**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

* 1. **Hasil Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini mengkaji tentang pemberdayaan pegawai yang dikaitkan dengan kualitas pelayanan air bersih. Guna menguji orisinalitas penelitian ini maka dilakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan pembedayaan pegawai serta kualitas pelayanan.

Hasil penelitian yang telah dipublikasikan berkaitan dengan penulisan penelitian ini, antara lain dilakukan oleh Sdr. Aris Hutapea, Universitas Padjadjaran Bandung, disertasi tahun 2003 dengan judul “Pengaruh Pemberdayaan Aparatur Terhadap Efektivitas Pelayanan Kepada Masyarakat Melalui Produktivitas Kerja Di Kota Bandung”. Lokasi penelitian di Kota Bandung Jawa Barat dan objek penelitiannya Pemerintah Daerah Kota Bandung. Metode penelitian yang digunakannya adalah metode penelitian kuantitatif. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa pemberdayaan aparatur terhadap produktivitas kerja sangat signifikan sedangkan pemberdayaan aparatur terhadap efektivitas pelayanan kepada masyarakat tidak signifikan. Pemberdayaan aparatur adalah menciptakan kondisi pegawai untuk produktif, inovatif, dan kreatif meningkatkan hasil kerja secara kualitatif maupun kuantitatif. Jika dikaitkan dengan penelitian disertasi ini ada perbedaan yang akan dilakukan peneliti, bahwasanya pemberdayaan pegawai berhubungan langsung dengan kualitas pelayanan.

Penelitian selanjutnya dari Sdr. Erika Revida, Universitas Padjadjaran Bandung, disertasi dengan judul “Pengaruh Pemberdayaan Aparatur Birokrasi Terhadap Motivasi Kerja Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Izin Usaha Industri di Kota Medan Sumatera Utara”. Lokasi penelitian di Kota Medan Sumatera Utara dan objek penelitiannya Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kuantitatif. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap motivasi kerja dan motivasi kerja berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan izin usaha industri di Kota Medan Sumatera Utara. Dikaitkan dengan penelitian ini, ada perbedaan yang akan dilakukan peneliti, pemberian motivasi yang digunakan peneliti terdahulu adalah bagian dari teori pemberdayaan yang akan digunakan peneliti.

Hasil penelitian Sdr. Asmawi Rewansyah, Universitas Padjadjaran Bandung, disertasi tahun 2006 dengan judul “Pengaruh Pemberdayaan dan Pengawasan Aparatur terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan, Studi di RSUD Tangerang”. Lokasi penelitian di Kota Tangerang dan objek penelitiannya Rumah Sakit Umum Daerah Kota Tangerang. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kuantitatif. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemberdayaan aparatur mempunyai keeratan hubungan yang sangat signifikan dan positif dengan pengawasan. Demikian juga pengawasan berpengaruh sangat signifikan dan positif terhadap kualitas pelayanan kesehatan. Dikaitkan dengan penelitian yang akan dilakukan peneliti, perbedaannya terletak pada variabel bebas yang digunakan hanya pemberdayaan pegawai yang mempengaruhi kualitas pelayanan.

Adapun hasil penelitian Sdr. Syarif Makmur, Universitas Padjadjaran Bandung, disertasi tahun 2006 dengan judul “Pengaruh Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Pemerintahan Desa Terhadap Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintah Desa di Sulawesi Tengah”. Lokasi penelitian di Sulawesi Tengah dengan objek penelitian Pemerintah Desa di Sulawesi Tengah. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kuantitatif. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemberdayaan sumber daya manusia pemerintahan desa memberikan pengaruh positif dan signifikan terhadap efektifitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Namun penelitian ini belum dapat mengungkapkan apakah penyelenggaraan pemerintahan desa yang efektif dapat menjamin kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya hasil penelitian Sdr. Monang Sitorus, Universitas Padjadjaran Bandung, disertasi tahun 2009 dengan judul “Pengaruh Pemberdayaan dan Pengawasan Terhadap perilaku Pegawai Dalam Rangka Meningkatkan Kualitas Pelayanan Surat Ijin Usaha Perdagangan di Kota Medan”. Lokasi penelitian di Kota Medan Sumatera Utara dan objek penelitiannya Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat pengaruh langsung dan tidak langsung pemberdayaan dan pengawasan terhadap perilaku pegawai. Demikian juga perilaku pegawai berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan perijinan SIUP.

Perbedaan rencana penelitian ini dengan para peneliti terdahulu, peneliti menggunakan dua variabel yaitu (1) Variabel bebas yaitu pemberdayaan pegawai; dan (2) Variabel tidak bebas yaitu kualitas pelayanan air bersih. Jadi pemberdayaaan pegawai secara langsung berhubungan dengan kualitas pelayanan dengan *locus* penelitian di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung. Artinya, pemberdayaan kepada pegawai diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan air bersih di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung. Keterkaitan kedua variabel itu akan diungkap, dianalisis, dengan menggunakan teori yang berbeda dengan dengan peneliti terdahulu.

Dengan demikian fokus pengaruh pemberdayaan pegawai terhadap kualitas pelayanan air bersih merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam pembahasan disertasi ini. Kemurnian hasil pembahasan penelitian ini akan terjamin dan akan tetap terjaga kualitasnya mulai dari awal penyusunan/penyajian fenomena (gejala) yang diatangkap oleh indera peneliti sebagai awal anatomi ilmu, penyajian data, teori, nalar atau interpretasi hingga penarikan kesimpulan hasil penelitian, sehingga diharapkan akan memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dalam menyoroti dinamika kualitas pelayanan *civil service* sebagai salah satu kewajiban pemerintah terhadap masyarakat.

* 1. **Konsep Pemberdayaan Pegawai**

Sejak digulirkannya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana disampaikan Saefullah (2007: 188) bahwa inti otonomi daerah adalah ”kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan tidak mengabaikan kedudukannya sebagai subsistem dari Negara Republik Indonesia”.

Dengan mengkaji pendapat pakar tersebut, pada dasarnya inti otonomi daerah merupakan kepercayaan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah agar bisa mengembangkan pembangunan di daerah sesuai dengan potensi yang dimilikinya masing-masing. Dengan diberikannya kepercayaan dan kewenangan kepada daerah, tentu saja para aparatur di daerah mendapat kewenangan sebagai upaya memberdayakan aparaturnya di daerah, agar aparatur mempunyai sikap percaya diri merespon perubahan untuk mengambil inisiatif dan menciptakan prakarsa, kreativitasnya yang berorientasi pada keperluan daerah yang bersangkutan. Atau “tujuan pemberdayaan itu adalah untuk mengurangi “limbah” (akibat-akibat buruk, hambatan, kesalahan dan mengatasi kerja yang lamban” (Ibrahim, 2006:91).

Pemberdayaan pegawai adalah memberikan kekuatan (daya), mengalihkan kekuasaan atau mendelegasikan kewenangan dari pihak pemberdaya yaitu pimpinan kepada bawahan atau pegawai terdepan (*front line)* sehingga mereka memiliki kekuatan yang lebih dari pada yang ada sebelumnya dalam memberikan pelayanan *(service)* kepada masyarakat. Definisi lain tentang pemberdayaan pegawai diajukan Hakserver et al., sebagai berikut :

*Employee empowerment is the process of giving employees the power to make decision about their work. In the words, empowerment is the process through which management shares its decision-making power with employees who do not have such autority and responsibility by the management*

Menurut pendapat para ahli seperti Ibrahim (2004:165), Luthans (2005: 422), dan Schermerhorn et al. (2005:276) pada dasarnya mengatakan bahwa “pemberdayaan memberikan kekuasaan (daya) kepada orang-orang yang membutuhkannya, sehingga pegawai tersebut lebih berdaya dan semakin profesional dalam melaksanakan tugasnya”. Hal senada juga diungkapkan Saefullah (2007a:192) yang mengatakan bahwa : ”semakin berdaya atau semakin memiliki kekuatan aparatur maka akan meningkatkan kemampuannya untuk menciptakan sikap profesionalisme dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat di daerahnya”. Kajian lainnya yang diungkapkan Hughes, et al. (2006:539) kata mereka ”pemberdayaan itu akan membuat pegawai semakin kuat dan lebih mandiri, artinya ada perubahan sebelum ada pemberdayaan”, seperti disajikan pada gambar 2.1. berikut :

**Gambar 2.1.**

**Hubungan antara sebelum dan sesudah Pemberdayaan.**

**Sumber : Hughes, et al. (2006:539)**

***Empowered Employee***

* *Self determined*
* *Sence of meaning*
* *High competence*
* *High influence*

***Unempowered Employees***

* *Other-determined*
* *Not sure if what they do is important*
* *Low competence*
* *Low influence*

Dengan demikian pemberdayaan ada, jika dapat menghilangkan budaya menunggu perintah, petunjuk, atau pengarahan dari pimpinan (atasan) sebab yang ada itu adalah ketergantungan. Pemberdayaan sumber daya manusia adalah menciptakan prakarsa, keleluasaan, inovasi dan kreativitas dan bertanggungjawab, hal senada juga diungkapkan, Gaspersz (1997:89) bahwa : “Pegawai merasa terberdaya (*empowered employees*) apabila mereka merasa (1). Pekerjaan mereka merupakan milik mereka; (2). Mereka bertanggungjawab; (3). Mereka mengetahui di mana mereka berada; (4). Mereka memiliki beberapa pengendalian atas pekerjaan mereka”.

Siagian (2001:34) mengatakan bahwa : ”salah satu bentuk pemberdayaan yang diberikan kepada pegawai ialah dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk mengambil keputusan tentang berbagai hal yang menyangkut pekerjaannya”. Jika diinterpretasikan pendapat tersebut pada intinya adalah untuk menciptakan ”rasa memiliki”, dan ”kemandirian” yang merupakan suatu hal yang paling mendasar dalam konsep pemberdayaan pegawai. Kuatnya “rasa ”memiliki” dan ”kemandirian” pegawai terhadap sesuatu yang ada pada lingkungan kantor Perusahaan Daerah Air Minum sebagai tempatnya mencari nafkah dan berkarir, maka yang bersangkutan akan memeliharanya sebaik mungkin. Sejatinya, tumbuhnya rasa memiliki yang tinggi, maka pegawai akan lebih menghargai pekerjaan, mengembangkan dan melaksanakan tugas pekerjaan dengan baik dan benar.

De Vrye (dalam Trielestari, 2006:9-10), mengatakan bahwa “huruf ‘e’ pada kata terakhir kata *service* adalah *empower* merupakan bagian dari strategi kata pelayananitu sendiri”. Artinya, pemberdayaan sangat penting dan menentukan baik buruknya pelayanan *(service).* Karena itu, pemberdayaan sangat penting diberikan kepada pegawai, agar mereka mendapat kekuatan (energi) baru untuk ber-inovasi. Kepercayaan pimpinan kepada bawahan hendaknya terus dikembangkan, pimpinan harus percaya bahwa pegawai bertanggungjawab atas hasil kerja dan bukan hanya bertanggungjawab kepada pimpinan. Dengan mendelegasikan wewenang berarti pimpinan berusaha mengembangkan kemampuan para pegawai bawahannya. Stewart (1994:22-23) mengatakan bahwa

“pemberdayaan bukan hanya sebatas pada pendelegasian wewenang, melainkan merupakan cara yang amat praktis dan produktif mendapatkan yang terbaik dari diri kita dan dari staf kita, karena mereka dekat dengan pelanggan”. Hal ini berarti bahwa pemberdayaan tidak hanya terbatas pada mendelegasikan, memindahkan dan memberikan kekuasaan, tapi juga kekuasaan tidak terpusat dan terkonsentrasi pada seseorang atau kelompok orang-orang. Dengan kata lain, pemberdayaan merupakan proses membuat kekuasaan tidak terkunci pada satu atau dua bagian saja, melainkan dapat mengalir pada saat dan di tempat dimana diperlukan, sehingga mereka masing-masing memiliki otoritas untuk menggali potensi dan energinya, dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk melaksanakan dan mengembangkan pekerjaannya.

