

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Teori**

##### **1. Manajemen Pelayanan**

Manajemen dari perspektif fungsional menurut pandangan Terry (Syafiie, 2004: 117-118) bahwa: “*Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating, and controlling performance to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources*”.

Selanjutnya menurut Terry (Ratminto dan Winarsih, 2006:2) mengenai definisi manajemen bahwa manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang ingin dicapai oleh organisasi. Dengan kata lain manajemen merupakan proses kegiatan yang dilakukan sesuai dengan kerangka kerja atau pedoman kerja melalui suatu bimbingan atau pengarahan dalam usaha mencapai tujuan. Sementara itu Gibson, Donnelly dan Ivancerich mendefinisikan manajemen sebagai suatu proses yang dilakukan oleh satu atau lebih individu untuk mengkoordinasikan berbagai aktivitas lain untuk mencapai hasil-hasil yang tidak bisa dicapai apabila satu individu bertindak sendiri.

Sejalan dengan pandangan Terry menurut Handoko (1999:8) mengemukakan bahwa manajemen adalah proses, perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya–sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Dari pengertian tersebut di atas maka dapat disimpulkan

bahwa manajemen sebagai seni berarti sebagai suatu kemampuan atau keterampilan pribadi. Dikatakan sebagai suatu proses karena dalam pencapaian suatu tujuan terdapat kegiatan-kegiatan tertentu yang saling berkaitan.

Dalam perspektif ilmu dan seni Manajemen menurut Hasibuan (2002:1) adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu. Pendapat tersebut dapat menyimpulkan bahwa manajemen merupakan aktivitas menggerakkan segenap orang dan mengarahkan semua fasilitas yang dimiliki oleh sekelompok orang yang bekerja sama secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan tertentu organisasi yang telah ditetapkan.

Dari beberapa konsep manajemen diatas manajemen diartikan sebagai suatu proses dalam mengkoordinasikan, menyusun mengarahkan dan melakukan pengawasan terhadap berbagai aktivitas di dalam organisasi melalui pedoman kerja yang telah ditentukan organisasi dalam mencapai tujuan.

Sebagaimana halnya dengan definisi manajemen, definisi pelayanan pun sangat banyak. Diantaranya dikemukakan oleh Endar Sugiarto (1999:18), mendefinisikan Pelayanan sebagai suatu tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain, yang tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang melayani maupun yang dilayani. Dalam hal ini kepuasan yang diperoleh tergantung pada situasi saat terjadinya interaksi pelayanan tersebut.

Moenir (2006:16) menyatakan bahwa proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung disebut pelayanan. Aktivitas maksudnya adalah suatu proses penggunaan akal, pikiran, panca indra, anggota

badan dengan atau tanpa alat bantu yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan baik dalam bentuk barang maupun jasa. Sedangkan pengertian proses di sini terbatas di kegiatan manajemen dalam rangka pencapaian tujuan organisasi, jadi pelayanan yang dimaksud adalah pelayanan dalam rangkaian organisasi, meskipun demikian dalam arti luas proses menyangkut segala usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam rangka mencapai tujuan.

Dari pendapat tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pelayanan adalah suatu tindakan untuk memenuhi kebutuhan orang lain baik individu maupun organisasi dengan cara yang telah ditentukan sehingga dapat terpenuhi apa yang diharapkan oleh orang yang dilayani.

Menurut Moenir (2001:25) “Manajemen pelayanan adalah suatu proses manajemen yang kegiatannya diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum atau kepentingan perorangan, melalui cara-cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani”

Dapat disimpulkan bahwa manajemen pelayanan adalah suatu proses bagaimana menyatukan cara-cara yang tepat dan efektif dalam memberikan pelayanan sehingga memuaskan konsumen.

Menurut Moenir (1995:25) : “Pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor dan material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya”.

Dapat dikatakan bahwa pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat yang menyangkut masalah kepentingan umum dengan prosedur dan metode yang telah ditetapkan. Jadi pelayanan publik ditujukan untuk memberikan pelayanan dalam memenuhi kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat serta tidak bertentangan dengan aturan

atau norma, dimana kepentingan tersebut menyangkut kebutuhan orang banyak atau masyarakat.

Pelayanan kepada masyarakat merupakan tugas utama dari aparaturnya pemerintahan negara dan memerlukan manajemen yang baik. Sebab itu pengelolaan pelayanan publik harus dapat menjamin masyarakat memperoleh pelayanan yang merupakan hak masyarakat. Dalam hal ini diharapkan Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi Kependudukan dan Catatan Sipil mampu mengelola manajemennya dengan baik agar tercipta pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat dengan memfungsikan semua sumber daya di kabupaten Takalar.

Namun pada manajemen pelayanan hal yang utama yang dihadapi oleh manajemen adalah manusia (pegawai) dengan segala sikap dan tingkah lakunya. Unsur pelaku (pegawai) sangat menentukan manajemen pelayanan dapat berhasil atau tidak. Oleh karena itu menurut Moenir (2000:203) ada 4 aktivitas yang penting dalam manajemen pelayanan itu :

1. Menentukan dan menjabarkan sasaran.
2. Menentukan cara yang efektif dan efisien.
3. Melaksanakan kegiatan/pekerjaan melalui orang lain, termasuk kegiatan menyelesaikan masalah (problem solving).
4. Mengendalikan kegiatan dan mengevaluasi pelaksanaan tugas/pekerjaan, termasuk mengevaluasi sikap dan tingkah laku pegawai/petugas.

Menurut Moenir (2000:205), sasaran pelayanan umum adalah bersifat tunggal, yaitu kepuasan penerima layanan. Kepuasan itu sendiri terdiri atas dua hal yaitu, layanan dan produk kegiatan layanan. Jadi antara layanan dan produk kegiatan layanan keduanya harus berkualitas dimata penerima layanan untuk mendapatkan kepuasan pelanggan. Demikian pula di dalam pemberian layanan kepada masyarakat diupayakan semaksimal mungkin sehingga masyarakat yang dilayani merasa puas.

## 2. Jenis Pelayanan Publik

Dalam kehidupan pemerintahan, pelayanan publik banyak sekali jenisnya terutama bila dilihat dari kebutuhan masyarakat yang meliputi kebutuhan makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, dan lain sebagainya. Sedangkan bila dilihat dari kegiatan pemerintah yang harus memberikan pelayanan bisa dibedakan berdasarkan kekhususan yang mengakibatkan perbedaan jenis pelayanan yang diberikan.

Jenis-jenis pelayanan dapat juga dilihat dari tugas masing-masing departemen yang menangani urusan-urusan yang berkaitan dengan masyarakat termasuk pemerintah daerah (kota/kabupaten) hingga pada pemerintahan kecamatan sebagai garda depan yang langsung berhubungan dengan masyarakat utamanya urusan administrasi pelayanan, perizinan dan lainnya. Namun demikian secara operasional, Saefullah (1999:8) membedakan pelayanan umum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dalam dua kelompok besar, yaitu :

*Pertama*, pelayanan umum yang diberikan tanpa memperhatikan orang perseorangan, tetapi keperluan masyarakat secara umum. Dalam pelayanan ini meliputi penyediaan sarana dan prasarana transportasi, penyediaan pusat-pusat kesehatan, pembangunan lembaga-lembaga pendidikan, pemeliharaan keamanan, dan lain sebagainya; *Kedua*, pelayanan yang diberikan secara orang perseorangan, pelayanan ini meliputi kemudahan-kemudahan dalam memperoleh pemeriksaan kesehatan, memasuki lembaga pendidikan, memperoleh kartu penduduk dan surat-surat lainnya, pembelian karcis perjalanan, dan sebagainya.

Sementara itu, terhadap pelayanan publik yang dilaksanakan di daerah, dapat juga dibedakan sesuai dengan tingkat pemerintahan yang wajib membiayainya, yang oleh Prawirohardjo (1993:10) dapat digolongkan dalam empat kategori, yaitu :

- a) Pelayanan-pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

- b) Pelayanan-pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Tingkat I.
- c) Pelayanan-pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Tingkat II.
- d) Pelayanan-pelayanan publik yang pembiayaannya dipikul secara bersama misalnya oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat I.

Mengacu pada pendapat Saefullah dan Prawirohardjo itu, maka jenis pelayanan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu: pelayanan umum dan pelayanan perseorangan, dimana kedua jenis pelayanan ini menjadi tanggungjawab dari pemerintah. Termasuk diantaranya pelayanan kartu tanda penduduk yang merupakan bagian dari pelayanan perseorangan.

Perwujudan atas komitmen pemberian pelayanan yang telah dibangun oleh pemerintah dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan tergantung dari kemampuan aparat pemerintah, sebagaimana dikemukakan Rasyid (1997:48) bahwa “keberhasilan aparat dalam menjalankan misi pemerintahan dapat dilihat dari kemampuannya mengemban ketiga fungsi hakiki”, yakni fungsi pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*). Dalam perspektif pemerintahan, pelaksanaan fungsi pelayanan yang melahirkan keadilan pada hakekatnya merupakan hasil dan keluaran atas pelaksanaan tugas pelayanan pemerintah. Pada perkembangannya sejalan dengan munculnya pemahaman tentang adanya negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana campur tangan pemerintah tidak sebatas pada pemberian perlindungan dan dalam arti atas keselamatan fisik dari berbagai tindakan yang tidak manusiawi melainkan masuk hingga pemberian pelayanan kepada masyarakat, seperti dikemukakan oleh Prawirohardjo (1993:8) bahwa, “secara berangsur-angsur, fungsi awal dari

pemerintahan yang bersifat represif (polisi dan peradilan), kemudian bertambah dengan fungsi-fungsi lain yang bersifat melayani”.

Secara historis pandangan itu agak berbeda dengan yang dikemukakan oleh Rasyid (1997:11) yang melihat dari sudut hakekat pembentukan pemerintahan itu sendiri yakni:

Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya dalam mencapai kemajuan bersama.

Adapun perwujudan sikap mental seorang pegawai dalam kaitan dengan sikap mental produktivitas kerja, antara lain dikemukakan oleh Sedarmayanti (1996 : 57) menyangkut sikap :

- a. Motivatif
- b. Disiplin
- c. Kreatif
- d. Inofatif
- e. Dinamis
- f. Profesional
- g. Berjiwa kejuangan

Pada prinsipnya kehadiran pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan yang baik dan berkualitas sesuai harapan masyarakat. Pelayanan itu bergantung pada aktualisasi komitmen pemerintah melalui aneka kebijakan strategis, program dan kegiatan yang langsung menyentuh kebutuhan masyarakat. Dalam konteks perjuangan untuk melayani masyarakat secara memuaskan sesuai kebutuhannya itu pada gilirannya melahirkan suatu studi tersendiri oleh Saefullah (1999:6) dinyatakan sebagai, “melahirkan suatu studi yakni *service management*, yang mendiskusikan mengenai bagaimana cara memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan meningkatkan kualitas pelayanan umum”.

Dengan demikian kriteria kualitas pelayanan kepada masyarakat sebagai produk atau prestasi kerja yang harus diperjuangkan oleh pemerintah dalam manajemen pelayanan sekurang-kurangnya mengisyaratkan ketiga aspek tersebut. Hal ini dapat dimengerti bahwa wacana mengenai pelayanan aparat pemerintah kepada masyarakat akan melibatkan empat unsur terkait yakni: pertama, pihak pemerintah atau aparat pemerintah yang melayani; kedua, pihak masyarakat yang dilayani; ketiga, jalinan hubungan antara yang melayani dan yang dilayani, hubungan ini akan menentukan tingkatan pelayanan pemerintah (*delivery of services*) dan pemanfaatan pelayanan tersebut oleh masyarakat (*public service accessibility*) dan; keempat, adanya pengaruh lingkungan diluar perangkat pemerintah dan masyarakat, seperti politik, sosial-budaya, ekonomi dan hukum.

### **3. Bentuk Pelayanan Publik**

Pelayanan adalah kunci keberhasilan dalam berbagai usaha pada kegiatan yang sifat jasanya baik yang dilakukan organisasi swasta maupun organisasi pemerintah. Oleh sebab itu, Osborne dan Plastrik (2004:322-323) mengagas pemerintahan (birokrat) milik masyarakat, yakni pemerintahan yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayan yang diberikan birokrasi. Dengan adanya kontrol di masyarakat penyelenggaraan publik yang umumnya adalah sifat jasa yang dilaksanakan oleh pemerintah akan terlaksana lebih baik karena pemerintah (birokrat) akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah yang dihadapi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Pelayanan publik menurut Sinambela (2006:5) diartikan sebagai berikut :

“Setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu



kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Lebih lanjut Kurniawan (2005:4) mengartikan pelayanan publik sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang ditetapkan.

Berdasarkan definisi diatas, pelayanan publik atau pelayan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Daerah dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Oleh sebab itulah pelayanan oleh aparat/pegawai instansi pemerintah terutama yang bergerak dibidang jasa dan berorientasi pada pelayanan umum seperti Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kab.Takalar wajib melaksanakan pelayanan yang baik dan mengacu pada pola pelayanan umum. Dalam kaitannya dengan pola pelayanan umum, Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2004, menyatakan empat pola pelayanan yaitu :

1. Fungsional : pola pelayanan publik yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan fungsi dan kewenangannya.
2. Terpusat : pola pelayanan publik yang diberikan secara tunggal oleh penyelenggaraan pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.
3. Terpadu : pola penyelenggaraan publik terpadu dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Terpadu satu atap : pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.
  - b. Terpadu satu pintu : pola pelayanan terpadu satu pintu diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.
4. Gugus tugas : petugas pelayanan publik secara perorangan atau dalam bentuk gugus tugas ditempatkan pada instansi pemberi layanan dan lokasi pemberian pelayanan tertentu.

Dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M-PAN/2/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggara Pelayanan Publik, lebih lanjut dikemukakan Prinsip Pelayanan Publik, sebagai berikut :

1. Kesederhanaan  
Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan dan Kepastian  
Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :
  - a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
  - b. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tatacara pembayaran.
3. Kepastian Hukum  
Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi  
Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
5. Keamanan  
Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung Jawab  
Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggara pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana  
Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi komunikasi dan informatika.
8. Kemudahan Akses

Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika.

9. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan jujur.

10. Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus lebih teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parker, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

Sinambela dalam Wahidin (2006:25) telah mengemukakan bahwa secara teoritis tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat.

Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan yang tercermin dari :

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi kebutuhan dan harapan masyarakat.
4. Kesamaan hak, yakni pelayanan yang tidak melakukan diskriminatif dilihat dari aspek manapun.
5. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara maupun beberapa point yang dikemukakan Sinambela sangat jelas dan sistematis untuk dilaksanakan. Bila beberapa point telah mampu diterapkan oleh

penyelenggara pelayanan publik maka penulis yakin masyarakat selaku penerima layanan akan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan publik. Unit pelayanan publik adalah pejabat / pegawai instansi pemerintah yang satuan kerja / satuan organisasi Kementerian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretarian Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi Pemerintah lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor : 63/KEP/M-PAN/2/2003.

Hal ini sesuai dengan Tjiptono dan Chandra (2005:39) yang mengemukakan bahwa konsep orientasi pelayanan lebih menekankan pada aspek praktik, kebijakan dan prosedur layanan pada sebuah organisasi. Karena pengguna layanan sangat merasakan proses pemberian layanan. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dilakukan secara ramah tamah, adil, cepat, tepat dan dengan etika yang baik sehingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan bagi yang menerimanya.

#### **4. Kualitas Pelayanan Publik**

Untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, maka ia harus berusaha baik melalui aktivitas sendiri maupun secara tidak langsung melalui kegiatan orang lain. Aktivitas adalah suatu proses penggunaan akal, pikiran, panca indera dan anggota badan dengan atau tanpa alat bantu dalam bentuk barang atau jasa. Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan.

Tjiptono (1997:55) mengemukakan definisi kualitas pelayanan sebagai tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan masyarakat/pelanggan.

Istilah kualitas seringkali digunakan untuk menggambarkan kondisi tertentu dari produk manusia dan lingkungannya, yang memenuhi atau melebihi harapan. Goetsh dan Davis, dalam LAN (2006:17) mendefinisikan kualitas pelayanan sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan dengan terpenuhinya harapan/kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan dikatakan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa (pelayanan) sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.

Dalam hubungannya dengan pelayanan, Triguno (1997 : 76) memberi pengertian kualitas sebagai :

Standar yang harus dicapai oleh seorang/kelompok/lembaga/organisasi mengenai kualitas sumber daya manusia, kualitas cara kerja, proses dan hasil kerja atau produk yang berupa barang dan jasa. Berkualitas mempunyai arti memuaskan kepada yang dilayani, baik internal maupun eksternal, dalam arti optimal pemenuhan atas tuntutan/persyaratan pelanggan/masyarakat.

Dari pengertian di atas, terlihat bahwa kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Bagi Triguno (1997 : 78), “Pelayanan yang terbaik, yaitu melayani setiap saat, secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta professional dan mampu”.

Senada dengan Triguno, Wyckof (dalam Tjiptono, 1996 : 59) mengartikan kualitas jasa atau layanan sebagai “tingkat keunggulan yang diharapkan dan

pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan”. Pendapat Wyckof tersebut mengandung arti bahwa bila jasa atau layanan yang diterima sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan dipersepsikan baik dan memuaskan, sebaliknya bila jasa atau layanan yang diterima lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas jasa atau layanan akan dipersepsikan buruk. Kualitas jasa atau layanan yang baik akan dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat, yang pada akhirnya akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada organisasi (institusi) yang bersangkutan

Menurut Klasifikasi Lapangan Usaha Indonesia (KLUI) (dalam Hidayat dan Sucherly, 1986 : 86) bahwa : “sektor pemerintahan, termasuk dalam sektor jasa”. Pengalaman melakukan pengukuran terhadap kualitas jasa atau pelayanan menunjukkan adanya kesulitan terutama dalam mengukur produk jasa yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan keluaran sektor pemerintahan yang berupa jasa pelayanan terhadap masyarakat banyak jenis atau ragamnya, sehingga sulit dikuantifikasikan serta dinilai dengan harga.

Penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan publik bersifat kompleks dan sulit dilakukan, dibandingkan dengan menilai kualitas produk barang. Namun meskipun sulit diukur, bukan berarti kualitas jasa atau pelayanan publik tersebut tidak dapat diukur. Saat ini kriteria-kriteria pokok penilaian terhadap kualitas jasa atau pelayanan secara umum telah banyak diteliti dan diungkapkan oleh lembaga penelitian maupun oleh para pakar.

Seperti dikemukakan oleh Parasuraman dkk (dalam Tjiptono, 1996 : 70) bahwa terdapat lima dimensi pokok untuk menilai kualitas jasa atau pelayanan, yaitu :

1. Bukti langsung (*tangibles*), yang meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi.
2. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
3. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
4. Jaminan (*assurance* ), yang mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat yang dapat dipercaya, bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan.
5. Empati (*emphaty*), yang meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan

Sedangkan menurut Kennedy dan Young (dalam Supranto, 1997 : 107), ada enam dimensi untuk menilai atau menentukan mutu pelayanan, yaitu :

1. Keberadaan pelayanan
2. Ketanggapan pelayanan
3. Ketepatan pelayanan
4. Profesionalisme pelayanan
5. Kepuasan keseluruhan dengan pelayanan
6. Kepuasan keseluruhan dengan barang

Kriteria yang sama dengan Pasuraman dkk, dikemukakan oleh Kotler (dalam Supranto, 1997 : 561) yang meliputi :

1. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.
2. Keresponsifan (*responsiveness*), yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat atau ketanggapan.
3. Keyakinan (*confidence*), yaitu pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan assurance.
4. Empati (*emphaty*), yaitu syarat untuk peduli, memberikan perhatian pribadi bagi pelanggan.
5. Berwujud (*tangibles*), yaitu penampilan fasilitas fisik, peralatan, personil dan media komunikasi.

Mengenai ciri-ciri manajemen kualitas pelayanan, menurut Gaspersz (1997 : 13-14) setidaknya ada lima hal, yaitu :

1. Berorientasi pada pelanggan;
2. Terdapat partisipasi aktif yang dipimpin oleh manajemen puncak (top management) dalam proses peningkatan kualitas secara terus menerus;
3. Terdapatnya pemahaman dari setiap orang terhadap tanggung jawab spesifik untuk kualitas;
4. Terdapat aktivitas yang berorientasi pada tingkat pencegahan kerusakan, bukan berfokus pada upaya untuk mendeteksi kerusakan saja; dan
5. Terdapat filosofi pada upaya yang menganggap bahwa kualitas merupakan jalan hidup atau *way of life*.

Sehubungan dengan hal tersebut, Siagian (1998 : 50) mengemukakan bahwa :

Peningkatan kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan dikaitkan dengan prinsi-prinsip efisiensi. Artinya dalam upaya menampilkan kinerja yang memuaskan dalam pemberian pelayanan bekerja sedemikian rupa sehingga hanya menggunakan sarana, daya dan dana.

Selanjutnya Ndraha (2003 : xxxiii) mengatakan bahwa penyiapan jasa publik dan layanan civil sampai masyarakat atau individu mengalaminya, merupakan sebuah proses siklik yang terdiri dari beberapa rute, mulai lingkungan 1 (manusia) ke lingkungan 2 (konsumer), kembali ke lingkungan 1 melalui simpulan *input, throughput, output, outcome* dan *feedback*". Berdasarkan komponen-komponen di atas, maka dimensi yang digunakan untuk mengukur variabel kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam penelitian ini menggunakan konsep dari : Parasuraman dkk (dalam Tjiptono, 1996:70), yaitu Bukti langsung (*tangibles*), Keandalan (*realibility*), Daya tanggap (*responsiveness*), Jaminan (*assurance* ), Empati (*emphaty*).



## 5. Pengaturan tentang Kartu Tanda Penduduk

Kartu Tanda Penduduk (KTP) sangat penting artinya bagi anggota masyarakat karena dengan memiliki KTP secara sah menunjukkan bahwa anggota masyarakat bersangkutan adalah penduduk resmi yang berdiam dalam satu wilayah Republik Indonesia.

Dalam Abdul Gafur (2004:17), "Kartu tanda penduduk adalah sebagai tanda bukti pengenalan diri dan keterangan domisili yang sah". Kartu Tanda Penduduk sebagai bukti legitimasi diri dan keabsahan masyarakat untuk berdiam dalam wilayah tertentu harus dimiliki masyarakat dewasa yang telah wajib untuk memperoleh KTP yang telah berusia 17 tahun keatas atau dibawah 17 tahun namun telah menikah. Hal tersebut dimaksudkan guna memperjelas identitas dirinya dan dapat menimbulkan rasa aman bagi masyarakat bila bepergian, saat mengurus surat perkawinan, surat kelakuan baik, dan surat penting lainnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi kependudukan, "Kartu Tanda Penduduk adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Menurut Undang-Undang Administrasi Kependudukan Nomor 23 Tahun 2006, mengungkapkan bahwa :

"Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain".

Dalam Peraturan daerah Kabupaten Takalar Nomor : 9 Tahun 2009 Tentang Kartu Tanda Penduduk ditetapkan bahwa :

1. Ketentuan Umum Kartu Tanda Penduduk.
  - a. Kartu tanda penduduk adalah sebagai tanda bukti pengenalan diri dan keterangan domisili yang sah.
  - b. Setiap penduduk yang telah berusia 17 tahun atau belum berusia 17 tahun tetapi sudah menikah berhak mendapatkan KTP.
  - c. Setiap penduduk hanya dapat memiliki 1 (satu) lembar KTP.
  - d. KTP berlaku selama 5 (lima) tahun.
  - e. Bagi penduduk yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun ke atas diberikan KTP seumur hidup.
  - f. Penerbitan KTP dilaksanakan disetiap kecamatan dan ditandatangani oleh camat.
  - g. Pengurusan KTP dapat dikuasakan kepada orang lain dengan mengisi format surat kuasa pengisian biodata.
  - h. Melampirkan pas foto berwarna ukuran 3 x 4 cm 1(satu) lembar bagi pemohon yang menguasakan pada orang lain.
  - i. Kartu Tanda Penduduk (KTP) memuat pas photo berwarna dari penduduk yang bersangkutan dengan ketentuan :
    - a. Penduduk yang lahir pada tahun ganjil, latar belakang pas photo berwarna merah.
    - b. Penduduk yang lahir pada tahun genap, latar belakang pas photo berwarna biru.

- c. Pas photo berukuran 2X3 cm dengan ketentuan 70%, tampak wajah dan dapat menggunakan jilbab.
  - j. KTP diterbitkan dalam 1 hari.
2. Persyaratan Permohonan Kartu Tanda Penduduk..
- a. Surat pengantar dari RT dan RW setempat.
  - b. Fotocopy Kartu Keluarga.
  - c. Fotocopy Akta nikah/kutipan Akta Perkawinan bagi penduduk yang berusia di bawah 17 tahun.
  - d. Bagi pemohon yang mengajukan perubahan biodata penduduk melampirkan fotocopy surat bukti/keterangan atas peristiwa penting kependudukan yang dialami.
  - e. Tidak dikenakan biaya untuk penerbitan dan perpanjangan KTP.
3. Prosedur dan Tata Cara Penerbitan KTP
- a. Penduduk datang ke kantor Kelurahan
    - 1. Membawa surat pengantar dari RT dan RW setempat.
    - 2. Mengisi formulir permohonan KTP.
    - 3. Jika terjadi perubahan elemen data kependudukan, maka penduduk bermohon melalui kelurahan.
    - 4. Penerbitan KTP karena kerusakan atau hilang sebelum berakhir masa berlakunya diproses melalui RT, RW, Lurah dan langsung ke Tempat Perekaman Data (TPD) di Kecamatan.
    - 5. Kartu Tanda Penduduk (KTP) dinyatakan tidak berlaku apabila yang bersangkutan telah mengalami perubahan tempat tinggal domisili dan yang bersangkutan telah mendapatkan surat keterangan pindah.

b. Petugas Kelurahan

1. Memotivasi penduduk dalam wilayahnya untuk mendapatkan pelayanan Administrasi KTP.
2. Menerima dan mencatat formulir permohonan KTP dan formulir biodata dari petugas kecamatan.
3. Menyerahkan formulir permohonan KTP dan formulir biodata kepada pemohon.
4. Menerima dan meneliti berkas permohonan KTP dan formulir biodata serta ketentuan lainnya dari pemohon.
5. Menandatangani berkas permohonan KTP dan formulir biodata penduduk setelah diisi oleh pemohon.
6. Mengisi Buku Harian Peristiwa Penting Kependudukan (BHPPK) dan Buku Induk Penduduk (BIP) berdasarkan informasi pengisian formulir sebelum diserahkan kembali pada pemohon.
7. Menyerahkan kembali berkas permohonan berikut kelengkapan lainnya kepada pemohon KTP untuk selanjutnya diserahkan kepada petugas kecamatan.

**B. Definisi Operasional Variabel**

Suatu instansi pemerintah yang selalu berusaha untuk memberikan pelayanan publik yang terbaik kepada masyarakat, harus dapat menghasilkan produk atau jasa yang berkualitas serta dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan. Kepuasan pelanggan yang dalam hal ini masyarakat berhubungan erat dengan pemberian pelayanan baik termasuk pelayanan KTP. Jika pelanggan atau masyarakat merasa mereka mendapat pelayanan dengan baik, maka para

pelanggan akan merasa puas dan kepercayaan masyarakat akan selalu ada pada pemerintah sehingga dapat terjalin kerjasama yang baik antara masyarakat dengan pemerintah dalam membangun wilayahnya.

Menurut Tjiptono (1997:55), “Kualitas pelayanan adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan masyarakat/pelanggan”. Apabila pelayanan yang diterima atau dirasakan sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika pelayanan yang diterima melampaui harapan pelanggan, maka kualitas jasa dipersepsikan sebagai kualitas yang ideal.

Agar kepuasan pelanggan yang dalam hal ini masyarakat dapat lebih terjamin, maka harus memperhatikan beberapa dimensi dari kualitas pelayanan.

Dimensi kualitas pelayanan meliputi 5 sub variabel yaitu :

1. Bukti Langsung (*Tangibles*) adalah hal hal tampak yang dapat dirasakan dan dapat dilihat langsung oleh masyarakat dan salah satu faktor yang sering dinilai langsung oleh masyarakat, meliputi fasilitas fisik seperti kondisi fisik bangunan, pemampilan pegawai, tempat parkir, kebersihan, kerapihan, dan kenyamanan ruangan pada suatu instansi.
2. Keandalan (*Reliability*) adalah Pemberian pelayanan yang dijanjikan dengan segera dan memuaskan, indikator yang diukur yaitu pemahaman pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya, serta kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan.
3. Daya Tanggap (*Responsiveness*) adalah tindakan para pegawai untuk membantu para pelanggan dengan tanggap, indikator yang diukur yaitu

ketanggapan pegawai mengetahui keinginan masyarakat pada saat memberikan pelayanan dan ketepatan waktu pelayananan.

4. Jaminan (*Assurance*) adalah tindakan dapat dipercaya yang dimiliki pegawai, bebas dari bahaya resiko atau keragu-raguan, indikator yang diukur yaitu keramahan dan kesopanan pegawai dalam memberikan pelayanan serta keamanan pelayananan.
5. Empati (*Emphaty*) adalah kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik dan memahami kebutuhan para pelanggan, indikator yang diukur yaitu kemampuan pegawai dalam melakukan komunikasi yang baik dengan masyarakat dan kemampuan pegawai memahami kebutuhan masyarakat pada saat memberikan pelayanan.

### **C. Kerangka Pikir**

Keberhasilan suatu organisasi dalam mewujudkan tercapainya tujuan organisasi secara efisien tergantung berbagai macam faktor. Keterampilan dan pengetahuan yang dimiliki oleh para anggota organisasi jelas membawa pengaruh dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dalam perspektif pemerintahan, pelaksanaan fungsi pelayanan yang melahirkan keadilan pada hakekatnya merupakan hasil atas pelaksanaan tugas pelayanan pemerintah. Pada perkembangan sejalan dengan munculnya pemahaman tentang adanya (*welfare state*) dimana campur pemerintah tidak sebatas pada perlindungan dan dalam arti atas keselamatan fisik dari berbagai tindakan yang tidak manusiawi melainkan masuk hingga pemberian pelayanan kepada masyarakat. Definisi komunikasi dan birokrasi yang dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi dan birokrasi adalah proses penyampaian

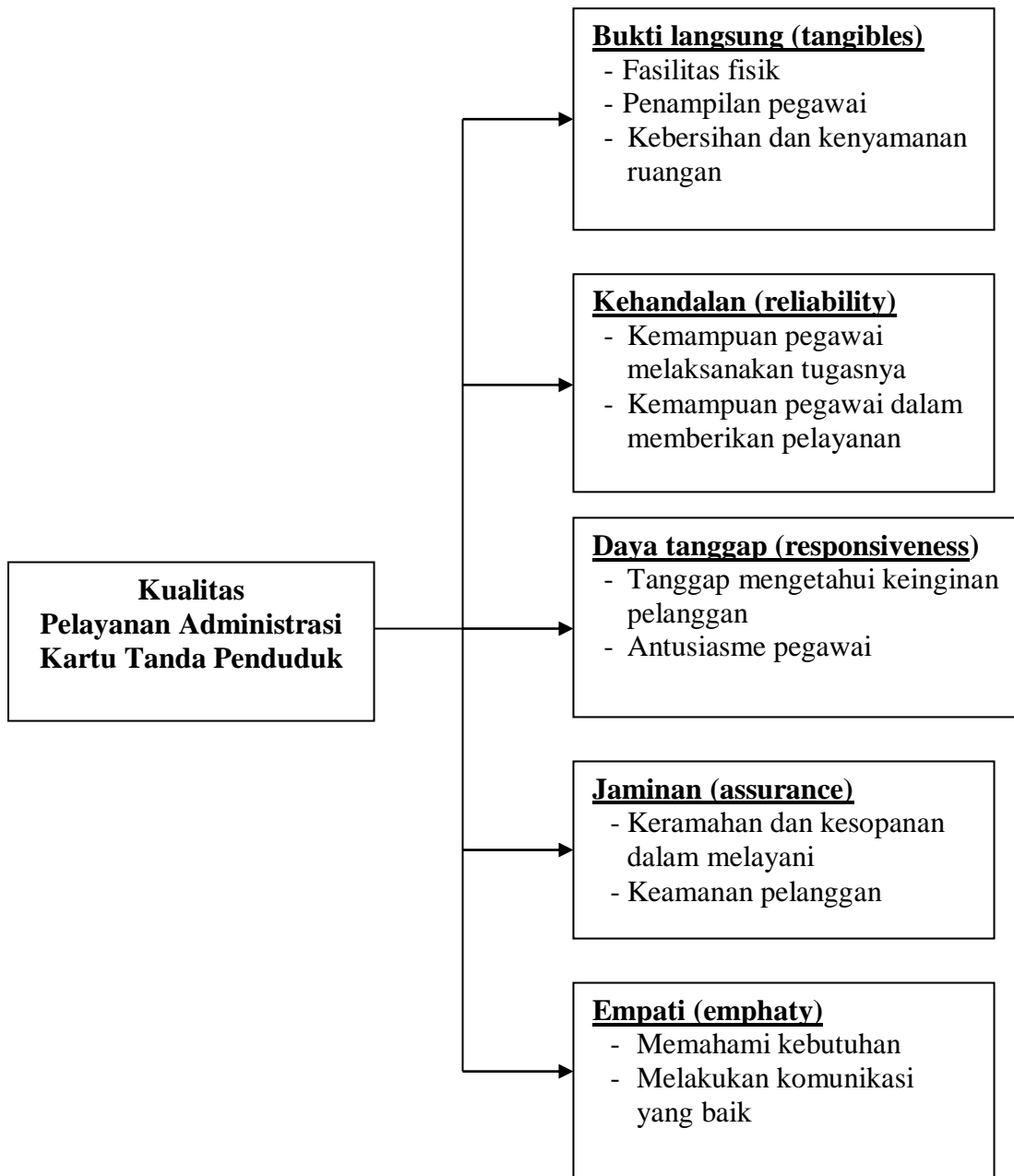
pesan dan informasi penyelenggaraan pemerintahan kepada publik agar terdapat pemahaman dan menimbulkan perpaduan yang harmonis antara birokrasi dan masyarakat yang dilakukan aparatur birokrasi pemerintahan yang selanjutnya dapat diharapkan tercapai kualitas pelayanan yang optimal kepada publik atau masyarakat.

Berdasarkan komponen-komponen di atas, yang secara keseluruhan pemikiran dan pendapat yang dimunculkannya secara kritis dapat dijadikan sebagai pola acuan dalam pengumpulan data primer di lapangan, maka dimensi yang digunakan untuk mengukur variabel kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam penelitian ini menggunakan konsep dari : Parasuraman dkk (dalam Tjiptono, 1996:70), yaitu bukti langsung (*Tangibles*), keandalan (*Realibility*), daya tanggap (*Responsiveness*), Jaminan (*Anssurance*), dan Empati (*Emphaty*).

Dari uraian di atas, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1

## Kerangka Pikir





#### **D. Pertanyaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka pemikiran penelitian, maka dapat dibuat pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelayanan KTP pada Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kab.Takalar ditinjau dari aspek *Tangibles* (bukti langsung) ?
2. Bagaimanakah pelayanan KTP pada Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kab.Takalar ditinjau dari aspek *Realibility* (kehandalan) ?
3. Bagaimanakah pelayanan KTP pada Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kab.Takalar ditinjau dari aspek *Responsiveness* (daya tanggap) ?
4. Bagaimanakah pelayanan KTP pada Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kab.Takalar ditinjau dari aspek *Assurance* (Jaminan) ?
5. Bagaimanakah pelayanan Dinas Tenaga Kerja Transmigrasi Kependudukan dan Catatan Sipil Kab.Takalar ditinjau dari aspek *Emphati* (empati) ?