

## **BAB II** **KAJIAN PUSTAKA**

### **2.1 Dasar Hukum Pelayanan Publik**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, ketentuan umum pasal 1, Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2012 Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan serta peraturan daerah kabupaten sanggau nomor 6 tahun 2010 tentang penyelenggaraan administrasi kependudukan , pada pasal 13 Paragraf 2 tentang Penerbitan Kartu Keluarga (KK) dinyatakan bahwa :

1. Penduduk Wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Dinas melalui Kepala Desa/Lurah dan camat sebagai dasar untuk penerbitan KK.
2. Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap wajib melaporkan susunan keluarganya kepada Dinas, sebagai dasar untuk penerbitan KK.
3. KK diterbitkan dan ditandatangani oleh Kepala Dinas.
4. Persyaratan dan tata cara penerbitan KK sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bupati.

Dalam UU No 25 tahun 2009, Pelayanan publik adalah ”kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. UU No 25 Tahun 2009 Pasal 5 Ruang

lingkup 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.

Berbicara tentang pelayanan kepada masyarakat akan selalu menuju pada usaha atau pemberian pelayanan prima. Dalam keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 dijelaskan mengenai sendi- sendi pelayanan prima sebagai berikut:

1. Kesederhanaan, Prosedur pelayanan publik tidak berbelit- belit, mudah di pahami dan muda dilaksanakan.
2. Kejelasan, Kejelasan ini mencakup dalam hal:
  - 2.1. Persyaratan administratif pelayanan publik.
  - 2.2. Unit kerja/ pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan
3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembiayaan.
4. Kepastian Waktu, Pelaksanaan pelayanan publik dapat di selesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
5. Akurasi, Produk pelayanan publik di terima dengan benar, tepat, dan sah.Keamanan, Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung jawab, Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang di tuju bertanggung jawab atas penyelenggara pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan sarana dan prasarana, Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi.
8. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, Sikap dan prilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara disiplin, sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
9. Kemudahan akses, Dalam hal ini tempat dan lokasi serta sarana pelayanan harus memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika.

10. Kenyamanan, Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan di ruang tunggu yang nyaman, bersih, serta di lengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir dan toilet.
11. Keadilan yang merata, berarti bahwa pelayanan harus diupayakan dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat melalui distribusi yang adil dan merata. Pelayanan tidak membedakan yang miskin atau kaya, laki- laki atau perempuan, merata dalam memberi subjek pelayanan serta tidak diskriminasi.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/Kep/M.PAN/7/(2003:132) tanggal 10 Juli 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Pelayanan Publik adalah “segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Dalam keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2004 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik terdapat prinsip pelayanan yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid serta reliable sebagai unsur minimal yang harus ada sebagai dasar dalam melakukan pengukuran terhadap indeks kepuasan masyarakat, yaitu:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu merupakan persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan layanan (nama, jabatan serta wewenang dan tanggung jawabnya)
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesanggupan petugas dalam memberikan pelayanan terutama dalam hal konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.

5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan dan menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditetapkan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan atau status dari masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, adalah sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sopan dan ramah serta saling menghormati dan menghargai.
10. Kewajaran biaya pelayanan, merupakan keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya pelayanan yang telah ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian jadwal pelayanan, pelaksanaan waktu pelayanan yang sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
12. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima layanan.
13. Keamanan pelayanan, adalah terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat penerima layanan merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko- resiko yang dapat diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Di dalam memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa penyelenggaraan pelayanan haruslah memenuhi asas- asas pelayanan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yaitu:

1. Transparansi: bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas : dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan aturan perundang- undangan.
3. Kondisional : sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

4. Partisipatif : mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak : tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban : pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing- masing pihak.

Lebih lanjut ditekankan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik, bahwa setiap penyelenggaraan pelayanan harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan, standar ini merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan, meliputi:

1. Prosedur pelayanan
2. Waktu penyelesaian
3. Biaya pelayanan
4. Produk pelayanan
5. Sarana dan prasarana
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan.

Dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan maka, birokrasi publik harus memenuhi prinsip- prinsip dalam penyediaan pelayanan pada sektor publik menurut Lembaga Administrasi Negara (2003:23) yaitu :

1. Menetapkan standar pelayanan. Standar tidak hanya menyangkut standar atas produk pelayanan tetapi juga standar prosedur pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan yang berkualitas.
2. Terbuka terhadap kritik atau saran serta keluhan dan menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan. Dibutuhkan berbagai instrumen yang memungkinkan masyarakat menyampaikan saran, kritik, atau keluhan dan menyediakan informasi secara proaktif pada masyarakat.
3. Memperlakukan seluruh masyarakat sebagai pelanggan secara adil. Dalam pemberian produk layanan tertentu, masyarakat harus diberi

- pilihan secara transparan yang berkontribusi pada tarif layanan yang dibayarkan.
4. Mempermudah akses kepada seluruh masyarakat pelanggan. Unit-unit pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan harus benar-benar mudah diakses oleh masyarakat pelanggan.
  5. Menggunakan semua sumber yang digunakan untuk melayani masyarakat pelanggan secara efektif dan efisien. Karena kriteria dasar pelayanan publik adalah efisiensi, efektivitas, serta ekonomis, maka dalam pemanfaatan sumber yang digunakan dalam pelayanan harus memenuhi kriteria ini.
  6. Selalu mencari pembaruan dan mengupayakan peningkatan kualitas layanan. Penyelenggara pelayanan harus secara kontinyu melakukan pembaruan dan penyempurnaan baik secara responsive sesuai masukan dari masyarakat pelanggan dan penilaian kinerja pelayanan maupun secara proaktif atas kehendak manajemen.

Kesimpulan: Pelayanan Publik adalah pemberian pelayanan (melayani) yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan penerima pelayanan atau masyarakat maupun pelaksana ketentuan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

## **2.2 Pelayanan Publik**

Menurut Kotler (2002:83) pelayanan adalah “setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun”.

Pelayanan merupakan perilaku produsen dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen demi tercapainya kepuasan pada konsumen itu sendiri.

Kasmir (2005:31), mengatakan bahwa pelayanan yang baik adalah “kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat

memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan”. Pelayanan yang berkualitas atau pelayanan prima yang berorientasi pada pelanggan sangat tergantung pada kepuasan pelanggan, ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dilayani. Pendapat tersebut artinya menuju kepada pelayanan eksternal, dari perspektif pelanggan, lebih utama atau lebih diutamakan apabila ingin mencapai kinerja pelayanan yang berkualitas. Pendapat tersebut dapat diartikan bahwa kedua sudut pandang tentang pelayanan itu penting, karena bagaimanapun pelayanan internal adalah langkah awal dilakukannya suatu pelayanan. Akan tetapi pelayanan tersebut harus sesuai dengan keinginan pelanggan yang dilayani. Artinya bagaimanapun upaya untuk memperbaiki kinerja internal harus mengarah/merujuk pada apa yang diinginkan pelanggan (eksternal).

Pelayanan publik merupakan aspek penting dalam penelitian ini sehingga teori yang digunakan harus mampu mengarahkan penelitian pada bidang ilmu pelayanan publik guna memecahkan masalah yang terjadi. Sumaryadi (2010:159) menyatakan pelayanan adalah “serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa yang dicirikan oleh tidak berwujud, cepat hilang, lebih cepat dirasakan daripada dimiliki serta pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut”. Menurut Moenir (1995:26), pelayanan publik adalah “kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur

dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.

Sinambela, dkk (2011:5) menyatakan bahwa pelayanan publik adalah “pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara”. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah ( birokrat ), haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebagai pengayom bagi masyarakat, pemerintah harus mampu menuntun masyarakat menuju suatu keadaan yang baik yang memberikan pelayanan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Menurut Barata (2004:27), Pelayanan prima adalah “kepedulian kepada pelanggan dengan memberikan layanan terbaik untuk memfasilitasi kemudahan pemenuhan kebutuhan dan mewujudkan kepuasannya, agar mereka selalu loyal kepada organisasi atau perusahaan”. Pola pelayanan prima berdasarkan konsep A3, yaitu: Attitude (sikap), Attention (perhatian), dan Action (tindakan). Berikut penjelasan dari ketiga komponen yang nantinya akan dijadikan indikator:

