itu sendiri. Menurut Soeprapto (2010:29), dalam konteks sumber daya manusia ini hendaknya difokuskan pada pengembangan: (a) ketrampilan dan keahlian, (b) wawasan dan pengetahuan, (c) bakat dan potensi, (d) kepribadian dan motif bekerja, serta (e) moral dan etos kerjanya. Oleh karena itu, peneliti memilih kelima indikator tersebut untuk mengukur kapasitas sumber daya aparatur atau PNS.

B. Tinjauan Tentang Pegawai Negeri Sipil

Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

1. Konsep Pegawai Negeri Sipil

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian dijelaskan bahwa yang dimaksud pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Bratakusumah (2004:76), pegawai negeri terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil (PNS),
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

Menurut Bratakusumah (2004:76), Pegawai Negeri Sipil terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada departement, lembaga pemerintah non-departement, kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, instansi vertikal di daerah propinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah, yaitu Pegawai Negeri Sipil daerah propinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan diluar instansi induknya.

2. Kewajiban Pegawai Negeri Sipil

Kewajiban PNS terdiri dari kewajiban yang bersifat umum dan kewajiban yang bersifat khusus. Kewajiban yang bersifat umum yaitu kewajiban yang berlaku umum bagi seluruh PNS, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian. Sedangkan kewajiban yang bersifat khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan tertentu.

Adapun kewajiban yang bersifat umum berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Nomor 43 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.
- b. Mengutamakan kepentingan negara diatas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan dari segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri dan pihak lain.
- c. Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan PNS
- d. Mengangkat dan mentaati sumpah/janji PNS dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum.
- f. Menyimpan rahasia negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik baiknya.
- g. Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab.
- h. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara.
- i. Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan dan kesatuan korp PNS.
- j. Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara/pemerintah, terutama dibidang keamanan.
- k. Mentaati ketentuan jam kerja.

- l. Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik.
- m. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik baiknya.
- n. Memberikan pelayanan dengan sebaik baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing.
- o. Bertindak dan bersikap tegas tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya.
- p. Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya.
- q. Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya.
- r. Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya.
- s. Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan.
- t. Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama PNS, dan terhadap atasan.
- u. Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan karirnya.
- v. Hormat menghormati antara sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang berlainan.
- w. Menjadi teladan sebagai warga negara yng baik dalam masyarakat.
- x. Mentaati segala peraturan perundang undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku.
- y. Mentaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenang.
- z. Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

3. Hak Pegawai Negeri Sipil

Secara umum hak-hak Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- a. Memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya.
- b. Berhak atas cuti. Yang dimaksud dengan cuti adalah tidak masuk kerja yang diijinkan dalam jangka waktu tertentu. Cuti terdiri dari: cuti sakit, cuti besar, cuti tahunan, cuti karena alasan penting dan cuti di luar tanggungan negara.
- c. Berdasarkan pasal 9 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 setiap Pegawai Negeri Sipil yang ditimpa oleh suatu kecelakaan dalam menjalankan tugas dan kewajiban, berhak memperoleh perawatan.
- d. Hak Pegawai Negeri Sipil untuk pensiun apabila telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Pensiun ialah jaminan hari tua dan sebagai balas jasa terhadap Pegawai Negeri Sipil yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara.

C. Tinjauan Tentang Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara demi kesejahteraan, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pun secara tegas menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikan Negara Republik Indonesia adalah

untuk memajukan kesejahteraan publik dan mencerdaskan kehidupan bangsa.
(Surjadi, 2009:7)

1. Konsep Pelayanan Publik

Ada banyak definisi mengenai pelayanan publik yang telah dikemukakan oleh para ahli. Pelayanan publik menurut Sinambela dalam Pasolong (2010:128), adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Monir dalam Pasolong (2010:128), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung.

