

SKRIPSI

**KUALITAS PELAYANAN E-KTP DI MASA PANDEMI COVID-19 PADA
DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL KOTA MAKASSAR**

WULANDARI

E011 17 1006



PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

2021



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Wulandari

Nim : E011171006

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Judul : Kualitas Pelayanan E-KTP Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Di Kota Makassar

Telah diperiksa oleh Pembimbing I dan Pembimbing II dan dinyatakan layak untuk Ujian Skripsi. Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin

Makassar, 23 September 2021

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. H. Syahribulan, M.Si.

NIP 19600914 198702 2 001

Irma Ariyanti Arif, S.Sos., M.Si.

NIDK 8874999920

Mengetahui :

Ketua Departemen Ilmu Administrasi,



Dr. Nurdin Nara, M.Si.

NIP 19630903 198903 1 002



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

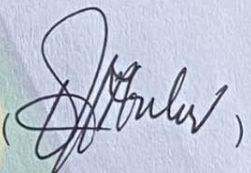
Nama : Wulandari
NIM : E011 17 1006
Program Studi : Ilmu Administasi Publik
Judul : Kualitas Pelayanan E-KTP Dimasa Pandemi Covid-19 Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar

Telah diperiksa oleh Pembimbing I, Pembimbing II dan Tim Penguji skripsi dan dinyatakan sesuai dengan saran perbaikan Ujian Skripsi, Departemen Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

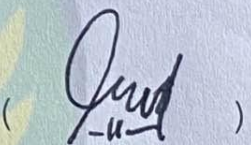
Makassar, 23 September 2021

Tim Penguji Skripsi:

Ketua : Dr. H. Syahribulan, M.Si.

()

Sekretaris : Irma Ariyanti Arif, S.Sos., M.Si.

()

Anggota : 1. Prof. Dr. M. Thahir Haning, M.Si

()

2. Dr. Nurdin Nara, M.Si

()



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

NAMA : WULANDARI

NIM : E011171006

Program : ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

Jenjang : S1

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul " Kualitas Pelayanan E-KTP Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Di Kota Makassar, Adalah benar merupakan karya hasil pribadi dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah dinyatakan dengan benar dalam daftar pustaka

Makassar, 23 September 2021

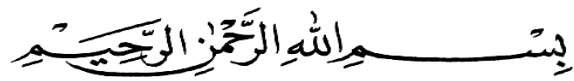
Yang Menyatakan



ari

E011171006

KATA PENGANTAR



Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Tiada kata yang paling indah selain puji dan rasa syukur kepada Allah SWT, yang telah menentukan segala sesuatu berada di tangan-Nya, sehingga tidak ada setetes embun pun dan segelintir jiwa manusia yang lepas dari ketentuan dan ketetapan-Nya. Alhamdulillah atas hidayah dan inayah- Nya, penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul :

“ Kualitas Pelayanan E-KTP Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kota Makassar “, yang merupakan syarat dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Administrasi Publik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, hal itu disadari karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki penulis

Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang yang penulis hormati dan cintai yang membantu secara langsung maupun tidak langsung selama pembuatan skripsi ini. Terutama kepada keluargaku tercinta, Mamaku Intan

dan Bapakku Albar, yang selalu mendoakan serta memberikan dukungan moril maupun materil. Untuk Kakakku Dinda Astari, Alin dan Adekku Aqila, Bintang dan Rayhan yang selalu memberikan doa dan semangat.

Ucapan terima kasih ini penulis sampaikan juga kepada orang yang penulis hormati yaitu Ibu Dr. H. Syahribulan. M. Si dan Ibu Irma Ariyanti Arif, S.Sos., M.Si selaku Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktunya dengan memberikan bimbingan, arahan, dan masukan yang sangat berguna dalam penyelesaian skripsi ini. Dalam kesempatan baik ini, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan berkah Kesehatan serta kesempatan perjalanan hidup. Karena berkat rahmat tersebutlah penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini
2. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta Wakil Rektor Universitas Hasanuddin.
3. **Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin beserta para staf dan jajarannya.
4. **Dr. Nurdin Nara, M.Si** selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP UNHAS. Ucapan terimakasih yang tak terhingga kepada beliau untuk cinta kasih bagi penulis sehingga penulis dapat bertahan atas musibah yang pernah penulis alami, serta **Muh. Tang Abdullah, S.Sos, M.Si** selaku Sekertaris Departemen Ilmu Administrasi Fisip Unhas.
5. **Dr. Nurdin Nara, M.Si** dan **Prof. Dr. M. Thahir Haning, M.Si** selaku dosen penguji yang memberikan masukan dan kritisi yang membangun dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Para Dosen Departemen Ilmu Administrasi yang telah memberikan ilmu selama masa perkuliahan. Semoga ilmu tersebut dapat penulis manfaatkan dengan sebaiknya dalam fase selanjutnya.

7. Terimakasih kepada seluruh staff Departemen Ilmu Administrasi (**Ibu Ros, Ibu Darma dan Pak Lili**) juga kepada staff di lingkup Fisip Unhas tanpa terkecuali. Terimakasih atas berbagai bantuan yang diberikan selama penulis menempuh studi.
8. Terimakasih kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar atas bantuannya kepada penulis hingga akhirnya skripsi ini dapat terselesaikan.
9. Teman-teman Angkatan LEADER 17, terima kasih atas kebersamaan, suka duka, canda tawa yang telah mengisi hari-hari penulis selama dikampus. Semoga rasa persaudaraan yang terjalin selama ini tetap berlanjut seterusnya. Sukses untuk teman-teman kedepannya. I am Leader We are Leader huhu haha.
10. Terima kasih kepada keluarga besar HUMANIS FISIP UNHAS yang menjaditempat berproses, belajar, dan tempat penulis mendapatkan pengalaman berorganisasi.
11. Terimakasih Kepada Adik-Adik Lentera 2018, Miracle 2019, dan Pena 2020. Sukses untuk kalian semua
12. Terima Kasih kepada teman-teman KKN Gel.105 Rappocini 2 yang telah memberikan cerita tersendiri, KKN dimasa Pandemi namun dapat menjadi begitu akrab.
13. Terimakasih kepada saudara-saudara kandung penulis, Aqila, Eonni dan Kak Be' supportsystemku atas money yang diberikan.
14. Terimakasih E011171322, sudah mau direpotkan semuanya, gomawo hyung.
15. Untuk geng syantik ea, Nisa, Musda, Pipo, K Ica, Mardiah, Ayu, Feby banyakmu haha. Thank u guys semua suka duka citanya dari maba sampai lulus yang banyak cobaan.
16. Yang terhormat team Astagfirullahaladzim, Waddah, Nanda, Supri, Ashar, Awing, Darwis, Restu, Tomi selalu mengingatkan untuk sebanyak istigfar di masa akhir perkuliahan. Buat Ita, Ajid too dan Arham thank u guys nya.
17. Tidak lupa buat Taehyung the most handsome boy ever! my

moodbooster dalam mengerjakan skripsi tentunya dan Member Bangtan lainnya juga Yoongi-ssi. Nado Saranghae

18. Serta kepada semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, terimakasih banyak atas dukungan dan iringan doanya kepada penulis hingga mampu menyelesaikan skripsi ini. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan terkhusus bagi para pembaca. Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan.