Uraian itu, mengisyaratkan bahwa kewenangan harus terdelegasi sampai pada aparatur garis depan (*front line staf*) dan betul­-betul mereka memiliki otoritas menggali potensi dan energinya untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya dalam melaksanakan dan mengembangkan tugas pekerjaannya. Mendelegasikan, memindahkan dan mengalirkan wewenang ibarat instalasi listrik mengalirkan listrik, hubungannya tidak akan putus, melainkan tetap ada tali hubungan yang nyata. Untuk itulah, syarat utama dari pendelegasian wewenang adalah pimpinan harus percaya kepada penerima delegasi bahwa yang bersangkutan mampu mempertanggung-jawabkan otoritas yang diberikan itu, sehingga tidak ada kesenjangan.

Dengan demikian melalui pemberdayaan, pimpinan harus mengakui bahwa bawahan akan lebih baik melaksanakan pekerjaannya dari yang sebelumnya, pekerjaan dirasakan sebagai milik mereka, mereka mengetahui dimana mereka berada dan apa perannya sehingga para pegawai semakin besar memberikan kontribusi nyata terhadap pencapaian visi dan misi organisasi. Sesuai dengan pendapat Soerjono (2000 : 231) yang menyatakan :

pemberdayaan terjadi jika kekuasaan atau *power* diberikan kepada pegawai/staf garis depan (*front line staf*) sehingga didalam dirinya ada rasa memiliki dan mengendalikan tugas-tugasnya. Individu yang diberdayakan mengetahui bahwa pekerjaannya adalah miliknya, sehingga pegawai akan merasa lebih bertanggung jawab yang pada gilirannya, mereka akan menunjukkan inisiatif yang lebih besar, lebih cepat menyelesaikan tugasnya, dan lebih menikmati pekerjaannya.

Untuk mengetahui tolok ukur pemberdayaan yang diberikan kepada pegawai, ada beberapa teori pemberdayaan yang dikemukakan oleh para ahli manajemen antara lain teori Wellins, et al. (1991 : 19), Spreitzer (1993 : 210), Clutterbuck dan Kernaghan(1994 : 33), Stewart (1994 : 73), Cook dan Macaulay (1997 : 24), Osborne dan Plastrik (1997 : 220), De Vyre (2001 : 159), Dessler (2001 : 342) dan Blanchard, et al. (2002 : 27), Newstrom dan Davis (2002 : 185).

Menurut Wellins, et al. (1991 : 19) untuk memberdayakan pegawai di dalam organisasi perlu tim yang berdaya (*empowered teams*). Wellins, et al. (1991 : xix) menyatakan “*More and more organizations are demonstrating that work teams improve quality, customer service, and productiviy. They reduce costs and boost morale”.*  Lebih lanjut, Wellins, et al. (1991 : 21) menyatakan *“The employees in the work team facility helped to design their own jobs. They determined their own mission statement and values, which are proudly posted in the facility’s work area”.*

Spreitzer (1993 : 210) menyatakan ada 4 (empat) dimensi yang umum dari pemberdayaan *(The four general dimensions of empowerment)*, yaitu :

1. *.Meaning – a fit between a given activity and one’s beliefs, attitudes, and behaviors. Meaning is the value of an activity’c goal or purpose, judged in relation to the individual’s own ideals and standards. Empowered individual’s belief in, and care about, what they do. (2). Competence or self-efficacy – the belief in one’s capability to perform a role. (3). Self-determination – a sense of choice in initiating and regulating one’s own actions. (4). Impact – an individual’s belief that he or she can influence organizational outcomes.*

Pendapat Spreitzer tersebut bermuara pada perlunya kepercayaan pimpinan terhadap bawahan, yaitu mempercayai apa yang dilakukan bawahan adalah yang terbaik, bawahan memiliki kompetensi dalam melakukan pekerjaan, bawahan dapat mendeterminasikan dirinya yaitu adanya keinginan untuk memilih yang terbaik dalam pekerjaannya serta dampaknya akan mempengaruhi hasil organisasi.

Menurut Clutterbuck dan Kernaghan (1994 : 33) dalam melakukan pemberdayaan perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut :

1. *Define your purpose.*
2. *Define what empowerment means for your organization and communicate it.*
3. *Be prepared to make substansial changes in behaviors and system at three levels : organizations, team and individual.*
4. *Decide what degree of discretion best suits your purpose.*
5. *Retain an element of control for the purpose of quality safety and service standards.*
6. *Develop a common language.*
7. *Allow people to make mistakes.*
8. *Don’t expect a quick fix.*
9. *Be prepared to take step back from empowerment.*

Selanjutnya, teori pemberdayaan lainnya diajukan oleh Stewart yang dikenal dengan akronim “*The eight E’s of empowerment*” . Menurut Stewart (1994 : 73) “*people want to do a good job and will do so if you let them”.* Pengertian “*let them*” dalam hal ini bukanlah membiarkan pegawai tanpa adanya pengawasan, akan tetapi memberi kebebasan dan wewenang kepada pegawai untuk mengatur dan mengembangkan kapasitasnya dalam melakukan pekerjaannya ke arah yang lebih baik. Untuk itu pegawai perlu diberi kemungkinan-kemungkinan untuk mengembangkan kapasitas dirinya. Kemungkinan-kemungkinan tersebut adalah mengembangkan visi bersama (*envision*), mendidik (*educate*), menghilangkan rntangan-rintangan (*eliminate*), mengungkapkan (*express*), menyemangati (*enthuse*), memperlengkapi (*equip*), mengevaluasi (*evaluate*), dan mengharapkan keberhasilan dan permasalahan (*expect*).

Cook dan Macaulay (1997 : 24) menyatakan strategi dalamm pemberdayaan sebagai berikut :

1. Menghubungkan dengan visi.
2. Diarahkan dengan menggunakan contoh-contoh.
3. Berkomunikasi secara aktif.
4. Meninjau srruktur organisasi.
5. Menguatkan kerja tim.
6. Mendorong pengembangan pribadi.
7. Menjadikan jasa layanan kepada pelanggan sebagai fokus.
8. Mengukur perkembangan yang terjadi dan mengevaluasi serta menghargai keberhasilan.

Lebih lanjut, Osborne dan Plastrik (1997 : 226) menyatakan pemberdayaan pegawai dapat dilakukan dengan cara-cara berikut :

***Management Delayering****, eliminates layers of middle managers-supervisor, inspectors, and assistants-between frontline worker and top management. In the process, it increases the span of control of manager. This makes it much more difficult for managers to act as order givers and reduce costs without cutting service levels.*

***Organizational Decentralization*** *shifts control from top-level managers to frontline units in organization. It is site-based management within an organization. An excellent example of the use of this tool is the Air Combat Command, an organization of more than 500 autonomous squardons.*

***Breaking Up Functional Silos*** *eliminates bereaucratic units and work processes based on functional specialization, moving those functions into frontline work teams that are accountable for producing results for their customers.*

***Work Teams*** *are groups of employee who collaborate with one another to achieve common performance goals.*

***Self-Managed Work Teams*** *are work teams that handle their own supervision.*

***Labor-Management Partnership*** *are agreement between managers and union to collaborate on improving organizational performance and working conditions. Typically, they agree to work in partnership to solve problems.*

***Employee Suggestion Programs*** *give employee a formal mechanism for sharing with managers ideas about how to improve performance. Often, employees receive a portain of financial savings realized by their suggestions.*

Teori pemberdayaan yang dikemukakan Osborne dan Plastrik tersebut sesungguhnya menghendaki pengurangan lapisan manajemen, desentralisasi organisasi, memecah kelompok-kelompok fungsional dengan menghapus unit-unit birokratis, membentuk tim kerja dengan tujuan bersama, tim kerja mandiri dengan tugas yang disupervisi sendiri, adanya kemitraan pegawai dengan manajemen serta adanya program saran pegawai, yaitu dengan menampung saran-saran yang diajukan pegawai untuk meningkatkan kinerja.

Sedangkan DeVrye (2001 : 159) mengajukan 7 (tujuh) kunci pemberdayaan pegawai (*seven keys point of empowerment*) yaitu :

1. Mengurangi hambatan-hambatan birokrasi yang tidak jelas untuk membuat karyawan lebih bertanggung jawab dan memiliki daya tanggap.
2. Membiasakan karyawan untuk menanggapi permasalahan pelanggan dengan berkata “ya” daripada menolaknya.
3. Memberikan keberanian kepada karyawan untuk mengambil resiko dan belajar dari kesalahan.
4. Memberi dukungan kepada karyawan untuk bekerja dengan benar.
5. Memperkenalkan teknik bekerja dan memberikan penghargaan terhadap karyawan yang bekerja dengan baik.
6. Menciptakan kondisi atau perasaan dibutuhkan diantara karyawan, baik dalam pelayanan intern maupun pelayanan kepada masyarakat luar.
7. Dalam organisasi sendiri, akan ditempuh peningkatan pelayanan.

Selanjutnya, Dessler (2001 : 32) menawarkan 10 (sepuluh) prinsip untuk pemberdayaan pegawai (*empowering people*) yaitu :

1. *Tell people what their responsibilies are.*
2. *Give them authority equal to the responsibities assigned to them.*
3. *Set standards of excellence.*
4. *Provide them with training that will enable them to meet the standards.*
5. *Give them knowledge and information.*
6. *Provide them with feedback on their performance.*
7. *Recognize them for their achievement.*
8. *Trust them.*
9. *Give them permission to fail.*
10. *Treat them with dignity and respect.*

Jika dilihat teori DeVrye dan Dessler tersebut, maka ada persamaan antara kedua teori tersebut. Keduanya menghendaki perlunya diciptakan iklim atau kemungkinan-kemungkinan yang baik agar pegawai dapat melakukan pekerjaan tanpa hambatan-hambatan yang berarti.

Ada 3 (tiga) langkah pemberdayaan yang ditawarkan Blanchard, et al. (2002 : 27), yaitu : 1) berbagi informasi yang akurat dengan setiap orang; 2) menciptakan otonomi melalui batas-batas wewenang kerja; dan 3) mengganti pemikiran hirarkhis dengan tim mandiri.

Sedangkan, Newstrom dan Davis (2002 : 185) menyatakan ada 5 (lima) pendekatan yang disarankan dalam rangka pemberdayaan pegawai yaitu :

1. *Helping employees achieve job mastery (giving proper training, coaching, and guided experience that will result an initial successes).*
2. *Allowing more control (giving them discretion over job performance and then holding them accountable for outcomes).*
3. *Providing successful role models (allowing them to observe peers who already perform successfully on the job).*
4. *Using social reinforcement and persuasion (giving praise, encouragement, and verbal feedback designed to raise self-confidence).*
5. *Giving emotional support (providing reduction of stress and anxiety through better role definition, task assistance, and honest hearing).*

Benang merah yang dapat dipetik dari pendapat Blancard, et al. dan Newstrom dan Davis pada dasarnya mengarah kepada perlunya penerapan prinsip “*people centered*” dalam pemberdayaan, yaitu meningkatkan kapabilitas dan kompetensi pegawai serta menempatkan pegawai pada posisinya sebagai subjek yang perlu dihargai dan dimaksimalkan.

Teori pemberdayaan yang digunakan dalam penelitian ini sebagai pisau analisis adalah teori pemberdayaan Aileen Mitchell Stewart (1994). Pertimbangan menggunakan teori ini dianggap lebih aplikabel dan merupakan tuntutan pegawai, selain itu karena adanya kecocokan sesuai dengan fenomena di lapangan. Berdasarkan observasi, seringkali pegawai kurang dilibatkan dalam mengembangkan visi bersama, pendidikan yang relatif rendah, rintangan yang banyak, kesempatan mengungkapkan keinginan yang kurang, memberi semangat yang jarang dilakukan, perlengkapan yang minim, serta pimpinan yang cenderung mengharapkan keberhasilan dengan laporan yang baik-baik saja, kurangnya keinginan mengungkapkan masalah-masalah yang muncul dalam melayani masyarakat.

