

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah mencakup pelayanan masyarakat dan pelayanan administrasi. Kedua hal tersebut beriringan dalam mewujudkan kinerja pelayanan yang baik (*good performance*) dalam pemerintahan. Tujuan pelayanan publik didukung dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks otonomi daerah diharapkan untuk lebih mengutamakan kepentingan masyarakat terutama dalam penyediaan fasilitas publik dan administrasi publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik dalam pemerintahan di atur dalam pedoman kerja masing-masing organisasi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Tertib administrasi adalah suatu konsep pengembangan pelayanan yang ditujukan kepada penyelenggara administrasi sehingga pelayanan administrasi menjadi lebih efektif dan efisien. Selama ini pelayanan administrasi menjadi terkesan lambat dan tidak efektif karena tidak adanya koordinasi pengawasan dan pendelegasian tugas yang akurat.

Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang sesuai antara hasil dan harapan. Semua orang akan mengatakan bahwa pelayanan berkualitas adalah pelayanan yang efektif dan efisien. Timbul permasalahan dalam pelayanan yang di sebabkan oleh individu atau pelaku pelayanan dan yang dilayani seperti ketidakjelasan komunikasi. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dilakukan

berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan dalam pelayanan untuk mensejahterakan masyarakat.

Pelayanan yang baik sangat didambakan oleh semua penyelenggara administrasi atau administrator karena pekerjaan yang membutuhkan ketepatan waktu, kejelasan kerja, keterbukaan dan kesederhanaan agar mereka yang dilayani menjadi puas. Harapan seperti ini tentunya akan mengarah kepada pelayanan publik yang baik, namun demikian pelaksanaan pelayanan yang baik hingga saat ini menjadi pekerjaan yang rumit bahkan terjadi penundaan pekerjaan yang menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efektif.

Para pelaku pelayanan publik seharusnya bekerja secara transparan dan akuntabel dalam memberi pelayanan kepada masyarakat, tetapi kenyataannya sikap dan perilaku para administrator secara psikologis selalu meremehkan pekerjaan pelayanan itu sendiri dan jenuh serta stres kerja yang mengakibatkan pelaksanaan pekerjaan menjadi tidak produktif. Sementara itu tertib administrasi menjadi simbol (*icon*) yang selalu disebut-sebut tetapi tidak diimplementasikan. Kondisi ini terjadi juga pada di dinas kependudukan dan catatan sipil.

Dinas kependudukan dan catatan sipil adalah penyelenggara pemerintahan di daerah tugas dan tanggung jawab yang sama dengan provinsi, atau gubernur, namun dalam wilayah yang terbatas. Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Penyelenggaraan pelayanan publik meliputi pembuatan Kartu Keluarga, Akta kelahiran, Catatan Sipil dan Kartu Kependudukan, yang menunjang pelayanan pemerintahan daerah.

Kemandirian kerja dan kemampuan melaksanakan pekerjaan memiliki kaitan yang erat dengan pelayanan dalam memberikan kepuasan kepada

masyarakat di daerah. Komitmen pemerintah daerah untuk mewujudkan pelayanan yang baik, tidak lepas dari kemandirian dan kemampuan daerah melaksanakan pekerjaan. Penyelenggaraan pelayanan publik .

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

Pelayanan yang dilakukan oleh aparatur yang telah diberikan tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan tugas tersebut dengan baik, namun hal tersebut bukan pekerjaan yang mudah karena membutuhkan pengalaman dan pengetahuan yang memadai sehingga hasil kerja akan menjadi efektif dan efisien. Pelayanan tersebut dilakukan dengan sistem yang bertujuan untuk mengendalikan kegiatan pelayanan. Namun demikian pelayanan terkadang menjadi tidak efektif karena kurangnya kesadaran aparatur dalam melaksanakan pemerintahan dan pengetahuan masyarakat terhadap kegiatan pemerintahan yang mengakibatkan pelayanan menjadi tidak efektif.

Ketidakefektifan pelayanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil didasari pada rendahnya pengetahuan masyarakat dan ketidakmampuan aparatur dalam memberikan pemahaman terhadap setiap tujuan pelayanan yang diberikan dengan baik. Kondisi yang demikian menunjukkan adanya ketidakkonsistennya pemerintah daerah dalam bekerja dan rendahnya pengetahuan masyarakat terhadap tujuan pelayanan administrasi di kantor dinas yang membuat kegiatan pelayanan menjadi terhambat dan tidak produktif.

Fenomena tersebut di atas menunjukkan masih rendah kualitas pelayanan yang disebabkan oleh adanya pelaksanaan pelayanan yang tidak efektif di Dinas

Kependudukan dan Catatan Sipil. Harapan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan mewujudkan pelayanan yang baik membutuhkan kemampuan kerja dan pengetahuan serta pengalaman kerja aparatur daerah dan peningkatan pemahaman masyarakat terhadap tujuan pelayanan yang dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sehingga penyelenggaraan pelayanan yang efektif dapat diwujudkan.

Salah satu fungsi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, efektif, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal ini berarti bahwa untuk mampu melaksanakan fungsi pemerintah dengan baik maka organisasi birokrasi harus profesional, tanggap, aspiratif terhadap berbagai tuntutan masyarakat yang dilayani. Seiring dengan hal tersebut pembinaan aparatur negara dilakukan secara terus menerus, agar dapat menjadi alat yang efisien dan efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintah maupun untuk menggerakkan pembangunan secara lancar dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian terhadap masyarakat.

Seiring dengan hal tersebut Abdullah (1984), mengatakan bahwa determinan penting untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah adalah dibutuhkan "Infrastruktur Administrasi" yang memiliki kesiapan dan ketangguhan pada semua tingkatan dan tahapan yang meliputi : (a) organisasi pelaksana yang berintikan birokrasi yang mantap dan tangguh; (b) sistem administrasi atau tata laksana yang efektif dan efisien; dan (c) susunan aparatur atau personalia yang berkemampuan tinggi dari segi profesional, orientasional yang disertai rasa

dedikasi yang tinggi. Hal ini berarti bahwa kinerja birokrasi pemerintah dalam merencanakan, mengimplementasikan dan evaluasi serta pengendalian proses pembangunan dan pelayanan masyarakat sangat ditentukan oleh faktor kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, aparatur dan dukungan sarana dan prasarana yang tersedia.

Sorotan tajam tentang kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik menjadi wacana yang aktual dalam studi administrasi negara akhir-akhir ini. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan dan pada sisi lain munculnya konsep privatisasi, swastanisasi, kontak kerja yang pada intinya ingin meminimalkan campur tangan pemerintah yang terlalu besar dalam pelayanan publik .

Studi yang dilakukan oleh Savas (1983:56), LAN Jawa Barat (1999:87), menunjukkan bahwa kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik lebih rendah ketimbang yang dilakukan oleh pihak swasta atau kelembagaan masyarakat lainnya. Bahkan Savas mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah mengarahkan bukan mengayuh perahu. Memberikan pelayanan adalah mengayuh dan pemerintah tidaklah pandai mengayuh.

Menurut Zanapiha (1999:70), di kalangan masyarakat masih terdapat keluhan berbagai pelayanan pemerintah (birokrasi) bahkan masyarakat mengatakan bahwa kalau bisa dipersulit mengapa harus dipermudah dan bila ada pilihan lain untuk mendapat KTP selain dari Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan, maka saya akan memilih ke Supermarket karena disana pegawainya ramah, suka senyum, menanyakan apa yang dapat dibantu. Sebaliknya kalau

anggota warga masyarakat ke kantor Kelurahan atau Kecamatan sangat paradoksal dengan apa yang terjadi di Supermaret untuk mendapat pelayanan.

Penilaian kinerja birokrat pemerintah selama ini cenderung di dasarkan pada faktor-faktor input seperti jumlah pegawai, anggaran, peraturan perundangan dan termasuk pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan; dan bukan pada faktor-faktor *output* atau *outcomes*-nya, misalnya tingkat efisiensi biaya, kualitas layanan, jangkauan dan manfaat pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat. Menurut LAN Jawa Barat (1999:80), oleh karena itu dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih terdapat berbagai masalah antara lain perbedaan antara kinerja yang diharapkan (*intended performance*) dengan praktek sehari-hari (*actual performance*), perbedaan antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan aparatur pemerintah, perbedaan antara keterbatasan sumber daya anggaran pemerintah dengan kebocoran pada tingkat pelaksanaannya. Studi lainnya dilakukan oleh Soekarto (1999:56), menunjukkan bahwa pelayanan publik selama ini masih menunjukkan mental model birokrat sebagai yang di layani oleh masyarakat, bukan justru sebaliknya aparat yang harus melayani masyarakat. Hal ini terjadi karena pendekatan kekuasaan birokrasi lebih dominan ketimbang keberadaan aparatur sebagai pelayan masyarakat. Menurut Mohammad (1999:90), kekuasaan birokrat sangat kuat sekali dan bahkan tak ada organisasi sosial kemasyarakatan yang mampu mengontrolnya sehingga praktek penyelenggaraan pelayanan publik selama ini yang menjadi beban masyarakat dan birokrat cenderung melakukan praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Sementara itu peran aparatur negara (birokrasi) sejak beberapa dekade yang lalu lebih diisarkan sebagai penyandang dua peran yaitu sebagai Abdi Negara dan sebagai Abdi masyarakat dan peran sebagai abdi negara menjadi sangat dominan ketimbang peran sebagai abdi masyarakat. Sementara menurut Thoha (1993:80), siklus pelayanan lebih beraksis ke kekuasaan birokrasi ketimbang melayani masyarakat. Akibatnya aparatur cenderung melayani dirinya sendiri dan meminta layanan dari masyarakat .berkaitan dengan hal ini Kaufman (1976:59), mengatakan bahwa tugas aparatur sebagai pelayan harus lebih diutamakan terutama yang berkaitan dengan mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan masyarakat, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan publik.

Berdasarkan studi yang dilakukan LAN Sulsel (1997:91), menunjukkan bahwa pelayanan aparat birokrat terhadap masyarakat atau dunia usaha masih menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Hal ini dapat dilihat dari terdapatnya jenis pungutan liar yang dilakukan aparatur mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Hal ini menunjukkan birokrat menjadi penghambat bagi tumbuhnya daya saing masyarakat itu sendiri. Menurut Tjokroamidjojo (1988:50), mengidentifikasi ada empat faktor besar yang menghambat efisiensi administrasi negara (birokrasi), yaitu:(1) kecenderungan membengkaknya birokrasi baik dalam arti struktur maupun luasnya campur tangan terhadap kehidupan masyarakat, (2) lemahnya kemampuan manajemen pembangunan baik dalam perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, dan pengawasan, dan (3) rendahnya produktivitas pegawai negeri. Sementara Siagian (1987:65), mengidentifikasikan ada tiga jenis kelemahan yang melekat pada pegawai negeri (birokrat) kita, adalah (1)

kemampuan manajerial, yaitu kurangnya kemampuan memimpin, menggerakkan bawahan, melakukan koordinasi dan mengambil keputusan, (2) kemampuan teknis, yaitu kurangnya kemampuan untuk secara terampil melakukan tugas-tugas, baik yang bersifat rutin, maupun yang bersifat pembangunan, dan (3) kemampuan teknologis, yaitu kurangnya kemampuan untuk memanfaatkan hasil-hasil penemuan teknologi dalam pelaksanaan tugas.

Studi lain yang dilakukan oleh Universitas Gadjah Mada di Kalimantan Timur menunjukkan bahwa profesionalisme pegawai rendah, baik dilihat dari tingkat pendidikan, pengalaman, produktivitas kerja, ataupun disiplin kerja terbukti rendah (PPK-UGM, 1991/1992:2). Penelitian yang sama oleh FISIPOL-UGM pada kantor Bappeda di Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Lombok menemukan bahwa penampilan Bappeda sangat dipengaruhi oleh para aparatnya dalam menjalankan fungsi-fungsi perencanaan, koordinasi, monitoring dan evaluasi; juga oleh tingkat profesionalisme pegawai, organisasi dan mutu kepemimpinan dalam lembaganya (FISIPOL-UGM, 1991:4).

Beberapa penelitian empiris di atas baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang dilakukan oleh kalangan akademik menunjukkan bahwa penelitian tentang kinerja pelayanan pemerintah dilihat dari sudut pendekatan proses masih bersifat parsial, yaitu hanya berkaitan dengan analisis pada tingkat individu pegawai, tetapi belum melihat secara komprehensif dari sudut kinerja pelayanan pemerintah secara keseluruhan. Semua ini menunjukkan bahwa kerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik masih memerlukan kajian yang mendalam dan sungguh-sungguh sehingga peran birokrasi sebagai instrumen masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan dapat diwujudkan.

Kasus pelayanan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran yang dilakukan oleh Pengawai Negeri Sipil di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Sumba barat Daya, menarik dikaji terutama yang berkaitan dengan pelayanan, Responsif, Tanggung Jawab, Kecakapan, Kecakapan, Komunikatif, Keamanan, dan Pemahaman dalam birokrasi daerah (lokal). Disamping itu pula pelayanan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran ini merupakan kebutuhan seluruh masyarakat untuk melanjutkan pendidikan anaknya serta di gunakan sebagai identitas diri. Setiap orang harus memiliki identitas diri yang lengkap karena merupakan dokumen terpenting yang menjadi bukti pengakuan legal kewarganegaraan seseorang. Setiap orang harus mempunyai identitas sebagai jaminan atas kedudukan dan status hukum seseorang dalam negara.

Penelitian ini diarahkan untuk mengevaluasi dan menjelaskan fenomena kinerja pelayanan pemerintah kasus pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya dengan menggunakan pendekatan proses (*internal process approach*), terutama memahami dan menjelaskan fenomena dalam hal efisiensi pelayanan, produktivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Variabel kinerja ini penting diteliti karena didasarkan atas alasan bahwa kinerja *output* yang diberikan kepada lingkungan akan sangat tergantung pada tinggi rendahnya kinerja. Hal ini berarti organisasi birokrasi pemerintah tak dapat meningkatkan kebertanggungjawabannya (*accountability*), kepercayaan, menciptakan keadilan, efektivitas eksternal dan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja eksternalnya tanpa memiliki kinerja internal yang baik.

Berdasarkan pemaparan di atas, Merasa tertarik untuk meneliti tentang bagaimana pelayanan Pegawai Negeri Sipil secara langsung di lapangan yang meliputi tahapan-tahapannya, manfaat, permasalahan dan hasil yang di peroleh oleh masyarakat. Oleh karena itu maka diangkat sebuah penelitian yang berjudul “Analisis Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya Provinsi Nusa Tenggara Timur”.

## **B. Rumusan Masalah.**

Menurut pendapat Kerlinger (2006:28), masalah adalah sebuah kalimat tanya atau pernyataan yang jawabannya dicari melalui penelitian. Sementara pengertian masalah menurut Hudojo (1990:32), mengemukakan bahwa masalah sebagai pernyataan kepada seseorang dimana orang tersebut tidak mempunyai aturan/hukum tertentu yang segera dapat digunakan untuk menemukan jawaban dari pertanyaan tersebut.

Menurut Sugiyono (2009:52), masalah diartikan sebagai penyimpangan antara yang seharusnya dengan apa yang benar-benar terjadi, antara teori dengan praktek, antara aturan dengan pelaksanaan, antara rencana dengan pelaksana”. Sementara menurut Westra (1981:263), bahwa “Suatu masalah yang terjadi apabila seseorang berusaha mencoba suatu tujuan atau percobaannya yang pertama untuk mencapai tujuan itu hingga berhasil”

Uraian pendapat tersebut di atas, maka dapat diartikan bahwa masalah adalah suatu aktivitas yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya, di mana yang dipecahkan itu merupakan jawaban dari kesulitan yang dihadapi. Kita mengetahui bahwa setiap aktivitas yang dilakukan oleh manusia pasti ada hambatan dan rintangan, hendaknya kita berusaha untuk mencari jalan keluar

dengan cara memecahkan kesulitan atau masalah yang sedang kita hadapi. Jika permasalahan itu sudah di pecahkan, maka tujuan yang diinginkan akan tercapai.

Dari latar belakang masalah dan uraian tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah, ”Bagaimanakah Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya Provinsi Nusa Tenggara Timur ”.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin diperoleh dengan diadakan penelitian ini adalah untuk mengetahui Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya Provinsi Nusa Tenggara Timur.

#### **2. Kegunaan Penelitian**

##### **a. Bagi Mahasiswa.**

- 1) Dengan adanya penelitian seperti ini hendaknya mahasiswa diharapkan dapat menggunakan ilmu pengetahuan yang didapat di perguruan tinggi dapat diterapkan di masyarakat.
- 2) Untuk dapat memenuhi salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Program S1 Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Warmadewa.

##### **b. Bagi lembaga (Universitas dan Fakultas).**

Diharapkan hasil penelitian ini yang merupakan karya ilmiah yang tidak dapat di pisahkan dari dunia pengetahuan untuk itu penelitian ini dapat

digunakan sebagai bahan pertimbangan penelitian lebih lanjut bagi lembaga maupun bagi mahasiswa yang mau menyusun skripsi.

c. Bagi Instansi.

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber informasi atau sumbangan pemikiran yang berharga guna dipakai sebagai bahan analisis kinerja pelayanan pegawai kepada masyarakat.

#### **D. Tinjauan Pustaka.**

1. Kajian Teori.

Kajian teori di maksudkan untuk memberikan dasar-dasar teori dan pencarian konsep-konsep tentang variabel-variabel yang menjadi pusat penelitian. Sebagaimana telah disebutkan dalam permasalahan di atas, maka variabel yang terkait dalam penelitian ini pemerintah daerah Kabupaten Sumba Barat Daya untuk Analisis Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil sebagai variabel tunggal.

a. Pengertian Analisis Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil.

1) Analisis.

Menurut Komaruddin (1981:2), analisis adalah kegiatan berfikir untuk menguraikan suatu keseluruhan menjadi komponen sehingga dapat mengenal tanda-tanda komponen, hubungannya satu sama lain dan fungsi masing-masing dalam satu keseluruhan yang terpadu. Sementara menurut Wahab (2004), analisis adalah aktivitas yang memuat sejumlah kegiatan seperti mengurai, membedakan, memilah sesuatu untuk digolongkan dan dikelompokkan kembali menurut kriteria tertentu kemudian dicari kaitannya dan

ditaksir maknanya. Menurut Darminto & Rifka (2005:70), analisis merupakan penguraian suatu pokok atas berbagai bagiannya dan penelahan bagian itu sendiri, serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman arti keseluruhan.

Berdasarkan pendapat di atas, analisis dapat di artikan sebagai suatu penguraaian dalam kegiatan untuk memperoleh suatu hubungan yang dapat terhubung dengan satu sama lain.

## 2) Kinerja.

Secara etimologi, kata kinerja berarti suatu yang hendak dicapai, prestasi yang diperlihatkan, kemampuan kerja. Dalam *Dictionary Contemporary English* Indonesia, istilah kinerja digunakan bila seseorang menjalankan suatu proses dengan terampil sesuai dengan prosedur dan ketentuan yang ada.

Menurut Rivai (2005), kinerja sering dihubungkan dengan tingkat produktivitas yang menunjukkan resiko input dan output dalam organisasi. Sementara Sedarmayanti (2001:50), bahwa: “Kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang berarti prestasi kerja, pelaksanaan kerja, pencapaian kerja, untuk kerja atau penampilan kerja”. Ada juga yang memberikan pengertian kinerja sebagai pelaksanaan suatu fungsi, seperti yang dikemukakan oleh Whitmore (1997:104), kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang.

Menurut Bernaden dan Russel, sebagaimana dikutip oleh Gomes (2000:80), kinerja diartikan sebagai catatan *outcome* yang

dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan tertentu atau kegiatan karyawan selama suatu periode waktu tertentu. Menurut Bambang dalam Anwar (2005:9), kinerja adalah perbandingan hasil yang dicapai dengan peran serta tenaga kerja per satuan waktu (lazimnya perjam). Faustino dalam Anwar (2005:9), mengemukakan definisi kinerja sebagai ungkapan seperti *output*, efisiensi serta efektivitas sering dihubungkan dengan produktivitas.

Menurut Murphy dan Clevelend (dalam Pasolong,2011:175), mengatakan bahwa kinerja adalah kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan.Sedangkan menurut Parmenter (2010:5), kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakannya sesuai dengan tanggungjawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan.

Dari beberapa pendapat diatas, maka dapat diartikan kinerja adalah hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya sesuai dengan kriteria yang di tetapkan. Jadi kinerja berkenaan dengan hasil pekerjaan dicapai oleh pegawai atau karyawan dalam suatu periode. Dalam hal ini kinerja berkenaan dengan kualitas maupun kuantitas pekerjaan yang dihasilkan.

### 3) Analisis Kinerja

Kegiatan melakukan penilaian tingkat keberhasilan pegawai pada periode tertentu untuk menguraikan suatu keseluruhan menjadi komponen sehingga dapat mengenal tanda-tanda komponen, hubungannya satu sama lain dan fungsi masing-masing dalam satu

keseluruhan yang terpadu dan berkualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan.

#### 4) Pelayanan

Dalam bukunya yang bertajuk hubungan masyarakat membina hubungan baik dengan publik (2001:138), Loina beranggapan bahwa pelayanan merupakan suatu proses keseluruhan dari pembentukan citra pemerintah, baik melalui media berita, membentuk budaya pemerintah secara internal, maupun melakukan komunikasi tentang pandangan pemerintah kepada para pemimpin pemerintahan serta publik lainnya yang berkepentingan.

Menurut Moenir dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia (Moenir,1992:16), mengatakan bahwa :”Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung,”. Sementara Brata mengeluarkan definisi yang berbeda dalam karyanya yang berjudul Dasar-Dasar Pelayanan Prima (Brata,2004), mengatakan bahwa,”Suatu pelayanan akan terbentuk karena adanya proses pemberian layanan tertentu dari pihak penyedia layanan kepada pihak yang dilayani, selain itu Brata juga menambahkan bahwa suatu layanan dapat terjadi antara seseorang dengan seseorang, seseorang dengan kelompok, ataupun kelompok dengan seseorang seperti halnya orang-orang yang berada dalam sebuah organisasi. Memberikan layanan kepada orang-orang yang berada disekitarnya yang membutuhkan informasi organisasi tersebut.

Pengertian pelayanan menurut Kotler dalam Sinambela (2006), setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan yang menawarkan keputusan meskipun hasilnya tidak terkait pada suatu produk atau fisik. Sementara menurut Lukman dalam Sinambela (2006:5), bahwa pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain.

Pendapat lain mengenai pelayanan menurut Gronross dalam Mansoer (1994:72), pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen.

Pelayanan berkaitan erat dengan masyarakat. Sehingga pelayanan lebih dikenal dengan istilah pelayanan publik. *Public* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti masyarakat umum atau negara, kata publik dalam Bahasa Indonesia diartikan sebagai umum orang banyak dan ramai. Pelayanan publik menurut Sinambela (2006:5), adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara.

##### 5) Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah salah satu jenis Kepegawaian Negeri di samping anggota TNI dan Anggota POLRI (UU

No.5 Tahun 2014). Pengertian pegawai negeri adalah warga negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 1 ayat 1 UU No 5 Tahun 2014).

Menurut undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, adalah setiap Warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri atau, diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PNS Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah. Kedudukan dan peran Pegawai Negeri Sipil pada setiap negara adalah penting dan menentukan karena pegawai negeri merupakan aparatur pelaksana pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan kelancaran pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional terutama ditentukan oleh kualitas dan kinerja Pegawai Negeri Sipil. Dengan posisi yang demikian maka diperlukan manajemen Pegawai Negeri sipil yang mampu secara komprehensif dan terperinci menjelaskan posisi, peran, hak dan kewajiban para Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Menurut Soedaryono dalam bukunya, (Tata Laksana Kantor, 2000:6) pengertian pegawai adalah “seseorang yang melakukan

penghidupannya dengan bekerja dalam kesatuan organisasi, baik kesatuan kerja pemerintah maupun kesatuan kerja swasta”. Sementara menurut Robbins (Perilaku Organisasi, Edisi 10:2006), pegawai adalah “orang pribadi yang bekerja pada pemberi kerja, baik sebagai pegawai tetap atau tidak, berdasarkan kesepakatan kerja baik tertulis maupun tidak tertulis, untuk melaksanakan suatu pekerjaan dalam jabatan atau kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh pemberi kerja”.

Berdasarkan pengertian diatas dapat diartikan bahwa pegawai adalah seseorang yang bekerja pada suatu kesatuan organisasi, baik sebagai pegawai tetap maupun tidak untuk memenuhi kebutuhan hidupnya”.

#### 6) Pelayanan Pegawai Negeri Sipil.

Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, seseorang yang melakukan penghidupannya dengan bekerja dengan tidak kasat mata dalam kesatuan organisasi, baik kesatuan kerja pemerintah maupun kesatuan kerja swasta untuk mencapai standar dan aturan yang ditetapkan bersama.

Perilaku yang berorientasi pada tugas atau aktivitas yang memuat sejumlah kegiatan yang bersifat tidak kasat mata seseorang melakukan pekerjaannya dalam organisasi pemerintah untuk melakukan pelayanan dengan kriteria-kriteria dan sesuai perundang-undangan demi mencapai kepuasan masyarakat yang dilayaninya. Kegiatan berfikir menguraikan suatu komponen sehingga dapat mengenal hubungannya satu sama lain dan fungsi masing-masing dalam satu keseluruhan yang

terpadu dan berkualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan dalam Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, seseorang yang melakukan penghidupannya dengan bekerja dalam kesatuan organisasi, baik yang kerja di pemerintah maupun yang kerja di swasta.

b. Tujuan Pelayanan Publik.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari asas-asas pelayanan publik berdasarkan Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmen PAN) No. 63 Tahun 2003 sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan, dalam arti bahwa prosedur atau tata cara pelayanan diselenggarakan dengan prosedur mudah, pelayanan lancar, pelayanan cepat dan pelayanan tidak berbelit-belit.
- 2) Kejelasan dan kepastian, dalam arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur/tata cara, persyaratan pelayanan, pengetahuan petugas dan tanggung jawab petugas.
- 3) Keamanan, dalam arti bahwa proses serta hasil pelayanan umum dapat memberikan pelayanan dalam hal keamanan pelayanan, kenyamanan, kemampuan petugas dan kepastian hukum.
- 4) Keterbukaan, dalam arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan umum dalam hal: waktu penyelesaian, kepastian biaya, akurasi sistem dan fasilitas dan peralatan.

- 5) Efisien dan ekonomis dalam arti persyaratan ringan, kedisiplinan petugas, kewajaran biaya pelayanan dan sesuai kemampuan ekonomis masyarakat.
- 6) Keadilan yang merata dalam arti cakupan atau jangkauan pelayanan umum di usahakan keadilan mendapatkan pelayanan, perhatian terhadap kepentingan masyarakat, kesediaan dan ketanggapan petugas membantu dan pendistribusian yang merata.
- 7) Ketepatan waktu dalam arti implementasi pelayanan umm dapat diselesaikan dalam hal informasi waktu, kecepatan pelayanan, realisasi waktu dan kepastian jadwal pelayanan.

Berangkat dari konsep tersebut dan penjelasan pelayanan publik tentang bagaimana pelayanan itu diberikan sesuai dengan haknya, maka dalam tatanan implementatif akan memunculkan tanggapan-tanggapan masyarakat terhadap stimulus terhadap kebijakan-kebijakan dalam pelayanan oleh pemerintah. Pelayanan pada dasarnya adalah cara melayani, membantu, menyikapi, mengurus, menyelesaikan keperluan kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Dan kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Seperti yang dilaksanakan pada instansi pemerintah di pusat, daerah dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupundalam rangka implementasi ketentuan perundang-undangan. Jadi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah haruslah mendahulukan kepentingan masyarakat dengan waktu yang singkat,

mudah serta dapat memberikan rasa puas bagi masyarakat yang menikmati layanan itu.

c. Bentuk Pelayanan Publik.

Adapun layanan yang umum dilakukan oleh organisasi pemerintah maupun swasta pada dasarnya berbeda-beda. Moenir (2000:190), menyatakan bahwa bentuk pelayanan umum dibagi menjadi tiga jenis yaitu:

1) Layanan dengan lisan.

Layanan dengan lisan dilakukan oleh pegawai pada bidang hubungan masyarakat, bidang informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan kepada siapapun yang memerlukan. Agar layanan lisan berhasil sesuai dengan yang diharapkan, ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pelaku layanan:

- a) Memahami masalah-masalah yang termasuk dalam bidang tugasnya.
- b) Mampu memberikan penjelasan apa yang perlu dengan lancar, singkat dan jelas.
- c) Bertingkah laku sopan dan ramah tamah.

2) Layanan melalui tulisan

Layanan melalui tulisan merupakan bentuk layanan yang paling menonjol dalam implementasi tugas, tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga dari segiperanannya. Pada dasarnya layanan melalui tulisan cukup efisien terutama bagi layanan jarak jauh karena faktor biaya.

Layanan tulisan terbagi atas dua bagian yaitu:

- a) Layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenisnya ditujukan pada orang-orang yang berkepentingan agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi.
  - b) Layanan berupa berkas tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian dan pemberitahuan.
- 3) Layanan bentuk perbuatan.

Layanan perbuatan sering terkombinasi dengan layanan, hal ini disebabkan karena hubungan lisan paling banyak dilakukan dalam hubungan pelayanan secara umum, namun fokusnya pada perbuatan itu sendiri yang ditunggu oleh orang berkepentingan. Jadi tujuan utama orang yang berkepentingan adalah mendapatkan pelayanan dalam bentuk perbuatan atau hasil perbuatan, bukan sekedar penjelasan dan kesanggupan secara lisan.

d. Asas-Asas Pelayanan Publik.

Pelayanan umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Karena itu harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut:

- 1) Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
- 2) Pengaturan setiap bentuk pelayanan harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegangan pada efisiensi dan efektivitas.

3) Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.

Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa harus mahal, maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Alasan mendasar mengapa pelayanan umum harus diberikan adanya publik interest atau kepentingan umum yang harus dipenuhi oleh pemerintah karena memiliki tanggung jawab atau responsibility. Dalam memberikan pelayanan ini pemerintah diharapkan secara profesional melaksanakannya, dan harus mengambil keputusan.

Menurut Moenir (2000:34), pelayanan yang efektif mencakup beberapa aspek, antara lain: a) kesederhaan, b) keterbukaan, c) kejelasan dan kepastian dan d) ketepatan waktu. Dalam konsep pelayanan prima, aspek kesederhanaan bermakna bahwa pelayanan tidak membutuhkan fasilitas yang mewah atau canggih yang dibutuhkan adalah kesederhanaan, keterbukaan, kejelasan, kepastian dan tepat waktu.

Pelayanan yang diberikan oleh sebuah instansi pemerintah berada pada pusat pengendalian yaitu pedoman kerja dengan kebijakan kerja yang tersusun untuk dilakukan secara sistematis. Lebih jelas lagi yang dimaksud dengan pelayanan umum, telah disebutkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang pedoman tata laksana pelayanan umum, adalah sebagai berikut: “Segala bentuk

kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di Daerah, dan dilingkungan 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.” (Kepmenpan No.81 tahun 1993: Pendahuluan).

e. Unsur-Unsur Pelayanan Publik.

Pemerintah Indonesia dalam penyelenggaraan pelayanan terhadap publik umumnya telah mempunyai unsur-unsur birokrasi pelayanan yang dilakukan oleh para birokrat dengan melalui ketetapan Menpan nomor :81 tahun 1993, di dalam ketetapan tersebut ada 8 (delapan) unsur kualitas pelayanan antara lain yaitu:

- 1) Kesederhanaan, yang meliputi prosedur/tata cara pelayanan antara lain : mudah, tidak berbelit-belit, mudah dilaksanakan.
- 2) Kejelasan/kepastian terhadap: prosedur, persyaratan, unit kerja, tarif biaya, pejabat yang menerima keluhan akan pelayanan yang di berikan dalam organisasi.
- 3) Keamanan yang menyangkut kepastian hukum terhadap apa yang dilayangkan oleh organisasi.
- 4) Keterbukaan, yang menyangkut kesederhanaan dan kejelasan pelayanan yang diinformasikan kepada masyarakat.
- 5) Efisiensi, yang artinya pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi hendaknya ada pembatasan terhadap persyaratan pada hal-hal yang dianggap penting saja.

- 6) Ekonomis, yang artinya pembiayaan yang dibebankan kepada masyarakat yang dilayani itu sesuai dengan kewajaran, kemampuan masyarakat umum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Disamping itu juga ekonomi dalam penyelenggaraan pelayanan itu sendiri (*total cost*).
- 7) Keadilan, menyangkut jangkauan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi diharapkan dapat seluas mungkin dan merata. Artinya tidak ada wilayah yang dibedakan pelayanannya dilihat dari keadilan praktikal dan horizontal.
- 8) Ketetapan waktu yang artinya bahwa pelaksanaan yang telah dijanjikan sesuai dengan standar yang diberikan, sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

#### f. Ciri-Ciri Pelayanan Publik Yang Baik

Pelayanan yang baik memiliki ciri-ciri tersendiri. Dalam hal ini, pemerintah menggunakan kriteria untuk membentuk ciri-ciri pelayanan yang baik yang didorong oleh beberapa faktor pendukung yang berpengaruh langsung terhadap mutu pelayanan yang diberikan.

- 1) Faktor manusia yang memberikan pelayanan tersebut. orang yang melayani orang lain harus memiliki kemampuan melayani sesuai bidangnya secara tepat dan cepat. Disamping itu harus memiliki kemampuan dalam berkomunikasi, sopan santun, ramah, dan bertanggung jawab penuh terhadap orang yang di layaninya.
- 2) Faktor tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung kecepatan, ketepatan, dan keakuratan pekerjaan. Sarana dan prasarana yang

dimiliki harus dilengkapi oleh kemajuan teknologi terkini. Pada akhirnya, sarana dan prasarana ini dioperasikan oleh manusia yang berkualitas. Sehingga, kedua faktor pendukung di atas, saling menunjang satu sama lainnya.

Setelah ada faktor pendukung yang berpengaruh terhadap mutu layanan, terbentuklah ciri-ciri pelayanan yang baik, antara lain:

a. Responsif.

Seorang pegawai harus mampu melayani secara cepat dan tepat. Dalam melayani masyarakat, pegawai harus melakukannya sesuai prosedur layanan yang ditetapkan pemerintah.

Melayani secara cepat artinya melayani dalam batasan waktu yang normal. Pelayanan untuk setiap transaksi sudah memiliki standar waktu, namun pegawai juga harus pandai mengatur waktu dan jangan berbicara hal-hal diluar konteks pekerjaan secara berlebihan pada saat melayani masyarakat. Sedangkan melayani secara tepat artinya jangan sampai terjadi kesalahan baik dalam hal pembicaraan maupun pekerjaan. Proses yang terlalu lama dan berbelit-belit akan membuat masyarakat menjadi tidak betah dan malas datang mengurus dokumen kependudukan.

b. Tanggung Jawab.

Dalam menjalankan kegiatan pelayanan, pegawai harus mampu bertanggung jawab melayani setiap masyarakat dari awal hingga selesai. masyarakat akan merasa puas jika mereka

merasakan adanya tanggung jawab dari pegawai tersebut. Apabila ada masyarakat yang tidak dilayani secara tuntas akan menjadi citra yang buruk bagi pemerintah. Masyarakat yang tidak puas tersebut selalu membicarakan hal-hal yang negatif tentang pemerintah, dan biasanya suatu keburukan akan lebih cepat berkembang dari pada kebaikan.

c. Kecakapan.

Untuk menjadi pegawai yang khusus melayani masyarakat, pegawai harus memiliki kemampuan dan pengetahuan tertentu. Karena tugas pegawai selalu berhubungan dengan masyarakat. pegawai harus di didik khusus mengenai kemampuan dan pengetahuan untuk menghadapi masyarakat maupun kemampuan dalam bekerja.

d. Hubungan

Pemerintah harus memiliki kemudahan akses dalam berkomunikasi dengan masyarakatnya. Sehingga apabila masyarakat ingin berkomunikasi langsung dengan bagian tertentu masyarakat dapat berbicara langsung dengan pegawai yang bersangkutan.

e. Komunikatif.

Mampu berkomunikasi artinya pegawai harus mampu dengan cepat memahami keinginan masyarakat. Selain itu, pegawai harus dapat berkomunikasi dengan bahasa yang jelas dan mudah dimengerti. Komunukasi bisa dapat membuat masyarakat

senang sehingga jika masyarakat mempunyai masalah tentang dokumen kependudukan, masyarakat tidak kuatir mengemukakannya kepada pegawai. Mampu berkomunikasi dengan baik juga akan membuat setiap permasalahan menjadi jelas sehingga tidak timbul salah paham.

f. Keamanan.

Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi artinya pegawai harus menjaga kerahasiaan informasi data masyarakat dan kepastian hukum, terutama yang berkaitan dengan hal yang penting. Menjaga rahasia masyarakat merupakan ukuran kepercayaan masyarakat kepada PNS atau pemerintah.

g. Pemahaman.

Berusaha memahami kebutuhan masyarakat artinya pegawai harus cepat tanggap terhadap apa yang diinginkan oleh masyarakat. Usahakan mengerti dan memahami keinginan dan kebutuhan masyarakat secara tepat.

g. Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Ruang lingkup pelayanan publik menurut undang-undang, pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tersebut, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya

alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya, (Pasal 5 UU No 25 Tahun 2009).

h. Dampak Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat tentu harus diperhatikan segi-segi kemanusiaannya, sehingga tidak hanya berorientasi pada pencapaian hasil yang besar dengan pengorbanan yang kecil, segi kemanusiaan yang dimaksud adalah apakah hasil kerja yang dicapai memberikan kesenangan atau kepuasan bagi mereka yang menerima pelayanan atau hasil pekerjaan tersebut. Menurut Moenir (2001:58), ada beberapa hal mengenai dampak kepuasan masyarakat dalam menanggapi pelayanan yang baik, dampak kepuasan masyarakat diantara lain:

1) Masyarakat sangat menghargai (*respect*).

Kepada korps pegawai yang bertugas dibidang pelayanan publik. Mereka tidak memandang remeh dan mencemooh korps itu dan tidak pula berlaku sembarangan.

2) Masyarakat terdorong mematuhi peraturan dengan penuh kesadaran tanpa prasangka buruk, sehingga lambat laun dapat terbentuk sistem pengendalian diri (*self control*) yang akan sangat efektif dalam ketertiban pemerintah dan bernegara.

3) Ada rasa bangga pada masyarakat atas karya korps pegawai dibidang layanan umum, meskipun di lain pihak ada yang merasa ruang geraknya di sempitkan karena tidak dapat lagi mempermainkan mereka.

- 4) Karena adanya kelancaran dibidang pelayanan publik, gairah usaha dan inisiatif masyarakat meningkat, yang akan meningkat pula usaha pengembangan ipolesosbud masyarakat kearah tercapainya masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan pancasila.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dimaknai bahwa pemberian pelayanan yang baik terhadap masyarakat dapat menghindari pemborosan waktu, tenaga dan biaya serta dapat menimbulkan inisiatif dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dibidang pelayanan publik khususnya di daerahnya.

## 2. Kajian Empiris

- a. Berdasarkan studi yang dilakukan LAN Sulsel (1997:91), menunjukkan bahwa pelayanan aparat birokrat terhadap masyarakat atau dunia usaha masih menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Hal ini dapat dilihat dari terdapatnya jenis pungutan liar yang dilakukan aparatur mulai dari tingkat pusat sampai tingkat daerah. Hal ini menunjukkan birokrat menjadi penghambat bagi tumbuhnya daya saing masyarakat itu sendiri.
- b. Menurut PPK-UGM (1991/1992:2), studi lain yang dilakukan oleh Universitas Gadjah Mada di Kalimantan Timur menunjukkan bahwa profesionalisme pegawai rendah, baik dilihat dari tingkat pendidikan, pengalaman, produktivitas kerja, ataupun disiplin kerja terbukti rendah. Menurut FISIPOL-UGM (1991:4), Penelitian yang sama oleh FISIPOL-UGM pada kantor Bappeda di Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Lombok menemukan bahwa penampilan Bappeda sangat dipengaruhi

oleh para aparatnya dalam menjalankan fungsi-fungsi perencanaan, koordinasi, monitoring dan evaluasi; juga oleh tingkat profesionalisme pegawai, organisasi dan mutu kepemimpinan dalam lembaganya.

c. Menurut LAN-RI No. 8, (1992:3) dikemukakan bahwa pelayanan yang baik kepada masyarakat ditentukan oleh dua faktor utama, yaitu:

1) Adanya *sense of public service*, yaitu kesadaran (untuk memberikan layanan) umum atau publik, yang dilandasi oleh rasa pengabdian yang mendalam.

2) Kemampuan dan keterampilan manajerial.

d. LAN-RI, (1990:35) bahwa. Kualitas pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat merupakan tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas dari sistem kemampuan kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan dalam mendorong, menumbuhkan serta memberikan pengayoman terhadap prakarsa dan pemenuhan kebutuhan pelaksanaan dan kewajiban masyarakat.

#### **E. Defenisi Konsepsional**

Menurut Koentjaraningrat (1969:69), konsepsional adalah “unsur penelitian yang terpenting dan merupakan definisi yang dipergunakan para peneliti untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau fenomena alam” Sementara menurut Tampubolon (1993), definisi konsepsional di artikan sebagai “pembatasan pengertian-pengertian suatu konsep yang menggunakan suatu abstraksi yang di bentuk dengan generasi dan kejadian-kejadian yang diamati”.

Definisi konseptual di susun dengan maksud untuk dapat memberikan penegasan atau batas bahwa pengertian dari masing-masing variabel penelitian adalah seperti yang di ungkapkan disini. Adapun definisi konseptual dari variabel Analisis Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Analisis Kinerja.

Analisis Kinerja merupakan kegiatan menilai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang pegawai negeri sipil pada dinas kependudukan dan catatan sipil dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Kinerja seorang pegawai negeri sipil dilingkup instansi tersebut antara lain dipengaruhi oleh kecakapan, keterampilan, pengalaman dan kesungguhan dalam melaksanakan tugasnya.

2. Pelayanan

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara pegawai dengan masyarakat atau hal-hal lain yang disediakan oleh kantor pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan masyarakat.

3. Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi Analisis Kinerja Pelayanan PNS adalah menilai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang PNS yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dan diberi tugas yang dapat dikerjakannya serta digaji sesuai peraturan yang berlaku.

#### **F. Definisi Operasional.**

Definisi operasional merupakan penjabaran sifat-sifat yang diamati atau indikator dari variabel penelitian. Adapun indikator-indikator Analisis Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil adalah

##### 1. Responsif.

Seorang pegawai harus mampu melayani secara cepat dan tepat. Dalam melayani masyarakat, pegawai harus melakukannya sesuai prosedur layanan yang ditetapkan pemerintah.

##### 2. Tanggung Jawab.

Dalam menjalankan kegiatan pelayanan, pegawai harus mampu bertanggung jawab melayani setiap masyarakat.

##### 3. Kecakapan.

Untuk menjadi pegawai yang khusus melayani masyarakat, pegawai harus memiliki kemampuan dan pengetahuan tertentu.

##### 4. Hubungan.

Pegawai harus memiliki kemudahan akses dalam berkomunikasi dengan masyarakat, sehingga apabila masyarakat ingin berkomunikasi langsung dengan pegawai bagian tertentu sesuai kebutuhannya bisa lebih gampang dan lebih mempermudah bagi masyarakat mendapatkan pelayanan dari pegawai itu sendiri.

5. Komunikatif.

Mampu berkomunikasi artinya pegawai harus mampu dengan cepat memahami keinginan masyarakat. Selain itu, pegawai harus dapat berkomunikasi dengan bahasa yang jelas dan mudah dimengerti.

6. Keamanan.

Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi artinya pegawai harus menjaga kerahasiaan informasi data masyarakat dan kepastian hukum, terutama yang berkaitan dengan hal yang penting.

7. Pemahaman.

Berusaha memahami kebutuhan masyarakat artinya pegawai harus cepat tanggap terhadap apa yang diinginkan oleh masyarakat. Usahakan mengerti dan memahami keinginan dan kebutuhan masyarakat secara tepat.



## **G. Perincian Data Yang Di Butuhkan**

Data hasil penelitian ini di dapatkan melalui dua sumber data yaitu data primer dan data sekunder.

### **1. Data Primer**

Data primer adalah data yang di peroleh dan di catat secara langsung atas tanggapan-tanggapan yang di berikan oleh para responden yang mencakup Analisis Kinerja Pelayanan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya.

### **2. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang di peroleh atau dikumpulkan oleh pihak lain. Data ini difungsikan sebagai data tambahan yang menunjang fokus penelitian, yang sepenuhnya berupa sumber-sumber tertulis, buku-buku dan sebagainya yang meliputi antara lain:

- a. Sejarah Kabupaten Sumba Barat Daya.
- b. Sejarah singkat berdirinya kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya.
- c. Keadaan pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya.
- d. Struktur Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Sumba Barat Daya.

## **H. Metode Penelitian**

Suatu penelitian dikatakan ilmiah bila didukung oleh bukti-bukti yang kongkrit tentang kebenaran ilmu pengetahuan yang tertulis. Suatu penelitian

ilmiah hendaknya didukung oleh metode karena merupakan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan penelitian, dengan demikian dapat dikatakan bahwa metode penelitian adalah cara yang dipakai secara teratur mengadakan suatu pemeriksaan yang teliti dalam mengumpulkan data untuk mencapai tujuan tersebut.

Metode berasal dari Bahasa Yunani "*Methodos*" yang berarti cara atau jalan yang ditempuh. Sehubungan dengan upaya ilmiah, maka metode menyangkut masalah cara kerja untuk dapat memahami objek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan. Fungsi metode berarti sebagai alat untuk mencapai tujuan. Adapun pengertian metode menurut para ahli antara lain:

Menurut Hamid (2013), berpendapat bahwa "metode adalah cara atau jalan yang harus dilalui untuk mencapai suatu tujuan". Sementara menurut Sri dan Supriyati (2008:43), metode adalah suatu cara yang teratur atau yang telah dipikirkan secara mendalam untuk digunakan dalam mencapai sesuatu.

Dari pendapat di atas dapat dikatakan bahwa metode penelitian merupakan suatu yang mutlak harus ada dalam penelitian. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu:

#### 1. Teknik Penentuan Unit Analisis

Setelah data dikumpulkan secara lengkap dari lapangan atau obyek penelitian maka langkah selanjutnya adalah menganalisa data tersebut. Pada tahap ini data mulai diolah dan dimanfaatkan dengan harapan dari analisa tersebut memungkinkan peneliti menginterpretasikan guna menarik kesimpulan atas penelitian yang dilaksanakan, metode yang digunakan dalam

penelitian ini adalah metode kualitatif di mana jenis penelitian berdasarkan maksud dan tujuan bersifat deskriptif dan menurut tingkat eksplanasi bersifat eksploratif. Penelitian kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya melalui pengumpulan data sedalam-dalamnya. Penelitian ini tidak mengutamakan besarnya populasi atau sampling, bahkan samplingnya sangat terbatas. Jika data yang terkumpul sudah mendalam dan bisa menjelaskan fenomena yang diteliti, maka tidak perlu mencari sampling lainnya. Penelitian kualitatif lebih menekankan pada persoalan kedalaman (kualitas) data bukan banyaknya (kuantitas) data.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dikatakan bahwa unit analisis adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai subjek penelitian. Dalam pengertian yang lain, Unit analisis diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan fokus/ komponen yang diteliti.

Tabel 1  
Masyarakat Mengurus Dokumen Kependudukan

No	Jenis Dokumen	Jumlah (Orang)	Keterangan
1	Akta Lahir	100	Perbulan
2	Kartu Keluarga	100	Perbulan
3	Kartu Tanda Kependudukan	400	Perbulan
Jumlah		600	

Sumber: Bagian Perekaman Dispencapil, SBD-NTT Oktober 2016.

Berdasarkan tabel 1 di atas maka yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah masyarakat yang mengurus KTP, KK, dan Akta Kelahiran di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Sementara dalam penentuan unit analisis, teknik yang digunakan adalah teknik *Insidental*

*sampling* yaitu penentuan unit analisis berdasarkan kebetulan atau siapa saja yang secara kebetulan/*incidental* bertemu dengan peneliti dapat digunakan sebagai unit analisis, bila dipandang orang yang kebetulan ditemui itu cocok sebagai sumber data. Peneliti mengambil unit analisis dengan kesalahan 5% atau 30 orang. Dapat dilihat tabel di bawah ini.

Tabel 2  
Rata-rata Masyarakat Mengurus Dokumen Kependudukan

No	Jenis Dokumen	Jumlah (Orang)	Keterangan
1	Akta Lahir	5	Perhari
2	Kartu Keluarga	5	Perhari
3	Kartu Tanda Kependudukan	20	Perhari
Jumlah		30	

## 2. Teknik Pengumpulan Data.

Teknik yang di gunakan dalam pengumpulan data dan informasi pada penelitian ini adalah:

### a. Observasi (Pengamatan).

Dalam kegiatan pengumpulan data, maka perlu mengadakan pengamatan (observasi) di daerah obyek penelitian. Pengamatan yaitu teknik pengumpulan data dengan jalan mengadakan pengamatan langsung pada objek penelitian, guna memperoleh data yang faktual untuk dibandingkan dengan data yang diperoleh dari nara sumber.

### b. Kuesioner.

Kuesioner merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara memberi seperangkat pertanyaan atau pernyataan secara tertulis kepada responden untuk dijawabnya.

c. Wawancara.

Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang didasarkan pada percakapan secara intensif dengan suatu tujuan. Adapun dengan cara melakukan tanya jawab secara langsung dan singkat kepada pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang terkait dengan Kinerja Pelayanan PNS.

d. Dokumentasi.

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data melalui dokumen atau peninggalan tertulis terutama berupa arsip-arsip termasuk buku-buku tentang pendapat, teori-teori dan sebagainya yang relevan dengan masalah yang diteliti.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif, ini juga disebut analisis non statistik. Menurut Marzuki (1983:45), “ Analisis non statistik dilakukan dengan membaca tabel-tabel, grafik-grafik atau angka-angka yang tersedia kemudian melakukan uraian dan penafsiran”. Dimana yang dimaksud dengan teknik analisis data kualitatif yaitu: analisis data yang terdiri dari tiga alur kegiatan secara simultan yang terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau

verifikasi data dan di tambah dengan teknik penentuan skor untuk mempermudah peneliti menentukan skor penilaian kinerja PNS.

a. Penentuan skor.

Penentuan skor yang dimaksud disini adalah menggunakan skala 3 (tiga) yaitu sebagai berikut:

- 1) Jika responden memilih alternatif jawaban (a), maka diberikan skor 3
- 2) Jika responden memilih alternatif jawaban (b), maka diberikan skor 2
- 3) Jika responden memilih alternatif jawaban (c), maka diberikan skor 1

Interval Skor:  $(3-1): 3 = 0,67$

$1,00 - 1,67 =$  Tidak Baik

$1,68 - 2,34 =$  Cukup Baik

$2,35 - 3,00 =$  Baik

b. Analisis Kualitatif

Analisi kualitatif menggunakan tiga alur yaitu reduksi data, penyajian data dan verifikasi. Untuk lebih jelasnya akan diuraikan melalui tiga alur yang di pergunakan dalam analisis kualitatif tersebut yaitu:

1) Reduksi Data.

Reduksi data (*data reduction*), dalam tahap ini peneliti melakukan proses pemilihan, pemusatan, perhatian untuk penyederhanaan dan data dasar yang diperoleh dilapangan. Melalui reduksi ini dicoba menemukan fenomena-fenomena yang menjadi pokok-pokok temuan dari wawancara.

2) Penyajian Data.

Penyajian data (*data display*). Peneliti mengembangkan sebuah deskripsi informasi tersusun untuk menarik kesimpulan dan pengambilan tindakan. *Display* data atau penyajian data yang lazim digunakan pada langkah ini adalah dalam bentuk teks naratif.

3) Verifikasi.

Peneliti berusaha menarik kesimpulan dan melakukan verifikasi dengan mencari makna setiap gejala yang diperolehnya dari lapangan, mencatat keteraturan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas dari fenomena, dan proposisi.