19. Terimakasih. Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 23 September 2021

Wulandari

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1. Latar Belakang.....	1
I.2 Rumusan Masalah.....	9
I.3 Tujuan Penelitian	10
I.4 Manfaat Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	11
II.1. Konsep Pelayanan	11
II.1.1 Definisi Pelayanan Publik	12
II.1.2 Bentuk-bentuk Pelayanan Publik	21
II.1.3 Asas-asas Pelayanan Publik.....	24
II.1.4 Prinsip Pelayanan Publik	26
II.1.5 Standar Pelayanan Publik	32
II.2. Konsep Kualitas.....	33
II.2.1 Definisi Kualitas Pelayanan Publik	33
II.2.2 Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik.....	41
II.2.3 Prinsip Kualitas Pelayanan.....	44
II.2.4 Dimensi Kualitas Pelayanan	46
II.3 Kerangka Pikir	49
BAB III METODE PENELITIAN.....	52
III.1 Pendekatan Penelitian.....	52
III.2 Lokasi Penelitian.....	52
III.3 Tipe dan Dasar Penelitian.....	52

III.4 Fokus Penelitian	53
III.5 Informan Penelitian	54
III.6 Sumber Data	54
III.7 Teknik Pengumpulan Data.....	55
III.8 Teknik Analisis Data.....	57
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PEN.....	59
IV.1 Profil Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar	59
IV.2 Visi dan Misi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar	60
IV.3 Susunan Organisasi.....	61
IV.4 Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar	65
IV.4.1 Tugas	65
IV.4.2 Fungsi	65
IV.4.3 Uraian Tugas	66
IV.5 Jenis Layanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar	70
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	74
V.1 Tangible (Bukti Fisik)	76
V.2 Reliability (Keandalan)	85
V.3 Responsivines (Ketanggapan)	92
V.4 Assurance (Jaminan)	97
V.5 Emphaty (Empati)	99
BAB VI PENUTUP.....	103
VI.1 Kesimpulan	103
VI.2 Saran.....	105
DAFTAR PUSTAKA.....	106



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRAK

Wulandari (E011171006) Kualitas Pelayanan E-KTP Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar, dibimbing oleh Syahribulan dan Irma Ariyanti Arif.

Pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik, salah satu pelayanan pemerintah yaitu pembuatan E-KTP dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan serta keberlangsungan penyediaan data kependudukan secara nasional. Dalam hal ini peneliti memilih untuk meneliti Kualitas Pelayanan E-KTP Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar yang dilatar belakangi oleh masih ditemukannya beberapa masalah dalam pembuatan E-KTP seperti lamanya waktu pengurusan dan informasi mengenai alur dan prosedur terkait layanan yang diberikan di masa pandemi saat ini. .

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan kualitas pelayanan E-KTP saat masa pandemi ini di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar . Metode penelitian yang digunakan yaitu metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif. Penelitian ini mencoba untuk menggambarkan pelaksanaan pelayanan E-KTP menurut standar kualitas pelayanan di Dinas ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum Kualitas Pelayanan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Zeithaml dkk yaitu dimensi *Tangible*, *Realibility*, *Responsibility*, *Assurance* Dan *Emphaty* sudah berkualitas namun belum maksimal.

KATA KUNCI : Pelayanan Publik, Kualitas Pelayanan, E-KTP



UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

ABSTRACT

Wulandari (E011171006) Quality Service In the making of Electronic Cards ID in the Departement of Population and Civil Registration Makassar, Supervised by Syahribulan and Irma Ariyanti Arif.

Public service is the state's effort to meet the basic and civil rights of each citizen on goods, services, and administration provided by the administration of public services, one of the government's e-ids in order to establish an orderly occupation administration and sustainability to provide national data of occupation. In this regard researchers chose to examine the quality of e-identity services during the covid-19 pandemic of the makassar city civil care and record-setting service to the city of makassar and the background of several problems in e-identification such as the length of management times and information about the flow and service procedures given during the current pandemic.

The purpose of this study is to find out and description the quality of e-identity service during this pandemic in population service and the municipal civil records of Makassar. The research method used is a descriptive qualitative study method. The study attempts to describe the performance of e-i.d. services by the standard quality of service in this service

Research shows that in general the quality of e-identity services in the city of makassar and the civil records of the city makassar by using the theory presented by zeithaml and its corresponding dimensions, realibility, assurance, assurance and emphaty are quality but not maximum.

Keywords: public services, quality services, Electronic ID Cards

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Covid-19 pertama kali ditemukan pada Desember 2019 di Wuhan, Ibu Kota Provinsi Hubei China. Wabah Covid-19 menjadi pandemik global setelah diumumkan oleh WHO (World Health Organization) yang mempengaruhi 185 negara dan lebih 3.000.000 pasien diseluruh dunia pada 28 April 2020 dengan 7.775 kasus di Indonesia pada 24 April 2020. Penyebaran Corona Virus ini memberikan dampak yang sangat mempengaruhi berbagai bidang pemerintahan negara. Hampir seluruh sektor terdampak akibat pandemi ini, tidak hanya Kesehatan, Sektor ekonomi juga mengalami dampak serius akibat pandemi ini.

Pemerintah dalam menghadapi pandemi Covid-19 dituntut agar membuat suatu kebijakan yang strategis untuk dapat menyesuaikan dengan kehidupan normal yang baru. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dalam menangani virus tersebut, salah satunya dengan melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Penerapan yang dilakukan pemerintah tersebut memberikan dampak yang signifikan terhadap aktivitas masyarakat sehari-hari. Mulai dari aspek ekonomi, sosial, hingga kehidupan sehari-hari, hampir tidak ada yang bisa berkelit dari kemunculan virus Covid-19, tidak terkecuali juga pelayanan publik sejak virus corona pertama kali muncul akhir Desember 2019 lalu.

Berbagai kebijakan pemerintah pusat dan daerah, mulai dari menerapkan *social distancing* (pembatasan hubungan social), *Physical Distancing*, *Work From Home* (bekerja dari rumah) bagi sebagian besar Aparatur Sipil Negara (ASN), mediadakan kegiatan ibadah, dan meminta masyarakat untuk tetap di rumah serta mengurangi aktivitas ekonomi di luar rumah. Dengan banyaknya instansi penyelenggara layanan publik yang membatasi layanan, menginisiasi layanan secara online bahkan sampai meniadakan pelayanan sementara, menjadi satu fenomena yang harus dilakukan. Pembatasan pelayanan publik ini mulai dilakukan oleh pemerintah sejak pertengahan bulan Maret 2020 ini, dimulai dengan meliburkan anak sekolah dengan meminta untuk belajar di rumah dan kemudian menghimbau kepada pegawai-pegawai untuk melakukan *Work From Home* (WFH).

Pelaksanaan Pelayanan Publik pada prinsipnya ditujukan kepada manusia. Telah menjadi kodrat bagi setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan pelayanan tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Sejak lahirnya manusia sudah membutuhkan pelayanan, dimana selama hidupnya manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, maka pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lain-lain.

Pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pada Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan kepada negara agar memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negaranya demi kesejahteraan, sehingga efektivitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan pelayanan publik.

Pemerintah sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*) mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang baik dan profesional. Pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pelayanan publik yang diinginkan yaitu sesuai dengan pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/2003, tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik seperti prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kepastian biaya pelayanan, dan kepastian jadwal pelayanan. Maka pemerintah dituntut untuk meningkatkan berbagai pelayanan disektor publik.

Pelayanan publik merupakan dasar dari aktualisasi eksistensi birokrasi pemerintahan. Dimana suatu birokrasi dapat dilihat dari sikap dan

perilaku karyawan atau pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bergesernya paradigma pelayanan yang lebih berorientasi kepada masyarakat hendaknya dijadikan nilai pada aparatur pemerintah dan dilihat melalui sikap dan perilaku aparat dalam memberikan pelayanan tersebut.

Tujuan pelayanan publik didukung dengan diberlakukannya Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks otonomi daerah diharapkan untuk lebih mengutamakan kepentingan masyarakat terutama dalam penyediaan fasilitas publik dan administrasi publik. Penyelenggaraan pelayanan publik diharapkan dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat agar fungsinya berjalan sesuai dengan seharusnya.

Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melebihi harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan

sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

Pelayanan publik sangatlah penting mengingat pelayanan menyangkut hajat hidup orang banyak. Siapapun pasti membutuhkan produk pelayanan apakah itu perijinan maupun non perijinan. Untuk itu, instansi pemberi pelayanan harus menyiapkan diri dengan fasilitas baik sarana maupun prasarana yang dibutuhkan dalam masa pandemi covid - 19. Selain sarana dan prasarana, sumber daya manusia pun harus ditingkatkan kompetensinya agar mumpuni dalam memberikan pelayanan yang bermutu.

Pelayanan publik yang dilakukan aparat pemerintah saat ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum memenuhi kualitas yang diinginkan masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dengan bukti yang ada yaitu berbagai keluhan-keluhan masyarakat yang disampaikan baik secara langsung maupun keluhan di nyatakan melalui platfrom media sosial yang menuntu peningkatan kualitas pelayanan publik, sehingga menimbulkan pandangan yang kurang baik terhadap aparat pemerintah.

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai

dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Oleh karena itu, pada dasarnya dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikaninya. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.

