

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

1. Veronika Y. Wara (2023) Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan E-KTP Di Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Di Kabupaten Ngada. Masalah pokok dalam penelitian adalah bagaimana kinerja pegawai dalam pelayanan e-ktp di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ngada dan faktor faktor apa saja yang mempengaruhi pelayanan e-ktp di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Ngada. Kerangka teori yang digunakan untuk menjelaskan masalah pokok penelitian dibangun dari konsep pelayanan publik menurut Agus Dwiyanto ( 2006) yang menyebutkan beberapa ukuran pelayanan yang dapat dilihat dari 5 indikator yaitu produktivitas, kualitas layanan, responsifitas, responsabilitas, akuntabilitas di sini penulis menggunakan 3 indikator untuk mengukur kinerja pelayanan e-ktp yaitu responsifitas, responsabilitas, akuntabilitas. dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dan menggunakan pengumpulan data yaitu observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja Pegawai Dalam Pelayanan e-ktp di Kantor Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabputaen Ngada sudah cukup baik. Dilihat dari segi responsivitas, para pegawai sudah mampu

mengenali berbagai kebutuhan masyarakat, sudah mampu menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta pelayanan yang diberikan sudah sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dilihat dari segi responsibilitas, pelayanan yang diberikan oleh para pegawai sudah sesuai dengan prinsip dan kebijakan organisasi yang telah ditetapkan serta sesuai dengan Standar Operasional Prosedur yang ada. Sedangkan dari segi akuntabilitas, tanggungjawab para pegawai dalam memberikan pelayanan sudah cukup baik yang diukur dari output atau hasil yang diperoleh dalam hal perekaman eKTP yang terus meningkat setiap tahunnya walaupun dihadapkan dengan berbagai keterbatasan.

2. Lulus Siana Widibudiarti (Pengaruh Kualitas PENGARUH KUALITAS Pelayanan E-KTP Terhadap Kepuasan Masyarakat (Studi pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Mojokerto). Pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu pilar untuk menunjukkan berubahnya penyelenggaraan pemerintahan yang berpihak pada peningkatan kesejahteraan masyarakatnya. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Mojokerto merupakan instansi yang melayani administrasi kependudukan. Bentuk pelayanan yang paling sering kita temui adalah pelayanan administrasi kependudukan, seperti pelayanan kartu tanda penduduk atau KTP, Kartu Keluarga atau KK. Dalam melayani masyarakat, pemerintah Kota juga tidak terlepas dari permasalahan yang berkenaan dengan kondisi pelayanan yang relatif belum memuaskan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui

pengaruh kualitas pelayanan E-KTP terhadap kepuasan masyarakat di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Mojokerto. Metode penelitian survey (survey research method) dengan sifat penelitian termasuk analitik. Populasi penelitian semua masyarakat yang berkunjung di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Mojokerto dengan tujuan mendapatkan layanan KTP. Penentuan sampel dengan menggunakan accidental sampling dan memperoleh sampel sebanyak 32 responden. Instrumen penelitian menggunakan kuesioner dan teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi linier sederhana. Hasil analisis regresi linier sederhana diperoleh nilai  $t_{hitung}$  lebih besar dari  $t_{tabel}$  ( $2,071 > 2,042$ );  $F_{hitung}$  lebih besar dari  $F_{tabel}$  ( $10,059 > 3,14$ ) dan koefisien determinasi sebesar 0,251 yang berarti bahwa terdapat pengaruh yang positif dan signifikan Kualitas Pelayanan E-KTP terhadap Kepuasan Masyarakat. Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Mojokerto sebaiknya mempertahankan atau melakukan upaya peningkatan untuk penerapan strategi kualitas pelayanan secara maksimal agar seluruh masyarakat selaku pengguna pelayanan dapat merasakan kepuasan dari pelayanan secara menyeluruh.

3. Zikri Al Anshari, Bambang Irawan, Santi Rande (2018) STUDI Tentang Standar Pelayanan Dalam Proses Pembuatan KTP Elektronik (E-KTP) Di Kantor Kelurahan Sempaja Utara Kota Samarinda. Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa

sejauh mana Standar Pelayanan dalam proses pembuatan KTP Elektronik (E-KTP) di Kelurahan Sempaja Utara Samarinda serta mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi. Metode dalam penulisan ini meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data dan teknik analisis data. Jenis penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang mana bertujuan untuk mendeskripsikan apa yang saat ini berlaku, menentukan dan menginterpretasikan kondisi yang saat ini terjadi. Fokus penelitian terdiri dari Studi Tentang Standar Pelayanan dalam Proses Pembuatan KTP Elektronik (e-KTP) yang meliputi jangka waktu, biaya, mekanisme pelayanan dan persyaratan serta kendala-kendala yang dihadapi. Sumber data penelitian terdiri dari sumber data primer yang dipilih secara purposive aksidental dan sumber data sekunder yang meliputi tempat peristiwa dan dokumen. Teknik pengumpulan data yang digunakan, yaitu studi pustaka (Library Research) dan studi lapangan (Field Research) yang meliputi observasi, wawancara dan analisis dokumentasi. Adapun teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan model dari Milles dan Huberman. Berdasarkan analisis data dapat diketahui bahwa Standar Pelayanan dalam Proses Pembuatan KTP Elektronik (E-KTP) sudah berjalan sesuai dengan peraturan dan perundang undangan yang berlaku, dimana meliputi jangka waktu, tarif dan mekanisme pelayanan yang sudah sesuai dengan prosedur yang berlaku. Kendala-kendala yang

dihadapi adalah kurangnya kemampuan pegawai dalam menggunakan alat bantu komputer, keterlambatan hadir karena cuaca serta rusaknya sarana prasarana penunjang, seperti komputerm alat printer dan lainnya.

4. Anisa Tarliyah, Dedi Sukarno, Imanudin Kudus (2023). Kualitas Pelayanan Penerbitan KTP Elektronik (E-KTP) Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kuningan. Penelitian ini menggambarkan mengenai Kualitas Pelayanan Penerbitan KTP Elektronik (e-KTP) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kuningan. Penelitian ini dilatarbelakangi dengan kualitas pelayanan penerbitan e-KTP yang dinilai berkualitas namun adanya pandemi covid-19 membuat prosedur dalam pelayanan publik juga mengalami perubahan. Dengan adanya perubahan pada prosedur pelayanan publik tersebut tentunya akan mempengaruhi kualitas pelayanan. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui faktor-faktor yang mampu mendorong kualitas pelayanan penerbitan e-KTP. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dengan menyebar kuesioner yang diisi oleh 90 orang responden. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa keseluruhan faktor mampu dianggap mempengaruhi kualitas pelayanan, dimana faktor yang dianggap paling kuat adalah *Citizen Influence*, *Fairness* dan *Personal Attention*. Dimana Disdukcapil Kuningan akan semakin berkualitas apabila mampu merespon masyarakat secara baik dengan memperhatikan faktor-faktor tersebut.

