

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**  
(Studi Tentang Pelayanan Pernikahan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan)

**TESIS**

**OLEH**

**RIJAL**  
**NPM. 111801041**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS MEDAN AREA**  
**MEDAN**  
**2013**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/9/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
  2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
  3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)25/9/25

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI  
KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**  
(Studi Tentang Pelayanan Pernikahan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan)

**TESIS**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik  
pada Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana  
Universitas Medan Area



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2013**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/9/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
  2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
  3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area
- Access From (repository.uma.ac.id)25/9/25

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul : Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik (Studi Tentang Pelayanan Pernikahan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan)**

**Nama : Rijal**

**NPM : 111801041**

**Menyetujui**

**Pembimbing I**

**Pembimbing II**

**Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA**

**Drs. Kariono, MA**

**Ketua Program Studi  
Magister Administrasi Publik**

**Direktur**

**Dr. Warjio, MA**

**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/9/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber  
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)25/9/25

**Telah diuji pada Tanggal 18 Mei 2013**

---

---

**Nama : Rijal**

**NPM : 111801041**



**Panitia Penguji Tesis :**

**Ketua : Dr. Abdul Kadir, M.Si**

**Sekretaris : Isnaini, SH, M.Hum**

**Pembimbing I : Prof. Dr. M. Arif Nasution, MA**

**Pembimbing II : Drs. Kariono, MA**

**Penguji Tamu : Drs. H. Husni Thamrin Nasution, M.Si**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/9/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)25/9/25

## **PERNYATAAN KEORISINILAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

**Nama : Rijal**  
**NPM : 111801041**

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini dengan judul :

**"Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik (Studi Tentang Pelayanan Pernikahan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan)"**

Adalah benar merupakan hasil penelitian yang saya kerjakan sendiri tanpa meniru atau menjiplak hasil penelitian orang lain.

Apabila di kemudian hari bahwa tesis ini tidak orisinal dan merupakan hasil plagiat, maka saya bersedia di cabut gelar magister yang saya peroleh.

Demikian pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya.

Medan, Mei 2013

Yang menyatakan,



**Rijal**

**ABSTRAK**

***Faktor –faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan Publik ( studi tentang pelayanan pernikahan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan )***

***Rijal NPM : 1118041***

*Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, Dan dijelaskan lagi dalam Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 yang merupakan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik, Menurut Undang Undang Nomor 25 tahun 2009 Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang dan jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.*

*KUA Kecamatan Medan Perjuangan sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik yang sesuai dengan PMA nomor 11 tahun 2007 adalah unit kerja terdepan Kementerian Agama Kota Medan untuk melaksanakan tugas khususnya yang berhubungan dengan agama islam, Mempunyai tugas dibidang pelayanan organisasi, pelayanan teknis dan administrasi nikah/rujuk., pelayanan teknis dan administrasi Kemasjidan, pelayanan teknis dan administrasi kependudukan keluarga sakinah, pelayanan teknis adminstrasi zakat dan wakaf, pelayanan informasi haji dan umroh.*

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/9/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

*Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas pelayanan publik pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam penyelenggaraan pelayanan nikah/ rujuk dan menganalisis faktor faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, Sampel diambil sebanyak 150 orang, Metode pengolahan data dilakukan dengan menggunakan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sesuai dengan Kep. Menpan No. 25 tahun 2004*

*Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan penulis menunjukkan bahwa factor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan kepada masyarakat adalah sumber daya manusia yang lemah dan kurang, sarana dan prasarana kantor yang minim, dana yang belum tersedia untuk mendukung kegiatan, komunikasi organisasi yang kurang. Unsur-unsur ini berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan. Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut KUA Kecamatan Medan Perjuangan harus meningkatkan kualitas SDM, karena rata-rata jawaban dari responden dalam unsur pelayanan yang melibatkan SDM belum maksimal Disamping itu juga mengusulkan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Medan agar memberikan biaya pendukung kegiatan dan memperbaiki atau menambah sarana dan prasarana yang ada di KUA Kecamatan Medan Perjuangan agar pelayanan yang berkualitas yang ingin dicapai dapat terlaksana. dan mengadakan pembinaan dan penyuluhan terhadap remaja usia nikah. Dalam sektoral. Serta mengefektifkan BP4 sebagai lembaga yang memberikan bimbingan perkawinan bagi calon pengantin yang akan melangsungkan akad nikah.*

*Kata kunci : Kualitas pelayanan Publik.*

**ABSTRACT**

***Factors - factors that affect the quality of public services  
(studies on marriage ministry at KUA Medan Perjuangan)  
Rijal, NPM : 111801041***

*Service is the main task of the essentials of the figure apparatus, as civil servants and public servant. This task has been clearly outlined in the fourth paragraph of the preamble of the 1945 Constitution, which includes four (4) aspects of the apparatus essential services to the community, which is to protect the whole Indonesian nation and the entire homeland of Indonesia, promote the general welfare, the intellectual life of the nation and the establishment of world order based on freedom , lasting peace and social justice. And further clarified in Administrative Reform Minister Decision No. 63 of 2003 that outlines the general maintenance of the public service guidelines. According to Laws No.25 of 2009 public ministry is an activity or series of activities in order to accomodate the needs of the service according to the rules perundangundangan for every citizen and resident for goods, services, and / or administrative service provided by the organizers of public service. KUA Kecamatan Medan Perjuangan as one of the organizers of the appropriate public service number 11 PMA 2007 is leading a work unit in the province of the Ministry of Religion districts, an extension of the Ministry of Religious Office of Medan to perform particular tasks relating to Islam. Dibidang tree service has the task organization, technical services and administration of wedlock / refer, technical services and administration kemasjidan, technical services and administration sakinah family population, technical services and administration of zakat and waqf, Hajj and Pilgrimage service information.*

*. This study aims to find out the quality of public services in KUA Medan Perjuangan in marriage service maintenance / rujuk.dan analyze the factors that influence the quality of service in the KUA Medan Perjuangan provide services to the community*

*sample was taken of 150 people. Method of data processing is done by using the Community Satisfaction Index (IKM) in accordance with Kep.Menpan # 25 of 2004.*

*Based on the research and discussion that has been conducted by the author suggests that the factors that affect the quality of service at the KUA Medan Perjuangan to society is weak human resources and less, office facilities are minimal, the funds are not available to support the activities, communication organization is lacking. . The elements of a positive and significant effect on the quality of service at KUA Kecamatan Medan Perjuangan. To overcome these constraints KUA Kecamatan Medan Perjuangan should improve the quality of human resources, as the average response of the respondents in the service element involving HR is not maximized. . Besides, it is also proposed to the Ministry of Religious Affairs Office of the Chief of Medan in order to provide support activity costs and improve or add to the existing infrastructure at the KUA Kecamatan Medan Perjuangan that a quality service is to be achieved can be accomplished. and conduct coaching and marriage counseling to adolescents ages. . In coaching is done on a regular basis working with cross-sectoral agencies. BP4 as well as streamline the agencies that provide marriage counseling for brides who would hold the ceremony.*

*Keywords: Quality of public services.*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Judul Tesis ini adalah **Faktor –faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik** (Studi tentang pelayanan pernikahan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan)

Penulis mengakui bahwa dalam penulisan tesis ini jauh dari yang diharapkan, dengan kata lain banyak kekurangannya, baik dari segi materi maupun segi teknis penyajiannya untuk itu penulis menerima saran maupun kritik yang bersifat membangun dari semua pihak demi kesempurnaan tesis ini.

Dalam penyelesaian tesis ini, banyak pihak yang telah membantu penulis baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H.M Yacub Matondang, M.A, Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, M.S, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, M.A, Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik , Pascasarjana Universitas Medan Area.

4. Bapak Prof.Dr. M. Arif Nasution, M.A, sebagai Pembimbing I yang telah banyak memberikan masukan dan saran – saran kepada penulis.
5. Bapak Drs. Kariono, M.A, sebagai Pembimbing II yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahannya kepada penulis.
6. Bapak Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Medan, atas izin belajar yang diberikan kepada penulis.
7. Staf KUA Kecamatan Medan Perjuangan yang telah memberikan data dan informasi dalam penulisan tesis ini.
8. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar PPs Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penulisan dan penyelesaian tesis ini.
9. Terima kasih buat Istri tercinta, anak – anak yang kusayangi serta seluruh keluarga yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta do'a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Semoga amal shalih kita semua mendapat ridha dan balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT Tuhan Yang Maha Penyayang. Amin.

Medan, Mei 2013  
Penulis

R I J A L.

## DAFTAR ISI

ABSTRAK.....	iii
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2. Masalah Penelitian . .....	6
1.3. Tujuan Penelitian .....	7
1.4. Kegunaan Penelitian .....	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
2.1. Pengertian Pelayanan Publik.....	9
2.2. Konsep Kualitas Pelayanan.....	25
2.2.1. Konsep Kualitas dan Konsep Pelayanan.....	25
2.2.2. Kriteria Pengukuran Kualitas Pelayanan .....	34
2.3. Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan .....	44
2.4. Konsep Kemampuan Kerja Pegawai.....	49
2.5. Konsep Komunikasi Organisasi .....	51
2.6. Konsep Prosedur Pelayanan.....	57
2.7. Hubungan Kemampuan Kerja Pegawai dengan Kualitas Pelayanan...	59
2.8. Hubungan Komunikasi dengan Kualitas Pelayanan... ..	60

2.9. Hubungan Prosedur Pelayanan dengan Kualitas Pelayanan. ....	61
2.10. Pengertian Perkawinan.....	62
2.11. Syarat – syarat Perkawinan. ....	67
2.11.1. Syarat Material. ....	67
2.11.2. Syarat Formal. ....	68
2.12. Partisipasi Masyarakat. ....	70
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>73</b>
3.1. Bentuk Penelitian. ....	73
3.2. Lokasi Penelitian.....	73
3.3. Teknik Pengumpulan Data.....	74
3.4. Metode Pengolahan Data. ....	76
<b>BAB IV DESKRIPSI LOKASI PENELITIAN.....</b>	<b>81</b>
4.1. Sejarah singkat dan Batas wilayah.....	81
4.2. Visi dan Misi KUA Kecamatan Medan Perjuangan.....	84
4.3. Struktur Organisasi KUA Kecamatan Medan Perjuangan.....	85
4.4. Kondisi KUA Kecamatan Medan Perjuangan saat ini.....	92
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN. ....</b>	<b>95</b>
5.1. Pelayanan Publik pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam Penyelenggaraan Pelayanan Nikah/Rujuk.....	95
5.2. Faktor – faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam memberikan Pelayanan Kepada Masyarakat.....	99
5.2.1. Lemahnya sumberdaya manusia (kemampuan pegawai).....	100

5.2.2. Minimnya sarana dan prasarana yang tersedia.....	101
5.2.3. Dana pendukung yang belum tersedia.....	102
<b>BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>104</b>
6.1. Kesimpulan .....	104
6.2. Saran - saran.....	105
<b>DAFTAR PUSTAKA. ....</b>	<b>106</b>



**DAFTAR TABEL**

Tabel 1. Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan.....	80
Tabel 2. Jumlah Penduduk Menurut Pemeluk Agama.....	82
Tabel 3. Jumlah Rumah Ibadah di Kecamatan Medan Perjuangan.....	83
Tabel 4. Daftar Pegawai KUA Kecamatan Medan Perjuangan.....	88
Tabel 5. Daftar Pembantu Pegawai Pencatat Nikah.....	90
Tabel 6. Jumlah Pernikahan pada tahun 2010, tahun 2011 dan tahun 2012.....	92
Tabel 7. Daftar Nilai Unsur Pelayanan.....	98

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Berkenaan dengan upaya pelayanan dan mewujudkan kesejahteraan, birokrasi publik memberikan andil yang relatif besar. Semua yang terdapat dalam skop penyelenggaraan negara tidak terlepas dari konteks public services dan public affair. (Memahami Good Governance, 2004 :1).

✓ Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dan diperjelas lagi dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 yang menguraikan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah.

Dewasa ini kehidupan masyarakat mengalami banyak perubahan sebagai akibat dari kemajuan yang telah dicapai dalam proses pembangunan sebelumnya dan kemajuan yang pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan yang dapat dirasakan sekarang ini adalah terjadinya perubahan pola pikir masyarakat ke arah yang semakin kritis. Hal itu dimungkinkan, karena semakin hari warga masyarakat semakin cerdas dan semakin memahami hak dan kewajibannya sebagai warga. Kondisi masyarakat yang demikian menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dalam segala aspek kehidupan mereka, terutama dalam mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya dari pemerintah.

Pemberian pelayanan yang memenuhi standar yang telah ditetapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Saat ini masih sering dirasakan bahwa kualitas pelayanan minimum sekalipun masih jauh dari harapan masyarakat. Yang lebih memprihatinkan lagi, masyarakat hampir sama sekali tidak memahami secara pasti tentang pelayanan yang seharusnya diterima dan sesuai dengan prosedur pelayanan yang baku oleh pemerintah. Masyarakatpun enggan mengadukan apabila menerima pelayanan yang buruk, bahkan hampir pasti mereka pasrah menerima layanan seadanya. Kenyataan semacam ini terdorong oleh sifat public goods menjadi monopoli pemerintah khususnya dinas/instansi pemerintah daerah dan hampir tidak ada pembeda dari pihak lain. Praktek semacam ini menciptakan kondisi yang merendahkan posisi tawar dari masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan dari pemerintah, sehingga memaksa masyarakat mau tidak mau menerima dan menikmati

pelayanan yang kurang memadai tanpa protes. Satu hal yang belakangan ini sering dipermasalahkan adalah dalam bidang publik service (Pelayanan Umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai service provider (Penyedia Jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah, kualitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas pelayanan. Di negara-negara berkembang dapat kita lihat mutu pelayanan publik merupakan masalah yang sering muncul, karena pada negara berkembang umumnya permintaan akan pelayanan jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk memenuhinya sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat kurang terpenuhi baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas.

Menurut KR.Ranah dalam jurnal “Pelayanan Publik yang Berbelit; Warisan Penjajah Agar Kita Tak Bisa Maju” yang terbit 31 januari 2008 menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi tidak berjalannya pelayanan publik dengan baik yaitu : pertama, masalah struktural birokrasi yang menyangkut penganggaran untuk pelayanan publik. Kedua yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik adalah adanya kendala kultural di dalam birokrasi. Selain itu ada pula faktor dari perilaku aparat yang tidak mencerminkan perilaku melayani, dan sebaliknya cenderung menunjukkan perilaku ingin dilayani. Selain itu, dalam Seminar Pelayanan Publik

Dalam Era Desentralisasi” yang diselenggarakan oleh Bappenas, pada tanggal 18

Desember 2003, di Kantor Bappenas, Jakarta Pusat, ada beberapa permasalahan yang ada dalam pelayanan publik yaitu: kurang responsif, kurang informatif, kurang accessible, kurang koordinasi, birokratis, kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat dan efisien.