1. Sikap (*Attitude*)

Sikap adalah “suatu kesadaran individu yang menentukan perbuatan-perbuatan nyata ataupun yang akan mungkin akan terjadi di dalam kegiatan-kegiatan sosial”. Barata (2004:27), menyatakan bahwa, “Sikap adalah kumpulan perasaan, keyakinan dan kecenderungan perilaku yang secara relatif berlangsung lama dan ditujukan kepada orang, ide, objek dan kelompok orang tertentu”. Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa sikap meliputi tiga aspek, yaitu keyakinan (aspek kognitif), perasaan (aspek afektif), dan kecenderungan perilaku (aspek konatif). pelayanan prima berdasarkan konsep sikap (*attitude*) adalah suatu layanan kepada pelanggan dengan menonjolkan sikap yang baik dan menarik, antara lain meliputi:



- 1.1. Melayani pelanggan dengan penampilan yang serasi, Penampilan serasi adalah “gaya penampilan seseorang yang ditonjolkan secara fisik dengan memadukan keadaan sosok diri, citra diri, mode, dan kepantasan atau kepatutan”. Penampilan serasi biasanya berhubungan dengan keselarasan atau harmoni antara sosok diri seseorang dengan “keharusan” atau “kebiasaan” atau “kepatutan” dalam berbusana dan berhias.
  - 1.2. Melayani pelanggan dengan berpikiran positif, Berpikir positif (*positive thinking*) adalah “pola pikir yang tidak dipengaruhi oleh praduga buruk, segala sesuatu dihadapi dengan rasional”. Pola pikir positif didasarkan atas logika yang sehat. Dalam menghadapi para pelanggan, kita harus selalu berpikir secara positif karena kita tahu bahwa pelanggan adalah salah satu penunjang (*stakeholder*) kelangsungan berdirinya perusahaan atau organisasi. Kita tidak boleh bersikap apriori (buruk sangka), mencari kelemahan, dan memanfaatkan kelemahan pelanggan.
  - 1.3. Melayani pelanggan dengan sikap menghargai, Menghargai adalah sikap “memanusiakan” dan “menempatkan” diri pelanggan sebagai orang yang paling penting bagi kelangsungan hubungan antara organisasi atau perusahaan dengan mereka. Sikap santun dan ramah disertai tutur kata yang baik adalah wujud penghormatan untuk menghargai pelanggan.
2. Perhatian (*Attention*)  
perhatian atau atensi (*attention*) adalah “sikap yang menunjukkan kepedulian terhadap sesuatu atau minat seseorang terhadap sesuatu”. Kepedulian atau minat seseorang terhadap sesuatu biasanya muncul karena rasa ketertarikan atau kebutuhan yang terjadi karena ada dorongan dari hatinya atau karena pengaruh situasi yang dihadapinya atau dengan kata lain perhatian (*attention*) adalah kepedulian penuh terhadap pelanggan, baik yang berkaitan dengan perhatian akan kebutuhan dan keinginan pelanggan maupun pemahaman atas saran dan kritiknya
  3. Tindakan (*Action*), Tindakan (*action*) adalah “perbuatan atau sesuatu yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu atau untuk menghasilkan sesuatu”. Bila dikaitkan dengan pelaksanaan pelayanan, yang dimaksud dengan tindakan disini adalah upaya-upaya atau perbuatan nyata yang ditujukan untuk memberikan pelayanan yang wajar atau pelayanan yang baik, yang tentunya akan dapat dicapai bila didalam diri pemberi layanan terdapat *sense of service attitude* dengan mengedepankan perhatian (*attention*) yang ditunjang oleh kemampuan melayani (*service ability*) dan tampilan layanan (*service appearance*) yang baik.

Menurut Kotler (1994:561) ada lima determinan kualitas pelayanan atau jasa yang dapat dirinci, yaitu :

1. Keandalan (*Reliability*); yaitu kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat, akurat, terpercaya, konsisten dan kesesuaian pelayanan.
2. Daya Tanggap (*Responsiveness*); yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan serta mendengar dan mengatasi keluhan yang diajukan konsumen.
3. Keyakinan (*Assurance*); yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau assurance.
4. Perhatian (*Emphaty*); yaitu syarat untuk peduli, memberi perhatian pribadi bagi pelanggan.
5. Berwujud (*Tangible*); yaitu penampilan fasilitas fisik, peralatan, personal dan media komunikasi.

Sinambela dkk (2006:6) mengatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari:

1. Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, muda dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti,
2. Akuntabilitas, yaitu pelayanan dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan,
3. Kondisional, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas,
4. Partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat,
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek maupun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Menurut moenir (2000:17) “Proses memenuhi kebutuhan melalui aktivitas orang lain inilah yang disebut dengan pelayanan”. Layanan yang diperlukan manusia menurut moenir (2000:17) pada dasarnya terbagi atas 2

jenis, yaitu layanan fisik yang sifatnya pribadi serta layanan administratif yang diberikan orang lain selaku anggota organisasi (organisasi massa atau organisasi negara). Lemahnya pelayanan publik menurut moenir (1995:40) dimungkin oleh beberapa sebab, diantaranya adalah :

1. tidak/kurang adanya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya. akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya (santai), padahal orang yang menunggu hasil kerjanya sudah gelisah. akibat wajar dari ini ialah tidak adanya disiplin kerja.
2. sistem, prosedur dan metode kerja yang tidak ada tidak memadai sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.
3. pengorganisasian tugas pelayan yang belum serasi, sehingga terjadi kesimpang siuran penanganan tugas, tumpang tindih (*over lapping*) atau tercecernya tugas tidak ada yang menanggapi.
4. pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal. akibatnya pegawai tidak tenang dalam bekerja, berusaha mencari tambahan pendapatan dalam jam kerja dengan cara antara lain “menjual” jasa pelayanan. kelima, kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya. akibatnya hasil pekerjaan tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan.
5. tidak tersediannya sarana pelayanan yang memadai. akibatnya pekerjaan menjadi lamban, waktu banyak hilang dan penyelesaian masalah terlambat.

Menurut moenir (1995:88-127), agar pelayanan publik berjalan dengan baik maka diperlukan beberapa faktor pendukung, yaitu :

#### 1. Faktor kesadaran

Adanya kesadaran dapat membawa seseorang kepada keikhlasan dan kesungguhan dalam menjalankan atau melaksanakan suatu kehendak. Kehendak dalam lingkungan organisasi kerja tertuang dalam bentuk tugas, baik tertulis maupun tidak tertulis, mengikat semua orang dalam organisasi kerja. Karena itu dengan adanya kesadaran pada pegawai atau petugas, diharapkan dapat melaksanakan tugas dengan penuh keikhlasan, kesungguhan dan disiplin. Kelebihan dan tingkah laku orang lain jika disadari lalu dikembangkan dapat menjadi faktor pendorong bagi kemajuan dan keberhasilan.

## 2. Faktor aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Makin maju dan majemuk suatu masyarakat makin besar peranan aturan dan dapat dikatakan orang tidak dapat hidup layak dan tenang tanpa aturan. Oleh karena itu aturan demikian besar dalam hidup masyarakat maka dengan sendirinya aturan harus dibuat, dipatuhi, dan diawasi sehingga dapat mencapai sasaran sesuai dengan maksudnya. Dalam organisasi kerja dibuat oleh manajemen sebagai pihak yang berwenang mengatur segala sesuatu yang ada di organisasi kerja tersebut. Oleh karena setiap orang pada akhirnya menyangkut langsung atau tidak langsung kepada orang, maka masalah manusia serta sifat kemanusiaannya harus menjadi pertimbangan utama. Pertimbangan harus diarahkan kepada sebagai subyek aturan, yaitu mereka yang akan dikenai aturan itu.

## 3. Faktor organisasi

Organisasi pada dasarnya tidak berbeda dengan organisasi pada umumnya, namun ada perbedaan sedikit dalam penerapannya, karena sasaran pelayanan ditujukan secara khusus, kepada manusia yang mempunyai dan kehendak multikompleks, kepada manusia yang mempunyai dan kehendak multikompleks. Oleh karena itu organisasi yang dimaksud disini tidak semata-mata dalam perwujudan susunan organisasi, melainkan lebih banyak pada pengaturan dan mekanisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai.