Lebih lanjut Kurniawan (Pasolong, 2010:128), mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Adapun menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Pasolong, 2010:128), pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang atau jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan publik adalah suatu kegiatan pelayanan yg dilakukan oleh pejabat negara sebagai penyelenggara layanan publik terhadap sejumlah manusia yang

memiliki kepentingan pada organisasi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas oleh banyak pakar diartikan dalam suatu frase, diantaranya W.E Deming menyebutnya, perbaikan berkesinambungan (*continuos improvement*); Joseph M. Jurar menyebutnya sebagai cocok untuk digunakan (*fit for use*); Philip Crosby mengartikan kesesuaian dengan persyaratan. Selain itu Kaoru Ishikawa, mengartikan dalam bentuk kalimat, yaitu produk yang paling ekonomis, paling berguna dan selalu memuaskan pelanggan. Selanjutnya dalam J.W Cortado, menyebutnya pula dalam suatu frase, yaitu saat kejujuran (*the moment of truth*), atau kualitas diciptakan pada saat pelaksanaan. (Sinambela, 2007: 43)

Kualitas menurut Tjiptono dalam Pasolong (2010:132) adalah: (a) kesesuaian dengan persyaratan/tuntutan, (b) kecocokan pemakaian, (c) perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, (d) bebas dari kerusakan, (e) pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, (f) melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal, dan (g) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Menurut Kasmir dalam Pasolong (2010:133), pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan. Lebih lanjut Osborne dan Gebler serta Bloom (Pasolong, 2010:133), pelayanan berkualitas

memiliki ciri-ciri; tidak prosedural (birokratis), terdistribusi dan terdesentralisasi, serta terorientasi kepada pelanggan.

Kualitas pelayanan (*service quality*) telah hampir menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Kualitas pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa publik sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan publik (*customer satisfaction*). Menurut Sinambela dkk dalam Pasolong (2010:133), kualitas pelayanan prima tercermin dari; transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban.

Berdasarkan beberapa pendapat mengenai pengertian kualitas pelayanan maka dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan adalah suatu kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diterima dimana harapan yang diinginkan sesuai dengan kenyataan.

3. Indikator Kualitas Pelayanan

Menurut Zeithaml-Pasuraman-Berry (Pasolong, 2010:135), untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, ada indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut apa yang dikatakan konsumen. Kelima dimensi kualitas pelayanan tersebut yaitu:

1. *Tangibles* (wujud), yaitu kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi.

2. *Reliability* (keandalan), yaitu kemampuan dan keandalan untuk menyediakan layanan yang terpercaya.
3. *Responsiveness* (daya tanggap), yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan layanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
4. *Assurance* (keyakinan), yaitu kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.
5. *Emphaty* (empati), yaitu sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.

Oleh karena itu, peneliti memilih kelima dimensi kualitas pelayanan di atas sebagai alat ukur kualitas pelayanan PNS di lingkungan Kota Metro tahun 2011.

4. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Prinsip-prinsip pelayanan sebagaimana tercantum dalam Keputusan MENPAN No.81 Tahun 1993 adalah sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan. Prosedur atau tata cara pelayanan yang ditetapkan dan dilaksanakan secara: (1) mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit. (2) mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
- b. Kejelasan dan kepastian, yaitu adanya kejelasan dan kepastian dalam hal: prosedur/tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja/pejabat yang berwenang dan tanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tatacara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

- c. Keterbukaan. Prosedur/tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administratif, unit kerja/pejabat yang berwenang dan tanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tatacara pembayarannya serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta atau tidak diminta.
- d. Efisiensi. Persyaratan pelayanan hanya dapat dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
- e. Ekonomis. Pengenaan biaya/tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan: nilai barang/jasa pelayanan, kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar, ketentuan perundangan yang berlaku.
- f. Keadilan dan pemerataan. Jangkauan pelayanan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- g. Ketepatan waktu. Pelaksanaan pelayanan diselesaikan tepat waktu yang ditentukan.

Sedangkan prinsip-prinsip pelayan menurut KEPMENPAN No.63 Tahun 2003 adalah:

- 1) Kesederhanaan. Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik, unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya.