Sebahagian besar instansi-instansi pemerintah atau organisasi penyelenggara negara lainnya yang memberikan pelayanan publik, kondisi pelayanannya terkesan kurang memperoleh perhatian yang serius, antara lain ditandai oleh proses pelayanan yang cenderung berbelit-belit dan memakan waktu yang lama. Dalam hubungannya dengan hal tersebut KUA Kecamatan Medan Perjuangan mempunyai tugas pokok menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan observasi, pada tahun 2012 terjadi pencatatan pernikahan sebanyak 553 peristiwa pernikahan. Yang melakukan pernikahan di KUA tercatat hanya 10 peristiwa pernikahan. Mengapa ini bisa terjadi? Disebabkan budaya masyarakat kita yang menganggap pernikahan yang afdhal adalah dilaksanakan dirumah sendiri, dan kalau terjadi di KUA dianggap seperti menikah karena keterpaksaan. Dan pada observasi ini juga ditemui beberapa fenomena pelayanan masyarakat di kantor tersebut, sebagai berikut (1) Masih adanya ketidakpastian biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dalam pengurusan layanan pencatatan pernikahan di KUA Kecamatan Medan Perjuangan, (2) Adanya beberapa pegawai yang belum sigap dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dari beberapa permasalahan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa apa yang dilakukan oleh aparat pemerintah belum sepenuhnya memberikan pelayanan

yang memuaskan kepada masyarakat, apa yang dilakukan hanyalah bentuk pelayanan yang didasari oleh kewajiban sebagai pekerja pemerintah bukan sebagai abdi masyarakat. Adanya perilaku demikian menyebabkan timbulnya tuding-tuding negatif yang dilontarkan oleh berbagai kalangan terhadap aparat pemerintah, seperti aparat dianggap kurang profesional, berbelit-belit (tidak efisien), disiplin kerja rendah, korupsi, lalai dalam melakukan pengawasan dalam kegiatan bisnis besar dalam melibatkan uang negara maupun masyarakat dan lain sebagainya. Semua itu merupakan bukti atas masih rendahnya kualitas pelayanan yang dimiliki oleh masyarakat atau yang diberikan kepada masyarakat.

KUA Kecamatan Medan Perjuangan sebagai salah satu penyelenggara pelayanan publik yang sesuai PMA nomor 11 tahun 2007 adalah unit kerja terdepan Kementerian Agama di wilayah kecamatan, merupakan perpanjangan Kantor Kementerian Agama Kota Medan untuk melaksanakan tugas khususnya yang berhubungan dengan agama Islam. Mempunyai tugas pokok dibidang pelayanan organisasi, pelayanan teknis dan administrasi nikah/rujuk, pelayanan teknis dan administrasi kemasjidan, pelayanan teknis dan administrasi kependudukan keluarga sakinah, pelayanan teknis dan administrasi zakat dan wakaf, pelayanan informasi haji dan umroh.

KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam pelaksanaan tugas pelayanan kepada masyarakat belum berjalan dengan baik dan maksimal. Dan dalam menjalankan tugas

dan kewenangannya belum terkoordinasi dengan instansi lain (lintas sektoral) dan lembaga keagamaan. Dari uraian diatas maka penulis memilih lokasi penelitian di KUA Kecamatan Medan Perjuangan karena berdasarkan pengamatan penulis bahwa permasalahan mengenai kinerja aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan publik juga terjadi di KUA Kecamatan Medan Perjuangan. Berdasarkan masalah dan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik (Studi tentang Pelayanan Pernikahan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan)”.

## 1.2. Masalah Penelitian

Tujuan KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam pelayanan masyarakat adalah meningkatkan pembinaan dan penyuluhan pernikahan, meningkatkan kualitas pelayanan yang cepat, tepat dan ramah. Bahwa dengan rendahnya kualitas pelayanan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan disebabkan : kualitas sumber daya manusia yang belum memadai, sarana prasarana pelayanan yang kurang memadai, penyampaian informasi pelayanan sangat terbatas baik dari segi waktu maupun jangkauan serta sosialisasi peraturan dibidang perkawinan yang kurang . Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat ditarik permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kualitas pelayanan publik pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam penyelenggaraan pelayanan nikah/rujuk?
2. Faktor – faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Bertitik tolak dengan permasalahan yang telah dikemukakan diatas, penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui kualitas pelayanan publik pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam penyelenggaraan pelayanan nikah/rujuk.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan KUA Kecamatan Medan Perjuangan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Diharapkan hasil penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu khususnya akuntabilitas pelayanan publik.

#### **2. Kegunaan Praktis**

- a. Bagi Pemerintah diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran bagi pemerintah, khususnya KUA Kecamatan Medan Perjuangan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

- b. Bagi Masyarakat diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi para peminat dan peneliti, selanjutnya untuk digunakan sebagai bahan penelitian yang mendalam.
- c. Bagi penulis untuk lebih memahami lagi mengenai pengelolaan pelayanan publik yang baik sehingga penerima pelayanan (masyarakat) merasa dihargai hak – haknya.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Pengertian Pelayanan Publik

Suatu hal yang dapat dipahami tentang suatu unsur yang diberikan dalam pelayanan ini adalah memberikan apa yang dibutuhkan oleh pihak yang hendak dilayani. Kesulitan dalam memberikan pengertian tentang pelayanan ini adalah disebabkan sedikitnya yang memberikan pengertian tentang pelayanan dan bahkan tidak ada sama sekali. Tetapi meskipun demikian pengertian tentang pelayanan tetaplah ada meskipun hal tersebut ditemukan di dalam pengertian pelayanan akan sebatas kamus saja.

Sehubungan dengan hal tersebut, Poerwadarminta (2004:458) mengatakan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia tentang pengertian dari kata pelayanan ini. "Pelayanan berasal dari kata layan, penambahan unsur imbuhan pe- memberikan arti bahwa pelayanan adalah perbuatan (cara hal yang sebagainya) melayani : misalnya cepat dan memuaskan, layanan, perlakuan; misalnya selama ini mereka tidak mendapat yang semestinya".

Pelayanan dalam pembahasan penelitian ini adalah suatu sikap organisasi yang dalam perannya adalah bersifat melayani. Dengan perkataan lain bahwa sifat pelayanan di dalam hal ini adalah merupakan aktivitas melayani bagi kepentingan masyarakat banyak. Dalam sikap melayani perusahaan (organisasi) tersebut tidak dapat berdiri sendiri hanya sebatas dalam kegiatannya saja tetapi ia harus didukung

oleh suatu konsep yang sejalan atau mendukung dari usaha pelayanan yang diberikannya. Dengan hal tersebut pelayanan disini tidak dapat berdiri sendiri, harus ditopang juga oleh sistem keorganisasian yang baik pula.

Jadi konsep pelayanan jika menguntungkan bagi suatu organisasi, atau pelayanan diberikan karena sikap atau tujuan organisasi itu adalah untuk memberikan pelayanan dan dari sini pula profit (keuntungan) bagi Bergeraknya organisasi tersebut (perusahaan). Jadi konsep melayani di dalam hal ini berbeda dengan konsep yang dianut oleh masyarakat luas terutama di dalam tujuan pekerjaan melayani tersebut. Individu atau sekelompok orang membuat pekerjaan melayani tanpa dimaksudkan untuk mencari sesuatu kepentingan atas sikap pelayanan tersebut. Tetapi berbeda dengan suatu organisasi yang bergerak untuk mencari profit, sikap melayani disini dituangkan dalam suatu konsep bahwa ada sekelompok orang (individu) yang membutuhkan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi (perusahaan) dimana pelayanan yang diberikan perusahaan (organisasi) juga dimaksudkan untuk membiayai kelangsungan organisasi (perusahaan) tersebut sekaligus untuk mencari keuntungan daripadanya. Dalam hal demikian maka pemberian pelayanan dalam hal ini tidak lain seperti menjual jasa.

Sedangkan publik diartikan sebagai masyarakat luas yang dalam hal ini merupakan objek yang dilayani. (Wahab, 2002 : 31).

Winarno (2002:14) menjelaskan pelaksanaan pelayanan publik menjadi sangat penting dikarenakan sadar atau tidak sadar, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan

dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal disebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintahan menjadi suatu *conditio sine quanon* yang tidak bisa ditawar-tawar lagi dan ia akan selalu menentukan aktivitas mereka. Kenyataan ini juga sering terjadi di Indonesia. Betapa tidak sewaktu masih dalam kandungan, seseorang sudah diperiksa ke Puskesmas yang tentunya memperoleh subsidi dari pemerintah. Ketika lahir lalu dirawat di rumah sakit (milik swasta maupun milik pemerintah) yang dokternya dididik atas biaya pemerintah. Masuk sekolah juga milik pemerintah, mungkin SD, SMP, hingga ke perguruan tinggi negeri. Sementara pada saat seseorang berangkat dewasa maka itu butuh KTP yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah. Di samping itu juga mungkin memerlukan jasa pelayanan air minum (PAM), listrik (PLN), atau mungkin perumahan (KPR-BTN) dan telepon.

Untuk usaha dagang, misalnya seseorang mesti bayar pajak kepada negara. Lalu setelah meninggal dunia keluarga juga harus mengurus surat kematian dari Kades atau Lurah untuk memperoleh kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum). Demikianlah pelayanan publik akan menyangkut bidang pendidikan, kesehatan, transportasi, perumahan, kesejahteraan sosial, gizi, listrik, kebutuhan pangan pokok, dan masih banyak lagi. Begitu luas ruang lingkup jasa pelayanan umum yang diselenggarakan oleh pemerintah sehingga semua orang mau tidak mau harus menerima bahwa intervensi birokrasi melalui pelayanan publik itu absah adanya.

Menurut Undang Undang No.25 tahun 2009 Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Ruang lingkup pelayanan publik menurut Undang-Undang Pelayanan Publik meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam ruang lingkup tsb, termasuk pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata, dan sektor strategis lainnya. (Pasal 5 UU No 25 Tahun 2009)

Dalam melaksanakan pelayanan publik pemerintah membentuk Organisasi Penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undangundang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi

penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Organisasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana maksud diatas, sekurang-kurangnya meliputi:

- a) Pelaksanaan Pelayanan
- b) Pengelolaan pengaduan masyarakat
- c) Pengelolaan informasi
- d) Pengawasan internal
- e) Penyuluhan kepada masyarakat dan
- f) Pelayanan konsultasi. (Pasal 8 UU No 25 Tahun 2009)

Penyelenggara dapat melakukan kerja sama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain, dengan syarat kerja sama tsb tidak menambah beban bagi masyarakat. Ketentuan-ketentuan dalam kerjasama tsb adalah:

- a. Perjanjian kerja sama penyelenggaraan pelayanan publik dituangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada standard pelayanan.
- b. Penyelenggara berkewajiban menginformasikan perjanjian kerja sama kepada masyarakat;

- c. Tanggung jawab pelaksanaan kerja sama berada pada penerima kerja sama, sedangkan tanggung jawab penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara;
- d. Informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan harus dicantumkan oleh penyelenggara pada tempat yang jelas dan mudah diketahui masyarakat;
- e. Penyelenggara dan pihak lain wajib mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain telepon, pesan layanan singkat (short message service (sms)), laman (website), pos-el (e-mail), dan kotak pengaduan.

Selain kerjasama diatas, penyelenggara juga dapat melakukan kerja sama tertentu dengan pihak lain untuk menyelenggarakan pelayanan publik. Kerja sama tertentu merupakan kerja sama yang tidak melalui prosedur seperti yang dijelaskan diatas, dan penyelenggaraannya tidak bersifat darurat serta harus diselesaikan dalam waktu tertentu, misalnya pengamanan pada saat penerimaan tamu negara, transportasi pada masa liburan lebaran, dan pengamanan pada saat pemilihan umum. (Pasal 13 UU No 25 Tahun 2009)

Dalam melaksanakan pelayanan publik, penyelenggara berkewajiban :

- a) Menyusun dan menetapkan standard pelayanan.

- b) Menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan;
- c) Menempatkan pelaksana yang kompeten;
- d) Menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e) *memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik;*
- f) melaksanakan pelayanan sesuai dengan standard pelayanan;
- g) *berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;*
- h) memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan;
- i) *membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya;*
- j) bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik;
- k) memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan
- l) memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 15 UU No 29 Tahun 2009)

Adapun asas-asas pelayanan publik tsb adalah:

- a) *kepentingan umum, yaitu; Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.*
- b) *kepastian hukum, yaitu Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.*
- c) *kesamaan hak, yaitu Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.*
- d) *keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.*
- e) *keprofesionalan, yaitu Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.*
- f) *partisipatif, yaitu Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.*
- g) *persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, yaitu Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil*
- h) *keterbukaan, yaitu Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.*

- i) *akuntabilitas, yaitu Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- j) *fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, yaitu Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.*
- k) *ketepatan waktu, yaitu Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.*
- l) *kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan, yaitu Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau. (Pasal 4 UU No 25 Tahun 2009)*

Komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. *dasar hukum, yaitu Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.*
- b. *persyaratan, yaitu Syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.*
- c. *sistem, mekanisme, dan prosedur, yaitu Tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.*

- d. jangka waktu penyelesaian, yaitu Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
- e. biaya/tarif, yaitu Ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
- f. produk pelayanan, yaitu Hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, yaitu Peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
- h. *kompetensi pelaksana*, yaitu Kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.
- i. pengawasan internal, yaitu Pengendalian yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
- j. *penanganan pengaduan, saran, dan masukan*, yaitu Tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
- k. jumlah pelaksana, yaitu Tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja.
- l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standard pelayanan.

- m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan, yaitu Kepastian memberikan rasa aman dan bebas dari bahaya, risiko, dan keragu-raguan.
- n. evaluasi kinerja pelaksana yaitu Penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan. (Pasal 21 UU No 25 Tahun 2009)

Dalam rangka memberikan dukungan informasi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik perlu diselenggarakan sistem informasi yang bersifat nasional. Sistem informasi yang bersifat nasional tsb dikelola oleh menteri, dan disediakan kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses. Penyelenggara berkewajiban mengelola system informasi yang terdiri atas sistem informasi elektronik atau nonelektronik, informasi itu sekurang-kurangnya meliputi:

- a. profil penyelenggara, yaitu Profil penyelenggara meliputi nama, penanggung jawab, pelaksana, struktur organisasi, anggaran penyelenggaraan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email).
- b. profil pelaksana, yaitu Profil pelaksana meliputi pelaksana yang bertanggung jawab, pelaksana, anggaran pelaksanaan, alamat pengaduan, nomor telepon, dan pos-el (email).