Menurut Stewart (1994:73) ada 8 (delapan) dimensi yang menentukan keberhasilan organisasi yang diberdayakan yang dikenal dengan akronim *“The eight E’s of Empowerment”.* Kedelapan dimensi ini akan dijelaskan sebagai berikut yaitu mengembangkan visi bersama (*envision*), mendidik (*educate*), menghilangkan rintangan-rintangan (*eliminate*), mengungkapkan (*express*), menyemangati (*enthuse*), memperlengkapi (*equip*), menilai (*evaluate*), dan mengharapkan (*expect*). Kedelapan dimensi pemberdayaan pegawai yang dikemukakan Stewart (1994 : 73) diuraikan sebagai berikut :

1. *Envision* (mengembangkan visi bersama*)* berarti bahwa dalam mengembangkan visi organisasi haruslah melibatkan kerja sama antara pimpinan dengan pegawai bawahannya. Dalam pengertian bahwa pegawai bawahannya dilibatkan memberi saran dan gagasan tentang apa yang menjadi visi organisasi, karena pegawai bawahanlah yang lebih mengetahui praktek pelaksanaan dan masalah organisasi. Berkaitan dengan ini, Stewart (1994 : 74) menegaskan bahwa : “*If you and your staff are clear about ends, then means can be left to individuals to decide, provided certain parameters are sets*”. Visi adalah gambaran yang ideal tentang masa depan yang diharapkan. Visi organisasi adalah pernyataan tentang hal-hal yang ingin dicapai organisasi di masa mendatang. Nirenberg (1997 : 267) menyatakan ”*The vision is an imagined future state which guides a company’s behavior. It is a state of being that the company attempts to grow into*”. Selain itu, Mejia, et al (1995 : 44) memberi pendapat tentang visi yaitu “*Vision is what do we want to become or where we want to be*”. Hal ini seperti dinyatakan Osborne dan Plastrik (2000 : 204) bahwa organisasi yang unggul menggunakan visi bersama untuk mendapatkan *control*. Dengan demikian, *envision* adalah mengembangkan visi bersama antara pimpinan dengan pegawai yang menyangkut gambaran ideal tentang masa depan organisasi, tujuan dan cita-citanya di masa depan. Pegawai yang mengetahui dan dilibatkan dalam mengembangkan visi organisasinya akan memiliki “*sense of belongingness*” serta berupaya menyelaraskan setiap pekerjaannya ke arah pencapaian visi tersebut. Oleh sebab itu, pimpinan perlu melibatkan pegawai dalam mengembangkan visi organisasi, seperti dinyatakan Stewart (1994 : 74) yaitu “*Establish a clear shared vision which emphasizes priorities, common goals and collaboration not competition and such problems can be largely avoided*”. Selain itu, Cook dan Macaulay (1997 : 24) menyatakan salah satu langkah utama dalam pemberdayaan adalah menghubungkan pemberdayaan pegawai dengan visi dan nilai organisasi. *Envision* (mengembangkan visi bersama) dapat dilakukan dengan menjelaskan tujuan organisasi, meminta pendapat, gagasan, dan saran dari pegawai, dan melakukan kesepakatan tentang visi organisasi.
2. *Educate* (mendidik) dimaksudkan untuk meningkatkan pendidikan dan pengetahuan pegawai. Dengan pendidikan dan pelatihan yang berkaitan dengan pekerjaan, maka kemampuan dan keterampilan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat akan semakin meningkat. Rendah atau kurangnya pendidikan pegawai menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan, seperti dikemukakan hasil penelitian Dwiyanto, dkk. (2002 : 81) bahwa :

Rendahnya pendidikan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat mempengaruhi pemikiran mereka bahwa semua keputusan harus berasal dari atasan dan harus berpegang teguh kepada juklak/juknis sehingga ketika seorang pengguna jasa memerlukan pelayanan yang cepat, aparat tidak mampu memenuhinya, karena harus menunggu instruksi atasan terlebih dahulu.

Dengan demikian, mendidik pegawai merupakan unsur pemberdayaan yang penting karena dapat meningkatkan pemikiran mereka ke arah yang lebih baik. Lebih lanjut, Stewart (1994 : 75) menegaskan bahwa ; *”But true empowerment requires staff to be able to make independent decisions which may very depending on circumstances*. *That requires education*”. Pernyataan Stewart itu dikemukakan pula oleh Ibrahim (2000 : 139) yang menyatakan bahwa pemberdayaan pegawai termasuk fase pertama, ditandai dengan melakukan pendidikan dan pelatihan bagi seluruh pegawai, dimulai dengan melatih para manajer dan berlanjut melatih para pegawai. Tjokroamidjojo (1988 : 20) menyatakan pemberdayaan pegawai yang penting dilakukan adalah meningkatkan ketrampilan dan kemampuannya, dapat saja disebut sebagai kemampuan professional dan manajerial. Sejalan dengan pendapat Gasperz (2001 : 231) menyatakan : “Dalam melakukan pemberdayaan karyawan, seluruh anggota organisasi mulai dari manajemen puncak sampai karyawan terendah harus memperoleh pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kemampuannya”.

Dengan pendidikan dan pelatihan maka pegawai akan lebih memiliki keyakinan akan kemampuan dan keterampilannya yang akan berpengaruh pada penyelesaian pekerjaannya, sesuai dengan pendapat Tjiptoherijanto (dalam Thoha, 2000 : 21) yang menyatakan bahwa :

Secara umum pendidikan dan pelatihan bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada para personil dalam meningkatkan kecakapan dan keterampilannya, terutama dalam bidang-bidang yang berhubungan dengan kepemimpinan/pengelolaan (*managerial*), pengawasan (*supervisor*) dan teknis (*technical*) yang sangat diperlukan dalam pencapaian tujuan organisasi.

Selanjutnya, Prijono dan Pranarka (1996 : 70 ) menyatakan bahwa pemberdayaan merupakan pendekatan *holistic* (menyeluruh) dengan pendidikan merupakan faktor kunci. Dengan demikian, *educate* (mendidik pegawai) merupakan salah satu kunci untuk memberdayakan pegawai. Tjiptoherijanto (dalam Thoha, 2000 : 177) menambahkan bahwa : “pendidikan dan latihan merupakan strategi peningkatan kualitas sumber daya manusia, alat untuk promosi dan meningkatkan kemampuan pegawai dalam penyelesaian beban tugas jabatannya”. Kegiatan *educate* (mendidik pegawai) dapat dilakukan dengan menyarankan pegawai untuk mengikuti pendidikan formal , pelatihan (*training*), kursus, seminar, lokakarya atau diskusi ilmiah yang berkaitan dengan pelayanan pada masyarakat.

1. *Eliminate* (menghilangkan rintangan-rintangan) adalah kegiatan menghilangkan atau menghapuskan rintangan-rintangan yang menghambat pelayanan publik pada masyarakat. Osborne dan Plastrik (1997 : 209) menyatakan pemberdayaan pegawai dapat dilakukan dengan mengurangi atau menghapus kontrol manajemen hirarkhis dalam organisasi dan mendorong wewenang turun ke pegawai lini pertama. Berkaitan dengan *eliminate* (menghilangkan rintangan-rintangan), Stewart (1994 : 75) menyatakan : ”*Eliminate any unnecessary rules or regulations which stand in the way of empowerment. Remove obstacles and barriers of all kinds, whether human, administrative or technical*”. Selain itu, DeVrye (2001 : 159) menyatakan salah satu kunci pemberdayaan adalah mengurangi hambatan-hambatan birokrasi yang tidak perlu untuk membuat karyawan lebih bertanggung jawab dan memiliki daya tanggap. Lebih lanjut, Bennis dan Mische (1999 : 45) menyatakan ; “Pemberdayaan berarti menghilangkan batasan birokratis yang mengkotak-kotakkan orang dan membuat mereka menggunakan seefektif mungkin keterampilan, pengalaman, energi, dan ambisinya”. Dengan demikian, pimpinan yang melakukan pemberdayaan terhadap pegawainya harus berani dan mau menghapuskan atau meniadakan segala peraturan-peraturan, sistem, prosedur, perintah dan sebagainya yang menghambat percepatan pelayanan publik pada masyarakat. Stewart (1994 : 2) menambahkan pandangan itu sebagai berikut :

*Empowerment seeks to eliminate all unnecessary rules, procedures, standing orders, etc. which actually stand between the organization and its goals. The aim is to remove as many restrictions as possible in order to block the organization and the people work on it, liberating them from unnecessary limitations which slow their responses and constrain their action.*

Dengan demikian, salah satu wujud dari pemberdayaan pegawai adalah meniadakan segala peraturan, prosedur, sistem kerja, iklim kerja yang merintangi pegawai untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada dasarnya, peraturan, sistem dan prosedur yang sifatnya mendasar perlu tetap ada dalam suatu organisasi, namun dalam hal pemberdayaan dengan *eliminate* (menghilangkan rintangan-rintangan) berupaya bekerja dengan sistem, prosedur, peraturan atau birokrasi yang sederhana dan tidak berbelit-belit serta dengan iklim kerja yang kondusif yang akan mempercepat pemberian pelayanan yang berkualitas.

1. *Express* (mengungkapkan) adalah pemberdayaan yang berusaha mengungkapkan keinginan-keinginan pimpinan dan keinginan-keinginan pegawai. Dengan demikian, ada keterbukaan antara pimpinan dengan pegawai tentang apa yang diinginkan organisasi dari pegawainya. Stewart (1994 : 79) menyatakan : *“ Yet it staff are to be truly empowered, then part of that empowerment must be the power to criticize your decisions and actions directly and to ask for an explanation of them”*. Dengan *express* (mengungkapkan ) akan tercipta kebersamaan, rasa memiliki (*sense of belongingness*), karena semua diungkapkan apa, mengapa, bagaimana, dan hendak kemana organisasi melangkah. DeVrye (2001 : 159) menyatakan : *“Support employees and catch people doing things right”.* Kegiatan *express* (mengungkapkan keinginan) dapat dilakukan dengan menjelaskan dan mengungkapkan pandangan, gagasan, dan pemikiran pimpinan, mengungkapkan kesalahan pegawai dalam melayani masyarakat, mengungkapkan penghargaan atas keberhasilan yang telah diperoleh pegawai, dan memberikan kesempatan kepada bawahan mengungkapkan masalah-masalah yang muncul ketika memberikan pelayanan publik.
2. *Enthuse* (menyemangati) yaitu memberdayakan pegawai dengan memberi semangat kerja kepada para pegawai agar lebih giat bekerja dan memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Pimpinan yang memberdayakan bawahannya dengan *enthuse* (memberi semangat) akan memiliki kebutuhan untuk berprestasi yang tinggi (*need for achievement*) dan lebih produktif. *Enthuse*  (memberi semangat) dapat ditunjukkan dengan pimpinan yang selalu semangat bekerja dan membantu bawahan dalam kesulitan-kesulitan yang dihadapi.
3. *Equip* (memperlengkapi) yaitu memberdayakan pegawai dengan memberikan perlengkapan yang memadai sesuai dengan kebutuhan untuk memperlancar pemberian pelayanan publik. Sehubungan dengan perlunya memberi perlengkapan yang cukup dalam rangka pemberdayaan, maka Deming (dalam Tjiptono, 2000 : 12) dengan sangat yakin menyatakan bahwa bila karyawan diberdayakan dengan menyediakan alat-alat yang memadai dan cocok maka kualitas pelayanan dapat disempurnakan terus menerus.
4. *Evaluate* (menilai) adalah kegiatan menilai hasil kerja (*output*) dari pegawai baik dari segi kuantitas, kualitas, dan kemampuannya dalam memberikan pelayanan publik sudah sesuai dengan tujuan organisasi. Kegiatan ini diperlukan untuk menyelaraskan sasaran dan tujuan organisasi dengan kenyataan yang dihadapi oleh pegawai sehari-hari dalam melayani masyarakat. Stewart (1994 : 83) menyatakan : *“ Empowerment is essentially a process, not an event, so monitoring and evaluation of it need to be a continous and permanent feature of your management from now on”.* Cook and Macaulay (1997 : 24) menyatakan salah satu langkah pemberdayan pegawai adalah dengan mengukur perkembangan yang terjadi. Melakukan *evaluate* (evaluasi) dapat diakukan dengan selalu melakukan evaluasi terhadap kemampuan, kuantitas dan kualitas pelayanan yang diberikan, apakah sudah sesuai dengan target yang ditentukan. Dengan melakukan evaluasi akan segera dapat diketahui apakah target yang telah ditentukan tercapai atau tidak, jika tidak maka pimpinan harus melakukan perubahan strategi agar target yang telah ditentukan dapat tercapai.
5. *Expect* (mengharapkan) adalah memberdayakan pegawai dengan selalu mengharapkan tercapai keberhasilan dan masalah yang mungkin muncul dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, sehingga pimpinan yang memberdayakan dengan mengharapkan keberhasilan dan masalah memiliki cara-cara tertentu untuk menghadapi kemungkinan munculnya masalah yang dalam pemberian pelayanan publik seperti kemungkinan kekurangan sarana dan prasarana, pegawai yang menolak perubahan (*resistance to change*) dan sebagainya. Stewart (1994 : 85) menyatakan bahwa : *“Yet whatever pre-planning you do, there will almost certainly be other problems which you can predict”.* Lebih lanjut Stewart (1994 : 85) menambahkan pernyatannya itu sebagai berikut :

