

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **2.1 Pelayanan Administrasi Kemasyarakatan**

Pelayanan dalam kamus Bahasa Indonesia (2008 : 571) berasal dari kata layan yang berarti membantu (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Sedangkan kata pelayanan mempunyai arti perihal atau melayani. Jadi pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung” kemudian menurut Eko Supriyanto dan Sri Sugiyanti (2001 : 9) pelayanan adalah upaya untuk membantu menyiapkan, atau mengurus keperluan orang lain. Belum jelas apabila belum ada yang memuat proses itu sendiri, untuk menerangkan lebih lanjut mengenai proses itu sendiri.

Peningkatan kualitas pelayanan yang menjadi tuntutan masyarakat harus dipenuhi oleh aparat kecamatan sebagai penyelenggaran pemerintah dikecamatan. Karena pada dasarnya menerima pelayanan yang memuaskan dari aparat pemerintah merupakan hak yang dimiliki oleh setiap warga masyarakat. Dengan pelayanan yang diterima tersebut maka di harapkan masyarakat akan berpartisipasi aktif dalam mendukung tugas-tugas aparat pemerintah, sehingga terjadi keseimbangan antara hak yang ditetapkan oleh masyarakat dan kewajiban yang harus dijalankan sebagai warga negara. Pelayanan yang diberikan tanpa memandang status, pangkat, dan golongan dari suatu masyarakat. Pada saat yang sama masyarakat mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pelayanan

tersebut dengan landasan yang bersifat umum dalam bentuk pedoman tata laksana pelayanan umum.

Salah satu fungsi utama pemerintah adalah menyelenggarakan pelayanan umum yang tujuannya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan umum yang memuaskan dapat terwujud apabila dilaksanakan secara efisien, efektif, berkeadilan, transparan, dan akuntabel. Hal ini sekaligus mengisyaratkan bahwa setiap pemerintah harus mengikuti perkembangan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

Seiring dengan dinamika pertumbuhan yang terjadi di wilayah perkotaan maka kebutuhan masyarakat untuk berhubungan dengan pemerintah akan semakin meningkat. Setidaknya hubungan masyarakat dengan pemerintah berkenaan dengan pelayanan administrasi kemasyarakatan yang selalu menjadi prasyarat dalam berbagai aktifitas kehidupan sehari-hari, semisal : E-KTP, Kartu Keluarga, Akte Kelahiran, Surat Kematian dan lain-lain. Sedemikian pentingnya pelayanan umum bagi pemerintah membuat pemerintah pusat harus melaksanakan otonomi daerah. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah yang lebih banyak mengetahui kondisi masyarakatnya. Berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi akan tergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam menyikapi perkembangan yang ada di wilayahnya. Hal ini berarti bahwa pemerintah harus tanggap dan aspiratif terhadap situasi yang berkembang di masyarakat, baik sosial, ekonomi, maupun politik.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 juga mengisyaratkan bahwa dengan pelimpahan sebagai kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dimaksudkan agar daerah lebih tanggap dan cepat dalam menyikapi aspirasi

masyarakat. Hakikat dari pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk mengukur sampai sejauh mana kemampuan daerah dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan atas dasar kekuatan dan kemampuannya sendiri. Hal ini tentunya dengan memanfaatkan segenap potensi yang dimilikinya, baik potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun sumber-sumber lainnya yang mendukung kelancaran otonomi daerah sehingga implementasi otonomi daerah akan lebih cepat terwujud.

Faktor sumber daya manusia seperti aparatur pemerintahan yang ada di daerah, baik dari segi kuantitas atau jumlahnya maupun dari segi kualitas atau mutunya sangat berpengaruh pada implementasi otonomi daerah tersebut. Aparatur pemerintah daerah yang mempunyai kemampuan yang baik dalam pelayanan masyarakat sangat diperlukan untuk melakukan kegiatan-kegiatan di daerah. Tanpa tersedianya aparatur yang memiliki kinerja yang baik mustahil pembangunan akan terlaksana sebagaimana yang diharapkan.

Masalah kualitas pelayanan serta kinerja instansi pemerintah sering muncul kepermukaan karena adanya ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Bila dikaji dari fungsi, tugas dan tanggung jawabnya maka tujuan dan misi utama kehadiran pemerintah adalah untuk memenuhi kebutuhan dan melayani kepentingan masyarakat.

Pada kenyataannya di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan administrasi masyarakat) terdapat kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusannya dengan aparatur pemerintahan. Akibatnya,

pemerintah selalu mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan pemerintahan itu sendiri (khususnya dalam hal pelayanan masyarakat). Oleh karena itu, guna menanggulangi kesan buruk seperti itu, aparatur negara perlu melakukan beberapa perubahan sikap dan perilakunya yang antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Aparatur negara harus lebih mengutamakan sifat pendekatan tugas yang diarahkan pada hal pengayoman dan pelayanan masyarakat; dan menghindari kesan pendekatan kekuasaan dan kewenangan.
- b. Aparatur negara perlu melakukan penyempurnaan organisasi yang bercirikan organisasi modern, ramping, efektif dan efisien yang mampu membedakan antara tugas-tugas yang perlu ditangani dan yang tidak perlu ditangani (termasuk membagi tugas-tugas yang dapat diserahkan kepada masyarakat).
- c. Aparatur negara harus mampu dan mau melakukan perubahan sistem dan prosedur kerjanya yang lebih berorientasi pada ciri-ciri organisasi modern yakni : pelayanan cepat, tepat, akurat, terbuka dengan tetap mempertahankan kualitas efisiensi biaya dan ketepatan waktu.
- d. Aparatur negara harus memposisikan diri sebagai fasilitator pelayanan publik daripada sebagai agen pembaharu (*change of agent*) pembangunan.
- e. Aparatur negara harus mampu dan mau melakukan transformasi diri dari birokrasi yang kinerjanya kaku (*rigid*) sehingga menjadi organisasi birokrasi yang strukturnya lebih desentralistis, inovatif, fleksibel dan responsif.

Aparatur negara yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien apabila struktur organisasinya lebih terdesentralisasi daripada tersentralisasi. Sebab, dengan struktur yang terdesentralisasi diharapkan

akan lebih mudah mengantisipasi kebutuhan dan kepentingan yang diperlukan oleh masyarakat. Sehingga dengan cepat aparatur negara tersebut dapat menyediakan pelayanannya sesuai yang diharapkan masyarakat.

Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi pelayanan publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. *Stakeholders* dari organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan satu dengan yang lainnya, akibatnya ukuran kinerja organisasi publik dimata para *stakeholders* juga menjadi berbeda-beda.

## **2.2 Kinerja**

Kinerja merupakan suatu hal yang penting untuk mengatur keberhasilan suatu organisasi seperti pemerintah daerah dalam mencapai tujuannya. Setiap organisasi selalu melakukan penilaian terhadap kinerja anggotanya karena hal tersebut dapat dijadikan sebagai input bagi perbaikan dan peningkatan kinerjanya di kemudian hari. Rue dan Byars (1995 : 1) mengatakan bahwa kinerja juga dapat diartikan sebagai prestasi kerja, prestasi penyelenggaraan suatu kegiatan, kinerja dapat menunjukkan tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Selain itu, kinerja juga menyangkut efektifitas, yaitu sejauh mana tujuan yang dinyatakan dalam petunjuk hasil dapat dicapai oleh suatu organisasi.

Sebagai organisasi publik maka kinerja pemerintah dapat diketahui dan diukur melalui pelaksanaan fungsi, tugas dan tanggung jawab aparatur negara

dalam melayani masyarakat. Apakah pemerintah sudah melaksanakan fungsi, tugas dan tanggungjawabnya akan terlihat melalui sikap serta penilaian masyarakat terhadap institusi pemerintahan tersebut. Jadi kualitas pelayanan (*Quality of service*) sekaligus merupakan gambaran dari produktifitas aparat pemerintahan.

Walaupun hingga kini belum ada kesepakatan dari para ahli untuk mengukur kinerja pemerintah, namun ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik tersebut. Hal ini dapat mengacu kepada SK Menpan No. 38 Tahun 2012, dimana prinsip-prinsip pelayanan umum sebagaimana tertuang dalam surat keputusan tersebut sekaligus dapat dijadikan indikator bagi kinerja pemerintah. Adapun indikator tersebut adalah :

- a. Kesederhanaan dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan perlu ditetapkan dan dilaksanakan secara mudah, lancar, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang membutuhkan pelayanan.
- b. Kejelasan dan kepastian, dalam arti bahwa adanya kejelasan dan kepastian dalam hal prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan baik teknis maupun administrasi, unit kerja pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, rincian atau tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, dan jangka waktu penyelesaian pelayanan.
- c. Keamanan, dalam arti bahwa adanya proses dan produk hasil pelayanan yang dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

- d. Keterbukaan, dalam arti bahwa prosedur dan tata cara pelayanan, persyaratan, unit kerja pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya atau tarif serta hal-hal yang lain berkaitan dengan proses pelayanan wajib di informasikan secara terbuka agar mudah di ketahui dan di pahami oleh masyarakat, baik di minta maupun tidak diminta.
- e. Efisiensi, dalam arti bahwa persyaratan pelayanan hanya di batasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
- f. Ekonomis, dalam arti bahwa pengenaan biaya atau tarif pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan : nilai barang dan jasa pelayanan, kemampuan masyarakat untuk membayar, dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Keadilan dan Pemerataan, yang dimaksudkan agar jangkauan pelayanan diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan adil bagi seluruh lapisan masyarakat.
- h. Ketetapan Waktu, dalam arti bahwa pelaksanaan pelayanan harus dapat di selesaikan tepat pada waktu yang telah ditentukan.
- i. Keramah tamahan, dalam arti bahwa pegawai harus bersikap ramah tamah terhadap masyarakat yang datang untuk mendapatkan pelayanan administrasi.
- j. Kenyamanan, dalam arti masyarakat yang datang harus diberikan kenyamanan.

Jadi kinerja pemerintah kecamatan diukur melalui 10 indikator tersebut.

Untuk itu, diperlukan beberapa informasi baik dari masyarakat maupun dari

aparatur kecamatan, dimana informasi tersebut dapat digunakan untuk melakukan evaluasi terhadap proses kerja yang dilakukan organisasi selama ini, sudah sejalan dengan tujuan yang diharapkan atau belum.

Sebagaimana diketahui bahwa institusi pemerintahan seperti halnya pemerintah kecamatan adalah organisasi publik dengan sistem terbuka yang dipengaruhi dan berinteraksi secara terus menerus dengan lingkungannya. Implikasinya adalah bahwa kinerja dari organisasi tersebut tidak saja dipengaruhi oleh faktor-faktor internal, tetapi juga faktor-faktor eksternalnya. Dengan kata lain, kualitas pelayanan aparatur kecamatan dipengaruhi oleh faktor-faktor dari dalam maupun dari luar organisasi tersebut.

Pada berbagai media masa istilah kinerja telah populer digunakan, namun definisi atau pengertian kinerja belum dicangkumkan dalam kamus besar Bahasa Indonesia, sehingga menyulitkan masyarakat untuk mengetahuinya. Namun demikian, media masa Indonesia memberi padanan kata dalam Bahasa Inggris untuk istilah kinerja yaitu "*performance*". *Performance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi secara ilegal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Kinerja adalah suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan moral maupun etika.



Kinerja adalah penampilan suatu proses kerja dalam organisasi yang meliputi perilaku para pelakunya (atasan dan bawahan, pegawai/pekerja), proses pekerjaan serta hasil pekerjaan yang dicapai. Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Kinerja seorang karyawan akan baik bila dia mempunyai keahlian (*skill*) yang tinggi, bersedia berkerja karena digaji atau diberi upah sesuai dengan perjanjian, mempunyai harapan (*expectation*) masa depan lebih baik. Selanjutnya dapat dipahami bahwa kinerja aparat sangat mempengaruhi kinerja organisasi dimana dia atau mereka berperan sebagai pelaku.

Sehubungan dengan itu, kiranya seorang pemimpin selalu melakukan hal-hal seperti diterangkan oleh S. Sloma sebagai berikut :

1. *“Sets goals and performance criteria”* artinya menentukan tujuan organisasi secara jelas dan tentukan pula kriterianya kinerjanya.
2. *“Provides incentives, so that subordinate want to reach goals and meet performance criteria”* artinya pimpinan perusahaan selalu menyediakan insentif (pendorong kerja) yang menarik, baik berupa penghargaan dalam bentuk uang maupun dalam bentuk lain. Agar para karyawan khususnya pegawai bersedia mencapai tujuan organisasi melalui upaya mencapai kinerja sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.  
*“Give regular objective feed back so that people knowshare they stand in the work”* artinya pemimpin secara teratur menjelaskan tentang umpan balik tujuan organisasi, sehingga setiap pegawai mengetahui posisi peranannya dalam organisasi.
3. *“Use techniques of participative whereby employees participate when it is appropriate in decisions which affect them and their work”* artinya gunakan cara manajemen partisipatif dimana para pegawai diikuti sertakan dalam pengambilan keputusan tertentu dimana mereka dapat melakukan pekerjaan dengan lebih baik.
4. *“Hold regularly, two way communicative meeting with subordinates”* artinya dalam hal ini antara pimpinan dan pegawai harus menjadi pendengar yang baik didasari niat yang baik demi peningkatan kinerja organisasi.

Dalam instansi pemerintah, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, serta memonitor pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik. Oleh sebab itu, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Di samping itu, dengan adanya informasi kinerja maka benchmarking dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Penilaian tersebut tidak selalu efektif mengingat terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik, serta kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang mendasar oleh pemerintah, disamping kompleksitas indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, birokrasi publik memiliki stakeholders yang banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda.

Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional sebagai akibat banyaknya kepentingan yang sering berbenturan satu sama lain. Dengan demikian kinerja adalah prestasi kerja adalah atau hasil dari suatu proses yang menunjukkan seberapa jauh tingkat kemampuan dalam pelaksanaan tugas organisasi. Kinerja atau prestasi kerja ini dapat diketahui melalui penilaian kinerja atau prestasi kerja yang dalam hal ini mungkin dapat dilakukan oleh atasan langsung dari pegawai yang bersangkutan, atau instansi

yang berwenang untuk itu secara formal, atau bahkan mungkin juga oleh masyarakat secara informal.

Suatu lembaga, baik lembaga pemerintah maupun lembaga yang dinamakan perusahaan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan harus melalui sarana dalam bentuk organisasi yang digerakkan oleh sekelompok orang (*group of humanbeing*) yang berperan aktif sebagai pelaku (*actors*) dalam upaya mencapai tujuan lembaga atau organisasi bersangkutan. Tercapainya tujuan lembaga dimungkinkan karena upaya para pelaku yang terdapat pada organisasi lembaga tersebut. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna tidak memiliki alternatif sumber pelayanan.

Akibatnya, dalam proses pelayanan birokrasi publik, pengguna pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasan terhadap pelayanan. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target semata. Sekarang ini sebaiknya kinerja harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai dan moral yang berlaku dalam masyarakat agar didapatkan hasil atau terdapat hubungan antar penggunaan pelayanan oleh publik dengan kepuasan terhadap pelayanan yang diberikan.

### **2.3 Aparatur Negara**

Aparatur Negara adalah pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah. Ada dua pengertian pegawai negeri menurut

Undang-Undang pokok kepegawaian No. 5 Tahun 2004 tentang perubahan UU No. 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian yaitu:

- a. Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.
- b. Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 pasal 1 bahwa yang dimaksud pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri sipil dibagi menjadi 2 yaitu Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah.