

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kinerja Aparat Dalam Pelayanan Publik

1. Kinerja

Kinerja adalah aspek pendukung dalam melihat hasil kerja suatu organisasi. Melalui kinerja dapat terlihat apakah suatu tujuan organisasi sudah tercapai atau belum. Ada beberapa definisi kinerja menurut para ahli diantaranya :

Kinerja menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2005:67), menyatakan kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Menurut Munir (1993:35), Kinerja (*performance*) pada dasarnya berarti pula prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja atau hasil/unjuk kerja/penampilan kerja.

Sedangkan menurut Achmad S. Ruky (2006:43) kinerja adalah suatu hasil, dimana orang, sumber-sumber dan pada lingkungan kerja tertentu secara bersama membawa hasil akhir yang didasarkan tingkat mutu dan standar

yang telah ditetapkan. Kinerja personil erat kaitannya dengan cara mengadakan penilaian terhadap pekerjaan seseorang, sehingga perlu ditetapkan standar kerja.

Dengan demikian kinerja pelayanan publik adalah prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja atau hasil/unjuk kerja/penampilan kerja dalam bentuk pelayanan yang diberikan oleh para PNS (aparatur) pemerintah pusat/daerah, BUMN/BUMD dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Penilaian kinerja pelayanan publik dalam penelitian ini dilakukan dari persepsi manajemen yaitu dari sisi aktivitas organisasi pemerintah dan para pegawai dalam memberikan pelayanan, karena pegawai yang merasa puas diharapkan akan memberikan pelayanan yang berkualitas. Dengan demikian elemen-elemen indikator yang membentuk variabel kinerja pelayanan publik disusun dalam 5 (lima) dimensi kualitas pelayanan publik yang dikemukakan oleh Supranto (2001:231), yaitu :

1. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.
2. Ketanggapan (*responsivines*), yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen (masyarakat yang dilayani).
3. Keyakinan (*assurance*), yaitu kemampuan dan keramahan seta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.
4. Perhatian (*emphaty*), yaitu sikap tegas tetapi penuh perhatian terhadap konsumen.
5. Berwujud (*tangible*), yaitu kualitas pelayanan yang dilihat dari sarana fisik yang kasat mata.

Pada sisi yang lebih makro dan ideal, tujuan pengukuran kinerja pelayanan pemerintah (unit pelayanan) adalah untuk memotivasi unit pelayanan

dalam meningkatkan kinerjanya khususnya dalam merealisasikan *good governance* dalam memberikan pelayanan publik.

2. Aparat

Menurut Bintoro (1997:71) aparat dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Aparat adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang.

Perhatian perlu diberikan dalam hubungannya dengan peranan aparat di dalam suatu masyarakat yang mengadakan perubahan kearah pembaruan. Aparatur dapat menjadi kekuatan yang baik untuk pertumbuhan sebagai hasil pelaksanaan kegiatan yang efisien, tetapi juga dapat menjadi alat yang menghambat perubahan. Dalam hal ini, aparat dapat berkembang ke arah salah satu diantara kedua hal tersebut. Aparat dapat menghambat perubahan sosial jika yang lebih menonjol adalah apa yang disebut sikap "*ritualis*".

Keefektifan setiap organisasi untuk mencapai tujuannya sangat dipengaruhi oleh perilaku manusia yang ada di dalamnya. Perilaku individu merupakan sumber daya yang sangat menentukan dalam suatu organisasi. Demikian pula halnya dengan organisasi negara; perilaku aparatur negara akan sangat menentukan kualitas negara sebagai badan hukum publik dalam memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat. Oleh karena itu sangat diperlukan suatu upaya untuk

meningkatkan kualitas perilaku aparaturnya agar mempunyai kemampuan mengayomi dan melayani masyarakatnya, sehingga dapat diharapkan menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Menurut *The East Asian Mircle* dalam Agus Prumusinto (2009:139) dinyatakan bahwa salah satu kunci sukses di negara Asia Timur ialah adanya aparaturnya yang kuat, *power full* dan *professional*. Aparatur negara ini ditandai oleh sifat netral, dalam arti terpisah dari berbagai pengaruh tekanan dari luar. Aparatur dituntut mempunyai kemampuan di dalam melakukan inovasi dan menjabarkan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Masalahnya sekarang, bagaimana meningkatkan kualitas aparat untuk mampu melayani masyarakat, sehingga dapat menumbuhkan inisiatif dan peran aktif masyarakat. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa peranan yang dilakukan oleh aparaturnya di Indonesia sangat kompleks melampaui kapasitas yang dimiliki, tidak hanya memberikan pelayanan umum, tetapi juga melindungi dan mengayomi semua kepentingan masyarakat.

Berkaitan dengan fungsi aparaturnya, Agus Prumusinto dkk (2009:145) mengemukakan bahwa : setiap upaya untuk menggabungkan memerintah dan melaksanakan dalam skala besar akan mensejajarkan kemampuan pengambilan keputusan. Setiap upaya agar semua organ

pengambilan keputusan benar-benar berjalan, berarti juga adanya pelaksanaan yang sangat buruk.

Memperhatikan pendapat di atas, jelas mengisyaratkan bahwa upaya yang ditempuh untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara dan sekaligus memberdayakan masyarakat adalah dengan melakukan pemisahan antara fungsi mengemudi/mengarah (*Sterring*) dan fungsi mendorong/mendayung (*rowing*).

Fungsi mengemudi/mengarahkan dilaksanakan oleh aparatur negara, dengan melakukan upaya-upaya yang senantiasa mengerahkan segenap potensi yang ada untuk mencapai tujuan negara. Upaya ini dapat dilakukan dengan kebijakan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan masyarakat yang melaksanakan fungsi mendayung, harus mempunyai keberdayaan untuk menggerakkan sumber daya yang dimilikinya untuk mendorong sesuai dengan arah yang telah ditentukan oleh aparatur negara.

Agus Prumusinto (2009:245) mengemukakan bahwa, pelayanan dan pengayoman yang dilakukan oleh aparatur negara kepada masyarakat dalam hubungannya dengan sistem Pemerintahan Indonesia, dilihat dan karakteristik pelayanan dapat dilakukan pembagian dalam tiga pelayanan, yakni :

- a. Pola pelayanan efektif, merupakan pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara dengan penekanan lebih menitikberatkan pada pencapaian tujuan, dengan tanpa memperhitungkan perbandingan antara besarnya input yang harus diberikan dan output yang akan diterima. Oleh karena itu aparatur negara yang melaksanakan

pelayanan ini mempunyai kualifikasi khusus, yakni menjamin bahwa tujuan tercapai. Pola pelayanan efektif ini adalah pelayanan yang diberikan oleh aparatur unsur pertahanan dan keamanan.

- b. Pola pelayanan efektif dan efisien, merupakan pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara dengan pola pelayanan yang menitikberatkan disamping untuk pelayanan yang semata-mata untuk mencapai tujuan (efeknya), juga melaksanakan pola pelayanan yang senantiasa memperhatikan perbandingan terbaik antara input dan output. Pola pelayanan efektif sekaligus efisien dilakukan oleh unsur birokrasi baik urusan pemerintahan umum maupun urusan umum pemerintahan dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dan desa.
- c. Pola pelayanan efisien merupakan pola pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara yang senantiasa menitikberatkan pelayanan pada prinsip efisien pengertian bisnis, yakni berusaha untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya untuk semua kegiatan yang dilakukan. Pola pelayanan yang melaksanakan prinsip efisien secara bisnis, seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di tingkat pusat, dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di daerah.

Sesuai dengan pola pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara sebagaimana yang dikemukakan di atas, upaya untuk meningkatkan kualitas dan disiplin agar mampu melayani dan mengayomi masyarakat, harus sesuai pula dengan karakteristik pelayanan yang diberikan.

3. Pelayanan Publik

Permintaan pelayanan publik terus meningkat baik kuantitas maupun kualitasnya. Hal tersebut terkait dengan semakin meningkatnya jumlah penduduk, meningkatnya tingkat pendidikan, meningkatnya kebutuhan, semakin beragamnya lapangan pekerjaan dan semakin bertambahnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Pelayanan publik bukan hanya merupakan persoalan administratif saja tetapi lebih tinggi dari itu yaitu pemenuhan keinginan dari publik. Supranto (2001:87) menyatakan diperlukan kesiapan bagi administrator pelayanan publik agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang baik.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Menurut Lijan Poltak Sinambela (2006:39), pemerintahan diadakan tidak untuk melayani diri 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 professional.

Menurut Joko Widodo (2001), pelayanan Publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 mendefinisikan pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Keputusan Menteri Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/2003 pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan berdasarkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa pengertian tentang pelayanan publik di atas maka dapat ditarik sebuah kesimpulan yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah segala bentuk pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau badan tertentu yang bertujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat guna mencapai kepuasan sebagai pelaksanaan ketentuan atau kewajiban dari badan yang telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik harus efektif dan efisien serta adil dan berkualitas tanpa adanya perbedaan. Dengan demikian pelayanan publik dapat dilakukan oleh instansi pemerintah baik di pusat maupun daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

a. Ciri-Ciri Pelayanan Publik

Adapun ciri khusus pelayanan publik menurut Ahmad dalam Sondang

P. Siagian (1994:81) adalah :

1. Tidak dapat memilih konsumen.
2. Perencanaan dibatasi oleh peraturan.
3. Pertanggungjawaban yang kompleks.
4. Sangat teliti.
5. Semua tindakan dapat justifikasi.
6. Tujuan dan output sulit diukur dan ditentukan.

b. Standar Pelayanan Publik

Menuut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 63.

Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan

Publik, standar pelayanan haruslah meliputi :

1. Prosedur Pelayanan
Prosedur pelayanan yang dilakukan dalam hal ini antara lain kesederhanaan, yaitu kemudahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta kemudahan dalam memenuhi persyaratan pelayanan.

2. Waktu Penyelesaian
Waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sama dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan haruslah berkaitan dengan kepastian waktu dalam memberikan pelayanan sesuai dengan ketetapan lamanya waktu pelayanan masing-masing.
3. Biaya Pelayanan
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rincian yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan, haruslah berkaitan dengan pengenaan biaya yang secara wajar dan terperinci serta tidak melanggar ketentuan yang ada.
4. Produk Pelayanan
Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Hal ini berkaitan dengan realita dalam pemberian pelayanan yaitu hasil pelayanan sesuai dengan yang ditentukan serta terbebas dari kesalahan-kesalahan teknis, baik dalam hal penulisan permohonan yang telah diajukan sebelumnya.
5. Sarana dan Prasarana
Penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik. Hal ini berkaitan dengan ketersediaan perangkat penunjang pelayanan yang memadai seperti meja, kursi, mesin tik, dll. Serta adanya kenyamanan dan kemudahan dalam memperoleh suatu pelayanan.
6. Kompetensi Petugas Pemberi Pelayanan
Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan. Hal ini berkaitan dengan tanggung jawab petugas pelayanan seperti pengetahuan, kedisiplinan, dan kesopanan, dalam memberi dan menerima pelayanan.

c. Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Penyelenggara Pelayanan Publik dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik, yaitu penyelenggara Negara/Pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, Lembaga Independen yang dibentuk oleh Pemerintah, Badan Usaha atau Badan Hukum yang diberi wewenang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik. Prinsip penyelenggara pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

Nomor63/KEP/M.PAN/7/200 Tentang Pedoman Umum

Penyelenggaraan Pelayanan Publik yaitu :

1. Kesederhanaan
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
2. Kejelasan
 - a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
 - b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;
 - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
3. Kepastian Waktu
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
5. Keamanan
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
8. Kemudahan Akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan
Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

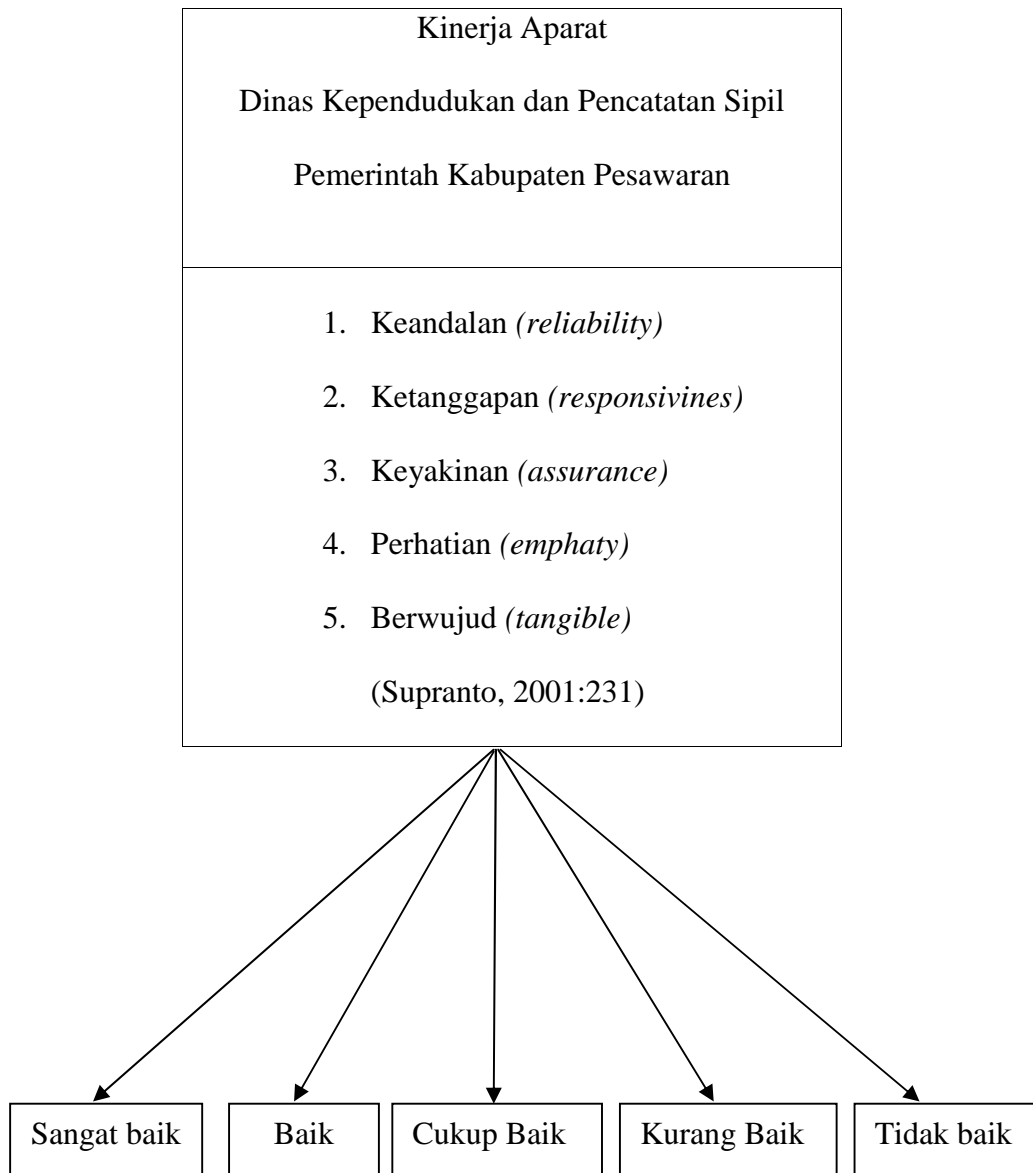
B. Kerangka Pikir

Kinerja adalah aspek pendukung dalam melihat hasil kerja suatu organisasi. Melalui kinerja dapat terlihat apakah suatu tujuan organisasi sudah tercapai atau belum. Penilaian kinerja pelayanan publik dalam penelitian ini menggunakan teori yang diungkapkan oleh Supranto yang terdiri dari 5 (lima) indikator penilaian kinerja. Kelima indikator tersebut meliputi:

1. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan dan kehandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.
2. Ketanggapan (*responsivines*), yaitu kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen (masyarakat yang dilayani).
3. Keyakinan (*assurance*), yaitu kemampuan dan keramahan seta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen.
4. Perhatian (*emphaty*), yaitusikap tegas tetapi penuh perhatian terhadap konsumen.
5. Berwujud (*tangible*), yaitu kualitas pelayanan yang dilihat dari sarana fisik yang kasat mata.

Setelah kelima indikator tersebut dinilai, maka Kinerja Aparat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kabupaten Pesawaran terbagi atas empat kategori jawaban yaitu : sangat baik, baik, cukup baik, kurang baik, dan tidak baik.

Kerangka pikir dalam penelitian ini digambarkan dalam bentuk sebagai berikut :



Gambar 1. Kerangka Pikir Kinerja Aparat Dalam Pelayanan Publik