

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Teori

2.1.1 Tinjauan Kinerja Pegawai

1. Pengertian Kinerja

Menurut Moeheriono (2012, 95) mengemukakan bahwa “Kinerja atau *performance* merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksana suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi”. Sedangkan menurut Suyadi Prawirosentoso (1992, 95) mendefinisikan bahwa “*Performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang atau tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika”.

Lalu menurut Mangkunegara (2006, 67) kinerja adalah hasil kerja baik secara kualitas maupun kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melakukan tugas sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. 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.

Dari beberapa pendapat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja pegawai merupakan hasil dari suatu proses atau aktivitas pada fungsi tertentu yang dilaksanakan pegawai. Hasil tersebut merupakan tingkatan dimana pegawai menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditentukan. Dalam hal ini kinerja tersebut berkenaan dengan kualitas maupun kuantitas pekerjaan yang dihasilkan.

2. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Pegawai

Organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Tujuan organisasi dapat berupa perbaikan pelayanan pelanggan, pemenuhan permintaan pasar, peningkatan kualitas produk atau jasa, meningkatnya kinerja organisasi. Pencapaian tujuan organisasi menunjukkan hasil kerja atau prestasi kerja organisasi dan juga menunjukkan sebagai kinerja. Hasil kerja organisasi diperoleh dari serangkaian aktivitas yang dijalankan organisasi. Aktivitas organisasi dapat berupa pengelolaan sumber daya organisasi, termasuk sumber daya manusianya, maupun proses pelaksanaan kerja yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi.

Keberhasilan suatu organisasi tidak terlepas dari keberhasilan individu dalam organisasi atau kinerja daripada pegawai itu sendiri. Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Sudarmanto (2009, 30):

“banyak faktor yang menyebabkan sumber daya manusia memiliki kinerja yang unggul, sehingga mampu mendorong keberhasilan organisasi.

Faktor-faktor yang dapat menentukan terhadap kinerja individu dalam berbagai literatur misalnya: motivasi kerja, kepuasan kerja, desain pekerjaan, komitmen, kepemimpinan, partisipasi, fungsi-fungsi manajemen, kejelasan arah karier, kompetensi, budaya organisasi, sistem penghargaan, dan mungkin masih banyak lagi dari berbagai hasil penelitian sebelumnya yang mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja individu.”

Dikemukakan pula oleh Hessel Nogi (2005, 182) bahwa:

“ada begitu banyak faktor yang dianggap sebagai faktor yang dominan dalam mempengaruhi tingkat kinerja yang dicapai oleh suatu organisasi. Faktor tersebut bisa disebabkan oleh faktor internal organisasi maupun oleh faktor eksternal organisasi. Ada yang mempersoalkan peralatan, sarana dan prasarana, atau teknologi sebagai faktor dominan, ada yang mempersoalkan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki suatu organisasi, dan ada yang mempersoalkan mekanisme kerja, budaya organisasi, serta efektivitas kepemimpinan yang ada dalam suatu organisasi.”

Selanjutnya Sinambela (2006, 11) mengemukakan bahwa kinerja dipengaruhi oleh enam faktor, yaitu: (1) Harapan mengenai imbalan, (2) dorongan, (3) kemampuan, (4) kebutuhan dan sifat, (5) imbalan internal dan eksternal dan (6) persepsi tentang tingkat imbalan dan kepuasan kerja.

Menurut Suyadi Prawirosentoso (1999, 27) faktor yang mempengaruhi organisasi dan kinerjanya sebagai berikut:

1) Efektivitas dan Efisiensi

Efektivitas dari usaha kerja sama (antar individual) berhubungan dengan pelaksanaan yang dapat mencapai sistem itu sendiri. Sedangkan efisiensi dari suatu kerja sama dalam suatu sistem (antar individual) adalah hasil gabungan efisiensi dari upaya yang dipilih masing-masing individu.

2) Otoritas dan Tanggung jawab

Kejelasan wewenang dan tanggung jawab setiap peserta dalam suatu organisasi akan mendukung kinerja (*performance*) organisasi tersebut. Walaupun kejelasan wewenang dengan tanggung jawab setiap peserta harus disertai dengan kapasitas masing-masing peserta organisasi bersangkutan.