- c. standar pelayanan, yaitu Standar pelayanan berisi informasi yang lengkap tentang keterangan yang menjelaskan lebih rinci isi standar pelayanan tersebut.
- d. maklumat pelayanan.
- e. pengelolaan pengaduan, yaitu Pengelolaan pengaduan merupakan proses penanganan pengaduan mulai dari tahap penyeleksian, penelaahan, dan pengklasifikasian sampai dengan kepastian penyelesaian pengaduan.
- f. penilaian kinerja, yaitu Penilaian kinerja merupakan hasil pelaksanaan penilaian penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara sendiri, bersama dengan pihak lain, atau oleh pihak lain atas permintaan penyelenggara untuk mengetahui gambaran kinerja pelayanan dengan menggunakan metode penilaian tertentu. (Pasal 23 UU No 25 Tahun 2009)

Untuk kebutuhan biaya/tarif pelayanan publik, pada dasarnya merupakan tanggung jawab negara dan/atau masyarakat. Apabila dibebankan kepada masyarakat atau penerima pelayanan, maka penentuan biaya/tarif pelayanan publik tsb ditetapkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. (Pasal 31 UU No 25 Tahun 2009)

Pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh pengawas internal dan pengawas eksternal. Pengawasan internal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui pengawasan oleh atasan langsung sesuai dengan peraturan

perundang-undangan; dan pengawasan oleh pengawas fungsional sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sementara pengawasan eksternal penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan melalui:

- a. pengawasan oleh masyarakat berupa laporan atau pengaduan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. pengawasan oleh ombudsman sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- c. pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. (Pasal 35 UU No 25 Tahun 2009)

Penyelenggara berkewajiban menyediakan sarana pengaduan dan menugaskan pelaksana yang kompeten dalam pengelolaan pengaduan serta berkewajiban mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan serta sarana pengaduan yang disediakan. Penyelenggara berkewajiban mengelola pengaduan yang berasal dari penerima pelayanan, rekomendasi ombudsman, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam batas waktu tertentu. Penyelenggara berkewajiban menindaklanjuti hasil pengelolaan pengaduan tsb. (Pasal 36 UU No 25 Tahun 2009)

Masyarakat berhak mengajukan penyelenggaraan pelayanan publik, apabila;

- a. penyelenggara yang tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan; dan
- b. pelaksana yang memberi pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan.

Pengaduan tsb ditujukan kepada penyelenggara, ombudsman, dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. (Pasal 40 UU No 25 Tahun 2009)

Pengaduan seperti dimaksud diatas diajukan oleh setiap orang yang dirugikan atau oleh pihak lain yang menerima kuasa untuk mewakilinya. Pengaduan tsb dilakukan paling lambat 30 (tigapuluh) hari sejak pengadu menerima pelayanan. Dalam pengaduannya, pengadu dapat memasukkan tuntutan ganti rugi. Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas pengadu dapat dirahasiakan.

Pengaduan yang disampaikan secara tertulis harus memuat:

- a. Nama dan alamat lengkap;
- b. Uraian pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan uraian kerugian material atau immaterial yang diderita;
- c. Permintaan penyelesaian yang diajukan; dan

d. Tempat, waktu penyampaian, dan tanda tangan. (Pasal 42 UU No 25 Tahun 2009)

Pengaduan tertulis tsb dapat disertai dengan bukti -bukti sebagai pendukung pengaduannya. Dalam hal pengadu membutuhkan dokumen terkait dengan pengaduannya dari penyelenggara dan/atau pelaksana untuk mendukung pembuktiannya itu, penyelenggara dan/atau pelaksana wajib memberikannya. (Pasal 43 UU No 25 Tahun 2009)

Penyelenggara dan/atau ombudsman wajib menanggapi pengaduan tertulis oleh masyarakat paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pengaduan diterima, yang sekurang-kurangnya berisi informasi lengkap atau tidak lengkapnya materi aduan tertulis tsb. Dalam hal materi aduan tidak lengkap, pengadu melengkapi materi aduannya selambat- lambatnnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima tanggapan dari penyelenggara atau ombudsman sebagaimana diinformasikan oleh pihak penyelenggara dan/atau ombudsman. Dalam hal berkas pengaduan tidak dilengkapi dalam waktu tsb, maka pengadu dianggap mencabut pengaduannya. (Pasal 44 UU No 25 Tahun 2009)

Dalam hal penyelenggara melakukan perbuatan melawan hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang pelayanan publik, masyarakat dapat mengajukan gugatan terhadap penyelenggara ke pengadilan. Pengajuan gugatan terhadap penyelenggara, tidak menghapus kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan keputusan ombudsman dan/atau penyelenggara.

Pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum tsb, dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. (Pasal 52 UU No 25 Tahun 2009).

Dalam hal penyelenggara diduga melakukan tindak pidana dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, masyarakat dapat melaporkan penyelenggara kepada pihak berwenang. (Pasal 53 UU No 25 Tahun 2009).

Sayangnya pelaksanaan pelayanan publik menurut UU No 25 Tahun 2009 masih memiliki beberapa kendala. Kendala tsb disebabkan oleh belum dikeluarkan Peraturan pemerintah mengenai ruang lingkup, mengenai sistem pelayanan terpadu, mengenai pedoman penyusunan standar pelayanan, mengenai proporsi akses dan kategori kelompok masyarakat, mengenai tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan Peraturan presiden mengenai mekanisme dan ketentuan pemberian ganti rugi.

Kaufman ( Thoha, 1995:101) mengemukakan bahwa :

Tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat, dimana tugas pelayanan lebih menekankan pada upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan pada kekuasaan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

## 2.2. Konsep Kualitas Pelayanan

### 2.2.1. Konsep Kualitas dan Konsep Pelayanan

Konsep kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi dari yang konvensional sampai yang lebih strategis (Herawati, Nunik Retno : Manajemen Pelayanan Publik, 2001:175). Dalam definisi konvensional, kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung dari suatu produk, misalnya performa (*performance*), keandalan (*reliability*), mudah dalam penggunaan (*ease to use*), estetika dan sebagainya. Namun dalam definisi strategis kualitas lebih didefinisikan sebagai sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting needs of customers*). Dengan demikian keunggulan produk tidak hanya diukur dari karakteristik produk yang ditawarkan saja tetapi juga pelayanan yang menyertai produk tersebut.

Keberagaman definisi kualitas tersebut juga dapat diamati dari pengertian Kualitas menurut Goetsh dan Davis (Tjiptono dan Chandra, 2005 : 51) yang mengatakan bahwa kualitas adalah : “Sesuatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan”. Menurut Lestari (Hardiansyah, 2011 : 35) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu : persepsi pelanggan, produk dan proses. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan.

Menurut Norman (Hardiansyah, 2011 : 35) apabila kita ingin sukses memberikan kualitas pelayanan, maka terlebih dahulu harus memahami karakteristik tentang pelayanan, yaitu sebagai berikut :

1. Pelayanan sifatnya tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
2. Pelayanan itu kenyataannya terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya adalah tindak sosial.
3. Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadian bersamaan dan terjadi ditempat yang sama.

Dalam hal pelayanan, istilah pelayanan sepadan dengan service. Albrecht (Sedarmayanti, 2004 : 78) mendefenisikan pelayanan sebagai berikut : “..suatu pendekatan organisasi total yang menjadi kualitas pelayanan yang diterima pengguna jasa sebagai kekuatan penggerak utama dalam pengoperasian bisnis”. Sedangkan Kotler (Tjiptono dan Chandra, 2005 : 11) mendefenisikan pelayanan sebagai berikut : “setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.

Berdasarkan definisi di atas, tampak bahwa kualitas selalu terfokus pada pelanggan (*costumer focused quality*). Apabila fokus terletak pada pelanggan maka produk yang dihasilkan (baik barang, perangkat lunak, dan jasa) harus didesain dan diproduksi untuk memenuhi keinginan pelanggan.

Buddy Ibrahim (2000:1) mendefinisikan kualitas adalah “suatu strategi dasar bisnis yang menghasilkan barang dan jasa yang memenuhi kebutuhan dan kepuasan konsumen internal dan eksternal, secara eksplisit dan implisit”.

Secara konseptual pelayanan oleh Moenir (2000:16-17) dikatakan sebagai proses, yaitu :

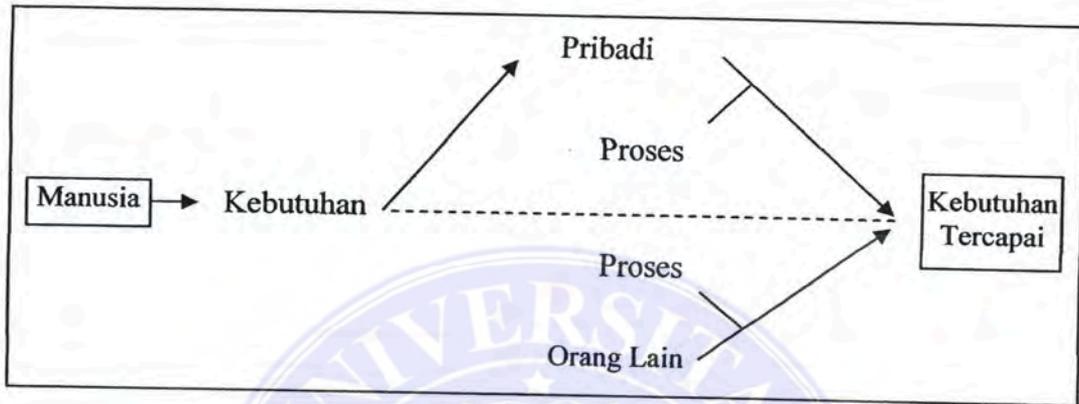
“Proses penggunaan akal, pikiran, panca indra dan anggota badan dengan atau tanpa alat bantu yang dilakukan oleh seseorang untuk mendapatkan sesuatu yang diinginkan baik dalam bentuk barang maupun jasa. Proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung inilah yang dinamakan pelayanan”.

Pengertian yang diberikan oleh Fred Luthans (Moenir, 2000:17) makin menguatkan arti pelayanan sebagai proses tersebut, yaitu : “... *any action wich is performed by management to achieve organization objectives*”. Jadi meskipun pengertian proses pelayanan tersebut terbatas pada kegiatan manajemen dalam rangka pencapaian tujuan organisasi, namun dalam arti luas proses tersebut menyangkut pula segala usaha yang dilakukan oleh seseorang untuk pemenuhan kebutuhannya.

Sedangkan Tangkilisan (2005 : 215) mengemukakan kualitas pelayanan, yaitu : “Persepsi pelanggan mengenai superioritas jasa yang merupakan akumulasi kepuasan bagi banyak pelanggan atau banyak pengalaman jasa”. Dalam hal ini penilaian kualitas pelayanan ditentukan oleh pengguna jasa/layanan yang telah merasakan layanan yang diberikan secara berulang-ulang.

Gambar 1.

## Pelayanan sebagai Proses



Pelayanan sebagai proses yang digambarkan di atas adalah proses yang dilakukan manusia untuk mencapai tujuan pemenuhan kebutuhan mereka melalui aktivitas orang lain. “Orang lain” ini dapat berupa perorangan, organisasi swasta, atau pemerintah. Dari ketiga itu, pemerintahlah yang seharusnya lebih manaruh perhatian kepada pemberian pelayanan. Sebab pemerintah memang dibentuk untuk melayani masyarakatnya. Pemerintah itu ada (*exist*) untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (Suprajogo, 2001:46), maka dituntut tanggung jawab moral dan sosial aparatur pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara optimal.

Pelayanan yang optimal memang tidak saja dapat diberikan oleh pemerintah, namun dapat juga diberikan oleh lembaga swadaya masyarakat atau oleh mekanisme pasar (Agus Dwiyanto, dkk, 1993:8). Oleh karena itu pemerintah harus bersaing memberikan yang terbaik dalam bidang pelayanan. Terlebih dalam era kompetisi seperti sekarang yang ditandai dengan sistem pasar (*market mechanism*) yang

bergerak cepat, organisasi pemerintah (publik) beserta aparturnya harus mampu mengedepankan keunggulan komparatif. Kalau tidak, maka kepuasan masyarakat tidak akan mampu untuk dipenuhi. Dalam sistem kompetisi yang demikian ketat antara swasta dan organisasi publik maka sangat beralasan bila pihak yang memiliki keunggulan komparatif yang akan memenangkan kompetisi tersebut. Untuk itulah maka organisasi publik maupun swasta sekarang mulai memberi perhatian penuh pada masalah kualitas pelayanan.

Kualitas apabila dihubungkan dengan kegiatan pemberian pelayanan dapat diartikan sebagai suatu sikap atau cara karyawan dalam melayani pelanggan atau masyarakat secara memuaskan. Pengertian kualitas seperti ini penulis tangkap dari definisi kualitas yang disampaikan oleh Tjiptono dan Chandra (2005 : 51) bahwa pelayanan yang terbaik, yaitu apabila mampu untuk melayani setiap saat, secara cepat dan memuaskan, berlaku sopan, ramah dan menolong, serta profesional dan mampu sehingga dapat memberikan kepuasan kepada klien. Dengan demikian dapatlah pada dasarnya disimpulkan bahwa dari definisi kualitas yang beragam tersebut pada dasarnya mengandung satu pengertian yang sama dan yang penulis sepakati untuk menggunakannya, yaitu bahwa pelayanan disebut berkualitas bila mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pengguna jasa atau pelanggan. Inilah yang disebut oleh Warsito Utomo (2002:2) bahwa organisasi publik perlu bersinergi dan berinteraksi dengan *customer's oriented* yang pada hakekatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat.

Dalam memahami kebutuhan pelanggan yang sesuai dengan espektasi mereka, ada beberapa cara (Herawati, 2001:176). Pertama, reaktif yaitu memahami kebutuhan pelanggan serta mendengarkan keluhan pelanggan. Dalam pengertian ini organisasi publik baru akan menanggapi kalau ada keluhan dari pelanggan.

Kedua, aktif yaitu memahami kebutuhan pelanggan dengan menjawab setiap ada pertanyaan pelanggan dan menawarkan jasa yang disediakan. Pendekatan ini juga kurang efektif karena tujuannya baru pada tingkat mendengar secara aktif, belum menggali apa espektasi pelanggan.

Ketiga, proaktif yaitu memahami kebutuhan pelanggan dengan cara aktif menjanging informasi tentang espektasi pelanggan. Pendekatan ini dapat dilakukan dengan cara melakukan wawancara atau survey. Pendekatan ini dipandang paling efektif untuk memahami kebutuhan pelanggan.

Keempat, Benchmarking. Memahami kebutuhan pelanggan dengan benchmarking adalah suatu proses pengukuran pelayanan yang diberikan secara terus menerus dengan cara membandingkan pelayanan terbaik dari instansi lain yang menjadi pesaingnya. Dalam pendekatan benchmarking terdapat suatu komitmen membuat lebih baik dari yang terbaik.

Keempat cara di atas sudah sering dilakukan oleh organisasi swasta, yang tujuannya untuk memperluas pangsa pasar dan meningkatkan penjualan. Pendekatan dalam sektor swasta tersebut sekarang sudah mulai diadopsi dalam organisasi publik. Memang untuk memenangkan persaingan dalam “era global” dan peluang kompetitif di “era otonomi daerah”, organisasi publik harus menerapkan manajemen kualitas

yang pada dasarnya merupakan perbaikan terus menerus untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.

Ada beberapa alasan mengapa dimensi kualitas pelayanan dan kepuasan para pengguna jasa di sektor publik sangat penting diperhatikan oleh para birokrat (Herawati, 2001:178). *Pertama*, para pengguna jasa sektor publik secara langsung telah mengeluarkan uangnya untuk jasa yang diterima atau dibutuhkan, sehingga wajar bila masyarakat menuntut pelayanan yang terbaik atau yang berkualitas. *Kedua*, aparatur negara sebagai *public servant* telah menerima gaji atas tugasnya dalam memberikan jasa pelayanan, karena itulah tugas pemerintah untuk mencari cara-cara dalam memberikan kepuasan pelanggan.

Namun demikian dalam prakteknya, pemerintah lebih berorientasi birokratis dan kurang apresiasi kepada pelanggan dalam hal ini masyarakat. Menurut Osborne dan Geebler (Mewirusahaakan Birokrasi : 2001:125), logikanya sederhana karena aparatur pemerintah seringkali masih mempunyai pandangan bahwa sebagian besar organisasi publik (pemerintah) tidak memperoleh dananya dari pelanggan. Oleh karena itu banyak dari aparatur pemerintah yang mengabaikan pelanggannya. Pada kebanyakan organisasi publik masih seringkali dijumpa fungsi mengatur lebih dominan dibandingkan dengan fungsi pelayanan publik.

Terhadap hal ini, Osborne dan Plastrik (Memangkas Birokrasi : 2001:43-44) mengedepankan sebuah tesis yang menarik dalam rangka memahami mengapa pemerintah dan birokrasinya gagal mengembangkan kinerja pelayanan yang baik.

Dengan menggunakan metafora biologi, kedua penulis ini menjelaskan lima DNA,

kode genetika dalam tubuh birokrasi dan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik akan sangat ditentukan oleh pengelolaan kelima DNA birokrasi yaitu : misi (*purpose*), *akuntabilitas*, *konsekuensi*, *kekuasaan*, dan *budaya*. Kelima sistem DNA ini akan saling mempengaruhi satu sama lainnya dalam embentuk perilaku birokrasi publik. Pengelolaan dari kelima sistem kehidupan birokrasi ini akan menentukan kualitas sistem pelayanan publik.

Di samping itu secara tajam Prottas (1981) mengkritik bahwa untuk memanfaatkan pelayanan pemerintah pasti membutuhkan biaya, bahkan untuk pelayanan yang gratis sekalipun . Biaya-biaya ini menjadi penghalang bagi kelompok masyarakat yang tidak mampu untuk memanfaatkan pelayanan publik. Padahal mereka ini yang paling membutuhkan pelayanan tersebut. Dan tentunya keberadaan klien dari pelayanan pemerintah berada pada posisi “meminta”, maka dia akan menanggung beban psikologis yaitu menerima pandangan yang minor atau dipandang rendah oleh petugas pelaksana pelayanan.

Hal-hal seperti keterpaksaan menunggu tanpa pemberitahuan tentang lama waktu menunggu, penanganan dengan cara yang impersonal dan tanpa perhatian, menjadikan beban psikologis yang harus ditanggung klien. Demikian juga penanganan oleh petugas yang tidak ramah, formalistik, dan otoriter. Sehingga menurut Prottas (1981), bahwa biaya-biaya pelayanan ini sangat bermanfaat untuk memahami masalah ketidak-merataan pelayanan pemerintah . Sikap yang demikian muncul karena ciri organisasi pemerintah adalah terfokus pada pencapaian target dan peran atau kewenangan. Seperti diuraikan oleh Tompkins (Sofian Effendi : 1995:4) :

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 25/9/25

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)25/9/25

“... birokrasi publik memiliki karakteristik yang amat berbeda dengan organisasi bisnis yakni konteks yang khas, tekanan-tekanan dari lingkungan, serta perilaku manajerial yang amat berbeda dengan organisasi bisnis”.

Semua pekerjaan yang dilakukan organisasi pemerintah berlangsung secara rutin, teratur dan sistematis, sehingga terkesan melupakan hasilnya. Sikap pandang dan praktek manajemen yang mengacu pada kegiatan dan pertanggung-jawaban lambat laun melalui proses rutinitas dapat mengerah kepada berlakunya suatu budaya organisasi yang bersifat *counter productive* (Prottas,1981). Untuk mengatasinya, maka sikap pandang aparat pelayanan umum hendaknya ditambah dengan orientasi ke “hasil” dan “kepuasan masyarakat”, sehingga kualitas pelayanan (*quality of care*) merupakan determinan penting yang mempengaruhi pemanfaatan pelayanan (Tukiran dan Kutaneegara, 1996:50).

Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa pelayanan akan memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan pelanggan. Suatu kualitas akan memberikan dorongan kepada pelanggan untuk menjalankan hubungan yang kuat dengan organisasi yang memberikan jasa pelayanan tersebut. Apabila organisasi penyedia jasa berupaya untuk memaksimalkan pengalaman pelanggan yang menyenangkan dan meminimumkan atau meniadakan pengalaman pelanggan yang kurang menyenangkan, maka secara timbal balik akan timbul kesetiaan dan loyalitas pelanggan kepada organisasi tersebut.

### 2.2.2. Kriteria Pengukuran Kualitas Pelayanan

Masyarakat sebagai pelanggan dari pelayanan publik akan menilai kualitas pelayanan publik berdasarkan persepsi mereka. Dalam mendefinisikan jasa/pelayanan yang berkualitas, ada beberapa karakteristik yang dapat dipergunakan sebagai pedoman seperti yang dilakukan yaitu mengidentifikasi delapan dimensi kualitas, yaitu : kinerja karakteristik operasi pokok produk inti; ciri-ciri atau keistimewaan tambahan; keandalan; kesesuaian dengan spesifikasi; daya tahan; *serviceability*, estetika; dan persepsi terhadap kualitas (Tjiptono, 2001:13).

Berbeda dengan pendapat di atas yang menekankan dari sudut organisasi, maka Sofian Effendi (1988:12) lebih sering membahas masalah pelayanan umum dari sudut pandang pemerataan, menurutnya faktor ekonomis seperti bias kualitas, bias harga dan bias birokrasi membuat pelayanan publik menjadi terlalu mahal bagi golongan miskin, sehingga subsidi pemerintah bagi pelayanan umum pun lebih menguntungkan golongan menengah ke atas. Padahal golongan miskinlah yang sepatutnya menikmati subsidi tdi. Dikatakan bahwa kelompok masyarakat mempunyai akses yang tidak sama terhadap pelayanan pemerintah. Perbedaan akses ini menjadi sebab bagi ketidakmerataan pemanfaatan pelayanan pemerintah.

Perbaikan pelayanan pemerintahan dengan modernisasi organisasi dan birokrasi semata tanpa memperhatikan hubungan antara akses dan struktur sosial serta lingkungan organisasi, akan menemui kegagalan. Birokrasi pelayanan dalam kenyataannya menjadi sumber bagi ketidakmerataan akses tersebut. Lebih lanjut dijelaskan bahwa “akses” dapat dijadikan konsep untuk mengukur kemampuan

organisasi pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan serta kemampuannya untuk mengurangi ketimpangan dalam pelayanan umum. Konsep akses ini meliputi akses kepada proses pembuatan keputusan penentuan lokasi publik dan akses dalam birokrasi, penentu pendistribusian pendapatan.

Sebagai alat ukur merata tidaknya pelayanan publik suatu organisasi pemerintah, konsep akses memang sangat tepat untuk dipakai. Namun untuk melaksanakan tindak lanjut yaitu meningkatkan akses masyarakat dalam hal menikmati pelayanan publik sungguh tidak mudah. Karena itu, hal ini berarti membutuhkan biaya yang sangat besar buat penambahan subsidi bagi pelayanan umum, pembangunan sarana dan fasilitas pelayanan publik di seluruh wilayah tanah air, penyediaan tenaga operasionalnya dan dalam waktu lama untuk memecahkan masalah pelayanan umum yang bersifat lebih mendesak, yaitu masalah kualitas pelayanan umum yang kurang memuaskan.

Peningkatan kualitas pelayanan umum ditandai oleh peningkatan karya (*performance improvement*) yang secara konseptual dapat dilakukan dengan berbagai cara, yakni melalui perbaikan dan peningkatan : efesiansi; efektifitas; kualitas; kreativitas; dan manajemen. Apabila hal tersebut berhasil dilaksanakan akan terjadi peningkatan produktivitas yang pada gilirannya akan membuahkan manfaat bagi banyak pihak. Bagi organisasi pemerintah, manfaat yang diperoleh dengan perbaikan produktivitas antara lain pelayanan pelanggan (masyarakat) menjadi lebih responsif (lihat Atmosoprpto, 2001:8). Disini peningkatan produktivitas dapat dilakukan.

Akan tetapi mengukur produktivitas sektor publik memang tidak mudah. Kesulitan akan muncul karena anggapan tentang pengukuran produktivitas di sektor jasa dan pengukuran produktivitas di sektor produksi barang seringkali metode pengukurannya dianggap lebih mudah memakai pengertian dan cara mengukur keluaran (output). Dengan menghitung berapa jumlah barang yang diproduksi dan berapa nilainya, kemudian dibandingkan dengan biaya yang telah dikeluarkan. Sebagai penghasil jasa, sudah tentu organisasi pelayanan publik tidak mudah untuk diukur secara kuantitatif. Namun demikian, produktivitasnya dapat diukur dengan perbandingan “biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan” terhadap “biaya yang semestinya diperlukan” (Atmosoeparto, 2000:7).

Selain itu dapat pula dipakai ukuran dengan membandingkan “realitas” dan “target” yang ingin dicapai. Konsep pengukuran dengan membandingkan kedua hal tersebut adalah “efektifitas”. Konsep ini sebetulnya lebih berorientasi ke segi keluaran. Dilihat dari sudut birokrasi, upaya untuk mengejar target adalah rasional karena makin besar ratio antara realisasi dibandingkan dengan target berarti makin tinggi tingkat efektivitas jasa pemerintah.

Aparatur yang terpaku pada pencapaian target, biasanya menjadi kurang peka terhadap masalah lain yang juga penting, yaitu berkaitan dengan penggunaan masukan secara optimal. Seperti target yang terealisasi telah memuaskan konsumen atau belum, apakah ada keluhan atau tidak, dan sebagainya.

Oleh karena itu penilaian atau evaluasi terhadap pelayanan publik tidak dapat hanya terfokus pada hasil akhirnya saja, tetapi juga dari cara atau metode serta proses

yang dijalankan pelayan umum tersebut. Sebab dari metode serta proses pelayanan itulah kegiatan pemberian pelayanan mulai dari awal sampai hasil akhir pelayanan dan segala ketidakberesan dapat dilacak sejak dini. Dari sini pula dapat diketahui fungsi-fungsi manajemen yang telah dijalankan dengan baik atau belum dijalankan.

Selain itu pengukuran kriteria persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan juga dapat mengikuti pendapat seperti yang dikemukakan oleh Morgan dan Murgatroyd (1994) dalam Warella (1997:18) sebagai berikut :

- a. *Reliability*, yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang telah dijanjikan dengan tepat waktu.
- b. *Responseveness*, yaitu kesediaan untuk membantu pelanggan dengan menyediakan pelayanan yang cocok seperti yang mereka harapkan.
- c. *Competence* yaitu menyangkut pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan untuk dapat melaksanakan pelayanan.
- d. *Acces*, yaitu kemudahan untuk melakukan kontak dengan lembaga penyedia jasa.
- e. *Courtesy* yaitu sikap sopan, menghargai orang lain, penuh pertimbangan dan penuh persahabatan.
- f. *Communication* yaitu selalu memberikan informasi yang tepat kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, mau mendengarkan mereka yang berarti menjelaskan tentang pelayanan, dan kemungkinan pilihan, biaya, jaminan pada pelanggan bahwa masalah mereka akan ditangani.
- g. *Credibility* artinya dapat dipercaya, jujur, dan mengutamakan kepentingan pelanggan.

- h. *Security* artinya bebas dari resiko, bahaya dan keragu-raguan.
- i. *Understanding the customer* artinya berusaha untuk mengenal dan memahami kebutuhan pelanggan dan menaruh perhatian pada mereka secara individual.
- j. *Appearance, presentation* yaitu penampilan dari fasilitas fisik, penampilan personil, dan peralatan yang dipergunakan.

Zeithaml, Berry, dan Parasuraman (Wasistiono, 2001: Agus Dwiyanto, 2005:51) memberikan kriteria untuk penilaian kualitas pelayanan, yaitu :

- a. Bukti langsung (*tangibles*), yang meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana.
- b. Keandalan (*realibility*), yakni kemampuan memberikan pelayan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan.
- c. Daya tanggap (*responsiveness*) yakni keinginan untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap.
- d. Jaminan (*Assurance*) mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan sifat yang dapat dipercaya, bebas dari resiko dan keragu-raguan.
- e. Empati (*emphaty*), meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memenuhi kebutuhan pelanggan.

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

- a. Keberadaan pelayanan
- b. Ketanggapan pelayanan

- c. Ketepatan pelayanan
- d. Profesionalisme pelayanan
- e. Kepuasan keseluruhan dengan pelayanan
- f. Kepuasan keseluruhan dengan barang

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

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

Kumorotomo (Agus Dwiyanto, 2001:50) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu :

#### 1. Efisiensi

Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomi. Apabila diterapkan secara

objektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

## 2. Efektifitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai, maka hal tersebut erat berkaitan dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

## 3. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepastian. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektifitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat dipenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

## 4. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah atau kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggung jawaban secara transparan demi memenuhi kriteria tanggap ini.

Dalam Keputusan MENPAN Nomor 6 Tahun 1995, tentang Pedoman Penganugerahan Piala Abdisatyabhakti bagi unit kerja/Kantor Pelayanan percontohan, disebutkan ada tujuh kriteria kualitas pelayanan untuk lembaga-lembaga publik yaitu :

- a. Kesederhanaan, yaitu pelayanan dilaksanakan dengan prosedur sederhana, mudah dipahami dan dilaksanakan, serta cepat dan lancar.
- b. Kejelasan dan kepastian, yaitu kejelasan mengenai prosedur/tata cara, persyaratan, rincian biaya, ketepatan waktu penyelesaian.
- c. Keamanan dan kenyamanan, yaitu proses hasil pelayanan umum dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan kepastian hukum.
- d. Keterbukaan, yaitu prosedur dan tata cara, persyaratan pelayanan diinformasikan secara terbuka kepada umum.
- e. Efisiensi, yaitu pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan maksud dan tujuan pelayanan.
- f. Ekonomis, yaitu pengenaan biaya secara wajar sehingga dapat dijangkau oleh masyarakat luas.
- g. Ketepatan waktu, yaitu bahwa penyelesaian pelayanan harus dapat diselesaikan secara tepat waktu.

Lebih lanjut Buddy Ibrahim (2000:2) mengatakan bahwa, pelayanan yang berkualitas memiliki 11 karakteristik, yaitu :

*Reliability* : konsisten dalam kinerja dan ketahanannya; kinerja benar sejak awal; menepati janji dan akurat dalam spesifikasi, sesuai dengan iklan atau label.

*Responsiveness* : tanggap terhadap klaim/protes konsumen; kesiapan karyawan memberikan pelayanan pada waktu yang diperlukan; cepat bereaksi atas perubahan lingkungan, misalnya; teknologi, peraturan, perilaku konsumen yang berubah yang harus diantisipasi dengan kemungkinan penawaran baru untuk produk/jasa yang belum ada di pasar.

*Competence* : menguasai keterampilan dan pengetahuan yang memadai untuk memberikan pelayanan yang diperlukan.

*Access* : kemudahan pendekatan dan akses; waktu tunggu pendek; jam operasional yang relatif panjang.

*Courtesy* : sopan santun, respek, perhatian tulus, dan keramahan dari personil/karyawan, sabar mendengar keluhan.

*Communication* : pemberitahuan informasi kepada konsumen dalam bahasa yang dipahami konsumen, mendengarkan suara konsumen, menyesuaikan nahasa kepada kebutuhan konsumen yang berbeda; menjelaskan perihal pelayanan yang ditawarkan, dan bagaimana masalah-masalah yang timbul akan diatasi.

*Credibility* : kepercayaan, keandalan, kejujuran, reputasi perusahaan, karakteristik pribadi dari karyawan perusahaan.

*Security* : bebas dari bahaya, resiko atau keraguan, keamanan fisik, keamanan finansial; kerahasiaan.

*Understanding the customer* : memahami konsumen, berusaha mengerti kebutuhan konsumen, belajar memahami kebutuhan konsumen yang spesifik, memberikan perhatian pribadi; memperhatikan langganan yang baru maupun reguler dan royal.

*Assurance* : memiliki sumberdaya manusia dan teknologi serta fasilitas untuk memberikan jaminan memenuhi kebutuhan konsumen dengan jaminan purna jual jangka panjang, bukan sesaat saja sewaktu menyerahkan barang.

*Tangibles* : bukti fisik adanya service/jasa; fasilitas fisik; penampilan personil/karyawan; perangkat/tools untuk menyediakan service, pelayanan jasa

dengan kemudahan dan efisien bagi konsumen, dan *service* yang melekat pada produk.

Berbagai pendapat dalam menilai kualitas pelayanan di atas memperlihatkan bahwa indikator-indikator yang dipergunakan untuk menyusun kriteria kualitas pelayanan suatu organisasi pemerintah ternyata sangat bervariasi. Secara garis besar melihat ada persamaan pendapat, maka penulis menggunakan kriteria untuk mengukur kualitas pelayanan adalah :

1. *Tangibles*, yaitu berkaitan dengan fasilitas-fasilitas fisik, peralatan, dan penampilan dari personil pemberi jasa (Budy Ibrahim, 2000:2).
2. *Reliability*, yaitu kemampuan pihak pemberi jasa dalam memberikan apa yang dijanjikan kepada penerima jasa (masyarakat) secara akurat. Kriteria ini berkaitan dengan akurasi pemberian pelayanan yaitu bebas dari kesalahan-kesalahan (Budy Ibrahim, 2000;2)
3. *Responsiveness*, yaitu keinginan untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap (Morgan dan Murgatroyd; Zeithaml; Budy Ibrahim, 2000:2).
4. *Assurance*, berkaitan dengan pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan dari pegawai untuk membangkitkan rasa kepercayaan dan keyakinan dari penerima jasa atas jasa yang diterima itu (Budy Ibrahim, 2000:2).
5. *Emphaty*, berkaitan dengan perhatian dan kepedulian dari pemberi jasa kepada penerima jasa meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang

baik, perhatian pribadi dan berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat pengguna jasa .

### **2.3. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan**

Menurut pendapat beberapa orang penulis bahwa banyak faktor yang berpengaruh dalam pelayanan yang berkualitas. Moenir (2000:88) mengatakan ada enam faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan umum yaitu :

- a) Faktor kesadaran aparat yang bertugas di instansi pelayanan.
- b) Faktor aturan yang melandasi aktivitas pelayanan, yang meliputi :
  - Kewenangan.
  - Pengetahuan dan pengalaman
  - Pemahaman oleh pelaksana
  - Disiplin dalam pelaksanaan
- c) Faktor organisasi, meliputi :
  - Sistem
  - Prosedur
  - Metode
- d) Faktor kemampuan dan keterampilan agar aparat dapat bekerja dengan cepat dan tepat.
- e) Faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimal pegawai.
- f) Faktor sarana pelayanan yang meliputi :
  - Sarana kerja

- Fasilitas pelayanan

Faktor-faktor di atas mempunyai peranan yang berbeda-beda, namun masing-masing mempunyai pengaruh terhadap kualitas pelayanan baik sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama. Senada dengan hal tersebut, INFO PAN Nomor 8 Tahun 1992 (Rony, 2001:11) mengatakan bahwa pelayanan yang baik/berkualitas ditentukan oleh : (1). *Sense of public service* dalam pelayanan publik. Hal ini dimaksud agar aparat pelayanan betul-betul menyadari akan arti penting pelayanan dan menyadari bahwa pemerintah ada adalah untuk memberi pelayanan kepada masyarakat. Itulah pula alasan sehingga aparatur pemerintah sering kali disebut “palyan masyarakat” (Wasistiono, 2002:48).

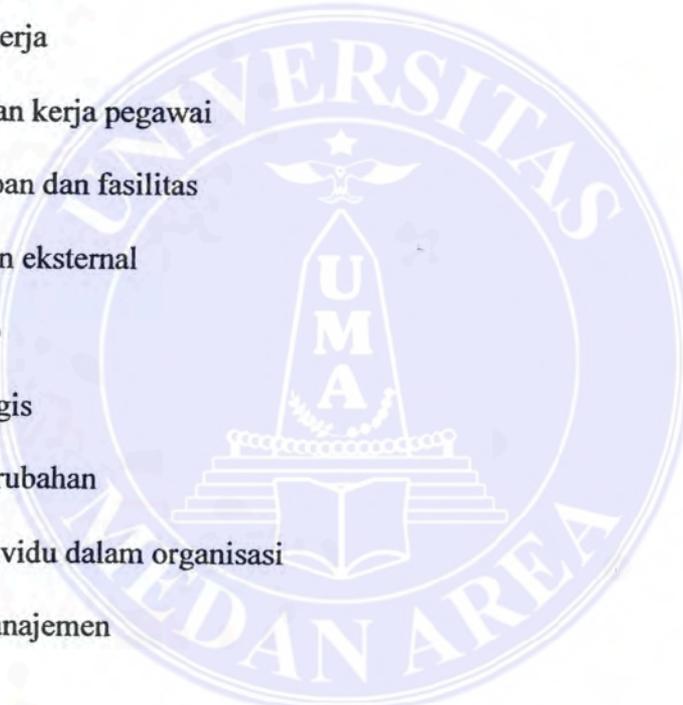
Pendapat lain tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan dikemukakan oleh Tjiptono (2001:3) yang mengatakan bahwa kualitas akan terwujud bila suatu organisasi mempunyai:

- a. Tujuan yang jelas
- b. Budaya organisasi yang berorientasi pelayanan
- c. Mengembangkan komunikasi yang efektif
- d. Perbaikan berkesinambungan
- e. Palatihan

Sedangkan Thoha (1995:181) mengatakan kualitas pelayanan dipengaruhi oleh dua hal yaitu : individual actor yaitu pemberi pelayanan, dan faktor sistem. Jika dibandingkan dengan kedua pendapat terdahulu, maka pendapat Thoha ini tidak jauh berbeda. Individual actor dijelaskan sebagai faktor-faktor yang berkaitan dengan

individu yaitu meliputi kemampuan dan keterampilan, kesadaran, pendapatan, budaya organisasi, serta individu yang terlatih. Kemudian faktor sistem berkaitan dengan aturan, prosedur, sarana, prasarana, kesinambungan perbaikan dan kejelasan tujuan organisasi.

The Liang Gie dan Budi Ibrahim (Suwarsono, 1998:17) mengatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan meliputi :

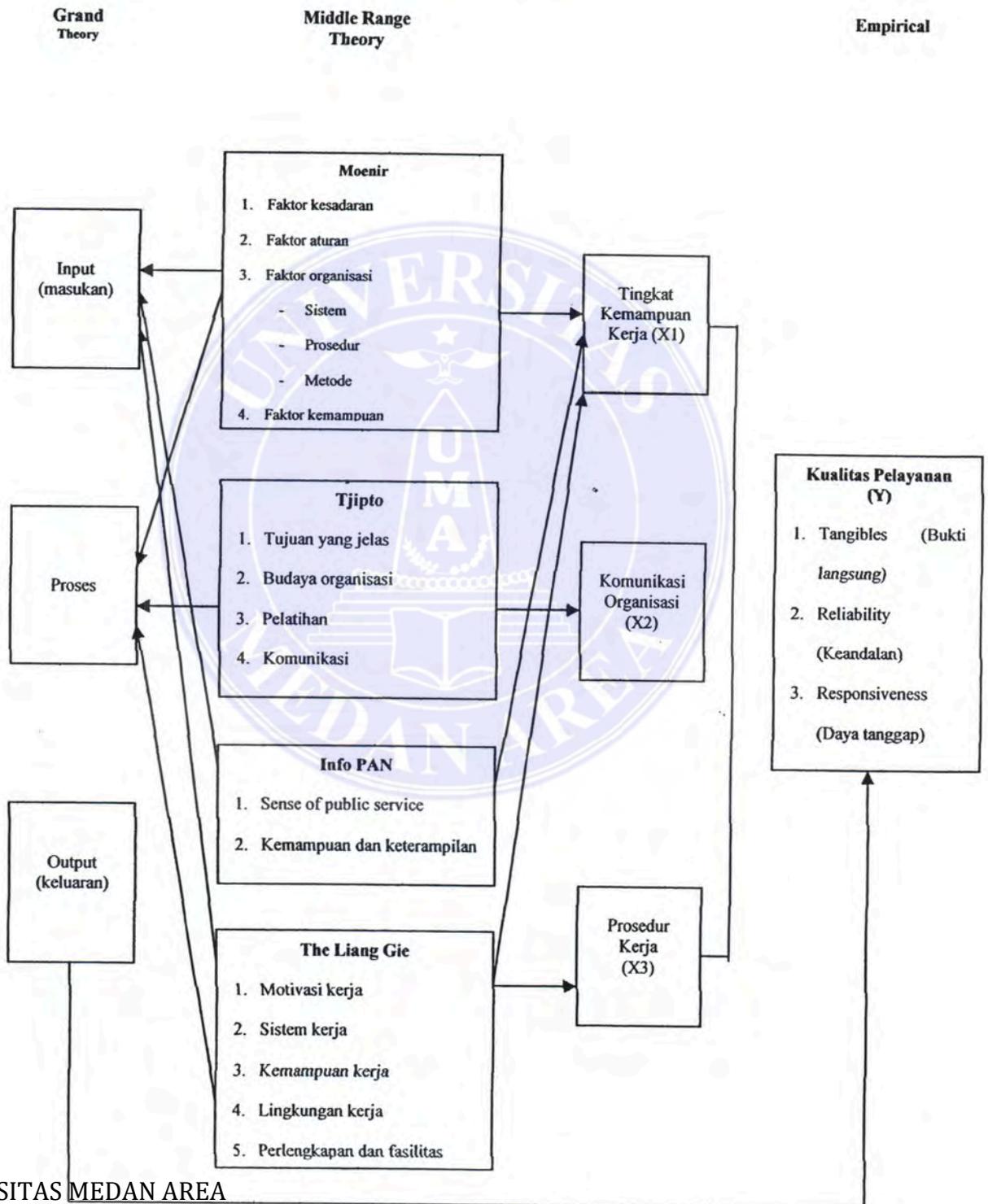
- 
- a. Motivasi kerja
  - b. Kemampuan kerja pegawai
  - c. Perlengkapan dan fasilitas
  - d. Lingkungan eksternal
  - e. Leadership
  - f. Misi strategis
  - g. Budaya perubahan
  - h. Kineja individu dalam organisasi
  - i. Praktek manajemen
  - j. Struktur
  - k. Iklim organisasi

Berbagai pendapat yang telah penulis uraikan di atas, maka dapat diketahui bahwa banyak faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan. Namun demikian, dari sekian banyak faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan, maka penulis akan mengambil/meneliti beberapa faktor yang menurut asumsi penulis mempunyai

hubungan yang erat dengan kualitas penyelenggaraan pelayanan pada Kantor KUA di Kecamatan Medan Perjuangan, yaitu faktor kemampuan kerja pegawai, faktor komunikasi, dan faktor prosedur kerja. Rangkuman dari faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan tersebut terlihat dalam gambar berikut ini.



Gambar 2.  
Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik



#### **2.4. Konsep Kemampuan Kerja Pegawai**

Pegawai atau karyawan atau dengan istilah yang lebih luas sering disebut-sebut sebagai sumber daya manusia adalah merupakan faktor yang sangat penting dalam suatu organisasi. Hal ini dapat dipahami karena sumber daya manusia merupakan penggerak dari sumber-sumber daya lainnya yang digunakan organisasi. Dewasa ini dalam organisasi yang modern keberadaan sumber daya manusia tidak hanya diukur atau dilihat dari segi kualitas agar mampu mengembangkan organisasi.

Kualitas sumber daya manusia dapat dilihat dari tingkat pengetahuan, kemampuan, dan keterampilannya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kemampuan sumber daya manusia dalam organisasi akan sangat mendukung kelancaran organisasi tersebut. Kemampuan sumber daya manusia dalam organisasi tidak hanya dituntut pada pegawai pelaksana tetapi termasuk pegawai tingkat manajer/pimpinan.

Kemampuan pegawai sebagai pelaksana yang dihubungkan dengan pekerjaannya dapat diartikan sebagai suatu keadaan pada seseorang yang secara bersungguh-sungguh bekerja, berdayaguna untuk melaksanakan pekerjaan sehingga memungkinkan suatu tujuan akan tercapai (Suharyati, 2001:21)

Menurut Moenir (2000:116) kemampuan berasal dari kata mampu yang dalam hubungan dengan tugas/pekerjaan berarti dapat (kata sifat/keadaan) melakukan tugas/pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan. Kata jadian kemampuan dengan sendirinya juga kata sifat/keadaan yang

ditujukan pada sifat atau keadaan seseorang yang dapat melakukan tugas pekerjaan atas dasar ketentuan yang berlaku.

Sejalan dengan itu Thoha (1993:154) memberikan pengertian kemampuan sebagai kondisi yang menunjukkan pada unsur kematangan yang dapat diperoleh dari pendidikan, latihan dan pengalaman.

Robbins (2002:82) mengatakan bahwa kemampuan adalah kapasitas seseorang individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan, dan kemampuan itu hakekatnya terdiri dari kemampuan intelektual dan kemampuan fisik.

Abi Sujak (1990:85) mengatakan bahwa untuk melakukan penelitian kinerja pelayanan perlu diperhatikan tidak hanya tingkat kemampuan para pegawai ditingkat operasional, tetapi juga pada level manager' dalam melaksanakan pekerjaan yaitu dituntut memiliki kecakapan sebagai berikut :

1. Kecakapan dalam komunikasi interpersonal yang meliputi kemampuan memotivasi bawahannya, mengelola konflik, kerjasama dengan orang lain, menyampaikan dan menerima informasi.
2. Kecakapan tehnik meliputi kemampuan untuk menggunakan metode, prosedur tehnik dan keterampilan khusus.
3. Kecakapan konseptual yaitu kemampuan untuk melihat organisasi secara keseluruhan.

Sejalan dengan pendapat di atas, Gibson (1996:21) mengatakan bahwa kemampuan pegawai untuk dapat mencapai hasil atau kinerja organisasi secara efisien dan efektif

meliputi kemampuan intelektual, kemampuan konseptual, dan kemampuan administrasi.

Dengan demikian kemampuan adalah suatu keadaan yang menunjukkan seseorang dapat melaksanakan tugas/pekerjaan atas dasar ketentuan yang berlaku, sehingga menghasilkan barang dan jasa sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, berdasarkan beberapa pendapat dan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kemampuan adalah potensi atau keadaan yang ada dalam diri seseorang baik potensi intelektual maupun potensi fisik yang merupakan perwujudan dari pengetahuan dan keterampilan serta pengalamannya, untuk dapat menyelesaikan suatu pekerjaan secara berhasil guna sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## **2.5. Konsep Komunikasi Organisasi**

Di era reformasi ini komunikasi menjadi faktor yang sangat strategis dalam kehidupan sosial, budaya, ekonomi, termasuk dalam organisasi baik publik maupun swasta. Oleh karena itu diperlukan pemahaman tentang konsep komunikasi organisasi yang baik agar maksud dan tujuan komunikasi dapat tercapai dengan baik.

Redfield (Yuwono, 1985:2-3) memberikan pengertian komunikasi sebagai “proses penyampaian informasi dari suatu sumber informasi ke suatu tujuan”. Lebih lanjut dijelaskan bahwa komunikasi itu mengandung lima unsur utama, yaitu :

- a) Pemberi berita (pembicara, pengirim);
- b) Yang menyampaikan (mengatakan, mengirim, menyiarkan);
- c) Berita-berita (perintah, laporan, saran);

- d) Penerima berita (orang yang dituju, responden, pendengar);
- e) Respon/Reaksi (jawaban).

Sementara menurut Merrihue (Yuwono, 1985:3), komunikasi diartikan sebagai “Kegiatan mengajukan pengertian yang diinginkan dari pengirim informasi kepada penerima informasi dan menimbulkan tingkah laku yang diinginkan dari penerima informasi”.

Dari pengertian di atas, terlihat bahwa komunikasi itu bukan sekedar proses penyampaian informasi dari satu pihak ke pihak lain, tetapi komunikasi dipandang sebagai proses penyampaian pengertian atau maksud tertentu melalui sejumlah informasi. Diterima atau dipahaminya pengertian tersebut oleh penerima, nampaknya belum cukup untuk mengkategorikan sesuatu proses sebagai komunikasi, bila proses tersebut tidak diikuti dengan tindakan atau reaksi sesuai dengan yang dikehendaki oleh pemberi pengertian.

Moore (1987:78) memberikan pengertian komunikasi yaitu :

Proses penyampaian pengertian antar individu, semua masyarakat manusia, dilandasi kapasitas untuk menyampaikan maksud, hasrat, perasaan, pengetahuan, dan pengalaman dari orang yang satu kepada orang lainnya.

Lebih lanjut Moore menjelaskan bahwa, “Komunikasi menunjukkan suatu proses khas yang memungkinkan interaksi antar manusia dan menyebabkan individu-individu menjadi makhluk sosial”.

Dari berbagai pengertian tersebut dapat dijelaskan bahwa ada tiga hal penting yang perlu dipertimbangkan dalam komunikasi. Pertama, komunikasi harus

melibatkan dua orang atau lebih. Kedua, komunikasi merupakan pertukaran informasi yang bersifat dua arah. Ketiga, mengandung pemahaman. Dari ketiga hal di atas dengan demikian pengumuman bukan merupakan proses komunikasi, tetapi hanya merupakan sarana komunikasi. Hal ini ditagaskan oleh Moore, sebuah pengumuman yang dipasang dipapan pengumuman bukan merupakan komunikasi. Tetapi kalau pengumuman tadi telah dibaca, dimengerti, dan ditanggapi, maka pengumuman itu bisa disebut komunikasi.

Dengan demikian secara umum dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan komunikasi adalah proses penyampaian informasi dari satu pihak kepada pihak lain dengan maksud untuk menyampaikan suatu pengertian tertentu dan merangsang si penerima pengertian tersebut untuk bereaksi atau bertindak sesuai dengan maksud si pemberi informasi. Berangkat dari pengertian umum ini, maka secara garis besar dapat dikatakan bahwa unsur-unsur utama komunikasi meliputi:

- a. Adanya sumber informasi;
- b. Adanya penerima informasi;
- c. Adanya informasi atau berita;
- d. Adanya saluran atau sarana untuk menyampaikan informasi;
- e. Adanya reaksi atau efek dari informasi tersebut kepada penerima informasi.

Selanjutnya dalam proses komunikasi, agar komunikasi dapat berlangsung, maka sumber informasi (*source*) dan penerima (*receiver*) harus memiliki pengalaman yang sama. Moore (1987:82) menegaskan hal tersebut dengan menyatakan, “Istilah komunikasi sendiri didasarkan pada istilah latin *communis* yang berarti sama”.

Jelasnya, jika penerima tidak memiliki pengetahuan yang sama dengan pengirim mengenai nahasa atau sandi, konsep, sistem nilai, dan sebagainya, maka pengiriman makna akan terhambat atau benar-benar gagal. Lebih lanjut, ia menjelaskan bahwa pentingnya kesamaan pengalaman ini berarti bahwa, “Komunikator harus memiliki pengetahuan dan pemahaman yang cukup mengenai penerima agar dapat disandi ke dalam lambang-lambang sebagaimana dimaksudkan oleh si komunikator atau pengirim”.

Di samping komunikator dan komunikan, unsur penting lain dalam komunikasi adalah pesan. Aspek pesan ini menjadi perhatian Face dan Faules (Komunikasi dan Organisasi, 1998:26) yang mengatakan bahwa :

Bila kita melihat apa yang terjadi ketika seseorang terlibat dalam komunikasi, kita menemukan bahwa terdapat dua bentuk umum tindakan yang terjadi :

- A. Penciptaan pesan atau lebih tepatnya penciptaan pertunjukan (display) dan,
- B. Penafsiran pesan atau penafsiran pertunjukan.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa keberadaan seseorang, gaya, perilaku, atau tindakan adalah merupakan suatu pesan yang dapat ditafsirkan orang lain. Dapat dipahami bahwa setiap obyek yang dipertunjukkan seseorang sesungguhnya merupakan sebuah pesan dan bila melibatkan dua orang atau lebih, yang satu sebagai pemberi dan yang lain penerima atau penafsir dari pesan yang dipertunjukkan maka terjadilah komunikasi.

Selanjutnya mengenai jenis komunikasi, Effendy (1992:75) membedakan komunikasi dalam tiga kategori utama yaitu : Komunikasi personal, komunikasi

kelompok, dan komunikasi massa. Komunikasi pribadi atau personal merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, *personal communication*, yang sesuai dengan makna yang dikandung dalam istilah itu merupakan proses penyampaian pikiran yang bersifat pribadi. Sementara komunikasi interpersonal atau komunikasi antar pribadi didefinisikan sebagai komunikasi antara seseorang dengan orang lain. Oleh karena itu komunikasi interpersonal adalah proses komunikasi yang hanya berlangsung antara seorang komunikator dengan paling banyak dua orang komunikan. Apabila komunikannya lebih dari dua orang, proses komunikasi disebut komunikasi mikro/kecil (*micro/small group communication*). Komunikasi kelompok, didefinisikan sebagai, “Komunikasi yang berlangsung antara seorang (komunikator) dengan sejumlah orang (komunikan) yang banyaknya lebih dari dua orang di suatu tempat tertentu”.

Sedangkan kategori komunikasi yang ketiga adalah komunikasi massa, yaitu komunikasi yang dilancarkan seorang komunikator (wartawan, penyiar radio, reporter televisi, atau sutradara film) melalui media massa (surat kabar, radio, siaran televisi, atau film teatrikal/bioskop) kepada khalayak (Effendy, 1992:102).

Dalam konteks komunikasi, keberhasilan suatu komunikasi sangat ditentukan oleh dua komponen yaitu : komunikator dan komunikan. Namun tidak dapat dilepaskan dari aspek pesan. Dalam kaitan ini Scramm (dalam Effendy, 1992:13) menyatakan : Komunikasi akan berhasil apabila pesan yang disampaikan oleh komunikator cocok dengan kerangka acuan (*frame of reference*) yakni panduan pengalaman dan

pengertian (*collection of experience and meanings*) yang pernah diperoleh komunikannya.

Dengan kata lain, komunikasi dalam proses akan berlangsung apabila terjadi kesamaan makna dalam pesan yang diterima oleh komunikannya.

Menurut Yuwono (1985:6), “Komunikasi dikatakan efektif, jika mampu merealisasikan misi komunikasi”. Selanjutnya ia menjelaskan bahwa bila dihubungkan dengan akibat positif atau misi yang diharapkan dari komunikasi, maka komunikasi yang efektif itu tercapai jika mampu mewujudkan tiga aspek utama, yaitu

1. Timbulnya kemahiran kerja diantara para pejabat dan personil dalam organisasi aparatur pemerintah;
2. Timbulnya kemauan kerja, dan
3. Timbulnya kerjasama.

Mengenai ciri masing-masing ketiga aspek tersebut, Yuwono (1985:6) menjelaskan bahwa berhasil diwujudkannya kemahiran kerja, antara lain terlihat dari, “ciri tidak banyak melakukan kesalahan dalam penanganan tugas dan terampil dalam penanganan tugas”. Sedangkan ciri dari dimilikinya kemauan kerja, antara lain berupa, “penanganan tugas dilakukan tepat pada waktunya dan tidak meninggalkan waktu dinas untuk kepentingan pribadi atau golongan”. Ciri dari terwujudnya kerjasama, antara lain berupa tidak ada kekembaran pandangan atau penanganan dan tidak ada kekosongan perhatian mengenai hal yang harus ditangani di antara seluruh personil (Yuwono, 1985:7).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan komunikasi organisasi adalah suatu proses penciptaan makna atas interaksi organisasi yang dipengaruhi oleh kualitas komunikator, relevansi informasi, media dan adanya reaksi/respon dari penerima pesan.

## 2.6. Konsep Prosedur Pelayanan

Moenir (2000:98) mengatakan bahwa faktor penting lainnya yang berpengaruh terhadap kualitas penyelenggaraan pelayanan publik adalah faktor organisasi atau lebih tepatnya organisasi pelayanan. Adapun sarana pendukung organisasi pelayanan adalah sistem, prosedur dan metode yang berfungsi sebagai tata cara atau tata kerja agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan lancar. Dalam penelitian ini penulis akan melihat faktor organisasi dari prosedur saja, tanpa bermaksud mengabaikan pentingnya sistem dan metode, karena kedudukan prosedur dalam organisasi sangat penting sebab sah atau tidaknya perbuatan seseorang dalam kaitan dengan organisasi ditentukan oleh tingkah lakunya berdasarkan prosedur yang ada. Jika perbuatan seseorang dalam organisasi tidak mengikuti prosedur, maka apa yang dihasilkan menjadi tidak syah.

Stoner (1986:18) mengatakan prosedur adalah program yang telah teruji untuk menyempurnakan metode kerja agar mendapat suatu cara lebih baik, mendapat suatu pekerjaan yang lebih baik dengan sedikit usaha atau waktu. Selanjutnya menurut Soedjadi (1995:15), prosedur adalah sebagai suatu cara atau pola pelaksanaan tugas

yang seefisien mungkin dengan melihat segi-segi tujuan, tenaga kerja, biaya, fasilitas, peralatan, waktu dan ruang.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (1997:136) memberikan pengertian prosedur sebagai rangkaian yang berkaitan satu sama lain sehingga menunjukkan adanya urutan tahap demi tahap secara jelas dan pasti serta jalan yang ditempuh dalam penyelesaian suatu pekerjaan. Sedangkan Siagian (1992:229) mengatakan bahwa prosedur adalah merupakan salah satu kebutuhan nyata dan berperan penting dalam kehidupan organisasi karena peranannya sebagai peraturan permainan yang disepakati oleh semua anggota dan ditaati.

Keuntungan dari adanya prosedur menurut Moekijat (1998:113) antara lain adalah : memberikan urutan dan cara pekerjaan, mengakibatkan penghematan dalam biaya pelaksanaan, keseragaman tindakan, serta dapat menyelesaikan pekerjaan tepat waktu dan dalam bentuk yang baik. Menurut penulis secara sederhana prosedur dapat diartikan sebagai urutan-urutan dalam tata cara pelaksanaan pekerjaan, agar dapat pekerjaan tersebut diselesaikan secara efisien dan tepat waktu.

Jadi dapat disimpulkan bahwa prosedur adalah rangkaian urutan tata kerja yang ditetapkan dalam rangka melaksanakan tugas dengan menggunakan metode kerja yang terencana, jelas dan mudah dipahami dengan maksud untuk mengefisienkan tenaga, waktu, biaya, pikiran, ruang serta benda.

## 2.7. Hubungan Kemampuan Kerja Pegawai dengan Kualitas Pelayanan

Dalam konsep Total Quality Management (TQM) mengharuskan adanya keterlibatan pegawai terhadap perubahan-perubahan dalam peningkatan kualitas pelayanan. Pegawai yang memiliki kemampuan kerja yang baik akan sangat mendukung terwujudnya kualitas pelayanan yang baik.

Kualitas sumber daya manusia akan sangat menentukan dan membantu organisasi dalam mencapai tujuannya yakni dalam pemanfaatan sarana dan prasarana seiring dengan kemajuan teknologi dan sistem operasi yang canggih dapat produktif apabila dijalankan oleh sumber daya manusia yang memiliki komitmen tinggi pada pekerjaan mereka dan produktif. Oleh karena itu semua organisasi pemerintah perlu menyadari bahwa sumber daya manusia yang berkualitas akan menentukan pencapaian pelaksanaan proses pencapaian tujuan organisasi termasuk dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Berkaitan dengan itu Moenir (2001:119) menyatakan bahwa : “Dengan kemampuan dan keterampilan yang memadai maka pelaksanaan dan tugas/pekerjaan dapat dilakukan dengan baik, cepat dan memenuhi keinginan semua pihak, baik manajemen itu sendiri maupun masyarakat”. Oleh karena itu peningkatan kemampuan kerja aparat perlu mendapat dukungan semua pihak. Aparat yang memiliki kemampuan yang memadai akan dapat melaksanakan pekerjaannya dengan baik, yaitu dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat saat ini perlu mendapat perhatian, sebab masih banyak keluhan tentang kualitas publik yang masih rendah (lihat Agus Dwiyanto, 2002:245).

Peningkatan kemampuan kerja aparat akan dapat meningkatkan kemampuan aparat yang bersangkutan dalam melaksanakan tugasnya, termasuk dalam tugas pemberian pelayanan kepada masyarakat. Peningkatan kemampuan dalam hal ini akan menyangkut potensi fisik dan potensi intelektual aparat, sehingga aparat yang bersangkutan akan dapat menyelesaikan tugas-tugas pekerjaannya dengan baik sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam rangka mencapai target yang telah ditentukan.

## **2.8. Hubungan Komunikasi dengan Kualitas Pelayanan**

Komunikasi memegang peranan yang sangat strategis dalam usaha pencapaian tujuan organisasi. Yuwono (1985:1) mengatakan bahwa : "Keberhasilan suatu organisasi dalam mewujudkan tercapainya tujuan organisasi secara efisien tergantung kepada berbagai macam faktor, salah satunya adalah komunikasi yang dikembangkan dan diatur secara baik dalam organisasi". Mengacu pada pendapat tersebut, maka pemerintah sebagai sebuah organisasi tentunya juga membutuhkan kemampuan komunikasi yang memadai untuk dapat memperlancar pencapaian tujuan organisasi secara efektif. Salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat secara berkualitas. Tujuan pelayanan yang berkualitas harus mendapat perhatian, sebab sesuai dengan pendapat Rasyid (1997:16) bahwa "... pemerintah dibentuk bukan untuk melayani dan mengurus dirinya, tapi untuk melayani masyarakat".

Untuk dapat melayani masyarakat dengan baik, maka dibutuhkan komunikasi. Aktivitas pemberian pelayanan tidak terlepas dari komunikasi. Hal ini sesuai dengan pendapat Tjiptono (2001:8-9) diisi dengan aktivitas komunikasi. Oleh karena itu komunikasi yang ajeg/konsisten akan sangat membantu untuk pencapaian hasil yang signifikan bagi organisasi secara keseluruhan.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa apabila diletakkan dalam konteks organisasi, keberhasilan pemerintah menjalankan tugas pokok untuk melayani masyarakat salah satunya dipengaruhi oleh kemampuan aparat pemerintah dalam melakukan komunikasi. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa tingkat komunikasi aparat secara teoritis mempengaruhi kemampuan pemerintah menyelenggarakan pelayanan masyarakat yang berkualitas.

## 2.9. Hubungan Prosedur Pelayanan dengan Kualitas Pelayanan

Kantor KUA sebagai sebuah organisasi pelayanan publik yang berorientasi kepada kepuasan masyarakat, dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya. Untuk dapat memberikan pelayanan dengan baik maka prosedur pelaksanaan tugas di Kantor KUA juga semestinya disempurnakan untuk dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Louise A. Allen (Moenir, 2000:106) memberikan keterangan bahwa "*procedures prescribe the manner or method by which work is performed*". Jadi prosedur dibuat untuk memperlancar mekanisme kerja. Apabila suatu prosedur telah dibuat lalu diterapkan dan ternyata hasilnya baik memenuhi maksud, maka ia dibakukan menjadi prosedur tetap atau dalam istilah manajemen

“*standard operating procedurs*”. Dengan pembakuan prosedur, maka makin kuat kedudukan prosedur dalam pencapaian tujuan.

Menurut Moenir (2000:107), perubahan atas prosedur dilakukan apabila terjadi perubahan organisasi, baik melalui perluasan kerja (*job enlargement*), pemadatan kerja (*job enrichment*), atau penggunaan peralatan baru karena desakan perkembangan teknologi. Dalam kaitannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat, maka perubahan prosedur yang dilakukan adalah dalam rangka memenuhi kepuasan masyarakat.

Masyarakat atau klien biasanya mencari cara yang termudah sehingga pelayanan yang berbelit-belit serta tidak jelas akan menyebabkan masyarakat menjauhi pelayanan publik. Oleh karena itu secara tertulis dapat dikatakan bahwa prosedur kerja akan mempengaruhi pelayanan kepada masyarakat.

## 2.10. Pengertian Perkawinan

Perkawinan adalah suatu perpaduan ikatan lahir dan bathin antara seorang wanita dengan seorang laki-laki yang setelah membuat suatu perjanjian perikatan atau telah diikat oleh undang-undang, sehingga menjadi hubungan suami isteri. (Mulia, 1999:1). Sudah menjadi kodrat bahwa dua manusia dengan jenis kelamin yang berbeda, seorang perempuan dan seorang laki-laki, ada daya saling menarik satu sama lain untuk hidup bersama demi untuk kebahagiaan bersama.

Di dalam Al-Qur'an dijumpai tidak kurang dari 80 ayat yang berbicara soal perkawinan, yang memakai kata nikah (*berhimpun*) maupun menggunakan kata

*zawwaja* (berpasangan). Keseluruhan ayat tersebut memberikan tuntutan kepada manusia bagaimana menjalani perkawinan agar perkawinan tersebut dapat mengantarkan manusia menuju kehidupan sakinah yang diridhai Allah. (Mulia, 1999:1).

Kompilasi Hukum Islam khususnya buku I Hukum Perkawinan tidak ada secara tegas menyebutkan definisi tentang perkawinan, tetapi dari keberadaan Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam yang menyebutkan “Perkawinan *mitsaaqan* menurut hukum Islam adalah pernikahan yaitu akad yang sangat kuat atau *gholiidhan* untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah”.

Dengan bunyi Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam di atas maka dapat diketahui perkawinan adalah merupakan ikatan yang sangat kuat antara kedua pasangan untuk memenuhi perintah Allah dan sunnah rasul.

Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, memberikan definisi tentang perkawinan yaitu Pasal 1 ayat (1) mengatakan : Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Dari pengertian atau definisi perkawinan tersebut di atas maka dapatlah ditemukan beberapa pengertian yang terkandung di dalamnya yaitu :

- a. Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri.

- b. Ikatan lahir bathin ini bertujuan untuk membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia, kekal dan sejahtera.
- c. Dasar ikatan lahir dan bathin dan tujuan bahagia yang kekal ini adalah berdasarkan perintah Allah SWT.

Selanjutnya bertitik tolak dari pengertian perkawinan di atas, maka perkawinan mempunyai maksud agar suami isteri dapat membentuk keluarga yang bahagia dan kekal, sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Pengertian perkawinan menurut Kompilasi Hukum Islam bukan saja sebagai perbuatan hukum, akan tetapi juga merupakan perbuatan keagamaan, sehingga sah atau tidaknya suatu perkawinan harus berdasarkan hukum masing-masing agama dan kepercayaannya.

Sebagai akibat hukumnya adalah harus memenuhi syarat-syarat tertentu untuk sahnya suatu perkawinan. Adapun syarat-syarat sahnya suatu perkawinan yang diatur dalam Pasal 4 Kompilasi Hukum Islam yang mengatakan : “Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum Islam sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang perkawinan”.

Bila bertitik tolak dari isi Pasal 2 Kompilasi Hukum Islam maka tidak ada suatu perkawinan di luar hukum agama Islam dari pihak yang akan melangsungkan perkawinan yang beragama Islam.

Peranan agama mempunyai kedudukan yang sangat penting untuk menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan menurut Kompilasi Hukum Islam. Di samping itu

juga bahwa, peranan agama merupakan pelengkap dalam Kompilasi Hukum Islam. Bahwa ajaran agama itu di samping merupakan sumber nilai-nilai yang harus memberi isi kepada segala ketentuan-ketentuan undang-undang ini, juga berperan sebagai unsur pelengkap dari undang-undang perkawinan ini, dalam arti memberikan pengaturan mengenai hal-hal yang tidak atau belum diatur dalam undang-undang perkawinan tersebut.

Bila dilihat ketentuan-ketentuan tersebut di atas maka jelaslah bahwa, masyarakat Indonesia umat yang beragama. Untuk memperjelas pengertian perkawinan maka akan dikemukakan rumusan perkawinan menurut pendapat para sarjana yaitu :

1. Menurut Hakim (2000 : 1), Perkawinan ialah pernikahan, yaitu akad yang sangat kuat atau *mitsaqan ghaliidzan*, untuk mentaati perintah Allah dan melaksanakannya merupakan ibadah.
2. Menurut Maududi (1995 : 15) perkawinan diistilahkan oleh Al-Qur'an sebagai benteng. *Hishn* dalam bahasa Arab artinya benteng dan *ihssan* artinya kubu. Seseorang yang telah menikah mendapatkan perlindungan, atau ia telah membangun benteng pertahanan benteng pertahanan untuk dirinya.
3. Menurut Humaedillah (2002 : 3) perkawinan adalah pernikahan yaitu suatu akad dengan menggunakan kata menikah atau mengikat pihak yang diadakan menjadi suami isteri dengan tujuan membentuk rumah tangga yang bahagia dan kekal.

Bahwa semua pengertian perkawinan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa, perkawinan ialah suatu ikatan antara seorang pria dan wanita dengan adanya ijab dan qabul yang dimaksudkan untuk hidup bersama.

Undang-Undang Republik Indonesia No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan disahkan dan ditandatangani Presiden Republik Indonesia Jenderal TNI Soeharto di Jakarta pada tanggal 2 Januari 1974, dan hari itu juga diundangkan yang ditandatangani Menteri/Sekretaris Negara RI, Mayor Jenderal TNI Sudarmono, SH, serta dimuat dalam lembaran negara Republik Indonesia tahun 1974 No. 1 dan penjelasannya dimuat dalam tambahan lembaran negara Republik Indonesia No. 3019. Undang-Undang ini berisi 14 Bab dan 67 Pasal. Di dalamnya diatur tentang dasar perkawinan, syarat-syarat perkawinan, pencegahan perkawinan, batalnya perkawinan, perjanjian perkawinan, hak dan kewajiban suami isteri, harta benda dalam perkawinan, putusnya perkawinan serta akibatnya, kedudukan anak, hak dan kewajiban antara orang tua dan anak, perwalian dan ketentuan-ketentuan lain.

Untuk kelancaran pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tersebut pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 9 Tahun 1975 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974, PP No. 9 Tahun 1975 tersebut dimuat dalam Lembaran Negara tahun 1975 No. 12 dan penjelasannya dalam Tambahan lembaran Negara No. 3050. PP No. 9 Tahun 1975 itu memuat 10 Bab dan 49 Pasal yang mengatur tentang ketentuan umum, pencatatan perkawinan, tata cara perkawinan, akta perkawinan, tata cara perceraian, pembatalan perkawinan, tata cara perkawinan, waktu tunggu, beristeri lebih dari seorang, Ketentuan Pidana Penutup.

Sebelum adanya Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 di Indonesia berlaku berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan warga negara dan berbagai daerah. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan umum pada point kedua dari Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 dan ingat pula bahwa di dalam Indiesche Staats Regeling (ISR) yaitu Peraturan Katanegaraan Hindia Pasal 163 yang membedakan golongan penduduk dalam tiga macam yaitu golongan Eropa (termasuk Jepang), golongan pribumi (Indonesia) dan golongan Timur Asing, kecuali yang beragama Kristen.

## **2.11. Syarat-Syarat Perkawinan**

Untuk dapat melangsungkan perkawinan secara sah, harus dipenuhi syarat-syarat perkawinan yang terdapat Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974.

Adapun syarat-syarat perkawinan dalam Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 adalah sebagai berikut :

### **2.11.1. Syarat material.**

Syarat material ialah syarat yang melekat dalam diri kedua calon mempelai yang harus dipenuhi untuk dapat melangsungkan perkawinan. Adapun syarat material dalam Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 yaitu :

1. Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai (Pasal 6 ayat 1) artinya untuk menghindari unsur paksaan dari pihak-pihak yang akan melangsungkan perkawinan.

2. Harus mendapat izin dari kedua orang tua untuk melangsungkan perkawinan bagi seorang yang belum mencapai umur 21 tahun (Pasal 6 ayat 2) dan bila salah satu orang tua telah meninggal maka izin cukup dari orang tua yang masih hidup. Bila kedua orang tua telah meninggal, maka izin dapat diperoleh dari wali atau keluarga dari garis lurus ke atas. Bila semua yang terdapat di atas (Pasal 6 ayat 2, 3 dan 4) tidak dapat memberikan izin maka pengadilan dapat memberikan izin atas permintaan calon yang hendak melangsungkan perkawinan.
3. Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan wanita sudah mencapai 16 tahun (Pasal 7 ayat 1) fungsinya adalah untuk menjaga kesehatan suami-isteri dan keturunannya.
4. Perkawinan dilarang antara dua orang yang berhubungan keluarga yang sangat dekat.
5. Bagi seorang wanita yang putus perkawinan (cerai) berlaku waktu tunggu, yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1975.

### 2.11.2. Syarat formal

Syarat formal menurut Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 ialah formalitas atau cara-cara untuk melangsungkan pernikahan. Adapun syarat-syarat formil dalam Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 adalah sebagai berikut :

1. Perkawinan harus dilangsungkan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaan (Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Pokok Perkawinan No. 1 Tahun 1974).

2. Tiap-tiap perkawinan yang dilaksanakan menurut uraian di atas (Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Pokok Perkawinan No. 1 Tahun 1974) harus dicatat menurut peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Ada dua kantor yang mencatat perkawinan yaitu : Kantor Urusan Agama bagi mempelai yang beragama Islam dan Kantor Catatan Sipil bagi orang-orang yang melangsungkan perkawinan dengan cara lain atau bagi orang-orang Indonesia yang beragama Kristen, Hindu dan Budha.

Setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan harus menyatukan kehendaknya itu kepada pegawai pencatatan tersebut di atas (Pegawai Kantor Urusan Agama atau Pegawai Kantor Catatan Sipil) di tempat dimana perkawinan itu akan dilangsungkan, kecuali adanya alasan penting sekurang-kurangnya 10 hari kerja sebelum perkawinan akan dilangsungkan (Peraturan Menteri Agama No. 3 Tahun 1975 Pasal 22)

Selanjutnya bila kita bertitik tolak menurut Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, setiap perkawinan harus dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini bukan berarti dapat menentukan sah atau tidaknya suatu perkawinan akan tetapi fungsi pencatatan itu dilakukan untuk tindakan administratif saja. Walaupun pencatatan perkawinan bukan merupakan penentu sah tidaknya suatu perkawinan tetapi merupakan keharusan bagi setiap orang yang akan melangsungkan perkawinan. Karena dengan adanya akte perkawinan menurut Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 merupakan bukti yang otentik akan adanya perkawinan. (Harahap, 1975 : 62)

Bila syarat-syarat untuk melangsungkan perkawinan menurut Undang-Undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974 tidak dapat dipenuhi oleh salah satu pihak yang akan melangsungkan perkawinan, maka perkawinan dapat dibatalkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan dengan mengajukan surat gugatan ke Pengadilan daerah hukum dimana perkawinan itu dilangsungkan.

## 2.12. Partisipasi Masyarakat

Kata “partisipasi masyarakat” dalam pembangunan menunjukkan pengertian pada keikutsertaan mereka dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil dan evaluasi program pembangunan (Mardiasmo, 2001 : 89).

Dalam kebijakan nasional kenegaraan saat ini, melibatkan masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan atau partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan adalah merupakan suatu konsekuensi logis dari implementasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan pada umumnya dimulai dari tahap pembuatan keputusan, penerapan keputusan, penikmatan hasil, dan evaluasi kegiatan (Mardiasmo, 2003:51).