5. Eeusbabius Leltakaeb, Yakobus Kolne (2022). Kinerja Pegawai Terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP) (Studi Penelitian Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Timor Tengah Utara). Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini ialah adanya keluhan masyarakat tentang alur pelayanan dan jaminan waktu dalam mengurus E-KTP pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Timor Tengah Utara. Tujuan dari penelitian ini ialah untuk dapat mengetahui kinerja pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Timor Tengah Utara dalam melayani pengurusan E-KTP bagi masyarakat. Jenis dan Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah metode deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pelayanan pembuatan E-KTP kepada masyarakat Kabupaten Timor Tengah Utara, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil melakukan kegiatan menghimpun berkas administrasi pemohon berupa verifikasi berkas dan perkaman dengan menerapkan lima dimensi pelayanan yakni berwujud, kehandalan, respon/ketanggapan, jaminan dan empati yang menunjukkan pelayanan pembuatan E-KTP berjalan dengan baik dan lancar hingga menimbulkan kepuasan masyarakat dan sejalan dengan itu meningkatkan kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Timor Tengah Utara.

## **2.2 Landasan Teori**

### **2.2.1 Konsepsi Kinerja Pegawai**

#### **2.2.1.1. Pengertian Kinerja**

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu hal yang penting untuk dapat mengetahui sejauh mana tujuan organisasi tersebut berhasil diwujudkan dalam jangka waktu atau periode tertentu. Secara umum kinerja adalah padanan kata dari “*performance*”. Konsep kinerja menurut Rue dan Byars (1981) (dalam Keban, 1995 :1) dapat didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment*. Dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian bahwa kinerja merupakan suatu tingkatan sejauhmana proses kegiatan organisasi itu memberikan hasil atau mencapai tujuan.

Kemudian kinerja atau *performance* menurut Suyadi Prawirosentono (1999 : 2 ) adalah :

“Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika”.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dijelaskan bahwa kinerja berhubungan dengan bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan menyempurnakan hasil pekerjaan berdasarkan tanggungjawab namun tetap mentaati segala peraturan-peraturan, moral maupun etika.

Sejalan dengan pengertian di atas, Bernardin dan Rusell (1993 : 379) menyebutkan bahwa :

*“Performance is defined as the record of out comes product on a specified job function or activity during a specified time period (Kinerja merupakan tingkat pencapaian/rekor produksi akhir pada suatu aktivitas organisasi atau fungsi kerja khusus selama periode tertentu)”*.

Dari beberapa pendapat pakar di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya atau sebagai gambaran mengenai tentang besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan visi, misi suatu organisasi yang bersangkutan.

#### **2.2.1.2. Pengukuran Kinerja**

Untuk dapat mempelajari kinerja suatu organisasi, harus diketahui ukuran keberhasilan untuk menilai kinerja tersebut. Sehingga indikator atau ukuran kinerja itu tentunya harus dapat merefleksikan tujuan dan misi dari organisasi yang bersangkutan, karena itu berbeda antara satu dengan yang lainnya.

Bagi suatu organisasi privat yang tujuan pembentukannya adalah memproduksi barang untuk mendapatkan keuntungan, maka ukuran kinerjanya adalah seberapa besar ia mampu memproduksi (productivity) dan seberapa besar keuntungan yang diraih (economy). Indikator berikutnya adalah efisiensi dan efektifitas proses yang dilakukan.

Sedangkan dalam organisasi publik, masih sulit untuk menentukan kriteria kinerja yang sesuai. Bila ditinjau dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik adalah untuk memenuhi dan melindungi



kepentingan publik, maka kinerja organisasi publik dapat dikatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan dan misinya dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan publik tersebut. Mengenai kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik ini dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (1995 : 1):

“Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki stakeholders yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. Stakeholders organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan antara satu dengan yang lain”.

Namun berdasarkan atas pemahaman terhadap tujuan dan misi organisasi, Dwiyanto lebih lanjut mengemukakan ada lima indikator untuk menilai kinerja organisasi publik, yaitu: produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Mirip dengan pendapat tersebut Lenvine mengusulkan tiga konsep untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu : *responsiveness*, *responsibility* dan *accountability* (dalam Dwiyanto, 1995 : 7). Sedangkan Keban (1995 : 6-7) berpendapat bahwa untuk mengukur kinerja organisasi publik dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu : pendekatan managerial dan pendekatan kebijakan. Dengan asumsi bahwa efektifitas dari tujuan organisasi publik tergantung dari dua kegiatan pokok tersebut, yaitu: *public management and policy* (manajemen publik dan kebijakan).

Soesilo Zauhar (1996 : 9) mengatakan peningkatan kinerja individu dapat dilihat dari keterampilannya, kecakapan praktisnya, kompetensinya, pengetahuan dan informasinya, keluasan pengalamannya,

sikap dan prilakunya, kebijakannya, kreatifitasnya, moralitasnya dan lain-lain. Kinerja kelompok dilihat dari aspek kerjasamanya, keutuhannya, disiplinnya, loyalitasnya dan lain-lain. Sedangkan kinerja institusi dapat dilihat dari hubungannya dengan institusi lain, fleksibelitasnya, pemecahan konflik dan lain-lain.

#### **2.2.1.3. Unsur-Unsur Kinerja**

Selanjutnya B Sastrohardiwiroyo (2002) menjelaskan bahwa umumnya unsur-unsur kinerja adalah sebagai berikut:

##### **1) Kesetiaan**

Kesetiaan Kesetiaan yang dimaksud adalah tekad dan kesanggupan didalam mentaati, melaksanakan dan mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Tekad dan kesanggupan tersebut harus dibuktikan dengan sikap dan tingkah laku tenaga kerja yang bersangkutan dengan kegiatan sehari-hari serta dalam perbuatan melaksanakan tugas dan pekerjaan yang dibebankan kepadanya. Kesetiaan tenaga kerja terhadap suatu perusahaan sangat berhubungan dengan pengabdian. Pengabdian yang dimaksud adalah sumbangan pikiran dan tenaga yang ikhlas dengan mengutamakan kepentingan publik diatas kepentingan pribadi

##### **2) Prestasi kerja**

Prestasi kerja merupakan hasil kerja yang dicapai oleh seorang tenaga kerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan yang dibebankan kepadanya. Pada umumnya prestasi kerja seorang tenaga kerja dipengaruhi

oleh kecakapan, keterampilan pengalaman, dan kesanggupan tenaga kerja yang bersangkutan.

3) Tanggung jawab

Tanggung jawab adalah kesanggupan seorang tenaga kerja dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat waktu. Serta dapat mengambil resiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya.

4) Ketaatan

Ketaatan adalah kesanggupan seorang tenaga kerja untuk mentaati segala aturan dan ketentuan serta pertauran perundang-undangan yang berlaku, mentaati peraturan kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berwenang, serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang telah ditentukan oleh perusahaan maupun pemerintah, baik secara tertulis maupun tidak tertulis.