3) **Disiplin**

Disiplin berkaitan erat dengan sanksi yang perlu dijatuhkan kepada sanksi yang melanggar. Dalam hal ini seorang karyawan melanggar peraturan yang berlaku dalam organisasi perusahaan, maka karyawan bersangkutan harus sanggup menerima hukuman yang telah disepakati.

4) **Inisiatif**

Inisiatif seseorang (atasan atau karyawan bawahan) berkaitan dengan daya pikir, kreativitas dalam bentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi. Setiap inisiatif sebaiknya mendapat perhatian atau tanggapan positif dari atasan.

Sedangkan menurut Moehariono (2012, 139) menyatakan “Faktor penilaian adalah aspek-aspek yang diukur dalam proses penilaian kerja individu. Faktor penilaian tersebut terdiri dari empat aspek yakni sebagai berikut: (1) Hasil kerja, yaitu keberhasilan karyawan dalam pelaksanaan kerja (*output*) biasanya terukur, berapa besar yang telah dihasilkan, berapa jumlahnya, dan berapa besar kenaikannya, (2) Perilaku yaitu aspek tindak tanduk karyawan dalam melaksanakan pekerjaan, pelayanannya bagaimana, kesopanannya, sikapnya, dan perilaku baik terhadap sesama karyawan maupun kepada pelanggan, (3) Atribut dan kompensasi, yaitu kemahiran dan penguasaan karyawan sesuai tuntutan jabatan, pengetahuan, keterampilan, dan keahlian, (4) Komparatif, yaitu membandingkan hasil kinerja karyawan dengan karyawan lainnya yang selevel dengan yang bersangkutan.

Banyak hal yang mempengaruhi prestasi kerja seseorang antara lain faktor motivasi, manajer atau lingkungan dalam dan luar organisasi.

Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut antara lain:

- 1) **Faktor personal/individu**, meliputi: pengetahuan, ketrampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu;
- 2) **Faktor kepemimpinan**, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan *team leader*;
- 3) **Faktor tim**, meliputi kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim;
- 4) **Faktor sistem**, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi;
- 5) **Faktor kontekstual (situasional)**, meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Berdasarkan beberapa pendapat yang diuraikan di atas, dapat disimpulkan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai antara lain faktor internal atau faktor dalam diri meliputi; fisik, kemampuan intelektual, motivasi, faktor bawaan (bakat, sifat kepribadian) dan karakteristik kepribadian. Faktor eksternal dan lingkungan meliputi; peluang, dukungan yang diterima, kebudayaan pekerjaan, faktor lingkungan (keadaan, kejadian, situasi dan peristiwa dalam organisasi) dan karakteristik organisasi.

3. Pengukuran Kinerja Pegawai

Ukuran hasil dari kinerja memainkan peranan kunci dalam memantau apakah tujuan jangka panjang, menengah dan pendek organisasi sesuai dengan aspirasi yang diinginkan. Berdasarkan informasi yang dihasilkan dari indikator kinerja, maka manajer akan dapat melihat parameter tersebut kepada atasan maupun bawahan mereka, guna mengambil tindakan atau keputusan yang dirasakan perlu.

Pengukuran kinerja karyawan yang dikemukakan oleh Bernandin & Russell (1993) meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

1. *Quantity of work* : jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periode yang ditentukan.
2. *Quality of work* : kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya.
3. *Job Knowledge* : luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan dan keterampilannya.
4. *Cooperation* : kesediaan untuk bekerjasama dengan orang lain atau sesama anggota.
5. *Dependability* : kesadaran untuk dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian kerja.
6. *Initiative* : semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan dalam memperbesar tanggung jawabnya.
7. *Personal Qualities* : menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramahan dan integritas pribadi.

Sedangkan Agus Dharma (dalam Intanghina, 2008, 2) mengatakan hampir semua cara pengukuran kinerja mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan atau dicapai. Pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.
2. Kualitas, yaitu mutu yang harus dihasilkan (baik tidaknya). Pengukuran kualitatif keluaran mencerminkan pengukuran “tingkat kepuasan”, yaitu seberapa baik penyelesaiannya. Ini berkaitan dengan bentuk keluaran.
3. Ketepatan waktu, yaitu sesuai tidaknya dengan waktu yang direncanakan. Pengukuran ketepatan waktu merupakan jenis khusus dari pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian suatu kegiatan.

Setiap organisasi biasanya cenderung untuk tertarik pada aspek-aspek pengukuran kinerja, seperti yang dikemukakan Lembaga Administrasi Negara (dalam Intanghina, 2008, 6) sebagai berikut:

1. Aspek Finansial
2. Kepuasan Pelanggan
3. Operasi Bisnis Internal
4. Kepuasan Pegawai
5. Kepuasan Komunitas dan Stakeholders
6. Waktu

Sedangkan menurut Robbins (2006, 260) mengungkapkan ada lima indikator untuk mengukur kinerja karyawan secara individu, yaitu :

1. **Kualitas**, kualitas kerja diukur dari persepsi karyawan terhadap kualitas pekerjaan yang dihasilkan serta kesempurnaan tugas terhadap keterampilan dan kemampuan karyawan.
2. **Kuantitas**, merupakan jumlah yang dihasilkan dinyatakan dalam istilah seperti jumlah unit, jumlah siklus aktivitas yang diselesaikan.
3. **Ketepatan waktu**, merupakan tingkat aktivitas diselesaikan pada awal waktu yang dinyatakan, dilihat dari sudut koordinasi dengan hasil output serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas lain.
4. **Efektivitas**, merupakan tingkat penggunaan sumber daya organisasi “tenaga, uang teknologi, bahan baku” dimaksimalkan dengan maksud menaikkan hasil dari setiap unit dalam penggunaan sumber daya.
5. **Kemandirian**, merupakan suatu tingkat dimana karyawan mempunyai komitmen kerja dengan instansi dan tanggung jawab karyawan terhadap kantor.

Sedangkan Komorotomo (dalam Pasalong, 2007, 12) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain adalah sebagai berikut:

1) Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang bersifat dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

2) Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.

3) Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercakupan atau kepastian. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi.

4) Daya Tanggap

Organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh karena itu organisasi secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Disamping itu, Salim dan Woodward (1992, 23) melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, efektifitas dan persamaan pelayanan. Dalam konteks ini, *aspek ekonomi* diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya yang seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. *Efisiensi kinerja* pelayanan publik juga dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik (*proporsional*) antara *input* pelayanan dengan *output* pelayanan. Demikian pula, *aspek efektivitas* kinerja pelayanan ialah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan atau target pelayanan yang telah ditentukan. *Prinsip keadilan* dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap pelayanan yang ditawarkan.

Sementara itu, Zeithaml, dkk. (1990, 52) mengemukakan bahwa:

“kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik. Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui aspek fisik pelayanan yang diberikan, seperti tersedianya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan

berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, seperti seragam dan aksesoris serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.”

Lebih lanjut dijelaskan pula dalam Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2005, 175) dimensi kualitas pelayanan yang dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry adalah sebagai berikut:

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

Beberapa definisi diatas dapat disimpulkan bahwa pengukuran kinerja pelayanan adalah upaya untuk mengetahui kinerja organisasi baik pemerintah maupun swasta dalam menyelenggarakan pelayanan publik, karena apabila organisasi tersebut menyelenggarakan pelayanan publik dengan baik maka organisasi tersebut dianggap baik pula. Oleh karena itu menurut kinerja organisasi dan kinerja pelayanan suatu organisasi ibarat dua sisi dari satu mata uang yang sama (Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2005, 173)

2.1.2 Tinjauan Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan memiliki arti penting karena setiap manusia membutuhkan kegiatan pelayanan dari manusia lain dalam memenuhi kebutuhan hidup. Seperti yang dikemukakan oleh Sinambela (2006, 3) bahwa:

“pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kebutuhan manusia.”

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2012, 394), menjelaskan bahwa pelayanan merupakan perihal atau cara melayani, usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang), jasa serta kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. Adapun menurut Moenir (2015, 16-17) menjelaskan bahwa pelayanan merupakan suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain yang langsung. Sedangkan menurut Daryanto dan Setyobudi (2014, 122), menjelaskan bahwa pelayanan merupakan suatu proses yang menghasilkan suatu produk yang berupa pelayanan, kemudian diberikan kepada pelanggan.”

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.

Sedangkan menurut Sinambella (2006, 128) menjelaskan bahwa:

“pelayanan publik merupakan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.”

Adapun menurut Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 menjelaskan bahwa:

“pelayanan publik merupakan segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Sedangkan menurut Ratminto dan Atik (2005, 5) menjelaskan bahwa:

“pelayanan publik merupakan sebuah aktivitas atau urutan kegiatan dalam rangka membantu memenuhi kebutuhan masyarakat. Aktivitas tersebut dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan. Kegiatan pelayanan umumnya dilaksanakan dengan menggunakan media berupa organisasi atau lembaga perusahaan.”

Jadi, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan aktivitas pemberian pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

2. 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 umum 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 (BUMD) dalam bentuk barang dan jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam 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.

3. Bentuk Pelayanan Publik

Adapun layanan yang umum dilakukan oleh organisasi pemerintah maupun swasta pada dasarnya berbeda-beda. Moenir (2015, 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 segiperannya. 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.

4. 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 (2015, 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).

5. 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.

6. 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:

1) 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.

2) 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.

3) Kecakapan

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

4) 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.

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

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. Menjaga rahasia masyarakat merupakan ukuran kepercayaan masyarakat kepada PNS atau pemerintah.

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.

2.2 Hasil Penelitian yang Relevan

Dalam penelitian ini, peneliti mengacu pada beberapa penelitian terdahulu yang dianggap relevan dengan judul Kinerja Pegawai Dalam Pelayanan Kependudukan Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat.

Deviyanti Arruan Minanga Roberth pada tahun 2017 meneliti tentang kualitas kinerja pegawai dalam pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan

Pencatatan Sipil Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat. Subjek pada penelitian ini adalah pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat. Sumber data terdiri data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dengan melakukan wawancara kepada narasumber, sedangkan data sekunder diperoleh dari literatur dan dokumen yang berhubungan dengan penerapan perilaku dan kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat. Data dianalisis dengan menggunakan analisis data kualitatif.

Hasil analisis data menunjukkan bahwa perilaku birokrasi layanan pegawai yang membentuk perilaku yaitu: (a) penguatan positif (b) penguatan negatif, dan (c) hukuman berada pada kategori baik. Kemudian kinerja pegawai melalui indikator kualitas, kuantitas, keandalan, kerjasama, dan kehadiran berada pada kategori baik. Serta faktor-faktor yang mendorong seperti jenis dan kelamin yang didominasi oleh perempuan mampu meningkatkan kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Mamasa Propinsi Sulawesi Barat, namun sebaliknya faktor eksternal seperti hubungan atasan dan bawahan dan bawahan dengan rekan kerja pada kategori rendah (kurang baik).

Penelitian relevan kedua dilakukan oleh Muhammad Safitrah Arifin pada tahun 2012 yang berjudul Efektifitas Pelayanan Publik di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui permasalahan tentang bagaimanakah efektifitas pelayanan KK, KTP, dan AK di Kecamatan Maritengngae dan faktor – faktor yang mempengaruhi terhadap efektifitas pelayanan KK, KTP, dan AK di Kecamatan Maritengngae.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian lapangan yang memberikan gambaran mengenai efektifitas pelayanan KK, KTP, dan AK di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik obesrvasi, interview atau wawancara, dan media kuesioner dengan memilih informan yang berperan dan terlibat secara teknis maupun fungsional dalam pemberian pelayanan terhadap masyarakat. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan didukung oleh data kuantitatif.

Dari hasil penelitian menggambarkan bahwa pelaksanaan layanan khususnya di bidang administrasi kependudukan dan catatan sipil dilakukan sesuai dengan mekanisme yang ada dan peraturan yang telah ditetapkan dengan melihat beberapa indikator pelayanan seperti kesederhanaan berada pada kategori sangat aman dengan penilaian 6,67%, kejelasan dan kepastian tata cara pelayanan dan biaya tarif berada kategori sesuai dengan nilai 88,33% dan 70%, keamanan dan kenyamanan sarana dan prasarana berada pada kategori aman dan nyaman dengan nilai 65% dan 73,33%, keterbukaan mengenai kemudahan memperoleh informasi dan ketentuan pelayanan pada kategori mudah dan mudah dan dijelaskan jika diminta dengan nilai 71,67% dan 63,33%, ekonomis tentang biaya tarif KK, KTP, dan AK berada kategori Rp 10.000 – Rp 15.000, keadilan yang merata dengan nilai 60%, ketepatan waktu berada pada kategori 1 – 2 hari, dan efisiensi berada pada kategori tepat dengan nilai 80%. Dan faktor – faktor yang mempengaruhi pelayanan yaitu 1) sumber daya aparatur, 2) sarana dan prasarana, 3) kesadaran masyarakat.

Kedua penelitian tersebut memiliki persamaan untuk meneliti suatu pelayanan yang dilakukan oleh aparaturnya pemerintahan kepada masyarakat. Seperti pada penelitian pertama yang dilakukan oleh Deviyanti Arruan Minanga Roberth yang meneliti penerapan perilaku dan kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat. Pada penelitian kedua yang dilakukan oleh Muhammad Safitrah Arifin meneliti efektifitas pelayanan KK, KTP, dan AK di Kecamatan Maritengngae. Selain itu, kedua penelitian tersebut juga memiliki persamaan dalam analisis data yang menggunakan metode analisis kualitatif.

Perbedaan yang didapati oleh kedua penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis yakni pada lokasi penelitian. Dimana penelitian pertama dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Mamasa Provinsi Sulawesi Barat dan penelitian kedua dilakukan di Kecamatan Maritengngae Kabupaten Sidenreng Rappang, sedangkan pada penelitian ini dilakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak.

2.3 Kerangka Pikir Penelitian

Pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Demikian pula halnya dengan masyarakat yang berada di wilayah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, senantiasa membutuhkan pelayanan, yakni pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil berupa Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Nikah, Akta Kelahiran dan Akta

Kematian. Pelayanan ini diterima oleh masyarakat melalui dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak, yang merupakan suatu organisasi publik.

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari aparat pemerintah, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan. Oleh karena itu, pada dasarnya apabila pemerintah itu akan melayani kebutuhan masyarakat, maka pemerintah itu harus responsif terhadap tuntutan masyarakat.

Permasalahan ketidakefektifan pelayanan publik juga sedang terjadi pada saat sekarang, hal ini dikarenakan munculnya pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) yang juga membawa dampak signifikan ke perubahan dunia. Mulai dari aspek ekonomi, sosial, hingga kehidupan sehari-hari, hampir tidak ada yang bisa berkelit dari kemunculan virus Covid-19 ini, tidak terkecuali terhadap pelayanan publik.

Dengan berlakunya WFH bagi aparat pemerintah yang bergerak dalam pelayanan publik, menyebabkan pelayanan publik menjadi terhambat, karena pada akhirnya beberapa bidang pelayanan tidak dapat melayani masyarakat secara langsung. Himbauan pemerintah untuk tetap berada di rumah dan pembatasan pemberian pelayanan publik ini memang membuat masyarakat menjadi kurang nyaman dalam menerima pelayanan publik, tetapi ini merupakan kebijakan yang saat ini diambil pemerintah untuk membatasi atau menghentikan penyebaran Virus Covid-19. Akan tetapi, penyelenggara pelayanan publik kemudian membuat inovasi-inovasi dalam memberikan pelayanan agar pelayanan tidak terhambat seperti dengan memberikan pelayanan melalui sistem online.

Dalam upaya meningkatkan kewaspadaan terhadap resiko penularan infeksi Covid-19 maka pihak Disdukcapil Kota Pontianak melakukan perubahan jam pelayanan dan seluruh pendaftaran pelayanan dilakukan secara online dengan pembatasan jumlah kuota antrian. Sistem pendaftaran online ini disetting ketika sebuah layanan kuota terpenuhi, maka sistem akan tertutup. Mengingat tingginya kebutuhan penduduk akan KTP, sistem menjadi relatif sangat cepat tertutup karena antrian telah penuh. Himbauan kepada seluruh masyarakat yang tidak memiliki kepentingan mendesak juga diberikan untuk menunda pengurusan dokumen kependudukan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak.

Konsep kinerja pegawai adalah hasil pencapaian atau suatu prestasi kerja secara kualitas dan kuantitas dengan saling pengertian dan pertimbangan bersama yang berpedoman pada suatu standar kerja. Pengukuran kinerja pegawai pada penelitian ini dilakukan dengan memperhatikan aspek-aspek dalam kinerja organisasi pelayanan publik sebagaimana yang dikemukakan oleh Kumorotomo (1996) yaitu aspek efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap/responsivitas.

Untuk memperoleh gambaran dan pemahaman tentang konsep indikator pengukuran kinerja organisasi dalam pelayanan publik maka ruang lingkup/batasan penelitian ini adalah:

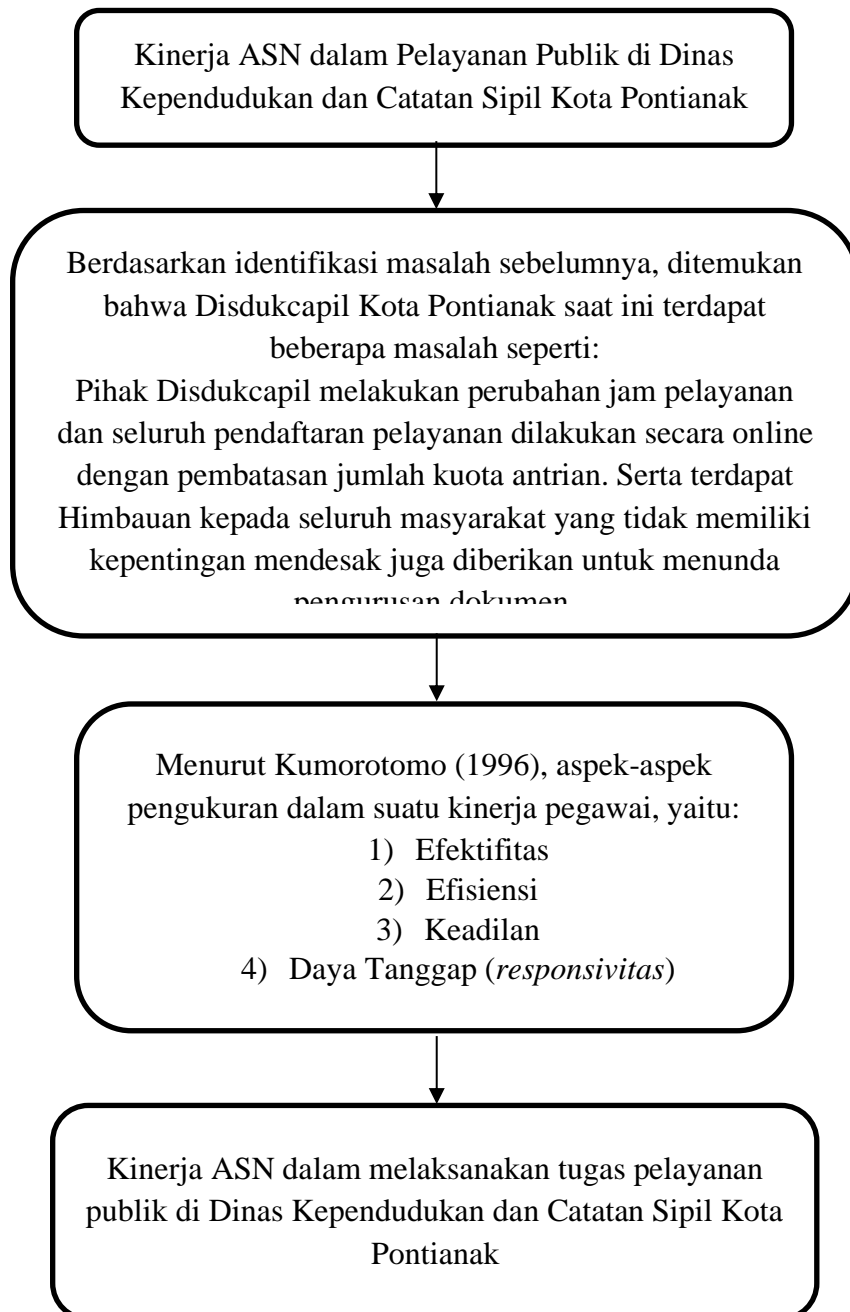
- 1) **Efektivitas** adalah tingkat pencapaian tujuan melalui pelaksanaan fungsi tugas dan tanggungjawab pegawai, perhatiannya diberikan dengan mengelola organisasi untuk mengurangi tingkat input yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas, dan meminimalkan kelebihan sumber daya demi kepentingan masa depan. Efektivitas pegawai diukur melalui: (a) Tingkat pemahaman aparatur akan tugas pokok dan fungsi atau uraian pekerjaan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari; (b) Permasalahan yang berhasil

diselesaikan dengan tepat waktu dan hemat biaya; (c) Tingkat kepuasan pengguna jasa terhadap pelayanan yang diberikan.

- 2) **Efisiensi** dalam pelayanan publik adalah perbandingan antara *output* dan *input*, dimana dengan *input* yang sedikit diperoleh *output* yang optimal. Layanan publik yang semakin efisien adalah layanan yang menghasilkan lebih banyak barang dan jasa dengan biaya yang relatif sedikit. Tingkat efisiensi diukur melalui indikator: (a) fasilitas dan sarana yang ada dapat dipergunakan semaksimal mungkin; (b) anggaran biaya yang ada dikelola dengan efisien tanpa melakukan pemborosan biaya; (c) pemberian pelayanan kepada pengguna jasa bersifat fleksibel dan tidak berbelit-belit.
- 3) **Keadilan** adalah distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Keadilan ini dapat diukur melalui indikator: (a) distribusi pelayanan publik yang merata tanpa membedakan strata pengguna jasa; dan (b) alokasi layanan pembinaan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di setiap wilayah dan pemerataan pembangunan.
- 4) **Daya Tanggap (*responsivitas*)** adalah kemampuan aparatur untuk mengenali dan mengidentifikasi atau tanggap terhadap kebutuhan masyarakat, menyusun agenda kerja dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Daya tanggap diukur melalui indikator: (a) keterkaitan antara program kegiatan dengan kebutuhan; (b) daya tanggap aparatur dalam menghadapi dan menyelesaikan keluhan-keluhan atau masalah yang disampaikan pengguna jasa; (c) ketersediaan wadah atau umpan balik (*feedback*) atas pelayanan yang diberikan untuk menyampaikan saran dan kebutuhan.

Berdasarkan penjelasan teori diatas, maka disusunlah suatu kerangka pikir penelitian sebagai berikut:

Gambar 2.1
Bagan Kerangka Pikir Penelitian



2.4 Pertanyaan Penelitian

Pertanyaan penelitian merupakan penjabaran dari rumusan permasalahan. Pertanyaan dibuat merujuk pada tujuan penelitian, maka pertanyaan yang dapat diajukan dalam penelitian ini adalah ingin mengetahui bagaimana kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pelayanan publik ditengah wabah Covid-19 di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak.

1. Bagaimana efektifitas kinerja ASN dalam pelayanan publik terhadap masyarakat ditengah wabah Covid-19 pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak?
2. Bagaimana efisiensi kinerja ASN dalam pelayanan publik terhadap masyarakat ditengah wabah Covid-19 pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak?
3. Bagaimana keadilan kinerja ASN dalam pelayanan publik terhadap masyarakat ditengah wabah Covid-19 pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak?
4. Bagaimana daya tanggap (*responsivitas*) ASN dalam pelayanan publik terhadap masyarakat ditengah wabah Covid-19 pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak?