

DISERTASI

**ANALISIS KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA PADA
DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL
KABUPATEN BIAK NUMFOR**

*PERFORMANCE ANALYSIS OF STATE CIVIL APPARATUS IN
THE DEMOGRAPHY AND CIVIL REGISTRATION OFFICE OF
BIAK NUMFOR REGENCY*

AMIRUDDIN

NIM : E013181004



**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

**ANALISIS KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA PADA
DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL
KABUPATEN BIAK NUMFOR**

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

**Program Studi
Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh :

AMIRUDDIN

NIM : E013181004

KEPADA

**PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**ANALISIS KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA PADA DINAS
KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL
KABUPATEN BIAK NUMFOR**

Disusun dan diajukan oleh

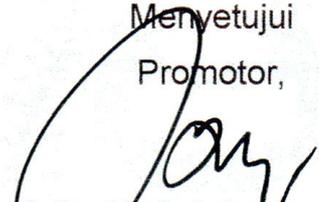
AMIRUDDIN

E013181004

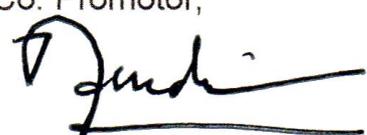
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 06 Juli 2021
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

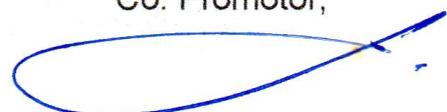
Promotor,


Prof. Dr. H. Sulaiman Asang, MS.
Nip. 196101081987021001

Co. Promotor,


Dr. H. Nurdin Nara, M.Si.
Nip. 196309031989031002

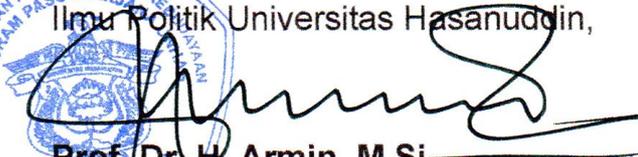
Co. Promotor,


Dr. Muhammad Yunus, MA.
Nip. 195910301987031002

Plt. Ketua Program Studi
Administrasi Publik,


Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si.
Nip. 197508182008011008

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008



PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Saya yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : Amiruddin
NIM : E013181004
Program Studi : Administrasi Publik
Jenjang : Doktor (S3)
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Perguruan Tinggi : Universitas Hasanuddin Makassar
Alamat : Jl. Tanjung Pinang Mandouw Biak - Papua

dengan ini menyatakan bahwa disertasi dengan judul:

ANALISIS KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN BIAK NUMFOR

adalah merupakan hasil karya saya sendiri yang belum pernah dipublikasikan baik secara keseluruhan maupun sebahagian, dalam bentuk jurnal, working paper atau bentuk lain yang dipublikasikan secara umum. Karya ilmiah ini sepenuhnya merupakan karya intelektual saya dan seluruh sumber yang menjadi rujukan dalam karya ilmiah ini telah saya sebutkan sesuai kaidah akademik yang berlaku di Universitas Hasanuddin Makassar, termasuk para pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran pada isi, kecuali yang menyangkut ekspresi kalimat dan desain penulisan.

Demikian pernyataan ini saya nyatakan secara benar dengan penuh tanggung jawab dan integritas.

Makassar, ... Juni 2021

Y

AMIRUDDIN

PRAKATA

Dengan Asma Allah Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, atas Kasih Sayang-Nya penulis dapat menyelesaikan hasil penelitian disertasi ini yang berjudul **“Analisis Kinerja Aparatur Sipil Negara Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor”**. Untuk itu penulis ucapkan rasa syukur kehadiran-Nya seraya mengucapkan segala puji bagi Allah Tuhan semesta alam, dengan terselesaikannya hasil penelitian disertasi ini yang merupakan salah satu persyaratan akademik guna memperoleh gelar Doktor dalam Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar (UNHAS).

Proses penyelesaian hasil penelitian disertasi ini mendapat dukungan pemikiran, moril dan materiil dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu., M.A., Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ir. Jamaluddin, M.Sc., Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si., dan Plt Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik Universitas Hasanuddin, Dr. Phil. Sukri, M.Si., yang telah memberikan bantuan dan fasilitas kepada penulis selama belajar di Program Doktor Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin.
2. Tim Promotor dan Ko-Promotor berdasarkan SK Dekan FISIP UNHAS Nomor : 1469/UN 4.1/ KEP/2021, terdiri dari Promotor Prof Dr. Sulaiman Asang, MS., Ko-Promotor Dr. Nurdin Nara, M.Si dan Dr. Muhammad Yunus, MA yang telah mencurahkan tenaga, pikiran, keilmuan, dan waktunya yang sangat berharga untuk memberikan bimbingan kepada penulis. Terimakasih atas kesabaran dan dorongan motivasi agar penulis optimal dalam berkarya.
3. Tim Penguji berdasarkan SK Dekan FISIP UNHAS Nomor : 576/UN4.P.1/ KEP/2020, terdiri dari Dr. Andi Cudai Nur, M.Si, Dr. Phil. Sukri, M.Si, Dr. Muhammad Rusdi, M.Si, dan Dr. Badu Achmad, M.Si, yang telah membimbing penulis dengan penuh kesabaran, terima kasih atas segala pengetahuan, pengalaman dan dorongan moril yang diberikan.
4. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, yang telah memberikan Surat Keputusan pemberian tugas belajar kepada Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan Nomor : 3381/A3/KP/2021, tanggal 20 Januari 2021, a.n. Amiruddin.

5. Kepala Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi Wilayah XIV, yang telah memberikan usul pemberian tugas belajar kepada kami sesuai Nomor Surat : 242/K14/KP/2018 tanggal 15 Oktober 2018.
6. Rektor IISIP YAPIS Biak, Drs. Djamil Hasim, M.Si, yang telah memberikan izin untuk melanjutkan studi S3, dan mendukung baik moril maupun materiil.
7. Bapak Petrus Sada, S.Sos selaku Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor, Bapak Akab Sanadi, SE, Bapak Marinus P. Rumpaidus, S.Sos M.Si, Ibu Betty Rumbiak, SE selaku ASN di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor yang banyak membantu penulis dalam melaksanakan penelitian dari awal sampai selesai penelitian ini.
8. Seluruh Dosen Program Doktorat UNHAS khususnya Dosen pada Program Studi Doktorat Administrasi Publik, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menggali pengetahuan, pengalaman dan wawasan di bidang administrasi publik.
9. Seluruh staf pada bagian akademik FISIP UNHAS yang banyak membantu penulis dalam proses Akademik selama perkuliahan.
10. Teman-teman seperjuangan doktoral angkatan 2018 Administrasi Publik Universitas Hasanuddin,
11. Teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu persatu, khususnya Edyanto, Saenab, dan Irwan terima kasih buat kalian yang banyak membantu penulis meluangkan waktunya untuk diskusi dalam penyelesaian penelitian ini.
12. Kepada seluruh keluarga, terutama istri tercinta Maemunah, S.AN, putri – putri tersayang, kakak Atikah, Aini dan adik Nahda yang dengan penuh kesabaran mendoakan dan memberikan semangat kepada penulis untuk penyelesain studi ini.

Akhirnya penulis menyampaikan permohonan maaf sekiranya dalam proses berinteraksi dengan pihak-pihak terkait terjadi hal-hal yang tidak berkenan di hati. Semoga disertasi ini bermanfaat bagi dunia pendidikan tinggi khususnya bidang Administrasi Publik.

Makassar, ...Juni 2021

ABSTRAK

AMIRUDDIN. *Analisis Kinerja Aparatur Sipil Negara pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor* (dibimbing oleh Sulaiman Asang, Nurdin Nara, dan Muhammad Yunus).

Penelitian ini bertujuan: (1) menganalisis dan mengkaji secara empirik kinerja aparatur sipil negara pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor; (2) mengetahui dan menganalisis dimensi yang membentuk dari kinerja pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor; dan (3) mengetahui dan menganalisis model kinerja aparatur sipil negara pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor.

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang berusaha menggambarkan realita empiris dibalik fenomena yang terjadi dan mencocokkan dengan teori yang ada dengan pendekatan studi kasus. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dan telaah dokumen.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) kinerja aparatur sipil negara di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor yang dilihat dari unsur-unsur: kuantitas kerja, kualitas kerja, pengetahuan kerja, kreativitas pegawai, kesadaran diri, inisiatif, dan kualitas pribadi secara keseluruhan terlihat baik. Namun, masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaan pekerjaannya. (2) Faktor individu dan faktor kepemimpinan mendorong terciptanya kinerja, di antara faktor individu yaitu: kompetensi, pengetahuan, sikap kerja, komitmen, dan kepemimpinan yang berupa pemberian *reward*, baik dalam bentuk pujian maupun pengakuan dari pimpinan kepada bawahan adalah dimensi kinerja aparatur sipil negara. (3) Pada tataran model direkomendasikan model yang sebaiknya dilaksanakan yaitu: (a) dengan keterampilan aparatur sipil negara, akan menghasilkan kinerja yang optimal. Dengan demikian, segala proses kegiatan yang ada dalam organisasi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor dapat berjalan sesuai dengan visi, misi, dan tujuan serta prosedur-prosedur yang telah ditentukan; (b) pimpinan yang memberikan motivasi kepada bawahan yang berupa pemberian dalam bentuk *reward* akan mendatangkan kepuasan kerja yang menciptakan peningkatan kinerja; (c) untuk meningkatkan kinerja aparatur sipil, hendaknya para aparatur sipil negara pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor mengedepankan aspek nilai-nilai kearifan lokal dalam melakukan pelayanan terhadap masyarakat.

Kata kunci: kinerja, aparatur sipil negara, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor



ABSTRACT

AMIRUDDIN. *Performance Analysis of State Civil Apparatus in the Demography and Civil Registration Office of Biak Numfor Regency* (supervised by **Sulaiman Asang, Nara and Muhammad Yunus**)

This research aims to (1) analyze and review o Performance of State Civil Apparatus in the Population and Registration Office of Biak Numfor Regency, (2) find out and analyze the dimensions that form of performance in the Demography and Civil Registration Office of Biak Numfor Regency, (3) find out and analyze the performance model of the State Civil Apparatus in the Population and Civil Registration Office of Biak Numfor Regency.

This type of research was a qualitative research that tried to describe the empirical reality behind the phenomena happening and match with the existing theory using a case study approach. Data collection techniques used were observation, interview and document study.

The results show that (1) the performance of the State Civil Apparatus in the Demography and Civil Registration Office of Biak Numfor Regency as seen from the elements, quantity of work, quality of work, work knowledge, employees' creativity self-awareness, initiatives, and personal qualities are likely good in general, but there are still some employees who still have a lack of skill in carrying out their work; (2) individual factors involving competence, knowledge, work attitude, commitment and motivation and leadership factors in the form of reward such as praise and recognition from the leadership to subordinates are the dimensions of state civil apparatus' performance that can all encourage performance creativity; (3) at the model level, researcher recommends a model that should be implemented, i.e. (a) with their skills, the State Civil Apparatus can produce optimal performance, so all activities in the organization of the Demography and Civil Registration Office of Biak Numfor Regency can run in accordance with the vision, mission, and objectives as well as procedures that have been determined; (b) leaders who provide motivation to subordinates in the form of reward can give job satisfaction that creates performance improvement, and (c) to improve the performance of the State Civil Apparatus in the Demography and Civil Registration Office of Biak Numfor District, the State Civil Apparatus should put forward the aspects of local wisdom values in providing services to the community.

Keywords: performance, State Civil Apparatus, Demography and Civil Registration Office



DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMA JUDUL	ii
HALAMAN PENGESAHAN DISERTASI	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Perpektif Teori Administrasi Publik	17
B. Konsep Kinerja Dan Pengukuran Kinerja.....	32
C. Konsep Manajemen SDM Aparatur Sipil Negara	74
D. Konsep Paradigma Pelayanan Publik.....	86
E. Relevansi Penelitian Terdahulu	120
F. Kerangka Konseptual	125
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Desain dan Jenis Penelitian	129
B. Instrumen Penelitian.....	130
C. Lokasi dan Waktu Penellitian	131
D. Fokus Penelitian.....	132

E. Jenis dan Sumber Data.....	134
F. Teknik Pengumpulan Data	134
G. Teknik Analisis Data.....	136

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	142
B. Kinerja ASN Disdukcapil Kab.Biak Numfor.....	179
C. Dimensi yang membentuk Kinerja ASN Kab. Biak Numfor	208
D. Model Kinerja ASN Disdukcapil Kab. Biak Numfor	222
E. Pembahasan Hasil Penelitian.....	227
1. Kinerja ASN Disdukcapil Kab. Biak Numfor	228
2. Dimensi Kinerja ASN Disdukcapil Kab. Biak Numfor.....	256
3. Model Kinerja ASN Disdukcapil Kab. Biak Numfor.....	274

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	291
B. Saran-saran	293
C. Implikasi Penelitian	293

DAFTAR PUSTAKA LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Relevansi Penelitian Terdahulu.....	125
Tabel 3.1 Waktu Penelitian.....	132
Tabel 4.1 Jumlah ASN Berdasarkan Pangkat dan Golongan.....	175
Tabel 4.2 Jumlah ASN Berdasarkan Jenis Kelamin.....	176
Tabel 4.3 Jumlah ASN Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	176
Tabel 4.4 Jumlah ASN Berdasarkan Komposisi Jabatan.....	177
Tabel 4.5 Pengukuran Kinerja.....	183
Tabel 4.6 Capaian Kinerja.....	184
Tabel 4.7 Matriks Masalah dan Temuan.....	252
Tabel 4.8 Matriks Dimensi yang membentuk kinerja.....	270

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Konsep Penelitian	128
Gambar 3.1 Teknik Analisis Data	138
Gambar 4.1 Struktur Organisasi	178
Gambar 4.2 Model Pohon Kinerja.....	276
Gambar 4.3 Manajemen Kinerja Organisasi Non-Profit	283
Gambar 4.4 Rekomendasi Model Temuan	286

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kinerja pada dasarnya merupakan perubahan atau pergeseran paradigma dari konsep produktivitas untuk menyatakan kemampuan seseorang atau organisasi dalam mencapai tujuan atau sasaran tertentu. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan masyarakat, dan memberikan kontribusi pada ekonomi (Armstrong dan Baron, 1998:15). Dengan demikian, kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2000:67) : “Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Kinerja mempunyai makna lebih luas, bukan hanya menyatakan sebagai hasil kerja, tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Menurut Malayu S.P. Hasibuan (2001:34) mengemukakan

bahwa : Kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu.

Dalam kaitannya dengan peningkatan kinerja, maka strategi harus dipersiapkan dengan baik dengan berbagai indikator yang dipastikan mampu meningkatkan kinerja. Beberapa pengukuran kinerja pegawai menurut Gomes (2003 : 134) yang merupakan Indikator-indikator kinerja pegawai, sebagai berikut : 1. Quantity of work : Jumlah kerja, 2. Quality of work : kualitas kerja, 3. Job knowledge : pengetahuan pekerjaan, 4. Creativeness : Kreativitas, 5. Cooperation : Kerjasama, 6. Dependability : 7. Initiative : Inisiatif/semangat, 8. Personal Qualities : Kualitas pribadi.

Keikutsertaan sumber daya manusia dalam organisasi diatur dengan adanya pemberian wewenang dan tanggung jawab, merumuskan wewenang dan tanggung jawab yang harus dicapai dengan standar atau tolak ukur yang telah ditetapkan atau disepakati oleh pegawai dan atasan. Pegawai bersama atasan masing-masing dapat menetapkan sasaran kerja dan standar kinerja yang harus dicapai serta menilai hasil-hasil yang sebenarnya dicapai pada akhir kurun waktu tertentu. Pada dasarnya pengertian kinerja berkaitan dengan tanggung jawab individu atau organisasi dalam menjalankan apayang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Aparatur yang telah berpengalaman membutuhkan adanya peningkatan, baik dari segi pengetahuan maupun keterampilan serta pendidikan karena mereka sadar akan selalu ada metode atau cara yang lebih baik untuk dapat meningkatkan kinerjanya. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN pada pasal (75) “penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karir”.

Fenomena pelayanan publik di era otonomi daerah sekarang ini senantiasa menjadi topik pembicaraan hangat dalam berbagai kesempatan di berbagai tingkat pemerintahan. Hal ini sangat beralasan karena keberadaan pelayanan publik disamping berkaitan dengan hakekat sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia saat ini, juga berkaitan dengan realitas pelayanan publik yang telah dilaksanakan oleh pemerintah selama ini.

Pelayanan publik merupakan salah satu tujuan dari terselenggaranya otonomi daerah, sebagaimana tertulis dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah, bahwasannya tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memberdayakan daerah dalam bentuk meningkatkan kesejahteraan penduduk, meningkatkan pelayanan umum dan meningkatkan daya saing daerah. Untuk itu setiap pemerintah daerah diharapkan mampu memberikan pelayanan kepada penduduk dengan cepat dan tepat. Lebih lanjut, Agung Kurniawan (2004:4) berpendapat bahwa,

pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Pelayanan sebagai pemberian layanan kepada masyarakat mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan Widodo (2001 : 269). Sedangkan menurut Lukman (2000), pelayanan publik dapat diartikan sebagai upaya untuk membantu, menyiapkan dan mengurus apa yang dibutuhkan orang lain.

Pemerintahan pada hakekatnya mempunyai tanggung jawab memberikan pelayanan kepada penduduk hal ini tertera dalam UU Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik, bahwa pemerintahan bukan ditujukan untuk melayani pemerintah sendiri tetapi untuk melayani penduduk serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap penduduk untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitas masing-masing demi mencapai tujuan bersama. Untuk mencapai tujuan tersebut, aparatur pemerintah berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan kepada setiap penduduk secara profesional. Sebagai ujung tombak pelayanan publik, dalam melaksanakan tugas sehari-hari, aparatur pemerintah harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan kepada penduduk dan menghindari kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan. Namun kenyataan di lapangan

masih menunjukkan fenomena yang berbeda dengan yang diharapkan. Pelaksanaan pelayanan publik masih belum dapat dilaksanakan secara baik dan menyeluruh. Salah satu indikasi pelayanan yang belum sesuai dengan harapan publik adalah pelayanan di bidang administrasi kependudukan lebih khususnya dalam pembuatan dokumen kependudukan seperti akta kelahiran, kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan sebagainya. Dapat dikatakan bahwa pelayanan kependudukan sebagai salah satu pelayanan dasar yang wajib dilaksanakan oleh pemerintah daerah sangat penting bagi penduduk karena kependudukan dan catatan sipil menyentuh seluruh lapisan penduduk tanpa pandang umur, status pendidikan, pekerjaan ataupun status sosial lainnya.

Pemerintah pusat dalam melaksanakan pembenahan data kependudukan sesuai amanat yang tertuang dalam UU NO. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yaitu pada Bab VI pasal 58 ayat (1) bahwa data kependudukan terdiri atas data perseorangan dan atau data agregat penduduk, selanjutnya pada pasal 59 ayat (1) Dokumen Kependudukan meliputi : Biodata Penduduk; KK; KTP; surat keterangan kependudukan; akta catatan sipil. Program Pemerintah mengenai dokumen kependudukan mencanangkan pada akhir tahun 2011 seluruh penduduk Indonesia telah memiliki NIK nasional dan telah terlaksananya elektronik KTP di seluruh wilayah Indonesia.

Namun demikian fakta yang terjadi di lapangan program tersebut tidak mudah untuk direalisasikan di seluruh wilayah Indonesia banyak kendala untuk terlaksananya pemberlakuan NIK nasional dan elektronik KTP. Kendala terkait dengan kesiapan sarana dan sumber daya manusia sebagai pelaksana ditambah dengan semakin kritisnya penduduk yang berani mengungkapkan pendapatnya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pelayanan administrasi kependudukan khususnya pembuatan KK dan KTP. Penduduk semakin banyak mempertanyakan kesiapan aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan, terutama yang berkaitan dengan kecepatan dan kemudahan dalam pengurusan KK dan KTP.

Adanya ketidakpuasan masyarakat atas kurang baiknya pelayanan administrasi kependudukan saat ini harus ditanggapi dengan serius oleh pemerintah khususnya aparatur pemerintah yang bertugas melayani penduduk. Mengingat aparatur pemerintah sangat berperan dalam mensukseskan pelayanan administrasi kependudukan maka aparatur pemerintah sebagai tonggak utama untuk berjalannya pelayanan yang efektif dituntut untuk bekerja secara profesional serta mampu mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi atas kebijakan mengenai pelayanan administrasi kependudukan. Sejalan dengan kebutuhan dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan (KK dan KTP) menurut peneliti maka perlu

adanya peningkatan kinerja aparatur melalui pengembangan sumber daya aparatur yang disesuaikan dengan kebutuhan program pemerintah yang sedang digulirkan pada penduduk. Dengan peningkatan kinerja aparatur ini diharapkan aparatur mampu memberikan pelayanan yang efektif.

Kabupaten Biak Numfor sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terletak di Provinsi Papua, terbagi dalam 4 wilayah yaitu wilayah utara berbatasan dengan Kabupaten Supiori, wilayah timur berbatasan dengan Samudera pasifik, wilayah selatan berbatasan dengan selat Yapen, dan wilayah barat berbatasan dengan Kabupaten Manokwari dimana wilayah ini terbagi atas 19 Distrik, 254 Kampung dan 8 Kelurahan. Berdasarkan data yang peneliti peroleh dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada tahun 2020, penduduk Kabupaten Biak Numfor berjumlah sebanyak 145.952 jiwa. Dari jumlah penduduk ini sampai akhir tahun 2020 diketahui masih banyak penduduk yang belum tertib administrasi kependudukan khususnya dalam hal pengisian data yang benar terbukti dengan banyaknya kesalahan-kesalahan yang terjadi seperti adanya penduduk yang mempunyai KTP dengan tidak berdasar pada KK yang benar, di lain pihak keterbatasan form isian untuk pemutakhiran data sangat menghambat pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Biak Numfor.

Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor pada saat ini masih

menitikberatkan pada pembangunan infrastruktur dan belum memberikan prioritas terhadap masalah kependudukan. Hal ini berdampak pada pelayanan administrasi kependudukan yang dikelola oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah Daerah dalam urusan kependudukan ditandai dengan belummemiliki sarana dan prasarana yang lengkap serta belum didukung oleh sumber daya manusia (aparatur) yang memadai untuk memberikan pelayanan yang cepat pada penduduk. Fenomena tersebut berindikasi kepada pelayanan administrasi kependudukan yang belum terlaksana secara efektif.

Rendahnya kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor jika dikaitkan dengan strategi kinerja dalam pelayanan publik, menjadi sangat beralasan. Pernyataan ini diperkuat dengan hasil penelitian terdahulu, **Kurniati (2012)** dengan judul “ Analisis Kinerja Pelayanan Publik Aparatur Pemerintah pada Kantor Camat Labuhan Badas Kecamatan Labuhan Badas Kabupaten Sumbawa Provinsi Nusa Tenggara Barat”, Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja pelayanan aparatur pemerintah dapat dinilai dari beberapa indikator yaitu Responsivitas, Efektivitas, Efisiensi dan Keadilan. Secara umum kinerja aparatur terhadap pelayanan publik dapat dikatakan cukup baik walaupun masih terdapat kelemahan internal maupun eksternal. **Sri Hartati (2013)**

“Dengan judul Kinerja Organisasi Pelayanan Publik Pada Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sintang”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kinerja pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Sintang belum mencerminkan pelayanan prima. Hal ini terlihat dari aspek kualitas layanan, dan reponsivitas yang masih belum terwujud. Rendahnya kualitas meliputi aspek waktu pelayanan masih membutuhkan waktu yang lama dan tidak sesuai dengan SOP, prosedur pelayanan masih kurang dimengerti oleh masyarakat dan perlakuan petugas pemberi layanan kurang menunjukkan kemampuan, keterampilan, dan etika yang memadai.

Adanya keluhan dari masyarakat terkait dengan proses pelayanan kurang ditanggapi dengan cepat oleh penyelenggara pelayanan sehingga menimbulkan ketidakpuasan masyarakat. **Andela Anggleni (2015)** “Kinerja Pelayanan Pengurusan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-EL) Di Kecamatan Rambang Dangku Kabupaten Muara Enim”. Hasil penelitian kinerja pelayanan pengurusan KTP-el di Kecamatan Rambang Dangku masih rendah, hal ini dilihat dari lima unsur pengukuran kinerja pelayanan, tiga unsur diantaranya *tangibles*, *assurance*, dan *emphaty* melemahkan persepsi pengguna pelayanan mengenai kinerja pelayanan KTP-el di Kecamatan Rambang Dangku. Kepuasan masyarakat masih rendah, karena unsur kepuasan tentang proses pelayanan dilihat dari tanggung jawab

petugas dan keadilan mendapatkan pelayanan masih rendah yang membuat pengguna pelayanan merasa belum puas dengan pelayanan yang diterimanya. Hasil penelitian menunjukkan ada hubungan yang sangat kuat antara kinerja pelayanan dengan kepuasan masyarakat, dan terdapat perbedaan persepsi pengguna terhadap kinerja pelayanan dan kepuasan masyarakat, dimana pengguna yang berada di lokasi dekat dan akses mudah ke pusat pelayanan jumlahnya lebih banyak mempersepsikan kinerja pelayanan dan kepuasan masyarakat rendah karena keberadaan pusat pelayanan yang disekitar lingkungan tempat tinggal, membuat pengguna yang berlokasi dekat lebih sering melihat kinerja pelayanan yang diberikan petugas.

Proses pelayanan KK dan KTP yang belum dikelola secara baik, benar dan efektif bisa disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal antara lain: sarana dan prasarana yang berupa teknologi masih belum memadai dan aparatur sebagai pelaksana yang memberikan layanan belum profesional yang menyebabkan masalah-masalah kinerja aparatur sipil negara yaitu : Pegawai sering terlambat masuk kantor, Pulang kerja sebelum waktu pulang kantor, Tidak melaksanakan tugas rutin tepat waktu, Tidak masuk kantor tanpa keterangan yang jelas, Memperpanjang masa cuti, Potongan Gaji pegawai (kredit, koperasi, asuransi dan lain-lain). Sedangkan faktor eksternal penyebabnya antara lain: masih rendahnya kesadaran

penduduk akan perlunya memiliki identitas kependudukan, lokasi tempat tinggal yang agak terpencil dan jauh dari pusat pelayanan administrasi kependudukan, terutama di wilayah kepulauan, dan adanya persyaratan yang harus dipenuhi untuk proses administrasi kependudukan yang memiliki tingkat kesulitan yang berbeda-beda. Pelayanan yang diberikan oleh aparat yang tidak profesional menambah referensi penduduk yang mengalami kesulitan dalam pengurusan dokumen kependudukan KK dan KTP disebabkan oleh masalah-masalah sebagai berikut :

- a. Masih adanya diskriminasi pelayanan. Hal ini antara lain terlihat dalam proses pemberian pelayanan, dimana ada yang sudah lama menunggu tetapi belum dilayani sementara ada yang baru datang langsung dilayani.
- b. Proses pengurusan KK dan KTP berbelit-belit dan adanya persyaratan teknis maupun administrasi yang panjang.
- c. Perilaku aparat yang memberikan pelayanan yang belum mencerminkan profesional sehingga dapat menimbulkan peluang terjadinya kesalahan-kesalahan yang tidak diharapkan dalam proses pembuatan KK dan KTP. Contohnya, kesalahan dalam pencatatan identitas penduduk yang tidak akurat.

- d. Belum siapnya aparatur untuk mengantisipasi perubahan-perubahan secara cepat dalam pelayanan administrasi kependudukan khususnya yang berkaitan dengan program pemutakhiran data.
- e. Belum konsistennya aparatur dalam menyelesaikan tugas pekerjaannya contoh: mengenai lamanya waktu yang dibutuhkan untuk proses pembuatan KK dan KTP yang masih belum sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.
- f. Kurangnya informasi dan sosialisasi dari aparatur pemerintah mengenai prosedur yang benar untuk pengurusan KK dan KTP. Contohnya informasi awal mengenai proses pembuatan KK dimana penduduk harus mengurus persyaratan administrasi mulai dari tingkat RT, RW, Kelurahan, dan Kecamatan/distrik, sebelum KK dapat dikeluarkan oleh instansi yang berwenang, dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Biak Numfor, serta ditandatangani oleh pejabat yang berwenang, yakni Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Biak Numfor

Fenomena-fenomena yang telah diuraikan diatas memberikan gambaran bahwa masih adanya ketidak teraturan yang dilakukan oleh aparatur dalam memberikan layanan kependudukan dan belum efektifnya pelayanan yang dilakukan oleh aparatur penyelenggara pemberian layanan administrasi kependudukan. Belum efektifnya pelayanan administrasi

kependudukan terutama dalam hal pembuatan KK dan KTP sesuai dengan program NIK Nasional dan E-KTP yang sedang dicanangkan ini terkait dengan keterbatasan aparatur yang cakap mengoperasikan alat bantu yang digunakan yaitu penguasaan alat piranti komputer.

Mengantisipasi fenomena ini diperlukan peran yang sangat penting dari aparatur sebagai pemberi layanan pada penduduk. Aparatur dituntut untuk mampu mengikuti perkembangan program kerja yang digulirkan pemerintah. Untuk itu perlu adanya pengembangan diri aparatur sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang lebih professional, seperti memberikan pelayanan prima, cepat dan akurat kepada penduduk sesuai dengan harapan penduduk.

Belum efektifnya pelayanan administrasi kependudukan dikarenakan peran aparatur yang belum maksimal dalam melayani penduduk oleh karena itu pengembangan sumber daya aparatur bertugas memberikan pelayanan kepada penduduk merupakan faktor-faktor yang penting untuk mempengaruhi efektivitas pelayanan publik pada administrasi kependudukan. Berkaitan dengan hal tersebut peneliti berpendapat perlu dilakukannya penelitian untuk mengkaji keberadaan kinerja aparatur yang bertugas memberikan pelayanan publik pada administrasi kependudukan.

Beberapa realitas dilapangan secara teoritis mensinyalir bahwa belum efektifnya pelayanan publik pada administrasi kependudukan khususnya

mengenai pengurusan dan KTP berkaitan dengan kinerja sumber daya aparatur yang terdapat dalam suatu organisasi pemerintahan daerah, akan tetapi secara empirik di Kabupaten Biak Numfor belum ada penelitian khusus yang dapat memberikan penjelasan mengenai keterkaitan antara keberadaan kinerja sumber daya aparatur dan efektivitas pelayanan publik administrasi kependudukan, serta peningkatan kinerja aparatur dalam efektivitas pelayanan publik administrasi kependudukan. Untuk itu peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan pelayanan publik administrasi kependudukan khususnya yang berkaitan dengan pembuatan KK dan KTP. Hasil penelitian ini diharapkan akan mampu memperlihatkan bagaimana kinerja aparatur dalam pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor.

Atas dasar pemikiran-pemikiran yang telah dipaparkan maka peneliti tertarik untuk meneliti dan mengkaji lebih dalam Kinerja Aparatur Sipil Negara dalam pelayanan publik dengan mengambil judul penelitian : **“Analisis Kinerja Aparatur Sipil Negara Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pernyataan masalah (*problem statement*) maka dapat dikemukakan pertanyaan penelitian (*research questions*) sebagai berikut :

1. Bagaimana Kinerja Aparatur Sipil Negara Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor?
2. Bagaimana dimensi yang membentuk Kinerja Aparatur Sipil Negara Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor?
3. Bagaimana Model Kinerja Aparatur Sipil Negara Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis dan mengkaji secara empirik Kinerja Aparatur Sipil Negara Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dimensi yang membentuk Kinerja pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis Model Kinerja Aparatur Sipil Negara pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Biak Numfor.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memenuhi nilai guna pada dua aspek, yaitu untuk aspek teoritis dan aspek praktis :

1) Aspek Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran atau masukan bagi pengembangan ilmu-ilmu Administrasi Publik, khususnya yang berkaitan dengan kinerja Aparatur Sipil Negara dan pelayanan publik.

2) Aspek Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, mengenai kinerja Aparatur Sipil Negara yang dapat digunakan dalam rangka mewujudkan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Kabupaten Biak Numfor.

BAB II

TINJAUAN TEORITIS

A. Perspektif Teori Administrasi Publik

1. Paradigma New Public Management

Konsep New Public Management atau NPM adalah paradigma baru dalam manajemen sektor public, biasanya dilawankan dengan Old Public Administration (OPA). Konsep NPM muncul tahun 1980-an dan digunakan untuk melukiskan reformasi sektor publik di Inggris dan Selandia Baru. NPM menekankan pada control atas output kebijakan pemerintah, desentralisasi otoritas manajemen, pengenalan pada pasar dan mekanisme pasar, serta layanan yang berorientasi customer. Fokus dari NPM sebagai sebuah gerakan adalah, pengadopsian keunggulan teknik manajemen organisasi swasta untuk diimplementasikan dalam sektor publik dan pengadministrasiannya. Sementara pemerintah distereotipkan kaku, birokratis, mahal, dan inefisien, sektor swasta ternyata jauh lebih berkembang karena terbiasa berkompetisi dan menemukan peluang-peluang baru. Sebab itu, sektor swasta banyak melakukan inovasi-inovasi baru dan prinsip-prinsip kemanajemennya. Reformasi-reformasi di sektor publik menghendaki keunggulan-keunggulan yang ada di sektor swasta diadopsi dalam prinsip-prinsip manajemen sektor publik.

NPM adalah konsep “payung”, yang menaungi serangkaian makna seperti desain organisasi dan manajemen, penerapan kelembagaan ekonomi atas manajemen publik, serta pola-pola pilihan kebijakan. Telah muncul sejumlah debat seputar makna asli dari NPM ini. Namun diantara sejumlah perdebatan itu muncul beberapa kesamaan yang dapat disebut sebagai prinsip dari NPM, yang meliputi (Basri, 2009):

1. Penekanan pada manajemen keahlian manajemen professional dalam mengendalikan organisasi;
2. Standar-standar yang tegas dan terukur atas performa organisasi, termasuk klarifikasi tujuan, target, dan indikator-indikator keberhasilannya;
3. Peralihan dari pemanfaatan kendali input menjadi output, dalam prosedur-prosedur birokrasi, yang kesemuanya diukur lewat indikator-indikator performa kuantitatif;
4. Peralihan dari system manajemen tersentral menjadi desentralistik dari unit-unit sektor publik;
5. Pengenalan pada kompetisi yang lebih besar dalam sektor publik, seperti penghematan dana dan pencapaian standar tinggi lewat kontrak dan sejenisnya;
6. Penekanan pada praktek-praktek manajemen bergaya organisasi swasta seperti kontrak kerja singkat, pembangunan rencana korporasi, dan pernyataan misi; dan

7. Penekanan pada pemangkasan, efisiensi, dan melakukan lebih banyak dengan sumber daya yang sedikit.

2. Paradigma New Publik Service (NPS)

Menurut Denhardt dan J.D Denhardt mengungkapkan bahwa terdapat tiga perspektif dalam administrasi publik dalam melakukan perubahan secara praktik dan studi administrasi publik yang diterapkan diberbagai Negara, seperti Selandia Baru, Australia, Inggris, dan Amerika Serikat. Guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional. Perspektif tersebut antara lain *old public administration* (OPA), *new public management* (NPM), dan *new public service* (NPS). Perspektif pertama (OPA) yang merupakan perspektif klasik berkembang sejak tulisan Woodrow Wilson tahun 1887 yang berjudul "*the study of administration*". Ada dua gagasan utama dalam perspektif ini.

Gagasan pertama yaitu menyangkut pemisahan politik dan administrasi. Administrasi publik tidak secara aktif dan ekstensif terlibat dalam pembentukan kebijakan karena tugas utamanya adalah implementasi kebijakan dan penyediaan layanan publik. Dalam menjalankan tugasnya, administrasi publik menampilkan netralitas dan profesionalitas. Administrasi publik diawasi oleh dan bertanggung jawab kepada pejabat politik yang dipilih. Gagasan kedua menyangkut nilai yang dikedepankan oleh perspektif ini, bahwa administrasi publik seharusnya berusaha sekeras mungkin untuk

mencapai efisiensi dalam pelaksanaan tugasnya. Efisiensi ini dapat dicapai melalui struktur organisasi yang terpadu dan bersifat hierarkis. *New public service model* merupakan bentuk anti-thesa terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt (2000:320), birokrasi bagaimanapun memiliki peran dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta, sehingga peranannya tidak mungkin dapat digantikan oleh pasar. Corak manajemen dan lingkungan kerja birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam *market mechanism* sehingga memaksakan prinsip-prinsip manajemen swasta ke dalam institusi birokrasi justru dapat berakibat kontra produktif terhadap kinerja birokrasi itu sendiri.

Birokrasi tidak bisa dinilai baik atau buruk hanya semata-mata karena organisasi mereka yang besar, anggaran yang banyak, atau struktur yang kompleks, karena hal itu boleh saja terjadi sepanjang rakyat menginginkannya. Baik buruknya birokrasi bukanlah pada persoalan apakah memenuhi standar nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Dalam kaitan ini, teori *new public service* memandang bahwa jika corak kerja birokrasi ditentukan semata-mata oleh nilai-nilai pasar, maka esensi kedaulatan rakyat akan hilang, dan berganti

dengan kedaulatan uang karena akumulasi modal adalah alat penentu kebijakan pada mekanisme pasar. Birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayanan publik, melainkan menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik.

Berbeda dengan penganut paham market dalam *bureaucratic oversupply* model, yang menyatakan bahwa peranan birokrasi cukup hanya sebagai katalisator dalam masyarakat. Teori ini memandang bahwa, peranan birokrasi justru harus dikembalikan sesuai fitrahnya sebagai pelayan publik. Birokrasi adalah alat rakyat belaka, dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat, sepanjang suara itu sah dan *legitimate* secara normatif dan konstitusional. Seorang manajer dalam organisasi birokrasi bukanlah semata-mata makhluk ekonomi, melainkan makhluk yang berdimensi sosial, politik, ekonomis, dan menjalankan tugas sebagai pelayan publik. Pejabat birokrasi juga bekerja tidak dalam semangat utama untuk melakukan pengabdian kepada kehendak rakyat, sehingga mereka hendaknya juga tidak memandang rakyat sebagai *consumer*, melainkan sebagai *citizen* yang memiliki hak-hak mutlak untuk menentukan hitam putihnya penyelenggaraan negara.

Dalam konteks ini, birokrasi pada titik tertentu boleh saja atau bahkan harus melakukan intervensi sosial, apabila sebagian besar publik atau suara rakyat yang menghendaknya. Sebagai contoh, birokrasi dapat

saja melakukan proteksi, menengahi konflik, menyediakan pendidikan, mensubsidi kesehatan, memberikan modal bantuan usaha, memberikan bantuan sosial, atau bahkan meniadakan mekanisme pasar itu sendiri. Semua tindakan itu bisa jadi tidak sesuai dengan keinginan dan prinsip-prinsip ekonomi pasar, akan tetapi birokrasi memiliki hak dan kewajiban mewujudkannya apabila suara sah rakyat mengamanatkan.

King dan Stivers (1998) dalam buku *Government is Us*, mendesak agar para administrator melibatkan warga masyarakat. Mereka harus melihat rakyat sebagai warga Negara (bukan sebagai pelanggan), sehingga dapat saling membagi otoritas dan melonggarkan kendali, serta percaya terhadap keefektifan kolaborasi. Mereka harus membangun *trust* dan bersikap responsif terhadap kepentingan atau kebutuhan masyarakat, dan bukan semata mencari efisiensi yang lebih tinggi sebagaimana dituntut dalam NPM. NPS mengutamakan keterlibatan warga masyarakat yang harus dilihat sebagai "investasi" yang signifikan. Denhardt dan R.B. Denhardt (2003), menyarankan meninggalkan prinsip paradigma OPA dan paradigma NPM, beralih ke prinsip paradigma NPS dalam administrasi publik, yaitu para birokrat/administrator harus :

- a. Melayani dari pada mengendalikan (*service rather than steer*);
- b. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*);

- c. Lebih menghargai warga Negara dari pada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*);
- d. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*);
- e. Melayani warga masyarakat, bukan pelanggan (*serve citizen not customer*);
- f. Menyadari akuntabilitas bukan merupakan hal mudah (*recognize that accountability is not simple*);
- g. Menghargai orang, bukan hanya produktivitas (*value people, not just productivity*).

Perspektif *New Public Service* (NPS), teori ini mengedepankan posisi masyarakat sebagai warga negara dalam konteks governance. Perspektif ini membawa upaya demokratisasi administrasi publik. Pelayanan kepada masyarakat merupakan tugas utama bagi administrator publik sekaligus sebagai fasilitator bagi perumusan kepentingan publik dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. Perspektif ini juga mengakui bahkan menuntut adanya partisipasi masyarakat dalam berbagai jenjang pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, partisipasi masyarakat merupakan unsur penting dalam perspektif *New Public Service*.

Ciri-ciri paradigma *New Public Service* (NPS) antara lain:

- a. Mempunyai prinsip “*Government shouldn’t be run like a business, it should be run like a democracy*”.
- b. Administrator publik lebih banyak mendengar daripada berkata (*more listening than telling*) dan lebih banyak melayani daripada mengarahkan (*more serving than steering*).
- c. Kerjasama melalui jaringan kerja (*networking*).
- d. Akuntabilitas dan transparansi mengiringi tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan publik.
- e. Keterlibatan masyarakat sebagai warga negara secara aktif dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan publik.
- f. Pola pikir bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah hal yang wajib bagi pemerintah.

Menurut Denhardt (2003) mengatakan bahwa ide pokok *New Public Service* (NPS) adalah:

- a. *Serve Citizens, Not Customers* (melayani warga masyarakat, bukan pelanggan).
- b. *Seek the Public Interest* (mengutamakan kepentingan publik).
- c. *Value Citizenship over Entrepreneurship* (lebih menghargai warga Negara daripada kewirausahaan).

- d. *Think Strategically, Act Democratically* (berpikir strategis dan bertindak demokrasi).
- e. *Recognize that Accountability Is Not Simple* (menyadari bahwa akuntabilitas bukanlah suatu yang mudah).
- f. *Serve Rather than Steer* (melayani daripada mengendalikan).
- g. *Value People, Not Just Productivity* (menghargai orang, bukan produktivitas semata).

Era New Public Service perkembangan paradigma Administrasi Negara ke Administrasi Publik mendorong penyesuaian keadaan Negara Indonesia. Untuk mendukung Administrasi Negara yang proaktif terhadap pertumbuhan sektor ekonomi terutama dalam bidang pelayanan publik (*public service*) yang merupakan domain Administrasi Negara, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 yang menyatakan bahwa asas pelayanan publik meliputi transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban.

Reformasi birokrasi merupakan perubahan (transformasi) yang terencana, yang berfokus pada perubahan kelembagaan yang berdampak pada perubahan ketatalaksanaan dan kultur birokrasi. Reformasi birokrasi di Indonesia dimaknai sebagai media untuk melakukan pendefinisian ulang peran pemerintah. Reformasi birokrasi difokuskan

untuk menghasilkan profil kelembagaan (organisasi) yang efektif, ketatalaksanaan (*business process*) yang ringkas, dan sumber daya manusia yang professional. Dari sisi kelembagaan (organisasi), reformasi birokrasi diharapkan menghasilkan kelembagaan (struktur organisasi) yang ramping, tidak banyak jenjang hirarkis dan struktur organisasi lebih dominan diisi pemegang jabatan profesi atau fungsional daripada jabatan struktural.

Reformasi birokrasi bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara. Reformasi Birokrasi harus dilakukan secara sungguh-sungguh, konsisten, melembaga, bertahap, dan berkelanjutan. Dengan demikian, diharapkan akan terbentuk birokrasi yang mampu mendukung dan mempercepat keberhasilan pembangunan di berbagai bidang.

Pertanggungjawaban produk pelayanan publik tersebut telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang petunjuk teknis transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik yaitu:

- a. Persyaratan teknis dan administratif harus jelas dan dapat dipertanggungjawabkan dari segi kualitas dan

keabsahan produk pelayanan.

- b. Prosedur dan mekanisme kerja harus sederhana dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- c. Produk pelayanan diterima dengan benar, tepat, dan sah.

Beberapa permasalahan tentang ketidakpuasan kinerja pemerintah, keinginan dan harapan-harapannya tidak didengar, hak-haknya dipasung, aspek dan peluang publiknya dihambat, adanya dominasi hak rakyat, berisi keras kepada rakyat, bertindak represif dan lupa bahwa kedaulatan ini adalah milik rakyat, bahkan pilihan untuk kebutuhan-kebutuhan publik dan suara demokrasi yang substantif telah ditinggalkan atau diabaikan begitu saja bagi pejabat. Padahal mereka para pejabat publik ada, karena adanya rakyat yang memiliki hak suara sebagai instrumen penting dalam memulai wacana pemerintah ke depan. Secara praksis pemerintah dalam pelayanan publik harus memperhatikan ide brilian yang digagas oleh paradigma "the new public services" karena membawa pesan moral sebagaimana tuntutan masyarakat kontemporer dewasa ini.

Paradigma *the new public service* (NPS) manakah yang diterapkan pemerintah dalam pelayanan public. Apakah paradigma NPS cukup handal bagi pemerintahan di Indonesia dalam mengatasi persoalan-persoalan yang muncul dalam melayani warga Negara Atau sebaliknya keinginan warga negara dengan harapan yang begitu banyak berakhir di kekuasaan birokrasi

yang birokratis mengandalkan hirarki, tidak efisien, tidak efektif, tidak transparan, bahkan berujung pada praktek-praktek patrimonial yang melindungi (memberikan hak-hak istimewa kepada seseorang) dan memihak pada afiliasi ras, suku, etnis, partai politik dan pemerintahan yang sedang berjalan Menuju Paradigma The New Public Service (NPS). Gagasan Denhardt & Denhardt tentang Pelayanan Publik Baru (PPB) menegaskan bahwa pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah organisasi tetapi melayani masyarakat secara demokratis, adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel. Karena bagi paradigma ini; (1) nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan dan kepentingan publik adalah merupakan landasan utama dalam proses penyelenggaraan pemerintahan; (2) nilai-nilai tersebut memberi energi kepada pegawai pemerintah atau pelayan publik dalam memberikan pelayanannya kepada publik secara lebih adil, merata, jujur, dan bertanggung jawab. Oleh karenanya pegawai pemerintah atau aparat birokrat harus senantiasa melakukan rekonstruksi dan membangun jejaring yang erat dengan masyarakat atau warganya.

Pemerintah perlu mengubah pendekatan kepada masyarakat dari suka memberi perintah dan mengajari masyarakat menjadi mau mendengarkan apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat, bahkan dari suka mengarahkan dan memaksa masyarakat menjadi mau

merespon dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat. Karena dalam paradigma *the new public service* dengan menggunakan teori demokrasi ini beranggapan bahwa tugas-tugas pemerintah untuk memberdayakan rakyat dan mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat pula. Hal ini dimaksudkan bahwa para penyelenggara negara harus mendengar kebutuhan dan kemauan warga negara (citizens). Pelayanan publik yang di praktekkan dengan situasi yang kreatif, dimana warga negara dan pejabat publik dapat bekerja sama mempertimbangkan tentang penentuan dan implementasi dari birokrasi publik, yang berorientasi pada "aktivitas administrasi dan aktivitas warga negara".

Untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis, maka pilihan terhadap "*the New Public Service (NPS)*" dapat menjanjikan suatu perubahan realitas dan kondisi birokrasi pemerintahan. Aplikasi dari konsep ini agak menantang dan membutuhkan keberanian bagi aparatur pemerintahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, karena mengorbankan waktu, tenaga untuk mempengaruhi semua sistem yang berlaku. Alternatif yang ditawarkan adalah pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan. Memang tidak gampang meninggalkan kebiasaan memerintah atau

mengatur pada konsep administrasi lama, dari pada mengarahkan, menghargai pendapat sebagaimana yang disarankan konsep NPS.

Keberhasilan dalam penerapan konsep standar dan kualitas pelayanan publik yang minimal memerlukan dimensi yang mampu mempertimbangkan realitas. Ada sepuluh dimensi untuk mengukur keberhasilan tersebut; (1) *Tangible*; yang menekankan pada penyediaan fasilitas, fisik, peralatan, personil, dan komunikasi. (2) *Reliability*; adalah kemampuan unit pelayanan untuk menciptakan yang dijanjikan dengan tepat. (3) *Responsiveness*; kemauan untuk membantu para provider untuk bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan. (4) *Competence*; tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan. (5) *Courtesy*; sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan pelanggan serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi. (6) *Credibility*; sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat. (7) *Security*; jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin dan bebas dari bahaya dan resiko. (8) *Acces*; terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan. (9) *Communication*; kemaun pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan, atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat. (10) *Understanding the customer*; melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan

pelanggan. Sepuluh konsep ini mempertegas bagaimana model manajemen penyediaan standarisasi pelayanan publik dalam mengelola sektor-sektor publik yang lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel.

Suksesnya sebuah penyelenggaraan pelayanan publik secara ideal menetapkan (1) Tujuan; para pejabat publik harus mengetahui apa yang menjadi gagasan pokok, tujuan tersebut harus mengakar secara mendalam dari tindakan sehari-hari dan perencanaan jangka panjang organisasi yang bersangkutan, para penyelenggara pelayanan publik sepanjang waktu harus mencontohi misi dan para "street level bureaucracy" dikendalikan untuk melakukan hal tersebut. (2) Karakter; para penyelenggara pelayanan memiliki perasaan yang kuat tentang siapa mereka dan apa yang terpenting. Karakter organisasi diturunkan dari kesepakatan kepercayaan yang kuat, dikomunikasikan secara internal dan eksternal melalui aktivitas terpusat secara prinsip. Aparat birokrat sebagai pelayanan memancarkan integritas, kepercayaan, kepedulian, keterbukaan, dan secara krusial sebuah hasrat untuk belajar. (3) Keputusan; organisasi yang melakukan segala sesuatu, pencapaian atas tujuan dan mendemonstrasikan karakter melalui penggunaan aturan yang luas atas perangkat manajemen.

Organisasi yang memiliki inovasi di dalam sebuah era yang tidak pernah berhenti melakukan perubahan, mewujudkan bahwa perangkat dan teknik yang mereka kerjakan bermakna dalam memiliki batas akhir.

Kerjasama kelompok merupakan elemen yang esensial. Mewujudkan standar pelayanan publik yang partisipatif, kesamaan hak, keterbukaan dan akuntabel sebagaimana dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, memerlukan pernyataan kedua pihak baik lembaga pemerintahan maupun warga negara. Artinya untuk dapat melaksanakan standar pelayanan publik tersebut, para provider and user, harus membuat kesepakatan secara demokratis atau dengan sistem (*citizen charter*), yang berorientasi visi dan misi pelayanan, standar yang berlakukan (mulai dari jadwal, lamanya pelayanan, ruang pelayanan, alur pelayanan, hak dan kewajiban provider and user, sanksi–sanksi bagi provider and user, serta saran, kritik, dan metode keluhan yang disampaikan user kepada provider.

B. Konsep Kinerja Dan Pengukuran Kinerja

1. Pengertian Kinerja

Konsep kinerja pada dasarnya merupakan perubahan atau pergeseran paradigma dari konsep produktivitas untuk menyatakan kemampuan seseorang atau organisasi dalam mencapai tujuan atau sasaran tertentu. Dalam buku *Performance Management-The New Realities*, Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan masyarakat, dan memberikan kontribusi pada ekonomi (Armstrong dan Baron,

1998:15). Dengan demikian, kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2000:67) :

“Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Istilah kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan sebagai penampilan, unjuk kerja atau prestasi. Dalam kamus *Illustrated Oxford Dictionary*, istilah ini menunjukkan “*the execution or fulfilment of a duty*” (pelaksanaan atau pencapaian dari suatu tugas). Sementara itu pengertian *performance* sering diartikan sebagai kinerja, hasil kerja atau prestasi kerja. Kinerja mempunyai makna lebih luas, bukan hanya menyatakan sebagai hasil kerja, tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Menurut Malayu S.P. Hasibuan (2001:34) mengemukakan bahwa :

“Kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu”.

Kinerja individu menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas-tugasnya sehingga dapat memberikan hasil yang

ditetapkan oleh kelompok atau institusinya. Kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakan sesuai dengan tanggung jawabnya dengan hasil seperti yang diharapkan. Dapat disimpulkan bahwa pengertian kinerja yaitu suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi, tidak melanggar hukum, dan sesuai dengan moral dan etika. Kinerja merupakan suatu gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, visi serta organisasi. Pada dasarnya pengertian kinerja berkaitan dengan tanggung jawab individu atau organisasi dalam menjalankan apa yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Kinerja juga dapat diartikan sebagai hasil dari fungsi suatu pekerjaan satu kegiatan tertentu selama periode tertentu yang dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi atau institusi. Dalam hal periode kinerja juga ditentukan oleh kriteria-kriteria tertentu. Menurut Simamora kriteria kinerja yang baik (Dalam Moenir, 1993:134) adalah:

- a. Kriteria yang baik haruslah mampu diukur dengan cara yang dapat dipercaya;
- b. Kriteria yang baik haruslah mampu membedakan individu-individu sesuai dengan kinerja mereka;

- c. Kriteria yang baik haruslah sensitif terhadap masukan- masukan dari tindakan pemegang jabatan;
- d. Kriteria yang baik haruslah dapat diterima oleh individu yang mengetahui kinerjanya yang sedang dinilai.

Menurut Mangkunegara (2005:9) menyatakan bahwa pada umumnya kinerja dibedakan menjadi dua, yaitu kinerja individu dan kinerja organisasi. Kinerja individu adalah hasil kerja pegawai baik dari segi kualitas maupun kuantitas berdasarkan standar kerja yang telah ditentukan, sedangkan kinerja organisasi adalah gabungan dari kinerja individu dengan kinerja kelompok. Kinerja SDM adalah prestasi kerja, atau hasil kerja (output) baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai SDM per satuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Istilah “kinerja” atau prestasi sebenarnya pengalih bahasaan dari bahasa Inggris “*performance*”. Bernadin dan Russel (1993:378) yang memberikan definisi tentang *performance* adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi- fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan tertentu selama kurun waktu tertentu.

Pengertian kinerja menurut Rue dan Byars (1980:376) didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Lebih lanjut Murti dalam Mathis dan

Jackson (2002) menyatakan bahwa kinerja pegawai adalah seberapa banyak para pegawai memberi kontribusi kepada organisasi meliputi kuantitas *output*, kualitas *output*, jangka waktu, kehadiran ditempat kerja dan sikap kooperatif. Kinerja pegawai menunjuk pada kemampuan pegawai dalam melaksanakan keseluruhan tugas-tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Samsudin (2005:159) menyebutkan bahwa: "Kinerja adalah tingkat pelaksanaan tugas yang dapat dicapai seseorang, unit atau divisi dengan menggunakan kemampuan yang ada dan batasan-batasan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan organisasi".

2. Pengukuran Kinerja

Pengukuran terhadap kinerja suatu organisasi merupakan hal yang sangat penting, karena akan dijadikan sebagai standar keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Pengukuran kinerja merupakan alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Sebenarnya pengukuran kinerja mempunyai makna ganda yaitu pengukuran sendiri dan evaluasi kinerja dimana kedua hal tersebut terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategik dengan akuntabilitas sehingga pemerintah dapat dikatakan berhasil jika terdapat indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada misi tanpa adanya pengukuran kinerja yang sangat sulit

dicari pembenaran yang logis atas pencapaian misi organisasi instansi.

Menurut Armstrong (2003) menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan hal yang sangat penting untuk dapat memperbaiki pelaksanaan kerja yang dapat dicapai. Menurutnya ada empat jenis ukuran kinerja, yaitu:

- 1) Ukuran uang, yang mencakup pendapatan, pengeluaran, dan pengambilan (rate of return).
- 2) Ukuran upaya atau dampak, yang mencakup pencapaiansasaran, penyelesaian proyek, tingkat pelayanan, serta kemampuan mempengaruhi perilaku rekan kerja dan masyarakat.
- 3) Ukuran reaksi, yang menunjukkan penilaian rekan kerja, masyarakat atau pemegang pekerjaan lainnya.
- 4) Ukuran waktu, yang menunjukkan pelaksanaan kinerja dibandingkan jadwal, batas akhir, kecepatan respons, atau jumlah pekerjaan sasaran.

