

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Membahas tentang perkembangan administrasi publik, hal penting yang menjadi fokus dan merupakan hal dasar adalah pelayanan. Pelayanan publik awalnya dipahami sebagai pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah guna memenuhi kebutuhan dokumen kependudukan bagi masyarakat, masyarakat mendapatkan pelayanan publik dari pemerintah untuk kebaikan dan kepentingan umum. Pelayanan yang bersifat publik ialah pemberian layanan kepada individu atau sekelompok orang yang mempunyai kepentingan di suatu instansi. Regulasi yang berupa peraturan perundang – undangan menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan publik juga disesuaikan dan mengacu kepada instansi terkait yang melaksanakan pelayanan.

Memberikan pelayanan merupakan tugas pemerintah, guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Pemerintah dalam hal ini bukan melayani dirinya sendiri ataupun sebaliknya pemerintah dilayani oleh masyarakat, tetapi pemerintah disini sebagai pelayan rakyat. Aturan tentang pelaksanaan pelayanan publik tersebut, pemerintah membuat regulasi berupa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang dimana berisikan tentang negara memiliki kewajiban untuk melayani setiap penduduk dan warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar dalam kerangka pelayanan publik. Aparatur negara merupakan abdi negara selain itu aparatur negara memiliki fungsi salah satunya

sebagai abdi masyarakat untuk melayani masyarakat melalui instansi pemerintahan.

Memberikan kualitas pelayanan yang baik bagi masyarakat merupakan tugas Pemerintahan Daerah yang terus diupayakan. Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014, pemerintah daerah dalam usahanya memberikan kualitas pelayanan publik yang baik dibebaskan untuk merancang sendiri dan menentukan bentuk pelayanan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat pada daerah masing-masing. Pemerintahan daerah/kabupaten diharapkan dapat menyediakan pelayanan yang baik untuk seluruh masyarakat pada daerah masing-masing agar mencapai kesejahteraan lokal. Kualitas pelayanan dapat dikatakan baik apabila pelayanan tersebut dapat mendekatkan dan menciptakan hubungan masyarakat dengan pemerintah. Perihal tersebut dapat diwujudkan dengan cara menganalisis dan mengetahui tentang masalah dan kendala yang dialami oleh masyarakat yang kemudian memunculkan solusi dengan menciptakan strategi pelayanan yang efisien.

Bidang administrasi kependudukan merupakan salah satu bentuk pelayanan publik dari lembaga atau instansi pemerintah salah satunya. Rangkaian pendaftaran dan pencatatan dokumen terkait status kependudukan merupakan kegiatan dalam administrasi kependudukan yang berupa pencatatan sipil, pendafataran penduduk, pengelolaan administrasi kependudukan dan pendayagunaan hasil untuk pembangunan pelayanan publik serta sektor lain. Pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi

Kependudukan disebutkan bahwa, hasil dari kegiatan pencatatan dalam mengelola dokumen kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi merupakan data kependudukan.

Dokumen akta kelahiran hingga surat kematian seseorang adalah salah satu bentuk dokumen dari pelayanan catatan sipil seseorang. Catatan yang dimana catatan tersebut menyangkut kedudukan hukum atas seseorang disebut juga sebagai catatan sipil. Upaya pemerintah dalam melaksanakan tugas ini sesuai yang diamanahkan undang-undang yaitu setiap fenomena kelahiran tercatat pada instansi terkait tempat terjadinya kelahiran. Seorang warga negara memiliki dasar kepastian hukum yang dapat berupa data atau catatan dari peristiwa penting, untuk itu catatan kejadian penting menyangkut seseorang seperti kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengesahan dan pengakuan anak harus terdaftar pada arsip Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang bertanggung jawab atas status keperdataan seseorang.

Disdukcapil Kabupaten Pati termasuk penyedia pelayanan administrasi kependudukan di daerah provinsi Jawa Tengah. Disdukcapil Kabupaten Pati menyediakan dua pelayanan kependudukan yaitu pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Pendataan pendaftaran penduduk yang berupa pembuatan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk Elektronik, surat pindah dan Kartu Identitas Anak. Pelayanan terkait pencatatan sipil meliputi kutipan akta kematian, akta kelahiran, akta perceraian, pencatatan pengesahan anak, pencatatan perubahan nama dan pencatatan perubahan kewarganegaraan. Disdukcapil Kabupaten Pati

sebagai salah satu penyedia pelayanan publik juga diwajibkan untuk memberikan pelayanan yang baik sesuai dengan kemauan dan apa yang diharapkan oleh masyarakat Kabupaten Pati. Untuk mengukur kualitas pelayanan yang baik dapat menggunakan 5 dimensi kualitas pelayanan publik yaitu, *tangible* (ketampakan fisik), *reliability* (kehandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *assurance* (jaminan) dan *emphathy* (empati).

Faktanya didalam pelaksanaannya masih terdapat banyak kendala mengenai pelayanan publik yang diberikan oleh Disdukcapil Kabupaten Pati. Permasalahan pertama terkait dengan aspek *tangible*, sarana dan prasarana pelayanan di Disdukcapil Kabupaten Pati masih kurang. Dilansir dari Muria news.com. Hasil wawancara dari Kepala Perwakilan Ombudsman Jawa Tengah Acim Dartasim mengatakan bahwa :

“Terkait ruang tunggu yang terlampau panas lantran tidak ber AC. Hal itu juga menjadikan masyarakat jenuh. Bahkan sebagian dari mereka lebih memilih menunggu di luar ruangan. Jadi kami harap semua itu diperbaiki. Karena layanan utama kependudukan memnag di dispendukcapil," ungkapnya .

Terkait dengan sarana prasarana, Kepala Perwakilan Ombudsman Jawa Tengah Acim Dartasim juga mengomentari tentang sistem antrean yang digunakan oleh Disdukcapil Kabupaten Pati.

“Masih terdapat pelayanan yang kurang memuaskan bagi masyarakat Kabupaten Pati. Apalagi dalam hal pengurusan kependudukan hanya dibatasi hingga 150 antrean. Padahal jumlah masyarakat yang mengurus data kependudukan dapat lebih dari itu. Layanan pengurusan kependudukan merupakan layanan yang sangat penting dan tergolong masih kurang jika hanya dibatasi 150 antrean per harinya pengumpulan data antreannya pun masih manual dengan memberikan kertas.”

Permasalahan ke-dua terkait dengan aspek *reliability* atau keandalan, yaitu belum memuaskannya kualitas pelayanan pada Disdukcapil Kabupaten Pati dilansir dari berita lokal Wartapati.com, dari hasil Sidak oleh Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah Acim Dartasim mengatakan bahwa pelayanan yang diberikan terbilang lama.

“Selain itu pelayanannya masih kurang memuaskan karena rentan waktu pelayanan yang diberikan masih tergolong lama. Ini kan kasihan mereka. Jadi kami harap pelayanannya lebih ditingkatkan lagi. Jumlah antrean sebisa mungkin juga dibuat elektronik agar tidak terlalu ribet dan banyak petugas yang di luar," ungkapnya.

Permasalahan lain yang tampak tentang masih kurangnya kualitas pelayanan di Disdukcapil Kabupaten Pati dilihat dari website Dispermadesdukcapil Provinsi Jawa Tengah <https://dispermadesdukcapil.jatengprov.go.id/kabkota> terdapat daftar kabupaten/kota yang sudah mengaktifkan pelayanan online. Dari 32 kabupaten/kota yang terdata Kabupaten Pati hanya mengaktifkan satu pelayanan online, yaitu pelayanan akta kelahiran.

Permasalahan ke-tiga berkaitan dengan aspek *responsiveness* atau daya tanggap, yaitu pegawai Disdukcapil dinilai kurang cepat tanggap dalam menjawab pertanyaan yang diajukan oleh masyarakat Kabupaten Pati yang diajukan melalui website <https://dispendukcapil.patikab.go.id> . Banyaknya keluhan dan pertanyaan yang muncul dari masyarakat tentang proses pembuatan produk layanan, seperti akta kelahiran, KK, dan KTP Elektronik (e-KTP). Keluhan tersebut dapat dilihat dan diakses langsung dari kolom komentar yang terdapat di website resmi Disdukcapil Kabupaten Pati <https://dispendukcapil.patikab.go.id>

Dari berbagai permasalahan yang telah sebutkan, diketahui bahwa Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Pati belum memberikan layanan yang sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti dan menganalisis tentang **“Analisis Kualitas Pelayanan Dokumen Kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati.”**

Setiap pelayanan publik diperlukan penilaian mengenai kualitas pelayanannya, hal tersebut dilakukan agar pelaksanaan pelayanan dapat memberikan manfaat dan sesuai dengan harapan penerima layanan. Fakta yang terjadi pelaksanaan pelayanan publik selalu mengalami kendala dan kekurangan. Kendala dalam pelaksanaan pelayanan publik seringkali ditandai dengan mekanisme dan prosedur yang belum efektif dan efisien. Pelayanan pengurusan dokumen kependudukan

Menurut keterangan tersebut dapat dikatakan bahwa masyarakat tidak mendapatkan jaminan dan ketepatan waktu dalam pelayanannya. Tidak ada waktu yang pasti kapan proses dan hasil dari pelayanan tersebut didapatkan. Selanjutnya mengenai keandalan yang dilihat dari kinerja server aplikasi dan juga aplikasinya masih memiliki kekurangan.

Kesigapan petugas dalam melayani atau menjawab kebingungan pertanyaan dari masyarakat. Jika dilihat dari *review* masyarakat di *facebook* dan media lain tidak ada satupun pertanyaan maupun keluhan, kritik dan saran yang ditanggapi oleh pihak pembuat aplikasi tersebut.

Dari beberapa keluhan masyarakat tentang pelayanan dokumen kependudukan, dapat disimpulkan bahwa pelayanan dokumen kependudukan masih memiliki beberapa masalah utama seperti ketampakan tempat pelayanan yang masih kurang memadai, kurangnya kesigapan petugas dalam memberikan pelayanan, rentang waktu pelayanan masih tergolong lama. Dilihat dari permasalahan tersebut mendasari penulis ingin mengetahui lebih lanjut mengenai faktor yang mempengaruhi pelayanan dihubungkan dengan dimensi kualitas pelayanan.

1.2 Penelitian Terdahulu

Tabel 1.1.

Jurnal (1)	Judul (2)	Penulis (3)	Temuan (4)	Perbedaan Penelitian (5)
<i>International Journal of Quality and Reliability Management. Vol. 24 No.2, 2007 pp. 177 – 190.</i>	<i>An exploratory study of service quality in the Malaysian public service sector</i>	Arawati Agus, Sunita Barker, and Jay Kandampully	Mendukung model konseptual dalam menunjukkan korelasi yang kuat antara dimensi kualitas layanan, kinerja layanan dan kepuasan pelanggan. Secara khusus, penyedia layanan yang	Memiliki teori penelitian yang diteliti dengan metode kuantitatif namun dalam penelitian penulis akan meneliti dengan

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Emerald Group</i>			diklasifikasikan sebagai "sangat baik" diberi peringkat paling baik dalam hal responsif, akses, dan kredibilitas.	metode yang berbeda (kualitatif) dan dihubungkan 5 dimensi yang diteliti permasalahannya.
<i>INTERNATIONAL JOURNAL OF MANAGEMENT AND MARKETING RESEARCH</i> <i>Volume 3</i> <i>Number 1</i> <i>2010</i>	<i>SERVICE QUALITY IN THE PUBLIC SERVICE</i>	Prabha Ramseook-Munhurrun, Soolakshna D. Lukea-Bhiwajee, dan Perunjodi Naidoo	Temuan mengungkapkan bahwa meskipun ada kekurangan yang signifikan dalam memenuhi harapan pelanggan, tetapi (Front – Line Employees) <i>FLE</i> tampaknya memiliki pemahaman yang baik tentang apa sebenarnya	Pada penelitian tersebut memiliki persamaan teori yang digunakan, namun focus permasalahan yang berbeda dimensi yang digunakan lebih bermasalah pada <i>tangible</i> ,

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<p><i>Journal of Social Sciences 7 (2): 265-270, 2011</i> ISSN 1549-3652 © 2010 <i>Science Publications</i></p>	<p><i>Service Quality Dimensions in Public Library: Nothern Area Experience d</i></p>	<p>Zaherawati Zakaria, Zaliha Hj Hussin dkk.</p>	<p>di harapkan pelanggan . <i>FLE</i> seharusnya fokus pada dimensi yang memiliki peringkat paling rendah. (assurance dan responsiveness)</p> <p>Temuan menunjukkan bahwa ketiga hipotesis dimensi berwujud, dimensi <i>reliability</i> dan dimensi <i>responsiveness</i> ditemukan oleh para peneliti. Berdasarkan Kesimpulan umum <i>Sungai Petani</i> perlu fokus pada beberapa layanan yang perlu perbaiki lebih lanjut seperti</p>	<p><i>reliability</i>, dan <i>responsiveness</i>.</p> <p>Dari hasil temuan mencakup tiga dimensi sedangkan pada penelitian ini akan mencakup lima dimensi termasuk dimensi <i>assurance</i> dan <i>empati</i>, namun permasalahan yang terlihat di objek</p>

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<p><i>Int Rev Public Nonprofit Mark (2009) 6:75–90 DOI 10.1007/s12208-009-0030</i></p>	<p><i>Quality dimensions in the public sector: municipal services and citizen's perception</i></p>	<p>Pablo Gutiérrez Rodríguez, José Luis Vázquez Burguete, Roger Vaughan, dkk</p>	<p>Katalog Akses Publik Online (OPAC) dan membuat suasana nyaman</p> <p>Pada penelitian ini menganalisis bagaimana kualitas dimensi dan kepuasan terhadap cara meningkatkan hubungan antara sektor kecil pelayanan public dan masyarakat. Masyarakat menjadi dasar penelitian sebagai aksi dari implementasi kebijakan yang memiliki tujuan untuk memperbaiki kualitas pelayanan.</p>	<p>penelitian mencakup tiga dimensi saja.</p> <p>Pada penelitian tersebut menghubungkan tingkat kepuasan diukur melalui dimensi sedangkan penelitian ini akan membahas kualitas pelayanannya saja dan permasalahan dalam pelayanan dilihat dari 5 dimensi teori yang digunakan.</p>

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<p><i>Jurnal FISIP, Universitas Riau Pekanbaru, Volume 3 Nomor 1 Februari Tahun 2016</i></p>	<p><i>PENERAPAN KUALITAS PELAYANAN KARTU TANDA PENDUDUK ELEKTRONIK (E-KTP) DI KECAMATAN TUALANG KABUPATEN SIAK</i></p>	<p>Amirzan Amzar</p>	<p>Hasil penelitian didasarkan pada tindakan nyata yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Siak sesuai dengan Peraturan No. 9 tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Prosedur Operasi Standar Elektronik Berbasis Kartu Identitas dan Menteri Dalam Negeri dalam rangka mengimplementasikan Kartu Identitas Elektronik 2011 melalui program strategis yang membentuk struktur organisasi</p>	<p>Memiliki perbedaan pada penggunaan teori yang berbeda dan lebih berfokus terhadap kebijakan regulasi.</p>

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<p><i>Jurnal Administrasi Publik, Universitas Muhammad iyah Maluku Utara, Volume 5 Nomor 1 Tahun 2019</i></p>	<p><i>KUALITAS PELAYANA N E-KTP DI DINAS KEPENDUD UKAN DAN CATATAN SIPIL KABUPATEN HALMAHER A SELATAN</i></p>	<p>Sukur Sulaeman</p>	<p>dengan nama kelompok kerja Kabupaten dan Kecamatan, sosialisasi, pelaksana (SDM), penyediaan sarana dan prasarana serta mobilisasi penduduk.</p> <p>Hasil Penelitian Menunjukkan bahwa kualitas pelayanan e-KTP pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Halmahera Selatan belum seutuhnya maksimal. Dimensi yang kurang maksimal yaitu <i>Tangibles</i> dan <i>Reliability</i></p>	<p>Perbedaan terletak pada teori yang berbeda namun memiliki aspek yang sama dalam mengukur kualitas pelayanan di sektor publik.</p>

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi (JIMIA) No.2 Tahun XI Juni 2017</i>	<i>KUALITAS PELAYANA N PUBLIK BIDANG ADMINISTRASI RASI KEPENDUKANN DI KECAMATAN PASIRJAMBU</i>	Yayat Rukayat	Pelayanan publik bidang administrasi kependudukan di Kecamatan Pasirjambu dari aspek fasilitas fisik, kehandalan, daya tanggap, jaminan, empati belum memadai.	Perbedaan terletak pada objek yang diteliti dan teori yang digunakan (dimensi) serta permasalahan yang ditemukan melalui tolak ukur dimensi yang ditemukan.
<i>Jurnal Administrasi Publik, Universitas Negri Surabaya, Volume 4 Nomor 9 (2017)</i>	<i>KUALITAS PELAYANA N E-LAMPID (ELECTRONIC LAHIR, MATI, PINDAH, DATANG) di DINAS KEPENDUKAN DAN</i>	Cita Amalia Zulmanda dan Dra. Meirinawati, M. AP.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan <i>E-Lampid</i> di Disdukcapil Surabaya secara keseluruhan masih belum maksimal. hal ini dibuktikan dengan diukur dari 5 dimensi kualitas pelayanan ada 2	Memiliki objek penelitian yang berbeda dan focus permasalahan yang ditemukan pada objek dengan tolak ukur lima dimensi hanya menemukan

(1)	(2) <i>CATATAN SIPIIL KOTA SURABAYA (Studi Pada Pelayanan Pengurusan Akta Kelahiran dan Kematian)</i>	(3)	(4) dimensi yang masih kurang maksimal yaitu dimensi <i>Tangibles</i> dan dimensi <i>Reliability</i> .	(5) dua factor dimensi.
-----	--	-----	--	-------------------------------

Dilihat dari beberapa penelitian terdahulu pada tabel penelitian terdahulu di atas maka ada beberapa manfaat yang dapat diambil untuk penelitian ini. Diantaranya manfaat penelitian dalam hal melihat (1) dimensi kualitas pelayanan, dan kepuasan pelanggan yang berhubungan secara khusus dari penyedia layanan, (2) melihat kinerja admin dengan upaya dan pemahaman yang baik belum tentu menghasilkan kinerja layanan yang sesuai dengan harapan pelanggan, (3) melihat kerjasama dalam implementasi pelayanan dari pengawasan masyarakat dengan kinerja yang dilakukan pemerintah, (4) Penggunaan media atau teknologi yang semakin *update* sebagai upaya meningkatkan kinerja layanan publik, dan (5) Melihat contoh dimensi yang belum bekerja maksimal di beberapa sektor pelayanan publik. Beberapa manfaat tersebut tentunya dapat dijadikan referensi

bagi penulis untuk melihat aspek dan dimensi yang sering mengalami kendala dalam pelayanan publik.

Penelitian ini lebih menitik beratkan pada penelitian kualitatif deskriptif sedangkan banyak penelitian terdahulu yang menggunakan kuantitatif dengan menghubungkan dimensi yang digunakan atau ditemukan. Fokus dan obyek penelitian yang digunakan pun berbeda dari penelitian – penelitian terdahulu yang lebih luas atau berada pada daerah dan layanan lainnya. Peneliti juga menggunakan semua dimensi dari lima yang ada untuk meneliti kualitas pelayanan dokumen kependudukan, sedangkan penelitian terdahulu banyak yang hanya menggunakan beberapa atau sebagian dimensi untuk disesuaikan dalam penelitiannya. Kebanyakan yang menggunakan perhitungan angka antara tingkat kepuasan masyarakat dalam menerima pelayanan daripada menggunakan deskripsi penjelasan dan penggambaran tentang kondisi untuk mendapatkan hasil atau kesimpulan dalam meneliti kualitas pelayanan publik.

Dari hasil penelitian terdahulu dapat dilihat bahwa pelayanan publik sering mengalami kendala dalam pelaksanaannya. Berdasarkan hal tersebut untuk itu penulis memiliki ketertarikan untuk melaksanakan penelitian lebih dalam terkait.

1.3 Rumusan Masalah

Perumusan permasalahan yang disesuaikan dengan kondisi dan fokus penelitian pada pelayanan dokumen kependudukan sesuai dengan uraian dari latar belakang penelitian, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian kali ini diantaranya:

- a. Bagaimana kualitas pelayanan pembuatan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati ?
- b. Apakah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat kualitas pelayanan pembuatan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dirumuskan di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Menganalisis kualitas pelayanan pembuatan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati
- b. Melihat faktor- faktor yang menjadi pendukung dan penghambat kualitas pelayanan pembuatan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati

1.5 Manfaat Penelitian

Setelah menguraikan tujuan dari penelitian ini maka tentunya penelitian ini memiliki manfaat yang diharapkan peneliti sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
 1. Penelitian ini memiliki maksud untuk memberikan kontribusi terhadap pengembangan pengetahuan guna menemukan dan melengkapi teori – teori yang berkaitan dengan kualitas pelayanan.
 2. Penelitian ini dapat dipergunakan untuk memperbanyak wawasan dan pengetahuan bagi penulis dalam membandingkan teori – teori

yang sudah ada dengan realita di lapangan sehingga penulis dapat memahami teori dengan jelas.

2. Kegunaan Praktis

1. Menjadi salah satu sumber informasi dalam kualitas pelayanan pembuatan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati
2. Menjadi salah satu sumber informasi dalam pengambilan keputusan guna memperbaiki kualitas pelayanan pembuatan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati

1.6 Kajian Teori

1.6.1 Administrasi Publik

Administrasi atau *administrasion* sendiri dapat diartikan dari Bahasa Inggris sebagai menggerakkan dan mengelola (*manage and direct*). Arti yang lain dari Administrasi yaitu suatu kegiatan administrasi seperti tulis menulis maupun soal surat menyurat. Menurut Herbert A. Simons (dalam Syafiie, 2015:11) mengartikan bahwa administrasi dijelaskan sebagai bentuk kegiatan suatu kelompok kerjasama dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan bersama. Sedangkan menurut Leonard B. White (dalam Syafiie, 2015:11), administrasi merupakan runtutan proses yang biasanya terdapat pada kegiatan kelompok, baik golongan swasta ataupun pemerintah, sipil ataupun militer, dan dari ukuran kecil ataupun besar.

Dimock *et al.* (Pasolong 2011:7) mendefinisikan administrasi publik merupakan kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuatan politik. Teori

tersebut digunakan dalam pemenuhan kebutuhan pemerintah pada bidang legislatif dan eksekutif. Fungsi dari administrasi publik tersebut adalah mengatur dan memberikan layanan kepada masyarakat baik itu secara keseluruhan atau sebagian. Teori yang dikemukakan oleh Pasolong dalam bukunya yang berjudul *Teori Administrasi Publik* (2011:8) menjelaskan bahwa administrasi publik adalah suatu kegiatan kerjasama dan dilaksanakan beberapa ataupun sekelompok orang atau instansi dalam pelaksanaan fungsi pemerintah untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat secara efektif dan efisien.

Siagian menuturkan dalam buku yang disebutkan oleh Pasolong pada bukunya *Administrasi Publik* (2011:3) pengertian administrasi secara luas merupakan proses pelaksanaan kegiatan oleh dua orang atau lebih sebagai bentuk kerjasama dengan tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Di sisi lain, penuturan Gie yang disebutkan oleh Pasolong dalam buku *Teori Administrasi Publik* (2011:3) mendefinisikan administrasi sebagai sekelompok orang yang melaksanakan rangkaian tugas dan kegiatan untuk tujuan tertentu. Menurut Harbani Pasolong (2011:8) menuturkan bahwa administrasi publik merupakan suatu kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas – tugas pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien.

Definisi menurut John M. Piffner dan Robert V. Presthus (dalam Syafiie, 2015:49) tentang Ilmu Administrasi Publik menurut antara lain sebagai berikut:

1. Administrasi Pemerintahan meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditentukan sebelumnya oleh lembaga perwakilan politik.
2. Administrasi Pemerintahan diartikan suatu bentuk kerjasama kelompok dan individu guna menjalankan kebijakan pemerintah. Yang mencakup hal ini adalah pekerjaan harian pemerintah.
3. Dalam artian global, Administrasi Pemerintahan merupakan proses kegiatan yang memiliki hubungan antara pelaksanaan kebijakan pemerintah, pelatihan teknik dan keterampilan yang tidak memiliki batasan, serta memberikan arahan dan tujuan terhadap usaha sekelompok orang.

Kesimpulan yang dapat diambil oleh penulis berdasarkan definisi yang telah dijabarkan kegiatan yang dilakukan oleh lembaga maupun instansi pemerintahan untuk mewujudkan tujuan pemerintah yang telah ditetapkan dan memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien guna mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat. Alur proses penyelenggaraan administrasi publik telah mengalami berbagai macam perkembangan. Administrasi publik dari hari ke hari telah mengalami pembaharuan dan pergeseran yang mengakibatkan banyaknya paradigma baru yang dapat dipelajari untuk lebih lanjut.

1.6.2 Paradigma Administrasi Publik

Membahas tentang sejarah perkembangan, ilmu administrasi mulai tumbuh dan berkembang dengan beberapa paradigma. Dalam perjalanannya, paradigma

mengalami perubahan dan memiliki perbedaan dalam teori, tujuan dan metode serta hal – hal yang mendasar.

Nicholas Henry dalam (Keban, 2008:31) menyebutkan bahwa ada sebanyak lima paradigma dalam administrasi publik , sebagai berikut :

- a. Paradigma 1 Dikotomi Politik dan Administrasi (1900_1926) , adanya fungsi legislatif yang berfokus pada pembuatan kebijakan sesuai kehendak rakyat, dan fungsi eksekutif yang menjalankan kebijakan tersebut. Paradigma ini melihat administrasi sebagai sebuah hal yang bebas nilai dan menekankan pada birokrasi pemerintahan. Tetapi, kelemahan dari paradigma ini adalah metode dan fokusnya kurang dibahas. Tokoh dalam paradigma ini ialah Frank J. Goodnow dan Leonardo D. White.
- b. Paradigma 2 Prinsip-Prinsip Administrasi (1926-1937), prinsip-prinsip administrasi pada paradigma ini meliputi perencanaan, organisasi, manajemen, penunjukan, koordinasi, pelaporan, pembiayaan (POSDCORB). Paradigma ini hanya menekankan fokus dan lokusnya tidak jelas. Tokoh dalam paradigma ini adalah Willoughby, Gullick dan Urwick, Taylor dan Fayol.
- c. Paradigma 3 Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970) , banyaknya protes karena pemisahan antara politik dan administrasi memunculkan paradigma ketiga ini. Fokus pada paradigma ini tidak jelas disebabkan prinsip administrasi negara memiliki banyak

kekurangan. Tokoh dalam paradigma ini adalah Herbert Simon, Morstein-Marx, John Gaus.

- d. Paradigma 4 Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970) , Fokus administrasi dalam paradigma ini berhubungan dengan analisis manajemen, perilaku organisasi dan penerapan teknologi modern. Lokus paradigma ini kurang jelas karena fokusnya dapat diterapkan pada pembahasan bisnis juga pada administrasi publik.
- e. Paradigma 5 Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang) . Paradigma yang terakhir kali ini memiliki konsen pada manajemen, organisasi dan kebijakan. Fokus pada paradigma ini meliputi masalah dan kendala yang berhubungan dengan kepentingan publik.

Terkait teori – teori administrasi klasik dan neoklasik yang dikritik menyebabkan terjadinya pembaharuan dalam penyelenggaraan administrasi publik dan menyebabkan adanya perubahan dalam penyelenggaraan administrasi publik yang kemudian memunculkan konsep baru yang dikenal dengan *New Public Management* (NPM). Inti dari konsep ini adalah untuk mentransformasikan kinerja yang selama ini dipergunakan dalam sektor privat dan bisnis ke sektor publik.

Menurut Erwan Agus Purwanto (2005:187) setelah konsep mengenai *Old Public Administration* (OPA) dan *New Public Management* (NPM), maka konsep yang ketiga merupakan *New Public Service* (NPS). Dasar Teoritis paradigma *New*

Public Service (NPS) konsep kepentingan publik merupakan hasil dari berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Nilai – nilai seperti keadilan, transparansi dan akuntabilitas merupakan nilai – nilai yang dijunjung tinggi dalam pelayanan publik. Paradigma NPS berpandangan bahwa tanggung jawab birokrasi lebih diarahkan kepada masyarakat bukan klien, konstituen dan bukan pula pelanggan.

Paradigma dapat dikatakan sebagai sudut pandang yang mampu menghasilkan teori yang disesuaikan dan dikembangkan berdasarkan fenomena yang ada dari masa ke masa. Pada dasarnya memiliki beberapa nilai yang mendasari sebuah paradigma dalam berorganisasi sehingga dapat digolongkan menjadi beberapa jenis paradigma menurut karakteristik dan fokus yang dilakukan dalam sebuah organisasi. Perbedaan dalam berbagai tujuan, karakteristik dan fokus dalam sebuah paradigma dapat dikembangkan dan diwujudkan melalui manajemen yang dijalankan untuk mewujudkan tujuan organisasi.

1.6.3 Manajemen Publik

Di masa akhir 1980-an sampai dengan awal 1990-an terjadi transformasi pada sektor publik. Bentuk penyelenggaraan Ilmu Administrasi Publik yang awalnya cenderung hierarkis, kaku, dan birokratis sedikit demi sedikit berubah menjadi bentuk penyelenggaraan yang memiliki manajemennya tersendiri, bersifat luwes, dan berdasarkan permintaan pasar. Perubahan ini mengubah peranan pemerintah untuk masyarakat dan hubungan dengan pemerintah terhadap warga negara. Saat ini penggunaan unsur manajemen menjadi unsur utama yang

penting pada pelaksanaan lembaga baik dalam sektor privat ataupun pada sektor publik seperti instansi pemerintah.

Meskipun demikian, adanya manajemen di sektor publik tidak mengubah pencapaian target dan penerapan pada lembaga menjadi seperti sektor swasta. Walaupun landasan yang digunakan tetap sama, menurut penuturan Mahmudi (2010:38-40) yang membedakan manajemen antara sektor publik dan sektor privat dibagi menjadi 7 karakteristik, antara lain :

1. Sektor publik memiliki dasar putusan pada kesepakatan bersama dalam pemerintahan, yaitu berasal dari permintaan publik yang bersifat kolektif (massa) yang diakomodir oleh perwakilannya, yaitu melalui partai politik atau DPR dan tidak didasarkan dari keputusan pada pilihan perorangan.
2. Dasar utama bagi sektor publik guna menggerakkan sistem manajemen publik yang ada yaitu dikarenakan ada kebutuhan sumber daya yang meliputi: listrik, kesehatan, pendidikan, transportasi, kebutuhan air bersih dan lainnya.
3. Sektor publik bersifat terbuka pada masyarakat berbeda dengan sektor privat, yang artinya adalah pada sektor publik informasinya diberikan secara luas dan terbuka hal tersebut berguna untuk memaksimalkan akuntabilitas dan transparansi.
4. Bagi lembaga sektor publik memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan publik tanpa adanya diskriminasi, seperti kebutuhan pada

bidang pendidikan, kesehatan, kemudahan transportasi dan lainnya harus disama ratakan untuk seluruh kepentingan publik.

5. Permasalahan bagi sektor publik adalah terkait standarisasi penyaluran kesejahteraan sosial yang belum merata, karena pada sektor privat tidak bertanggung jawab tentang kesejahteraan sosial.
6. Masyarakat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam cakupan organisasi publik. Artinya adalah dalam beberapa suatu kondisi masyarakat sebagai pelanggan, namun terkadang dalam kondisi khusus posisi masyarakat bukan sebagai pelanggan.
7. Instrument pemerintahan pada sektor publik adalah tindakan kolektif dari rakyat, berbeda pada sektor privat instrumennya adalah pasar persaingan. Merupakan hal yang tidak mudah untuk pemerintah dalam pemenuhan kepuasan dan keinginan dari tiap individu dan hal yang memungkinkan yaitu memenuhi kebutuhan secara kolektif.

Dari hal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa manajemen publik adalah penelitian interdisipliner yang merupakan turunan dari ilmu administrasi publik, yang memadupadankan antara aspek rencana, manajemen, dan pengendalian dalam mengatur permintaan masyarakat.

Manajemen publik merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyesuaikan permasalahan publik yang dilaksanakan dengan menerapkan fungsi – fungsi manajemen guna mencapai tujuan yang telah ditentukan secara efektif dan efisien (Sahya Anggara, 2016:545). Manajemen

publik dapat diartikan sebagai sebuah sistem kinerja yang kompleks antara aktor birokrasi yaitu pemerintah dan semua unsur yang berkaitan guna memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal, sehingga dapat memenuhi keinginan dan mencapai kepuasan masyarakat.

Manajemen dan pelayanan merupakan dua hal yang saling berkaitan. Manajemen merupakan proses usaha untuk mengatur dan mengorganisasikan seluruh kegiatan pada lembaga termasuk memberikan pelayanan. Memiliki orientasi terhadap kualitas pelayanan dan kinerja pelayanan publik yang diberikan.

1.6.4 Pelayanan Publik

Arti dari pelayanan secara harfiah atau makna yang terdapat pada KBBI merupakan sebuah upaya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat atau orang lain atas kebutuhan yang diinginkan. Secara istilah berasal dari kata “layan” yang dapat diartikan sebagai pertolongan yang diberikan kepada orang lain untuk memenuhi kebutuhan orang lain. Makhluk sosial membutuhkan bantuan dan pertolongan dari orang lain tentunya bentuk dari sebuah pelayanan tersebut adalah pelayanan. (Sinambela, 2010:3).

Pemerintah menerapkan sebuah pelayanan dengan orientasi pada masyarakat sebagai insan yang membutuhkan pelayanan. (Osborn & Gaebler, 1999). Menurut Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah:

Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang- undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik (Undang – Undang Nomor 25/2009)

Berdasar pada Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan kepada masyarakat dapat diberikan dengan secara langsung maupun secara tidak langsung dengan aturan dan standar pelayanan yang disesuaikan dengan bidang jasa pelayanan yang diberikan. Standar menjadi tolak ukur kualitas pelayanan yang tentunya sebagai pengukur dalam penyelenggaraan pelayanan publik di masing – masing daerah.

Hasil dari beberapa teori yang telah dikemukakan tentang pelayanan publik diatas dapat diuraikan bahwa pelayanan publik berpusat pada kepuasan masyarakat yang dilayani. Pemberian pelayanan harus sesuai dengan standar dan kebutuhan yang diminta oleh masyarakat. Melalui tingkat kepuasan tersebut dapat dijadikan tolak ukur berhasil atau tidaknya sebuah pelayanan. Standar tersebut tentunya terdiri dari beberapa aspek pendukung kualitas pelayanan.

1.6.5 Kualitas Pelayanan Publik

Bedasarkan KKBI, kualitas diartikan sebagai tingkat dari baik buruknya sesuatu hal. Kualitas juga dapat diartikan sebagai tingkat keunggulan, maka ukuran relatif kebaikan disebut kualitas. Kriteria evaluasi kualitas ditentukan

melalui sudut pandang yang dipilih karena itu konsepnya kualitas relative. Faktanya ada tiga tujuan dari kualitas yang harus saling terjaga dan yang lainnya, yaitu pandangan klien, proses dan produk. Dalam bentuk pelayanan, klien, produk dan proses dapat memberikan kesuksesan organisasi dilihat dari kepuasan dari penerima pelayanan.

Sinambela et al, (2010:5) mengungkapkan bahwa pelayanan publik adalah pertolongan yang diberikan untuk mengurus sebuah keinginan atau keperluan masyarakat. Pelayanan pada dasarnya merupakan sesuatu yang tidak dapat terlihat namun dapat memenuhi apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Menurut Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, pelayanan publik dilaksanakan dengan kegiatan tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Zeinthaml dan Bitner dalam Adam (2015:11) kualitas pelayanan merupakan penyampaian hasil pelayanan yang diberikan oleh lembaga sesuai atau tidaknya dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Menurut Adam (2015:13) kualitas pelayanan adalah evaluasi kualitas pelayanan yang didapatkan masyarakat mulai dari proses dan hasil penyampaian yang diberikan apakah sudah sesuai dengan harapan, dalam menentukan pelayanan yang didapatkan sudah terpenuhi dengan baik tergantung kepada pandangan masyarakat sebagai penerima layanan karena memiliki keinginan dan harapan yang berbeda – beda.

Ada sejumlah teori yang menjelaskan apa dimensi yang dibutuhkan sebagai tolak ukur dalam kualitas pelayanan publik. Lenvinne dalam Hardiyansyah (2018:53) memaparkan beberapa dimensi pelayanan yang terdiri: *responsiveness*, *responsibility*, & *accountability*.

1. *Responsiveness* atau responsivitas ini tolak ukur terhadap orientasi penyedia layanan dengan harapan klien atau pelanggan.
2. *Responsibility* atau tanggung jawab taat peraturan dan ketentuan dalam memberikan pelayanan yang bertanggung jawab dan tepat sasaran.
3. *Accountability* atau akuntabilitas merupakan ukuran dalam memberikan layanan dengan tingkat tertentu dilihat dari pengawasan dan penilaian masyarakat eksternal.

Selanjutnya Zeithaml menyatakan bahwa aspek pengukur kualitas pelayanan dibagi menjadi sepuluh dimensi yang terdiri dari (1) *Tangible* yaitu ketampakan fisik, (2) *Reliable* yaitu kehandalan, (3) *Responsiveness* yaitu daya tanggap, (4) *Competence* yaitu kehandalan, (5) *Courtesy* yaitu ramah, (6) *Credibility* yaitu dapat dipercaya, (7) *Security* yaitu merasa aman, (8) *Access* yaitu akses, (9) *Communication* yaitu komunikasi, (10) *Understanding the Customer*. Zeithaml (dalam Hardiyansyah, 2018:42) menyederhanakan dari sepuluh dimensi tersebut menjadi lima dimensi yaitu:

- 1) *Tangibles*, merupakan kapabilitas lembaga untuk menunjukkan eksistensiya terhadap pihak luar. Kemampuan serta tampilan alat dan perlengkapan fisik

instansi yang digunakan juga kondisi lingkungan termasuk bentuk instansi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat meliputi gedung, ruangan, meja kursi atau fasilitas yang diberikan, teknologi yang digunakan seperti komputer dan peralatan lainnya, juga tampilan dari pegawai. Dimensi *Tangible* meliputi beberapa aspek yaitu:

- a. Tampilan pegawai saat memberikan pelayanan
- b. Tingkat kenyamanan ruangan dalam pelayanan
- c. Mudah tidaknya proses pelayanan
- d. Tingkat disiplin pegawai saat memberikan pelayanan
- e. Kemudahan akses pelanggan saat memohonkan pelayanan
- f. Alat bantu penunjang pelayanan yang digunakan

2) *Reliability*, merupakan kapabilitas perusahaan memberikan pelayanan sesuai dengan janji yang diberikan secara akurat dan terpercaya. Kesesuaian antara keinginan masyarakat dan kinerja harus dicapai yang bisa dilihat melalui keterampilan pegawai dalam memberikan pelayanan. Proses pelayanan memiliki standarisasi waktu yang sama untuk seluruh masyarakat tanpa adanya kendala, disertai dengan perilaku simpati dan ketepatan yang akurat.

Untuk dimensi *Reliability* (Kehandalan), memiliki aspek:

1. Kecermatan pegawai dalam memberikan pelayanan
2. Adanya standar operasional prosedur pelayanan yang jelas
3. Kemampuan pegawai menggunakan peralatan dan perlengkapan saat melayani

4. Keahlian pegawai menggunakan peralatan dan perlengkapan saat melayani
- 3) *Responsiveness*, adalah kemauan untuk memudahkan pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat dan akurat serta informasi yang disampaikan secara jelas. Perspektif negatif dalam kualitas pelayanan yang harus dihindari adalah acuh dan membiarkan pelanggan menunggu tanpa sebab yang jelas. Aspek yang mencakup dimensi *Responsiveness* (Respon/tanggapan), terdiri dari:
- a. Pegawai merespon tiap-tiap dari pelanggan yang memohon pelayanan
 - b. Pegawai cepat dalam memberikan pelayanan
 - c. Pegawai akurat dalam memberikan pelayanan
 - d. Pegawai teliti dalam memberikan pelayanan
 - e. Pegawai melayani dengan tepat waktu
 - f. Pegawai merespon segala keluhan dari pelanggan
- 4) *Assurance*, merupakan kemampuan dari pegawai untuk menciptakan kepercayaan pelanggan terhadap instansi. Hal ini meliputi beberapa komponen antara lain. Dimensi *Assurance* memiliki beberapa aspek yaitu:
- a. Pegawai memberikan jaminan tepat waktu untuk proses pelayanan
 - b. Pegawai memberikan jaminan biaya proses pelayanan
 - c. Pegawai memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan
 - d. Pegawai memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan
- 5) *Empathy*, merupakan kepedulian yang tulus dan sifatnya perorangan atau pribadi dari pegawai yang ditujukan pada pelanggan bertujuan untuk dapat

mengerti apa yang diinginkan pelanggan. Upaya tersebut suatu diharapkan instansi memiliki suatu pengertian dan pengetahuan mengenai masyarakat, memahami kebutuhan masyarakat secara spesifik, dan memberikan waktu pelayanan yang nyaman untuk masyarakat. Dimensi ini memiliki beberapa aspek:

1. Pegawai mendahulukan kepentingan pemohon
2. Pegawai ramah saat memberikan pelayanan
3. Sikap sopan dan santun pegawai saat memberikan pelayanan
4. Pegawai tidak diskriminatif dalam melayani
5. Pegawai menghargai pelanggan saat memberikan pelayanan

Teori yang diungkapkan oleh Zeithaml (dalam Herdiyansyah, 2018:42) ini digunakan dalam penelitian ini, sebab untuk melihat kualitas pelayanan suatu lembaga pemerintahan yang berkuat pada pelayanan publik tidak bisa terlepas dari lima dimensi yang sudah disebutkan sebelumnya. Melihat melalui dua perspektif antara perspektif internal yang diidentifikasi dengan kesesuaian pelayanan dengan permintaan dan juga perspektif eksternal sebagai tolak ukur apa yang dirasakan dan didapatkan oleh masyarakat. Kualitas pelayanan yang disampaikan harus memenuhi atau melebihi persepsi dan harapan pelanggan.

Masyarakat merupakan indikator dalam kepuasan pengguna jasa. Masyarakat sendiri bisa memberikan evaluasi terhadap pelayanan yang mereka dapatkan. Berdasarkan teori tersebut yang digunakan sebagai tolak ukur dalam penelitian dikarenakan relevan dan mencakup aspek yang ingin diteliti. Menurut

sejumlah teori yang telah dikemukakan oleh para ahli terdahulu, teori dari Zeithaml yang digunakan paling lengkap meliputi keseluruhan aspek yang mempengaruhi kualitas pelayanan dan relevan untuk meneliti objek dalam penelitian ini. Teori ini dapat diterapkan lebih spesifik lagi terhadap objek yang berbeda yang akan dikaji dalam penelitian ini.

Kesimpulan yang dapat diambil dari teori diatas adalah pelayanan yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan ketentuan sebagai bentuk usaha pemerintah penyedia pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat.

1.6.6 Faktor Pendorong dan Penghambat Kualitas Pelayanan

Tingkat sebuah pelayanan dikatakan baik atau buruknya kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah tentunya dipengaruhi oleh beberapa faktor. Menurut penjelasan dari Moenir (2015:88) ada sejumlah faktor yang menjadi pengaruh penyedia pelayanan dalam memberikan pelayanan yang memiliki kualitas, antara lain dikarenakan:

a. Faktor Kesadaran

Faktor ini mengarah kepada keadaan jiwa seseorang dari berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan hati untuk melakukan sesuatu hal. Kesadaran ini muncul pada pegawai cepat atau lambat tergantung pada masing – masing orang.

b. Faktor Aturan / Prosedur

Aturan akan menuntun seseorang berperilaku sesuai dengan yang diharapkan. Adanya aturan akan berpengaruh baik langsung ataupun tidak langsung terhadap perilaku pemberian layanan kepada masyarakat.

c. Faktor Organisasi

Faktor ini dapat dilihat dari aspek mekanisme kerja yang terorganisir. Dalam instansi diperlukan adanya pembagian tugas agar mekanisme kerja dapat berjalan lancar, seperti adanya sistem yang jelas dan pasti.

d. Faktor Pendapatan

Pendapatan merupakan hasil atau segala sesuatu yang diterima oleh pegawai. Pendapatan harus sesuai dengan beban kerja yang menjadi kewajiban pegawai. Tuntutan organisasi harus seimbang sesuai dengan gaji yang diterima pegawai.

e. Faktor Kemampuan dan Keterampilan

Kemampuan dan keterampilan pegawai merupakan skill atau dasar yang harus dimiliki setiap pegawai untuk kebutuhan melayani masyarakat. Kemampuan pegawai merupakan tolak ukur sejauh mana mereka mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ini merupakan pemikiran yang tidak terpisah dengan seluruh komponen organisasi.

f. Faktor Sarana Pelayanan

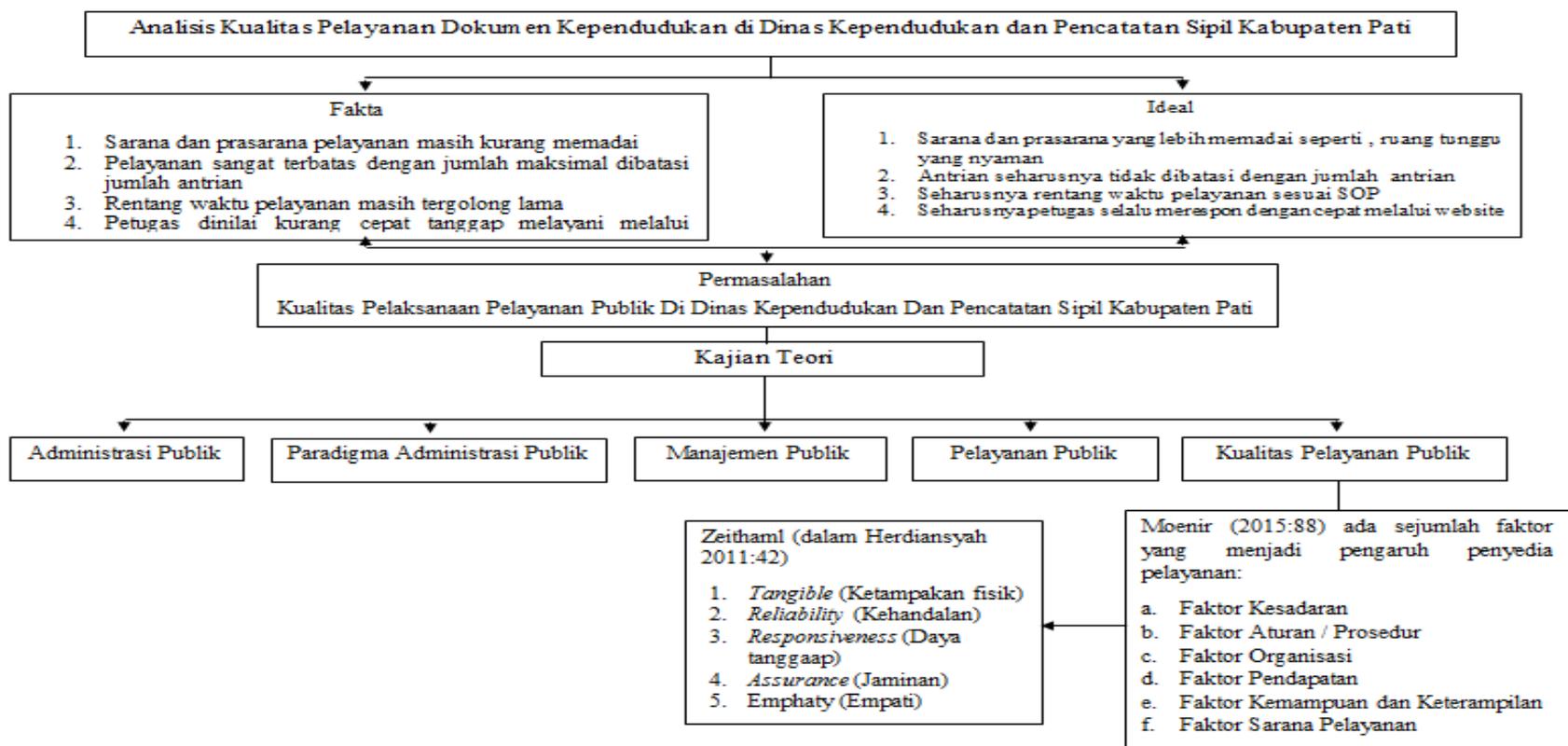
Sarana merupakan segala alat dan perlengkapan yang digunakan yang dirasa mampu untuk menunjang pelayanan yang diberikan. Sarana juga dapat

menjadikan sebuah pelayanan menjadi baik yang akhirnya berfungsi dalam mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan dan meningkatkan produktivitas.

Seluruh faktor yang disebutkan diatas sudah mencakup seluruh bagian atau aspek pengaruh pelayanan. Jika dilihat dari hal tersebut maka faktor pendorong dan penghambat berpengaruh terhadap pelayanan pembuatan dokumen kependudukan. Faktor yang dapat dikatakan sebagai faktor pendorong adalah faktor yang dapat peningkatan kualitas pelayanan publik. Sedangkan faktor penghambat adalah faktor yang akan menjadi penghambat dalam melayani masyarakat dengan pelayanan yang terbaik. Berdasarkan perimbangan tersebut, penulis akan meneliti seluruh faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati.

1.6.7 Kerangka Pemikiran dalam Penelitian

Tabel 1.1



1.7 Operasionalisasi Konsep

Pada penelitian ini yang akan dikaji oleh peneliti untuk menganalisis kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati menggunakan lima dimensi yaitu :

1. *Tangible* (Ketampakan Fisik) yaitu kemampuan Dispendukcapil Kabupaten Pati dalam perihal penyediaan fasilitas fisik dan kelengkapan sarana prasanara serta penampilan pribadi. Bentuknya berupa segala fasilitas yang secara nyata dapat terlihat. *Tangible* (Ketampakan Fisik) dapat dilihat dari:
 - a. Penampilan petugas dalam memberikan pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati
 - b. Kemudahan proses pelayanan dokumen kependukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati
 - c. Sarana dan prasarana dalam menunjang pelayanan dokumen kependukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati.
2. *Reliability* (Kehandalan) adalah kemampuan Dispendukcapil Kabupaten Pati untuk memberikan jasa pelayanan dengan kehandalan yang dimiliki sehingga dapat mengerjakan pekerjaan sesuai dengan apa yang diinginkan secara tepat dan konsisten. *Reliability* (Kehandalan) dapat dilihat dari:
 - a. Kehandalan petugas dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan dokumen kependukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati

- b. Upaya pelayanan dokumen kependukan sesuai dengan SOP atau prosedur di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati
- 3. *Responsiviness* (Daya Tanggap) adalah kemampuan yang dimiliki petugas Dinkes Kabupaten Pati untuk memenuhi kebutuhan pelanggan dokumen kependukan sampai terselesaikan dengan cepat dan tepat. Sikap tanggap tersebut tumbuh dan dimiliki oleh tiap petugas yang berhadapan langsung *Responsiviness* (Daya Tanggap) dapat dilihat dari:
 - a. Respon petugas dalam memberikan pelayanan dokumen kependukan.
 - b. Respon petugas dalam menangani semua keluhan terkait pelayanan dokumen kependukan.
- 4. *Assurance* (Jaminan) adalah penjaminan yang diberikan penyedia pelayanan kepada masyarakat untuk memberikan rasa nyaman dan aman dari resiko yang mungkin dan bisa saja terjadi sehingga mengakibatkan gangguan dalam pelayanan. *Assurance* (Jaminan) dapat dilihat dari:
 - 1. Jaminan tepat waktu dalam pelayanan dokumen kependukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati
 - 2. Kepastian biaya dalam pelayanan dokumen kependukan di Dnias Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati
- 5. *Emphaty* (Empati) yaitu tingkat kepedulian dan perhatian yang diberikan oleh petugas kepada masyarakat baik secara individu maupun situasi dengan pelanggan diluar pelayanan. *Emphaty* (Empati) dapat dilihat dari:

- a. Cara petugas dalam mendahulukan kepentingan pelanggan dalam pelayanan dokumen kependukan di Disdukcapil Kabupaten Pati.
- b. Sikap petugas dalam memberikan pelayanan dan tidak diskriminatif atau membeda – bedakan dalam pelayanan dokumen kependukan di Disdukcapil Kabupaten Pati.

1.7.1 Faktor Pendukung dan Penghambat

Pada bagian ini akan menjelaskan mengenai faktor yang mempengaruhi dibalik pelayanan dokumen kependukan. Faktor dari kualitas pelayanan yang nantinya akan diteliti ketika penulis terjun ke lapangan. Beberapa faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yaitu:

- 1) Faktor Kesadaran pada dasarnya adalah bagaimana cara untuk memusatkan diri dan focus kepada pekerjaan sehingga membawa lebih banyak keseimbangan dalam bekerja. Hasil ini dapat dilihat dari:
 - 1) Keoptimalan pegawai dalam mengerjakan tugas maupun kewajiban dalam pelayanan dokumen kependukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati.
 - 2) Sikap tannggap petugas dalam melayani masyarakat dalam pelayanan dokumen kependukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati.

- 2) Faktor Aturan / Prosedur dan metode kerja tidak memadai mengakibatkan tidak adanya kesesuaian antara apa yang dikerjakan aparat dengan kebijakan yang telah dibuat untuk mencapai pelayanan yang baik kepada masyarakat. Hasil ini dapat dilihat dari:
 - a. Pegawai melaksanakan aturan/prosedur kerja pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Pati.
 - b. Pegawai menggunakan metode yang jelas dalam pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati.
- 3) Faktor Organisasi. Pengorganisasian tugas dan layanan yang belum serasi menjadikan aparat kebingungan dalam melaksanakan tugas pelayanan sesuai dengan permintaan dari penerima pelayanan. Hasil ini dapat dilihat dari:
 1. Pengorganisasian penanganan tugas pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati.
 2. Menghindari tumpang tindih (over lapping) atau tercecernya suatu tugas karena tidak ada yang menangani dalam pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati.
- 4) Faktor Pendapatan. Pendapatan pegawai tidak mencukupi dapat menjadi faktor penghambat secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi semangat kerja dan motivasi kerja sehingga menurunnya kualitas pelayanan pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati kepada masyarakat. Hasil ini dapat dilihat dari:

- a. Tingkat motivasi kerja dan semangat kerja pegawai
- 5) Faktor Kemampuan / Keterampilan. Kemampuan pegawai yang tidak memadai dalam melaksanakan kegiatan pelayanan pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati dapat mengakibatkan penurunan kualitas pelayanan dikarenakan kemampuan pegawai berupa skill dan pengetahuan yang cukup dibutuhkan untuk dapat melakukan pelayanan. Hasil ini dapat dilihat dari:
1. Keterampilan petugas dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya.
 2. Dasar/skill petugas untuk melakukan pelayanan.
 3. Standarisasi pekerjaan sesuai dengan bidangnya.
- 6) Faktor Sarana Pelayanan. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai meliputi aspek kelayakan, kenyamanan, kecepatan dan keserasian akan mengurangi kualitas pelayanan dokumen kependudukan di Disdukcapil Kabupaten Pati. Hasil ini dapat dilihat dari:
1. Aspek ruang atau bangunan.
 2. Sarana sistem yang urang modern dan kekurangan jumlah yang digunakan untuk melayani masyarakat.

1.8. Metode Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian metode penelitian merupakan suatu hal penting yang dibutuhkan. Melalui metode penelitian sekaligus metode kerja penelitian supaya

sebuah penelitian dapat memenuhi tujuan penelitian yang ditentukan. metode penelitian merupakan uraian yang meliputi desain penelitian, lokasi penelitian, yang menjadi subjek penelitian, sumber data, jenis data, teknik yang digunakan dalam pengumpulan data, analisis dan interpretasi data serta kualitas data.

1.8.1.Desain Penelitian

Singarimbun dan Sofian Effendi mengungkapkan bahwa penggolongan penelitian dibedakan menjadi tiga, yaitu:

1. Penelitian Eksploratif

Tipikal penelitian yang digunakan untuk menelusuri tentang suatu masalah atau untuk menggali apakah ada suatu permasalahan yang ingin diketahui dengan detail secara mendalam terkait masalah tertentu.

2. Penelitian Deskriptif

Penelitian deskriptif ini memiliki tujuan untuk mendeskripsikan suatu fenomena sosial tertentu, belum memiliki hipotesis tetapi ada analisis walaupun tidak mendalam.

3. Penelitian Eksplanatori

Penelitian eksplanatori adalah penelitian yang sudah memiliki hipotesisnya. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat hubungan dan pengaruh variabel ke variabel yang lain itu besar atau kecil digunakan untuk menguji penelitian yang diajukan itu ditolak atau diterima (Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, 2008:4-5)

Berdasarkan desain penelitian yang digolongkan oleh Effendi peneliti memilih penelitian kualitatif deskriptif. Peneliti ingin mengetahui kualitas pelaksanaan pelayanan dokumen kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati dan mengetahui permasalahan dengan melihat fakta yang nampak sebagaimana yang dibutuhkan oleh peneliti. Penggunaan desain penelitian ini bertujuan agar dapat memecahkan masalah dan menjawab kendala yang terjadi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pati setelah melakukan pemahaman dari objek yang diteliti.

1.8.2. Situs Penelitian

Pada penelitian tentang Kualitas Pelayanan Pembuatan Dokumen Kependudukan dokumen kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, peneliti mengambil lokus atau situs penelitian di Kabupaten Pati dengan alasan:

1. Disdukcapil Pati merupakan dinas yang bertanggung jawab dalam pengurusan segala pelayanan pencatatan kependudukan dan pencatatan sipil.
2. Pelayanan online yang diberikan termasuk pelayanan yang baru jika melihat dari kabupaten dan kota yang lainnya di Jawa Tengah
3. Pelayanan online yang diberikan kepada masyarakat belum maksimal, dilihat dari ketampakan aplikasi dan rentang waktu pelayanan.

1.8.3. Subjek Penelitian

Penelitian kualitatif memiliki subjek penelitian yang terdiri dari individu atau sekelompok golongan tertentu bertujuan agar peneliti dapat menjabarkan yang diketahui terkait tentang sesuatu yang berhubungan dengan peristiwa atau permasalahan yang diteliti. Subjek dari penelitian ini adalah informan yang nantinya memberikan data melalui wawancara. Penelitian ini memiliki informan pokok sebagai informan utama yaitu masyarakat yang menggunakan pelayanan dokumen kependudukan dan pegawai dan pihak internal dari dinas terkait. Teknik pengambilan informan yang digunakan oleh pebeliti ada dua teknik, yaitu teknik *purposive* dan teknik *accidental*.

Teknik pengambilan sampel data melalui pertimbangan tertentu atau bisa disebut teknik *purposive*. Pertimbangan ini meliputi pertimbangan seorang yang dianggap paling mengerti tentang apa yang dibutuhkan atau seseorang tersebut sebagai penguasa yang kedepannya akan memudahkan peneliti dalam mengetahui kondisi lokus secara mendalam (Sugiyono, 2011:219). Penulis menggunakan *purposive* untuk penelitian ini dikarenakan *purposive* lebih tepat sasaran kepada sampel yang memiliki latar belakang dan kegiatan yang bersinggungan dengan dokumen kependudukan, baik sebagai pembuat, pengguna, maupun pengawas dokumen kependudukan. Informan yang dipilih dengan teknik *purposive* merupakan seseorang yang terlibat dalam penggunaan dan pengelolaan Kualitas Pelayanan Pembuatan Dokumen Kependudukan dokumen kependudukan yaitu:

1. Sekretaris Dinas
2. Kepala Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan
3. Staff Bidang Pemanfaatan Data dan Inovasi Pelayanan
4. Staff Bidang pendaftaran Penduduk

Teknik *accidental* merupakan teknik menentukan sampel dengan kebetulan yaitu seorang Individu yang ditemukan oleh peneliti secara kebetulan dapat digunakan sebagai informan dan cocok sebagai sumber data (Sugiyono, 2011:85). Peneliti menggunakan teknik *accidental* dengan mengambil informan masyarakat yang menggunakan pelayanan dokumen kependudukan. Penggunaan teknik *accidental* pada masa pandemi Covid-19 ini peneliti dibantu oleh pihak instansi yaitu petugas dari pelayanan dokumen kependudukan karena pada masa pandemi ini tidak banyak masyarakat yang menggunakan pelayanan datang langsung ke kantor. Masyarakat pengguna pelayanan dokumen kependudukan sebagai informan utama dalam menilai kualitas pelayanan dari dokumen kependudukan. Sedangkan pihak internal yang terdiri dari Kepala Dinas sampai dengan Staf akan diposisikan sebagai bahan *crosscheck* data dari pelayanan dokumen kependudukan.

1.8.4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis data kualitatif yaitu data yang memiliki bentuk narasi dan data informasi berupa kalimat. Data yang didapatkan berupa studi dokumentasi yang didapat dari catatan, berita, arsip, teori yang ada dan data dari dokumen.

1.8.5. Sumber Data

Melihat sumber data dari jenisnya, data kualitatif terbagi menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder :

1. Sumber Data Primer

Sumber data yang diterima dari sumbernya secara langsung disebut sumber data primer. Pada sumber data primer yang dilakukan peneliti sebagai pengumpul data menggunakan pedoman wawancara. Data primer diperoleh oleh wawancara informan serta observasi lapangan yang dilakukan.

2. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah informasi data yang terkumpul oleh pihak lain. Untuk mendapatkan data dari sumbernya peneliti tidak bisa bertindak secara langsung, peneliti hanya sebagai pengguna dan penerima data. Data sekunder ini didapat dari buku, data statistik, laporan, dokumentasi, dan sebagainya yang memiliki hubungan dengan data yang sudah diolah dan penelitian ini.

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik yang dapat dipakai oleh peneliti untuk mengumpulkan data. Teknik tersebut antara lain :

1. Wawancara atau *Interview*

Wawancara atau *interview* yaitu teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data yang dilakukan oleh peneliti ketika ingin melakukan studi awal yang bertujuan untuk melihat permasalahan yang akan diteliti dan melihat hal lain

dari informan secara lebih dalam. Teknik pengumpulan data ini memiliki dasar pada *self report*, pada pengetahuan atau keyakinan pribadi (Sugiyono, 2011:231).

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah catatan tentang peristiwa atau fenomena yang telah terjadi.

Yang termasuk dokumen dapat berupa gambar, tulisan, dan karya monumental dari seorang individu (Sugiyono, 2011:240).

1.8.7. Analisis dan Interpretasi Data

Pemilihan data dan penyusunan data secara sistematis disusun untuk memudahkan pengorganisasian data menurut jenis dan kategori kedalam bagian tertentu, menggunakan kalimat yang mudah dan dapat dipahami oleh pembaca adalah pengertian analisis data menurut Sugiyono (2011:244).

Miles and Huberman (dalam Sugiyono, 2011:246 – 253), mendefinisikan aktivitas pada analisis data dalam penelitian penelitian yang bersifat interaktif dan dan berkelanjutan sampai akhir penelitian. Konsep tersebut adalah model analisis data yang digunakan dalam penelitian ini. Komponen dari analisis data dalam penelitian ini diantaranya :

a. Reduksi Data

Data yang didapat dari laporan diteliti, agar dapat dicatata secara rinci dan tepat. Kegiatan meringkas, merangkum, difokuskan pada hal yang pokok dan penting disetiap hasil wawancara dengan para informan merupakan kegiatan

mereduksi data. Reduksi data berguna untuk menyeleksi data supaya memudahkan dalam proses pengambilan kesimpulan dan gambaran awal bagi peneliti.

b. Penyajian data

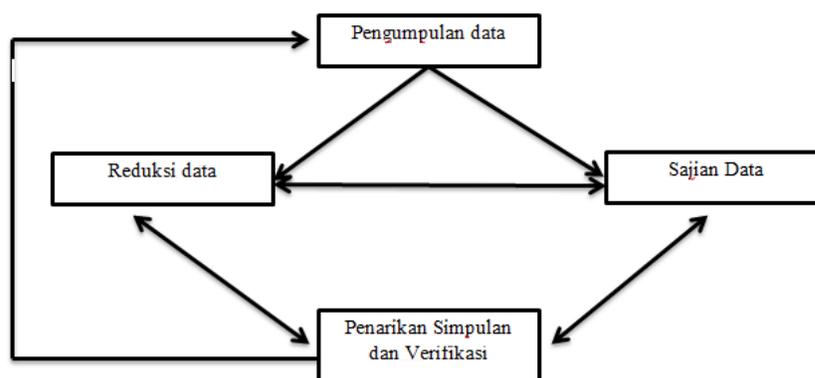
Penyajian data yang disajikan bersifat narasi dengan bentuk teks merupakan penelitian kualitatif. Menguraikan hasil wawancara dengan para informan yang disesuaikan dengan indikator / fenomena dari pelayanan.

c. Verifikasi atau Penyimpulan Data

Kesimpulan awal yang dapat ditarik setelah bukti – bukti ditemukan memiliki sifat yang sementara, selanjutnya akan diubah setelah menemukan bukti yang kuat dan mendukung untuk tahap setelahnya. Kesimpulan awal yang ditemukan jika didukung dengan bukti yang konsisten dan valid ketika peneliti ke lapangan kembali untuk mendapatkan data, maka kesimpulan awal tersebut kesimpulan yang kredibel. Untuk itu kesimpulan pada penelitian kualitatif berkemungkinan dapat menjawab rumusan masalah sejak awal dirumuskan.

Bagan 1.2.

Proses Analisis Data



1.8.8. Kualitas Data

Teknik meneliti kebahasaan dari data sebagai pembanding atau keperluan kroscek harus menggunakan suatu hal lain yang diluar dari data tersebut disebut Triangulasi data. Teknik triangulasi data biasa menggunakan pemeriksaan dari sumber lain. Membandingkan dan kroscek kreadibilitas dan validitas terkait dengan informasi yang didapat melalui alat dan waktu yang berbeda disebut triangulasi dalam penelitian kualitatif. Pencapaian kegiatan tersebut dapat diwujudkan sesuai jalan (Moleong, 2009:330 – 331):

1. Melakukan perbandingan data hasil *interview* dan pengamatan
2. Melakukan perbandingan data secara individu personal dan saat didepan publik.
3. Melakukan perbandingan antara yang penelitian secara kontinyu.
4. Melakukan perbandingan perspektif individu dan situasi dengan pendapat orang lain.
5. Melakukan perbandingan suatu isi dokumen terkait dengan hasil wawancara.