*In fact, problems are sign that you actually making some headway; no problems may mean that no change has yet occurred. So expect them, and regard them as being fundamentally an encouraging sign. Overcome them and you have achieved real progress.*

Dengan demikian, pimpinan yang mengharapkan keberhasilan dan juga mengharapkan munculnya masalah yang dihadapi pegawai adalah salah satu wujud dari pemberdayaan pegawai, karena dengan adanya masalah yang dihadapi ketika melayani masyarakat membuat pegawai lebih dewasa dan matang (*mature*) dalam mengambil keputusan. Dengan menerapkan delapan butir pemberdayaan (*The eight E’s of empowerment*) kepada pegawai maka akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

* 1. **Konsep Kualitas Pelayanan**

Pengertian publik dalam administrasi publik sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang akan diberikan. Artinya, sebelum memberikan pelayanan publik harus dapat membedakan publik itu sendiri. Frederickson (1997 : 47) membagi publik ke kedalam 5 (lima) prespektif:

1. Publik sebagai kelompok minat atau masyarakat secara luas yang berkepentingan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya.

2. Publik sebagai pemilih rasional *(public choise)* yaitu masyarakat yang mempunyai minat tertentu dalam memenuhi kebutuhannya.

3. Publik seperti direpresentasikan yaitu publik yang bertindak sebagai perwakilan seperti legislatif.

4. Publik sebagai pelanggan, individu sebagai pelanggan dan birokrat sebagai pelayan.

5. Publik sebagai *citizen,* yaitu publik yang terikat dengan asal bidang atau terpilih untuk dilayani.

Berdasarkan pembagian publik itu, yang termasuk publik dalam penelitian ini adalah publik dalam prespektif ke 4 (keempat), bahwa individu sebagai pelanggan (klien) dan birokrat sebagai pelayan atau *civil service.* Tampubolon (2001:139-141) mengatakan bahwa pelayanan yaitu :

melakukan sesuatu yang baik bagi orang lain, sehingga kata pelayanan mengandung arti (1).Adanya pihak yang melayani, yang dapat juga disebut pelayan, (2).Adanya pihak yang dilayani, yang dapat juga disebut pelanggan, (3).Terjadinya proses melayani-dilayani atau memberi-menerima.

Proses ini menunjukkan adanya pihak yang melayani yaitu pemerintah dalam penelitian ini adalah Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung. Pihak yang dilayani adalah pelanggan atau klien dan antara pemberi layanan dengan penerima layanan terjadi proses “memberi” dan “menerima” layanan. Pihak yang memberi layanan civil adalah pegawai Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung. Dengan demikian pemerintah berfungsi menghubungkan antara tujuan negara dengan pemenuhan pelayanan kebutuhan dasar masyarakat.

Karena itu, pelayanan *civil* masuk ke dalam lokus administrasi negara, sebagaimana dikemukakan Rosenbloom dan Ingraham, dalam bukunya *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (1992). Demikian juga menurut Henry (2004:249) mengatakan bahwa *“the civil service has been the historic locus of public administration”.* Henry juga mengemukakan konklusi bahwa sesungguhnya pelayanan civil merupakan jiwa dasar dari penyelenggaraan administrasi negara. *Civil service* merupakan tugas utama pemerintah sebagai pelayan rakyat, yang bersifat monopolistik, tentu saja pelayanan civil tidak dapat diswastakan kepada lembaga swasta, sebab manakala pelayanan civil diswastakan justru akan menimbulkan ketidak teraturan administrasi publik.

Layanan civil yang diberikan pemerintah kepada rakyat adalah atas dasar “*civil right*” sesuai dengan deklarasi Hak Azasi Manusia (HAM) yang telah dideklarasikan oleh Majelis Umum PBB tahun 1948 dan menghasilkan *The Universal Declaration of Human Rights*. Implementasi *civil service* di Indonesia telah memiliki dasar hukum yang kuat, khususnya kepastian hukum berusaha telah di atur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, ataupun hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan di atur dalam Pasal 27 ayat (2).

Esensi *civil service* sebagai layanan sipil merupakan aktivitas pemerintah untuk memenuhi berbagai kebutuhan akan hak asasi manusia sebagaimana yang dituangkan dalam pembukaan UUD 1945, yaitu: *“…melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian yang abadi dan keadilan sosial…”.* Melindungi segenap bangsa Indonesia adalah salah satu fungsi hakiki pemerintah dengan cara memberikan “keteraturan” dalam pelayanan civil, sebagaimana dikemukakan Ndraha (2005: 14-15) bahwa :

Layanan civil adalah hak eksistensial dan kebutuhan manusia pribadi seperti kemerdekaan, kebebasan memilih, keamanan pribadi, rasa adil, kepastian hukum, kebebasan bergerak, harkat dan martabat sebagai manusia. Hak dan kebutuhan pribadi itu bukan pemberian negara melainkan bawaan sebagai manusia dan harus diakui, dilindungi, dihargai, dan dipenuhi oleh negara. Seperti KTP, Akte Kelahiran, Akte perkawinan, Perijinan, dan pelayanan yang menyangkut hak-hak sipil.

Burns (dalam Napitupulu, 2007:144) mengatakan bahwa “*civil service”* adalahlembaga mediasi yang memobilisasi sumber daya manusia dalam pelayanan urusan-urusan sipil dari negara di wilayah tertentu”. Jika mencermati pendapat ahli di atas, pelayanan sipil merupakan landasan hukum bagi masyarakat sipil untuk kepastian berusaha dalam wilayah tertentu, dan tugas pemerintah memberikan perlindungan kepada setiap yang menjalankan aktivitas usahanya.

Definisi konsep kualitas menurut Kotler (1997 : 49) “Kualitas adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat”. Hellriegel et al. (2005: 130) menyatakan bahwa : *“Quality is how well a product or service what it is supposed to do how closely and reliably is satisfies the specification to which it buitt or provided”.* Robbins dan Coulter (2005:502) mendefenisikan *“Quality as the ability of product or service to reliably do what it’s supposed to do and satisfy customer expectations”.* Jika mengkaji pendapat ahli tersebut mereka sepakat bahwa kualitas adalah sifat atau ciri suatu produk layanan yang disediakan penyedia layanan agar dapat memuaskan para pelanggan. Atau, kualitas adalah karakteristik produk barang atau jasa yang mempertemukan tuntutan antara kebutuhan masyarakat dengan pelanggan yang menggunakannya. Intinya kualitas adalah adanya ciri atau kemampuan suatu produk atau pelayanan yang memberikan pengaruh terhadap kepuasan yang diharapkan konsumen (penerima layanan), jika suatu produk dapat memberikan kepuasan kepada penerima layanan maka pelayanan itu disebut berkualitas.

Adapun definisi pelayanan umum (*public service*) menurut Saefullah (1999 : 5) yaitu “ pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga negara atau yang secara sah menjadi penduduk negara yang bersangkutan”. Menurut Pamudji (1994 : 21) “ pelayanan publik adalah kegiatan pemerintah ynag bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang dan jasa”. Selanjutnya, Kotler (1997 : 464) menyatakan bahwa : “ *A service is any act or performance that one party can offer to another that is essentially intangible and does not result in the ownership of anything. It’s production may or may not be tied to physical product”.* Berdasarkan pengertian tersebut dapat dipahami bahwa pada dasarnya pelayanan itu merupakan suatu bentuk interaksi antara satu pihak (yang memberi pelayanan) dengan pihak lain (yang menerima pelayanan), tidak berwujud fisik akan tetapi dapat dirasakan.

Membangun sebuah pelayanan yang berkualitas bukanlah hal mudah, secara umum akan ditemui beberapa tantangan dan kendala yang harus disikapi positif demi pengembangan pelayanan selanjutnya. Tantangan dan kendala ini wajar terjadi mengingat banyaknya komponen-komponen penunjang pengelolaan pelayanan publik. Dalam Buku Penyusunan Standar Pelayanan Publik LAN RI (2003:24-27) tantangan dan kendala yang mendasar dalam pelayanan publik adalah :

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

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

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

* 1. Memahami persepsi masyarakat yang senantiasa berubah tentang nilai dan kualitas jasa atau produk,
  2. Memahami kemampuan sumber daya dalam menyediakan pelayanan,
  3. Memahami arah pengembangan lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas yang diinginkan masyarakat terwujud, dan
  4. Memahami fungsi lembaga pelayanan agar nilai dan kualitas jasa/produk tercapai dan kebutuhan setiap *stakeholder*s terpenuhi.

Pemahaman fungsi inti pelayanan publik tersebut dapat menjadi dasar untuk mempertinggi kualitas pelayanan yang baik. Sebagaimana diungkapkan Jasfar, (2005: 58) mengatakan bahwa :

merupakan usaha apa saja yang digunakan untuk mempertinggi kepuasan pelanggan *(whatever enhances customer satisfaction).* Jika suatu produk layanan berkualitas maka akan dapat memberikan kepuasan kepada pelanggannya.

Pelayanan yang berkualitas merupakan unsur strategik keberadaan birokrasi pemerintah, seperti dikemukakan Trilestari (2004:7) bahwa keberadaan birokrasi harus memperhatikan kualitas sebagai unsur strategik yang :

* 1. Kualitas dapat dipandang dari tingkat operasional sebagai elemen yang dapat dikontrol dalam proses barang dan jasa dengan prespektif jangka panjang.
  2. Dalam pandangan kontrol kualitas harus mengindentifikasikan kerusakan atau menangani keluhan pelanggan.
  3. Karena kualitas memiliki berbagai macam arti bagi berbagai orang di waktu yang berbeda, penting untuk mengembangkan perbendaharaan kata kualitas yang akan membantu manajer dan pekerja mengerti apa yang diinginkan pelanggan dan bagaimana memenuhi kebutuhan mereka.

Untuk mengetahui kebutuhan dan harapan pelanggan maka pemerintah sebagai pemberi layananharus selalu menyesuaikan diri dengan perkembangan jaman. Pelayanan yang berbasis dunia maya (internet) *E-Government* (*E-gov*), ini salah satu cara untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat, komunitas bisnis. Dengan teknologi *E-Government (E-Gov)* masyarakat dapat mengakses layanan secara terbuka lewat internet tanpa harus datang ke kantor, semuanya itu dilakukan agar harapan dan keinginan pelanggan dapat diakomodir. Demikian juga pegawai dapat mengerjakan pekerjaannya dirumah kemudian hasilnya dikirim ke pusat informasi atau ke kantor tempat dia bekerja. Semuanya itu dilakukan untuk mempercepat pelayanan kepada publik, sebagaimana yang dikemukakan Robbins and Coulter (2005:409) bahwa :*“ A job approach where employees work at home and are linked to the workplace by computer and modem”.*

Menurut Zeithaml, et al. (1990:36-37) terdapat empat faktor yang mempengaruhi harapan (kepuasan) si konsumen yakni :

1. *Word-of-mouth communication*, yaitu apa yang didengar dari konsumen lain melalui komunikasi dari mulut ke mulut, hal ini merupakan faktor yang sangat potensial dalam mempengaruhi konsumen, konsumen akan memberikan saran atau menginformasikan pada konsumen lain tentang pelayanan yang didapatkannya.

2. *Personal needs,* yaitu kebutuhan individuyang sangat tergantung terhadap karakteristik individu demikian juga terhadap situasi dan kondisi yang ada sehingga setiap konsumen memiliki kebutuhan yang berbeda terhadap pelayanan yang dibutuhkannya.

3. *Past experience*, yaitu pengalaman di masa lampau juga mempengaruhi terhadap tingkatan harapan yang diinginkan konsumen. Apabila konsumen terbiasa dengan mendapatkan pelayanan-pelayanan yang memuaskan maka dia akan mengharapkan pelayanan minimal seperti yang pernah diterima bahkan lebih berkualitas lagi.

4. *External communication from the service provider*, yaitu komunikasi eksternal yang diberikan oleh pemberi layanan baik secara langsung maupun tidak langsung, secara langsung melalui promosi, iklan dan tampilan-tampilan lain yang memberikan harapan akan pemenuhan kebutuhan konsumen.

Keempat faktor tersebut menumbuhkan harapan yang didambakan atau diinginkan oleh konsumen ketika mendapatkan pelayanan yang diberikan oleh pemberi layanan. Apabila harapannya terlampaui, berarti jasa tersebut telah memberikan suatu kualitas yang luar biasa dan juga akan menimbulkan kepuasan yang sangat tinggi (*very satisfy*). Sebaliknya, apabila harapannya itu tidak tercapai, maka diartikan kualitas jasa tersebut tidak memenuhi apa yang diinginkannya atau penyedia jasa pelayanan tersebut gagal melayani konsumennya. Apabila harapannya sama dengan apa yang dia peroleh, berarti konsumen itu puas (*satisfy*).

Antara harapan (kepuasan) pelanggan dengan penyedia layanan *(front liner)* bisa terjadi kesenjangan (*gap*). Menurut Zeithaml, et al. (1990:37) terdapat 5 (lima) *gap* yang merupakan penyebab kegagalan dalam penyampaian jasa, yaitu :

*Gap 1 : Customers Expectations – Management Perceptions Gap*

*Gap 2 : Management’s Perceptions-Service Quality Specification Gap.*

*Gap 3 : Service Quality Specifications – Service Delivery Gap*

*Gap 4 : Service Delivery – External Communications Gap*

*Gap 5 : Expected Service – Perceived Service Gap.*

***Gap 1: Customers Expectations – Management Perceptions Gap***

Ini merupakan *gap* antara harapan konsumen dan persepsi manajemen**.** Pada kenyataannya, pihak manajemen suatu perusahaan tidak selalu dapat merasakan atau memahami apa yang diinginkan para konsumen secara tepat. Akibatnya, manajemen tidak mengetahui bagaimana suatu jasa seharusnya didesain dan jasa-jasa pendukung atau sekunder apa saja yang diinginkan konsumen. Kesenjangan antara harapan pelanggan dan persepsi manajemen, sebagaimana terlihat pada gambar 2.2. berikut :

**Gambar 2.2.**

**Kesenjangan antara Harapan Pelanggan dan Persepsi Manajemen**

*Management Perceptions of Customer Expectations*

*Customer Expectations*

*(Expected Service)*

***Gap 1***

**Sumber : Zeithaml, et al. (1990:39)**

Kesenjangan itu dapat terjadi karena manajemen salah menafsirkan harapan pelanggan, seperti kebanyakan pengelola katering mengira para konsumen lebih mengutamakan ketepatan waktu pengantaran makanannya, padahal para konsumen tersebut mungkin lebih memperhatikan variasi menu yang disajikan.

***Gap 2 : Management’s Perceptions-Service Quality Specification Gap.***

*Gap* antara persepsi manajemen terhadap harapan konsumen (pelanggan) dan spesifikasi kualitas jasa. Kesenjangan ini terjadi akibat dari kesalahan menerjemahkan persepsi manajemen yang tepat atas harapan publik ke dalam bentuk tolok ukur spesifikasi kualitas. Kesenjangan antara persepsi manajemen terhadap harapan konsumen, dan spesifikasi kualitas jasa sebagaimana terlihat pada gambar 2.3. berikut :

**Gambar 2.3.**

**Kesenjangan antara Persepsi Manajemen terhadap Harapan**

**Konsumen, dan Spesifikasi Kualitas Jasa**

*Management Perceptions of Customer Expectations*

*Service Quality*

*Specification*

***Gap 2***

**Sumber : Zeithaml, et al. (1990:41)**

Kadang kala manajemen mampu memahami secara tepat apa yang diinginkan oleh pelanggan, tetapi mereka tidak menyusun suatu standar kinerja tertentu secara jelas. Hal ini bisa karena tidak adanya komitmen total manajemen terhadap kualitas jasa, kekurangan sumber daya atau karena adanya kelebihan permintaan. Sebagai contoh, manajemen suatu bank meminta para stafnya agar memberikan pelayanan secara “cepat” tanpa menentukan standar atau ukuran waktu pelayanan yang dapat dikategorikan cepat.

***Gap 3 : Service Quality Specifications – Service Delivery Gap***

*Gap* antara spesifakasi kualitas jasa dan penyampaian jasa. Kesenjangan antara spesifikasi kualitas jasa dan pemberi pelayanan kepada pelanggan. Kesenjangan ini lebih diakibatkan oleh ketidak mampuan sumber daya manusia untuk memenuhi standar mutu pelayanan yang telah ditetapkan. Penyebab utamanya adalah pegawai bekerja melebihi kapasitasnya. Kesenjangan antara spesifakasi kualitas jasa dan penyampaian jasa sebagaimana terlihat pada gambar 2.4. berikut :

**Gambar 2.4.**

**Kesenjangan antara Spesifikasi Kualitas Jasa dan Penyampaian Jasa**

*Service Quality Specification*

*Service Delivery*

***Gap 3***

**Sumber : Zeithaml, et al. (1990:42)**

Ada beberapa penyebab terjadinya *gap* ini, misalnya pegawai kurang terlatih (belum menguasai tugasnya), beban kerja melampaui batas, tidak dapat memenuhi standar kinerja, atau bahkan tidak mampu memenuhi standar kinerja yang ditetapkan. Selain itu, mungkin pula pegawai dihadapkan pada standar-standar yang kadang kala saling bertentangan satu sama lain, misalnya para juru rawat diharuskan meluangkan waktunya untuk mendengarkan keluhan atau masalah pasien, tetapi di sisi lain mereka juga harus melayani para pasien dengan cepat.

***Gap 4 : Service Delivery – External Communications Gap***

*Gap* antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal. Kesenjangan antara pemberian pelayanan kepada pelanggan dan komunikasi ekternal. Kesenjangan ini tercipta karena organisasi ternyata tidak mampu memenuhi janji-janji yang telah dikomunikasikan kepada pihak ekternal. Kesenjangan antara penyampaian jasa dan komunikasi eksternal sebagaimana terlihat pada gambar 2.5. berikut :

**Gambar 2.5.**

**Kesenjangan antara Penyampaian Jasa dan Komunikasi Eksternal**

***Gap 4***

*Service Delivery*

*External Communication to Costumer*

**Sumber : Zeithaml, et al. (1990:44)**

Sering kali harapan para konsumen dipengaruhi oleh pegawai dan pernyataan atau janji yang dibuat oleh perusahaan. Risiko yang dihadapi perusahaan adalah apabila janji yang diberikan ternyata tidak dapat dipenuhi. Brosur suatu lembaga pendidikan menyatakan bahwa lembaganya merupakan yang terbaik, memiliki sarana kuliah, sarana praktikum serta koleksi perpustakaan yang lengkap, dan staf pengajarnya profesional. Pada saat konsumen datang dan merasakan bahwa fasilitas praktikum dan perpustakaannya biasa-biasa saja (hanya memiliki beberapa ruang kuliah, jumlah komputer relatif sedikit, judul dan eksemplar buku terbatas), maka sebenarnya komunikasi eksternal yang dilakukan lembaga pendidikan tersebut telah mendistorsi harapan konsumen dan menyebabkan terjadinya persepsi negatif terhadap kualitas jasa lembaga tersebut.

***Gap 5 : Expected Service – Perceived Service Gap.***

*Gap* antara jasa yang dirasakan dan jasa yang diharapkan. Kesenjangan antara harapan publik dan kenyataan pelayanan yang diterima oleh publik. Kesenjangan ini sebagai akibat tidak terpenuhinya harapan pelanggan. Kesenjangan antara jasa yang dirasakan dan jasa yang diharapkan sebagaimana terlihat pada gambar 2.6. berikut :

**Gambar 2.6.**

**Kesenjangan antara Jasa yang Dirasakan dengan Jasa yang Diharapkan**

*Perceived Service*

*Expected Service*

***Gap 5***

**Sumber : Zeithaml, et al. (1990:46)**

*Gap* ini terjadi apabila konsumen mengukur kinerja atau prestasi perusahaan dengan cara yang berlainan atau bisa juga keliru mempersepsikan kualitas jasa tersebut. Misalnya, seorang dokter bisa saja terus mengunjungi pasiennya untuk menunjukkan perhatiannya, tetapi, pasien dapat menginterpretasikannya sebagai suatu indikasi bahwa ada yang tidak beres berkenaan dengan penyakit yang dideritanya.

Jika mencermati kelima kesenjangan tersebut merupakan faktor terpenting untuk meningkatkan kinerja pelayanan dengan mengetahui kesenjangan secara menyeluruh. Penilaian konsumen terhadap kualitas jasa adalah hasil dari perbandingan antara harapan (sebelum menerima jasa) dan pengalaman mereka (setelah menerima jasa). Jika harapannya terpenuhi, maka mereka akan puas dan persepsinya positif, jika tidak terpenuhi maka tidak puas dan persepsinya negatif. Sedangkan bila kinerja jasa melebihi harapan, mereka bahagia (lebih dari sekedar puas). Penilaian konsumen pada kualitas jasa dipengaruhi oleh proses penyampaian jasa dan keluaran dari jasa.

Kesenjangan ini dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kepuasan dan harapan-harapan pelanggan. Melalui kesenjangan pertama, kualitas komunikasi penyedia layanan dapat ditingkatkan. Melalui kesenjangan kedua, kualitas kepemimpinan dapat ditingkatkan dan komitmen terhadap mutu pelayanan dapat dipertinggi. Melalui kesenjangan ketiga, pembagian pekerjaan dalam lingkungan internal yang erat dalam memperlakukan publik sebagai bagian dari organisasi dapat ditingkatkan. Sedangkan kesenjangan keempat, dapat memperlancar arus komunikasi antar unit, tidak menciptakan ego sektoral terutama dalam pelayanan publik. Kesenjangan kelima, mendekatkan diri dengan pelanggan sehingga terwujud tingkat kedalam pemahaman antara jasa yang dirasakan dengan jasa yang diharapkan. Dengan demikian, tujuan utama dalam peningkatan kualitas pelayanan sebagaimana menurut Lovelock dan Wright (2005: 97) adalah untuk memperkecil kesenjangan (*gap*) sedapat mungkin, dimana kesenjangan jasa adalah hal yang penting, karena itulah yang merupakan penilaian pelanggan secara keseluruhan terhadap apa yang diharapkan dibandingkan dengan apa yang diterima.