Menurut Mangkunegara (2013), kinerja itu dapat didefinisikan sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan amanah yang ditugaskandengan penuh tanggung jawab. Lebih lanjut, merupakan kerelaan untuk mengorbankan jasa, maupun pikiran serta jasmani demi tercapainya hasil kerja berupa jasa-jasa maupun barang yang pada akhirnya mendapatkan

reward atas prestasi tersebut. Demi tercapainya peningkatan kerja, diperlukan kesungguhan dan kemampuan pegawai terhadap pelaksanaan tugas yang diberikan oleh pimpinan, demi tercapainya tujuan yang telah ditetapkan bersama yang sesuai dengan visi misi organisasi. Disamping itu etos kerja dan disiplin dari pegawai sangat dituntut peningkatannya, sehingga waktu yang diberikan dalam melaksanakan pekerjaan bisa berjalan secara efektif. Untuk meningkat kinerja pegawai, berarti menuntut kemampuan pegawai dalam melaksanakan pekerjaan, guna untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan dalam organisasi. Disamping itu etos kerja dan disiplin dari pegawai sangat dituntut peningkatannya, sehingga waktu yang diberikan dalam melaksanakan pekerjaan bisa berjalan secara efektif.

Selanjutnya ada tiga dasar pengembangan ukuran kinerja sebagai alat untuk meningkatkan efektivitas organisasi (Armstrong dan Baron, 1998:270), yaitu sebagai berikut:

- a. Apa yang diukur semata-mata ditentukan oleh apa yang dipertimbangkan penting oleh pelanggan.
- b. Kebutuhan pelanggan diterjemahkan menjadi prioritas strategis dan rencana strategis mengindikasikan apa yang harus diukur.
- c. Memberikan perbaikan kepada tim dengan mengukur hasil dari prioritas strategis, memberikan kontribusi untuk perbaikan lebih lanjut dengan mengusahakan motivasi tim, dan informasi

tentang apa yang berjalan dan tidak berjalan.

Terkait dengan ukuran dan standar kinerja, David Devries dkk, (1981), menyatakan bahwa dalam melakukan pengukuran kinerja ada 3 (tiga) pendekatan yaitu:

- a. Pendekatan *personality trait*, yaitu dengan mengukur kepemimpinan, inisiatif, dan sikap.
- b. Pendekatan perilaku, yaitu dengan mengukur umpan balik, kemampuan presentasi, respons terhadap komplain masyarakat.
- c. Pendekatan hasil, yaitu dengan mengukur kemampuan pegawai, kemampuan menyelesaikan pekerjaan sesuai jadwal, peningkatan pelayanan.

Kriteria suatu ukuran kinerja menurut Armstrong dan Baron (1998:272) seharusnya adalah:

- a. Dikaitkan dengan tujuan strategis dan mengukur apa yang secara organisasional penting dan mendorong kinerja bisnis;
- b. Relevan dengan sasaran dan akuntabilitas tim dan individu yang berkepentingan;
- c. Memfokuskan pada output yang terukur dan penyelesaian tugas dan bagaimana orang bertindak dan bagaimana tingkah laku mereka;

- d. Mengindikasikan data yang akan tersedia sebagai dasar pengukuran;
- e. Dapat dideverifikasi, dengan mengusahakan informasi yang akan mengonfirmasi tingkat seberapa jauh harapan dapat dipenuhi;
- f. Menjadi setepat mungkin dalam hubungan dengan maksud pengukuran dan ketersediaan data;
- g. Mengusahakan dasar untuk umpan balik dan tindakan;
- h. Bersifat komprehensif, mencakup semua aspek kinerja sehingga keluarga ukuran tersedia.

Bernardin (2001) menyampaikan ada 6 kriteria dasar atau dimensi untuk mengukur kinerja, yaitu;

- a. Quality terkait dengan proses atau hasil mendekati sempurna/ideal dalam memenuhi maksud atau tujuan.
- b. Quantity terkait dengan satuan jumlah atau kuantitas yang dihasilkan.
- c. Timeliness terkait dengan waktu yang diperlukan dalam menyelesaikan aktivitas atau menghasilkan produk.
- d. Cost-effectiveness terkait dengan tingkat penggunaan sumber-sumber organisasi (orang, uang, material, teknologi) dalam mendapatkan atau memperoleh hasil atau

pengurangan pemborosan dalam penggunaan sumber- sumber organisasi.

- e. Need for supervision terkait dengan kemampuan individu dapat menyelesaikan pekerjaan atau fungsi-fungsi pekerjaan tanpa asistensi pimpinan atau intervensi pengawasanpimpinan.
- f. Interpersonal impact terkait dengan kemampuan individu dalam meningkatkan perasaan harga diri, keinginan baik, dan kerja sama di antar sesama pekerja dan anak buah.

Menurut Bernardin (2001) dalam taraf pengembangan kriteria kinerja harus dapat memberikan kualifikasi mencakup :

- a. *Relevancy*, yaitu tingkat kesesuaian antara kriteria dengan tujuan performansi, misalnya; ketepatan pelayanan akan menjadi ukuran performansi dibandingkan penampakan seseorang.
- b. *Reliability* yaitu menyatakan tingkat nama kriteria menghasilkan hasil yang konsisten, misalnya volume pelayanan.
- c. *Discrimination* menyatakan tingkat nama performansi menyatakan perbedaan, misalnya kualifikasi pekerja yang ada pada setiap pekerjaan atau pegawai.

Menurut John Willey dan Sons (1991:383) ada tiga acuan yang

dapat digunakan dalam mengukur kinerja pegawai yaitu:

- a. *Result Based Performance Evaluation* (Penilaian kerja berdasarkan hasil) Tipe ini merumuskan penilaian pekerjaan berdasarkan pencapaian tujuan organisasi, atau mengukur hasil-hasil (*end result*). Sasaran penilaian biasanya bisa ditetapkan oleh manajemen atau oleh kelompok kerja. Namun bila menginginkan para pegawai meningkatkan kinerja mereka, maka penetapan sasaran dilakukan secara partisipatif, dengan melibatkan para pekerja akan jauh berdampak positif dalam meningkatkan kinerja organisasi.
- b. *Behaviour Based Performance Evaluation* (Penilaian kinerja berdasarkan perilaku). Tipe ini merumuskan penilaian kinerja berdasarkan pengukuran sarana (*means*), pencapaian sasaran (*goals*) dan bukan dari hasil akhir (*end result*). Dalam praktek, kebanyakan pekerjaan tidak memungkinkan diberlakukannya ukuran-ukuran performansi yang berdasarkan pada objektivitas, karena melibatkan aspek-aspek kualitatif.
- c. *Judgement Based Performance Evaluation* (Penilaian kinerja berdasarkan *Judgement*). Tipe ini menilai performansi yang menilai dan atau mengevaluasi kinerja pegawai berdasarkan deskriptif perilaku yang spesifik, *quantity of work* (jumlah kerja

yang dilakukan dalam suatu periode waktu yang ditentukan), *quality of work* (kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat- syarat kesiapan dan kesesuaian), *job knowledge* (luasnya pengetahuan tentang pekerjaan dan keterampilan), *job cooperation* (kesediaan untuk bekerjasama dengan orang lain sesama anggota organisasi), *creativity* (keaslian gagasan- gagasan yang dimunculkan dan tindakan-tindakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul), *iniciatif* (semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan dalam memperbesar tanggung jawab), *reliability, interpersonal competence, loyalty, dependability* (kesadaran dan dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian kerja), *personal qualities* (menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramahan dan integritas pribadi) dan yang sejenis lainnya. Tipe kriteria ini sering disebut sebagai metode tradisional, karena telah lama dipakai dalam organisasi baik sektor publik maupun swasta.

Standar kerja merupakan sasaran tertentu sebagai hasil/keluaran (output) yang diharapkan dari pelaksanaan kerja individu/kelompok, yang berlaku umum dan khusus, dan diketahui oleh pegawai. Demikian yang diungkapkan oleh Ahmad S.Ruky (2001:120). Menurutnya standar kerja

disusun/ditetapkan berdasarkan:

- a. Daftar kegiatan (*job description*);
- b. Kualitas standar (mutu hasil pekerjaan) yang dapat diukur, dapat dicapai, relevan, dan dapat dikendalikan;
- c. Pengukuran yang dilakukan adalah pengukuran kuantitas, kualitas dan ketepatan waktu;
- d. Tingkat standar, yaitu tingkat keberhasilan kerja pegawai lama/baru, jenis pekerjaan, lingkungan kerja, umur pekerja, jenis kelamin dan lain-lain.

Uraian di atas menyatakan bahwa untuk mengukur kinerja diperlukan standar kerja yang jelas yang menyangkut kualitas dan kuantitas pekerjaan dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti: kehati-hatian, tanggung jawab, pengetahuan mengenai jabatan dan pekerjaannya, kesetiaan dan inisiatif. Kualitas dan kuantitas kerja menjadipoin utama penilaian kinerja. Kedua pendapat ini juga dikuatkan oleh pendapat Heidjrachman Ranupandojo dan Suad Hasan (1985:121) tentang metode-metode penilaian prestasi kerja, diantaranya adalah:

- a. Penilaian sistematis oleh atasan.

Program ini biasanya langsung diinformasikan kepada pegawai, dengan maksud agar pegawai dapat langsung mengetahui kekurangan atau kelemahan-kelemahannya dalam menjalankan

tugasnya;

b. Sistem penilaian tradisional, diantaranya dengan:

1) *Ranking*

Dengan cara membandingkan pegawai satu dengan yang lain untuk menentukan siapa yang lebih baik. Perbandingan dilakukan secara keseluruhan, artinya tidak dipisah-pisahkan faktor-faktor yang mempengaruhi prestasi kerja;

2) Perbandingan pegawai dengan pegawai

Dengan cara memisahkan penilaian seseorang mengenai prestasi kerja kedalam berbagai faktor seperti kepemimpinan, inisiatif dan dapat tidaknya diandalkan;

3) Grading

Kategori untuk prestasi kerja pegawai misalnya baik sekali, memuaskan dan kurang memuaskan, yang masing-masing mempunyai definisi yang jelas. Prestasi kerja kemudian diperbandingkan dengan masing-masing kategori yang telah ditentukan kemudian penilaian tersebut dimasukkan ke dalam salah kategorinya.

4) Skala grafis

Faktor-faktor yang biasa dipakai untuk menilai adalah kuantitas dan kualitas pekerjaan, kerjasama, kepemimpinan,

kehati-hatian, pengetahuan tentang jabatannya, kerajinan, kesetiaan, dapat tidaknya diandalkan dan inisiatif.

5) *Cheklis*

Disini penilai bukannya menilai pegawai, tetapi sekedar melaporkan. Penilaian atas tingkah laku yang dilaporkan, dilakukan oleh bagian personalia.

Metode *judgement* (John Willey dan Sons) menunjukkan keterkaitan dengan penilaian berdasarkan *skala grafis* (Heidjrachman Ranupandojo dan Suad Hasan) khususnya tentang penilaian kualitas dan kuantitas kerja. Kedua pendapat tersebut juga memiliki keterkaitan dengan penetapan *standar kinerja* (Ahmad S. Ruky) tentang *job description* (agenda kerja) dan kualitas kerja. Ketiga pendapat ini mempunyai parameter yang dapat diukur dengan jelas, sedangkan pendapat yang lain masih sangat abstrak. Sehingga dari ketiga pendapat pakar mengenai penilaian kinerja, penulis dapat menyimpulkan faktor-faktor penilaian kinerja menjadi tiga poin utama yaitu sebagai berikut:

- a. *Job description*, yaitu agenda kerja pegawai yang telah ditetapkan sebelumnya. Agenda ini menyangkut masalah kuantitas kerja pegawai. Berapa banyak agenda kegiatan yang telah dilaksanakan dan yang belum atau tidak dilaksanakan;
- b. Kualitas Kerja yang dicapai, yaitu mutu hasil pekerjaan dan

ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan;

c. Integritas pribadi (moral) yang dimiliki oleh pegawai menyangkut:

- 1) Luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan (mengerti tugas dan fungsi jabatannya);
- 2) Kesiapan untuk bekerjasama dengan orang lain (baik kerjasama dengan kelompok kerjanya ataupun kerjasama dengan orang/kelompok lain di lingkungan instansinya);
- 3) Kreativitas (inisiatif yang kuat dan cepat tanggap dengan segala hal menyangkut pekerjaannya);
- 4) Semangat kerja (rajin dan ulet);
- 5) Kedisiplinan (kehadiran pegawai) dan kepribadian (tanggungjawab dalam menyelesaikan pekerjaan);
- 6) Kepemimpinan (dapat mengambil keputusan secara cepat dan tepat);
- 7) Keramah tamahan (menerima kritikan dan menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya);

Pengukuran kinerja pegawai yang dikemukakan oleh Bernadin & Russell (1993) sebagaimana dikutip oleh Gomes (2003) meliputi aspek-aspek sebagai berikut :

- a. *Quantity of work* : jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periode yang ditentukan.

- b. *Quality of work* : kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat- syarat kesesuaian dan kesiapannya.
- c. *Job Knowledge* : luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan dan keterampilannya.
- d. *Cooperation* : kesediaan untuk bekerjasama dengan orang lain atau sesama anggota.
- e. *Dependability* : kesadaran untuk dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian kerja.
- f. *Initiative* : semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan dalam memperbesar tanggung jawabnya.
- g. *Personal Qualities* : menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramah-tamahan dan integritas pribadi.

Menurut Agus Dwiyanto, dkk (2012:143), Faktor intern yang menentukan/determinan kinerja pelayanan publik ada 6 faktor yaitu;

- a. Kewenangan diskresi,
- b. Orientasi Terhadap Perubahan
- c. Budaya paternalistik
- d. Etika Pelayanan
- e. Sistem Insentif
- f. Semangat Kerjasama.

Lebih lanjut Menurut Ruky (2001) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai yaitu:

- a. Memotivasi pegawai atau aparatur, dalam hal memotivasi pegawai bertujuan untuk meningkatkan kinerja semua agar bersemangat dalam mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan. Dengan adanya motivasi para pegawai mempunyai dorongan bekerja dengan erat karena adanya perhatian yang baik terhadap kebutuhan dan keinginan mereka yang mana dalam suatu organisasi tergantung pada tinggi rendahnya taraf perealisasiian dari tujuan perseorangan dalam melakukan kesiapan.
- b. Sarana dan prasarana, lingkungan kerja dari para pegawai pengaruh yang sangat besar terhadap operasional organisasi, dengan demikian keadaan sarana dan prasarana yang terdapat di lingkungan organisasi sangat dapat memberikan pengaruh terhadap pegawai dalam menjalankan amanah dan tugas yang dibebankan kepadanya. Selanjutnya kebersihan, keamanan dan kesalahan kerja merupakan hal-hal yang harus diperhatikan oleh suatu organisasi.
- c. Kemampuan SDM, kemampuan SDM yang tinggi dapat mendorong kinerja yang diinginkan. Kuantitasnya bahan baku dan bahan pembantu, prosedur pengadaan bahan baku juga akan berpengaruh terhadap tingkat efesiensi dan produktivitas.
- d. Gejala itu terlihat apabila terdapat hambatan dalam melakukan pekerjaan. Proses kerja atau Metode kerja, dimaksudkan proses kerja

atau metode kerja adalah cara kerja sebuah tim akan melakukan penelitian terhadap kerja yang digunakan dan proses yang dijalankan Menurut Heidjrachman dan Husman dalam (Aljufri; 2013) adapun manfaat yang bisa didapat dari penilaian kinerja adalah;

- a. Untuk perbaikan kinerja pegawai adalah sebagai umpan balik bagi pegawai, pimpinan dan bagian kepegawaian demi mengevaluasi kegiatan-kegiatan pegawai untuk perbaikan kinerja.
- b. Penyesuaian kompensasi yaitu membantu pengambil keputusan dalam menentukan upah, kenaikan upah, bonus dan kompensasi lainnya.
- c. Keputusan penempatan yaitu kinerja masa lalu menjadi dasar untuk mutasi, promosi, transfer, demosi dan sebagainya.
- d. Kebutuhan latihan dan pengembangan yaitu kinerja yang kurang bisa dibenahi dengan cara pelatihan, dari penilaian kinerja dapat ditentukan pelatihan apa yang sesuai dan dibutuhkan.
- e. Perencanaan dan pengembangan karir yaitu umpan balik bagi pengambil keputusan mengenai jalur karir yang ada di organisasi dan keputusan karir lainnya.
- f. Penyimpangan proses staffing yaitu prestasi kerja menjadi cermin kuat lemahnya prosedur staffing departemen personalia.

- g. Ketidak akuratan informasi yaitu penilaian secara langsung akan memberi data yang lebih akurat untuk analisa jabatan, rencana-rencana sumber daya manusia, atau komponen lain dalam sistem informasi manajemen personalia.
- h. Kesalahan desain pekerjaan yaitu desain yang salah bisa mengakibatkan kinerja yang rendah, penilaian kinerja bisa membantu mendiagnosa apakah ada kesalahan desain kerja.
- i. Kesempatan kerja yang adil yaitu penilaian kinerja yang akurat akan menjamin keputusan penempatan internal yang tidak diskriminatif.

Tantangan eksternal yaitu kinerja rendah yang diakibatkan oleh faktor eksternal sebaiknya diketahui instansi, sehingga ada kemungkinan organisasi dapat membantu penyelesaiannya. Pada dasarnya penilaian kinerja memiliki tujuan untuk menghasilkan data dan informasi yang akurat dan benar berkenaan dengan perilaku dan kinerja anggota organisasi.

Adapun tujuan dari penilaian kinerja menurut Sulistiyani dan Rosidah (2003) yaitu:

- a. Untuk mengetahui tujuan dan sasaran manajemen pegawai.
- b. Untuk memberikan motivasi kepada pegawai dalam perbaikan kinerjanya.

- c. Adanya distribusi pemberian atas prestasi kerja dalam pencapaian hasil kerja berupa pemberian reward, serta pemberian promosi kerja dalam jabatan secara adil dan merata.
- d. Mengadakan penelitian manajemen personalia.

Selanjutnya menurut Sulistiyani dan Rosidah (2003) dalam pengukuran kinerja, ada empat unsur yang terdapat, yaitu:

- a. Produktivitas. Berbicara produktivitas bukan hanya berkaitan dengan pengukuran bagaimana efisiensi, melainkan berkaitan juga dengan efektivitas pegawai dalam pelayanan. Produktivitas sangat diperlukan dalam pelayanan, terlebih dalam organisasi pemerintah.
- b. Kualitas pelayanan. Kepuasan masyarakat biasanya menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.
- c. Responsivitas. Dalam pelayanan publik, responsivitas merupakan daya tanggap dan kemampuan birokrasi terhadap permasalahan dan kebutuhan publik dalam melayani dan serta pelayanan prioritas yang diutamakan dan pengembangan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan desakan dari publik.
- d. Responsibilitas. Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang prioritas maupun yang bukan prioritas

Kinerja bisa juga dikatakan sebagai sebuah hasil (*output*) dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (*input*). Selanjutnya, kinerja juga merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu organisasi. Bagi suatu organisasi, kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Sederhananya, kinerja merupakan produk dari kegiatan administrasi, yaitu kegiatan kerjasama untuk mencapai tujuan yang pengelolaannya biasa disebut sebagai manajemen.

Sebagai produk dari kegiatan organisasi dan manajemen, kinerja organisasi selain dipengaruhi oleh faktor-faktor input juga sangat dipengaruhi oleh proses-proses administrasi dan manajemen yang berlangsung. Sebagus apapun input yang tersedia tidak akan menghasilkan suatu produk kinerja yang diharapkan secara memuaskan, apabila dalam proses administrasi dan manajemennya tidak bisa berjalan dengan baik. Antara input dan proses mempunyai keterkaitan yang erat dan sangat menentukan dalam menghasilkan suatu output kinerja yang sesuai harapan atau tidak.

Seperti sudah kita ketahui bersama bahwa proses manajemen yang berlangsung tersebut, merupakan pelaksanaan dari fungsi-fungsi

manajemen yaitu *planning, organizing, actuating, dan controlling* (POAC) atau lebih detailnya lagi adalah *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, regulating, dan budgetting* (POSDCoRB).

Menurut Agus Dwiyanto, dkk (2002:83) dalam bukunya yang berjudul Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik di Indonesia, pada dasarnya dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu:

1. Faktor internal meliputi :

a) Sarana

Secara umum sarana dan prasarana adalah alat penunjang keberhasilan suatu proses upaya yang dilakukan di dalam pelayanan publik, karena apabila kedua hal ini tidak tersedia maka semua kegiatan yang dilakukan tidak akan dapat mencapai hasil yang diharapkan sesuai dengan rencana.

b) Sumber daya manusia

Organisasi hidup di dalam lingkungan yang secara terus-menerus mempengaruhi keberadaan dan kelangsungan hidupnya. Untuk hal ini, organisasi haruslah senantiasa melakukan upaya-upaya yang dapat memperkuat keberadaannya di dalam lingkungannya. Upaya yang dapat dilakukan salah satunya adalah dengan memberikan nilai tambah bagi lingkungannya melalui

penyampaian berbagai *output* yang dihasilkan. Upaya ini hanya dimungkinkan jika organisasi memiliki sumber daya manusia yang kompeten.

c) Koordinasi antar unit

Koordinasi merupakan suatu hal yang harus dapat terlaksana dengan baik sehingga dapat menghasilkan sasaran dan tujuan suatu organisasi. Koordinasi dalam suatu organisasi hendaknya dapat terlaksana sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai.

2. Faktor eksternal meliputi:

a) Pengguna jasa

Berdasarkan pendapat Soebijanto (1998:18) dikutip Agus Dwiyanto, “kadang kala pengguna jasa menghalalkan segala cara untuk menyelesaikan urusannya meskipun melanggar peraturan, seperti kasus pengurusan izin administrasi apabila data tidak lengkap maka tidak diproses”.

b) Kelengkapan administrasi

Kelengkapan administrasi (dokumen) merupakan salah satu faktor pendukung yang mampu meningkatkan kinerja, baik itu kinerja individu maupun kinerja organisasi itu sendiri.

c) Koordinasi dengan instansi lain

Koordinasi yang dilakukan dengan instansi lain (pemerintah setempat) harus berkesinambungan karena suatu organisasi saling terkait oleh aturan-aturan, demi untuk peningkatan kinerja suatu organisasi.

Sedangkan dalam Harbani Pasolong (2008:186) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi antara lain:

a. Kemampuan

Pada dasarnya kemampuan menurut Robbins (2002:50), adalah suatu kapasitas individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan. Kemampuan tersebut dapat dilihat dari dua segi (1) kemampuan intelektual, yaitu kemampuan yang di perlukan untuk melakukan kegiatan mental, dan (2) kemampuan fisik, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan dan keterampilan.

b. Kemauan

Menurut Robbins (2002:208) Kemauan atau motivasi adalah kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi. Kemauan atau motivasi kerja seseorang dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (1) pengaruh lingkungan fisik, yaitu setiap pegawai menghendaki lingkungan fisik yang baik

untuk bekerja, lampu yang terang, ventilasi udara yang nyaman, sejuk, bebas dari gangguan suara berisik dan sebaiknya ada musik.

(2) pengaruh lingkungan sosial yaitu sebagai makhluk sosial dalam melaksanakan pekerjaan tidak semata-mata hanya mengejar penghasilan saja, tetapi juga mengharapkan penghargaan oleh pegawai lain, pegawai lebih berbahagia apabila dapat menerima dan membantu pegawai lain.

c. Energi

Menurut Jordan E. Ayan (2002:47) Energi adalah pemercik api yang menyalakan jiwa. Tanpa adanya energi psikis dan fisik mencukupi, perbuatan kreatif pegawai terhambat.

d. Teknologi

Menurut Gibson dkk (1997:197) teknologi adalah tindakan fisik dan mental oleh seseorang untuk mengubah bentuk atau isi dari objek atau ide. Jadi teknologi dapat dikatakan sebagai "tindakan yang dikerjakan oleh individu atau suatu objek dengan atau tanpa bantuan alat atau alat mekanikal, untuk membuat beberapa perubahan terhadap objek tersebut".

e. Kompensasi

Adalah sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas jasa atas kinerja dan bermanfaat baginya. Jika pegawai

mendapatkan kompensasi yang setimpal dengan hasil kerjanya, maka pegawai dapat bekerja dengan tenang dan tekun. Akan tetapi bila pegawai merasa kompensasi yang diterima jauh dari memadai, maka pegawai berpikir mendua, yaitu berusaha mencari penghasilan tambahan di luar, sehingga menyebabkan pegawai sering mangkir.

f. Kejelasan Tujuan

Merupakan salah satu faktor penentu dalam pencapaian kinerja. Oleh karena pegawai yang tidak mengetahui dengan jelas tujuan pekerjaan yang hendak dicapai, maka tujuan yang tercapai tidak efisien dan atau kurang efektif. Hal ini sejalan dengan pendapat Widodo (2006:81), mengatakan bahwa seorang pemimpin birokrasi harus menentukan apa yang menjadi tujuan dari organisasi pemerintah dan menentukan pula kriteria kinerjanya.

g. Keamanan

Keamanan pekerjaan menurut George Strauss & Leonard Sayles (1990:10), adalah sebuah kebutuhan manusia yang fundamental, karena pada umumnya orang menyatakan lebih penting keamanan pekerjaan daripada gaji atau kenaikan pangkat. Oleh sebab itu, tidak cukup bagi seseorang dengan hanya terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan fisik mereka dari hari ke hari, tetapi mereka

ingin memastikan bahwa kebutuhan mereka akan terus terpenuhi di masa yang akan datang. Seseorang yang merasa aman dalam melakukan pekerjaan berpengaruh terhadap kinerjanya. Dalam pandangan lain kinerja organisasi merupakan gabungan daritiga faktor yang terdiri dari:

- 1) Pengetahuan, khususnya yang berhubungan dengan pekerjaan yang menjadi tanggung jawab dalam bekerja. Faktor ini mencakup jenis dan jenjang pendidikan serta pelatihan yang pernah diikuti dibidangnya.
- 2) Pengalaman, yang tidak sekedar berarti jumlah waktu atau lamanya dalam bekerja, tetapi berkenaan juga dengan substansi yang dikerjakan yang dilaksanakan dalam waktu yang cukup lama akan meningkatkan kemampuan dalam mengerjakan suatu bidang tertentu.
- 3) Kepribadian, berupa kondisi didalam diri seseorang dalam menghadapi bidang kerjanya, seperti minat, bakat, kemampuan bekerjasama/ keterbukaan, ketekunan, kejujuran, motivasi kerja, dan sikap terhadap pekerjaan.

3. Tujuan dan Manfaat Pengukuran Kinerja

Prestasi pelaksanaan program yang dapat diukur akan mendorong pencapaian prestasi tersebut. Pengukuran prestasi yang dilakukan

secara berkelanjutan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan secara terus menerus dan pencapaian tujuan di masa mendatang. Pengukuran kinerja merupakan hal yang paling penting dalam manajemen program secara keseluruhan, karena kinerja yang dapat diukur akan mendorong pencapaian kinerja tersebut. Pengukuran kinerja secara berkelanjutan dan akan memberikan umpan balik (*feedback*), yang merupakan hal penting dalam upaya perbaikan secara terus-menerus dan mencapai keberhasilan di masa yang akan datang.

Pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja juga digunakan untuk menilai pencapaian tujuan dan sasaran (James B. Whittaker, 1993). Pengukuran kinerja digunakan untuk penilaian atas keberhasilan/kegagalan pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan misi dan visi organisasi. Karenanya, sudah merupakan suatu hal yang mendesak untuk menciptakan sistem yang mampu untuk mengukur kinerja dan keberhasilan organisasi. Untuk dapat menjawab pertanyaan tingkat keberhasilan organisasi, maka seluruh aktivitas organisasi tidak semata-mata kepada input dari program organisasi, tetapi lebih ditekankan kepada output, proses, manfaat, dan dampak program organisasi.

Menurut Sedarmayanti (2009) Pengukuran kinerja penting peranannya sebagai alat manajemen untuk;

- a. Memastikan pemahaman pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk mencapai kinerja.
- b. Memastikan tercapainya rencana kinerja yang disepakati.
- c. Memantau dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkannya dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
- d. Memberi penghargaan dan hukuman yang obyektif atas kinerja pelaksana yang telah diukur sesuai sistem pengukuran kinerja yang disepakati.
- e. Menjadi alat komunikasi antar pegawai dan pimpinan dalam upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- f. Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
- g. Membantu memahami proses kegiatan organisasi.
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.
- i. Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan.
- j. Mengungkap permasalahan yang terjadi.

Menurut Mardiasmo (2009:120), tujuan sistem pengukuran kinerja adalah:

- a. Untuk mengkomunikasikan strategi secara lebih baik (*top down* dan

bottom up).

- b. Untuk mengukur kinerja finansial dan non-finansial secara berimbang sehingga dapat ditelusuri perkembangan pencapaian strategi.
- c. Untuk mengakomodasikan pemahaman kepentingan level menengah dan bawah serta memotivasi untuk mencapai *goal congruence*.
- d. Sebagai alat untuk mencapai kepuasan berdasarkan pendekatan individual dan kemampuan kolektif yang rasional.

Sedangkan Manfaat pengukuran kinerja menurut Mardiasmo (2009) adalah:

- a. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen;
- b. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan;
- c. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja;
- d. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (reward dan punishment) serta obyektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati;
- e. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.

- f. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan masyarakat sudah terpenuhi.
- g. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah; dan
- h. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara obyektif.

Bacal (2005 : 25) mengemukakan bahwa pada dasarnya manajemen kinerja harus memberikan:

- a. Suatu cara untuk mengkoordinasikan kerja agar tujuan dan sasaran organisasi, unit kerja dan para pegawai dapat diarahkan pada titik yang sama.
- b. Suatu cara untuk mengidentifikasi masalah dalam proses-proses yang menghalangi organisasi untuk lebih efektif.
- c. Suatu cara untuk mendokumentasikan masalah-masalah kinerja untuk membantu organisasi mematuhi segenap peraturan dan ketentuan hukum (dan menunjukkan kepatuhan itu), untuk menghindari tuntutan dan ketidakpuasan hukum, serta untuk digunakan sebagai alat bukti bilamana perlu.
- d. Informasi untuk membuat keputusan-keputusan tentang promosi, strategi pengembangan pegawai dan pelatihan.
- e. Informasi agar manajer dan penyedia dapat mencegah terjadinya masalah, membantu para staf melakukan pekerjaan mereka,

mengkoordinasikan kerja dan memberikan laporan kepadapimpinan mereka secara lengkap dan menguasai persoalan (agar mereka tidak tampak bodoh).

- f. Suatu cara bagi para pimpinan unutm bekerja sama dengan para pegawai, dalam mengidentifikasi wilayah permasalahan, mendiagnosis penyebabnya dan mengambil tindakan untuk menyelesaikan masalah tersebut.
- g. Suatu cara untuk mengkoordinasikan semua pegawai yang bertanggung jawab pada seorang pimpinan yang sama.
- h. Suatu metode untuk memberikan umpan balik secara berkala dan terus-menerus kepada pegawai, dengan cara yang mendukung motivasi mereka.
- i. Suatu cara untuk mencegah terjadinya kesalahan-kesalahan dengan memberikan penjelasan tentang apa yang diharapkan dalam kerja. Menanamkan pemahaman tentang apa yang boleh dantidak boleh dikerjakan oleh pegawai, serta menunjukkan apa dan bagaimana.

Sistem pengukuran kinerja akan membantu pimpinan dalam membantu implementasi strategi dengan cara membandingkan antara hasil aktual dengan sasaran dan dan tujuan strategis. Pengukuran kinerja tidak dimaksudkan untuk berperan sebagai mekanisme guna memberikan

penghargaan/hukuman (*reward / punishment*) akan tetapi pengukuran kinerja berperan sebagai alat komunikasi dan alat manajemen untuk memperbaiki kinerja organisasi.

Disamping itu, pengukuran kinerja merupakan alat yang bermanfaat dalam usaha pencapaian tujuan, karena melalui pengukuran kinerja dapat dilakukan proses penilaian terhadap pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan dan pengukuran kinerja dapat memberikan penilaian yang objektif dalam pengambilan keputusan organisasi maupun manajemen.

4. Indikator Kinerja

Menurut Dwiyanto (1995) terdapat lima indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yaitu sebagai berikut :

a. Produktivitas.

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output.

b. Kualitas Layanan.

Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

c. Responsivitas.

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai

dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

d. **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).

e. **Akuntabilitas.**

Akuntabilitas publik menunjukkan 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.

Menurut Kumorotomo (1996) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, antara lain adalah;

a. **Efisiensi.**

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

b. Efektivitas.

Efektivitas erat kaitannya organisasi rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.

c. Keadilan.

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik.

d. Daya Tanggap.

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh organisasi 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.

Indikator kinerja menurut LAN-RI (1999:7) adalah:

- a. Masukan (inputs) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkankeluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan atau peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.
- b. Keluaran (outputs) adalah sesuatu yang dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau non fisik.
- c. Hasil (outcomes) adalah segala sesuatu yang mencerminkan

berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).

d. Manfaat (Benefits) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.

e. Dampak (Impacts) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang ditetapkan.

Menurut Koontz et al (dalam Hutauruk, 1986:50-52) menyebutkan beberapa kriteria untuk menilai kinerja pegawai, antara lain: (a) Intelijensia. Berhubungan dengan kemampuan untuk mengerti kesadaran mental. (b) Pertimbangan. Berhubungan dengan sikap membedakan untuk melihat hubungan antara hal satu dan lainnya. (c) Inisiatif. Berhubungan dengan pemikiran konstruktif dan penuh akal; berkemampuan dan berintelijensi untuk bertindak atas tanggung jawabnya sendiri. (d) Kekuatan. Berhubungan dengan kekuatan moril yang dimiliki dan digunakan untuk mencapai hasil. (e) Kepemimpinan. Berhubungan dengan kemampuan untuk mengarahkan, dan mempengaruhi orang lain dalam tindakan yang tertentu dan dalam menjaga disiplin. (f) Keberanian moril. Berhubungan dengan sifat mental yang membuat seseorang untuk melakukan apa yang dikatakan oleh hati nuraninya tanpa takut-takut.

(g) Kerjasama. Berhubungan dengan kemampuan untuk bekerja secara serasi dengan orang lain untuk mencapai tujuan bersama. (h) Kesetiaan. Berhubungan dengan kesesuaian, kesetiaan, kelanggengan, pengabdian semua terhadap otoritas yang lebih tinggi. (i) Keteguhan. Berhubungan dengan upaya mempertahankan tujuan atau saran walaupun ada hambatan. (j) Reaksi terhadap keadaan darurat. Berhubungan dengan kemampuan untuk bertindak secara masuk akal dalam situasi yang sulit dan tak terduga. (k) Daya tahan. Berhubungan dengan kemampuan untuk bekerja dalam kondisi apapun. (l) Kerajinan. Berhubungan dengan prestasi kerja dari segi tenaganya. (m) Penampilan dan kerapihan diri serta pakaian. Berhubungan dengan harga diri, kelengkapan seragam, dan kerapihan penampilannya.

5. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja

Menurut Sobirin (2014:17) Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja adalah

1. Faktor individu.

Sumberdaya manusia bisa dikatakan memiliki peran sentral dalam kehidupan organisasi mengingat merekalah yang secara riil menjalankan aktivitas sehari-hari organisasi. Baik buruknya kinerja organisasi tentu saja dipengaruhi oleh kompetensi, kemampuan

menjalankan tugas, pengetahuan, sikap kerja, komitmen, dan motivasi, serta efikasi diri pegawai. Semua atribut individu ini pada akhirnya ikut berperan dalam meningkatkan kinerja organisasi.

Menurut Kiruja dan Mukur (2013) kinerja yang baik tidak hanya bergantung pada keterampilan pegawai akan tetapi juga bergantung pada motivasi tiap individu. Selanjutnya, menurut Herzberg dalam Luthanz (2008), mengemukakan motivasi ada 2 faktor, yaitu: faktor intrinsik dan faktor ekstrinsik.

2. Faktor kepemimpinan.

Tidak jarang dalam praktik ditemukan seorang pegawai yang memiliki kompetensi yang tinggi tetapi kinerjanya buruk. Hal ini tidak hanya terjadi pada satu atau dua orang pegawai tetapi boleh jadi pada sebagian besar pegawai. Salah satu penyebabnya adalah kualitas kepemimpinan seorang pimpinan. Pimpinan seringkali mampu menjalankan fungsi manajerialnya, misal membuat keputusan yang baik tetapi tidak jarang gagal menjalankan fungsi kepemimpinan. Pimpinan misalnya tidak mampu berinteraksi dengan pegawai dan gagal memberi dorongan, motivasi, inspirasi dan dukungan terhadap pegawai. Akibatnya bisa diduga, pegawai tidak bisa bekerja maksimal sehingga organisasi tidak mampu menghasilkan kinerja yang diinginkan.

3. Faktor tim kerja.

Dalam kehidupan organisasi, tidak semua pekerjaan bisa diselesaikan seorang pegawai secara mandiri. Suka atau tidak keterlibatan rekan kerja tidak bisa dihindarkan. Artinya kinerja individu pegawai dan kinerja organisasi secara keseluruhan tidak hanya ditentukan oleh kapasitas seseorang dalam menyelesaikan tugas tetapi juga dukungan rekan kerja menjadi penting. Oleh karena itu dukungan tim kerja menjadi penentu kinerja organisasi.

4. Faktor sistem organisasi.

Dalam bahasa sistem, organisasi terdiri dari beberapa sub-sistem yang saling terkait. Artinya gagalnya salah satu sub-sistem bisa menggagalkan performa organisasi secara keseluruhan. Hal ini berarti organisasi harus secara terus menerus menjaga dan memonitor sistem organisasi agar organisasi bersangkutan berjalan lancar sehingga organisasi mampu berkinerja dengan baik.

5. Faktor situasi (konteks).

Keempat faktor yang disebutkan di muka biasa disebut sebagai faktor internal organisasi. Menurut teori system (*open system theory*) keberhasilan sebuah organisasi berprestasi tidak hanya ditentukan oleh faktor internal tetapi juga faktor eksternal. Kemampuan organisasi mengatasi tekanan faktor eksternal seperti situasi ekonomi, politik,

budaya, teknologi, dan persaingan memungkinkan organisasi bisa bekerja dengan baik yang berarti pula kinerjanya baik.

Kelima faktor diatas harus memperoleh perhatian yang seimbang ketika kita menilai atau mengukur kinerja organisasi. Memang harus diakui bahwa faktor individu pegawai merupakan faktor yang cukup dominan yang mampu mempengaruhi kinerja organisasi utamanya jika kita menyadari bahwa kegiatan kerja sehari-hari dilakukan oleh individu pegawai. Itulah sebabnya kajian-kajian terhadap kinerja dan penilaian kinerja, khususnya dalam konteks manajemen sumberdaya manusia, pada umumnya dikaitkan dengan atribut individu pegawai.

Kinerja seseorang dalam organisasi merupakan pencapaian sinergi yang berasal dari berbagai faktor. Faktor-faktor tersebut adalah faktor lingkungan internal organisasi, faktor lingkungan eksternal, dan faktor internal aparatur atau pegawai.

- a. Faktor internal pegawai, merupakan faktor-faktor berasal dari dalam diri pegawai yang merupakan faktor bawaan dari lahir dan faktor yang diperoleh ketika ia berkembang. Faktor-faktor bawaan, misalnya minat dan bakat, karakter pribadi, serta kondisi fisik dan kondisi kejiwaan. Selanjutnya, faktor-faktor yang diperoleh, contohnya ilmu pengetahuan, kecekatan, etos kerja, pengalaman kerja, dan motivasi kerja, yang muncul setelah terpengaruh oleh lingkungan internal organisasi.

- b. Faktor-faktor lingkungan internal organisasi. Dalam melakukantugasnya, para pegawai sangat membutuhkan support dari tempat mereka bekerja melakukan aktivitas dalam hal ini dukungan organisasinya. Karena support dari dalam organisasi memberikan pengaruh bagaimana kinerja pegawai, dalam hal ini tinggi rendahnya kinerja pegawai. Lebih lanjut, apabila mekanisme kompensasi serta kondisi iklim kerja organisasi buruk, maka kinerja pegawai akan rendah. Faktor yang berkaitan internal organisasi lainnya misalnya strategi organisasi, support sumberdaya yang dibutuhkan dalam melakukan fungsi dan tanggung jawab, maupun kemampuan kepemimpinan serta sistem reward. Oleh sebab itu, sebuah organisasi hendaknya mampu membuat dan menciptakan kondisi di dalam organisasi yang nyaman sehingga mampu memberi support serta mampu meningkatkan kinerja organisasi dalam ini para pegawainya.
- c. Faktor lingkungan eksternal organisasi. Faktor-faktor lingkungan eksternal organisasi merupakan kondisi, peristiwa, serta kejadian yang berasal dari lingkungan eksternal organisasi yang mampu memberikan pengaruh terhadap kinerja pegawai.

C. Konsep Manajemen SDM Aparatur Sipil Negara

1. Konsep Aparatur Sipil Negara

Suatu organisasi pemerintah maupun swasta besar maupun kecil

dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan harus melalui kegiatan-kegiatan yang digerakkan oleh orang atau sekelompok orang yang aktif berperan sebagai pelaku, dengan kata lain tercapainya tujuan organisasi hanya dimungkinkan karena adanya upaya yang dilakukan oleh orang dalam organisasi tersebut. Pengertian pegawai dikemukakan oleh para ahli, salah satu diantaranya dikemukakan oleh Soedaryono (2000 : 6) pengertian pegawai adalah seseorang yang melakukan penghidupannya dengan bekerja dalam kesatuan organisasi, baik kesatuan kerja pemerintah maupun kesatuan kerja swasta. Lebih lanjut Sanapiah (2001:16) mengemukakan pengertian lain pegawai sebagai seseorang yang diangkat dalam jabatan tertentu, disertai tugas sesuai dengan jabatan tersebut dan digaji dengan peraturan yang berlaku dan bekerja di lingkungan kantor pemerintahan. Menurut Robbins (2006 : 10) pengertian pegawai adalah orang pribadi yang bekerja pada pemberi kerja, baik sebagai pegawai tetap atau tidak, berdasarkan kesepakatan kerja baik tertulis maupun tidak tertulis untuk melaksanakan suatu pekerjaan dalam jabatan atau kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh pemberi kerja.

Pegawai Negeri Sipil, menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia "Pegawai" memiliki arti bahwa seseorang yang bekerja pada organisasi pemerintahan/birokrasi, adapun "negeri" memiliki arti negara atau

pemerintahan, jadi Pegawai Negeri Sipil adalah orang yang bekerja pada organisasi pemerintah atau Negara. Dalam pengetahuan hukum kepegawaian ada beberapa pendapat yang perlu dikemukakan mengenai apa sebenarnya pegawai negeri.

Adapun ahli yang menjelaskan tentang pengertian PNS, salah satu diantaranya menurut Mahfud M.D dalam Sastra Djatmika dan Marsono dalam buku Hukum Kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu :

a. Pengertian Stipulatif

Pengertian yang bersifat stipulatif (penetapan terhadap arti yang diberikan oleh UU) tentang PNS terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat(1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Pengertian yang terdapat pada Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenai kedudukan pegawai negeri. Adapun yang berkenaan dengan pengertian stipulatif tersebut memiliki bunyi sebagai berikut. Dalam pasal 1 angka berbunyi bahwa Pegawai Negeri adalah, bahwa warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang yang disertai tugas negara lainnya diberi gaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat 1 menyebutkan Pegawai Negeri berkedudukan

sebagai aparatur negara, yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Pengertian stipulatif berlaku terhadap implementasi semua aturan-aturan dalam kepegawaian, dan pada umumnya dalam implementasi semua peraturan perundang-undangan, terkecuali ada yang memberikan pengertian lain.

b. Pengertian ekstensif

Pegawai Negeri berkaitan dengan pengertian stipulatif, ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan Pegawai Negeri menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 2009. Hal tersebut dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan Pegawai Negeri, artinya disamping pengertian stipulatif ada pengertian yang hanya berlaku pada hal-hal tertentu. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 tentang pembatasan kegiatan Pegawai Negeri dalam usaha swasta. Pengertian stipulatif dan ekstensif adalah penjelasan atas maksud terhadap keberadaan aparatur sipil negara dalam hukum kepegawaian. Pengertian tersebut terbagi dalam bentuk dan format yang berbeda, namun pada akhirnya dapat menjelaskan maksud pemerintah, dalam memposisikan penyelenggara negara dalam sistem hukum yang ada, karena pada dasarnya jabatan negeri akan selalu

berkaitan dengan penyelenggara negara yaitu Pegawai Negeri Sipil. Berkaitan dengan pengertian Pegawai Negeri atau seseorang dapat disebut Pegawai Negeri apabila memenuhi beberapa unsur yaitu;

1. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan
2. Mereka diangkat oleh pejabat yang berwenang
3. Adanya penyerahan jabatan tugas negara
4. Memperoleh gaji sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Jenis Pegawai Aparatur Sipil Negara

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menjelaskan Pegawai Aparatur Sipil Negara terdiri dari:

- a. PNS (Pegawai Negeri Sipil)
- b. P3K (Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja)

PNS seperti yang tercantum di dalam pasal 6 huruf a merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian serta telah mempunyai NIP yang berlaku secara nasional. Adapun P3K seperti yang terdapat dalam Pasal 6 huruf b merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang sesuai dengan kebutuhan birokrasi pemerintah serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari penjelasan diatas kita bisa menyimpulkan bahwa dalam pelayanan penyelenggaraan tugas-tugas negara atau birokrasi merupakan pegawai negeri, olehnya itu kedudukan pegawai negeri merupakan abdi negara serta pelayanan publik, dimana public service sebagai tulang punggung pemerintah dalam proses pelayanan birokrasi maupun dalam pelaksanaan development nasional.

Dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dijelaskan bahwa aparatur sipil negara yaitu setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi kualifikasi maupun persyaratan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, yang diangkat pejabat yang ditunjuk yang memiliki kewenangan yang telah diserahkan tugas untuk suatu jabatan negara, maupun diserahkan tugas negeri lainnya, yang diberikan gaji yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada dalam negara. Aparatur sipil negara terdiri atas:

- a. PNS
- b. Anggota TNI , dan
- c. Anggota POLRI.

Aparatur sipil negara seperti yang telah dijelaskan diatas terdiri dari :

- a. PNS Pusat yaitu:

- 1) Aparatur sipil negara yaitu penggajiannya diberikan beban pada APBN (tugasnya pada kementerian, non kementerian, lembaga tinggi negara ataupun lembaga kehakiman.
- 2) PNS pusat yaitu tempat kerjanya di perjan.
- 3) PNS pusat yang diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom.
- 4) PNS pusat yang didasarkan suatu peraturan perundang-undangan diperbantukan maupun dipekerjakan pada badan lain, seperti perum, yayasan, dan sebagainya.
- 5) PNS Pusat yang melaksanakan penyelenggaraan tugas negara lain, seperti hakim pada pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan sebagainya.

b. PNS Daerah merupakan;

Pegawai Negeri Sipil Daerah merupakan pegawai negeri sipil daerah provinsi/kabupaten/kota yang penggajiannya diatuhkan bebannya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang tugas pokoknya adalah pada birokrasi yang ada di pemda, maupunditugaskan diluar instansi induknya.

3. Etika PNS

Adapun etika PNS, yaitu:

- a. Mengemban amanah dengan penuh kejujuran, tanggung jawab, serta integritas dalam melaksanakan tugas .
- b. Tugas dilaksanakan dengan penuh kecermatan.
- c. Pelayanan dilakukan dengan sikap hormat, kesopanan, tanpa adanya tekanan.
- d. Pelaksanaan tugas harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan.
- f. Menjaga rahasia negara.
- g. Penggunaan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif dan efisien.
- h. Memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepadapihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan.
- i. Tidak menyalahgunakan informasi intern, negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain.
- j. Memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN dan,

- k. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin pegawai ASN.

4. Kedudukan, Hak dan Kewajiban Aparatur Sipil Negara

a. Kedudukan Aparatur Sipil Negara;

- 1) Pegawai ASN memiliki kedudukan sebagai unsur ASN.
- 2) Pegawai ASN melaksanakan keputusan telah ditetapkan oleh birokrasi pemerintah.
- 3) PNS harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik.

Adapun Hak-Hak pegawai Aparatur Sipil Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 21 yaitu Pegawai Negeri Sipil berhak atas:

- 1) Gaji, tunjangan, dan fasilitas.
- 2) Adanya cuti.
- 3) Jaminan pensiun dan jaminan hari tua.
- 4) Perlindungan.
- 5) Pengembangan kompetensi.

Hak-hak Pegawai ASN seperti yang telah dipaparkan diatas dapat Dijelaskan lebih lanjut yaitu dalam hak gaji maksudnya pemberian gaji disebabkan pada dasarnya setiap Aparatur Sipil Negara beserta keluarganya hendaknya bisa hidup layak dari gaji yang diberikan oleh

negara, olehnya itu pegawai negeri hendaknya memberikan pusatperhatian dan tugasnya dalam melaksanakan tugas terhadap tugas kepada pegawai negeri sipil tersebut. Gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Hak cuti yang seperti yang telah dipaparkan diatas yang merupakan hak Pegawai Negeri Sipil maksudnya cuti diberikan sebagai hak bagi Pegawai Negeri Sipil dalam rangka menjamin kesegaran jasmani rohani serta kepentingan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini bahwa Pegawai Negeri Sipil berhak atas cuti yaitu tidakmasuk kerja yang diizinkan dalam jangka waktu tertentu.

5. Kewajiban Aparatur Sipil Negara

Kewajiban Pegawai Negeri adalah segala sesuatu yang wajib dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 ditetapkan kebijakan bahwa kewajiban Aparatur Sipil Negara sebagai berikut:

- a. Setia dan taat pada pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah.
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Melaksanakan tugas seperti yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang.
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.

- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab.
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan.
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Fungsi, Tugas, dan Peran Aparatur Sipil Negara

- a. Pegawai ASN berfungsi sebagai :
 - 1) Pelaksana kebijakan publik
 - 2) Pelayan publik dan
 - 3) Perekat dan pemersatu bangsa.
- b. Pegawai ASN bertugas:
 - 1) Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 2) Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
 - 3) Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktek KKN.

Pegawai negeri adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Seiring dengan hal tersebut di atas, dalam rangka menghadapi otonomi daerah, pegawai negeri merupakan penggerak dari pembangunan, aparatur pemerintah yang ada pada hakekatnya merupakan upaya pembinaan, penyempurnaan dan penertiban yang ditujukan untuk lebih meningkatkan kemampuan dan pengabdian tugas-tugas, memiliki disiplin yang tinggi, kemampuan yang profesional, wawasan pembangunan dan semangat pengabdian yang tinggi terhadap masyarakat, bangsa dan tanah air. Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa yang dimaksud dengan Aparatur Sipil Negara adalah :

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

2. Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
3. Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
4. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.
5. Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Pengertian Pegawai Negeri menurut Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) "Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu,

diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan Pemerintah, memiliki nomor induk pegawai secara nasional”.

D. Konsep Paradigma Pelayanan Publik

1. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan publik (*publik services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, maupun di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang. Artinya obyek yang dilayani adalah individu, pribadi-pribadi (seseorang) dan organisasi (sekelompok anggota organisasi). Dalam pengertian pelayanan tersebut terkandung suatu kondisi yang

melayani yakni memiliki suatu keterampilan keahlian dibidang tertentu, sehingga mampu memberikan bantuan dalam menyelesaikan suatu keperluan, kebutuhan individu atau organisasi.

Adapun dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia dalam pelayanan diartikan sebagai suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain, sedangkan Ivancevich, dkk(1997) memberikan definisi pelayanan adalah produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan, dan definisi yang lebih rinci diberikan oleh Gronroos (1990) sebagai berikut:

Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan”.

Lebih lanjut, Ndraha (1997) memberikan batasan pengertian pelayanan sebagai berikut :

“Pelayanan (*service*) meliputi jasa dan pelayanan. Jasa adalah komoditi sedangkan layanan pemerintah kepada masyarakat terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak itu dapat dibebani suatu kewajiban atau tidak. Dalam hubungan ini dikenal adanya hak bawaan (sebagai manusia) dan hak pemberian. Hak bawaan itu selalu bersifat individual dan pribadi, sedangkan hak berian meliputi hak sosial politik dan hak individual. Lembaga yang berkewajiban memenuhi hak tersebut adalah pemerintah, kegiatan pemerintah untuk memenuhi hak bawahan dan hak pemberian inilah yang disebut pelayanan pemerintah kepada masyarakat”.

Dari uraian di atas jelas bahwa, kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak, dan hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apapun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan dengan lebih menekankan kepada kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, sedangkan tugas melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Di Indonesia, konsep pelayanan administrasi pemerintahan seringkali digunakan secara bersama-sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsep pelayanan perijinan dan pelayanan umum, serta pelayanan publik. Keempat istilah tersebut dipakai sebagai terjemahan dari *public service*. Hal ini dapat dilihat dalam dokumen-dokumen pemerintah sebagaimana dipakai oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Administrasi pemerintah dipakai secara silih berganti dan dipergunakan sebagai sinonim dari pelayanan perijinan, yang merupakan terjemahan dari *administrative service*. Adapun pelayanan umum lebih sesuai jika dipakai untuk menerjemahkan konsep *public service*. Istilah pelayanan umum ini dapat disejajarkan atau dipadankan dengan istilah pelayanan publik.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

No.81/1993 yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut :

“Segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah yang meliputi satuan kerja/ satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, serta instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah”.

Secara garis besarnya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/2003 tersebut, pada prinsipnya mencakup anjuran-anjuran sebagai berikut:

1. Peningkatan mutu produktivitas instansi pemerintah dalam pelayanan publik.
2. Upaya mengefektifkan tatalaksana pelayanan.
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dukungan dan peran serta masyarakat.
4. Menghindari prosedur birokratik yang berlebihan.
5. Kecepatan dan ketepatan waktu serta akses informasi kepada yang dilayani.

Dalam hubungan tersebut, Serdamayanti (1994:194)

mengetengahkan konsep dan dimensi penting pelayanan publik yang antara lain sebagai berikut:

1. Pelayanan tanpa diskriminasi dari lembaga-lembaga publik/kedinasan.
2. Penerapan prinsip kesederhanaan, kejelasan, kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata dan ketepatan waktu.
3. Berkualitas dalam arti kesesuaian dengan tuntutan, kecocokan dengan pemakaian kebebasan dari cacat.
4. Terjamah, handal, akuntabilitas, mutu pelayanan, jaminan dan empati.
5. Berorientasi pada kualitas modern yang dicirikan oleh partisipasi aktif dan empati serta kepuasan yang dilayani.

Menurut Ismail Mochammad (2000:13), pelayanan lembaga-lembaga publik/kedinasan saat ini perlu lebih diorientasikan kepada patokan akuntabilitas publik secara langsung (*directly accountable to public*) dengan cara penyajian manajemen kualitas pelayanan yang terintegrasi (*integrated quality management*). Pendapat ini mencoba mengurai pemikiran yang bersifat hipotetik yang menyatakan bahwa semakin baik akuntabilitas publik, semakin baik pemerintahan (*better accountability (key) to better government*) yang kesemuanya

dalam realitasnya itu (amat) tergantung pada kualitas dan perilaku birokrasi yang mampu mengatasi ketumpulan indera khususnya dalam membaca tuntutan preferensi lingkungan.

Menurut Ramaswamy (2000:14) melihat esensi pelayanan publik seyogyanya perlu mangacu pada proporsi yang dengan arif menyatakan bahwa produk pemerintahan dapat dipasarkan pada publik (*being marketed to public*) kiranya perlu diorientasikan pada budaya pelayanan (*service culture*) melalui cara penciptaan layanan kepada pelanggan dengan memuaskan (*creating service through customer satisfaction*). Untuk itulah, maka diperlukan kualitas layanan prima (*high quality services*) dan pengadaan pusat- pusat layanan (*service centre*) yang memenuhi standar-standar performa dan disain detail dengan melalui akuisisi perangkat keras dan lunak (*hardware dan software*) yang memadai.

Selanjutnya Pamudji (1994) mengartikan pelayanan publik sebagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Dalam Bahasa Inggris dikenal dengan *public service* dan *public utilities* yang secara populer istilah pertama diterjemahkan sebagai pelayanan publik, yang didalamnya juga mencakup kegiatan *public utilities* seperti transportasi, telepon, air bersih, penerangan dan lain-lain. Adapun Agung Kurniawan (2004:4) berpendapat bahwa, pelayanan publik diartikan sebagai pemberian

layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Lebih lanjut, Sudarsono (1996) mengemukakan bahwa dalam hubungan dengan pelayanan publik, maka terdapat 8 (delapan) variabel yang inheren didalamnya yaitu :

- a. Pemerintah yang bertugas melayani.
- b. Masyarakat yang dilayani pemerintah.
- c. Kebijakan yang dijadikan landasan pelayanan publik.
- d. Peralatan atau sarana pelayanan yang canggih.
- e. *Resources* yang tersedia untuk dilacak dalam bentuk kegiatan pelayanan.
- f. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas-asas pelayanan masyarakat.
- g. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat.
- h. Perilaku yang terlibat dalam pelayanan masyarakat, pejabat dan masyarakat, apakah masing-masing menjalankan fungsinya.

Dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa, pembicaraan tentang konsep pelayanan publik (*public service*), maka ada dua pihak yang terlibat didalamnya yaitu pelayanan (*servant*) dan

pelanggan (*customer*). Dalam hal ini *servant* merupakan pihak yang menyediakan layanan bagi kebutuhan *customer*. Konsep ini lebih identik dengan organisasi privat, karena dalam organisasi publik pengertian *customer* belum sepenuhnya digunakan sebagai pengganti istilah masyarakat dalam hubungan dengan pelayanan. Oleh sebab itu pembicaraan tentang pelayanan kepada masyarakat akan melibatkan empat unsur yang terkait yaitu: *Pertama*, adalah pihak pemerintah atau birokrasi yang melayani. *Kedua*, adalah pihak masyarakat yang dilayani. *Ketiga*, terjalin hubungan antara yang melayani dan yang dilayani. Hubungan ini sangat menentukan tingkatan pelayanan pemerintah dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat. *Keempat*, adanya pengaruh lingkungan di luar birokrasi dan masyarakat seperti politik, sosial, budaya dan sebagainya.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah : Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dipusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya menurut JP.G.Sianipar, (1998:5):

“Pelayanan Publik adalah suatu bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah, termasuk aparat yang bergerak di bidang perekonomian dalam bentuk barang dan atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Lebih lanjut, Menurut A.S Moenir, (1992 : 10) :

“Pelayanan pada hakekatnya adalah serangkaian kegiatan, karena itu merupakan suatu proses dimana sebagai proses, pelayanan berlangsung secara rutin dan berkesinambungan meliputi kehidupan orang dalam masyarakat, jadi pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor materiel melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.

Pemberian batasan pelayanan publik oleh Hugo F (dalam A.S Moenir 1992: 32) dinyatakan sebagai berikut :

- a. Suatu aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah atau Negara dalam memberikan jasa-jasa dan menyediakan atau melengkapi berbagai kebutuhan yang bertujuan meningkatkan taraf hidup warga negaranya.
- b. Suatu upaya atau aktivitas yang dilakukan untuk memberikan jasa guna memenuhi kepuasan kepada masyarakat yang membutuhkannya.
- c. Proses kebijaksanaan dan sikap yang sesuai dengan kepentingan orang-orang atau golongan.

Menurut Hanif Nurcholis (2005 :175) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara dan organisasi milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Widodo (2001 : 269) Mengemukakan bahwa:

“Pelayanan publik yaitu sebagai pemberian layanan kepada masyarakat mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan

aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sedangkan menurut Lukman, pelayanan publik dapat diartikan sebagai upaya untuk membantu, menyiapkan dan mengurus apa yang dibutuhkan orang lain”.

Menurut Kepmen PAN No.63/KEP/M.PAN/7/2003 Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaran pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan.

Pelayanan publik memang tidak bisa terlepas dari dari konsep birokrasi. Menurut Sinambela (2007:5) pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara pemerintah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pelayanan publik tidak terlepas dari masalah kepentingan umum. Pelayanan publik dalam perkembangan lebih lanjut dapat juga timbul karena adanya kewajiban sebagai suatu proses penyelenggaraan organisasi. Menurut Osborne dan Gaebler dalam Wahyu Kuncoro (2006: 36) menyatakan bahwa tugas pelayanan publik adalah persoalan *rowing*, yang lebih cocok dilaksanakan oleh swasta dan tugas pemerintah adalah *steering*. Untuk itu, solusi yang tepat menurut kedua pakar tersebut adalah pelayanan publik perlu diserahkan kepada pihak-pihak diluar pemerintah. Namun

demikian, penyelenggaraan pelayanan publik dengan model privatisasi di Indonesia ternyata belum menghasilkan sesuatu yang menggembirakan.

Pada perjalanannya, inefektifitas kepemilikan pemerintahan atas organisasi penghasil barang dan jasa publik malah makin menguat. Selama ini proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah masih sangat tertutup bagi partisipasi warga negara. Warga ditempatkan hanya sebagai pengguna yang pasif dan harus menerima pelayanan publik sebagaimana adanya. Mereka tidak memiliki hak untuk berbicara, kesulitan mengajukan komplain, apalagi ikut memutuskan mengenai apa pelayanan yang akan diselenggarakan, bagaimanakuualitasnya, dan bagaimana pelayanan tersebut seharusnya dilakukan. Berbagai pemikiran yang berkaitan dengan itu, antara lain dikemukakan oleh Frederickson dalam Wahyu Kuncoro (2006), dengan membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu:

- a. Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis);
- b. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik);
- c. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan);
- d. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima layanan publik)
- e. Publik sebagai warganegara.

Dalam perspektif pluralis, publik difahami sebagai kelompok kepentingan sebagaimana yang dikembangkan oleh ilmuwan politik.

Kepentingan (interest) publik disalurkan sedemikian rupa oleh kelompok kepentingan, baik dalam bentuk artikulasi kepentingan maupun agregasi kepentingan. Dalam demokrasi, sebuah atau beberapa kelompok kepentingan melakukan aliansi dengan partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.

Pemahaman publik dalam perspektif pemilih rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock dalam Wahyu Kuncoro (2006), Mereka mengembangkan model ekonomi untuk memformulasikan perilaku individu dalam sistem politik. Salah satu karya yang menerapkan model Buchanan dan Tullock adalah Downs, pada perilaku birokrat dalam mengkalkulasi preferensi pribadinya. Teori Downs dalam Wahyu Kuncoro (2006) tentang instansi pemerintah adalah:

- a. Menekankan benefit positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya.
- b. Menunjukkan bahwa perluasan pelayanan instansi akan lebih memenuhi harapan dan pengiritan akan kurang memenuhi harapan.
- c. Instansi lebih memberikan pelayanan pada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada kepentingan yang spesifik.
- d. Menekankan pada efisiensi pada instansi tingkat atas.
- e. Menekankan pada prestasi dan kemampuan, sementara mengabaikan kegagalan dan ketidakmampuan.

Perspektif perwakilan merupakan perspektif yang melihat publik sebagai pihak yang diwakili oleh elected officials (politisi). Dalam perspektif ini, kepentingan publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan. Kelemahan utama perspektif ini adalah

pada kenyataannya politisi tidak menyuarakan kepentingan publik, dan politisipun tidak pernah melibatkan masyarakat dalam perumusan kebijakan. Sementara perspektif pelanggan yaitu, melihat publik sebagai pelanggan (*customer*) pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Lipsky (1980) mengembangkan konsep *street level bureaucrats* untuk menunjukkan interaksi yang erat antara aparat pelayanan publik dengan masyarakat yang dilayani.

Pada perspektif publik sebagai warganegara mengandung pengertian bahwa sebagai warganegara, seseorang tidak hanya mewakili kepentingan individu namun juga kepentingan publik. Model-model partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

2. Klasifikasi Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu: pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan umum, seperti dijelaskan oleh Mahmudi (2005: 205-210).

a. Pelayanan Kebutuhan Dasar

Pelayanan kebutuhan dasar yang harus diberikan oleh pemerintah meliputi : kesehatan, pendidikan dasar, dan bahan kebutuhan pokok masyarakat.

1) Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, maka kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Setiap negara mengakui bahwa kesehatan menjadi modal terbesar untuk mencapai kesejahteraan. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera (*welfare society*).

Rendahnya tingkat kesehatan merupakan salah satu pemicu terjadinya kemiskinan. Hal ini dapat dijelaskan bahwa tingkat kesehatan masyarakat yang rendah akan menyebabkan tingkat produktivitas rendah. Tingkat produktivitas yang rendah lebih menyebabkan pendapatan rendah. Pendapatan yang rendah menyebabkan terjadinya kemiskinan. Kemiskinan ini selanjutnya menyebabkan seseorang tidak dapat menjangkau pendidikan yang berkualitas serta membayar biaya pemeliharaan dan perawatan kesehatan. Oleh karena kesehatan merupakan faktor utama kesejahteraan masyarakat yang hendak diwujudkan pemerintah, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah harus dapat menjamin hak masyarakat untuk sehat (*right for health*) dengan memberikan pelayanan kesehatan secara adil, merata, memadai, terjangkau, dan berkualitas.

2) Pendidikan Dasar

Bentuk pelayanan dasar lainnya adalah pendidikan dasar. Sama halnya dengan kesehatan, pendidikan merupakan suatu bentuk investasi sumber daya manusia. Masa depan suatu bangsa akan sangat ditentukan oleh seberapa besar perhatian pemerintah terhadap pendidikan masyarakatnya. Pelayanan pendidikan masyarakat yang paling elementer adalah pendidikan dasar. Idealnya pemerintah mensubsidi penuh pendidikan dasar ini sehingga tidak ada alasan bagi orang tua untuk mampu menyekolahkan anaknya. Pemerintah hendaknya menjamin bahwa semua anak dapat bersekolah. Untuk melakukan hal itu diperlukan anggaran pendidikan yang besar. Dalam pemenuhan anggaran tersebut amanat amandemen UUD 1945 telah mensyaratkan alokasi anggaran pendidikan sebenarnya bukan biaya akan tetapi investasi jangka panjang yang manfaatnya juga bersifat jangka panjang.

3) Bahan Kebutuhan Pokok

Selain kesehatan dan pendidikan, pemerintah juga harus memberikan pelayanan kebutuhan dasar yang lain, yaitu bahan kebutuhan pokok.

4) Pelayanan Umum

Selain pelayanan kebutuhan dasar, pemerintah sebagai instansi penyedia pelayanan publik juga harus memberikan pelayanan umum

kepada masyarakatnya. Pelayanan umum yang harus diberikan pemerintah terbagi dalam tiga kelompok, yaitu :

- 1) Pelayanan administrative
- 2) Pelayanan Barang
- 3) Pelayanan Jasa.

Pelayanan publik pada dasarnya memuaskan kebutuhan masyarakat, disamping masyarakat harus mengetahui klasifikasi pelayanan, maka masyarakat perlu mengetahui jenis-jenis pelayanan publik, adapun jenis-jenis pelayanan publik menurut Lembaga Administrasi Negara yang dimuat dalam SANKRI Buku III (2004: 185) adalah :

- a. Pelayanan pemerintahan adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan tugas-tugas umum pemerintahan, seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, perijinan, dan keimigrasian.
- b. Pelayanan pembangunan adalah suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktivitasnya sebagai warga negara. Pelayanan ini meliputi penyediaan jalan-jalan, jembatan-jembatan, pelabuhan-pelabuhan, dan lainnya.
- c. Pelayanan utilitas adalah jenis pelayanan yang terkait dengan utilitas bagi masyarakat seperti penyediaan listrik air, telepon, dan transportasi lokal.

- d. Pelayanan sandang, pangan dan papan adalah jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan, seperti penyediaan beras, gula, minyak, gas, tekstil dan perumahan murah.
- e. Pelayanan kemasyarakatan adalah jenis pelayanan yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, ketenaga kerjaan, penjara, rumah yatim piatu, dan lainnya.

Selain itu pelayanan umum dilakukan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, wajar dan terjangkau, karena itu pelayanan publik harus mengandung unsur dasar sebagai berikut :

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum (publik) harus jelas, diketahui secara pasti oleh masing- masing pihak.
- b. Peraturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.
- c. Mutu proses dan hasil layanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan,kenyamanan, kelancaran dan kepastian

hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

- d. Apabila pelayanan umum yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah terpaksa mahal, maka instansi pemerintah tersebut berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai peraturan perundang-undangan.

Sedangkan menurut Lembaga Administrasi Negara yang dikutip oleh Joko Widodo (2001:275) membuat beberapa kriteria pelayanan publik yang baik antara lain meliputi :

- a. Kesederhanaan, kriteria ini mengandung arti prosedur/tatacara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat dan tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
- b. Kejelasan dan Kepastian, kriteria ini mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai :
 - 1) Prosedur pelayanan
 - 2) Persyaratan pelayanan
 - 3) Unit kerja yang bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan
 - 4) Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya
 - 5) Jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Keamanan, kriteria ini mengandung arti proses hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan, dan dapat memberikan

kepastian hukum bagi masyarakat.

- d. Keterbukaan, kriteria ini mengandung arti prosedur/tatacara persyaratan, waktu penyelesaian, rincian biaya serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisiensi, kriteria ini mengandung arti sebagai berikut :
 - 1) Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang berkaitan.
 - 2) Dicegah adanya pengulangan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
- f. Ekonomis, kriteria ini mengandung arti pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan :
 - 1) Nilai barang dan jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran.
 - 2) Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar.
 - 3) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- g. Keadilan yang merata, kriteria ini mengandung arti cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- h. Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- i. Kuantitatif, kriteria ini antara lain meliputi :
 - 1) Jumlah masyarakat yang meminta pelayanan (per hari, per bulan atau per tahun), perbandingan periode pertama dengan periode berikutnya menunjukkan peningkatan atau tidak.
 - 2) Lamanya waktu pemberian pelayanan masyarakat sesuai dengan permintaan.
 - 3) Penggunaan perangkat-perangkat modern untuk mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat.
 - 4) Frekuensi keluhan dan atau pujian dari masyarakat penerima pelayanan terhadap pelayanan yang diberikan oleh unit kerja/kantor pelayanan yang bersangkutan.

Berdasarkan sembilan kriteria pelayanan publik yang baik dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya pelayanan yang baik diharapkan oleh masyarakat tentunya adalah kemudahan dalam prosedur, kecepatan dan

ketepatan, dan murah/dapat dijangkau. Tiga faktor ini adalah hal yang paling mendasar dalam menentukan pelayanan yang baik.

3. Konsep Tentang Kualitas Pelayanan Publik

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparaturnegara hendaknya memberikan pelayanan dengan berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa karena salah satu misi utama pemerintah adalah menyediakan barang dan jasa serta penyampaian pada masyarakat sebagai upaya melakukan pelayanan publik yang berkualitas. Disamping itu, dengan berlakunya UU No.23/2006, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

Di era otonomi daerah saat ini, dimana pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Lebih lanjut, menurut Kristiadi (1996) Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek

kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat. Dengan kondisi demikian, hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya birokrasi pemerintah yang semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan agar dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan dalam masyarakat. Oleh karena itu, aparatur negara harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya dapat menjadi *center of excellence* (pusat keunggulan pemerintah).

Terminologi kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga lebih strategis. Menurut Lukman (1997) Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk seperti: (1) kinerja; (2) keandalan; (3) mudah dalam penggunaan, (4) estetika. Adapun dalam definisi strategis dinyatakan bahwa, kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customer*), sedangkan pengertian

kualitas, baik yang konvensional maupun yang lebih strategis oleh Gasperz (1997:34) dinyatakan bahwa, pada dasarnya kualitas mengacu kepada pengertian pokok:

- a. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk, baik keistimewaan langsung maupun keistimewaan atraktif yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk.
- b. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan. Untuk itu kualitas pelayanan adalah suatu kegiatan pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan prinsip: lebih murah, lebih baik, lebih cepat, tepat, akurat, ramah, dan sesuai dengan harapan pelanggan.

Kualitas pelayanan birokrasi adalah melayani masyarakat (konsumen) yang sesuai dengan kebutuhan dan selernya. Pengertian ini memberikan pemahaman bahwa, segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan, semuanya sudah terukur ketepatannya karena yang diberikan adalah kualitas. Oleh sebab itu, pelayanan birokrasi yang berkualitas dapat didefinisikan melalui ciri-cirinya: pelayanan yang bersifat anti birokratis; distribusi pelayanan, desentralisasi dan berorientasi pada klien.

Adapun menurut Tjiptono (1996:73) pada prinsipnya konsep kualitas memiliki dua dimensi yaitu : dimensi produk dan dimensi hubungan antara produk dan pemakai. Dimensi produk memandang kualitas barang dan jasa dari perspektif derajat konformitas dengan spesifikasinya yaitu perspektif yang memandang kualitas dari sosok yang dapat dilihat, kasat mata, dan dapat diidentifikasi melalui pemeriksaan dan pengamatan, sedangkan dalam perspektif hubungan antara produk dan pemakai merupakan suatu karakteristik lingkungan dimana kualitas produk adalah dinamis, sehingga produk harus disesuaikan dengan tuntutan perubahan dari pemakai produk. Lebih lanjut, kualitas yang unggul, dipandang sebagai sasaran untuk meraih keunggulan dalam persaingan. Sejalan dengan hal ini, Tjiptono (1996:54) mengemukakan bahwa: Kualitas memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan selanjutnya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada organisasi yang memberikan kualitas yang memuaskan.

Dalam kaitannya dengan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh aparatur negara, manfaat yang diperoleh dari optimalisasi pelayanan yang efisien dan adil yaitu secara langsung dapat merangsang lahirnya respek masyarakat atas sikap profesional para

birokrat sebagai abdi masyarakat (*servant leader*). Menurut Tjiptono (1996:14) Pada tingkat tertentu, kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus akan mendorong terpeliharanya iklim kerja keras, disiplin dan kompetitif. Untuk itu, ada tujuh hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian pelayanan, namun yang paling signifikan untuk diterapkan dalam lembaga pemerintah adalah :

- a. *Function* : kinerja primer yang dituntut.
- b. *Confirmance* : kepuasan yang didasarkan pada pemenuhan persyaratan yang telah ditetapkan.
- c. *Reliability* : kepercayaan terhadap jasa dalam kaitannya dengan waktu.
- d. *Serviceability* : kemampuan untuk melakukan perbaikan apabila terjadi kekeliruan.
- e. Adanya *assurance* yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.

Selama ini, kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi pemerintah merupakan salah satu aspek yang banyak mendapat sorotan dari masyarakat, seperti diungkapkan Zulkarnain bahwa, pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara masih berada dalam peringkat *preset and accounted* artinya, organisasi atau

pegawai menyadari dan mengetahui tentang kedudukan mereka untuk memberikan pelayanan yang berkualitas, namun untuk usaha ke arah yang sampai pada kualitas pelayanan belum serius untuk dilaksanakan. Oleh sebab itu, birokrasi pemerintah sebagai salah satu organisasi pelayanan, sudah sewajarnya untuk mencoba menerapkan konsep kepuasan masyarakat dalam kehidupan organisasinya, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Perlunya menerapkan konsep kepuasan masyarakat tersebut semakin penting artinya dalam era Reformasi saat ini dimana masyarakat sudah semakin kritis dalam menilai kinerja birokrasi.

Kualitas pelayanan publik dapat tercermin dengan adanya transparansi atau keterbukaan dan mudah diakses oleh semua masyarakat, lebih lanjut Sinambela (2007:6) mengemukakan bahwa tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat, untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan publik yang tercermin dari:

- a. Transparansi, adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti. Transparansi meliputi keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik, peraturan dan prosedur pelayanan yang dapat dipahami, dan kemudahan untuk

memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik.

- b. Akuntabilitas, adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- c. Kondisional, adalah pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam melayani masyarakat yang sesuai kondisi pemberi dan penerima pelayanan. Kemampuan pemerintah dalam menghadapi kendala-kendala yang terjadi dalam pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Kondisional meliputi efisien dan efektif.
- d. Partisipatif, adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. Partisipatif dapat dilihat dari identifikasi peran masyarakat, identifikasi metode yang dapat digunakan untuk meningkatkan partisipasi, mencocokkan instrumen partisipasi yang sesuai dengan peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan layanan publik, memilih instrumen partisipasi yang akan digunakan, dan mengimplementasikan strategi yang dipilih.
- e. Kesamaan hak, adalah pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan,

status sosial, dan lain-lain. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dengan tidak membedakan status sosial dan lainnya. Kesamaan hak dapat dilihat dari keteguhan dan ketegasan.

- f. Keseimbangan hak dan kewajiban, adalah pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik. Pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat dapat menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban aparatur dan penerima pelayanan. Keseimbangan hak dan kewajiban meliputi keadilan dan kejujuran.

Pelayanan yang baik dan memuaskan yang dilakukan pemerintah ataupun organisasi publik tentunya mengedepankan prinsip-prinsip dalam pelayanan publik. Prinsip yang harus diperhatikan bagi penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 Menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan. Kejelasan ini menyangkut kejelasan dalam hal :
 - 1) Persyaratan teknis dan administrasi.

- 2) Unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian persoalan dalam pelaksanaan pelayanan.
 - 3) Rincian biaya pelayanan public dan tata cara pembayaran.
- c. Kepastian Hukum
 - d. Pelaksanaan pelayanan dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan
 - e. Akurasi
 - f. Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
 - g. Keamanan.
 - h. Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
 - i. Tanggung jawab.
 - j. Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam melaksanakan pelayanan publik.
 - k. Kelengkapan saran dan prasarana
 - l. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana dan prasarana teknologi komunikasi dan informatika

(telematika)

- m. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan
- n. Pemberian pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun serta memberikan pelayanan dengan baik.
- o. Kenyamanan
- p. Lingkungan pelayanan harus tertib dan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai.

Adapun menurut Surjadi (2009: 65-66) mengemukakan prinsip-prinsip pelayanan publik sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan yaitu, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan, meliputi persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik, unit kerja /pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan /sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- c. Kepastian waktu yaitu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi yaitu, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

- e. Tidak diskriminatif yaitu, tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.
- f. Bertanggung jawab yaitu, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana yaitu, tersedianya sarana dan prasarana kerja yang memadai.
- h. Kemudahan akses yaitu, tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.
- i. Kejujuran
- j. Kecermatan yaitu, hati-hati, teliti, telaten.
- k. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan yaitu, pemberi pelayanan harus disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas, sehingga penerima pelayanan merasa dihargai hak-haknya.
- l. Keamanan dan kenyamanan yaitu, proses dan produk pelayanan publik dapat memberikan rasa aman, nyaman dan kepastian hukum.

Penjelasan tentang prinsip-prinsip pelayanan di atas dapat

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

4. Tinjauan Tentang Sistem Administrasi Kependudukan (SAK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

a. Pengertian SIAK

Menurut Undang-Undang No 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang dimaksud dengan Sistem Administrasi Kependudukan (SAK) tentang Administrasi Kependudukan adalah sebagaiberikut:

- a. Administrasi Kependudukan Adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan dan informasi penduduk serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.
- b. Sistem Administrasi Kependudukan (SAK) Merupakan system atau

rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui daftar penduduk, catatan sipil dan pengelolaan informasi serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan public dan pembangunan.

- c. Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) adalah sistem administrasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan di tingkat penyelenggara dan instansi pelaksana sebagai satu kesatuan.

Adapun Tujuan SIAK yaitu:

- a. Memfasilitasi pelayanan penduduk dan pencatatan sipil dalam penerbitan dokumen kependudukan.
- b. Menerbitkan Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan Nomor Kartu Keluarga secara sistemik dan produk sampingan adalah data yang diolah secara sistemik menghasilkan *statistic vital* dan *statistic* kependudukan serta laporan-laporan.

Sasaran Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) :

- a. Pemberlakuan NIK dan KTP Nasional.
- b. Tersedianya data penduduk pemilih pilkada langsung.
- c. Tersedianya data penduduk mendukung pemilu 2009.

- d. Terwujudnya *database* kependudukan nasional untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan oleh departemen dan LPND serta unsur lain yang membutuhkan.

Adapun Strategi Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK):

- a. Pemutakhiran data hasil konversi P4B.
- b. Penerapan komunikasi data secara *offline* untuk kabupaten/kota, provinsi.
- c. Penerapan komunikasi data secara *online* untuk provinsi-pusat.

Peranan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) dalam Administrasi Kependudukan :

- a. Perekaman, pengiriman, dan pengolahan data hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.
- b. Penerbitan NIK nasional.
- c. Memfasilitasi validasi dan verifikasi individu penduduk untuk pelayanan publik lainnya.
- d. Penyajian data dan informasi yang mutakhir bagi instansi terkait dalam rangka perencanaan pembangunan dan pelaksanaan program pemerintah.

Dalam Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi kependudukan yang dimaksud dengan kartu tanda penduduk yang

selanjutnya disebut KTP, adalah kartu identitas resmi penduduk yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku diseluruh wilayah Republik Indonesia. KTP berisi informasi pemilik yaitu NIK, nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, jenis kelamin, agama, setatus, golongan darah, alamat lengkap, pekerjaan, pas foto, tempat tanggal dikeluarkan, tanda tangan pemilik KTP, dan nama dan nomor induk pejabat yang menandatangani. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa keberadaan dari kartu tanda penduduk (KTP) sangat dibutuhkan sebagai salah satu dokumen kependudukan yang wajib dimiliki oleh masyarakat, hal ini menjadi wujud dari ketaatan penduduk dalam bermasyarakat dan bernegara.

E. Relevansi Dengan Penelitian Terdahulu

1. Penelitian atas nama Haidir (2013) dengan judul penelitian Analisis Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis kinerja PNS berdasarkan (lima) indikator yaitu kualitas layanan, responsibilitas, responsivitas, produktivitas dan Akuntabilitas. Hasil penelitian menjelaskan bahwa Kinerja PNS BPMPD Daerah Provinsi Sulawesi Tengah yang dilihat dari teori Agus Dwiyanto dengan relevansi program-program kegiatan yang dilaksanakan dalam organisasi BPMPD, dalam hal ini terlihat dari pengamatan dan

wawancara serta data yang diperlihatkan informan dilapangan mulai dari indikator kualitas layanan, responsibilitas dan responsivitas serta akuntabilitas sudah berada pada kategori cukup baik, namun produktivitas belum maksimal disebabkan faktor SDM dan kedisiplinan yang kurang.

2. Hasil penelitian Fransiska (2018) dengan judul “Analisis Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Dinas Sosial Kota Palangkaraya”. Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut (a) Untuk mendiskripsikan variabel prestasi kerja, motivasi, kedisiplinan dan kepemimpinan pada Dinas Sosial Kota Palangka Raya. (b) Untuk menganalisis pengaruh motivasi, kedisiplinan dan kepemimpinan terhadap prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil. Dari hasil penelitian mengemukakan bahwa Motivasi, kedisiplinan, dan kepemimpinan Memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap prestasi kerja. Tingginya motivasi, kedisiplinan, serta kepemimpinan yang mampu mendelegasikan tanggung jawab kepada pegawai .
3. Hasil penelitian Nurmasari (2017) dengan judul Analisis Kinerja Pegawai Pada Bidang Pelayanan dan Informasi di Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Siak. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui dan menjelaskan kinerja pegawai pada bagian Bidang Pelayanan dan Informasi di Badan Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Siak. Hasil penelitian dengan indikator variabel kuantitas, kualitas, waktu dan biaya dapat dikategori sudah baik.

Dengan demikian Analisis Kinerja pegawai pada Bidang Pelayanan dan Informasi Di Badan Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Siak telah terlaksana dengan baik meskipun belum optimal, dengan harapan ada perbaikan untuk kedepannya guna mencapai visi dan misi Badan Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Siak.

4. Hasil penelitian (Kusuma, 2013) dengan judul Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kutai Timur. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja pegawai dan faktor- faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kutai Timur Dari hasil penelitian diperoleh gambaran bahwa secara keseluruhan Kinerja di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Kutai Timur belum berjalan dengan maksimal karena berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa BKD Kabupaten Kutai Timur membutuhkan lebih banyak sumber daya manusia (SDM) dan memiliki kemampuan serta pengalaman serta tingkat disiplin yang masih rendah ditandai dengan banyak yang datang terlambat dan sering keluar kantor saat jam kerja. Dalam rangka peningkatan kinerja pegawai dalam menjalankan tugas, maka perlu diadakan pelatihan-pelatihan guna peningkatan kemampuan para pegawai serta sanksi yang tegas kepada pegawai yang kurang disiplin dalam menjalankan tugas.

5. Hasil penelitian (Tegar Aditya Pratama, Achdi Halim, 2019) dengan judul Analisis kinerja aparatur sipil negara di sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah Kota Cirebon. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui analisis kinerja aparatur sipil negara di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota Cirebon. Mengenai analisis kinerja aparatur sipil negara di Sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah kota cirebon dilihat dari dimensi kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, efektifitas biaya, perlu untuk pengawasan yang belum sepenuhnya optimal, dikarenakan kurangnya Sumber Daya Manusia (PNS); kurangnya Produktivitas kerja ; kurangnya disiplin ; tidak sesuai jurusan pendidikan terakhir dengan posisi jabatan yang di dudukinya; masih banyak (non PNS) yang pendidikannya lulusan SMA.

No	Penulis/Judul	Rumusan	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	Haidir/ Analisis Kinerja Negeri Sipil Pada Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Daerah Provinsi Sulawesi Tengah.	Bagaimana kinerja pegawai negeri sipil pada kantor BPMPD Provinsi Sulawesi Tengah ditinjau berdasarkan indikator kualitas layanan, tanggung jawab, akuntabilitas, serta produktivitas?	Indikator kualitas layanan, tanggung jawab dan akuntabilitas sudah berada pada kategori cukup baik, namun produktivitas belum maksimal disebabkan faktor SDM dan kedisiplinan yang kurang.	Penelitian ini menggunakan indikator kinerja yang berbeda dengan yang penelitian penulis sehingga hasil penelitian yang berbeda dengan penelitian penulis.
2	Fransiska/ Analisis Kinerja Negeri Sipil Pada Dinas Sosial	Apakah Variabel motivasi, kedisiplinan dan kepemimpinan berpengaruh positif dan	Hasil penelitian mengemukakan bahwa Motivasi, kedisiplinan, dan kepemimpinan Memiliki pengaruh yang positif dan	Penelitian ini menggunakan penelitian penjelasan (explanatory research) yaitu

	Kota Palangkaraya.	signifikan terhadap prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil di Dinas Sosial Kota Palangka Raya?	signifikan terhadap prestasi kerja . Tingginya motivasi, kedisiplinan, serta kepemimpinan yang mampu mendelegasikan tanggung jawab kepada .	menjelaskan suatu hubungan antara Variabel dependen dan independen melalui pengujian hipotesis. Sedangkan penelitian penulis menggunakan analisis deskriptif sehingga hasil penelitian yang diperoleh berbeda dengan penelitian penulis.
3	Nurmasari/ Analisis Kinerja Pada Bidang Pelayanan dan Informasi di Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Siak	Bagaimana kinerja Pegawai pada bagian Bidang Pelayanan dan Informasi di Badan Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Siak?	Hasil penelitian dengan indikator variabel kuantitas, kualitas, waktu dan biaya dapat dikategori sudah baik. Dengan demikian Analisis Kinerja Pada Bidang Pelayanan dan Informasi Di Badan Penanaman Modal Dan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Siak telah terlaksana dengan baik meskipun belum optimal, dengan harapan ada perbaikan untuk kedepannya guna mencapai visi dan misi organisasi.	Penelitian ini bersifat survei deskriptif serta indikator kinerja yang dilakukan berbeda dengan penelitian penulis sehingga menghasilkan hasil penelitian yang berbeda dengan penelitian penulis.
4	Kusuma/ Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kutai Timur.	Bagaimana Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kutai Timur?	Hasil penelitian, diketahui BKD Kabupaten Kutai Timur membutuhkan lebih banyak sumber daya manusia (SDM) dan memiliki kemampuan serta pengalaman serta tingkat disiplin yang masih rendah.	Locus penelitian berbeda dengan penelitian penulis. Begitu juga indikator kinerja yang berbeda dengan penelitian penulis.

5	Tegar Aditya Pratama, Achdi Halim/ Analisis Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon.	Analisis Kinerja Aparatur Sipil Negara Di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Cirebon.	Hasil dilihat dari dimensi kualitas, kuantitas, ketepatan waktu, efektifitas biaya, perlu untuk pengawasan yang belum sepenuhnya optimal, dikarenakan kurangnya Sumber Daya Manusia (PNS); kurangnya Produktivitas kerja ; kurangnya disiplin ; tidak sesuai jurusan pendidikan terakhir dengan posisi jabatan yang diudukinya.	Locus penelitian berbeda dengan penelitian penulis. Begitu juga indikator kinerja yang berbeda dengan penelitian penulis.
---	---	--	---	---

Tabel 2.1 Relevansi Penelitian Terdahulu

F. Kerangka Konseptual

Pegawai yang berkualitas adalah tujuan semua orang oleh karena itu kinerja pegawai yang tinggi sangat penting untuk mencapai tujuan kantor atau instansi. Kinerja yang tinggi dari para pegawai sebagai sumber daya manusia yang berfungsi melayani, yang lain sangat diperlukan, agar kantor memiliki produktifitas yang tinggi sehingga dapat unggul dalam persaingan global. Kinerja berasal dari kata *performance*, ada pula yang mengartikan *performance*, sebagai hasil kerja / prestasi kerja. Namun sebenarnya kinerja mempunyai makna lebih luas bukan hanya hasil kerja tapi juga termasuk bagaimana proses kerja berlangsung. Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melakukan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Kinerja (*performance*) adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau

kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan organisasi secara ilegal, tidak melanggar hukum, sesuai dengan moral dan etika.

Untuk memiliki kinerja yang baik, seseorang harus memiliki keinginan yang tinggi, kemampuan atau skill individu, serta lingkungan yang baik untuk mengerjakan pekerjaannya. Maka perlu ditanamkan rasa memiliki organisasi dan tanggung jawab terhadap tugas-tugas yang dikerjakan dan setiap pencapaian kinerja selalu diikuti perolehan yang mempunyai nilai bagi pegawai yang bersangkutan, baik berupa upah, promosi, teguran maupun pekerjaan yang lebih baik.

Dalam menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang, aparatur negara hendaknya memberikan pelayanan dengan berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan, sehingga dapat meningkatkan daya saing dalam pemberian pelayanan barang dan jasa karena salah satu misi utama pemerintah adalah menyediakan barang dan jasa serta penyampaiannya pada masyarakat sebagai upaya melakukan pelayanan publik yang berkualitas. Di samping itu, dengan berlakunya UU No.23/2006, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Di era otonomi daerah saat ini, dimana pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan

terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan

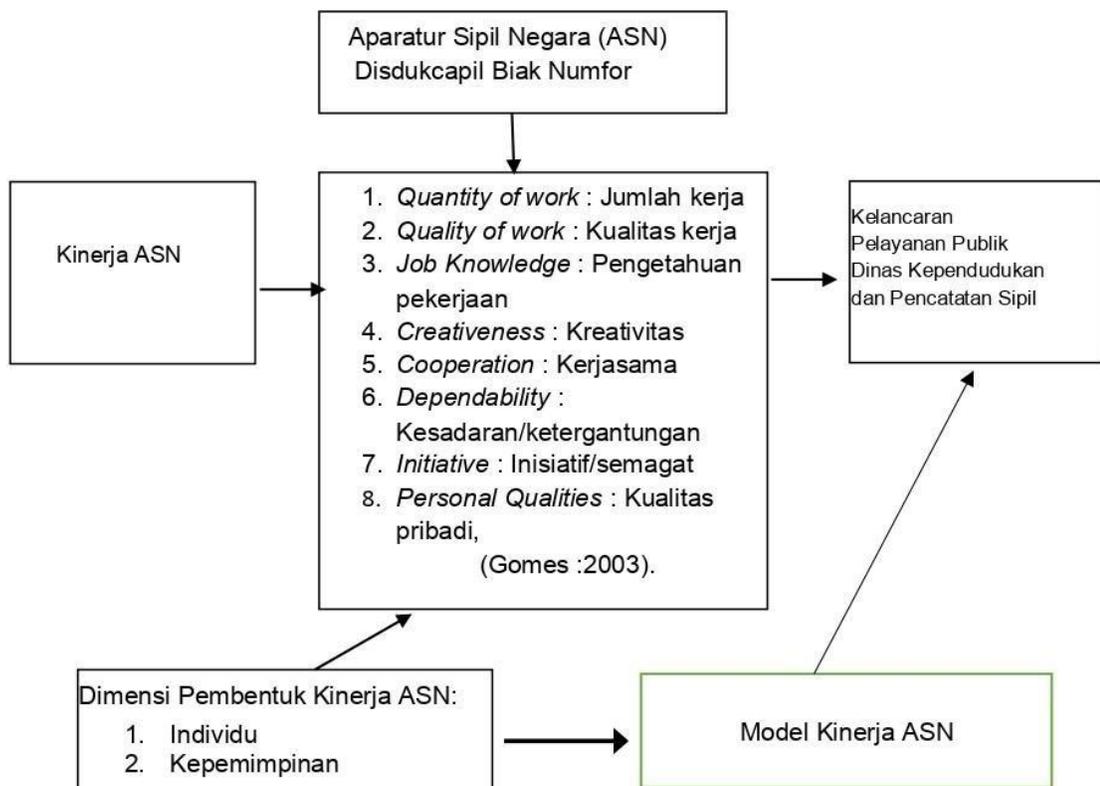
Ada beberapa unsur kriteria kinerja pegawai menurut Gomes (2003 : 134) adalah sebagai berikut;

- a. *Quantity of work* : Jumlah kerja yang dilakukan dalam suatu periodewaktu yang ditentukan.
- b. *Quality of work* : kualitas kerja yang dicapai berdasarkan syarat-syarat kesesuaian dan kesiapannya.
- c. *Job Knowledge* : Luasnya pengetahuan mengenai pekerjaan dan keterampilannya.
- d. *Creativeness* : Keaslian gagasan-gagasan yang dimunculkan dari tindakan-tindakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul.
- e. *Cooperation* : Kesiediaan untuk bekerja sama dengan orang lain (sesama anggota organisasi).
- f. *Dependability* : Kesadaran dan dapat dipercaya dalam hal kehadiran dan penyelesaian kerja tepat pada waktunya.
- g. *Initiative* : Semangat untuk melaksanakan tugas-tugas baru dan dalam memperbesar tanggung jawabnya.

h. *Personal Qualities* : Menyangkut kepribadian, kepemimpinan, keramahan, dan integritas pribadi.

Untuk melihat kerangka konseptual penelitian, berikut ini penulis menggambarkan kerangka konseptual penelitian sebagai berikut:

BAGAN KERANGKA KONSEP PENELITIAN



Gambar 2. 1 Kerangka Konsep Penelitian