5) Kejujuran

Merupakan ketulusan hati tenaga kerja dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan serta kemampuan untuk tidak menyalah gunakan wewenang yang telah dibebankan kepadanya.

6) Kerjasama

Merupakan kemamuan tenaga kerja untuk bekerja sama dengan orang lain dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan yang telah diamanatkan, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesarbesarnya.

7) Prakarsa

Adalah kemampuan seorang tenaga kerja untuk mengambil suatu keputusan ataupun tindakan yang diperlukan tanpa diperintah oleh manajemen lainnya.

#### 8) Kepemimpinan

Adalah kemampuan yang dimiliki seorang tenaga kerja untuk meyakinkan orang lain (tenaga kerja lain) sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok. Penilaian unsure kepemimpinan bagi tenaga kerja yang mempunyai keyakinan dalam perusahaan, bagi top manajemen. Middle manajemen maupun lower manajemen.

#### **2.2.1.4. Standar Pengukuran Kinerja**

Berbicara mengenai penilaian kerja, erat kaitannya dengan standar kinerja, karena standar kinerja perlu dirumuskan untuk dijadikan acuan dalam comparative standar (standar perbandingan). Standar perbandingan terhadap apa yang dicapai dengan apa yang diharapkan. Dengan kata lain standar tersebut dapat dijadikan patokan dalam menilai tanggung jawab terhadap apa yang dilakukan.

Agus Dharman (1991) mengungkapkan pengukuran kinerja dapat berfungsi sebagai target / sasaran, sebagai informasi yang dapat digunakan para pegawai dalam mengarahkan usaha-usaha mereka melalui serangkaian prioritas tertentu. Dengan demikian peningkatan kinerja yang efektif dapat mempengaruhi sekaligus dua hal yaitu: kualitas kerja dan produktifitas.

Dalam melakukan penilaian terhadap kinerja pegawai ada beberapa hal yang dijadikan sebagai tolak ukur atau standar yang sering digunakan dalam

melakukan penilaian kinerja. Standar kinerja itu sendiri dirumuskan sebagai tolak ukur untuk mengadakan perbandingan antara apa yang telah dilakukan dengan apa yang diharapkan dan kaitannya dengan pekerjaan atau jabatan yang telah dipercayakan kepada seseorang. Standar tersebut dapat dijadikan ukuran dalam mengadakan pertanggungjawaban terhadap apa yang dilakukan.

Eckel etal dalam tim penyusun pengembangan sistem akuntabilitas kinerja pemerintah (200;16) menyatakan bahwa kerangka pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

1. Membangun kebijakan korporasi termasuk sasaran umum
2. Menciptakan ukuran kinerja
3. Menciptakan sistem untuk pengumpulan dan melaporkan informasi
4. Menerapkan program, pemantauan, menciptakan dan menerapkan tanggapan-tanggapan korporasi terhadap hasil kerja.

Selain itu ada beberapa persyaratan yang mesti dipenuhi dalam standar pengukuran kinerja diantaranya adalah:

1. Standar kinerja haruslah relevan dengan individu dan organisasi
2. Standar kinerja haruslah membedakan antara pelaksana pekerjaan yang baik, sedang dan buruk.
3. Standar kinerja haruslah dinyatakan dengan angka-angka
4. Standar kinerja haruslah mudah diukur
5. Standar kinerja haruslah dipahami oleh karyawan atas pengawas Standar kinerja haruslah memberikan penafsiran tidak mendua

Adapun kriteria penilaian kinerja yang baik menurut Payaman C. Simanjuntak (2005:115) memiliki sejumlah cirri, yaitu:

1. Harus mampu diukur dengan cara yang dapat dipercaya
2. Harus mampu membedakan individu-individu sesuai dengan kinerja mereka
3. Harus sensitif terhadap masukan dan tindakan dari pemegang jabatan
4. Harus dapat diterima oleh individu yang mengetahui kinerjanya sendiri dinilai.

Dengan kriteria yang dapat dijadikan tolak ukur, maka penilaian terhadap kinerja pegawai akan dirasakan akurat, karena didasarkan pada standar-standar yang sudah jelas. Penetapan indikator kinerja menurut LAN-RI, yaitu merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui system pengumpulan dan pengolahan data atau informasi untuk menentukan kinerja kegiatan, program, dan kebijakan.

#### **2.2.1.5. Indikator-Indikator Kinerja**

Menurut Hadari Nawawi (2006:34) mengatakan bahwa kinerja adalah gabungan dari tiga faktor yang terdiri dari:

- (1) Pengetahuan, khususnya yang berhubungan dengan pekerjaan yang menjadi tanggung jawab dalam bekerja. Faktor ini mencakup jenis dan jenjang pendidikan serta pelatihan yang pernah diikuti dibidangnya.
- (2) Pengalaman, yang tidak sekedar berarti jumlah waktu atau lamanya bekerja, tetapi berkenaan juga dengan substansi yang dikerjakan dalam

waktu yang cukup lama akan meningkatkan kemampuan dan mengerjakan suatu bidang tertentu.

- (3) Kepribadian, berupa kondisi didalam diri seseorang dalam menghadapi bidang kerjanya, seperti minat, bakat, kemampuan bekerjasama, kejujuran, motivasi kerja, dan sikap terhadap pekerjaan.

Dari beberapa pengertian diatas dapat diketahui bahwa yang menjadi indikator dari kinerja adalah:

- a. Pengetahuan
- b. Pengalaman
- c. Kepribadian

**a) Pengetahuan**

Pengetahuan diperlukan sebagai dukungan dalam menumbuhkan rasa percaya diri maupun sikap dan perilaku setiap hari, sehingga dapat dikatakan bahwa pengetahuan merupakan fakta yang mendukung tindakan seseorang. Pengetahuan memiliki 6 tingkatan, yaitu:

**1. Tahu**

Kemampuan untuk mengingat sesuatu materi yang telah dipelajari, dari seluruh bahwa yang dipelajari atau rangsangan yang diterima. Cara kerja untuk mengukur bahwa orang tahu tentang apa yang dipelajari antara lain: menyebutkan, menguraikan, mengidentifikasikan dan mengatakan.

## 2. Memahami

Kemampuan untuk menjelaskan secara benar tentang objek yang diketahui dan dapat menginterpretasikan materi tersebut secara benar.

## 3. Aplikasi

Kemampuan untuk menggunakan materi yang telah dipelajari pada situasi atau kondisi yang sebenarnya. Aplikasi disini dapat diartikan sebagai pengguna hukum-hukum, rumus, metode, prinsip-prinsip dan sebagainya.

## 4. Analisa

Kemampuan untuk menjabarkan materi atau suatu objek dalam suatu komponen-komponen, tetapi masih dalam struktur organisasi dan masih ada kaitannya satu sama lain. Kemampuan analisis dapat dilihat dari penggunaan kata kerja seperti kata kerja mengelompokkan, menggambarkan, memisahkan.

## 5. Sintesis

Kemampuan untuk menghubungkan bagian-bagian dalam bentuk keseluruhan yang baru, dengan kata lain sintesis adalah suatu kemampuan untuk menyusun formulasi baru dari formulasi yang ada.

## 6. Evaluasi

Kemampuan untuk melakukan penelitian terhadap suatu materi atau objek tersebut berdasarkan suatu cerita yang sudah ditentukan sendiri atau menggunakan kriteria yang sudah ada.



## **b) Pengalaman**

Pengalaman kerja adalah suatu kemampuan, pengetahuan dan kerampilan seorang yang diperoleh rentang waktu atau masa kerja yang ditempuh untuk pekerjaan tertentu melalui tindakan, reaksi kecekatan dan berbagai percobaan yang telah dilakukan. Semakin luas pengalaman kerja seseorang maka semakin terampil seseorang dalam melakukan pekerjaan dan semakin sempurna pula pola berfikir dan sikap dalam bertindak untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. (Muchlis Riadi, 2020:20).

Dari uraian tersebut di atas dapat kita ketahui bahwa pengalaman kerja adalah tingkat penguasaan pengetahuan serta keterampilan seseorang dalam pekerjaannya yang dapat diukur dari masa kerja dan dari tingkat pengetahuan serta keterampilan yang dimilikinya. Orang yang lebih lama bekerja tentu akan makin banyak pengalamannya dibidang tertentu dalam bekerja apabila dibandingkan dengan orang yang baru bekerja. Seseorang yang mempunyai pengalaman dalam bekerja akan dengan mudah menyelesaikan setiap pekerjaannya dan pekerjaannya juga sangat baik. Karena sudah banyak lika liku pekerjaan yang dilewatinya.

## **c) Kepribadian**

Kepribadian adalah keseluruhan cara dimana seorang individu bereaksi dan berinteraksi dengan individu lain. Kepribadian paling sering dideskripsikan dalam istilah sifat yang bisa diukur yang ditunjukkan oleh seseorang.

Mengenai kepribadian ini Allport (dalam Alwisol, 2004:273) mengagaskan bahwa kepribadian adalah organisasi dinamik dalam bentuk psikofisik individu yang menentukan penyesuaian yang unik dengan lingkungannya sehingga kepribadian sangat berpengaruh dalam meningkatnya kinerja suatu individu.

Penetapan indikator harus berdasarkan pada masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*Out-comes*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dengan demikian indikator kinerja dapat digunakan untuk mengevaluasi: (1) Tahapan perencanaan, (2) Tahap Pelaksanaan, dan (3) Tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi.

Menurut Robbins (2016:260) indikator kinerja adalah alat untuk mengukur sejauh mana pencapaian kinerja karyawan. Berikut beberapa indikator untuk mengukur kinerja karyawan adalah:

(1) Kualitas Kerja

Kualitas kerja karyawan dapat diukur dari persepsi karyawan terhadap kualitas pekerjaan yang dihasilkan serta kesempurnaan tugas terhadap keterampilan dan kemampuan karyawan (Robbins, 2016: 260). Kualitas kerja dapat digambarkan dari tingkat baik buruknya hasil kerja karyawan dalam menyelesaikan pekerjaan juga kemampuan dan keterampilan karyawan dalam mengerjakan tugas yang diberikan padanya.

(2) Kuantitas

Kuantitas merupakan jumlah yang dihasilkan dinyatakan dalam istilah jumlah unit, jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan (Robbin, 2016: 260).

Kuantitas yaitu ukuran jumlah hasil kerja unit maupun jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan oleh karyawan sehingga kinerja karyawan dapat diukur melalui jumlah (unit/siklus) tersebut. misalnya karyawan dapat menyelesaikan pekerjaannya dengan cepat dari batas waktu yang ditentukan perusahaan.

### (3) Ketepatan Waktu

Ketepatan waktu merupakan tingkat aktivitas diselesaikan pada awal waktu yang dinyatakan, dilihat dari sudut koordinasi dengan hasil output serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas lain (Robbins, 2016: 261). Kinerja Karyawan juga dapat diukur dari ketepatan waktu karyawan dalam menyelesaikan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya. Sehingga tidak mengganggu pekerjaan yang lain yang merupakan bagian dari tugas karyawan tersebut.

### (4) Efektifitas

Efektifitas disini merupakan tingkat penggunaan sumber daya organisasi (tenaga, uang, teknologi dan bahan baku) dimaksimalkan dengan maksud menaikkan hasil dari setiap unit dalam menggunakan sumber daya (Robbins, 2016: 261). Bahwa dalam pemanfaatan sumber daya baik itu sumber daya manusia itu sendiri maupun sumber daya yang berupa teknologi, modal, informasi dan bahan baku yang ada di organisasi dapat digunakan semaksimal mungkin oleh karyawan.

(5) Kemandirian.

Kemandirian merupakan tingkat seseorang yang nantinya akan dapat menjalankan fungsi kerjanya tanpa menerima bantuan, bimbingan dari atau pengawas (Robbins, 2016: 261). Kinerja karyawan itu meningkat atau menurun dapat dilihat dari kualitas kerja karyawan, kuantitas kerja karyawan, ketepatan waktu karyawan dalam bekerja disegala aspek, efektifitas dan kemandirian karyawan dalam bekerja. Artinya karyawan yang mandiri, yaitu karyawan ketika melakukan pekerjaannya tidak perlu diawasi dan bisa menjalankan sendiri fungsi kerjanya tanpa meminta bantuan, bimbingan dari orang lain atau pengawas.

McDonald dan Lawton dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005:174) mengemukakan indikator kinerja antara lain: *output oriented measures throughput, efficiency, effectiveness*. Selanjutnya indikator tersebut dijelaskan sebagai berikut:

- 1) *Efficiency* atau efisiensi adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
- 2) *Effectiveness* atau efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi.

Zeithaml, Parasuraman dan Berry dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005:175) menjelaskan tentang indikator yang digunakan untuk menilai kinerja organisasi, yang terdiri atas beberapa faktor berikut:

1. *Tangibles* atau ketampakan fisik, artinya ketampakan fisik dari gedung, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas lain yang dimiliki oleh providers.
2. *Reliability* atau reabilitas adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan yang dijanjikan secara akurat.
3. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong customers dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.
4. *Assurance* atau kepastian adalah pengetahuan dan kesopanan para pekerja dan kemampuan mereka dalam memberikan kepercayaan kepada customers.
5. *Emphaty* adalah perlakuan atau perhatian pribadi yang diberikan oleh providers kepada customers.

Dwiyanto (2006:50-51), menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

#### 1) Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

#### 2) Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung semakin menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

### 3) Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda, dan prioritas pelayanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

### 4) Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar

atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit.

#### 5) Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat publik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep dasar akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

### **2.2.2 Pelayanan Publik**

#### **2.2.2.1 Pengertian Pelayanan Publik**

Menurut Rasyid (1998), pemerintah pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang

memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama (Widodo, 2001: 1).

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik tadi adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dan suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pusat, Daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Widodo, 2001:269).

Pelayanan publik dengan demikian dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut Effendi (1986) bahwa birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana transparan terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif dan sekaligus dapat membangun “kualitas manusia” dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Widodo, 2001:270).



Menurut Lovelock (1992), bahwa ada lima prinsip yang harus diperhatikan bagi pelayan publik, agar kualitas layanan dapat dicapai antara lain dapat meliputi; (1), *tangible* (terjamah), seperti kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunikasi material; (2), *reliable* (handal), kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki keajegan; (3), *responsiveness* (pertanggung jawaban), yakni rasa pertanggung jawaban terhadap mutu pelayanan; (4), *assurance* (jaminan), pengetahuan, perilaku dan kemampuan pegawai; (5), *empathy* (empati), perhatian perorangan pada pelanggan (Widodo, 2001:172).

Menurut Kumorotomo (1996) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain, adalah sebagai berikut ini : (i), efisiensi; efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dan rasionalitas ekonomi. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rehabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan; (ii), efektifitas; apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas, teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan; (iii), keadilan; keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan dan keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektifitas tertentu,

kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini; (iv), daya tanggap; berlainan dengan bisnis yang di laksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggung jawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini (Dwiyanto dkk, 2002: 50).

#### **2.2.2.2 Kualitas Pelayanan Publik**

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang berbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dan organisasi publik. Dengan demikian kepuasan terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara muda dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh melalui media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan

masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

**a. Etika Pelayanan Publik**

Menurut Dwiyanto (2002:141-216) berpendapat bahwa dalam konteks birokrasi etika birokrasi digambarkan sebagai suatu panduan norma bagi aparat birokrasi dalam menjalankan tugas pelayanan kepada publik dan atau masyarakat. Etika birokrasi harus menempatkan kepentingan publik diatas kepentingan pribadi, kelompok dan organisasinya. Etika birokrasi harus diharapkan kepada pilihan-pilihan kebijakan yang benar-benar mengutamakan kepentingan publik. Etika dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat dari sudut, apakah seorang aparat dalam memberikan pelayanannya kepada publik atau masyarakat mempunyai komitmen untuk menghargai hak-hak dari konsumen untuk mendapatkan pelayanan secara transparan, efisien dan adanya jaminan kepastian pelayanan. Disisi lain perilaku birokrasi harus menunjukkan etika yang dapat tercermin pada sikap sopan, dan ramah dalam menghadapi publik sebagai pengguna jasa. Jadi intinya etika mengandung unsur moral sedangkan moral memiliki ciri rasional, obyektif, tanpa pamrih dan netral.

**b. Orientasi Terhadap Perubahan**

Dengan menunjuk pada sejauhmana kesediaan aparat birokrasi dalam melakukan pelayanannya kepada publik mau menerima

dinamika perubahan yang terjadi baik di lingkungan internal maupun di lingkungan eksternal. Perubahan dimaksud juga bukan hanya menyangkut perubahan tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang, tetapi juga pengetahuan dalam berbagai hal yang terjadi dalam lingkungan birokrasi, seperti perkembangan teknologi, perubahan sistem organisasi dan lain-lain.

Untuk dapat menilai sejauh mana mutu pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik dapat dikatakan baik atau buruk.

Menurut Zethaml (1990) mengemukakan tolak ukur kualitas layanan publik dapat dilihat dari sepuluh dimensi antara lain meliputi; *tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi; *reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat; *responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggung jawab terhadap mutu layanan yang diberikan; *competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan; *courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan hubungan atau kontak atau hubungan pribadi; *credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat; *security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dan berbagai bahaya dan resiko; *access*,

terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan; *communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat; *understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan (Widodo, 2001:275).

Kemudian menurut Lembaga Administrasi Negara (1998) membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik antara lain meliputi; kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, dan keadilan yang merata, ketepatan waktu, serta kriteria kuantitatif.

Kriteria pertama kesederhanaan, kriteria ini mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

Kriteria kedua kejelasan dan kepastian, kriteria ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai ; (i), prosedur/tata cara pelayanan; (ii), persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif; (iii), unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan; (iv), rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya; (v), jadwal waktu penyelesaian pelayanan.

Kriteria ketiga keamanan, kriteria ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Kriteria keempat keterbukaan, kriteria ini mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja,/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

Kriteria kelima, efisiensi, kriteria ini mengandung arti bahwa (a), persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan; (b), dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dan satuan kerja/instansi pemerintah terkait.

Kriteria keenam, ekonomis, kriteria ini mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan; (a), nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran; (b), kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar; (c), ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kriteria ketujuh keadilan yang merata, kriteria ini mengandung arti cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

Kriteria kedelapan ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Kriteria kesembilan kriteria kuantitatif, kriteria kuantitatif ini antara lain meliputi ; (a), jumlah warga/masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan atau per tahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya menunjukkan adanya peningkatan atau tidak; (b), lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan (dihitung secara rata-rata); (c), penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat; (d), frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

Dengan demikian agar bisa melihat derajat kemajuan yang telah dicapai birokrasi publik dalam menjalankan tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya standar ukuran pelayanan harus ditetapkan.

### **c. Hubungan Birokrasi dan Pelayanan Publik**

Pada dasarnya pemerintah adalah sekelompok orang yang diberi suatu kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik antara individu, individu dengan lembaga pemerintah, lembaga pemerintah dengan lembaga pemerintah, lembaga pemerintah dengan pihak swasta, pihak swasta dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluannya sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis.

Setiap organisasi dengan sistem terbuka sangat peka terhadap perubahan lingkungannya. Kondisi yang serba terbuka tersebut menciptakan situasi kompetisi lintas sektoral yang saling berhubungan dan saling terkait.

Lingkungan menuntut organisasi birokrasi untuk luwes dan mampu beradaptasi dengan lingkungan. Masyarakat (pelanggan) menuntut pemerintah untuk memberikan barang dan jasa yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Masyarakat menuntut pemerintah untuk berperan aktif dan tidak hanya menerima saja hal yang diberikan pemerintah.

Oleh sebab itu dengan memisahkan manajemen puncak birokrasi dan tindakan operasi langsung pelayanan publik maka manajemen puncak lebih dapat berkonsentrasi pada pengambilan keputusan yang berkualitas. Pekerjaan operasional dapat dikerjakan



oleh manajemen tingkat bawah dan masyarakat luas yang berkompeten yang juga dapat memungkinkannya partisipasi aktif anggota masyarakat pada kebijakan publik. Wujud yang memungkinkan adalah terciptanya peluang kerja yang kompetitif dan pelayanan yang memuaskan.