Untuk memperkecil kesenjangan (*gap*), dalam pelayanan publik menurut De Vrye (dalam Saefullah, 1999 : 9-10), ada strategi yang dapat dilakukan disingkat dengan *service***.** Kata *service* diungkapkannya, bukan sekedar pelayanan, melainkan mempunyai arti yang mendalam. Sebab setiap huruf dari istilah itu mengandung arti:

1. *Self-esteem*, artinya bahwa setiap anggota organisasi diharapkan mempunyai dan menggunakan pengetahuan, keterampilan, dan sikap sesuai dengan peran dan tanggungjawab pekerjaannya. Apabila semua anggota organisasi pelaksana pelayanan memiliki *service competence* seperti ini, dapat dikatakan bahwa pemberi layanan dalam melakukan pekerjaannya tidak berarti tunduk atau mengalah terhadap yang dilayani akan tetapi menempatkan diri sesuai dengan peran dan tanggungjawabnya. Kuncinya adalah bagaimana pemberi layanan itu menguasai bidang tugasnya. *Service competence* bermula dari pimpinan. Pemimpin pelayanan dapat diharapkan memberikan keteladanan pada bawahan sebagai *front liner*. Bila pimpinan menghendaki pelayanan yang dilakukan oleh *front liner* dalam kondisi yang baik, maka pimpinan tersebut juga harus bersikap baik terhadap *front liner.*
2. *Exceed expectation*, yaitu kegiatan yang dilakukan dengan efektif menunjukkan ekspektasi atas pelaksanaan kerja di tempat kerja. Nilai yang dikembangkan bagi setiap pemberi layanan adalah untuk melampaui sesuatu yang diharapkan. Nilai ini akan lebih baik apabila pemberi layanan dapat melebihi nilai harapan dari penerima layanan. Pemberi layanan sangat diharapkan dapat memberikan tampilan perilaku unggul yang unik dalam organisasi (karakteristik yang lain dari yang lain).
3. *Recover,* pengusaan pengetahuan dan *skill* bagi setiap anggota organisasi pemeberi layanan dapat memampukan anggota organisasi dalam menguasai kegiatan pelayanannya. Oleh sebab itu pimpinan diharapkan dapat membantu para anggota organisasi pelayanan untuk menghadapi keluhan pelanggan. Keluhan pelanggan disini menjadi penting dalam pelayanan publik untuk dapat memberikan masukan bagi pemberi layanan. Keluhan pelanggan merupakan suatu pembelajaran bagi setiap organisasi pelayanan.
4. *Vision,* yaitu menjadikan setiap anggota organisasi memiliki pandangan jauh kedepan. Kesadaran akan visi organisasi sangat diperlukan di dalam pelayanan, agar dapat melihat perubahan dan nilai-nilai lingkungan. Mau menjadi apa organisasi itu kedepan sangat perlu dipahami oleh setiap anggota organisasi.
5. *Improve*, adanya kompetensi untuk melakukan peningkatan layanan yang harus dimiliki oleh setiap anggota organisasi. Pemimpin organisasi pelayanan diharapkan dapat memberikan arah terhadap setiap anggota organisasi untuk memiliki jiwa yang selalu ingin meningkatkan kualitas capaian layanan. Untuk itu pemimpin organisasi pelayanan diharapkan mampu untuk melibatkan seluruh anggota organisasinya terlibat dalam perencanaan. Pemimpin harus rela melakukan investasi dalam melatih staff dan anggota organisasi lainnya untuk memberikan pelayanan yang unggul.
6. *Care,*  kemampuan untuk memperhatikan pelanggan menjadi kunci dalam pelayanan. Pemimpin organisasi pelayanan diharapkan memiliki kemampuan untuk mengajak para anggota organisasinya memberikan perhatian kepada pelanggan. Dalam kegiatan ini sebenarnya dapat tercermin pada cara-cara pemimpin tersebut memimpin anggota organisasinya. Perhatian orang diberikan oleh pimpinan organisasi terhadap anggota organisasi itu terhadap pelanggannya.
7. *Empower,* yaitu pemberdayaan terhadap setiap anggota organisasi sangat menentukan baik buruknya pelayanan. Pimpinan harus menyadari bahwa setiap orang dalam organisasi mempunyai kemampuan yang berbeda-beda. Perbedaan kemampuan menjadi pengkayaan kompetensi bagi suatu organisasi. Pimpinan harus dapat mempercayai anggota organisasinya. *Empower* juga mengajak untuk membuat semua orang menjadi anggota yang berharga di dunia.

Selanjutnya, untuk dapat memberikan pelayanan secara cepat dan tepat, Macaulana dan Cook (dalam Kartiwa, 2001: 89) menyarankan sebaiknya menggunakan pendekatan *smart.*Secara ringkas konsep *smart* dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. *Specific*, yaitu sasaran itu perlu menyatakan dengan tepat apa yang harus dilakukan dan dicapai, sehingga tiap-tiap orang dapat menilai sendiri apakah mereka telah mencapainya atau belum. Rumusan umum seperti meningkatkan kepuasan pelanggan atau meningkatkan kualitas pelayanan, bukanlah sasaran, melainkan tujuan. Tujuan merupakan sarana yang berguna untuk menetapkan suatu arah umum, tapi bukanlah dasar yang produktif untuk menilai kemajuan. Sasaran yang spesifik misalnya mengurangi jumlah keluhan para klien yang diterima setiap tahun.

2. *Measurable* (dapat diukur), yaitu sasaran tidak dapat dijawab dengan sekedar "ya" atau "tidak" harus dapat diukur dengan suatu cara. Misalnya sasaran yang menyangkut target finasial seperti menjual barang senilai satu milyar rupiah, mengurangi jumlah keluhan pelanggan yang diterima tahun ini menjadi kurang 10% dari pada tahun lalu.

3. *Achievable* (dapat dicapai), yaitu sasaran itu memang dapat dicapai. Tak ada hal yang lebih memerosotkan semangat individu atau kelompok dari pada sasaran-sasaran yang tak mungkin dicapai. Tidak ada, kecuali sasaran-sasaran yang terlalu mudah dicapai, sehingga tak berharga untuk diperjuangkan. Ini merupakan salah satu alasan untuk melibatkan staf dalam menetapkan sasaran­-sasaran. Staf mungkin mempunyai gagasan yang lebih realistis tentang apa yang dapat dicapai.

4. *Relevant* (relevan), yaitu sasaran yang tidak relevan dengan kebutuhan-kebutuhan organisasi atau individu adalah percuma serta memboroskan waktu dan sumberdaya. Oleh karena itu, para manajer berkewajiban memastikan bahwa sasaran-sasaran yang ditetapkan tidak hanya sejalan dengan keseluruhan tujuan dan sasaran organisasi, tetapi juga sedekat mungkin terkait dengan tujuan dan sasaran itu. Dengan kata lain, manajer perlu memastikan agar tercapai keseimbangan yang tepat antara aspirasi individu atau kelompok dengan kebutuhan-kebutuhan organisasi secara keseluruhan. Dengan sasaran yang relevan merupakan seperangkat sasaran yang dapat menciptakan keseimbangan yang dapat memberikan motivasi dan konstruktif, yang mempertemukan kebutuhan-kebutuhan dan aspirasi staf dengan kebutuhan dan tujuan-tujuan organisasi. Lagi-lagi perundingan atau negosiasi antara manajer dan staf merupakan kuncinya.

5. *Timed* (jelas batas waktunya), yaitu sasaran-sasaran yang paling konstruktif adalah sasaran-sasaran mempunyai batas waktu yang jelas. Penentuan batas waktu yang jelas tidak hanya memberikan tujuan-tujuan yang lebih jelas untuk dicapai, tetapi juga mengandung mekanisme pengawasan yang melekat. Pada waktu yang tepat dapat diadakan penilaian dan pemeriksaan untuk melihat apakah sasaran­-sasaran itu pada kenyataannya sudah dicapai. Adanya batas waktu juga memungkinkan untuk mengukur kemajuan ditengah jalan dan melihat apakah sasaran-sasaran mungkin dicapai dalam waktu tertentu.

Disamping *smart* tersebut menurut McCarthy, (1985: 358) dapat juga dilakukan model *Aida* atau *Attention* (perhatian) kepada orang yang menerima layanan, *Interest* (minat) membangun/memberikan minat kepada penerima layanan, *Desire* (hasrat) atau membangkitkan hasrat untuk melakukan penilaian terhadap pelayanan yang diberikan, *Action* (tindakan) menghasilkan tindakan kepada suatu keputusan menerima pelayanan. Salah satu upaya untuk peningkatan kualitas pelayanan dapat dilakukan dengan cara mengevaluasi dimensi-dimensi pelayanan publik itu sendiri, yaitu dengan cara melihat kesenjangan antara pelayanan yang diberikan atau diharapkan pelanggan *(expected service)* dengan pelayanan yang dirasakan oleh penerima layanan *(percieved service)*.

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

• Dimensi harus bersifat satuan yang komprehensif, artinya dapat menjelaskan karakteristik secara menyeluruh mengenai persepsi terhadap kualitas karena adanya perbedaan dari masing-masing dimensi yang diusulkan.

• Model juga harus bersifat universal, artinya masing-masing dimensi harus bersifat umum dan valid untuk berbagai spektrum bidang jasa.

• Masing-masing dimensi dalam model yang diajukan haruslah bersifat bebas.

• Sebaiknya jumlah dimensi dibatasi (*limited*).

Berdasarkan pengalaman dari para praktisi yang terjadi di lapangan, strategi pemberian pelayanan yang baik sebenarnya ditentukan oleh sejauh mana ketepatan pelayanan yang diberikan dengan keadaan nyata pada lingkungan masyarakat yang diberi pelayanan. Lingkungan yang dimaksud, menyangkut lingkungan fisik maupun lingkngan sosial yang mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat. Hal tersebut dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan yang sifatnya kontekstual, karena pelayanan yang baik pada suatu masyarakat belum tentu diterima bilamana diberikan pada lingkungan masyarakat lainnya.

Beranjak dari pendekatan kontekstual tersebut, metode yang kiranya dapat menghasilkan pelayanan yang baik, menurut Saefullah (1999 : 10) dilakukan melalui langkah-langkah berikut :

1. Melakukan pengamatan secara mendalam tentang lingkungan masyarakat yang akan diberi pelayanan.
2. Menganalisa data dan informasi dari lapangan dengan seksama untuk memahami bagaimana keadaan masyarakat yang menjadi sasaran.
3. Merencanakan langkah-langkah secara sistematis, termasuk menentukan tenaga dan sarana yang dianggap tepat.
4. Melaksanakan pemberian pelayanan dengan memperhatikan :
5. Menghilangkan jarak antara aparat pemberi pelayanan dengan individu yang diberi pelayanan.
6. Menghindarkan perilaku yang membuat segan apalagi takut bagi pihak yang diberi pelayanan.
7. Mengintegrasikan diri dengan suasana kehidupan masyarakat yang dilayani.
8. Menghormati perbedaan-perbedaan yang ada di lapangan, baik secara kelompok maupun individual.
9. Menghargai individu yang diberi pelayanan dengan prinsip *human relations*.
10. Memberi kesempatan untuk bertanya atau menyampaikan keluhan dari pihak yang diberi pelayanan, bahkan diupayakan agar mereka berani memberikan penilaian terhadap pihak yang memberikan pelayanan.
11. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pelayanan untuk perencanaan dan pemberian pelayanan yang akan datang.

Dengan demikian, disadari bahwa organisasi pemerintah masa kini harus bertumpu pada misi yang didalamnya terdapat peluang untuk terus menerus memperbaiki kinerja birokrasi, supaya lebih efisien dan dapat memberi kepuasan kepada masyarakat sebagai pelanggan jasa publik. Selain itu yang tidak kalah pentingnya adalah memperbaiki perilaku aparat birokrasi secara umum dan terutama sekali aparat yang langsung terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, Zeithaml, et al. (1990 : 20) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal yaitu *expected service* dan *preceived ervice*. *Expected service* dan *perceived service* ditentukan oleh *dimension of service quality* yang terdiri dari 10 (sepuluh) dimensi, yaitu *tangibles* (berwujud), *reliability* (handal), *responsiveness* (tanggap), *competence* (kompeten), *courtesy* (ramah), *credibility* (dapat dipercaya), *security* (aman), *access* (akses), *communication* (komunikasi), *understanding the customer* (memahami pelanggan). *Expected service* (pelayanan yang diharapkan) dipengaruhi oleh *word of mouth* (kata yang diucapkan), *personal needs* (kebutuhan personal), past experience (pengalaman di masa lalu), dan *external communication* (komunikasi eksternal). Untuk lebih jelasnya kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat dilihat pada gambar 2.7. berikut :

**Gambar 2.7.**

**Penilaian Pelanggan (Masyarakat) Terhadap Kualitas Pelayanan**

*Dimensions of Service Quality :*

*Tangibles*

*Reliability*

*Responsiveness*

*Competence*

*Courtesy*

*Credibility*

*Security*

*Access*

*Communication Understanding the Customer*

*Past Experience*

*Personal Needs*

*Word Of Mouth*

*External Communications*

*Expected Service Mouth*

*Perceived Service Quality*

*Perceived Service*

**Sumber : Zeithaml, Parasuraman & Berry, (1990 : 20)**

Dari kesepuluh dimensi kualitas pelayanan, untuk memudahkan evaluasi secara teknis kemudian Zeithaml, et al. (1990 : 26) menyederhanakannya menjadi 5 (lima) dimensi yang dinyatakan dengan *SERVQUAL dimensions*, yaitu :

1. *Tangibles : appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials.*
2. *Reliability : ability to perform the promised service dependably and accurately.*
3. *Responsiveness : willingness to help customers and provide prompt service.*
4. *Assurance : knowledge and courtesy of employees and their ability to convey trust and confidence.*
5. *Empathy : caring, individualized attention the firm provides its customer*

Penyederhanaan kesepuluh dimensi menjadi lima dimensi dijelaskan dalam tabel 2.1. sebagai berikut :

**Tabel 2.1.**

***Correspondence Between SERVQUAL Dimensions and Original Ten Dimensions for Evaluating Service Quality***

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Original Ten Dimensions for Evaluating Service Quality* | *Tangibles* | *Reliability* | *Responsiveness* | *Assurance* | *Empathy* |
| *Tangibles* |  |  |  |  |  |
| *Reliability* |  |  |  |  |  |
| *Responsiveness* |  |  |  |  |  |
| *Competence, Courtesy, Credibility, Security* |  |  |  |  |  |
| *Access, Communication, Understanding the Customer* |  |  |  |  |  |

**Sumber : Zeithaml, Parasuraman & Berry, (1990 : 25)**

Adapun faktor-faktor yang menentukan kualitas pelayanan menurut pendapat Denhardt and Denhardt (2003: 61) mengatakan terdapat 8 delapan faktor yang menentukan kualitas pelayanan yaitu *convenience* (kemudahan), *security* (keamanan*), reliability* (kehandalan),  *personal attention* (perhatian pada orang), *problem-solving* (pemecahan masalah), *fairness* (keadilan*), fiscal resposibility* (tanggungjawab keuangan), *citizen influence* (pengaruh masyarakat)*.* Rosenbloom (1992:141) membagi kedalam tiga dimensi yaitu *efficiency (timeliness), competence* dan *fairness.* Mc Kevit David (1998:53) menetapkan empat dimensi yaitu *tangibles, reliability, responsiveness, assurance, empathy.* Valarie A. Zeithaml et al.(1990 : 26) membagi kedalam lima dimensi yaitu *reliability* (kehandalan*), responsiveness* (ketanggapan), *assurance* (jaminan), *empathy* (empati)dan *tangibles* (bukti fisik). Griffin (2004:208) membuat 8 dimensi yaitu kinerja, fitur, keandalan, konforma, durabilitas, kemudahan servis, estetika, kualitas yang dirasakan.

Berdasarkan dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang disajikan para ahli di atas, maka teori yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori dari Zeithaml, Parasuraman & Berry dengan pertimbangan dimensi-dimensi pada teori tersebut sesuai dengan fenomena yang ditemukan di Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung, antara lain seperti fenomena penyelesaian keluhan masyarakat yang kurang cepat ditanggapi pegawai, sikap pegawai yang kurang ramah kurang sopan, dan kurang komunikatif dalam memberikan pelayanan.

Lebih jelasnya kelima dimensi-dimensi kualitas pelayanan /*service quality (servqual*) yang dikemukakan Zeithaml, et al. (1990 : 26) dapat diuraikan lebih lanjut, yaitu:

1. *Tangible* , yaitu kualitas pelayanan terlihat dari faktor yang tampak dengan mata. Tampak secara fisik atau sesuatu yang kelihatan dan terbukti langsung tampak seperti tampilan kantor (fasilitas fisik) yang terlihat mulai dari lokasi gedung, tempat parkir, kenyamanan ruang pelayanan, bahan komunikasi penyedia jasa, dan penampilan petugas serta alat-alat untuk menunjang pelaksanaan pelayanan.

2. *Reliability*  yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan secara cepat dan terpercaya pada saat diminta masyarakat. Cepat memberikan pelayanan berarti sesuai dengan yang telah dijanjikan kepada konsumen atau pelanggan. Kemampuan untuk memenuhi janji sesuai dengan yang telah ditawarkan serta dapat dipertanggungjawabkan, terhandal atau tidak melenceng dari apa yang dijanjikan, akurat dan konsisten, serta dijamin hasil produknya. Kehandalan juga disebut pelayanan yang diberikan seperti apa yang dijanjikan dengan segera, akurat, memuaskan serta tepat waktu. Dimensi ini relevan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, karena tidak menyimpang dari prosedur standar operasi *(standar operating procedure).* Menurut Lovelock dan Wright (2005 : 99) menyatakan bahwa :

*Reliability* (kehandalan) menjadi inti kualitas jasa, kehandalan telah terbukti terus-menerus menjadi faktor yang terpenting dalam penilaian kualitas jasa oleh pelanggan, karena jasa yang tidak dapat diandalkan adalah jasa yang buruk walaupun ada atribut lainnya. Jika jasa tidak dikerjakan dengan handal, pelanggan akan menganggap penyedia jasa tidak kompeten dan akan berpindah ke penyedia jasa lain.

1. *Responsiveness* adalah kesanggupan untuk membantu dengan keihkhlasan memberikan layanan atau memiliki kepekaan yang tinggi terhadap konsumen yang diikuti dengan bertindak yang tepat sesuai dengan kebutuhan. *Responsiveness* juga adanya keinginan para petugas pemberi layanan bahwa mereka senang untuk membantu dan mampu memberikan jasa yang cepat kepada para konsumennya.

Petugas *front* terdepan yang cepat memberikan pelayanan akan membuat masyarakat merasa senang. Pelayanan yang kurang efektif atau pelayanan yang salah urus (berbelit-belit) harus dikurangi dan segera dihilangkan. Dengan keikhlasan memberikan layanan yang mudah dan diikuti dengan petugas pelayanan yang bertindak tepat dan cepat akan dapat meningkatkan nilai kualitas pelayanan. Dimensi responsiveness merupakan hal yang sangat penting karena akan mempengaruhi hasil pelayanan, terutama sumber daya petugas pelayanan yang paling terdepan/dekat kepada masyarakat. Pelayanan yang berbelit-belit dan sulit dihadapi masyarakat membuat mereka tidak puas. Pelayanan yang kurang baik, disamping menyebabkan risiko yang tidak perlu terjadi dan kurang nyamannya masyarakat, serta melelahkan tentu saja akan membuat masyarakat kecewa.

1. *Assurance* , yaitu kemampuan dalam memberikan jaminan keamanan dalam mendapatkan pelayanan sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Bahwa petugas pemberi layanan adalah orang yang kompeten, dapat dipercaya, dan memiliki identitas sebagai petugas pelayanan, dan sebagai petugas memiliki kemampuan untuk menjaga kepercayaan dan kerahasiaan. Adanya rasa keamanan ketika masyarakat menerima layanan dari pemerintah, pelayanan yang disediakan pemerintah membuat masyarakat merasa aman dan tidak was-was atau ragu-ragu ketika mereka menerima layanan tersebut. Dengan adanya layanan yang diterima masyarakat akan merasa dirinya terlindungi dalam melaksanakan aktivitasnya. Karena itu, petugas yang memberikan pelayanan harus berpengetahuan luas, terlatih, terpercaya sehingga tidak ada keragu-raguan timbulnya kesalahan dalam pemberian layanan. Petugas pelayanan tentu harus memiliki pengetahuan atau wawasan dalam memberi layanan agar dapat menimbulkan keyakinan pengguna jasa pelayanan. Adanya kepastian keamanan seperti kepastian petugas, kepastian/ kejelasan informasi pelayanan dan kepastian/ketepatan waktu pelayanan, akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan. Petugas pemberi layanan yang kompeten sehingga pelanggan akan terhindar dari calo, dan petugas layanan yang memiliki indentitas sebagai petugas pelayanan, akan membuat pelanggan lebih percaya diri.
2. *Empathy* adalah merasakan apa yang orang lain rasakan , pegawai benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Pegawai yang menyediakan layanan informasi kepada masyarakat harus memberikan perhatian dengan suasana yang bersahabat, serta berusaha mengetahui keinginan pelanggan, akan membuat mereka dihargai dan dihormati. Petugas *front* terdepan harus dapat merasakan apa yang orang lain rasakan, mereka benar-benar memberikan perhatian yang besar dan khusus, dan berusaha untuk mengerti dan memahami apa keinginan, kemauan dan kebutuhan pelanggan. Siagian (2001.b. :165) mengatakan bahwa orang yang memiliki ”*attention*” bukanlah mudah tersinggung dan bukan pula ”alergi” terhadap kritikan yang mungkin datang dari berbagai pihak dan memiliki kemampuan melakukan deteksi secara dini terhadap berbagai hal yang terjadi dan memberikan renspon yang sesuai”. Atau memiliki sikap yang tegas, tetapi penuh perhatian (atensi) terhadap pelanggan atau dapat merasakan seperti yang dirasakan pelanggan. Ada kepedulian dengan penuh perhatian secara individual terhadap pelanggan. Hubungan antar manusia *(personal relation)* berkaitan dengan interaksi antara petugas pelayanan merupakan dimensi penting. Hubungan antar manusia yang baik adalah menanamkan kepercayaan dan kredibilitas dengan cara menghargai, menjaga rahasia, menghormati hak para klien dan memberikan cukup perhatian serta mendengarkan keluhan dan berkomunikasi secara efektif juga penting.

Berdasarkan dimensi-dimensi kualitas pelayanan yang telah diuraikan di atas akan digunakan untuk menilai apakah kualitas jasa pelayanan air bersih yang disediakan *provider* (penyedia) dalam hal ini Perusahaan Daerah Air Minum Kota Bandung telah memenuhi sifat-sifat pelayanan yang berkualitas atau sesuai dengan harapan pelanggan. Hal ini berarti bahwa pelangganlah yang memberikan penilaian menyeluruh atas keunggulan jasa yang disediakan pemerintah. Sebagaimana dikemukakan Jasfar (2005:48) mengatakan bahwa ”citra kualitas yang baik bukanlah berdasarkan sudut pandang atau persepsi pihak penyedia jasa, melainkan berdasarkan sudut pandang atau persepsi konsumen. Konsumenlah yang berhak menilai, karena mereka yang menikmati layanan”. Hal senada juga diungkapkan Lovelock.at.al. (2005:96-97) mengatakan bahwa :

Setelah pelanggan membeli atau menggunakan jasa layanan, maka pelangganlah yang membandingkan kualitas yang diharapkan dengan apa yang benar-benar mereka terima. Pelanggan akan senang apabila pelayanan yang diterima di atas tingkat yang mereka inginkan. Jika pelayanan yang diterima dalam batas toleransi, pelanggan menilai jasa yang diterima memadai. Apabila pelayanan yang diterima berada dibawah batas toleransi pelanggan tidak puas atau tidak sesuai dengan harapannya.