## 4. Faktor pendapatan

Pendapatan adalah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga, dana, serta pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan/organisasi, baik dalam bentuk uang, maupun fasilitas, dalam jangka waktu tertentu. Pada dasarnya pendapatan harus dapat memenuhi kebutuhan hidup baik untuk dirinya maupun keluarganya.

## 5. Faktor kemampuan dan keterampilan

Kemampuan yang dimaksud disini adalah keadaan yang ditujukan pada sifat atau keadaan seseorang dalam melaksanakan tugas atau pekerjaan atas ketentuan-ketentuan yang ada. Istilah yang “kecakapan” selanjutnya keterampilan adalah kemampuan melaksanakan tugas atau pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan pengetahuan kerja yang tersedia. Dengan pengertian ini dapat dijelaskan bahwa keterampilan lebih banyak menggunakan unsur anggota badan dari pada unsur lain.

## 6. Faktor sarana pelayanan

Sarana pelayanan yang dimaksud disini adalah segala jenis pelayanan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga berfungsi social

dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Fungsi sarana pelayanan itu antara lain:

1. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu.
2. Meningkatkan produktivitas, baik barang maupun jasa.
3. Kualitas produk yang lebih baik.
4. Kecepatan susunan dan stabilitas terjamin.
5. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
6. Menimbulkan perasaan puas orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional mereka.

Berdasarkan pernyataan moenir diatas pada hakekatnya lemahnya pelayanan publik / bermuara pada 2 faktor utama, yaitu faktor manusia sebagai faktor utama dan faktor sistem karena untuk perbaikannya diperlukan perbaikan terhadap kedua unsur tersebut.

Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah (misalnya apa yang dianggap berkualitas menjadi kurang berkualitas pada masa mendatang). Sesungguhnya yang menjadi produk dari organisasi pemerintahan adalah pelayanan masyarakat (*publik service*). Pelayanan tersebut diberikan untuk memenuhi hak masyarakat, baik itu merupakan layanan civil maupun layanan publik. Artinya kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak. Ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun berkelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Moenir (1998:41) bahwa “hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apa pun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan”. Tugas pemerintah adalah “untuk melayani dan mengatur masyarakat”.

Sinambela (2006:45) menyatakan bahwa ada 5 hal yang perlu diperhatikan dalam memberikan pelayanan oleh lembaga pemerintah, yakni:

1. *Function*, kinerja yang patut dituntut.
2. *Confirmance*, keputusan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan.
3. *Reability*, kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
4. *Serviceability*, kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
5. Adanya *Assurance*, mencakup adanya suatu pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

Moenir (2006:40) memaparkan tentang penyebab kemungkinan tidak adanya layanan yang memadai antara lain karena:

1. Tidak/kurang adanya kesadaran terhadap tugas/ kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya
2. Sistem, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai, sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana mestinya.
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang siur penanganan tugas, tumpang tindih (*overlapping*) atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang menangani.
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal.
5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya.
6. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai. Tingkat kepuasan masyarakat merupakan indikator keberhasilan pelayanan umum.

Bharata (2004:11) 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 (*costomer*) 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 dan atau jasa yang mereka nikmati.

Ciri-ciri pelayanan publik yang baik adalah memiliki unsur-unsur sebagai berikut (Kasmir, 2005:34):

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 yang baik.
8. Berusaha memahami kebutuhan nasabah (pelanggan).
9. Mampu memberikan kepercayaan kepada nasabah (pelanggan).

Ratminto dan Winarsih (2006:245) menyatakan bahwa Terdapat beberapa asas pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan, yaitu :

1. Empati dengan customers. Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggara jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
2. Pembatasan prosedur. Prosedur harus dirancang sependek mungkin, dengan demikian konsep one stop shop benar-benar diterapkan.
3. Kejelasan tatacara pelayanan. Tatacara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
4. Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.
5. Kejelasan kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan.
6. Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
7. Kepastian jadwal dan durasi pelayanan. Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti, sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.

8. Minimalisasi formulir. Formulir-formulir harus dirancang secara efisien, sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).
9. Maksimalisasi masa berlakunya izin. Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, maka masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.
10. Kejelasan hak dan kewajiban providers dan customers. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban baik bagi providers maupun bagi customers harus dirumuskan secara jelas, dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.
11. Efektivitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Akan tetapi jika muncul keluhan, maka harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

### **2.3 Hasil Penelitian Yang Relevan**

Hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini telah dilaksanakan oleh Andi Supriadi pada tahun 2012 dengan judul “Analisis Kualitas Pelayanan Publik Di Kantor Kecamatan Gunung Sari Kabupaten Serang”, merupakan hasil penelitian mahasiswa S-1 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sultan Agung Tirtayasa Serang. Penelitian ini bertolak dari kondisi pelayanan umum yang terjadi di kecamatan Gunung Sari menimbulkan rasa kurang puas dari masyarakat atas pelayanan yang diterima, waktu penyelesaian pelayanan di kecamatan tidak tepat janji atau melebihi waktu yang telah ditetapkan. Disamping itu adanya perbedaan perlakuan pegawai kecamatan dalam melayani masyarakat yang hendak melakukan pelayanan. Kesimpulan, penelitian menunjukkan bahwa pelayanan yang diberikan belum maksimal dikarenakan proses pelayanan masih berbelit-belit dan waktu pelayanan yang dibutuhkan juga melebihi batas waktu yang di



tentukan serta adanya pembedaan perlakuan pegawai kecamatan dalam melayani masyarakat.

Christian Suganda Bayu Patra tahun 2012 dengan judul “Implementasi Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional Di Kecamatan Ngabang Kabupaten Landak”. Penelitian dilakukan berdasarkan berbagai permasalahan yang muncul menjadi kendala dalam penerapan e-KTP di Kecamatan Ngabang Kabupaten Landak. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui proses dalam implementasi Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional Di Kecamatan Ngabang Kabupaten Landak. Metode penelitian yang digunakan adalah pandangan kualitatif dengan teknik pengumpulan data secara observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik keabsahan data menggunakan triangulasi, data yang diperoleh dianalisis secara induktif dan disajikan secara deskriptif. Kesimpulan penelitian menunjukkan pelaksanaan sudah cukup baik namun masih adanya sebagian kecil masyarakat yang tidak melaksanakan kewajiban karena alasan kondisi wilayah, yang mana lokasi pelayanan berada jauh dari tempat tinggal mereka.

Selanjutnya adalah Tesis M. Syaiful Khair pada tahun 2011 dengan judul “Pelayanan Aparatur Dalam Pembuatan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pada Pemerintah Kecamatan Sokan Kabupaten Melawi”.

Fenomena yang terjadi di kecamatan sokan sebagai berikut :

1. Adanya penyelesaian KK dan KTP yang melebihi jangka waktu yang ditentukan dan sistem pelayanan yang berbelit-belit.
2. Keterbukaan pelayanan yang dirasakan masih kurang, terutama mengenai besarnya administrasi yang masih kurang transparan.
3. Jangkauan pelayanan terhadap KK dan KTP yang diberikan dengan distributif yang kurang merata dan diperlakukan secara tidak adil.

Kesimpulan dari tesis tersebut adalah sebagai berikut :

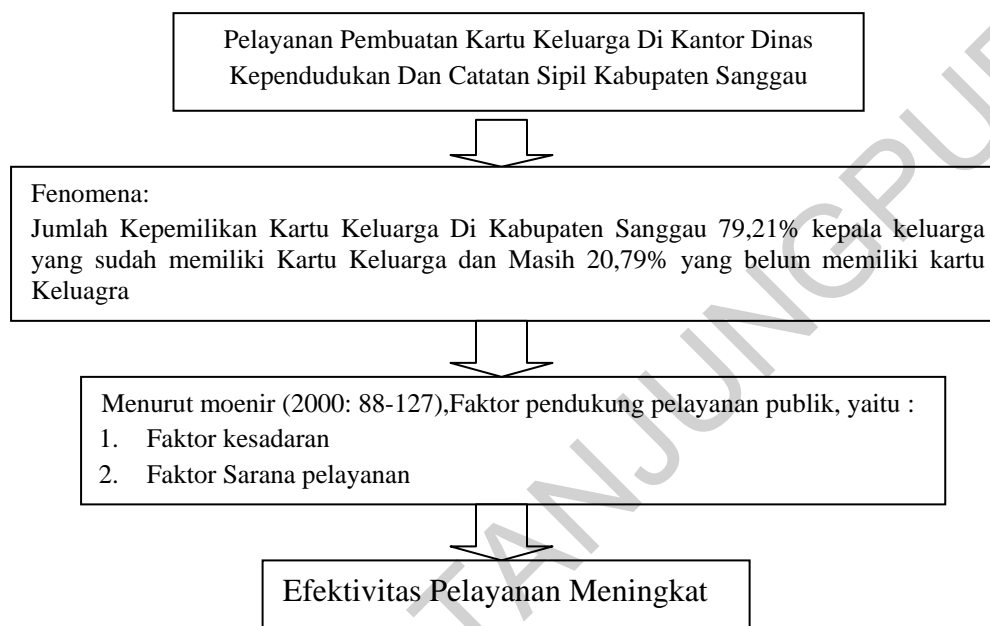
1. Pelayanan Aparatur kecamatan dalam pembuatan KK dan KTP belum terlaksana sesuai dengan harapan Masyarakat. Hal itu terlihat dari kemampuan aparatur dalam menyediakan pelayanan belum terpercaya, seperti tindakan yang masih mengharapkan balas jasa.
2. Pelayanan dalam pembuatan KK dan KTP belum maksimal, hal tersebut dapat ditentukan dari beberapa faktor, yaitu :
  - 2.1. Komunikasi yang kurang efektif dalam mensosialisasikan aturan-aturan kepada masyarakat, karena tidak adanya transparansi informasi.
  - 2.2. Faktor mekanisme pengawasan yang belum berjalan dengan baik, lemahnya kontrol internal secara timbal balik antara bawahan dan atasan.

2.3.Faktor Sumber Daya Aparatur mengenai tanggungjawab  
bekum sesuai dengan aturan yang berlaku, hal ini ditunjukan  
dari tingkat pendidikan yang sebagian besar tamatan SLTA.

UNIVERSITAS TANJUNGPURA

### 2.3 Kerangka Pikir Penelitian

**PELAYANAN PUBLIK DI KANTOR DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL  
Studi Tentang Pembuatan Kartu Keluarga Pada Bidang Pendaftaran Dan Pelayanan  
Dokuman Penduduk**



Dalam Pembuatan kartu keluarga, fenomena seperti yang dicantumkan di dalam skema bagan kerangka pikir diatas seharusnya tidak terjadi, namun di Kantor Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil fenomena seperti itu masih terjadi dalam pelayanan pembuatan kartu keluarga. Jika merujuk pada teori yang dikemukakan oleh moenir (2000:88-127) tentang faktor pendukung dalam pelayanan publik maka, dari enam indikator pelayanan menurut moenir peneliti hanya mengkaji 2 yang masih bermasalah di Kantor Capil. penelitian ini diharapkan terciptanya kualitas faktor pelayanan yang baik dalam pelayanan pembuatan Kartu Keluarga di Kantor Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sanggau.

## 2.5 Pertanyaan Penelitian

Merujuk pada tujuan penelitian, maka pertanyaan yang dapat diajukan pada penelitian ini adalah :

Ingin mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan belum efektifnya pelayanan publik di kantor camat parindu.

1. bagaimana faktor kesadaran dalam pelayanan pembuatan Kartu Keluarga pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sudah baik?
2. Bagaimana faktor aturan dalam memberikan pelayanan pembuatan kartu keluarga dan apakah faktor aturan tersebut masih bermasalah?
3. Bagaimana kinerja organisasi anda dalam melakukan pelayanan pembuatan kartu keluarga?
4. Apakah faktor pendapatan berpengaruh kepada pelayanan pembuatan kartu keluarga?
5. Bagaimana kemampuan dan keterampilan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat?
6. bagaimana faktor sarana pelayanan dalam pelayanan pembuatan kartu keluarga pada kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sudah memadai?