

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Definisi Kinerja

Menurut Fahmi (2012:2), kinerja adalah hasil yang diperoleh oleh suatu organisasi baik organisasi tersebut bersifat *profit oriented* dan *non profit oriented* yang dihasilkan selama satu periode waktu. Secara lebih tegas Amstron dan Baron mengatakan kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen (Amstrong dan Baron, 1998:15). Lebih lanjutan Bastian (2010:2) menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan skema strategis (*strategic planning*) suatu organisasi.

Mangkunegara (2005:32) bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai seseorang) yaitu hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Ada tiga variabel yang dapat mempengaruhi kinerja, yaitu: variabel orang, variabel tugas, dan variabel lingkungan. Variabel orang termasuk atribut yang dimiliki seseorang

sebelum melakukan tugas seperti konten pengetahuan, pengetahuan organisasi, kemampuan, kepercayaan diri, gaya kognitif, motivasi intrinsik, nilai-nilai budaya. Variabel tugas termasuk faktor-faktor yang bervariasi baik di dalam maupun di luar tugas, seperti kompleksitas, format presentasi, pengolahan dan respon modus siaga. Sementara itu, variabel lingkungan meliputi semua kondisi, keadaan, dan pengaruh di sekitar orang yang melakukan tugas tertentu, seperti tekanan waktu, akuntabilitas, tujuan yang telah ditetapkan dan umpan balik.

Menurut Nasucha dalam Fahmi (2011:3) kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan dengan usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus mencapai kebutuhannya secara efektif. Pengertian kinerja adalah suatu tingkat peranan anggota organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi, peranan yang dimaksud adalah pelaksanaan suatu tindakan untuk menjalankan dan menyelesaikan tugas yang diberikan.

Sedangkan Robbins (1996:75) mendefinisikan kinerja pegawai dapat dilihat dalam 3 kriteria, yaitu:

- a. Hasil-hasil tugas individual. Menilai hasil tugas pegawai dapat dilakukan pada suatu badan usaha yang sudah menetapkan standar kinerja sesuai dengan jenis pekerjaan, yang dinilai berdasarkan standar kinerja sesuai dengan jenis pekerjaan, yang dinilai berdasarkan periode waktu tertentu. Bila pegawai dapat mencapai standar yang ditentukan berarti hasil tugasnya baik.
- b. Perilaku, perusahaan tentunya terdiri dari banak pegawai baik bawahan maupun atasan dan dapat dikatakan sebagai suatu kelompok kerja yang mempunyai perilaku masing-masing berbeda karena itu seorang pegawai dituntut untuk memiliki perilaku yang baik dan benar sesuai dengan pekerjaan masing-masing

- c. Ciri atau sifat, ini merupakan bagian terlemah dari criteria kinerja yang ada. Ciri atau sifat pegawai pada umumnya berlangsung lama dan tetap sepanjang waktu, tetapi adanya perubahan-perubahan dan campur tangan dari pihak luar seperti diadakannya pelatihan akan mempengaruhi kinerja dalam beberapa hal.

Menurut Moehariono (2012:69) manajemen kinerja instansi pemerintah adalah Sebagai suatu sistem, membutuhkan suatu proses yang sistematis sehingga perlu dibuat desain sistem manajemen kinerja yang tepat untuk mencapai kinerja optimal. Sistem merupakan serangkaian prosedur, langkah atau tahap yang tertata dengan baik. Demikian juga dengan sistem manajemen kinerja organisasi publik atau instansi pemerintah mengandung prosedur, langkah atau tahapan yang mengandung suatu siklus kinerja. Secara garis besar, sebagai bagian dari sistem akuntabilitas kinerja, siklus manajemen kinerja dibagi dalam lima fase atau lima tahap, yaitu : perencanaan kerja, implementasi, pengukuran kinerja dan evaluasi kinerja, pelaporan kinerja, dan audit kinerja.

Dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan tingkat keberhasilan keseluruhan pekerjaan selama periode tertentu dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut, yang berorientasi pada standar hasil kinerja, target atau kriteria yang telah disepakati bersama.

