

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Definisi Konsep

2.1.1. Kinerja

Penelitian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Dalam organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja, maka perbandingan dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Namun, sayangnya penilaian kinerja birokrasi publik masih amat jarang dilakukan, birokrasi publik tidak memiliki tolok ukur yang jelas dan tidak mudah diperoleh informasinya oleh publik. Memang beberapa informasi seperti ketidakpuasan masyarakat mengenai pelayanan birokrasi seperti yang dimuat di berbagai media massa bisa menjadi indikator dari rendahnya kinerja birokrasi publik. Namun, sejauh ini informasi yang akurat dan bisa

dengan mudah diperoleh oleh publik mengenai kinerja birokrasi publik belum tersedia di dalam masyarakat.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik sering kali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, dengan pengguna jasa yang memiliki pilihan sumber pelayanan, penggunaan pelayanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan.

Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik sering kali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Kenyataan bahwa birokrasi publik memiliki *stakeholders* yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu dengan lainnya membuat birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para *stakeholders* juga berbeda-beda.

Menurut Prawirosentono (1999, 2) Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Rumusan di atas menjelaskan bahwa kinerja adalah tingkat keberhasilan seseorang atau lembaga dalam melaksanakan pekerjaannya.

Dari definisi di atas, dapat diperjelas bahwa hasil kerja yang dicapai secara individual atau secara institusi, yang berarti bahwa kinerja tersebut adalah "hasil akhir" yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau berkelompok. Kemudian dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan wewenang dan tanggung jawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik. Meskipun demikian orang atau lembaga tersebut tetap harus dalam kendali, yakni mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada pemberi hak dan wewenang, sehingga dia tidak akan menyalahgunakan hak dan wewenangnya tersebut. Selanjutnya pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas-tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan, dan yang terakhir pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai dengan moral dan etika yang berlaku umum.

Menurut Mangkunegara (2001, 67), Kinerja adalah hasil kerja yang secara kualitas dan kuantitas yang telah dicapai oleh seorang karyawan atau pegawai dalam mengemban tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang telah diberikan kepadanya. Yang dimaksud dengan kualitas di sini adalah dilihat dari segi kebersihan, kehalusan dan ketelitian dalam menjalankan tugas dan pekerjaannya. Sedangkan, yang dimaksud dengan kuantitas itu dilihat dari banyaknya jumlah pekerjaan yang harus diselesaikan oleh pegawai atau karyawan tersebut.

Kinerja pada dasarnya merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Dalam hal ini, pegawai bisa belajar seberapa besar kinerja mereka melalui sarana informasi seperti komentar baik dari mitra kerja. Namun demikian penilaian kerja yang mengacu kepada suatu sistem formal dan terstruktur yang mengukur, menilai dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan, perilaku dan kedisiplinan, kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Selanjutnya menurut Rivai dkk. (2005, 14) kinerja berasal dari kata *performance*. *Performance* berasal dari kata "*to perform*" yang mempunyai beberapa masukan, yakni : melakukan, memenuhi atau menjalankan sesuatu, melaksanakan suatu tanggung jawab, dan melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang. Dari masukan tersebut dapat diartikan bahwa kinerja adalah pelaksanaan suatu pekerjaan dan penyempurnaan pekerjaan tersebut sesuai

dengan tanggung jawabnya sehingga dapat mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan. Berdasarkan penjelasan tersebut menunjukkan bahwa kinerja tidak hanya dilihat melalui hasil kerja atau prestasi kerja dari individu atau kelompok individu saja, melainkan lebih ditekankan pada proses, dimana selama pelaksanaan pekerjaan tersebut dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan sehingga pencapaian hasil pekerjaan atau kinerja dapat dioptimalkan.

2.1.2. Indikator Kinerja

Menurut Dwiyanto (dalam Dwiyanto, dkk 2006, 49-51), ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja, yakni sebagai berikut:

1. Produktifitas

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

2. Kualitas Layanan

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

dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas

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

4. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang *eksplisit* maupun *implisit* (Lenvine, 1990). Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

5. Akuntabilitas

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

Selanjutnya menurut Kumorotomo (dalam Dwiyanto 2006, 52) ada beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain adalah berikut ini :

1. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan public mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.

2. Efektivitas

Apakah tujuan 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 ketercukupan atau keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

4. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Kemudian Zeithaml, dkk (dalam Dwiyanto 2006, 53) 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 tersediannya gedung pelayanan yang representatif, fasilitas pelayanan berupa televisi, ruang tunggu yang nyaman, peralatan pendukung yang memiliki teknologi canggih, misalnya komputer, penampilan aparat yang menarik di

mata pengguna jasa, seperti seragam dan aksesoris, serta berbagai fasilitas kantor pelayanan yang memudahkan akses pelayanan bagi masyarakat.

Menurut Mahmudi (2005), tujuan pengukuran kinerja tersebut diantaranya sebagai berikut :

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi.
Penilaian kinerja ini kemudian mempunyai fungsi yakni sebagai tonggak yang menunjukkan tingkat ketercapaian suatu tujuan serta juga menunjukkan atau memperlihatkan apakah organisasi tersebut berjalan sesuai dengan arah atau bahkan menyimpang dari tujuan yang di tetapkan.
2. Menyediakan Sarana Pembelajaran Pegawai.
Penilaian kinerja itu adalah sarana untuk pembelajaran pegawai tentang bagaimana seharusnya mereka bertindak serta juga memberikan dasar di dalam perubahan sikap, perilaku, juga keterampilan ataupun juga pengetahuan kerja yang harus dimiliki pegawai di dalam mencapai hasil kerja terbaik.
3. Memperbaiki kinerja-kinerja periode berikutnya.
Penerapan kinerja di dalam jangka panjang memiliki tujuan untuk dapat membentuk budaya berprestasi di dalam suatu organisasi dengan menciptakan keadaan yang mana tiap-tiap orang didalam organisasi dituntut untuk berprestasi.
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis itu didalam pembuatan pemberian penghargaan keputusan, serta hukuman.
5. Memotivasi Pegawai.
Dengan adanya penilaian kinerja yang dihubungkan yakni dengan manajemen kompensasi, maka pegawai yang berknerja tinggi atau pun baik tersebut akan memperoleh penghargaan.
6. Menciptakan Akuntabilitas Publik.
Penilaian kinerja itu kemudian menunjukkan seberapa besar kinerja manajerial itu dicapai yang menjadi dasar dari penilaian akuntabilitas public. Kinerja itu harus diukur serta dilaporkan di dalam bentuk sebuah laporan kinerja sebagaibahan di dalam mengevaluasi kinerja organisasi serta berguna bagi pihak internal atau pun juga eksternal organisasi.

2.1.3. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Menurut Timple (dalam Mangkunegara 2005, 15) faktor-faktor kinerja terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal (*dispositional*) yakni faktor yang erat kaitannya dengan sifat-sifat seseorang. Misalnya, kinerja seseorang baik disebabkan karena mempunyai kemampuan tinggi dan seseorang itu tipe pekerja keras, sedangkan seseorang mempunyai kinerja kurang baik disebabkan orang tersebut mempunyai kemampuan rendah dan orang tersebut tidak memiliki upaya-upaya untuk memperbaiki kemampuannya. Kemudian faktor eksternal yakni faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang yang berasal dari lingkungan. Seperti perilaku, sikap, tindakan-tindakan rekan kerja, bawahan atau pemimpin, fasilitas kerja dan iklim organisasi.

Berdasarkan uraian diatas menjelaskan bahwa, terdapat beberapa faktor yang sangat mempengaruhi dalam penilaian kinerja yakni tidak hanya dilihat dari kemampuan seseorang atau individu, melainkan dilihat dari lingkungan organisasi tersebut.

Menurut Prawirosentono (1999, 27) ada beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja karyawan yaitu :

1. Efektifitas Dan Efisiensi

Bila suatu tujuan tertentu akhirnya bisa dicapai, kita boleh mengatakan bahwa kegiatan tersebut efektif tetapi apabila akibat-akibat yang tidak dicari kegiatan menilai yang penting dari hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan kepuasan walaupun efektif dinamakan tidak efisien. Sebaliknya, bila akibat yang dicari-cari tidak penting atau remeh maka kegiatan tersebut efisien.

2. Otoritas (wewenang)

Otoritas menurut adalah sifat dari suatu komunikasi atau perintah dalam suatu organisasi formal yang dimiliki seorang anggota

organisasi kepada anggota yang lain untuk melakukan suatu kegiatan kerja sesuai dengan kontribusinya.

3. Disiplin

Disiplin adalah taat kepada hukum dan peraturan yang berlaku. Jadi, disiplin karyawan adalah kegiatan karyawan yang bersangkutan dalam menghormati perjanjian kerja dengan organisasi dimana dia bekerja.

4. Inisiatif

Inisiatif yaitu berkaitan dengan daya pikir dan kreatifitas dalam membentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi.

5. Ketersediaan Peralatan dan Barang

Dibutuhkan ketersediaan peralatan dan barang untuk dapat menunjang kelancaran tugas karyawan. Misalnya dengan menyediakan mesin-mesin yang berhubungan dengan proses produksi.

6. Lingkungan Kerja

Memastikan karyawan memiliki tempat kerja yang 'sehat' adalah kunci dari produktivitas karyawan. Misalnya dengan menciptakan ruangan kantor yang selaras memenuhi kaidah pencahayaan dan sirkulasi udara. Sebagian besar karyawan juga dapat menilai perusahaan dari kubikel, toilet, pantry, tempat ibadah, dan ruang istirahat yang disediakan.

7. Tanggung Jawab

Seringkali produktivitas karyawan mengalami stagnasi karena ia merasa jenuh atau bosan pada pekerjaannya. Sumber daya manusia dapat meyakinkan karyawan tentang kontribusi yang telah mereka hasilkan untuk perusahaan, sehingga motivasi mereka kembali meningkat. Selain itu, menempatkan karyawan pada tim kerja yang tepat, atau mempercayakan proyek khusus, akan menghadirkan minat dan perhatian mereka. Intinya adalah menyadari bahwa keberadaan setiap karyawan berharga dan masing-masing memiliki peran terhadap keberhasilan perusahaan.

8. Visi, Misi, dan Budaya Organisasi

Angkatan kerja generasi millennial selalu mencari '*purpose*' atau '*the meaning of life*'. Mereka bekerja untuk menciptakan suatu perubahan pada masyarakat, dan mereka bangga bergabung dengan perusahaan yang memberikan mereka ruang untuk berkarya.

9. Sistem Komunikasi Dan Cara Kerja Pemimpin

Komunikasi sangat penting dilakukan baik dilakukan dari atasan kepada bawahan atau sebaliknya. Karyawan mengharapkan memiliki pemimpin yang suportif, yaitu memiliki karakter: pengertian, fleksibel, dan dapat dipercaya. Hal ini akan mempengaruhi bagaimana karyawan berinteraksi dan berkomunikasi dalam pekerjaannya.

10. Pelatihan Dan Pengembangan Diri

Di samping menambah wawasan, pelatihan dapat menyegarkan pikiran dan mengurangi ketegangan. Dan juga harus *stay update* dengan perkembangan ilmu sumber daya manusia dengan mengikuti training Sumber daya manusia.

Dengan demikian ada beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai yang dimana sangat berpengaruh dalam melayani masyarakat yang mempunyai kepentingan dan hal ini menjadi penting bahwa faktor-faktor tersebut harus diperhatikan agar kinerja yang diberikan dapat berjalan dengan baik.

2.1.4. Pelayanan Administrasi

Menurut Moenir (2014, 16-17) Pelayanan pada hakekatnya adalah serangkaian kegiatan karena itu ia merupakan proses. Sebagai proses pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan dalam masyarakat. Dengan demikian, pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Artinya objek yang dilayani adalah masyarakat yang terdiri dari individu, golongan dan organisasi (sekelompok organisasi).

Selanjutnya menurut Pasalong (2014) pengertian administrasi itu sendiri dapat bersifat luas, tetapi dapat juga sempit. Administrasi dalam arti luas merupakan proses penyelenggaraan kegiatan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, dengan menggunakan SDM (human) dan bukan manusia (non human). Dalam arti sempit, administrasi adalah proses kegiatan

yang dilakukan dan melibatkan sebagian orang dalam organisasi, untuk mencapai bagian sasaran antara yang ditetapkan.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa pelayanan administrasi disini adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, rekomendasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, izin-izin, rekomendasi, surat keterangan dan lain-lain.

2.1.5. Unsur-Unsur Pelayanan

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai jasa pelayanan yang mempunyai unsur-unsur didalamnya. Unsur-unsur dalam proses pelayanan publik diperlukan agar dapat mendukung pelayanan yang diharapkan. Atep Adya Bharata (2003) mengemukakan pendapatnya terdapat empat unsur penting dalam proses pelayanan publik, yaitu :

1. Penyedia layanan, yaitu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, baik berupa layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
2. Penerima layanan, yaitu mereka yang disebut sebagai konsumen (*customer*) atau customer yang menerima berbagai layanan dari penyedia layanan.
3. Jenis layanan, yaitu layanan yang dapat diberikan oleh penyedia layanan kepada pihak yang membutuhkan layanan.
4. Kepuasan Pelanggan, dalam memberikan layanan penyedia layanan harus mengacu pada tujuan utama pelayanan, yaitu kepuasan pelanggan. Hal ini sangat penting dilakukan karena tingkat kepuasan yang diperoleh para pelanggan itu biasanya sangat berkaitan erat dengan standar kualitas barang atau jasa yang mereka nikmati.

Selanjutnya Kasmir (2006) mengemukakan ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. Tersedianya karyawan yang baik.
2. Tersedianya sarana dan prasarana yang baik.
3. Bertanggung jawab kepada setiap nasabah (pelanggan) sejak awal hingga akhir.
4. Mampu melayani secara cepat dan tepat.
5. Mampu berkomunikasi.
6. Memberikan jaminan kerahasiaan setiap transaksi.
7. Memiliki pengetahuan dan kemampuan baik.
8. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan).
9. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

Kesimpulan dari unsur-unsur pelayanan publik menurut para ahli, yakni unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (pemerintah), untuk menerapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi dan memuaskan pelanggan atau masyarakat sebagai pengguna layanan.

2.1.6. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan

Pelayanan yang optimal pada akhirnya akan mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat sebagai pengguna layanan dan meningkatkan citra organisasi sebagai penyedia layanan. Adanya citra organisasi yang baik, maka segala yang dilakukan oleh organisasi tersebut dianggap baik pula. Selanjutnya Kasmir (2006, 3) mengungkapkan faktor utama yang mempengaruhi pelayanan, yakni sumber daya manusia. Artinya peranan manusia (pegawai) yang melayani masyarakat merupakan faktor utama karena hanya dengan manusialah pelanggan dapat berkomunikasi secara langsung dan terbuka.

Menurut Atep Adya Barata (2003) Kualitas pelayanan terbagi menjadi dua bagian yaitu kualitas pelayanan internal dan eksternal. Masing-masing bagian tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor yang cukup penting, yakni sebagai berikut:

1. Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan internal (interaksi pegawai organisasi), yaitu pola manajemen umum organisasi, penyediaan fasilitas pendukung, pengembangan sumber daya manusia, iklim kerja dan keselarasan hubungan kerja, serta pola insentif.
2. Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan eksternal (pelanggan eksternal), yaitu pola layanan dan tata cara penyediaan layanan, pola layanan distribusi jasa, pola layanan penjualan jasa, dan pola layanan dalam penyampaian jasa.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwasannya, untuk meningkatkan kualitas pelayanan terdapat faktor yang sangat mempengaruhi, yakni sumber daya manusia yang meliputi ketrampilan, kemampuan, sarana pelayanan, serta pengalaman pelanggan sebagai pengguna layanan, selain itu faktor internal dan faktor eksternal menjadi penting dan berpengaruh dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas bagi setiap pengguna layanan.

2.1.7. Aparatur

Aparatur negara merupakan pelaksana roda birokrasi. Menurut Sedarmayanti dalam bukunya yang berjudul *Sumber Daya Manusia dan Produktifitas Kerja*, birokrat yakni :

1. Birokrat adalah pegawai yang bertindak secara birokratis.
2. Birokrat adalah :
 - a. Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.
 - b. Cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban serta menurut tata aturan (adat dan sebagainya) yang banyak liku-likunya.
 - c. Birokrasi sering melupakan tujuan pemerintahan yang sejati, karena terlalu mementingkan cara dan bentuk. Ia menghalangi pekerjaan yang cepat serta menimbulkan semangat menanti, menghilangkan inisiatif, terikat dalam peraturan yang rumit dan bergantung kepada perintah atasan, berjiwa statis dan karena itu menghambat kemajuan. (Sedarmayanti 2009, 319-320).

Birokrat yaitu aparatur yang bertindak secara birokratis. Menjunjung tinggi nilai-nilai secara sistematis. Birokrat menjunjung tinggi inovasi dalam bekerja. Kemajuan bukanlah sesuatu yang ditargetkan karena terlalu berpacu pada aturan yang ada. Aparatur sebagai pelaksana jalannya birokrasi sering melupakan tujuan pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Aparatur lebih memprioritaskan kepada bentuk organisasi dan cara-cara yang sering dilaksanakan. Aparatur merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu lembaga pemerintahan disamping faktor lain seperti uang, alat-alat yang berbasis teknologi misalnya komputer dan internet. Oleh karena itu, sumber daya aparatur harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi pemerintahan untuk mewujudkan profesionalisme pegawai dalam melakukan pekerjaan.

2.2. Teori

Menurut Dwiyanto (2006, 50) isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan sering kali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

Selanjutnya Teori yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan indikator kualitas layanan dalam pengukuran kinerja yang dikemukakan oleh Dwiyanto (dalam Agus Dwiyanto 2014, 343-344), yakni sebagai berikut :

1. Sikap Petugas

Birokrasi pelayanan membutuhkan informasi mengenai persepsi warga pengguna terhadap kualitas pelayanan agar mereka mengetahui kekurangan yang dimilikinya dalam melayani dan memuaskan kebutuhan warga. Dengan mengetahui persepsi warga pengguna tentang sikap petugas, maka birokrasi memperoleh masukan yang penting untuk memperbaiki kualitas pelayanannya. Misalnya, sikap petugas yang dilihat dari keramahan, kepedulian, dan keinginan untuk membantu warga memperoleh pelayanan, apakah dinilai warga sudah cukup baik atau masih perlu

diperbaiki? Informasi-informasi seperti ini tentu sangat penting untuk mengembangkan program perbaikan kinerja.

2. Prosedur Pelayanan

Informasi mengenai penilaian warga pengguna terhadap prosedur pelayanan dilihat dari kemudahan, kesederhanaan, dan jumlah persyaratan yang diperlukan tentu sangat penting untuk diketahui oleh birokrasi pelayanan. Bagi birokrasi pelayanan, mengetahui penilaian warga pengguna mengenai prosedur pelayanan dapat membantu birokrasi dalam memperbaiki prosedur pelayanan itu sendiri sehingga pelayanan yang diselenggarakannya menjadi lebih mudah diakses oleh warga.

3. Fasilitas

Informasi mengenai penilaian warga terhadap fasilitas pelayanan juga perlu dikumpulkan oleh birokrasi pelayanan. Birokrasi pelayanan seringkali kurang memperhatikan fasilitas pelayanan yang memungkinkan warga pengguna dapat menggunakan pelayanan dengan nyaman dan bermartabat. Fasilitas ruang tunggu, toilet, dan ruang pelayanan seringkali tidak memadai sehingga kenyamanan dan privasi menjadi keluhan dari para pengguna. Dalam survei pengguna, informasi mengenai unsur-unsur pelayanan yang dinilai baik dan buruk perlu diketahui sehingga dapat dijadikan sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

4. Biaya dan Waktu

Sementara informasi mengenai persepsi pengguna terhadap biaya dan waktu dapat membantu birokrasi dan para pejabatnya dalam menilai kewajaran dari biaya dan waktu pelayanan yang diselenggarakan.

Pada penelitian ini peneliti menggunakan indikator kualitas layanan.

Karena dilihat dari indikasi permasalahan yang ada, sangat sesuai untuk menganalisis kinerja aparatur dalam pelayanan administrasi khususnya pelayanan pembuatan Surat Keterangan Kartu Tanda Penduduk Sementara kepada masyarakat di Kantor Camat Toba Kabupaten Sanggau. Indikator kualitas layanan, membahas tentang tingkat kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh aparat, dalam hal ini berkaitan dengan sikap petugas, prosedur, fasilitas, biaya dan waktu pelayanan.

2.3. Hasil Penelitian Yang Relevan

Dalam suatu penelitian dibutuhkan beberapa penelitian yang relevan, agar dapat dijadikan atau digunakan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian, serta dijadikan sebagai referensi dalam mengembangkan penelitian yang sedang dilakukan. Adapun hasil penelitian yang relevan tersebut, yaitu :

1. Walid Mustafa (2015) dengan judul Kinerja Aparat Kantor Camat Memberikan Pelayanan Administrasi Kepada Masyarakat Di Kecamatan Blangpidie Aceh Barat Daya. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui kinerja aparat dalam memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat di Kantor Camat, kemudian alasan penelitian ini diangkat karena belum diterapkannya program PATEN sehingga hal tersebut menjadi salah satu faktor penghambat bagi masyarakat yang berurusan. Selanjutnya penelitian ini memfokuskan pada kinerja aparat dalam memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat.

Perbedaan penelitian yang dilakukan peneliti dengan penelitian Mustafa yakni Mustafa memfokuskan pada pelayanan administrasi secara keseluruhan, sedangkan peneliti memfokuskan pada pelayanan surat keterangan Kartu Tanda Penduduk Elektronik sementara. Serta sudah diterapkannya program PATEN. Dan persamaannya adalah sama-sama menggunakan metode penelitian kualitatif.

2. Nurtija (2020) dengan judul Kinerja Aparat Kantor Camat Pada Pelayanan Administrasi Di Masyarakat Kecamatan Pasimasunggu Timur Kabupaten Kepulauan Selayar. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja aparat kantor camat serta faktor pendukung dan faktor penghambat pelayanan administrasi di Kantor Camat Pasimasunggu Timur Kabupaten Kepulauan Selayar. Penelitian ini diangkat karena masih adanya masalah tentang kedisiplinan yakni belum bisa memanfaatkan jam kerja dikarenakan masih ada aparat yang sering datang terlambat. Selanjutnya dalam penelitian ini berfokus pada kinerja aparat kantor camat dalam memberikan pelayanan administrasi pada masyarakat serta melihat faktor pendukung dan penghambat dalam proses pelayanan.

Perbedaan penelitian yang dilakukan peneliti dengan penelitian Nurtija yakni Nurtija menggunakan teori dimensi kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml, dkk (1990), sedangkan peneliti menggunakan indikator penilaian kinerja oleh Agus Dwiyanto (2014). Kemudian persamaannya adalah sama-sama menggunakan metode penelitian kualitatif.

2.4. Kerangka Pikir Penelitian

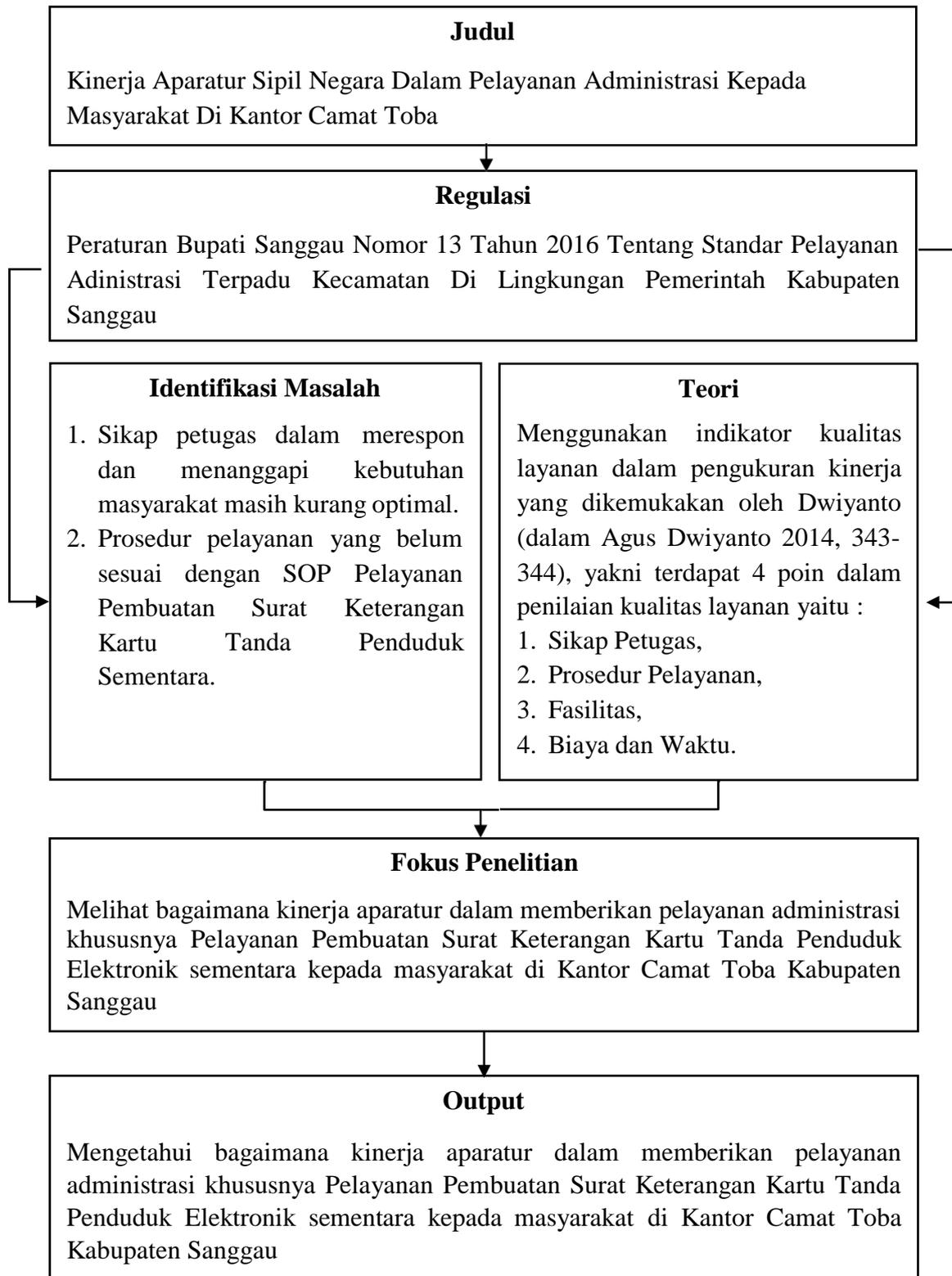
Dalam memberikan pelayanan administrasi yang optimal kepada masyarakat di Kantor Camat Toba Kabupaten Sanggau, tentunya Pemerintah Kabupaten Sanggau telah membuat kebijakan sebagai dasar hukum yang telah ditetapkan melalui Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2016 tentang Standar Operasional Prosedur Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Sanggau, dengan harapan agar proses pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah dapat berjalan dengan baik.

Ironisnya isu yang berkembang mengenai kinerja aparatur di Kantor Camat Toba masih kurang optimal, masih banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari instansi tersebut. Dengan demikian harapan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik masih belum terpenuhi dilihat dari masih adanya keluhan masyarakat atas pelayanan yang diberikan dan apa yang peneliti lihat pada saat melakukan pra penelitian, sehingga dalam pelaksanaannya mengalami hambatan, salah satu indikator yang mempengaruhi hal tersebut ialah sikap petugas dalam merespon dan menanggapi kebutuhan masyarakat masih kurang optimal dilihat dari ketiadaan petugas di loket pelayanan. Ketiadaan petugas di loket ini menyebabkan masyarakat yang berurusan menjadi bingung karena tidak tahu alur atau proses keperluan pengguna layanan dan harus menunggu, bahkan pelayanannya dilakukan oleh pegawai yang lain. Serta Prosedur pelayanan yang belum sesuai dengan SOP Pelayanan

Pembuatan Surat Keterangan Kartu Tanda Penduduk Sementara, standar pelayanan untuk setiap jenis layanan merupakan alat digunakan menilai kualitas dan kinerja pelayanan yang diberikan sesuai kebutuhan masyarakat sebagai pengguna layanan, yang dimana pelayanan seharusnya selesai dalam jangka waktu yang telah ditentukan, namun dalam penerapannya masyarakat harus menunggu cukup lama dari waktu yang telah ditetapkan tersebut.

Berdasarkan fenomena yang ada maka perlu dilakukan penelitian terhadap kinerja aparatur dalam pelayanan administrasi kepada masyarakat khususnya Pelayanan Pembuatan Surat Keterangan Kartu Tanda Penduduk Elektronik Sementara di Kantor Camat Toba Kabupaten Sanggau. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan tentang kinerja aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan administrasi di Kantor Camat Toba yang lebih baik. Untuk menganalisis lebih lanjut peneliti menggunakan indikator kualitas layanan dalam penilaian kinerja yang dikemukakan oleh Dwiyanto (dalam Agus Dwiyanto 2014, 343-344) yakni sikap petugas, prosedur, fasilitas, biaya dan waktu pelayanan. Kualitas layanan dikatakan baik apabila sikap petugas dalam merespon dan menanggapi kebutuhan penerima layanan dengan baik, prosedur pelayanan yang mudah dimengerti dan tidak berbelit-belit, waktu penyelesaian yang cepat dan fasilitas pelayanan yang memadai sehingga penerima layanan merasa nyaman dan puas atas layanan yang diterima. Berdasarkan pemaparan teori tersebut maka untuk mempermudah peneliti menganalisis penelitian ini, berikut akan ditampilkan alur pikir penelitian.

Gambar 2.1
Kerangka Pikir Penelitian



Sumber : Peneliti

2.5. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan kerangka pikir di atas, maka pertanyaan penelitiannya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana sikap petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat di Kantor Camat Toba Kabupaten Sanggau ?
2. Bagaimana prosedur pelayanan yang ada dalam memberikan Pelayanan Pembuatan Surat Keterangan Kartu Tanda Penduduk Elektronik Sementara kepada masyarakat di Kantor Camat Toba Kabupaten Sanggau ?
3. Bagaimana fasilitas yang ada di Kantor Camat Toba Kabupaten Sanggau ?
4. Bagaimana biaya dan waktu yang ada dalam memberikan Pelayanan Pembuatan Surat Keterangan Kartu Tanda Penduduk Elektronik Sementara kepada masyarakat di Kantor Camat Toba Kabupaten Sanggau ?