Dengan demikian agar harapan pelanggan senang terhadap layanan yang diterima, maka dimensi-dimensi di atas selalu diperbaiki oleh penyedia layanan jasa agar sesuai dengan harapan klien. Lovelock. at.al. (2005:93) mengatakan bahwa ”harapan adalah standar internal yang digunakan pelanggan untuk menilai kualitas suatu pengalaman jasa”. Harapan pelanggan terhadap jasa yang diterima umumnya dipengaruhi oleh pengalaman, pendidikan, kelas sosial, usia, dan tempat tinggal (asal desa/perkotaan).

* 1. **Kerangka Pemikiran**

Pegawai merupakan salah satu sumber daya paling utama dalam organisasi, bagaimana baiknya organisasi, lengkapnya sarana dan fasilitas kerja. semuanya tidak akan mempunyai arti tanpa adanya pegawai yang bekerja dengan baik. Mengelola pegawai bukanlah pekerjaan mudah. Menurut Douglas McGregor (dalam Stewart, 1994: 70) ada dua pandangan dasar yang dipegang oleh para pimpinan dalam organisasi yang disebut dengan Teori X dan Teori Y. Semua pimpinan cenderung memegang salah satu dari dua pandanagan yang saling berlawanan tentang kodrat manusia dalam organisasi itu, dan pandangan yang mereka pegang itu mempengaruhi cara mereka mengelola pegawai mereka.

Para pimpinan yang berpegang pada teori X memandang bahwa manusia pada dasarnya pemalas dan tidak akan melakukan pekerjan apapun jika tidak didorong dan disuap. Pimpinan Teori X mempunyai anggapan bahwa pegawai tidak mempunyai ambisi, cenderung menghindari tanggung jawab, lebih suka dipimpin oleh orang lain, serta berpusat pada kepentingan diri sendiri dan tidak mempunyai minat yang sungguh-sungguh terhadap organisasi dan tujuan-tujuannya. Para pimpinan Teori X cenderung pada gaya manajemen dimana tugas utama pimpinan adalah mengorganisir sumber-sumber daya. Sumber-sumber daya pegawai diarahkan dan dikendalikan dengan menggunakan persuasi, paksaan, hukuman, dan ganjaran untuk mengubah perilaku mereka sampai cocok dengan tuntutan-tuntutan organisasi.

Para pimpinan Teori Y, di pihak lain, percaya bahwa jika orang tampak pasif dan kurang tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan organisasi, penyebabnya adalah karena organisasi tak melihat kapasitas mereka untuk mengambil tanggung jawab. Para pimpinan Teori Y melihat bahwa pegawai mempunyai motivasi dan potensi untuk menyesuaikan perilaku mereka demi tercapainya tujuan-tujuan organisasi jika para pimpinan memungkinkan mereka berbuat demikian. Tugas utama pimpinan adalah menciptakan kondisi sehingga orang dapat mencapai tujuan-tujuan mereka dengan mencapai tujuan-tujuan organisasi.

Dari uraian singkat itu, maka Teori X itu tidak lagi cocok bagi organisasi yang hendak menerapkan pemberdayaan sedangkan Teori Y bisa diterapkan pada organisasi yang hendak menerapkan pemberdayaan. Namun, Teori Y juga tidak cukup, yang diperlukan oleh para pimpinan yang memberdayakan adalah suatu teori yang memusatkan pada apa yang harus dilakukan untuk mengenali dan mendayagunakan seluruh kemampuan dan pengetahuan yang sebenarnya dapat dibawa oleh pegawai ke tempat kerja, jika pimpinan memberi mereka kemungkinan. Teori yang memunculkan kesadaran akan perlunya pimpinan menjadi fasilitator dan bukan menjadi tukang perintah, mendukung dan bukan memimpin. Teori itu adalah Teori E.

Menurut Stewart (1994 : 72) , pimpinan Teori E (*Empowerment*, pemberdayaan) percaya bahwa pegawai sebenarnya mampu menyumbang lebih banyak daripada yang dimungkinkan oleh kebanyakan organisasi selama ini, bahwa pegawai mau dan akan bekerja baik jika pimpinan memberi kemungkinan. Pimpinan Teori E juga percaya bahwa pimpinan lebih efektif berperan sebagai fasilitator daripada sebagai pemimpin, dan bahwa mereka harus melimpahkan kekuasaan -bukan hanya tanggung jawab- kepada individu-individu ataupun kelompok-kelompok. Pendelegasian hanyalah meminjamkan tanggung jawab -yang dapat diambil kembali setiap saat- namun sang pemberi delegasi tetap memegang kekuasaan yang sebenarnya. Orang yang diberi delegasi hanya bertindak sebagai pengganti orang yang memberi delegasi. Sebaliknya, pelimpahan merupakan hal yang tetap dan mencakup kekuasaan dan tanggung jawab. Pegawai yang mendapat limpahan peran atau tugas sungguh-sungguh bertanggung jawab atasnya. Dengan perkataan lain, pimpinan Teori E percaya bahwa pegawai perlu bertanggung jawab **atas** dan bukan hanya bertanggung jawab **kepada**. Lebih lagi, pimpinan Teori E percaya bahwa percaya saja tidak cukup. Tindakan diperlukan untuk menjamin terwujudnya pemberdayaan yang sejati.

Dengan demikian, pemberdayaan sebagai variabel bebas layak digunakan untuk memahami pegawai. Untuk memahami pemberdayaan pegawai , peneliti menggunakan teori dari Aileen Mitchell Stewart (1994:73). Teori dari Stewart dikenal dengan sebutan “*The eight E’s of empowerment*” yang terdiri dari delapan dimensi pemberdayaan yaitu *envision, educate*, *eliminate, express, enthuse, equip, evaluate*, dan *expect*. Sedangkan variabel tidak bebas yaitu kualitas pelayanan menggunakan teori dari Zeithaml, et. Al. (1990 : 26) dengan dimensi-dimensinya yaitu *tangible, reliability, responsiveness, assurance,* dan *empathy.*

Pemberdayaan pegawai dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, seperti tampak dari pernyataan Zeithaml, et al (1990 : 105) sebagai berikut :

*Empowerment means pushing decision-making power to the lowest levels of the company. It means granting contact personnel the authority to make important decisions about serving customers. Empowerment also means replacing heavily standardized and mechanistic approaches for dealing with customers with looser structures that allow employees to individualize their skills and methods. Empowerment can create quick problem solutions for customers need to be obtained from multiple employee.*

Pemberdayaan dilakukan terhadap pegawai pada tingkat atas sampai pada tingkat yang paling rendah “*front line*”. Hal ini didasarkan asumsi bahwa mereka sebagai pelaksana dan secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Gatchalian (1997 : 429) menyatakan ”*Empowerded workers know how to apply their skills and experiences in their jobs and their exercise good judgement coupied with a strong sense of responsibility*”. Dengan demikian, aparatur pegawai yang berdaya akan mengaplikasikan keahlian dan kemampuannya dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Pemberdayaan pegawai akan memberikan keuntungan yang maksimal baik bagi diri pegawai sendiri maupun terhadap pemerintah. Pentingnya dilakukan pemberdayaan pegawai didukung oleh pernyataan Stewart (1994 : 24) sebagai berikut :

*So empowerment is not about loss of control, or any other kind of loss either. In fact it’s about gain : gain of time, quality, commitment, ideas, etc. Most of all it’s about gaining access to the fullest possible range of staff skills and knowledge”*

Pernyataan Stewart diatas menunjukkan dengan pemberdayaan akan diperoleh keuntungan-keuntungan, baik keuntungan waktu, kualitas, komitmen, idea, dan sebagainya sehingga dengan pemberdayaan pegawai memungkinkan pegawai lebih berkualitas dan lebih otonom dalam melakukan pekerjaannya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Stewart (1994 : 29) juga menghubungkan pemberdayaan pegawai dengan kualitas pelayanan pada masyarakat bahwa : “*Empowerment can increase service* *quality to customer*”. Selain itu Stewart (1994 : 33) juga mengatakan bahwa : “*Empowerment allows organizations to respond rapidly, flexibly and efficiently to customer and market demands. The result is reduced waste, delays and errors and a workforce in which staff are a fullyutilised resource”.*

Pemberdayaan juga berarti bagaimana pegawai yang diberdayakan menjadi mampu memahami, mengakomodasi tuntutan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat yang sangat beraneka ragam. Menempatkan kebutuhan masyarakat menjadi arah kebijakan dari operasionalisasi pelayanan kepada masyarakat yang akan dilakukan, sehingga mempercepat pelayanan dapat dengan memanfaatkan pegawai dengan membentuk tim-tim kecil pelaksana *frontline.*

Selanjutnya, pengaruh pemberdayaan pegawai terhadap kualitas pelayanan dinyatakan oleh Hakserver, et al ( 2000 : 228) sebagai berikut :

* 1. *Quicker responses to customer needs during service delivery.*
  2. *Quicker responses to dissatisfied customers during service recovery.*
  3. *Employee feel better about their jobs and themselves.*
  4. *Employees will interact with customers with more warm and enthusiasm.*
  5. *Empowered employees can be a great source of service ideas.*
  6. *Great word-of-mouth advertising and customer retention.*

Pengaruh pemberdayaan pegawai terhadap kualitas pelayanan yang diberikan bersifat positif, yang berarti bahwa semakin baik atau sering dilakukan pemberdayaan pegawai, maka akan semakin baik atau tinggi kualitas pelayanan yang diberikan yaitu lebih cepat dan lebih responsif terhadap kebutuhan pelanggan atau masyarakat. Selain itu, pegawai yang telah diberdayakan akan lebih percaya diri, lebih senang (*enjoy*) terhadap pekerjannya dan lebih efisien dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Stewart (1994 : 41) menyatakan bahwa : “…*any manager who seriously wishes to empower staff must foster a climate of mutual trust in which people feel safe to go beyond their immediate remit if they see good reason to do so*”. Untuk memberdayakan pegawai diperlukan kepercayaan dan keterbukaan antara pimpinan dengan pegawai, sehingga antara pimpinan damn pegawai tidak terjadi saling curiga dan pegawai juga merasa dihargai sebagai manusia yang terlibat (*inherent*) dalam organisasi serta dapat mengembangkan kapasitas dirinya yang diwujudkan dengan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan uraian teoritik mengenai pemberdayaan pegawai dan kualitas pelayanan itu, maka gambaran skematik kerangka pemikiran penelitian ini adalah sebagai berikut :

**Gambar 2.8.**

**Kerangka Pemikiran Penelitian**

**PEMBERDAYAAN PEGAWAI**

**(Stewart, 1994)**

1. *Envision*
2. *Educate*
3. *Eliminate*
4. *Express*
5. *Enthuse*
6. *Equip*
7. *Evaluate*
8. *Expect*

**KUALITAS PELAYANAN**

**(Zeithaml, et al., 1990)**

1. *Tangibles*
2. *Reliability*
3. *Responsiveness*
4. *Assurance*
5. *Empathy* 
   1. **Hipotesis**

”Besarnya pengaruh pemberdayaan pegawai terhadap kualitas pelayanan air bersih ditentukan oleh pelaksanaan dimensi-dimensi pemberdayaan pegawai meliputi : *Envision, Educate, Eliminate, Express, Enthuse, Equip, Evaluate,* dan *Expect”*.