- 3) Kepastian waktu. Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang ditentukan.
- 4) Akurasi. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan syah.
- 5) Keamanan. Proses dan produk pelayanan memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- 6) Tanggung jawab. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan menyelesaikan keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- 7) Kelengkapan sarana dan prasarana. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk sarana teknologi komunikasi dan informatika.
- 8) Kemudahan akses. Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan sarana teknologi komunikasi dan informatika.
- 9) Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan. Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- 10) Kenyamanan. Lingkungan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, lingkungan yang indah dan sehat dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

5. Asas-Asas Pelayanan Publik

Asas-asas pelayanan publik yang tercantum dalam KEPMENPAN No.63 Tahun 2003 antara lain:

- a. Transparansi. Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. Akuntabilitas. Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.
- c. Kondisional. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan ddengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. Partisipatif. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. Kesamaan hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- f. Keseimbangan hak dan kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

6. Standar-standar Pelayanan Publik

Setiap pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan publik seperti tercantum dalam KEPMENPAN No.63 Tahun 2003 antara lain:

- a. Prosedur pelayanan: dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- b. Waktu penyelesaian: waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan.
- c. Biaya pelayanan: biaya termasuk rincian yang ditetapkan.

- d. Produk pelayanan: hasil yang diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
- e. Sarana dan prasarana: penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai.
- f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan: kompetensi ditetapkan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

7. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Penemuan faktor-faktor lain diluar kapasitas PNS yang terindikasi turut berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik diperkuat oleh pendapat Anderson dan Kypryanou (Asri, 2008:1172), yang antara lain yaitu:

1. Struktur organisasi.

Struktur organisasi merupakan suatu tugas dan pertanggungjawaban, peranan dalam kerja, hubungan antara posisi kerja, dan saluran komunikasi (dengan indikator penempatan karyawan dalam organisasi dan pola pengawasan struktur).

2. Teknologi Organisasi.

Teknologi organisasi merupakan mekanisme untuk merubah masukan mentah menjadi keluaran jadi (dengan indikator tersedianya sarana pelayanan dan peralatan teknis lapangan).

3. Iklim organisasi.

Iklim organisasi merupakan kepribadian organisasi yang menjadi dasar bagi para karyawan untuk menafsirkan dan memahami keadaan di sekitar mereka

dan menentukan hubungan antara imbalan dan hukuman (dengan indikator sistem insentif, mental aparat, dan prosedur kerja).

Menurut Hardiyansyah (Asri, 2008: 1174), adapun faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik antara lain:

1. Motivasi kerja birokrasi dan aparatur.
2. Kemampuan aparatur.
3. Pengawasan/kontrol sosial.
4. Perilaku birokrasi/aparatur.
5. Komunikasi.
6. Restrukturisasi organisasi.

Pendapat yang lain juga dikemukakan oleh Pasolong (2010:143), bahwa faktor-faktor lain yang turut mempengaruhi kualitas pelayanan publik antara lain:

1. Struktur organisasi.
2. Kemampuan aparat.

Aparat negara atau aparat pemerintah diharapkan atau dituntut adanya kemampuan baik berupa pengetahuan, keterampilan, serta sikap perilaku yang memadai, sesuai dengan tuntutan pelayanan dan pembangunan.

3. Sistem pelayanan.

Sistem pelayanan adalah kesatuan yang utuh dari suatu rangkaian pelayanan yang saling terkait, jika bagian atau anak cabang dari suatu sistem pelayanan terganggu maka akan mengganggu pula keseluruhan pelayanan itu sendiri.

D. Hubungan Kapasitas Pegawai Negeri Sipil dengan Kualitas Pelayanan Publik

Kapasitas merupakan suatu kemampuan yang dimiliki oleh individu, suatu organisasi atau suatu sistem dalam melaksanakan fungsi-fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mencapai tujuan bersama dalam pembangunan. Kausar dalam Lembaga Administrasi Negara (2007:2) mengemukakan bahwa, berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara, salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah adalah kapasitas atau kemampuan daerah dalam berbagai bidang yang relevan, dengan demikian, dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan daya saing daerah diperlukan kemampuan atau kapasitas pemerintah daerah yang memadai.