Aparatur pelayanan dituntut untuk memberikan layanan kepada pelanggan dengan sepenuh hati. Layanan seperti ini tercermin dari kesungguhan aparatur untuk melayani. Kesungguhan yang dimaksudkan, aparatur pelayanan menjadikan kepuasan pelanggan sebagai tujuan utamanya. Aparatur pelayanan tidak mempunyai alasan sedikit pun untuk tidak berorientasi pada kepuasan pelanggan secara total. Bahkan kepuasan pelangganlah yang dapat dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan. Untuk mencapai hal ini, aparatur pelayanan tidak boleh menghindar dari prinsip pelayanan dilakukan sepenuh hati.

Pelayanan E-KTP sebelum masa pandemi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada hasil penelitian oleh Salmawati 2018 menunjukkan bahwa pelayanan publik yang ada di Kantor Dinas Kependudukan dan

Catatan Sipil Kota Makassar secara umum telah berjalan dengan cukup baik mulai dari pelayanan yang dilakukan pegawai, prosedur (mekanisme) pelayanan, dan manajemen pelayanan dapat dilaksanakan dengan baik. Setiap harinya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Makassar melayani hampir 300 orang untuk mengurus berkas administrasi.

Persoalan pengurusan E-KTP yang kerap kali di keluhkan oleh masyarakat dimasa pandemi ini, yaitu masih terdapatnya penumpukan antrian saat proses pelayanan membuat masyarakat membutuhkan waktu yang sangat lama untuk diberikan pelayanan. Sebagian Pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar melaksanakan WFH (*Work From Home*) dan pelayanan dilaksanakan melalui fasilitas daring (*online*). Layanan Dukcapil Makassar Kembali online dimulai dari 16 Januari 2020 sampai saat ini.

Di masa pandemi saat ini, Disdukcapil Kota Makassar menetapkan dengan membatasi kuota antrean menjadi 150 orang perhari dengan memerhatikan protokol Kesehatan dalam pencegahan Covid-19 (berandasulsel.com). Melihat hal itu, seharusnya waktu pelayanan bisa lebih cepat mengingat pembatasan yang ditentukan tetapi tetap saja masih terdapat menumpukan antrean. Beberapa keluhan masyarakat di sampaikan melalui website Dukcapil (dukcapil.makassar.go.id), seperti masyarakat yang mengeluh mengenai sistem yang katanya berbasis online tetapi membutuhkan waktu yang lebih lama lagi untuk diberikan pelayanan

yang dibutuhkan serta masih banyak masyarakat yang tidak mendapatkan informasi yang jelas terkait bagaimana mengurus E-KTP secara online.

Lambatnya proses pelayanan memberikan image yang kurang dari pemberi pelayanan. Image tersebut akan semakin lemah ketika di masa pandemi saat ini banyak pembatasan yang dilakukan terkait pelayanan. Dimana seharusnya dengan permasalahan pandemi ini justru menjadi momen yang baik untuk melakukan suatu perubahan kearah yang lebih baik lagi dengan memanfaatkan teknologi yang ada.

Melihat masalah yang menjadi tantangan dan juga hambatan dalam penyelenggaraan publik dalam masa pandemi Covid-19, maka sudah seharusnya pemerintah mengambil langkah agar pelayanan dalam pengurusan E-KTP dapat terimplementasi dengan baik dan berhasil memenuhi harapan publik.

Membahas mengenai pelayanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar saat ini masih banyak terdapat masalah-masalah yang terjadi. Salah satu kasus, mengenai program E-KTP ditulis oleh Fajar.co.id, 13 Mei 2020 dimana Lembaga Independen pengawas pelayanan publik, Ombudsman Kota Makassar menilai pelayanan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil masih lemah dan tidak transparan. Selain persoalan infrastruktur, ketidakpastian layanan seperti lamanya waktu pencetakan serta prosedur perbaikan data E-KTP masih menjadi persoalan yang serius. Proses pelayanan E-KTP tidak terdapat kepastian atau informasi yang pasti kepada pihak-pihak terkait baik itu Lembaga ataupun

masyarakat. Fakta dilapangan menunjukkan, beberapa kelurahan, kecamatan dan pihak-pihak terkait tidak mengetahui update informasi prosedur layanan online yang ditawarkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam kondisi pandemi seperti saat ini, khususnya yang berkaitan dengan prosedur pelayanan E-KTP dan permasalahan pelayanan online melalui website Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil hanya sekedar formalitas.

Berdasarkan hal tersebut masih banyak kekurangan-kekurangan dalam pelayanan yang ada di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar, sehingga penulis sangat tertarik dan memungkinkan penulis untuk melakukan penelitian di Dinas tersebut. Adapun penelitian yang dilakukan berkaitan dengan permasalahan pelayanan dalam pengurusan E-KTP, maka dari itu penulis mengambil judul **“Kualitas Pelayanan E-KTP Di Masa Pandemi Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar Dalam Dimensi Tangible, Realibility, Responsibility, Assurance Dan Emphaty”**.

I.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dari penelitian ini yaitu : **“ Bagaimana Kualitas Pelayanan E-KTP Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar ?”**.

I.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini yakni untuk menjelaskan dan mendeskripsikan pelaksanaan pelayanan E-KTP menurut standar kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

I.4 Manfaat Penelitian

Berikut ini adalah manfaat penelitian secara praktis dan akademis:

- a) Manfaat akademis, diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan manfaat akademisi/ pihak-pihak yang berkompeten dalam pencarian informasi atau sebagai referensi mengenai pelayanan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.
- b) Manfaat praktis, diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam meningkatkan kualitas pelayanan E-KTP di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

II.1. Konsep Pelayanan

Konsep pelayanan atau *service* telah didefinisikan oleh banyak pakar. Definisi atas pelayanan yang dirumuskan selalu mengacu pada Batasan yang dirumuskan oleh *American Marketing Association* Tahun 1981 Supranto (Napitupulu 2007:163-164) sebagai berikut:

Services are the separately identifiable, essential intangible activities which provide want satisfaction and that is not necessarily tied to the sales of a product or another service. To produce a service may or may not require the use of tangible goods. However when such use required, there is no transfer of title (permanent ownership) to these tangible goods.

Menurut Soetopo (Napitupulu 2007:163-164) mendefinisikan pelayanan sebagai: “ Suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain.”

Pelayanan adalah serangkaian kegiatan atau proses pemenuhan kebutuhan orang lain secara lebih memuaskan berupa produk jasa dengan sejumlah ciri seperti tidak berwujud, cepat hilang, lebih dapat dirasakan daripada dimiliki, dan pelanggan lebih dapat berpartisipasi aktif dalam proses mengkonsumsi jasa tersebut.

II.1.1 Definisi Pelayanan Publik

Pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Adapun menurut Prasajo dalam (Badu 2018:2), pelayanan publik, adalah suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang atau jasa yang diperlukan. Pengertian ini selaras dengan apa yang diutarakan Lonsdale dan Enyedi (Badu 2018:2). Mereka mengartikan *service* sebagai *assisting or benefiting individuals through making useful things available to them*. Sedangkan *public service* diberi makna sebagai *something made available to the whole of population, and it involves things which people can not normally provide for themselves i.e. people must act collectively*.

Zauhar (Badu 2018:2) mengemukakan, pelayanan publik merupakan suatu upaya membantu atau memberi manfaat kepada publik melalui penyediaan barang dan atau jasa yang diperlukan oleh mereka. Pelayanan publik yaitu semua barang dan jasa publik (*public goods and service*) yang diatur dan diselenggarakan oleh pemerintah kepada warga negara.

Sektor publik sangat terkait dengan keberadaan pemerintah, maka pelayanan publik juga dapat disamakan dengan terminologi pelayanan pemerintah (*government service*) yang diartikan sebagai pemberian pelayanan oleh agen pemerintah melalui pegawainya (*the delivery of a*

service by a government agency using its own employees)(Savas,1987 dalam Zauhar, 2001).

Keputusan Menpan Nomor 63/kep/m.pan/7/2003, mendefinisikan pelayanan publik sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undang.

Aparatur pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat mempunyai tugas pokok yang tercermin dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan serta pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat (pelayanan publik). Sejarah era reformasi dan otonomi daerah,tuntutan akan pelayanan publik yang berkualitas semakin kuat. Karena itu, menurut Sampara Lukman (Badu 2018:1), pelayanan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas (prima) sudah seharusnya diwujudkan dan tidak bisa ditawar-tawar lagi.

Indonesia sebenarnya sudah ketinggalan jauh berkaitan dengan era atau tuntutan akan pelayanan publik yang memuaskan. Dibelahan dunia lain, Amerika Serikat dan Eropa misalnya, tuntutan akan pelayanan publik yang memuaskan telah dimulai sejak era 1980-an. Kemudian berkembang pesat di era awal 1990-an seiring berkembangnya era *service quality* (*servqual*).

Bagi sektor swasta (*privat*), pelayanan konsumen sudah menjadi inti aktivitas bisnisnya jauh sebelum sektor publik menaruh perhatian ke

masalah ini. Hospon dan Scally (Badu 2018:3) , "*Good service is not smiling at the customer, but getting the customer to smile at you*". Ungkapan tersebut melukiskan bahwa, pemberian pelayanan yang bagus bukan semata memberi senyum pada pelanggan. Melainkan, bagaimana membuat pelanggan puas hingga ia bisa "menyunggingkan" senyuman pada pemberi pelayanan yang memuaskan pada konsumen pada konsumen adalah hal sangat penting dalam rangka meraih keuntungan yang lebih banyak.

Bagi sektor publik, pelayanan pada *customer* ini adalah pendekatan baru yang diadaptasi dari sektor *privat* tadi. Ada dua alasan yang menyebabkan mengapa sektor publik memalingkan diri ke arah *service quality* menurut Rahayu (Badu 2018:3). *Pertama*, selama ini pelayanan sektor publik mendapat *image* yang buruk dari para pengguna jasa sektor publik. Era *servqual* mengajarkan untuk menghargai *external constituencies*, yaitu masyarakat yang dilayani. *Kedua*, semakin banyak organisasi sektor publik yang bergerak pada "*profit oriented*" disamping "*nonprofit oriented*".

Peran dan pengaruh pelayanan kepada *customer* sangat penting, hingga saat ini banyak konsep-konsep tentang *servqual* yang dikemukakan para ahli. Zaithaml Parasuraman Berry dan Lovelock (Badu 2018:4), adalah deretan pakar yang telah menyumbangkan pemikiran tentang bagaimana mengukur *servqual* dalam mengefektifkan tujuan pelayanan kepada publik.

Di Indonesia, sejak ada Gerakan reformasi tahun 1998, paradigma yang berkembang dalam administrasi publik adalah tuntutan pelayanan publik yang lebih baik dari sebelumnya. Tuntutan akan pelayanan yang baik dan memuaskan kepada publik menjadi suatu kebutuhan yang harus dipenuhi oleh instansi pemerintah penyelenggaraan pelayanan publik. Tuntutan tersebut muncul seiring dengan berkembangnya era reformasi (1998) dan otonomi daerah (2001), yakni sejak tumbangya kekuasaan rezim Orde Baru.

Pelayanan publik di Indonesia nyatanya masih menjadi masalah. Hingga saat ini, pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah kepada publik sering kali “dianggap” belum baik dan tidak memuaskan. Kesimpulan yang disebutkan Dwiyanto (Badu 2018:4) di 20 Provinsi di Indonesia tentang kinerja pelayanan publik menyebutkan,” Walaupun pelaksanaan otonomi daerah tidak memperburuk kualitas pelayanan publik secara umum, praktik penyelenggaraan pelayanan publik masih jauh dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik.”

Kesadaran perlunya pelayanan publik yang baik dan memuaskan sebenarnya telah tumbuh dari pemerintah sebelum era reformasi. Namun, belum diikuti dengan pelaksanaan di instansi penyelenggara pelayanan publik dalam melakukan pelayanan seperti yang diharapkan. Tahun 1993, ketika Orde Baru masih berkuasa, telah keluar Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negera (Kepmen PAN) Nomor 81 tentang Pedoman Umum Tatalaksana Pelayanan Umum, juga keluar Instruksi

Presiden (Inspres) Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat.

Pada peraturan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah pada masa itu telah menekankan pentingnya pelayanan yang baik kepada masyarakat. Secara implisit, peraturan ini juga menunjukkan bahwa sebelum peraturan ini keluar, pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat masih belum atau tidak baik. Indikasi ini ditunjukkan dengan kata yang tertera dalam judul Inpres yang dikeluarkan tersebut, "Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah kepada Masyarakat."

Pada tahun 2002, ketika era reformasi dan otonomi daerah telah digulirkan, keluar lagi Kepmen PAN Nomor 58/KEP/M.PAN/9/2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian dan Penghargaan Citra Pelayanan Prima sebagai Unit Pelayanan Percontohan. Terakhir, tahun 2004 keluar lagi Kepmen PAN Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Pada implementasinya, ternyata masih ditemukan berbagai persoalan dan kendala secara empiris, yaitu tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah masih rendah. Kondisi ini merupakan landasan utama diberlakukannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Kebijakan tersebut menunjukkan betapa pentingnya penyelenggaraan pelayanan yang baik dan memuaskan diwujudkan dan

menjadi perhatian utama pemerintah di era sekarang ini, era reformasi dan otonomi daerah. Dwiyanto (Badu 2018:4) menyebut, kinerja pelayanan publik menjadi salah satu dimensi yang strategis dalam menilai keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan reformasi tata pemerintahan. Semakin tinggi kepedulian pemerintah terhadap tata pemerintahan yang baik (*good governance*), kinerja pelayanan publik akan menjadi semakin baik. Wajar jika kinerja pelayanan publik kemudian digunakan untuk mengamati kinerja pemerintah kabupaten dan kota dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menjadi acuan bagi penyelenggaraan negara untuk memberikan pelayanan secara optimal dan maksimal. Pelayanan yang maksimal dan optimal menjadi rujukan bagi masyarakat dalam menerima pelayanan. Kesenambungan seperti itulah yang memberikan dampak kepercayaan kepada masyarakat. Masyarakat akan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan jika pelayanan yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dasarnya adalah tergantung dari bagaimana ia dilayani, seperti apa pelayanannya, dan bagaimana pelayanan diberikan.

Pelayanan tidak ditafsirkan hanya dengan kontekstualitasnya saja, tetapi harus diimplementasikan secara substantif. Bahwa siapa yang melayani dan bagaimana pelayanannya harus diaktualisasikan dengan penuh tanggung jawab dan profesional. Sehingga keberadaan pemberi layanan dengan berbagai cara dan metodenya dan penerima layanan

dengan berbagai syarat dan ketentuannya dapat diintegrasikan dalam kerangka pemberian publik yang prima. Sesuai dengan kebutuhannya, pelayanan publik menjadi indikator penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan menjadi dasar untuk menciptakan pemerintahan yang baik.

Menurut Dahyar (2019:194), inti dari pelayanan publik adalah suatu kegiatan seseorang maupun kelompok dalam suatu instansi atau perusahaan tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik sangat penting karena menyangkut kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Apabila tidak diberikan maka tatanan suatu negara akan berdampak langsung maupun tidak langsung. Apabila pelayanan publik dalam suatu instansi pemerintah akan dilaksanakan maka dibutuhkan suatu sistem atau komponen yang mampu memberikan pelayanan secara maksimal.

Pasal 5 UU No.25 Tahun 2009 menyebutkan, bahwa ruang lingkup pelayanan publik adalah meliputi pelayanan barang publik dan jasa serta pelayanan administrative yang diatur sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pemberian pelayanan dalam ruang lingkup tersebut harus dipenuhi oleh pemerintah secara baik, akuntabel dan maksimal, sehingga kepuasan masyarakat dalam penerimaan pelayanan dapat terpenuhi. Pelayanan publik tidak hanya memberikan pelayanan secara fisik, tetapi sikap, perilaku dan penerimaan dari aparatur pemberi layanan menjadi titik penting dalam pelayanan publik. Kepuasan masyarakat tidak hanya bertumpu pada cepatnya pelayanan, mudahnya pelayanan, dan lain sebagainya, tetapi

pada aspek kebaikan dan etika dalam pemberian pelayanannya. Dalam UU tersebut juga menjelaskan bahwa standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji pelayanan kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah terjangkau, dan terukur.

Ruang lingkup pelayanan publik dalam bidang jasa seperti dalam ayat (2) Pasal 5 menyebutkan bahwa Pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, Kesehatan, jaminan social, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. Pemenuhan terhadap ruang lingkup pelayanan publik harus dipenuhi oleh negara sebagai penyelenggaraan pelayanan terhadap masyarakat sebagai penerima pelayanan. Keduanya saling berintegrasi dalam menjalankan aturan dan ketentuan perundang-undang dalam berbangsa dan bernegara, sehingga kolaborasi tersebut menghasilkan kemajuan dan kesejahteraan bangsa untuk masyarakat.

Pelayanan barang publik seperti yang tercantum dalam Pasal 5 ayat (3), yaitu meliputi :

1. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang dilakukan oleh instansi pemerintah yang Sebagian atau seluruhnya dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;

2. Pengadaan dan penyaluran barang milik publik yang dilakukan oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya Sebagian atau seluruhnya bersumber dari kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
3. Pengadaan dan penyaluran barang publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya Sebagian atau dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pada aspek pelayanan jasa publik, diatur dalam ayat (4), yaitu :

1. Penyediaan jasa publik oleh instansi pemerintah yang Sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran daerah;
2. Penyediaan jasa publik oleh suatu badan usaha yang modal pendiriannya sebagai atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan.
3. Penyediaan jasa publik yang pembiayaannya tidak bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja daerah atau badan usaha yang modal pendiriannya sebagai atau seluruhnya bersumber dari kekayaan negara dan/atau kekayaan daerah yang dipisahkan, tetapi ketersediaannya menjadi misi negara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik dalam aspek administratifnya, diatur dalam ayat (7), sebagai berikut.

1. Tindakan administratif pemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undang dalam rangka mewujudkan perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda warga negara.
2. Tindakan administratif oleh instansi nonpemerintah yang diwajibkan oleh negara dan diatur dalam peraturan perundang-undangan serta diterapkan berdasarkan perjanjian dengan penerima pelayanan.

Ketiga aspek pelayanan publik tersebut di atas harus diselenggarakan secara optimal dan berkualitas oleh pemerintah dalam rangka menjalankan amanah masyarakat dalam penerimaan terhadap pelayanan publik dan untuk pemenuhan terhadap kepentingan masyarakat. Ketiga unsur tersebut menjadi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tentunya sebagai warga negara yang baik, masyarakat juga tidak hanya menuntut kepada pemerintah atas pelayanan yang prima. Tetapi harus mematuhi peraturan dan ketentuan yang berlaku.

II.1.2 Bentuk-bentuk Pelayanan Publik

Konsep pelayanan umum, sebetulnya bukan merupakan konsep yang baru dalam kajian Ilmu Administrasi Negara. Munculnya Ilmu Administrasi Negara sebagai cabang ilmu semakin memperkuat telaahan terhadap pelayanan umum atau dalam istilah lain pelayanan masyarakat.

Nicholas Henry (Erna 2014:121), secara lugas mengemukakan bagaimana hubungan administrasi negara dengan kepentingan umum. Henry dalam dalam bahasannya menyimpulkan bahwa tuntutan terhadap peran *administration* (birokrasi) dalam pelayanan umum telah menjadi kajian yang sangat filosofis dan berumur panjang jauh sebelum ilmu administrasi negara itu sendiri muncul dan berkembang. Secara stimulant, ia memaparkan akar pemikiran-pemikiran pelayanan masyarakat yang sebetulnya telah termaktub dalam konsep-konsep pemikiran, John Locke (Erna 2014:121), maupun para filosofis lainnya. Henry mengemukakan konklusi bahwa sesungguhnya pelayanan masyarakat merupakan jiwa dasar dari penyelenggaraan administrasi negara. Tanpa pelayanan masyarakat, maka sebetulnya seseorang yang menyelenggarakan tugas-tugas negara atau pemerintahan bukanlah menyelenggarakan pekerjaan administrasi negara.

Menurut Keputusan Menpan No.81 Tahun 1993 pelayanan umum adalah :

“ Segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah Pusat di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pelayanan umum dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau.

Berdasarkan Keputusan Man Nomor : 63/KEP.M.PAN/7/2003, pelayanan tersebut dapat dikelompokkan kedalam :

1. Kelompok Pelayanan Administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau perusahaan terhadap sesuatu barang/jasa. Dokumen - dokumen ini antara lain : KTP, Akta Pernikahan, Akta Kelahiran, BPKP, SIM, IMB, Pasport, Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.
2. Kelompok Pelayanan Barang, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk barang yang dibutuhkan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.
3. Kelompok Pelayanan Jasa, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, seperti Pendidikan, pemeliharaan Kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Pola pengelolaannya dalam pelayanan publik tersebut berdasarkan Keputusan Menpan di atas dibedakan ke dalam :

1. Fungsional

Pola pelayanan publik oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya.

2. Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

3. Terpadu

4. Terpadu Satu Atap. Pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu. Terhadap jenis pelayanan yang sudah dekat dengan masyarakat tidak perlu disatukan.

5. Terpadu Satu Pintu. Pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

6. Gugus Tugas

Petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi pelayanan tertentu.

II.1.3 Asas-asas Pelayanan Publik

Pelayanan publik dilakukan tiada lain untuk memberikan kepuasan bagi pengguna jasa, karena itu penyelenggaraannya secara niscaya membutuhkan asas-asas pelayanan. Dengan kata lain, dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas pelayanan publik.

Asas-asas pelayanan publik menurut Keputusan Menpan Nomor 63 Tahun 2003 sebagai berikut :

1. Transparansi. Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah.
2. Akuntabilitas. Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional. Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak. Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
6. Keseimbangan Hak dan Kewajiban. Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Menurut Pasal 4 UU No.25/2009, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

1. Kepentingan umum;
2. Kepastian hukum;
3. Kesamaan hak;
4. Keseimbangan hak dan kewajiban;

5. Keprofesionalan;
6. Partisipatif;
7. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
8. Keterbukaan;
9. Akuntabilitas;
10. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
11. Ketepatan waktu; dan
12. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

II.1.4 Prinsip Pelayanan Publik

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan, Mustofadidjaja (Badu 2018:24) dalam mengemukakan beberapa prinsip dalam penyediaan pelayanan pada sektor publik, meliputi :

1. Menetapkan standar pelayanan, artinya, standar tidak hanya menyangkut standar atas produk pelayanan, tetapi juga standar produser pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan yang berkualitas. Standar pelayanan akan dapat menunjukkan kinerja pelayanan.
2. Terbuka terhadap segala kritik dan saran maupun keluhan, dan menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan. Penyelenggara pelayanan harus memiliki berbagai instrument yang memungkinkan masyarakat pelanggan menyampaikan keluhan, kritik, ataupun saran, serta harus menyediakan berbagai informasi yang diperlukan oleh masyarakat pelanggan secara proaktif.

3. Memperlakukan seluruh masyarakat sebagai pelanggan secara adil.
Dalam pemberian barang layanan tertentu, dimana masyarakat pelanggan secara transparan diberikan pilihan, maka pengertian adil adalah proporsional sesuai dengan tarif yang dibayarkan.
4. Mempermudah akses kepada seluruh masyarakat pelanggan. Unit-unit pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan harus benar-benar mudah diakses oleh masyarakat pelanggan.
5. Meluruskan sesuatu hal dalam proses pelayanan ketika hal tersebut menyimpang. Jika terjadi sesuatu yang menyimpang atau tidak pada tempatnya, dalam kaitan dengan pemberian pelayanan, maka setiap jajaran personil pelayanan dari seluruh tingkatan yang mengetahui penyimpangan tersebut harus segera meluruskan sesuai dengan kapasitasnya, atau jika tidak dapat menyelesaikan masalah maka wajib menyampaikan kepada atasannya mengenai penyimpangan tersebut.
6. Menggunakan semua sumber-sumber yang digunakan untuk melayani masyarakat pelanggan secara efisien dan efektif. Sebab, kriteria dasar pelayanan publik adalah efisiensi, efektivitas, serta ekonomis, maka dalam penggunaan sumber-sumber yang digunakan dalam pelayanan harus memenuhi kriteria tersebut.
7. Selalu mencari pembaruan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan.

Penyelenggara pelayanan harus secara kontinyu melakukan pembaharuan dan penyempurnaan, baik secara responsive sesuai dengan

masukan dari masyarakat pelanggan dan penilaian kinerja pelayanan,maupun secara proaktif atas kehendak manajemen.Disamping itu,untuk mewujudkan layanan yang berkualitas,perlu juga diterapkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Sebelum segala sesuatu dimulai maka proses dan prosedur harus ditetapkan lebih awal.
2. Proses dan prosedur itu harus diketahui oleh semua pihak yang terlibat.Proses dan prosedur itu tidak boleh membingungkan dan mengundang interpretasi ganda.
3. Kualitas muncul dari orang-orang yang bekerja dalam system,artinya orang-orang bekerja mengikuti suatu sistem,satu mata rantai,yang akhirnya membuahkan hasil.Apabila sistem itu baik,maka kecil kemungkinan kesalahan akan terjadi.
4. Peninjauan kualitas oleh para eksekutif perlu dilakukan secara periodik, dalam arti diadakan penyempurnaan dari prosedur jika dipandang perlu dengan memperhatikan selera pihak yang dilayani.
5. Kualitas pelayanan dapat dicapai hanya apabila para pemimpin organisasi menciptakan suatu iklim budaya organisasi yang memusatkan perhatian secara konsisten pada peningkatan kualitas dan kemudian menyempurnakannya secara berkala.Semua staf hendaknya siap dan ingin pula berubah.
6. Kualitas berarti memenuhi keinginan,kebutuhan,dan selera konsumen.
7. Kualitas menuntut kerja sama yang erat. Setiap orang dalam organisasi hendaknya memandang orang lain sebagai patnernya, yang dapat

dilihat dan dihargai sebagai bagian dari penentu berhasilnya ia melaksanakan suatu kewajiban.

Upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat dituangkan dalam Keputusan Menpan Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003, prinsip pelayanan publik yang diharapkan dilaksanakan di setiap unit pelayanan publik adalah: (1)kesederhanaan, (2)kejelasan, (3)kepastian waktu, (4)akurasi, (5) keamanan, (6)tanggung jawab, (7)kelengkapan sarana dan prasarana, (8) kemudahan akses, (9)kenyamanan, dan (10)kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan.

Prinsip yang penting untuk menjadi rujukan terkait dengan pelayanan publik. Prinsip tersebut adalah :

1. Memahami Publik Sebagai Pelanggan Utama

Pelanggan organisasi publik tentu saja publik. Publik terdiri dari berbagai individu yang perlu dipahami dengan baik kebutuhan dan keinginannya. Memahami publik sebagai pelanggan utama merupakan Langkah pertama dan penting untuk memahami tahap berikutnya.

2. Memberikan Edukasi Agar Pelanggan Memahami Organisasi Publik

Memberikan edukasi agar publik sebagai pelanggan mampu memahami seluruh layanan organisasi publik dengan baik. Publik yang mengunjungi organisasi publik tentu saja harus diberikan informasi yang baik dan memadai.

3. Penciptaan Kesan Positif

Kesan positif yang terekam di benak publik sebagai pelanggan akan selalu diingat sepanjang masa. Hal sederhana untuk memberikan kesan positif misalnya senyum, sapa, serta mendengar dan memberikan solusi atas segala permasalahan yang dihadapi oleh publik.

4. Menggunakan Kata-Kata Positif

Kata-kata positif mampu memberikan kesan yang positif. Sebaiknya jangan pernah menggunakan kata-kata negative karena akan memberikan citra negatif bagi organisasi publik. Jangan pernah menyalahkan publik apalagi memarahinya karena akan memberikan dampak negatif yang luar biasa bagi organisasi publik itu sendiri.

5. Melakukan Peningkatan Kualitas Pelayanan yang Berkesinambungan

Pelayanan terbaik yang sudah dilakukan saat ini perlu dipertahankan seraya mempersiapkan strategi dan upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang berkesinambungan sesuai dengan situasi dan kondisi jaman. Organisasi publik perlu beradaptasi dan berbenah seiring dengan situasi perubahan yang semakin dinamis.

Atas dasar filosofis dan perangkat orientasi nilai, pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik menggunakan seperangkat prinsip-prinsip praktik etik yang membimbing dan membatasi tindakan-tindakan professional mereka. Prinsip-prinsip etis tersebut dipandang sebagai kewajiban, standar, tugas dan tanggung jawab. Prinsip-prinsip ini akan mempermudah pimpinan

dan para penyelenggara pelayanan publik dalam menyelenggarakan pelayanan publik.

1. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik mengutamakan tanggung jawab melayani kesejahteraan individu atau kelompok, yang meliputi perbaikan kondisi-kondisi sosial.
2. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan mendahulukan dan mengutamakan tanggung jawab profesinya daripada kepentingan pribadinya.
3. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik tidak membedakan latar belakang keturunan, warna kulit, agama, umur, jenis kelamin, warga negara, serta berusaha mencegah serta menghapuskan diskriminasi dalam memberikan pelayanan, dalam tugas-tugas serta dalam praktik-praktik kerja.
4. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik melaksanakan tanggung jawab demi mutu dan keluasan pelayanan yang diberikannya.
5. Menghargai dan mempermudah/mewujudkan partisipasi penerima pelayanan.
6. Menghargai keinginan penerima pelayanan atau menentukan nasib sendiri.
7. Menghargai martabat dan harga diri penerima pelayanan.

II.1.5 Standar Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya.

Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggaraan pelayanan. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan, serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi) untuk mendapatkan saran dan masukan, membangun kepedulian dan komitmen meningkatkan kualitas pelayanan.

Standar Pelayanan publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi :

- 1) Prosedur pelayanan;
- 2) Waktu penyelesaian;
- 3) Biaya pelayanan;
- 4) Produk pelayanan

- 5) Sarana dan prasarana;
- 6) Kompetensi petugas pelayan

Penyusunan standar pelayanan publik harus disusun dengan baik dan tidak rumit, untuk itu harus mempertimbangkan aspek; kemampuan, kelembagaan dan aparat penyelenggara pelayanan, serta potensi daerah dan karakteristik sosial budaya masyarakat setempat. Dengan demikian, standar pelayanan publik yang ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik, terutama oleh para pelaksana operasional pelayanan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, serta mudah dimengerti dan diterima oleh masyarakat/*stakeholder*.

Dalam pembahasan, perumusan dan penyusunan standar pelayanan seharusnya melibatkan aparat yang terkait dengan pelayanan, untuk tujuan membangun komitmen Bersama tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam visi, misi organisasi. Tidak kalah pentingnya dalam proses perumusan dan pembahasannya, melibatkan masyarakat/*stakeholder*, dan dilakukan tidak bersifat formalitas.

II.2. Konsep Kualitas

II.2.1 Definisi Kualitas Pelayanan Publik

Menurut pandangan Albrecht dan Zemke (Mulyawan 2016:47) kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, SDM pemberi layanan, strategi dan pelanggan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik pula, dimana suatu sistem yang baik memiliki dan menerapkan prosedur pelayanan yang jelas dan pasti serta mekanisme kontrol dalam

dirinya sehingga segala bentuk penyimpangan yang terjadi secara mudah dapat diketahui.

Pemahaman tentang konsepsi kualitas pelayanan dikemukakan oleh Wyckof (Mulyawan 2016:47) berikut :

Kualitas pelayanan diartikan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan. Kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat (pelanggan) penerima layanan. Pelangganlah yang mengkonsumsi dan merasakan pelayanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melebihi harapan pelanggan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Dengan demikian baik buruknya kualitas pelayanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan tergantung kepada kemampuan penyedia layanan dalam memenuhi harapan masyarakat (para penerima layanan) secara konsisten.

Kata “kualitas” mengandung banyak pengertian, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kualitas berarti : (1) tingkat baik buruknya

sesuatu; (2) derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb); atau mutu. Pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono (Hardiansyah 2011:39) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Konsep kualitas pelayanan dapat dipahami melalui perilaku konsumen (*consumer behavior*), yaitu suatu perilaku yang dimainkan oleh konsumen dalam mencari, membeli, menggunakan, dan mengevaluasi suatu produk maupun pelayanan yang diharapkan dapat memuaskan kebutuhan mereka. Menurut Ibrahim dalam (Hardiansyah 2011:40), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pada prinsipnya pengertian-pengertian tersebut diatas dapat diterima. Yang menjadi pertanyaan adalah ciri-ciri atau atribut-atribut apakah ikut menentukan kualitas pelayanan publik tersebut. Ciri-ciri atau atribut-atribut tersebut menurut Tjiptono (Hardiansyah 2011:40), antara lain adalah : (1) Ketepatan waktu pelayanan, yang meliputi waktu tunggu dan waktu proses; (2) Akurasi pelayanan, yang meliputi bebas dari kesalahan; (3) Kesopanan dan keramahan dalam memberikan pelayanan; (4) Kemudahan mendapatkan pelayanan, misalnya banyaknya petugas yang melayani dan banyaknya fasilitas pendukung seperti komputer; (5) Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi,

ruang tempat pelayanan, tempat parkir, ketersediaan informasi dan lain-lain; (6) Atribut pendukung pelayanan lainnya seperti ruang tunggu ber-AC, kebersihan dan lain-lain.

Dalam menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu adanya kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk, berkualitas atau tidak. Berkenaan dengan hal tersebut, Zeithaml dalam (Hardiansyah 2011:40), mengatakan bahwa :

SERVQUAL is an empirically derived method that may be used by a services organization to improve service quality. The method involves the development of an understanding of the perceived service needs of target customers. These measured perception of service quality for the organization in question, are then compared against an organization that is "excellent". The resulting gap analysis may then be used as a driver for service quality improvement.

SERVQUAL merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang "sangat baik". Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan.

Zeithaml menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu : *expected service* dan *preceived service*. *Expected service* dan *preceived service* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri

dari sepuluh dimensi, yaitu : (1) *Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials*; (2) *Realibility. Ability to perform the promised service dependably and accurately*; (3) *Responsiveness. Willingness to help customer and provide prompt service*; (4) *Competence. Possession of required skill and knowledge to perform service*; (5) *Courtesy. Politeness, respect, consideration and friendliness of contact personnel*; (6) *Credibility. Trustworthiness, believability, honesty of the service provider*; (7) *Feel secure. Freedom from danger, risk, or doubt*; (8) *Access. Approachable and easy of contact*; (9) *Communication. Listens to its customers and acknowledges their comments. Keep customers informed. In a language which they can understand*; and (10) *Understanding the customer. Making the effort to know customers and their needs*.

Berdasarkan uraian diatas dijelaskan bahwa ukuran kualitas pelayanan memiliki sepuluh dimensi, yaitu *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi; *Realiable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat; *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membanu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan: *Competence* (kompeten), tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan keterampilan yang baik oelh aparatur dalam memberikan pelayanan; *Courtesy* (ramah) sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi; *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur

dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat; *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko; *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan; *Communication* (komunikasi), kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat; dan *Understanding the customer* (memahami pelanggan), melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Zeithaml et.al. (1990:26) kemudian menyederhanakan menjadi lima dimensi yaitu dimensi SERVQUAL (kualitas pelayanan) sebagai berikut: *(1) Tangibles. Appearance of physical facilities, equipment, personnel, and communication materials; (2) Reliability. Ability to perform the promised service dependably and accurately; (3) Responsiveness. Willingness to help customers and provides care and individualized attention to its customers.*

Organisasi pelayanan publik mempunyai ciri public accountability, dimana setiap warga negara mempunyai hak untuk mengevaluasi kualitas pelayanan yang mereka terima. Adalah sangat sulit untuk menilai kualitas suatu pelayanan tanpa mempertimbangkan peran masyarakat sebagai penerima pelayanan dan aparat pelaksana pelayanan itu. Evaluasi yang berasal dari pengguna pelayanan, merupakan elemen pertama dalam analisis adalah kemudahan suatu pelayanan dikenali baik sebelum dalam proses atau setelah pelayanan itu diberikan.

Dasar untuk menilai suatu kualitas pelayanan suatu berubah dan berbeda. Apa yang dianggap sebagai suatu pelayanan yang berkualitas saat ini tidak mustahil dianggap sebagai sesuatu yang tidak berkualitas pada saat yang lain. Oleh karenanya, kesepakatan terhadap kualitas sangat sulit untuk dicapai.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kualitas dapat diberi pengertian sebagai totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan/atau jasa) yang menunjang kemampuan dalam memenuhi kebutuhan. Kualitas sering kali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau sesuai dengan persyaratan atau kebutuhan.

Menurut Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan, dinyatakan bahwa hakekat pelayanan umum adalah :

1. Meningkatkan mutu produktivitas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah di bidang pelayanan umum;
2. Mendorong upaya menefektifkan sistem dan tata laksana pelayanan, sehingga pelayanan umum dapat diselenggarakan secara berdaya guna dan berhasil guna;
3. Mendorong tumbuhnya kreativitas, prakarsa dan peran serta masyarakat dalam pembangunan serta dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas.

Pelayanan publik harus mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut :

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
2. Pengaturan setiap bentuk dan pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang teguh pada efisiensi dan efektivitas;
3. Kualitas, proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan;

Zeithaml *et.al* (1990:36) mengatakan bahwa ada 4 (empat) jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik, yaitu sebagai berikut :

- a. Tidak tahu apa yang sebenarnya diharapkan oleh masyarakat;
- b. Pemberian ukuran yang salah dalam pelayanan masyarakat;
- c. Keliru penampilan diri dalam pelayanan publik itu sendiri;
- d. Ketika membuat perjanjian terlalu berlebihan atau pengobralan.

Terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan berbagai manfaat, diantaranya hubungan antara pelanggan dan pemberi layanan menjadi harmonis, sehingga memberikan dasar yang baik bagi terciptanya loyalitas pelanggan, membentuk suatu rekomendasi dari mulut ke mulut (*word of mouth*) yang menguntungkan bagi pemberi layanan, reputasi yang

semakin baik di mata pelanggan, serta laba (PAD) yang diperoleh akan semakin meningkat (Tjiptono,1995:42).

Berbicara tentang pelayanan selalu berkaitan dengan dua sisi, yaitu yang memberi pelayanan (*provider*) dan penerima pelayanan (*masyarakat*). Pelayanan (*service*) oleh banyak ahli kualitas pelayanan didefinisikan sebagai suatu perbuatan (*deed*), suatu kinerja (*performance*) atau suatu usaha/*effort*. Adapun konsep kualitas pelayanan (*service quality*) berdasarkan persepsi konsumen seperti dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman & Berry, sebagai tingkat kesenjangan antara harapan-harapan atau keinginan-keinginan konsumen dengan kenyataan mereka alami.

II.2.2 Faktor- Faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik

Berdasarkan hasil kajian pada Perpustakaan Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, terhadap tesis dan disertasi yang berkaitan dengan tema “kualitas pelayanan publik,” diperoleh berbagai faktor, dimensi, variable yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor, dimensi atau variable yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik sebagai berikut:

1. Motivasi kerja aparat memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik
2. Pengawasan masyarakat yang meliputi komunikasi dan nilai masyarakat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik

3. Perilaku birokrasi sebagai variable bebas berpengaruh terhadap kualitas layanan
4. Implementasi kebijakan pelayanan terpadu berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
5. Perilaku birokrasi secara signifikan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
6. Kinerja birokrasi berpengaruh terhadap kualitas pelayanan publik
7. Kontrol sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektivitas pelayanan civil
8. Implementasi kebijakan tata ruang mempunyai hubungan korelasi yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
9. Terdapat pengaruh motivasi kerja dan lingkungan kerja terhadap kinerja pegawai
10. Perilaku aparat berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas layanan publik
11. Motivasi kerja aparat yang meliputi dimensi kebutuhan, pengharapan, intensif dan keadilan berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan publik
12. Kemampuan aparatur memberikan pengaruh lebih besar daripada perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan
13. Pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan
14. Tanggung jawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan Kesehatan

15. Komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi yang berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan
16. Kemampuan aparatur, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variable utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik sedangkan variable motivasi menjadi factor proaktif dan dinamisator bagi peningkatan kinerja pelayanan publik
17. Iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; dan pelaksanaan pelayanan publik berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat
18. Restrukturisasi organisasi badan usaha milik daerah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kinerja pelayanan
19. Perencanaan fasilitas baik secara parsial maupun simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan
20. Perubahan radikal, restrukturisasi, pemanfaatan teknologi informasi dan efisiensi pelayanan mempunyai pengaruh yang cukup signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan
21. Pemberdayaan aparatur birokrasi berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan
22. Besarnya pengaruh kepemimpinan terhadap kinerja pelayanan secara signifikan ditentukan oleh dimensi pemimpin, pengikut dan situasi

II.2.3 Prinsip Kualitas Pelayanan

Dasar filosofis dan perangkat orientasi nilai, pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik menggunakan seperangkat prinsip - prinsip praktik etik yang membimbing dan membatasi tindakan – tindakan professional mereka. Prinsip-prinsip etis tersebut dipandang sebagai kewajiban, standar, tugas, dan tanggung jawab. Prinsip-prinsip ini akan mempermudah pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Adapun prinsip-prinsip menurut Anggara (2012), sebagai berikut.

1. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik mengutamakan tanggung jawab melayani kesejahteraan individual atau kelompok, yang meliputi perbaikan publik.
2. Pimpinan dan para penyelenggaraan pelayanan mendahulukan dan mengutamakan tanggung jawab profesi daripada kepentingan pribadinya.
3. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik tidak membedakan-bedakan latar belakang keturunan, warna kulit, agama, umur, jenis kelamin, warga negara, serta berusaha mencegah serta menghapuskan diskriminasi dalam memberikan pelayanan, dalam tugas-tugas serta dalam praktik-praktik kerja.
4. Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik melaksanakan tanggung jawab demi mutu dan keluasan pelayanan yang diberikannya.

5. Menghargai dan mempermudah/ mewujudkan partisipasi penerima pelayanan.
6. Menghargai keinginan penerima pelayanan atau menentukan nasib sendiri.
7. Menghargai martabat dan harga diri penerima pelayanan.

Prinsip-prinsip dasar lainnya di antaranya sebagai berikut.

1. *Acceptance* (penerimaan)

Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik harus dapat menerima kondisi penerima pelayanan secara apa adanya.

2. *Individualization* (Individualisasi)

Penerima pelayanan merupakan pribadi unik yang harus dibedakan dengan yang lainnya.

3. *Non-judgemental attitude* (sikap tidak menghakimi)

Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik harus mempertahankan sikap *non-judgemental* terhadap kedudukan apa pun dan penerima pelayanan dan tingkah laku mereka.

4. *Rationality* (rasionalitas)

Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik memberikan pandangan yang objektif dan factual terhadap kemungkinan-kemungkinan yang terjadi, serta mampu mengambil keputusan.

5. *Emphaty* (empati)

Kemampuan memahami apa yang dirasakan orang lain/penerima pelayanan.

6. *Genuiness* (ketulusan/kesungguhan), terutama dalam komunikasi vertal.

7. *Impartiality* (kejujuran)

Tidak menghadiahi ataupun tidak merendahkan seseorang dan kelompok (tidak menganak-emaskan atau menganak-tirikan).

8. *Confidentiality* (kerahasiaan)

Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan publik harus menjaga kerahasiaan data/informasi perihal penerima pelayanan kepada orang lain.

9. *Self-awareness* (mawas diri)

Pimpinan dan para penyelenggara pelayanan ublik harus sadar akan potensi dan keterbatasan kemampuannya.

II.2.4 Dimensi Kualitas Pelayanan

Menurut Zeithaml dkk dalam Hardiansyah (2011:46) , kualitas pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu *Tangibel* (Berwujud), *Realibility* (Kehandalan), *Responsiviness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut :

Untuk Dimensi *Tangibel* (Berwujud), terdiri atas indikator:

- Penampilan Petugas/ aparaturn dalam melayani pelanggan
- Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
- Kemudahan dalam proses pelayanan
- Kedisiplinan petugas/ aparaturn dalam melakukan pelayanan
- Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan

- Penggunaan alat bantu dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator:

- Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
- Memiliki standar pelayanan yang jelas
- Kemampuan petugas/ aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
- Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

Untuk Dimensi *Responsiveness* (Respon/ketanggapan), terdiri atas indikator:

- Merespon setiap pelanggan/ pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
- Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas

Untuk Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:

- Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator:

- Mendahulukan kepentingan pemohon atau pelanggan
- Petugas melayani dengan sikap ramah
- Petugas melayani dengan sikap sopan santun
- Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)
- Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan

Lima dimensi pelayanan publik tersebut di atas, menurut Zeithaml dkk.

(1990) dapat dikembangkan menjadi sepuluh dimensi sebagai berikut:

1. *Tangible*, terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi
2. *Realible*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen 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 konsumen 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 bebas dari berbagai bahaya dan resiko
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan

9. *Communication*, kemauan 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.

Dimensi kualitas pelayanan yang akan digunakan peneliti dalam penelitian adalah bukti langsung (*Tangibles*), keandalan (*Realibility*), daya tanggap (*Responsiviness*), jaminan (*Assurance*), dan empati (*Empathy*). Dimensi kualitas pelayanan dapat dijadikan sebagai tolak ukur maupun acuan terhadap kualitas pelayanan yang diberikan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

II.3 Kerangka Pikir

Menurut Zeithaml dkk dalam Hardiansyah (2011:46) , Kualitas Pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu *Tangibel* (Berwujud), *Realibility* (Kehandalan), *Responsiviness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Masing-masing dimensi memiliki indikator-indikator sebagai berikut :

Untuk Dimensi *Tangibel* (Berwujud), terdiri atas indikator:

- Penampilan Petugas/ aparaturnya dalam melayani pelanggan
- Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
- Kemudahan dalam proses pelayanan
- Kedisiplinan petugas/ aparaturnya dalam melakukan pelayanan
- Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan

- Penggunaan alat bantu dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Reliability* (Kehandalan), terdiri atas indikator:

- Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
- Memiliki standar pelayanan yang jelas
- Kemampuan petugas/ aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
- Keahlian petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan

Untuk Dimensi *Responsiveness* (Respon/ketanggapan), terdiri atas indikator:

- Merespon setiap pelanggan/ pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan cepat
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan tepat
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan cermat
- Petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
- Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas

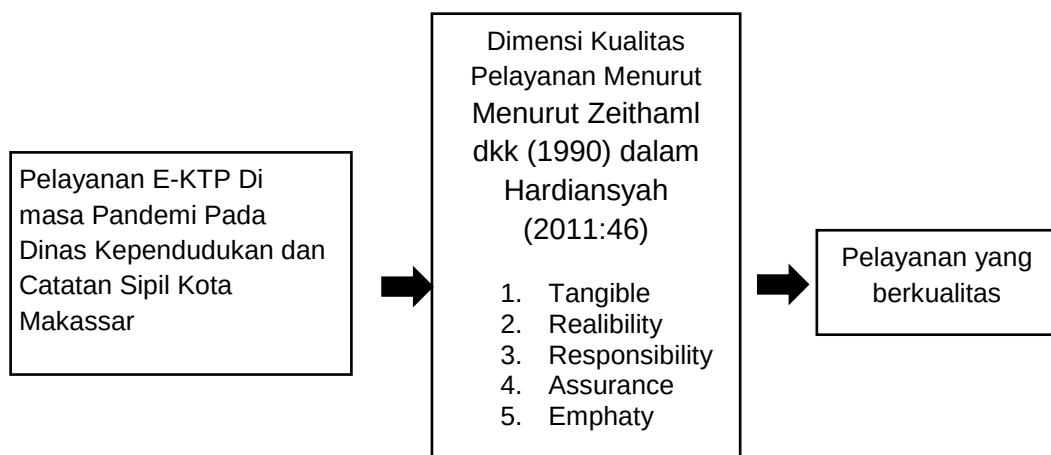
Untuk Dimensi *Assurance* (Jaminan), terdiri atas indikator:

- Petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
- Petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan

Untuk Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator:

- Mendahulukan kepentingan pemohon atau pelanggan
- Petugas melayani dengan sikap ramah
- Petugas melayani dengan sikap sopan santun
- Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)
- Petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan

Berdasarkan uraian di atas, maka dirumuskan kerangka konsep sebagai berikut :



Gambar II.3 Kerangka Pikir