2. Penilaian kinerja

Penilaian kinerja mempunyai peranan penting dalam peningkatan motivasi ditempat kerja. Penilaian kinerja ini (*performance appraisal*) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien. Pegawai menginginkan dan memerlukan balikan berkenaan dengan prestasi mereka dan penilaian menyediakan kesempatan untuk memberikan balikan kepada mereka jika kinerja tidak sesuai dengan standar, maka penilaian dapat di gunakan untuk meninjau kemajuan pegawai dan untuk menyusun rencana peningkatan kerja.

Rahmanto menyebutkan prestasi kerja atau kinerja sebagai tingkat pelaksanaan tugas yang bisa dicapai oleh seseorang, unit, atau divisi, dengan menggunakan kemampuan yang ada dan batasan-batasan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan instansi. (www.feunpak.web.id/jima/isna.txt diakses pada: 7/2/2014).

Prestasi kerja menurut Rucky (2001:15) disebut juga sebagai kinerja atau dalam bahasa Inggris disebut *performance*. Pada prinsipnya, ada istilah lain yang lebih menggambarkan pada prestasi dalam bahasa Inggris yaitu kata *achievement*. Tetapi karena bahasa tersebut berasal dari kata *to achieve* yang berarti mencapai, maka dalam bahasa Indonesia sering diartikan menjadi pencapaian atau apa yang dicapai. Selanjutnya Hariandja (2002:35) juga mengemukakan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi baik formal ataupun informal, publik maupun swasta yang sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor

yaitu kuantitas pekerjaan, kualitas Pekerjaan, pengetahuan kerja, kerjasama tim dan kreatifitas.

Penilaian kinerja adalah suatu penilaian yang dilakukan kepada pihak manajemen perusahaan baik karyawan maupun manajer yang selama ini telah melakukan pekerjaannya. Sedangkan Mathis dan Jackson (2001:65) mengatakan bahwa penilaian kinerja merupakan proses mengevaluasi seberapa baik karyawan mengerjakan pekerjaan mereka ketika dibandingkan dengan satu set standar, dan kemudian mengomunikasikan informasi tersebut. Penilaian yang dilakukan tersebut nantinya akan menjadi bahan masukan yang berarti dalam menilai kinerja yang dilakukan dan selanjutnya dapat dilakukan perbaikan, atau yang biasa disebut perbaikan yang berkelanjutan.

Penilaian kinerja dalam rangka pengembangan sumber daya manusia adalah sangat penting artinya. Hal ini mengingat bahwa dalam kehidupan organisasi setiap orang atau pegawai ingin mendapatkan penghargaan dan perlakuan yang adil dari pemimpin organisasi yang bersangkutan.

Siagian (2003:41) menekankan bahwa Penilaian merupakan upaya pembandingan antara hasil yang nyata dicapai setelah satu tahap tertentu selesai dikerjakan dengan hasil yang seharusnya dicapai untuk tahap tersebut. Definisi tersebut menunjuk kepada lima hal yaitu :

1. Penilaian berbeda dengan pengawasan yang sorotan perhatiannya ditunjukkan pada kegiatan operasional yang sedang diselenggarakan, sedangkan penilaian dilakukan setelah satu tahap tertentu dilalui.
2. Penilaian menghasilkan informasi tentang tepat tidaknya semua komponen dalam proses manajerial, mulai dari tepat tidaknya tujuan hingga pelaksanaan kegiatan pengawasan.

3. Hasil penilaian menggambarkan apakah hasil yang dicapai sama dengan sasaran yang telah ditentukan, melebihi sasaran atau malah kurang dari sasaran.
4. Informasi yang diperoleh dari kegiatan penilaian diperlukan untuk mengkaji ulang semua komponen proses manajerial sehingga perumusan kembali berbagai komponen tersebut dapat dilakukan dengan tepat.
5. Orientasi penilaian adalah masa depan yang pada gilirannya memungkinkan organisasi meningkatkan kinerjanya. (Menurut Sondang P. Siagian, 2003:41).

Penilaian kinerja adalah Suatu proses penilaian formal atas hasil kerja seseorang yang dilakukan oleh seorang penilai, hasil penilaian harus disampaikan direksi, atasannya dan kepada karyawan bersangkutan lalu dimasukkan dalam file dokumen kepegawaian karyawan bersangkutan,

Menurut Sastrohadiwiryo (2003:231), penilaian kinerja adalah suatu kegiatan yang dilakukan manajemen atau penyedia penilai untuk menilai kinerja tenaga kerja dengan cara membandingkan kinerja dengan kinerja atas uraian atau deskripsi pekerjaan dalam suatu periode tertentu biasanya setiap akhir tahun.