Soeprapto dalam Ismail (2009), mengatakan bahwa makna penting dari prakarsa *capacity building* (pengembangan kapasitas) sebagai upaya membangun kapasitas pada prinsipnya berupaya menciptakan suatu *dynamic complexity* (satu kesatuan dinamis) yang harus dikelola pemerintah daerah agar terwujud pemerintahan yang baik melalui pelayanan publik. Selanjutnya Bryant dan White (1982: 30) menyatakan, untuk bisa memberikan pelayanan yang baik, aparat haruslah dikembangkan motivasi dan kapasitasnya. Kegiatan inilah yang disebut pengembangan sumberdaya aparatur, yang meliputi “*capacity, equity, empowerment and sustainability*”.

Penelitian yang telah dilakukan oleh Pratiwi (2007), menyatakan bahwa terdapat keterkaitan atau relevansi yang kuat antara kapasitas aparatur dengan dengan

kualitas pelayanan publik. Semakin baik kapasitas aparatur tentu akan menunjang pelayanan publik yang semakin baik pula, dengan kesimpulan bahwa peningkatan kapasitas aparatur akan mengurangi tindak patologis dari birokrasi dan mengurangi dampak patologis yang ditimbulkannya sehingga membantu meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik.

E. Penelitian Terdahulu

Adapun penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dan digunakan sebagai acuan serta pembanding antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh H.M. Ismail (Jurnal Administrasi Negara, Volume 6 Nomor 1, Februari 2009) dengan judul “Mekanisme Pengembangan Kapasitas (*Capacity Building*) Sumberdaya Aparatur di Kabupaten Tulungagung”. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan menggunakan studi kasus. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Teknik analisis data dilakukan melalui tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Hasil dalam penelitian ini mengatakan bahwa mekanisme pengembangan kualitas sumber daya aparatur dalam konteks *capacity building* selama ini masih didominasi oleh sistem, metode, dan program-program dari pemerintah pusat.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Syahrumsyah Asri (Jurnal Borneo Administrator, Volume 4 Nomor 1 tahun 2008) dengan judul penelitian “Pengaruh Pengembangan Aparatur Terhadap Kualitas Pelayanan Dan Kepuasan Pelanggan (Studi pada Kantor Samsat Dinas Pendapatan Daerah

Provinsi Kalimantan Timur). Data yang digunakan adalah data primer, metode pengumpulan data melalui wawancara dan kuisioner. Penelitian ini mengambil populasi aparatur di Kantor Samsat Dinas Pendapatan Daerah Kalimantan Timur, dan anggota masyarakat sebagai sampel. Penelitian ini menggunakan model persamaan struktur dengan uji statistik analisis jalur (*path analysis*). Hasil penelitian menemukan bahwa pendidikan, pelatihan, dan pengembangan aparatur memiliki pengaruh terhadap kualitas aparatur; pendidikan, pelatihan, pengembangan, dan kualitas aparatur memiliki pengaruh terhadap kualitas pelayanan; pendidikan, pelatihan, pengembangan, dan kualitas sumberdaya manusia berpengaruh terhadap kepuasan pelanggan; serta kualitas pelayanan berpengaruh terhadap kepuasan pelanggan.

F. Kerangka Pikir

Penelitian ini masuk dalam lokus administrasi negara. Dalam penelitian ini fokus ditujukan kepada masalah birokrasi publik khususnya masalah pelayanan kepada masyarakat dimana aparturnya merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan dan merupakan faktor penentu berhasil atau tidaknya proses penyelenggaraan pelayanan. Meningkatkan mutu penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan terhadap masyarakat menjadi bahan pemikiran yang penting dalam rangka mencapai tujuan nasional, untuk itu diperlukan adanya sumber daya aparatur dalam hal ini pegawai negeri sipil yang memiliki kapasitas dan kualitas yang memadai.

Kausar dalam Lembaga Administrasi Negara (2007:2) mengemukakan bahwa, berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara, salah

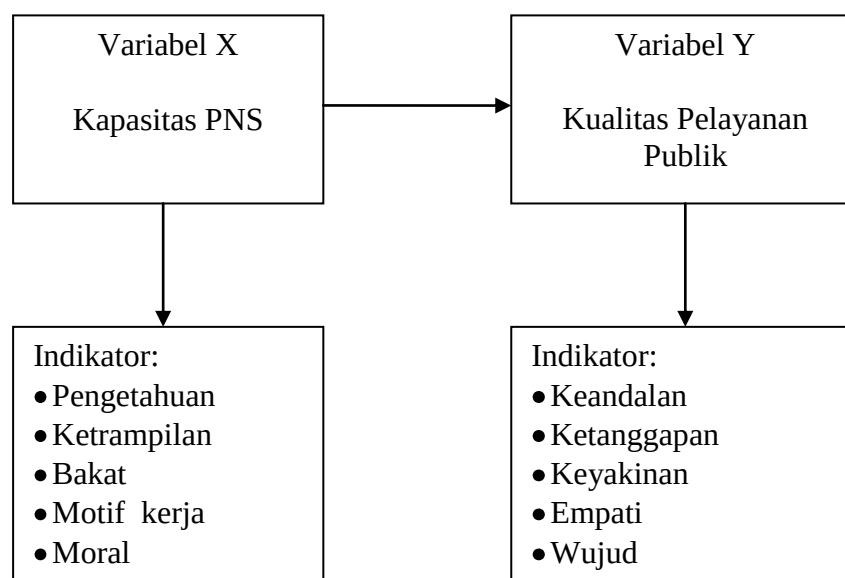
satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah adalah kapasitas atau kemampuan daerah dalam berbagai bidang yang relevan, dengan demikian dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan daya saing daerah diperlukan kemampuan atau kapasitas pemerintah daerah yang memadai. Lebih lanjut Pratiwi (2007) menyatakan, jika kapasitas yang dimiliki oleh aparatur (pegawai negeri sipil) baik, maka kualitas pelayanan publik akan baik pula, dengan kesimpulan bahwa peningkatan kapasitas aparatur akan mengurangi tindak patologis dari birokrasi dan mengurangi dampak patologis yang ditimbulkannya sehingga membantu meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik. Pegawai negeri sipil dituntut untuk mampu memaksimalkan kapasitas potensial yang dimilikinya, kemudian diaplikasikan secara langsung ke dalam ketugasan pokok dan fungsi mereka sebagai sosok pelayan yang responsif terhadap keinginan, keperluan atau kebutuhan para pelanggannya baik internal maupun eksternal.

Bryant dan White (1982:30) mengatakan bahwa, untuk bisa memberikan pelayanan yang baik, aparat haruslah dikembangkan motivasi dan kapasitasnya. Kegiatan inilah yang disebut pengembangan sumberdaya aparatur, yang meliputi “*capacity, equity, empowerment and sustainability*”. Soeprapto dalam Ismail (2009), juga mengatakan bahwa makna penting dari prakarsa *capacity building* (pengembangan kapasitas) sebagai upaya membangun kapasitas pada prinsipnya berupaya menciptakan suatu *dynamic complexity* (satu kesatuan dinamis) yang harus dikelola pemerintah daerah agar terwujud pemerintahan yang baik melalui pelayanan publik.

Menurut Soeprapto (2010:29), untuk mengetahui sejauh mana kapasitas yang dimiliki oleh seorang aparat, dalam konteks sumber daya manusia ini hendaknya difokuskan pada pengembangan; (1) ketrampilan dan keahlian, (2) wawasan dan pengetahuan, (3) bakat dan potensi, (4) kepribadian dan motif bekerja, serta (5) moral dan etos kerjanya. Oleh karena itu, peneliti memilih kelima indikator tersebut untuk mengukur kapasitas sumber daya aparatur atau Pegawai Negeri Sipil. Kemudian untuk mengukur kualitas pelayan publik, peneliti menggunakan dimensi *service quality* (kualitas layanan) yang dikemukakan oleh Zeithaml-Pasuraman-Berry (Pasolong, 2010:135) yang mencakup: *reliability* (keandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *assurance* (keyakinan), *emphaty* (empati), serta *tangible* (wujud).

Supaya lebih memudahkan pembaca memahami apa yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dilihat bagan kerangka pikir berikut ini:

Bagan 1. Kerangka Pikir



G. Hipotesis

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah dan kerangka pemikiran, maka hipotesis pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

Ho : $\alpha = 0$ Kapasitas pegawai negeri sipil tidak berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik.

Hi : $\alpha \neq 0$ kapasitas pegawai negeri sipil berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik.