

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari beragam kebudayaan seperti bahasa, suku, ras, agama dan masih banyak lagi. Keberagaman tersebut perlu adanya peran dari pemerintah untuk menyejahterakan masyarakat, salah satunya adalah dengan pemberian pelayanan publik. Pelayanan publik sendiri merupakan hak setiap masyarakat sebagai warga Negara Indonesia dimana di era modern seperti ini adanya suatu kebutuhan masyarakat semakin kompleks.

Pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, atau pun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat. Hal tersebut tentunya dilakukan secara professional dan proporsional. Swasta juga berperan memberikan pelayanan publik dan bukan hanya pemerintah saja. Pelayanan publik yang dijalankan pemerintah bermotif sosial-politik, sedangkan swasta bermotif memperoleh keuntungan.

Di dalam hakekatnya, pelayanan publik sendiri memiliki penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, bahwa setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pelayanan prima diperlukan untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan tuntutan masyarakat, dimana

hal tersebut dapat diberikan oleh penyelenggara pelayanan baik dalam level pemerintah pusat, pemerintah provinsi, hingga pemerintah kabupaten/kota.

Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk selalu meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan, serta dapat memenuhi segala kebutuhan dan tuntutan masyarakat dengan baik. Peningkatan kualitas pelayanan bertujuan untuk mencapai *Good Governance* dan memberikan kepuasan terhadap masyarakat, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Sumber daya aparatur dalam pemberian pelayanan harus mempunyai kompetensi yang tinggi, di dukung dengan sarana dan prasarana yang menunjang. Hal itu karena sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, serta sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya.

Pelayanan publik dalam prakteknya seringkali masih kurang optimal dan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat. Masyarakat berhak untuk memperoleh pelayanan yang cepat, tanggap, efektif dan efisien. Penyelenggaraan pelayanan yang ada masih dapat dikatakan belum optimal serta berbagai permasalahan yang terjadi seperti pelayanan yang berbelit-belit, adanya pungutan liar, diskriminasi antar masyarakat, lambannya pemberian pelayanan, tidak adanya kepastian waktu serta sarana prasarana yang kurang memadai.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 58 Tahun 2002 mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari

instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokan jenis pelayanan tersebut di dasarkan pada ciri-ciri dan sifat serta produk pelayanan yang dihasilkan yaitu pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa. Salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang memberikan pelayanan administratif adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang merupakan Organisasi Perangkat Daerah dibawah naungan Pemerintah Kota Semarang yang melaksanakan tugas mengenai urusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pelayanan administrasi kependudukan terdiri dari pelayanan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (E-KTP), Kartu Keluarga (KK), Kartu Identitas Anak (KIA) dan surat-surat keterangan lainnya. Pelayanan pencatatan sipil terdiri dari pembuatan Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Perkawinan, Akta Pengesahan Anak dan Perubahan Status Kewarganegaraan. Data kependudukan dan pencatatan sipil memiliki peranan untuk memberikan informasi kependudukan secara nasional dan terpadu, disamping itu juga dapat mendukung perencanaan pembangunan yang dijadikan acuan perumusan kebijakan publik sehingga tercipta peningkatan kualitas pelayanan publik. Dokumen kependudukan sendiri juga dapat digunakan oleh masyarakat untuk memperoleh program dari Pemerintah dalam bidang sosial, pendidikan, kesehatan, maupun ekonomi. Keabsahan identitas dan kepastian hukum bagi setiap dokumen yang diterbitkan sudah dijamin oleh Pemerintah melalui Disdukcapil, maka dari itu setiap warga Negara berkewajiban untuk melaporkan setiap peristiwa kependudukan yang dialami.

Di dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut, Disdukcapil Kota Semarang memberikan kemudahan masyarakat dengan adanya Pos Pelayanan pada masing-masing Kecamatan yang ada di Kota Semarang, sehingga masyarakat tidak perlu datang langsung ke Kantor pusat Disdukcapil Kota Semarang, mengingat bahwa Kota Semarang memiliki wilayah yang sangat luas. Pos Pelayanan itu sendiri dikenal dengan Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK). Salah satu Pos Pelayanan berada di TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan. Kecamatan Pedurungan merupakan kecamatan dengan jumlah penduduk yang paling banyak di Kota Semarang yaitu pada periode Desember 2020 sebanyak 195.589 jiwa.

Berdasarkan pengamatan yang dilakukan di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Kecamatan Pedurungan di dalam memberikan pelayanan masih kurang maksimal hal itu dapat dilihat dari permasalahan yang ada. Permasalahan pertama yaitu kurangnya Sumber Daya Manusia, dimana pegawai yang bertugas pada *front office* hanya 2 personil, sementara pada jam buka pelayanan di pagi hari pegawai yang melayani hanya 1 orang. Kekurangan ini menyebabkan pegawai merangkap pekerjaan yang seharusnya bisa dilakukan apabila terdapat pegawai lainnya. Masyarakat yang datang sendiri dalam sehari bisa lebih 50 orang, dengan kekurangan pegawai tersebut otomatis akan kewalahan dan dapat memperlambat kinerja dalam memberikan pelayanan.

Permasalahan kedua berdasarkan data yang di dapat pada laman lapor.go.id yang merupakan sarana pengaduan masyarakat secara online, dimana terdapat laporan mengenai pegawai yang terlambat membuka pintu masuk untuk pelayanan. Hal ini juga berkaitan dengan permasalahan diatas dimana hanya

terdapat 2 personil saja saat pelayanan waktu pelayanan dimulai. Kegiatan operasional pelayanan yang seharusnya dimulai pada pukul 08.00 sesuai dengan informasi yang sudah tertera pada pintu masuk pelayanan ternyata mengalami keterlambatan. Pegawai dinilai tidak profesional karena hal tersebut sehingga membuat masyarakat harus menunggu lama di depan ruangan.

Permasalahan lainnya yaitu ketidak pastian waktu dalam penerbitan data kependudukan yaitu E-KTP, dimana permasalahan tersebut berdasarkan laporan yang sama dari laman pengaduan online *lapor.go.id*, hal itu dapat dilihat dari minimnya pengadaan blangko yang disebabkan keterlambatan pengiriman dari Kantor Pusat yaitu Kementerian Dalam Negeri untuk ketersediaan di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Kecamatan Pedurungan. Pihak TPDK sendiri juga belum bisa memberikan kepastian kapan E-KTP itu terbit. Lambatnya proses penerbitan E-KTP itu sendiri mengakibatkan masyarakat harus menunggu berbulan-bulan dan harus bolak balik ke kantor hanya untuk menanyakan perkembangan kapan bisa diterbitkan.

1.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimana kualitas pelayanan publik di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat kualitas pelayanan publik di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis kualitas pelayanan publik Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang
2. Untuk menganalisis faktor pendukung dan penghambat kualitas pelayanan publik di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan pengetahuan pembaca mengenai kualitas pelayanan dan faktor pendukung dan penghambat kualitas pelayanan publik Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang serta dapat memberikan informasi untuk perkembangan Ilmu Administrasi Publik khususnya mengenai kualitas pelayanan.

1.4.2 Kegunaan Praktis

1. Bagi peneliti, penelitian yang dilakukan dapat menambah pengetahuan peneliti mengenai kualitas pelayanan dan faktor pendukung dan penghambat kualitas pelayanan di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.
2. Bagi Universitas, penelitian ini diharapkan memperkaya koleksi penelitian ilmiah yang dapat dijadikan referensi penelitian ilmiah selanjutnya.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan dan manfaat bagi masyarakat untuk mengetahui proses reformasi pelayanan publik

yang dilakukan pemerintah khususnya yang dilakukan oleh Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang menjadi acuan bagi penelitian saat ini, juga menjelaskan bahwa kualitas pelayanan suatu organisasi sangatlah penting. Pelayanan dikatakan berkualitas apabila pelayanan tersebut dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Beberapa penelitian mengenai kualitas pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi sebagai berikut:

1. Yayat Rukayat (2017) dalam jurnal “Kualitas Pelayanan Publik Bidang Administrasi Kependudukan di Kecamatan PasirJambu”.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dan kesamaan tema dengan penulis. Di dalam penelitian tersebut juga menggunakan teori yang sama yaitu dimensi kualitas pelayanan. Penelitian ini berlatar belakang masalah-masalah yang ada di Kecamatan PasirJambu dimana masih belum memadainya fasilitas yang diberikan Kecamatan PasirJambu dalam menunjang pelayanan seperti jumlah bangku ruang tunggu yang masih sedikit, kurangnya informasi mengenai prosedur pelayanan kepada masyarakat, dan juga tidak ada genset yang bisa digunakan apabila sewaktu-waktu kantor kecamatan mati listrik yang nantinya dapat menghambat pemberian pelayanan. Hasil penelitian

di dapat bahwa kualitas pelayanan public bidang adminitrasi kependudukan di Kecamatan PasirJambu belum memenuhi kualitas pelayanan yang memadai. Namun masyarakat merasa puas dengan salah satu aspek dimensi kualitas pelayanan yaitu aspek *assurance*, dimana pegawai memiliki kehandalan untuk menangani setiap keluhan masyarakat.

2. Syaprudin (2020) dalam Jurnal “Kualitas Pelayanan Dalam Pembuatan KTP Elektronik Pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tanah Bumbu”.

Penelitian ini memiliki fokus dan lokus yang berbeda dengan penulis, dimana hanya berfokus pada satu dokumen kependudukan yaitu KTP elektronik. Penelitian ini memiliki permasalahan yang sama dengan penulis dimana pelayanan KTP Elektronik sendiri belum maksimal dengan belum adanya blangko yang tersedia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan masih belum optimal terutama pada KTP Elektronik, hal itu dapat dilihat dari realisasi antara pemohon dengan diterbitkannya KTP elektronik tersebut tidak seimbang. Permasalahannya adalah karena tidak adanya blangko E-KTP yang tersedia.

3. Fania Anindita (2012) dalam jurnal “Analisis Kualitas Pelayanan Di Unit Pelaksanaan Teknis Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Surakarta”

Penelitian ini menggunakan teori dari lima dimensi kualitas pelayanan yaitu *Tangible*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, dan *Emphaty* yang

membahas mengenai UPT PKMS. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kualitas pelayanan yang diberikan belum maksimal. Hal tersebut dapat dilihat dari dimensi *Tangible* dimana mencangkup fenomena yang berhubungan dengan kenyamanan ruang tunggu. Dimana fasilitas di ruang tunggu hanya ada 1 kursi di lorong. Sementara itu dimensi kedua yang menjadi hambatan dalam kualitas pelayanan yaitu dimensi *Assurance* dimana terdapat kriteria jaminan tepat waktu. UPT PKMS belum memberinakan jaminan tepat waktu secara maksimal, hal tersebut dapat dilihat dari lamanya proses pelayanan kartu, dimana yang seharusnya adalah 5-7 hari namun kenyataannya melebihi dari estimasi.

4. Ratna Esa Kuswati. (2017). Dalam jurnal “Kualitas Pelayanan Publik Di Kecamatan Tanjungsari Kabupaten Gunungkidul”

Penelitian ini menggunakan teori yang sama dengan penulis dan juga memiliki faktor penghambat yang sama yaitu kurangnya sumber daya manusia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rendahnya kualitas pelayanan publik di Kecamatan Tanjungsari dapat dilihat dari dimensi *Tangible* dimana ruang tunggu pelayanan yang tidak nyaman karena sarana dan prasarana yang kurang lengkap memadai, pada dimensi *Reliability* dimana pegawai belum ahli menggunakan alat bantu dalam pemberian pelayanan, dan dalam dimensi *Empathy* sendiri pegawai di Kecamatan Tanjungsari belum ramah kepada pemohon pelayanan. Di dalam pelaksanaan pelayanan, terdapat faktor

penghambat yaitu kurangnya sumber daya manusia yang memberi pelayanan sehingga pegawai harus merangkap pekerjaan.

5. Enny Agustina. (2019) dalam jurnal “Pelaksanaan Pelayanan Publik Berkualitas bagi Masyarakat”

Penelitian ini menggunakan penelitian normatif, sehingga sumber-sumber yang di dapatkan berasal dari buku-buku dan literatur yang ada. Di dalam penelitian ini masih ada kesenjangan-kesenjangan dalam pelayanan publik di masyarakat, yaitu kesenjangan antara harapan publik dan persepsi manajemen, hal ini karena manajemen salah menafsirkan harapan publik; kesenjangan antara persepsi manajemen atas harapan publik dan spesifikasi kualitas pelayanan. Hal ini karena kesalahan menerjemahkan persepsi manajemen yang tepat atas harapan publik ke dalam bentuk tolok ukur kualitas pelayanan;

6. *Monitoring the Quality of Public Services at the Local Level—Polish Experience*

Penelitian yang dilakukan oleh Krzysztof Kopeć. Di dalam penelitian ini Pemerintah Polandia menunjukkan minat untuk melakukan pemantauan mengenai kualitas pelayanan publik. Pemantauan kualitas pelayanan publik disini dapat berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan kualitas hidup penduduk, meningkatkan fungsi individu pemerintahan sendiri atau lembaga administrasi, dan membudayakan wacana sosial. Pemantauan kualitas pelayanan publik memungkinkan pemahaman yang lebih baik tentang situasi di

unit pemerintah daerah, menginformasikan apakah ada perubahan dalam beberapa aspek menjadi lebih baik atau lebih buruk, dan merupakan alat yang berguna dalam mendiagnosis kondisi pemerintah daerah/unit pemerintahan.

1.5.2 Administrasi Publik

Definisi administrasi publik (dalam Amin, 2009: 17) merupakan upaya dari penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan pembangunan) dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi. Amin Ibrahim melihat administrasi publik sebagai kegiatan pemerintahan yang meliputi aktivitas manajemen di dalamnya agar pelaksanaannya dapat berjalan secara baik dan sistematis sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Nicholas Henry (dalam Pasolong, 2008: 8) mendefinisikan,

“Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial”.

Teori tersebut diperkuat dengan adanya pernyataan menurut David H. Rosenbloom seperti berikut ini:

“Administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses manajemen, politik, dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian (dalam Pasolong, 2008:8)”.

Felix A. Nigro dan L. Loyd G. Nigro (dalam Pasolong, 2008: 8) mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut:

1. Administrasi publik adalah kerjasama kelompok dalam suatu pemerintahan
2. Administrasi publik meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka.
3. Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah, dan karena merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administrasi publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan dengan pengertian administrasi perseorangan.

Berdasarkan beberapa definisi menurut ahli diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian administrasi publik adalah suatu organisasi pemerintah dimana di dalamnya terdapat teori manajemen publik dan kebijakan publik. Manajemen sendiri berguna untuk mengelola pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, sementara kebijakan adalah aturan-aturan yang harus ditaati oleh pemberi maupun penerima pelayanan. Di dalam pelaksanaannya, administrasi publik diharapkan mampu mencapai konsep efisiensi, efektivitas dan memenuhi kebutuhan masyarakat secara maksimal.

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan suatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat

ilmiah pada suatu masa tertentu (dalam Keban, 2008: 31). Nicholas Henry (dalam Keban, 2008: 31) mengungkapkan bahwa standard suatu disiplin ilmu, seperti yang dikemukakan Robert T. Golembiewski mencangkup fokus dan lokus. Fokus mempersoalkan *what of the field* atau metode dasar yang digunakan atau cara-cara ilmiah apa yang dapat digunakan untuk memecahkan suatu persoalan. Lokusnya mencakup *where of the field* atau medan atau tempat dimana metode tersebut, Henry mengungkapkan bahwa telah terjadi lima paradigma dalam administrasi negara yaitu :

Paradigma 1: Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926). Tokoh-tokoh dari paradigma tersebut adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul (*Politics and Administration*) pada tahun 1900 mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dan kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Implikasi dari paradigma tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi. Di dalam paradigma ini hanya ditekankan pada aspek “lokus” saja yaitu *government bureaucracy*, tetapi fokus atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara lebih jelas dan terperinci.

Paradigma 2: Prinsip-Prinsip Administrasi 1927-1937). Tokoh-tokoh yang terkenal pada paradigma ini adalah Willough, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Prinsip-prinsip itu disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizing, Petugasing,*

Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting) yang merupakan fokus administrasi publik. Lokus dari administrasi publik tidak pernah disebutkan secara jelas karena beranggapan bahawa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku dimana saja termasuk organisasi pemerintah. Paradigma ini lebih menekankan fokus daripada lokusnya.

Paradigma 3: Paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970). Morstein-Marx menganggap bahwa tidak realistis jika politik dan administrasi dipisahkan. Sementara itu, Herbert Simon mengkritik prinsip-prinsip administrasi yang tidak konsisten dan tidak berlaku universal. Di dalam konteks ini, administrasi publik bukannya *value-free* atau dapat berlaku dimana saja, tapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai tertentu. Pertentangan terjadi antara anggapan mengenai *value free administration* di satu pihak dengan anggapan akan *value laden politics* di lain pihak. Di dalam prakteknya ternyata anggapan kedua yang berlaku, karena itu di sisi lain, John Gaus mengatakan secara tegas bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Paradigma baru muncul sebagai akibat dari hal tersebut, yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan dan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi tidak memberi jalan keluar tentang fokus yang dapat digunakan dalam administrasi publik. Administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan.

Paradigma 4: Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970). Di dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi,

analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset, operasi dan sebagainya, merupakan fokus dari paradigma ini. Lokus dari paradigma ini menjadi tidak jelas karena fokus yang dikembangkan disini dianggap dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik.

Paradigma 5: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970-sekarang). Paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik. Lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Menurut Denhart dan Denhart (dalam Hardiyansah, 2011:4) perkembangan mengenai paradigma administrasi publik telah mengalami proses yang dinamis, dari *Old Public Administration (OPA)*, berkembang menjadi *New Public Management (NPM)* dan saat ini yang sedang berkembang adalah *New Public Service (NPS)*. Denhart dan Denhart menyatakan bahwa NPS merupakan penyempurnaan dari OPA maupun NPM.

1. *Old Public Administration (OPA)*

Di dalam paradigma ini dikenal memiliki aturan yang mengikat dan dominasi pemerintah yang besar dalam berbagai hal termasuk dalam pemberian pelayanan publik dan program-program dikelola secara sentralistik yaitu langsung di kontrol dari atas ke bawah. Pada saat proses perumusan kebijakan publik, administrator publik memiliki peranan yang terbatas dan hanya berfokus untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Administrator publik

bertanggungjawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis. Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas. Dan peranan administrator publik adalah melaksanakan prinsip-prinsip *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgetting*.

2. *New Public Management (NPM)*

Paradigma *New Public Management* muncul pada tahun 1980-an dan masih berkembang sampai sekarang. *New Public Management* mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Di dalam paradigma ini sudah menerapkan konsep desentralisasi yang berarti pembagian tugas ke bawah, dimana akuntabilitasnya sendiri bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)

3. *New Public Service (NPS)*.

New Public Service sendiri merupakan suatu bentuk paradigma (*Old Public Administration* dan *New Public Management* yang dirasa belum memberikan dampak kesejahteraan dan malah menyebabkan ketidakadilan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. NPS menilai bahwa NPM dan OPA terlalu menekankan pada efisiensi dan melupakan atau mengabaikan masyarakat sebagai sasaran dari kebijakan publik. Pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelola tata pemerintahan. Partisipasi warga negara dalam merumuskan program-program layanan publik yang berpihak pada kebutuhan warga negara, memiliki hak yang sama, memberi ruang bagi partisipasi publik.

Uraian di atas mengenai paradigma administrasi publik dalam penelitian ini mengarah pada paradigma *New Public Service*. Dimana telah memiliki fokus dan lokus yang jelas dari administrasi publik. Fokus administrasi publik dalam penelitian ini adalah Kualitas Pelayanan Publik, sedangkan lokusnya ialah TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.

1.5.4 Manajemen Publik

Menurut Graham dan Hays 1993 dalam (Rakhmat, 2018:107) manajemen publik adalah aspek administrasi pemerintahan yang mempunyai kaitan dengan efisiensi, tanggung jawab dan pencapaian hasil.

George Terry (dalam Syafiie, 2010:49) mengungkapkan bahwa manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya.

Manajemen publik merupakan manajemen instansi pemerintah. Overman (dalam Keban, 2008: 85), mengemukakan bahwa manajemen publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning, organizing, dan controlling* dengan Sumber Daya Manusia, keuangan, fisik, informasi, dan politik. Manajemen public berkaitan dengan fungsi system yang dibangun dalam organisasi publik yang saling keterkaitan satu sama lainnya dalam kerangka maembangun pola kerja sama yang saling berhubungan untuk mencapai suatu tujuan.

Manajemen publik (dalam Hayat, 2017: 12) adalah manajemen yang di suatu organisasi pemerintahan yang berorientasi pada kinerja pelayanan public dan kualitas pelayanan. Di dalam hal ini manajemen public dalam organisasi pemerintahan sama halnya dengan manajeme birokrasi.

1.5.5 Pelayanan Publik

Pelayanan merupakan salah satu faktor paling penting dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat yang harus dioptimalkan baik oleh individu maupun organisasi, karena dari bentuk pelayanan yang diberikan tercermin kualitas individu atau organisasi yang memberikan pelayanan. Pelayanan yang baik dan berkualitas memberikan implikasi kepuasan terhadap masyarakat, karena sejatinya masyarakat sendiri secara langsung menilai kinerja pelayanan yang diberikan pemerintah tersebut.

Gronroos (dalam Ratminto dan Winarsih, 2015: 1) mendefinisikan pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.

Sinambela (dalam Pasolong, 2008: 128) mendefinisikan pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat dalam suatu produk secara fisik.

Agung Kurniawan (dalam Pasolong, 2008: 128) menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah pemberi pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2004 pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah di lingkungan pusat, daerah (BUMN/BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan, penerima layanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di dalamnya termasuk tatalaksana, tata kerjanya, prosedur kerjanya, sistem kerjanya, wewenangnya, biayanya, pemberi pelayanan dan penerima pelayanan tersebut.

Tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memberikan kepuasan kepada masyarakat. Sinambela (2011: 6) mengungkapkan untuk mencapai kepuasan itu, dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

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

4. Partisipasif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Santosa (2009: 63) mengungkapkan bahwa kriteria pelayanan kepada masyarakat adalah sebagai berikut :

1. Kesederhanaan: Kriteria ini mengandung arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta layanan.
2. Kejelasan dan Kepastian: Kriteria ini mengandung arti adanya kejelasan mengenai prosedur/tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administrative, unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tatacara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
3. Keamanan: Kriteria ini mengandung arti bahwa proses serta hasil pelayanan dapat memberi rasa aman, kenyamanan, dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
4. Keterbukaan: Kriteria ini mengandung arti bahwa prosedur, tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses

pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui oleh masyarakat.

5. Efisien

Kriteria ini mengandung arti:

- a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.
- b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.

6. Ekonomis

Kriteria ini mengandung arti bahwa pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

- a. Nilai barang dan atau jasa pelayanan masyarakat tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi di luar kewajaran.
- b. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar.
- c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Keadilan dan Merata

Kriteria ini mengandung arti bahwa cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

8. Ketepatan waktu

Kriteria ini mengandung arti bahwa pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 58 Tahun 2002 (dalam Pasolong, 2008: 129) mengelompokkan tiga jenis pelayanan pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokkan jenis pelayanan tersebut di dasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan yaitu:

1. Pelayanan administratif: pelayanan ini diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain. Jenis pelayanan administratif seperti sertifikat tanah, pelayanan IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, KK, akta kelahiran, dan akta kematian).
2. Pelayanan barang: pelayanan ini diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Keseluruhan, kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunanya. Pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon merupakan beberapa contoh jenis pelayanan barang.

3. Pelayanan jasa: pelayanan ini diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan pada suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang dapat mendatangkan manfaat bagi penerimannya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Pelayanan angkutan darat, laut, udara, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran merupakan beberapa contoh dari pelayanan jasa.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli diatas, maka dapat diartikan bahwa pelayanan adalah cara seorang individu atau organisasi untuk melayani, memfasilitasi, mengurus, dan menyelesaikan kebutuhan publik baik dalam skala kecil maupun skala besar. Pelayanan merupakan satu konsep yang senantiasa dikaitkan dengan proses pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dari pemberi pelayanan yaitu aparatur pemerintah. Pemberian pelayanan publik tidak terlepas dari keberadaan Sumber Daya Aparatur, maka dari itu diperlukan aparatur yang berkompeten sehingga pelayanan dapat berjalan sesuai dengan standard yang telah ditetapkan.

1.5.6 Standar Pelayanan Publik

Standar pelayanan digunakan sebagai jaminan adanya kepastian dalam penyelenggaraan pelayanan dalam pelaksanaan tugas yang ditujukan kepada penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan pedoman yang wajib ditaati oleh penyelenggara pelayanan untuk menilai bagaimana kualitas pelayanan yang dijalankan sehingga tercapai pelayanan yang cepat, mudah dan terjangkau. Di

dalam hal lain, standar pelayanan digunakan sebagai alat control masyarakat atas kinerja penyelenggara pelayanan.

Penyusunan standar pelayanan harus sesuai dengan sifat, jenis, dan karakteristik layanan yang diselenggarakan serta memperhatikan kebutuhan dan kondisi lingkungan sekitar. Aparat birokrasi, *stakeholder* dan juga masyarakat menjadi bagian yang penting untuk memberikan saran dan masukan, membangun kepedulian dan berkomitmen untuk meningkatkan kualitas pelayanan dalam penyusunan standar pelayanan.

Standar pelayanan publik merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan/atau penerima pelayanan (dalam Mukarom dan Laksana: 85), yaitu sebagai berikut:

1. Produk Pelayanan: Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
2. Sarana dan Prasarana: Penyediaan sarana dan prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
3. Prosedur Pelayanan: Dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
4. Kompetensi Petugas Pelayanan: Hal ini harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang diperlukan.
5. Biaya Pelayanan: Perincian tarif yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

6. Waktu Penyelesaian: Ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan.

1.5.7 Kualitas Pelayanan Publik

Di dalam mencapai pelayanan publik yang berkualitas, penyelenggara pelayanan dapat menerapkan pemberlakuan sistem yang mengutamakan kepentingan masyarakat. Pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat sebagai penerima pelayanan harus dilaksanakan secara optimal sehingga mencapai kepuasan masyarakat.

Pengertian kualitas menurut Daviddow & Uttal (dalam Hardiansyah 2011: 49) yaitu keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat.

Sampara (dalam Hardiansyah 2011:49) mengemukakan kualitas pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan.

Kualitas pelayanan publik yang baik menjamin keberhasilan pelayanan yang diselenggarakan, sebaliknya kualitas yang rendah kurang menjamin keberhasilan pelayanan. Keadaan ini menyebabkan suatu Negara berusaha untuk meningkatkan kualitas pelayanan publiknya.

1.5.7.1 Dimensi Kualitas Pelayanan Publik

Di dalam melihat sejauh mana kualitas pelayanan yang diberikan suatu organisasi atau aparatur pemerintah, diperlukan adanya kriteria-kriteria tertentu yang dapat menunjukkan apakah penyelenggaraan pelayanan publik selama ini dikatakan berkualitas atau tidak. Menurut Zeithaml dkk (dalam Hardiansyah, 2011: 57) menjelaskan bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari sepuluh dimensi yaitu:

1. *Tangible* (terlihat/terjamah), terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil, dan komunikasi
2. *Reliable* (kehandalan), terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat
3. *Responsiveness* (tanggap), kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap kualitas pelayanan yang diberikan
4. *Competence* (kompeten), tuntunan yang dimilikinya, pengetahuan, dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan pelayanan
5. *Courtesy* (ramah), sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan masyarakat serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi
6. *Credibility* (dapat dipercaya), sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat
7. *Security* (merasa aman), jasa pelayanan yang diberikan harus bebas dari berbagai bahaya dan resiko
8. *Access* (akses), terdapat kemudahan untuk mengadakan resiko dan pendekatan.

9. *Communication* (komunikasi) kemauan pemberi pelayanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi masyarakat, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
10. *Understanding the customer* (memahami pelanggan) melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Berdasarkan sepuluh dimensi kualitas pelayanan diatas, Zeithmal dalam Hardiansyah (2011:63) menyederhanakan dimensi *SERVQUAL* menjadi lima point yaitu sebagai berikut:

1. Dimensi *Tangible* (berwujud) terdiri atas indikator:
 - Penggunaan alat bantu dalam pelayanan
 - Penampilan petugas di dalam melayani pelanggan
 - Kedisiplinan petugas/aparatur dalam melakukan pelayanan
 - Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
 - Kemudahan dalam proses pelayanan
 - Kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan
 - Penampilan petugas di dalam melayani pelanggan
2. Dimensi *Reliability* (Kehandalan), suatu kemampuan untuk memberikan pelayanan yang telah dijanjikan secara cepat, tepat dan akurat. Kualitas pelayanan yang baik merupakan harapan dari setiap masyarakat sehingga dapat diwujudkan melalui kemampuan terdiri atas indikator:
 - Kecermatan petugas dalam melayani pelanggan
 - Memiliki standar pelayanan yang jelas

- Kemampuan petugas/aparatur dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan
3. Dimensi *Responsiveness* (Respon/Ketanggapan), terdiri atas indikator:
- Merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan
 - Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cepat, tepat dan cermat
 - Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat
 - Semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas
4. 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
5. Dimensi *Empathy* (Empati), terdiri atas indikator:
- Mendahulukan kepentingan pemohon/pelanggan
 - Petugas melayani dengan sikap ramah
 - Petugas melayani dengan sikap sopan santun
 - Petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan)

1.5.8 Faktor Pendukung dan Penghambat Kualitas Pelayanan Publik

Di dalam suatu pelayanan terdapat beberapa faktor yang penting guna meningkatkan kualitas pelayanan, sehingga nantinya pelayanan tersebut akan lebih efektif. Menurut Moenir (2010:88) terdapat faktor pendukung dan penghambat dalam menyelenggarakan pelayanan umum yaitu sebagai berikut:

1. Faktor Kesadaran

Faktor kesadaran para pegawai terhadap tugas pokok yang sudah menjadi tanggung jawabnya untuk memberikan pelayanan.

2. Faktor Aturan

Faktor yang menjadi dasar/landasan organisasi untuk mengatur kinerja pegawai dalam menjalankan tugasnya. Di dalam membuat aturan harus memperhatikan hal-hal penting yaitu kewenangan, pengetahuan dan pengalaman, kemampuan bahasa, pemahaman oleh pelaksana, disiplin dalam pelaksanaan.

3. Faktor Organisasi

Faktor organisasi merupakan alat serta sistem yang dijalankan dalam rangka kegiatan pelayanan sesuai agar dengan mekanisme yang sudah ditentukan. Sarana pendukung mekanisme di dalam organisasi ialah system, prosedur, dan metode yang digunakan oleh organisasi dalam rangka meningkatkan motivasi kerja bagi pegawai sehingga tata cara agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan dengan lancar.

4. Faktor pendapatan

Pendapatan ialah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenafa dan/atau pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan/organisasi, baik dalam bentuk uang, natura maupun fasilitas dalam jangka waktu tertentu.

5. Faktor Kemampuan-Keterampilan

Kemampuan yaitu seorang pegawai dalam melaksanakan tugas/pekerjaan atas dasar ketentuan-ketentuan yang ada. Keterampilan yaitu kemampuan

melaksanakan tugas/pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia.

6. Faktor Sarana Pelayanan

Sarana pelayanan yang dimaksud adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu sehingga pemberian pelayanan menjadi lebih optimal.

Menurut Effendi (2008:55-70) terdapat faktor yang menghambat kualitas pelayanan publik yang terdiri dari:

1. Sumber Daya Manusia

Pelayanan publik buruk disebabkan aparatur pemerintah yang belum menjalankan fungsinya secara seimbang dan professional. Kurangnya komitmen dari aparatur pemerintah untuk melakukan perubahan, perbaikan dan pembaharuan secara sistematis.

2. Manajemen

Kurang optimalnya penerapan manajemen kepegawaian seperti system rekrutmen, pendidikan dan pelatihan pegawai yang belum terintegrasi dengan system pelayanan publik menyebabkan kompetensi pegawai menjadi kurang dalam melakukan tugasnya.

3. Kebijakan publik

Pembuatan kebijakan publik seringkali dibuat secara tergesa-gesa dan tidak dipersiapkan dengan baik sehingga kebijakan yang dihasilkan kurang

berkualitas dan tidak mampu mengatasi permasalahan yang sebenarnya terjadi di masyarakat.

4. Akuntabilitas Publik

Aparatur pemerintah kurang memahami mengenai akuntabilitas yang disebabkan karena tidak memiliki rasa profesionalisme, kompetensi dan tanggungjawab.

5. Partisipasi Masyarakat

Tingkat partisipasi masyarakat yang rendah menyebabkan kualitas pelayanan publik menjadi tidak maksimal. Masyarakat hanya menerima saja apabila mendapat pelayanan yang tidak baik. Hal itu disebabkan oleh pendidikan yang rendah, kurang pemahaman dan pengetahuan tentang hak-hak konstitusional, kurang memiliki keberanian mengeluarkan pendapat dan kurang memiliki akses untuk berpartisipasi.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Kualitas Pelayanan Publik

Pemberian pelayanan yang dilakukan oleh Kantor Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang merupakan kewajiban dari aparatur pemerintah dalam rangka mewujudkan kualitas pelayanan sesuai yang diharapkan. Pelayanan yang diberikan berupa dokumen kependudukan yang terdiri dari E-KTP, Kartu Keluarga (KK), Kartu Identitas Anak (KIA) dan surat keterangan lain. Pelayanan yang berupa dokumen pencatatan sipil yaitu Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Perkawinan dan Akta Perceraian. Penelitian ini berfokus pada bagaimana kualitas pelayanan public yang telah

dilaksanakan pada Kantor TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang. Peneliti menggunakan teori Dimensi Kualitas Pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithaml dkk (dalam Hardiansyah, 2011: 57) yaitu sebagai berikut:

1. *Tangible* (Berwujud), terdiri dari fasilitas fisik, peralatan, perlengkapan yang digunakan pegawai dalam rangka mendukung pemberian pelayanan. Hal lainnya adalah bagaimana penampilan fisik dari pegawai itu sendiri. Dimensi *Tangible* terdiri dari:
 - a. Kerapian penampilan pegawai dalam memberikan pelayanan. Penampilan pegawai disini merupakan cerminan dari suatu kantor.
 - b. Kedisiplinan pegawai dalam memberikan pelayanan. Hal itu dapat dilihat dari kedatangan para pegawai pada jam operasional yang telah di tentukan.
 - c. Ketersediaan Sarana dan prasarana yang menunjang dalam pemberian pelayanan di TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan.

2. *Reliability* (Kehandalan). Kemampuan dari pegawai Kantor TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang dalam memberikan pelayanan secara cepat, tepat dan cermat. Dimensi *Reliability* terdiri atas:
 - a. Kemampuan pegawai dalam menggunakan alat bantu saat memberikan pelayanan ke masyarakat.
 - b. Kecermatan dan ketelitian pegawai dalam pengecekan berkas dan penginputan data yang diberikan oleh pemohon pelayanan.
 - c. Adanya kejelasan standar pelayanan di TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan dalam memberikan pelayanan ke masyarakat.

3. *Responsiviness* (Respon/Ketanggapan). Dimensi ini melihat bagaimana respon pegawai pada saat masyarakat datang untuk mendapatkan pelayanan. Dimensi *Responsiviness* terdiri atas:
 - a. Respon pegawai seperti penerapan 3S kepada pemohon pelayanan yang datang.
 - b. Kecepatan pegawai dalam memberikan pelayanan.
 - c. Respon pegawai terhadap keluhan maupun masalah dari pemohon pelayanan.
4. *Assurance* (Jaminan). Dimensi ini melihat bagaimana pegawai memberikan jaminan pelayanan sebagai upaya untuk mendapatkan kepercayaan pemohon pelayanan. Dimensi *Assurance* terdiri atas:
 - a. Jaminan ketepatan waktu terhadap dokumen Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang akan di terbitkan.
 - b. Jaminan kepastian biaya yang diberikan oleh pegawai terhadap dokumen Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang akan di terbitkan.
 - c. Jaminan legalitas dokumen yang dapat dipercaya pada pelayanan Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang akan di terbitkan.
5. Dimensi *Empathy* (Empati). Dimensi ini melihat sikap dari pegawai terhadap pemohon pelayanan. Dimensi *Empathy* terdiri atas:
 - a. Pegawai memberikan sikap mendahulukan kepentingan pemohon pelayanan
 - b. Sikap berlaku adil dan memberikan pelayanan yang sama bagi masing-masing pemohon pelayanan.

- c. Sikap Keramahan dan kesopanan pegawai dalam memberikan pelayanan.

1.6.2 Faktor Pendukung Kualitas Pelayanan Publik di Kantor Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Kecamatan Pedurungan Kota Semarang

1. Faktor Organisasi: Di dalam hal ini sistem dan metode yang dijalankan oleh suatu organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan motivasi kerja pegawai sehingga tercipta kualitas pelayanan yang baik.
2. Faktor Kemampuan-Keterampilan: Kemampuan dan keterampilan pegawai dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya dalam hal pemberian pelayanan ke masyarakat.
3. Faktor Sarana Pelayanan: Sarana yang menunjang pemberian pelayanan yang lebih optimal ke masyarakat.

1.6.3 Faktor Penghambat Kualitas Pelayanan Publik di Kantor Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Kecamatan Pedurungan Kota Semarang

1. Sumber Daya Manusia: Kurangnya Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang menghambat pemberian pelayanan, hal ini di karenakan Sumber Daya Manusia merupakan aspek yang melaksanakan pelayanan.

1.7 Argumen Penelitian

Di dalam kehidupan bermasyarakat tidak terlepas dari adanya pemberian pelayanan oleh Pemerintah. Hal itu bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai bidang seperti pelayanan administratif, pelayanan jasa dan pelayanan barang. Pemberian pelayanan tersebut harus di dukung dengan sarana prasarana serta sumber daya yang memadai dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan itu sendiri. Salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang bergerak di bidang pelayanan adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang (Disdukcapil). Di dalam hal ini dalam rangka memberi kemudahan, Disdukcapil sendiri memiliki Tempat Perekaman Data Kependuduk (TPDK) pada masing-masing kecamatan yang berjumlah 16 Kecamatan di Kota Semarang. Kecamatan Pedurungan merupakan kecamatan yang memiliki jumlah penduduk terbanyak di Kota Semarang Desember 2020 sebanyak 195.589 jiwa.

Di dalam realisasinya pemberian pelayanan di TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan masih belum maksimal. Hal itu dapat dilihat dari berbagai permasalahan yang ada yaitu kurangnya pegawai yang memberikan pelayanan, masih kurangnya profesionalitas pegawai yang tidak sesuai dengan aturan berlaku, serta terlambatnya pendistribusian blangko E-KTP masyarakat. Berdasarkan permasalahan yang ada, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai kualitas pelayanan menggunakan teori yang sudah ada yaitu dilihat dari Dimensi *Tangible*, *Reliabilty*, *Responsiveness*, *Assurance*, dan *Empathy*. Disamping itu juga melihat faktor pendorong dan penghambat dalam pelaksanaan pelayanan.

1.8 Metode Penelitian

Menurut Babbie (dalam Sangadji dkk, 2010: 4) metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.

1.8.1 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain penelitian kualitatif. Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2017:4) mengemukakan bahwa metodologi kualitatif merupakan suatu penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang yang diamati. Penggunaan metode kualitatif sendiri, memiliki tujuan untuk menggambarkan dan memberikan uraian analisis mengenai kualitas pelayanan publik di Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang. Penelitian deskriptif bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan tempat atau wilayah dimana penelitian dilaksanakan. Lokasi penelitian ini berada di Kantor Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang. Penelitian yang dilaksanakan di TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang diharapkan memberikan informasi berupa data baik primer maupun sekunder sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

1.8.3 Subjek Penelitian

Moleong (2017: 132) mendeskripsikan subjek penelitian sebagai informan, yang artinya orang pada latar penelitian yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian.

Di dalam melaksanakan penelitian mengenai Kualitas Pelayanan di Kantor Tempat Perekaman Data Kependudukan (TPDK) Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang yang menjadi informan adalah sebagai berikut:

1. Kepala Seksi Identitas Penduduk Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
2. Koordinator pelayanan TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.
3. Petugas pelayanan TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang
4. Masyarakat sebagai pemohon pelayanan TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang

1.8.4 Jenis Data

Menurut Sugiyono (2014: 13) jenis data dalam penelitian dapat dikelompokkan menjadi tiga hal yaitu data kualitatif, data kuantitatif dan data gabungan keduanya. Penelitian ini menggunakan jenis data kualitatif yaitu merupakan data yang berbentuk kata, kalimat, skema dan gambar.

Lofland dan Lofland (dalam Moleong, 2017: 157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Di dalam penelitian ini data yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Kata-kata dan tindakan: Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati merupakan atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekaman *video/audio tapes*, pengambilan foto, atau film.
2. Sumber tertulis: merupakan data-data tambahan yang diperoleh dari sumber buku, majalah, arsip, dokumen pribadi, dan dokumen resmi. Didalam penelitian ini peneliti menggunakan sumber tertulis yaitu dari sumber buku dan dokumen resmi.
3. Foto: Foto menghasilkan data deskriptif dan sering digunakan dalam keperluan penelitian kualitatif untuk menelaah hal-hal subjektif dan hasilnya sering dianalisis. Kategori foto yang dapat dimanfaatkan dalam penelitian kualitatif, yaitu foto yang dihasilkan orang lain dan foto yang dihasilkan oleh peneliti sendiri.

1.8.5 Sumber Data

Sugiyono (2014: 156) mengemukakan bahwa pengumpulan data dapat menggunakan 2 (dua) sumber data, yaitu:

1. Data primer

Data primer adalah sumber data penelitian yang diperoleh secara langsung dari sumber aslinya yaitu berupa wawancara, jajak pendapat dari individu atau kelompok (orang) maupun hasil observasi dari suatu obyek, kejadian atau hasil pengujian (benda). Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara bersama Kepala Seksi Identitas Penduduk Disdukcapil Kota Semarang, Koordinator TPKD Disdukcapil Keamatan Pedurungan Kota Semarang, Petugas

Pelayan TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang, dan masyarakat penggunaan pelayanan TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.

2. Data Sekunder

Sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum. Di dalam penelitian ini data sekunder berguna untuk melengkapi informasi yang sudah diperoleh melalui hasil wawancara.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data menurut Sugiyono (2014:225) dapat dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumen.

1. Observasi

Nasution (dalam Sugiyono, 2014: 226), observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Observasi mempunyai ciri fisik yang spesifik yaitu tidak hanya terbatas pada orang tetapi juga obyek-obyek alam yang lain. Teknik pengumpulan data observasi digunakan bila penelitian berkenaan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala alam dan bila responden yang diamati tidak terlalu besar. Peneliti melakukan observasi ke lokasi yang dituju yaitu TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang dengan melihat bagaimana permasalahan

yang terjadi sebenarnya. Observasi sendiri tidak membutuhkan waktu yang sebentar karena peneliti harus benar-benar memahami apa permasalahan yang ada.

2. Wawancara

Esterberg (dalam Sugiyono, 2014: 231) wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan apa yang harus diteliti, dan juga apabila peneliti ingin mengetahui responden lebih mendalam. Wawancara sendiri dapat dibedakan menjadi wawancara terstruktur dan wawancara tidak terstruktur.

Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik wawancara terstruktur dimana menggunakan *interview guide* sebagai pedoman wawancara kepada informan yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Peneliti melakukan wawancara kepada Kepala Identitas Penduduk Disdukcapil Kota Semarang, Koordinator TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang, Pegawai TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang, dan masyarakat penggunaan pelayanan TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.

3. Dokumen

Menurut Sugiyono (2014:240) dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seorang. Di dalam penelitian ini, peneliti memperoleh dokumen berupa arsip atau data-data yang mendukung dalam menganalisis kualitas pelayanan publik di TPDK Disdukcapil Kecamatan Pedurungan Kota Semarang, peneliti juga mengambil gambar-gambar yang ada dilapangan ataupun dokumentasi eksternal

berisi bahan-bahan informasi berupa buku, jurnal, data internet yang berkaitan sehingga dapat membantu penelitian.

1.8.7 Analisis Data

Analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen (dalam Moleong, 2017: 248), adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mengintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain. Menurut Sugiyono (2014: 246), aktivitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data display* dan *conclusion drawing/verification*.

Menurut Miles and Huberman (dalam Sugiyono, 2014: 247) terdapat tiga tahapan dalam melakukan analisis data yaitu:

1. Reduksi data

Mereduksi memiliki arti merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, mencari tema dan polanya. Data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan.

2. Penyajian data

Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sejenisnya. Data yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif dan penggambaran hasil penelitian.

3. Penarikan kesimpulan dan verifikasi

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Kesimpulan yang dikemukakan di awal, apabila didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan kredibel. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti telah dikemukakan bahwa masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

1.8.8 Kualitas data dan Keabsahan data

Keabsahan data merupakan konsep penting yang diperbaharui dari konsep kesahihan (*validitas*) dan keandalan (*reabilitas*) menurut versi '*positivisme*' dan disesuaikan dengan tuntutan pengetahuan, kriteria, dan paradigmanya sendiri. *Validitas* dan *reabilitas* apabila tidak dilakukan dengan tepat dan benar serta berhati-hati maka ancaman terhadap pengotoran hasil penelitian akan benar terjadi. Triangulasi menurut Moeleng (2017: 330) merupakan cara untuk memeriksa keabsahan dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data tersebut. Menurut Agustinova (2015:47-49) mengemukakan empat macam triangulasi yaitu triangulasi sumber data, peneliti, teori dan metode. Penelitian ini menggunakan triangulasi sumber data dimana peneliti tidak hanya mendapat informasi dari satu sumber saja

melainkan mencari informasi dari sumber lain yaitu dengan wawancara apakah sudah sesuai fakta yang ada di lapangan. Di dalam memeriksa keabsahan data dengan sumber dapat dilakukan dengan cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan dan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan.
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi sebuah dokumen yang berkaitan.