Berdasarkan pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa penilaian kerja merupakan suatu penilaian tentang kondisi kerja karyawan yang dilaksanakan secara formal dan dikaitkan dengan standar kerja yang telah ditentukan suatu instansi tertentu.

3. Tujuan Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja atau penilaian prestasi kerja dilakukan untuk memperoleh informasi yang berguna dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kegiatan manajer Sumber Daya Manusia (SDM) yang lain, seperti perencanaan SDM, penarikan dan seleksi, pengembangan SDM, perencanaan dan

pengembangan karier, program-program kompensasi, promosi, demosi, pensiun, serta pemecatan.

Sastrohadiwiryo (2003:233) mengemukakan bahwa penilaian kinerja dilakukan dengan tujuan sebagai:

- a. Sumber data untuk perencanaan ketenagakerjaan dan kegiatan pengembangan jangka panjang bagi perusahaan yang bersangkutan.
- b. Nasihat yang perlu disampaikan kepada para tenaga kerja dalam perusahaan.
- c. Alat untuk memberikan umpan balik (*feed back*) yang mendorong ke arah kemajuan dan kemungkinan memperbaiki atau meningkatkan kualitas kerja bagi para tenaga kerja.
- d. Salah satu cara untuk menetapkan kinerja yang diharapkan dari seorang pemegang tugas dan pekerjaan.
- e. Landasan/bahan informasi dalam pengambilan keputusan pada bidang ketenagakerjaan, baik promosi, mutasi, maupun kegiatan ketenagakerjaan lainnya.
- f. Standar dalam penentuan tinggi rendahnya kompensasi serta administrasi bagi tenaga kerja.

Kemudian menurut Faustino Cardoso Gomes (1997:135) tujuan penilaian kinerja secara umum dibedakan atas dua macam, yaitu untuk mereward performansi sebelumnya (*to reward pastperformance*) dan untuk memotivasi perbaikan performansi pada waktu yang akan datang (*to motivate future performance improvement*).

Dari pendapat di atas penulis menyimpulkan bahwa tujuan penilaian kinerja antara lain:

- a. Sebagai sumber data untuk perencanaan ketenagakerjaan dan kegiatan pengembangan bagi instansi yang bersangkutan
- b. Landasan atau bahan informasi dalam pengambilan keputusan pada bidang ketenagakerjaan, misalnya: promosi, mutasi, penentuan tinggi rendahnya kompensasi, maupun kegiatan ketenagakerjaan lainnya.

- c. Untuk mereward performansi sebelumnya dengan memberikan nasihat kepada para tenaga kerja dalam instansi
- d. Sebagai alat untuk memberikan umpan balik (*feed back*) yang mendorong ke arah kemajuan dan kemungkinan memperbaiki atau meningkatkan kualitas dan motivasi kerja yang akan datang.

4. Manfaat Penilaian Kinerja

Orang-orang yang berkecimpung dalam manajemen sumber daya manusia sependapat bahwa penilaian ini merupakan bagian penting dari seluruh proses kekyayaan karyawan yang bersangkutan. Manfaat yang diperoleh dari penilaian kinerja ini terutama menjadi pedoman dalam melakukan tindakan evaluasi bagi pembentukan organisasi yang sesuai dengan harapan.

Mangkuprawira (2003:224-225) menjelaskan manfaat penilaian kinerja ditinjau dari beragam perspektif pengembangan perusahaan, khususnya manajemen sumber daya manusia, yaitu sebagai berikut:

- a. Perbaikan Kinerja adalah Umpan balik kinerja bermanfaat bagi karyawan, manajer, dan spesialis personal dalam bentuk kegiatan yang tepat untuk memperbaiki kinerja.
- b. Penyesuaian Kompensasi adalah Penilaian kinerja membantu mengambil keputusan menentukan siapa yang seharusnya menerima peningkatan pembayaran dalam bentuk upah dan bonus yang didasarkan pada sistem merit.
- c. Keputusan Penempatan adalah Promosi, transfer, dan penurunan jabatan biasanya didasarkan pada kinerja masa lalu dan antisipatif, misalnya dalam bentuk penghargaan.
- d. Kebutuhan Pelatihan dan Pengembangan adalah Kinerja buruk mengindikasikan sebuah kebutuhan untuk melakukan pelatihan kembali. Setiap karyawan hendaknya selalu mampu mengembangkan diri.

- e. Perencanaan dan Pengembangan Karir adalah Umpan balik kinerja membantu proses pengambilan keputusan tentang karir spesifik karyawan.
- f. Defisiensi Proses Penempatan Staf adalah baik buruknya kinerja berimplikasi dalam hal kekuatan dan kelemahan dalam prosedur penempatan staf di departemen SDM.
- g. Ketidakakuratan Informasi adalah buruk dapat mengindikasikan kesalahan dalam informasi analisis pekerjaan, rencana SDM, atau hal lain dari sistem manajemen personal. Hal demikian akan mengarah pada ketidaktepatan dalam keputusan menyewa karyawan, pelatihan, dan keputusan konseling.
- h. Kesalahan Rancangan Pekerjaan adalah Kinerja buruk mungkin sebagai sebuah gejala dari rancangan pekerjaan yang keliru. Lewat penilaian dapat didiagnosis kesalahan-kesalahan tersebut.
- i. Kesempatan Kerja yang Sama Penilaian kinerja
- j. Kesempatan Kerja yang Sama adalah Penilaian kinerja yang akurat yang secara aktual menghitung kaitannya dengan kinerja dapat menjamin bahwa keputusan penempatan internal bukanlah sesuatu yang bersifat diskriminasi.
- k. Tantangan-Tantangan Eksternal: Kadang-kadang kinerja dipengaruhi oleh faktor-faktor lingkungan pekerjaan, seperti keluarga, finansial, kesehatan, atau masalah-masalah lainnya. Jika masalah-masalah tersebut tidak diatasi melalui penilaian, departemen SDM mungkin mampu menyediakan bantuannya.
- l. Umpan Balik pada SDM: Kinerja yang baik dan buruk di seluruh organisasi mengindikasikan bagaimana baiknya fungsi departemen SDM diterapkan.

Manfaat penilaian kinerja adalah untuk penyesuaian kompensasi, keputusan penempatan dan pengembangan karir dan memberikan kesempatan kerja yang adil, sehingga karyawan dapat memperbaiki kinerjanya. Hal ini akan berdampak pada perbaikan perencanaan dan pengembangan organisasi untuk menghadapi tantangan masa depan.

Sedangkan Notoatmodjo (2003:142 -143) mengemukakan bahwa ada tujuh manfaat penilaian kinerja yaitu peningkatan prestasi kerja, kesempatan kerja yang adil, kebutuhan-kebutuhan pelatihan pengembangan, penyesuaian kompensasi, keputusan-keputusan promosi dan demosi, kesalahan-kesalahan desain pekerjaan serta penyimpangan-penyimpangan proses rekrutmen dan seleksi.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa manfaat dari penilaian kinerja antara lain:

a. Manfaat bagi karyawan yang dinilai Penilaian kinerja bermanfaat sebagai umpan balik tentang berbagai hal seperti: kemampuan, keletihan, kekurangan, dan potensi karyawan yang pada akhirnya bermanfaat untuk menentukan tujuan, rencana, dan pengembangan karirnya.

b. Manfaat bagi penilai

Dengan adanya penilaian kinerja memberikan kesempatan bagi penilai untuk mengukur dan mengidentifikasi kecenderungan kinerja karyawan untuk perbaikan manajemen selanjutnya serta kesempatan bagi penilai untuk menjelaskan tujuan dan prioritas penilai dengan memberikan pandangan yang lebih baik terhadap bagaimana karyawan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar kepada perusahaan.

c. Manfaat bagi perusahaan

Hasil penilaian kinerja sangat penting artinya bagi perusahaan dalam pengambilan keputusan tentang berbagai hal seperti: identifikasi kebutuhan program pendidikan dan pelatihan, rekrutmen, seleksi, program pengenalan, penempatan, promosi, sistem imbalan, dan berbagai aspek lainnya.

5. Indikator Kinerja

Indikator kinerja merupakan sesuatu yang dapat dihitung dan diukur. Dalam menetapkan indikator kinerja, harus dapat diidentifikasi sesuatu bentuk pengukuran yang akan menilai hasil *outcome* yang diperoleh dari aktivitas yang dilaksanakan. Indikator kinerja ini digunakan untuk meyakinkan bahwa kinerja hari demi hari pegawai tersebut membuat kemajuan menuju tujuan dan sasaran dalam rencana strategis.

Berkenaan dengan penilaian kinerja organisasi publik Moehariono (2012:30) indikator kinerja adalah menjelaskan apa yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan organisasi atau perusahaan atas keberhasilan tersebut.

Indikator kinerja (*performance indicator*) sering disamakan dengan ukuran kinerja (*performance measure*). Namun, sebenarnya meskipun keduanya merupakan sama-sama kriteria pengukuran kinerja, tetapi terdapat perbedaan arti dan maknanya. Menurut Moehariono (2012:162) ada tiga konsep yang dapat digunakan mengukur kinerja organisasi publik, yaitu:

1. Responsivitas (*responsiveness*) yaitu menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
2. Responsibilitas (*responsibility*) yaitu pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan secara implisit maupun eksplisit.
3. Akuntabilitas (*accountability*) yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik yang diharapkan dari

masyarakat, bias berupa penilaian dari wakil rakyat, pejabat dan masyarakat.

B. PENGAWASAN

1. Arti dan Tujuan Pengawasan

Tidak dapat disangkal bahwa masing-masing fungsi pimpinan berhubungan erat satu sama lain. Hal ini akan lebih jelas, bila kita ingat bahwa sesungguhnya fungsi pimpinan yang lima itu, yakni merencanakan, pengorganisasian, penyusunan, memberi perintah dan pengawasan adalah prosedur atau urutan pelaksanaan dalam meralisasi tujuan badan usaha. Walaupun terdapat kenyataan demikian, umumnya para ahli lebih menonjolkan hubungan erat antara perencanaan, member perintah, dan pengawasan.

Perencanaan berhubungan erat dengan fungsi pengawasan karena dapat dikatakan rencana itulah sebagai standar atau alat pengawasan bagi pekerjaan yang sedang dikerjakan. George R. Terry dalam Manullang (2012:172) mendefinisikan pengawasan sebagai proses untuk mendeterminir apa yang akan dilaksanakan, mengevaluasi pelaksanaan dan bilamana perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga sesuai dengan rencana. Selanjutnya Fayol dalam Manullang (2012:173) mengatakan pengawasan terdiri dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.

Sesuai dengan batasan-batasan diatas, maka pengawasan data diartikan sebagai suatu proses untuk menerapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan bila perlu mengoreksi dengan maksud

supaya perencanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Dari berbagai batasan pengawasan diatas bahwa tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan.

2. Prinsip-Prinsip Pengawasan

Untuk mendapatkan suatu sistem pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi beberapa prinsip pengawasan. Prinsip-prinsip yang perlu dipenuhi menurut Manullang (2012:173) yaitu adanya pemberian instruksi-instruksi dan wewenang kepada bawahan. Prinsip pertama pengawasan tersebut sangatlah penting, karena merupakan standar atau alat pengukur dari pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan. Rencana tersebut dapat menjadi petunjuk apakah suatu pelaksanaan pekerjaan berhasil atau tidak. Prinsip kedua, yaitu bertujuan agar sistem pengawasan itu efektif untuk dilaksanakan. Wewenang dan instruksi yang jelas dapat diberikan kepada bawahan, karena berdasarkan itulah dapat diketahui apakah bawahan tersebut telah menjalankan fungsinya dengan baik. Atas dasar instruksi yang diberikan kepadanya sehingga dapat diawasi pekerjaan yang telah dilakukan.

3. Jenis-jenis Pengawasan

Berbagai macam pendapat tentang jenis-jenis pengawasan. Terjadinya perbedaan-perbedaan pendapat tersebut, terutama karena perbedaan sudut pandangan atau dasar perbedaan jenis-jenis pengawasan itu. Ada empat

macam dasar penggolongan jenis pengawasan menurut Manullang (2012:176) yaitu:

1. Ditinjau menurut waktu yaitu pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan pada saat pekerjaan sedang berlangsung. Yang kedua pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilaksanakan pada akhir selesainya kegiatan.

2. Ditinjau objek pengawasan

Pengawasan administratif, yaitu pengawasan dilaksanakan di bidang yang fungsinya dikategorikan sebagai tugas administratif (bagian keuangan, bagian personalia dan sebagainya) serta pengawasan operatif, yaitu pengawasan yang dilaksanakan pada bidang yang berfungsi melaksanakan pekerjaan operatif (bagian proses produksi, bagian marketing dan sebagainya).

3. Ditinjau subjek pengawasan

Pengawasan intern, yaitu yang dilakukan oleh atasan dari petugas atau bawahan yang bersangkutan dan pengawasan ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh orang-orang di luar organisasi.

4. Cara mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan.

Berdasarkan cara bagaimana mengumpulkan fakta-fakta guna pengawasan, maka pengawasan itu dapat digolongkan atas *personal inspection*, laporan lisan, laporan tertulis dan *control by exception*.

C. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan dan Pelayanan Publik.

Pemerintah sebagai abdi masyarakat atau negara memiliki fungsi utama untuk mengadakan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan baik dan memuaskan. Sifat yang menonjol dari administrasi adalah bersifat pelayanan yang bertujuan membantu pekerjaan organisasi secara keseluruhan. Sianipar (1985:5) menjelaskan pelayanan diartikan sebagai cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang, atau sekelompok orang, artinya yang dilayani adalah individu, pribadi-pribadi dan organisasi. Sedangkan Toha (1983:44) bahwa salah satu sifat yang sangat menonjol dari administrasi adalah bercorak pelayanan dan usaha kerja sama sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang diinginkan. Pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan masyarakat dalam segala bidang kegiatan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dari administrasi negara. Definisi tersebut dapat dimaknai bahwa pelayanan adalah aktivitas yang dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan yang menggunakan peralatan berupa organisasi atau lembaga perusahaan.

Kata Pelayanan dalam Bahasa Inggris sama artinya dengan *service*, oleh Hard dan Stapleton (1995:62) *service* diartikan sebagai pekerjaan yang dilakukan untuk orang lain, oleh seseorang atau organisasi yang tidak terlibat pengalihan barang-barang. Sedangkan pelayanan publik menurut

Moenir (1998:12), Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pihak lain yang ditujukan guna memenuhi kepentingan orang banyak disebut pelayanan publik.

Pelayanan publik merupakan usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang atau birokrasi untuk memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Siagian (1992:133-134), yang menyatakan bahwa untuk para pegawai dalam bersikap serta perilaku hendaknya berpedoman pada dasar hukum yang jelas, hak dan kewajiban warga negara yang dilayani dinyatakan secara terbuka serta interaksi berlangsung secara rasional dan obyektif.

Moenir (1999:27) memberikan definisi bahwa yang dimaksud pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain secara langsung yang pada hakekatnya merupakan serangkaian kegiatan. Karena itu, pelayanan merupakan proses dan sebagai proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan masyarakat selanjutnya Lansdale (1991:3) yang dikutip Soesilo Zuhar (2001:4) mengartikan service sebagai memberikan manfaat kepada seseorang dengan menyediakan jasa atau barang yang bermanfaat bagi mereka sedangkan Davidow yang dikutip oleh Zauhar (2001:4) menyebutkan bahwa pelayanan adalah hal-hal yang jika diterapkan terhadap suatu produk akan meningkatkan daya atau nilainya terhadap pelanggan.

Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materil unit sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Pada kesempatan lain yang dimaksud pelayanan publik Moenir mengidentifikasi dari pada pelayanan yang secara umum didambakan, yaitu kemudahan dalam pengurusan kepentingan, mendapatkan pelayanan yang wajar, mendapatkan perlakuan yang sama tanpa pilih kasih serta mendapatkan perlakuan yang jujur dan terus terang (1999:41-45). Pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintahan mempunyai dampak yang luas bagi masyarakat baik dampak dari segi positif maupun negatif. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa pelayanan yang baik harus ditunjang dengan fasilitas yang memadai agar semua dapat berjalan dengan lancar.

Dapat disimpulkan pengertian pelayanan sebagaimana menurut pertimbangan pendapat-pendapat para ahli yang telah teruraikan tadi diatas, penulis juga menuangkan pemikiran sendiri terhadap pengertian pelayanan yaitu suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh aparat atau instansi dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat baik yang berupa barang maupun jasa sesuai dengan prinsip-prinsip yang ada dalam memberikan pelayanan kepada publik. Sedangkan pelayanan publik adalah segala bentuk jasa pelayanan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di daerah, dan di

lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Dalam keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

1. Kesederhanaan Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan. Kejelasan ini menyangkut kejelasan dalam hal :
 - a. Persyaratan teknis dan administrasi.
 - b. Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian persoalan dalam pelaksanaan pelayanan.
 - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran.
3. Kepastian Hukum
4. Pelaksanaan pelayanan dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan
5. Akurasi
6. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
7. Keamanan.
8. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
9. Tanggung jawab
10. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam melaksanakan pelayanan publik.
11. Kelengkapan saran dan prasarana
12. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana dan prasarana teknologi komunikasi dan informatika (telematika)
13. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan
14. Pemberian pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun serta memberikan pelayanan dengan baik.
15. Kenyamanan
16. Lingkungan pelayanan harus tertib dan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai.

Dari penjelasan tentang prinsip-prinsip pelayanan diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pelayanan publik adalah memuaskan sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelanggan pada umumnya dengan mengerti bagaimana memberikan pelayanan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan yang ada. Dengan kata lain, prinsip-prinsip pelayanan digunakan sebagai acuan bagi pegawai dalam memberikan pelayanan kepada publik. Selain itu prinsip-prinsip pelayanan dapat memudahkan masyarakat dalam menilai kinerja para aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada mereka.

C. Ombudsman

Ombudsman Republik Indonesia (sebelumnya bernama Komisi Ombudsman Nasional) adalah lembaga negara di Indonesia yang mempunyai kewenangan mengawasi dan melakukan pencegahan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan, termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 9 September 2008.

Tugas Ombudsman Republik Indonesia adalah:

1. Menerima Laporan atas dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan.
3. Menindaklanjuti Laporan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangannya.
4. Melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
5. Melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan.
6. Membangun jaringan kerja.
7. Melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
8. Melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

Ombudsman RI Perwakilan Provinsi Lampung dibentuk pada bulan Oktober 2012 namun barulah di bulan maret 2013 memiliki kepala perwakilan yaitu bapak Drs. H. Zulhelmi.SH.MM, dibentuknya Lembaga Ombudsman Provinsi Lampung yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tepatnya di Pasal 5 ayat 2 tentang tempat kedudukan tata kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Lampung diharapkan dapat memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada setiap anggota masyarakat berdasarkan asas keadilan dan persamaan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk menciptakan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme.

D. Kerangka Pikir

Pelayanan publik sebagai bagian yang sangat penting dari peran Negara dalam tatanan demokrasi belum dapat dioptimalkan. Beberapa persoalan yang sering ditemui dalam pelayanan publik adalah belum transparan dan akuntabelnya pelayanan serta prosedur yang panjang dan berbelit-belit, hal ini yang sering

dikeluhkan oleh pengguna layanan. Ombudsman sebagai lembaga yang mengawasi dan melakukan pencegahan substansi maladministrasi menerima pengaduan sebanyak 120 macam pengaduan ditahun 2013 namun yang berhasil di selesaikan hanya 83 pengaduan dapat disimpulkan bahwa kinerja Ombudsman Provinsi Lampung kurang maksimal dan perlu penilaian kinerja pegawainya dalam melaksanakan tugasnya.

Untuk mengetahui gambaran mengenai penelitian ini, maka diperlukan sebuah kerangka pemikiran yang sistematis untuk memecahkan masalah. Kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori hubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Dari penjelasan mengenai indikator kinerja ada tiga konsep yang dapat digunakan mengukur kinerja organisasi publik yaitu:

1. Responsivitas (*responsiveness*) yaitu menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
2. Responsibilitas (*responsibility*) yaitu pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan secara implisit maupun eksplisit.
3. Akuntabilitas (*accountability*) yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik yang diharapkan dari masyarakat, bisa berupa penilaian dari wakil rakyat, pejabat dan masyarakat.

Gambar Kerangka Pikir