Menurut Rasyid (1998) bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama. Karenanya birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan publik yang baik dan profesional.

Birokrasi oleh pelayanan publik (*publik servant*) dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan. Pelayanan umum oleh LAN (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat, daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Widodo, 2002:269).

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

mempunyai kepentingan pada birokrasi publik itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Dalam setiap kondisi masyarakat, birokrasi harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional, efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif dan sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti dapat meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Widodo, 2002:270).

#### **2.2.2.3 Konsep Kualitaslitas dan Pelayanan Masyarakat**

Kualitaslitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Dalam melaksanakan misinya seringkali organisasi publik hanya berfokus pada pencapaian produktivitas dan profitabilitas dengan mengabdikan aspek kualitaslitas. Menurut Goetsh dan Davis (dalam Tjiptono, 1996: 51), kualitaslitas merupakan “suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau menjadi harapan”. Lebih lanjut Triguno (1997: 76), mengartikan kualitas sebagai:

Standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses, dan hasil kerja atau pcoduk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/persyaratan pelanggan/masyarakat.

Kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Menurut Triguno (1997: 78) pelayanan yang terbaik, yaitu “melayani setiap saat, secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong serta profesional dan mampu”.

Menurut Tjiptono (1996: 58), ada empat unsur pokok yang terkandung didalam pelayanan yang unggul (service excellence), yaitu :

Kecepatan, ketepatan, keramahan, dan kenyamanan. Keempat komponen tersebut merupakan satu kesatuan yang terintegrasi, artinya pelayanan menjadi tidak excellence bila ada komponen yang kurang. Kualitas jasa atau layanan yang baik akan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat, yang pada akhirnya menciptakan kepercayaan masyarakat terhadap unit organisasi pemerintah yang memberikan layanan secara khusus serta pemerintah pada umumnya.

Sejalan dengan pendapat Tjiptono, Ndaha (1997: 63) mengemukakan bahwa:

Deviden yang wajib didistribusikan kepada rakyat oleh pemerintah sebagai direksi negara adalah jasa-layanan atau layanan sipil yang semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh, dan distribusinya semakin kecil.

Selanjutnya Wyc (dalam Tjiptono, 1996: 59) mengartikan Kualitas jasa atau layanan sebagai “tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keuntungan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”, hal ini berarti apabila jasa layanan yang diterima oleh masyarakat sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya jika jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk.

Dalam Ensiklopedi Administrasi (1997: 273), dijelaskan bahwa *public service* atau pelayanan masyarakat adalah kegiatan dari orang yang dilakukan untuk

mengamalkan dan mengabdikan diri kepada masyarakat”. Selanjutnya Pamudji (1994: 21 -22) mengartikan pelayananan publik yaitu:

Berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Dalam bahasa asing kita mengenal public service dan public utilities yang secara populer istilah pertama diterjemahkan sebagai pelayanan publik, yang didalamnya mencakup kegiatan publik utilities, seperti misalnya transportasi, telegram, telpon, postel, air bersih (PAM), penerangan lampu (PLN) dan lain lainnya. Sehubungan dengan pelayanan ini, Ndraha (1998: 2) menjelaskan bahwa:

Komoditi pelayanan publik adalah jasa publik, yaitu “jasa yang menyangkut hajat hidup orang banyak, yang pengelola produksi, dan jual belinya diletakkan dibawah kontrol pemerintah”, lebih lanjut ia menyatakan bahwa service meliputi jasa dan pelayanan.

Jasa menurutnya adalah komoditi. Layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dan persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dari hubungan dikenakan dengan hak bawaan (sebagai manusia) dan hak berian. Hak bawaan selatu bersifat individual, asas dan pribadi, sedangkan hak berikan meliputi hak sosial politik dan hak individual. Lembaga yang berkewajiban memberikan hak ini adalah pemerintah. Kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawaan dan hak berikan disebut sebagai pelayanan pemerintah kepada masyarakat termasuk pribadi-pribadi pemilik hak bawaan.

Mengacu pada pengertian itu dapat disimpulkan bahwa (dalam proses pelayanan masyarakat, pemerintah bertugas sebagai pelayanan atau melayani, sedangkan yang dilayani adalah masyarakat, sehingga kedudukan pemerintah yang melayani) seharusnya lebih rendah dibandingkan dengan masyarakat (yang dilayani). Misi pemerintah dalam memberikan layanan bukanlah *profit oriented*, melainkan sebagai kewajiban yang harus diberikan pemerintah kepada rakyatnya.

Pemerintah harus tetap memperlakukan setiap orang dengan adil tanpa memandang status sosial mereka. Berkaitan dengan produk atau barang publik, Sti (dalam Sjahrir, 1986: 4) mengemukakan:

Terdapat dua elemen yang menjadi dasar dari setiap barang publik, yaitu : (1) adalah tidak mungkin untuk menjatah (*ratio*) barang-barang itu bagi setiap individual (2) bila itu bisa, amat sulit dan tak diinginkan untuk menjatah atau membagi-bagi barang-barang tersebut.

Dari berbagai pendapat itu, terkandung makna bahwa produk pelayanan publik pada dasarnya adalah tanggungjawab unit kerja publik (pemerintah, eksekutif, policy implementator) untuk menyediakan dan memenuhinya. Dasar pelayanan adalah kebijakan publik. Hal ini ditegaskan oleh Sjahrir (1986: 4) bahwa,

“Bila barang privat sektor persediaan (*supply*) ditentukan oleh produsen yang bertujuan mencari untung (*profit motive*), maka persediaan barang-barang publik ditetapkan melalui proses-proses politik”.

#### **2.2.2.4 Dimensi Efektivitas Pelayanan Masyarakat**

Mempedomani pendapat Osborne dan Gabler (1996: 389) bahwa efektivitas pelayanan dapat diukur melalui kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Dalam mengukur dan menilai efektivitas pelayanan masyarakat, ternyata tidak semudah menilai kualitas suatu barang. Masyarakat tidak menilai kualitas pelayanan semata-mata dan hasil pelayanan tersebut, tetapi juga menganggap penting proses pemberian pelayanan tersebut.

Menurut Klasifikasi Lapangan Usaha Indonesia (KLUI) (dalam Hidayat dan Sucherly, 1986: 86), “Sektor pemerintahan, termasuk dalam sektor jasa”. Pengalaman melakukan pengukuran terhadap kualitas jasa atau pelayanan ini adanya kesulitan terutama dalam mengukur produk jasa yang dihasilkan. Hal ini

disebabkan keluaran sektor pemerintah yang berupa jasa pelayanan terhadap masyarakat banyak jenis atau ragamnya, sehingga sulit dikualifikasi serta dinilai dengan harga.

Penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan publik bersifat kompleks dan sulit dilakukan, dibandingkan dengan menilai kualitas produk barang, walaupun sulit diukur bukan berarti kualitas jasa atau pelayanan publik tersebut tidak dapat diukur. Saat ini kriteria pokok penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan masyarakat secara umum telah banyak diteliti dan diungkapkan oleh lembaga penelitian maupun oleh para pakar. Berkaitan dengan itu dalam info PAN no. 8 (1992: 3) dikemukakan bahwa pelayanan yang baik kepada masyarakat ditentukan oleh 2 (dua) faktor utama yaitu :

1. Adanya *sense of public service's* yaitu kesadaran (untuk memberikan layanan) umum atau publik, yang dilandasi oleh rasa pengabdian yang mendalam.
2. Kemampuan dan keterampilan manajerial.

Selanjutnya Pasuraman dkk (dalam Tjiptono, 1996: 70) mengemukakan lima dimensi pokok untuk menilai kualitas jasa atau pelayanan masyarakat yang berasal dari masyarakat dalam menilai kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat, yaitu:

- *Reliability* (keterandalan), yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang dijanjikan secara baik dan tepat.
- *Responsiveness*, yaitu kesediaan untuk membantu masyarakat dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang diinginkan masyarakat.
- *Assurance*, yaitu pengetahuan dan rasa hormat karyawan dan kemampuan untuk menumbuhkan rasa saling percaya antara penyedia jasa dan pelanggan.
- *Empathy*, yaitu sikap caring (peduli) berupa perhatian khusus terhadap pelanggan oleh penyedia jasa.
- *Tangible* (Bukti langsung), yaitu penampilan dan fasilitas fisik, dan materi komunikasi.

Vincent Gaspersz (1997: 4), menambahkan bahwa “salah satu konsep dasar dalam memuaskan pelanggan, adalah minimal mengacu pada : (1). Keistimewaan yang terdiri dan sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung, maupun keistimewaan atraktif (mempunyai daya tarik, bersifat menyenangkan) yang dapat memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian dapat memberikan kepuasan dalam penggunaan produk itu. (2). Kualitasitas terdiri dan segala sesuatu yang bebas dan kekurangan atau kerusakan. Acuan kualitasitas seperti ini menunjukkan bahwa kualitasitas pelayanan selalu berfokus pada kepentingan/kepuasan pelanggan.

Dengan demikian menurutnya produk-produk didesain, diproduksi, serta memberikan pelayanan yang terbaik untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitasitas pelayan mengacu pada segala sesuatu yang menentukan kepuasan pelanggan, suatu produk keinginan pelanggan, dapat dimanfaatkan dengan baik, serta diproduksi dengan cara yang baik dan benar. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan Suprana (1996: 1), bahwa:

Bahwa kepuasan konsumen merupakan landasan dan perekat kesinambungan transaksi bisnis antara penjual dan pembeli; kepuasan konsumen merupakan klimaks jalinan hubungan penjual-pembeli yang paling hakiki.

Dikatakan dalam bidang pemerintahan, Osborne dan Gabler (1995:193) mengemukakan bahwa, “Pemerintah merupakan badan usaha yang bertindak sebagai produsen, sedangkan rakyat disebutnya sebagai pelanggan yang menggunakan produk yang dihasilkan oleh pemerintah tersebut”.

Hal ini sesuai dengan pendapat Ndura (1997: 86) yang menyatakan bahwa:

Rakyat adalah konsumen, pelanggan atau penerima produk-produk pemerintahan dan pembangunan ... hubungan antara pemerintah dengan

yang diperintah pada situasi tertentu dapat diibaratkan hubungan antara produsen dengan konsumen.

Pemerintah sebagai penjual produk pelayanan, haruslah mampu memperhatikan kepuasan pelanggan yang dalam hati ini adalah masyarakat, karena ini berhubungan dengan kepercayaan dan dukungan masyarakat pada pemerintah. Salah satu esensi dan pemerintahan demokratis adalah untuk rakyat, dimana didalamnya terkandung makna pelayanan kepada masyarakat.

Dalam hubungan dengan hal itu, agar pemerintah dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, pemerintah dituntut untuk mengetahui apa yang menjadi keinginan rakyat. Jika pemerintah tidak tanggap terhadap keinginan rakyatnya, terutama dalam memberikan pelayanan, maka dapat menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadapnya. Untuk itu Kennedy dan Young (dalam Supranto 1997: 107) menyatakan ada 6 (enam) dimensi untuk menilai mutu pelayanan, yaitu : (1) Keberadaan pelayanan; (2) Ketanggapan pelayanan; (3) Ketepatan pelayanan; (4) Profesionalisme pelayanan; (5) Kepuasan keseluruhan dengan pelayanan; (6) Kepuasan keseluruhan dengan barang.

Dalam rangka pemuasan pelanggan inilah, maka Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, mengeluarkan keputusan Pedoman Pelayanan Umum, yang dapat dijadikan pedoman untuk mengetahui kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, yaitu:



1. Kriteria Kualitaslitatif, dengan cakupan:

a. Kesederhanaan, yaitu bahwa prosedur tatacara pelayanan disesuaikan dengan cara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.

b. Kejelasan dan kepastian, yaitu menyangkut:

- 1) Prosedur/tata cara pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.
- 2) Persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis, maupun administratif.
- 3) Unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan.
- 4) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran.
- 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

c. Keamanan bahwa proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

d. Keterbukaan, yaitu prosedur persyaratan, suatu kerja atau Dejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya serta hal-hal yang berkaitan proses pelayanan, wajib diinformasikan secara terbukti agar mudah diketahui oleh masyarakat, baik diminta atau tidak.

e. Efisiensi, yaitu bahwa:

- 1) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.

- 2) Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dan suatu kerja instansi pemerintah lain yang terkait.

f. Ekonomis, yaitu bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

- 1) Nilai barang/jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran.
- 2) Kondisi atau kemampuan suatu masyarakat untuk membayar.
- 3) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Keadilan yang merata, yaitu bahwa cakupan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberikan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

h. Ketetapan waktu, yaitu bahwa pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

## 2. Kriteria Kuantitatif.

Disamping kriteria kualitatif, dalam melakukan penilaian kualitas pelayanan, digunakan pula kriteria-kriteria kuantitatif antara lain:

- a. Jumlah masyarakat yang meminta pelayanan (hari, bulan, waktu) serta perkembangan perjalanan dari waktu ke waktu.
- b. Dalam waktu pemberian pelayanan.
- c. Rasio/perbandingan antara jumlah tenaga yang melayani dengan masyarakat.

- d. Penggunaan perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pekerjaan.
- e. Frekuensi keluhan dan atau pujian dan masyarakat mengenai kinerja pelayanan yang diberikan, baik melalui mass media maupun melalui kotak-kotak saran yang tersedia.
- f. Penilaian fisik lainnya, misalnya kebersihan lingkungan, motivasi kerja pegawai dan lain-lain aspek yang mempunyai pengaruh langsung terhadap kinerja pelayanan masyarakat.

Persepsi masyarakat tentang kualitas pelayanan sering tidak sama antara masyarakat dengan pemberi pelayanan (aparatur), karena itu perlu selalu diusahakan agar antara pelayanan yang dijanjikan dengan kenyataannya tidak jauh berbeda, sehingga tidak berakibat merosotnya respek masyarakat terhadap satuan pemerintahan yang memberikan layanan, umumnya pemerintah.

Pelayanan yang berkualitas merupakan bentuk dari sebuah janji pelayanan yang tercermin dari upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menghasilkan produk yang bermutu/berkualitas yang dibutuhkan oleh masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat Ndraha (1997: 83) yang menyatakan bahwa, "Hubungan antara pemerintah dan rakyat adalah hubungan antara janji dan percaya".

Dengan demikian apabila janji dan kepercayaan tersebut terpenuhi dengan baik, maka partisipasi masyarakat terhadap pembangunan akan semakin berkurang juga, karena itu untuk menjamin pelayanan yang baik dibutuhkan seorang pemimpin yang mempunyai komitmen terhadap pelayanan masyarakat.

Untuk itu efektivitas pelayanan masyarakat tidaklah dilaksanakan dalam rangka memenuhi kebutuhan internal, melainkan untuk kepentingan masyarakat yang memperoleh produk layanan dan pemerintah.

Kemudian barulah tercipta apabila aspek pelayanan yang telah diuji pemerintah dapat direalisasikan dengan baik. Sedangkan bagaimana dampak pelayanan yang diberikan oleh pemerintah terhadap kepuasan masyarakat, hal ini kemudian dinilai oleh masyarakat. Jika hasil evaluasi masyarakat menunjukkan adanya peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat maka hasil evaluasi tersebut akan menjadi positif, demikian pula sebaliknya. Terhadap hasil pelaksanaan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah tersebut, rakyat kemudian dapat memberikan masukan kepada unit pemerintahan yang melaksanakan fungsi pelayanan tersebut.

Dengan demikian, masukan itu dapat dijadikan proyeksi bagi pelaksanaan kegiatan selanjutnya. Masukan dari masyarakat tersebut dapat berupa dukungan dan juga berupa protes, unjuk rasa, demonstrasi yang menentang program pemerintah (Ndraha, 1995: 84).

Agar tercipta kualitas layanan yang optimal, dibutuhkan seorang pimpinan yang memiliki orientasi dan komitmen terhadap pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Orientasi dan komitmen terhadap pelayanan sangat diperlukan sekali dalam mendukung upaya pemerintah untuk mencapai misinya yakni memberikan suatu pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat yang menerima pelayanan. Menurut Moenir (1995: 197), bahwa:

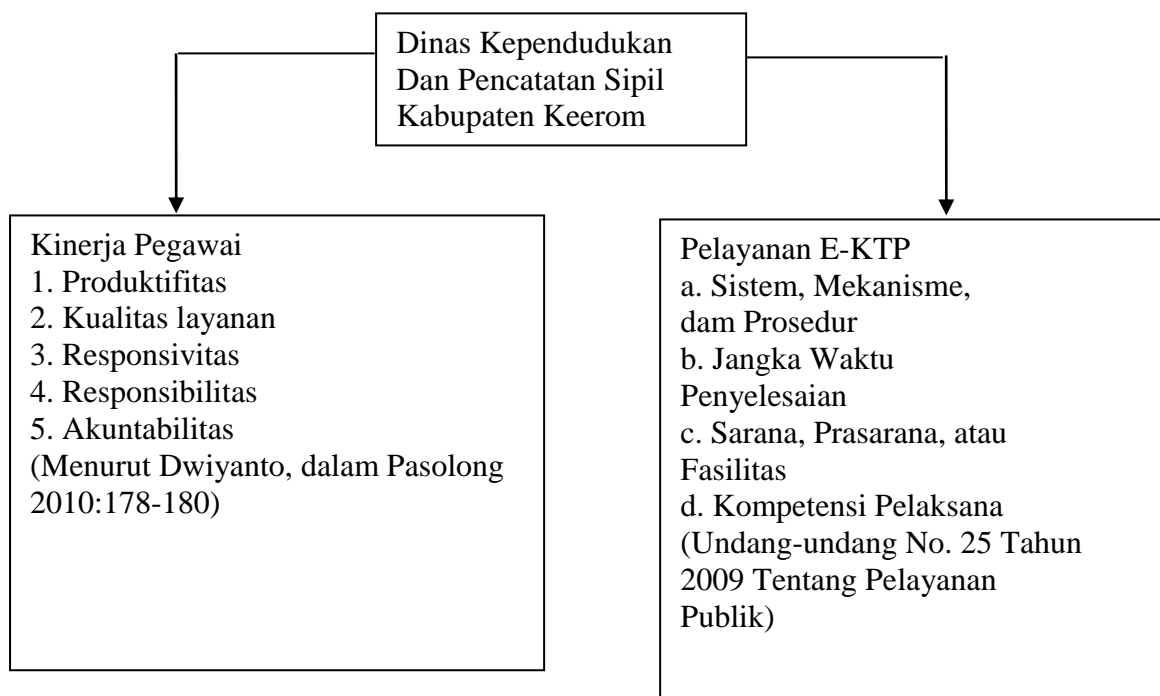
Agar layanan dapat memuaskan kepada orang atau sekelompok orang yang dilayani, maka perilaku dalam hal ini si petugas, harus memenuhi empat

persyaratan pokok, ialah: (a) tingkah laku yang sopan, (b) cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, (c) waktu menyampaikan yang tepat, dan (d) keramah tamahan.

Bertitik tolak dari uraian itu, maka dapat disimpulkan secara garis besar terdapat 4 (empat) cara yang digunakan untuk mengukur efektivitas pelayanan masyarakat, yaitu cepat, adil, baik dan murah. Seperti yang dikemukakan oleh Ndraha (1997: 64) antara lain : cepat (*faster*), adil (*fairer*), baik (*better*), dan murah (*cheaper*).

### 2.3 Kerangka Berpikir Penelitian

**Gambar 2.1. Kerangka Berpikir Penelitian**



Sumber: Penulis, 2024

## **2.4 Definisi Variabel**

### **a. Definisi Konsep**

pelayanan merupakan tercapainya tujuan pelayanan yang telah ditetapkan oleh organisasi dan masyarakat merasa puas atas pelayanan yang didapatkan.

### **b. Definisi Operasional**

pelayanan merupakan tercapainya tujuan pelayanan yang telah ditetapkan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten sebagai standar dalam memberikan pelayanan sehingga masyarakat merasa puas ketika melakukan pengurusan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP). Dalam penelitian ini indikator penelitian yang digunakan sebagai dasar dalam pengumpulan data untuk menyamakan pemahaman dan cara pandang terhadap masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Kualitas hasil kerja
- 2) Kuantitas hasil kerja
- 3) Ketetapan waktu
- 4) Kehadiran
- 5) Bentuk Kerja Sama Tim