Secara lebih rinci, partisipasi dalam pembangunan berarti mengambil bagian atau peran dalam pembangunan, baik dalam bentuk pernyataan mengikuti kegiatan, memberi masukan berupa pemikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal, dana atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-hasilnya (Sjamsudin, 2001: 44).

Selama ini, penyelenggaraan partisipasi masyarakat di Indonesia dalam kenyataan masih terbatas pada keikutsertaan anggota masyarakat dalam implementasi atau penerapan pro masyarakat masih lebih dipahami sebagai upaya mobilisasi untuk kepentingan pemerintah atau negara. Partisipasi tersebut idealnya berarti masyarakat ikut menentukan kebijakan pemerintah yaitu sebagai bagian dari kontrol masyarakat terhadap kebijakan-kebijakannya. Dalam implementasi partisipasi masyarakat, seharusnya anggota masyarakat merasa bahwa tidak hanya menjadi objek dari kebijakan pemerintah, tetapi harus dapat mewakili masyarakat itu sendiri sesuai dengan kepentingan mereka.

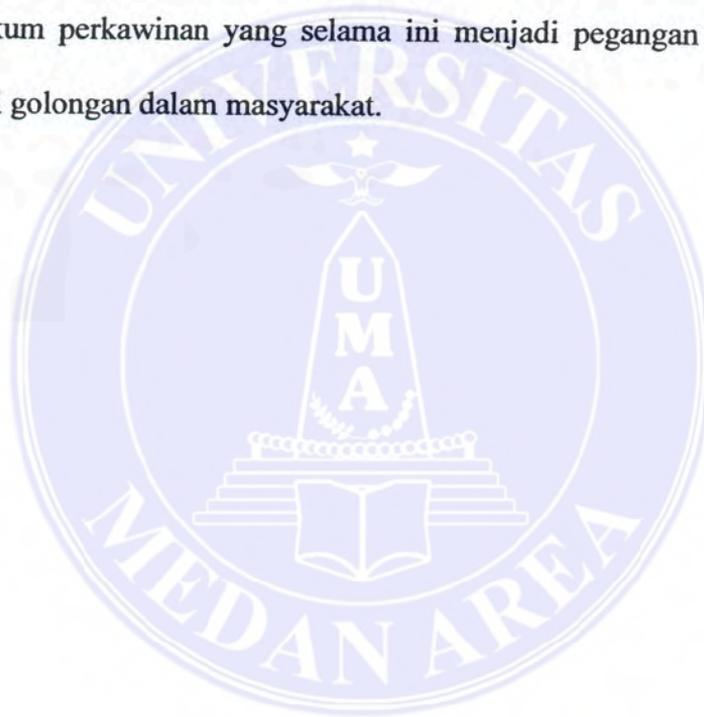
Perwujudan partisipasi masyarakat dapat dilakukan, baik secara individu atau kelompok, bersifat spontan atau terorganisir, secara berkelanjutan atau sesaat, serta dengan cara-cara tertentu yang dapat dilakukan.

Partisipasi adalah proses aktif dan inisiatif yang muncul dari masyarakat serta akan terwujud sebagai suatu kegiatan nyata apabila terpenuhi oleh tiga faktor pendukungnya yaitu: (1) adanya kemauan, (2) adanya kemampuan, dan (3) adanya kesempatan untuk berpartisipasi (Zainun, 2000:11).

Kemauan dan kemampuan berpartisipasi berasal dari yang bersangkutan (warga atau kelompok masyarakat), sedangkan kesempatan berpartisipasi datang dari pihak luar yang memberi kesempatan. Apabila ada kemauan tapi tidak ada kemampuan dari warga atau kelompok dalam suatu masyarakat, sungguhpun telah diberi oleh negara atau penyelenggara pemerintahan, maka partisipasi tidak akan terjadi.

Demikian juga, jika ada kemauan dan kemampuan tetapi tidak ada ruang atau kesempatan yang diberikan oleh negara atau penyelenggara pemerintahan untuk warga atau kelompok dari suatu masyarakat, maka tidak mungkin juga partisipasi masyarakat itu terjadi.

Partisipasi masyarakat ini untuk menyahuti Undang – undang No. 1 tahun 1974. Dimana pihak penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan memberikan landasan hukum perkawinan yang selama ini menjadi pegangan dan telah berlaku bagi berbagai golongan dalam masyarakat.



## BAB III

### Metode Penelitian

#### 3.1. Bentuk Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini adalah penelitian lapangan (*field research*), dengan menggunakan pendekatan deskriptif . Dalam penelitian ini pembahasan akan menitik beratkan pada faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik KUA Kecamatan Medan Perjuangan terhadap penyelenggaraan pelayanan nikah/rujuk dan penanganan pengaduan masyarakat. Di mana penelitian ini merupakan penelitian laporan yaitu penelitian terhadap data primer melalui wawancara dan sekunder yang didapatkan melalui berbagai sumber tidak langsung..

#### 3.2. Lokasi Penelitian

Objek penelitian disini adalah KUA Kecamatan Medan Perjuangan sebagai penyelenggara pelayanan publik yang berlokasi di Jalan Pendidikan No. 89 Medan. Penetapan lokasi dilakukan secara sengaja (*purposive*) karena akses peneliti lebih mudah. Penelitian lapangan dilaksanakan antara bulan Pebruari hingga April dalam rangka pengumpulan data primer dan data sekunder.

#### Populasi dan Sampel

Populasi adalah kumpulan dari individu dengan kualitas serta ciri – ciri yang telah ditetapkan (Moh. Nazir, 1988 : 325). Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat yang datang berurusan untuk pernikahan ke KUA Kecamatan Medan Perjuangan.

Pada tahun 2012 terjadi peristiwa perkawinan sebanyak 553 peristiwa. Jumlah ini dijadikan sebagai populasi. Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi penelitian. Sampel dalam penelitian ini, masyarakat yang datang berurusan untuk pernikahan ke KUA Kecamatan Medan Perjuangan. Namun karena beberapa kendala maka peneliti hanya menggunakan 150 orang masyarakat yang mendapat pelayanan sebagai sampel.

### 3.3. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Wawancara (*Interview*) dan kuesioner

Metode ini digunakan untuk mengetahui data sebagai berikut :

- 1) informasi tentang manajemen baik secara administratif dan praktis tentang KUA Kecamatan Medan Perjuangan dengan sumber data para pegawai KUA Kecamatan Medan Perjuangan.
- 2) informasi perkembangan dan keadaan pelayanan publik di KUA Kecamatan Medan Perjuangan, dengan sumber informasi para masyarakat itu sendiri dan informasi dari para pegawai KUA Kecamatan Medan Perjuangan. Adapun model wawancaranya dengan cara mengajukan beberapa pertanyaan yang diajukan kepada pegawai KUA Kecamatan Medan Perjuangan dan para masyarakat. Model *interview* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *interview* bebas terpimpin yaitu model *interview* yang dijalankan dengan pedoman wawancara secara garis besar hal-hal yang ditanyakan secara sistematis

### b. Pengamatan (*observasi*)

Teknik ini dilakukan dengan cara melakukan pengamatan langsung mengenai proses penyelenggaraan pelayanan nikah/rujuk dan penanganan pengaduan masyarakat, hal ini dilakukan untuk mengetahui secara pasti dan langsung pelayanan publik di KUA Kecamatan Medan Perjuangan.

### c. Dokumentasi

Teknik ini dilakukan dengan cara pengumpulan data (informasi) tertulis.

Adapun data yang diperlukan adalah :

- 1) Tentang teori pelayanan publik melalui buku-buku tentang pelayanan publik.
- 2) Tentang program kerja dan data lainnya tentang KUA Kecamatan Medan Perjuangan melalui buku-buku laporan administratif.

## Jenis Data

### a. Data Primer

Data primer adalah data yang didapat dari sumber pertama baik individu atau perseorangan. Data tersebut diperoleh langsung dari objek atau sumber utama yaitu dari KUA Kecamatan Medan Perjuangan serta Masyarakat. Data tersebut didapatkan dengan cara wawancara dan kuesioner dengan beberapa pegawai lembaga tersebut dan beberapa orang masyarakat.

### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data primer yang yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pihak pengumpul data primer atau oleh pihak yang lainnya. Adapun data sekunder ini meliputi buku yang berkaitan dengan masalah, pendapat para ahli administrasi dan laporan laporan hasil penelitian.

### 3.4. Metode Pengolahan Data

Metode yang digunakan adalah menggunakan analisa kuantitatif dan kualitatif yaitu dengan memakai indeks kepuasan masyarakat. **Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM)** adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya (Kep.MENPAN No.25 tahun 2004). Indeks Kepuasan Masyarakat dimaksudkan sebagai acuan bagi Unit Pelayanan instansi pemerintah dalam menyusun indeks kepuasan masyarakat, dengan tujuan untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan - kualitas pelayanan publik selanjutnya. Bagi masyarakat, Indeks Kepuasan Masyarakat dapat digunakan sebagai gambaran tentang kinerja pelayanan unit yang bersangkutan.

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri PAN Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang "relevan", "valid" dan "reliabel", sebagai unsur minimal yang

harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. **Prosedur pelayanan**, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. **Persyaratan Pelayanan**, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. **Kejelasan petugas pelayanan**, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. **Kedisiplinan petugas pelayanan**, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. **Tanggung jawab petugas pelayanan**, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. **Kemampuan petugas pelayanan**, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/ menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. **Kecepatan pelayanan**, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
8. **Keadilan mendapatkan pelayanan**, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;

9. **Kesopanan dan keramahan petugas**, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
10. **Kewajaran biaya pelayanan**, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
11. **Kepastian biaya pelayanan**, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
12. **Kepastian jadwal pelayanan**, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
13. **Kenyamanan lingkungan**, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
14. **Keamanan Pelayanan**, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Nilai IKM dihitung dengan menggunakan "nilai rata-rata tertimbang" masing-masing unsur pelayanan. Dalam penghitungan indeks kepuasan masyarakat terhadap 14 unsur pelayanan yang dikaji, setiap unsur pelayanan memiliki penimbang yang sama dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Bobot nilai rata - rata tertimbang} = \frac{\text{Jumlah Bobot}}{\text{Jumlah Unsur}} = \frac{1}{14} = 0,071$$

Untuk memperoleh nilai IKM unit pelayanan digunakan pendekatan nilai rata-rata tertimbang dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{IKM} = \frac{\text{Total dari Nilai Persepsi Per Unsur}}{\text{Total unsur yang terisi}} \times \text{Nilai penimbang}$$

Untuk memudahkan interpretasi terhadap penilaian IKM yaitu antara 25 - 100 maka hasil penilaian tersebut di atas dikonversikan dengan nilai dasar 25, dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{IKM Unit pelayanan} \times 25$$

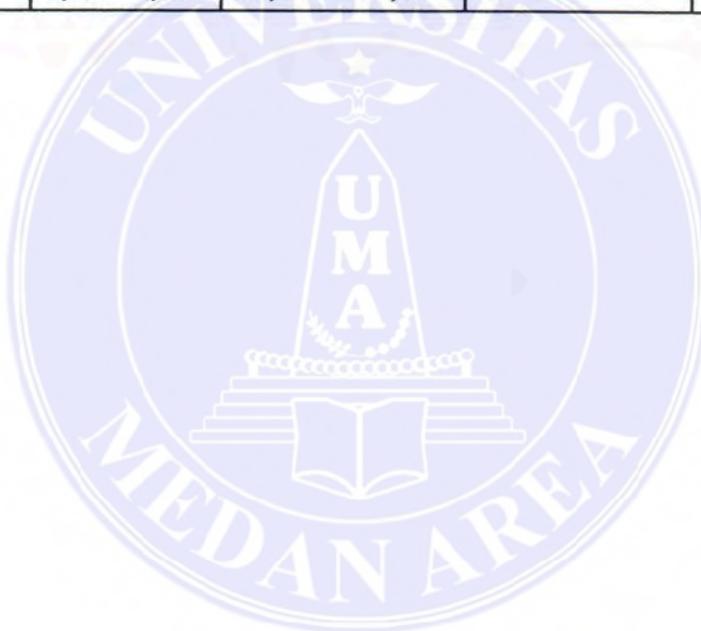
Mengingat unit pelayanan mempunyai karakteristik yang berbeda-beda, maka setiap unit pelayanan dimungkinkan untuk:

- a. Menambah unsur yang dianggap relevan.
- b. Memberikan bobot yang berbeda terhadap 14 (empat belas) unsur yang dominan dalam unit pelayanan, dengan catatan jumlah bobot seluruh unsur tetap 1.

Tabel Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM, Mutu Pelayanan dan Kinerja Unit Pelayanan

Tabel 1

NILAI PERSEPSI	NILAI INTERVAL IKM	NILAI INTERVAL KONVERSI IKM	MUTU PELAYANAN	KINERJA UNIT PELAYANAN
1	1,00 – 1,75	25 – 43,75	D	Tidak baik
2	1,76 – 2,50	43,76 – 62,50	C	Kurang baik
3	2,51 – 3,25	62,51 – 81,25	B	Baik
4	3,26 – 4,00	81,26 – 100,00	A	Sangat baik



## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas menunjukkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan KUA Kecamatan Medan Perjuangan kepada masyarakat adalah sumber daya manusia yang lemah dan kurang, sarana dan prasarana kantor yang minim, dana yang belum tersedia untuk mendukung kegiatan, komunikasi organisasi yang kurang. Unsur unsur ini berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan pada KUA Kecamatan Medan Perjuangan. Dengan demikian hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Sumber daya manusia mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan , dimana unsur kedisiplinan petugas pelayanan menunjukkan nilai 2,26., unsur tanggung jawab petugas pelayanan menunjukkan nilai 2,10., dan unsur kecepatan pelayanan menunjukkan nilai 2,02., dapat diartikan semakin tinggi nilai dari unsur unsur tersebut maka kualitas pelayanan semakin baik.
- b. Sarana dan prasarana kantor serta komunikasi organisasi mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan , dimana unsur kenyamanan pelayanan menunjukkan nilai 1,90., unsur keadilan mendapatkan pelayanan menunjukkan nilai 2,33., dan unsur kepastian jadwal pelayanan menunjukkan nilai 2,10., dapat diartikan semakin rendah nilai dari unsur unsur tersebut maka kualitas pelayanan kurang baik dan sebaliknya.
- c. Dana pendukung kegiatan merupakan unsur yang mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas pelayanan , dimana unsur kepastian biaya pelayanan menunjukkan nilai 1,95., unsur kewajaran biaya pelayanan

menunjukkan nilai 1,82., dapat diartikan semakin rendah nilai dari unsur unsur tersebut maka kualitas pelayanan kurang baik dan sebaliknya.

## 6.2. Saran-saran

Kantor Urusan Agama Kecamatan Medan Perjuangan adalah instansi vertikal Kementerian Agama Kota Medan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Medan. Yang mempunyai fungsi melaksanakan dan memberikan pelayanan serta bimbingan nikah dan rujuk. Dalam hal ini masih kurang baik kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Untuk itu penulis memberikan saran saran dalam penelitian ini :

1. Meningkatkan kualitas SDM , karena rata-rata jawaban dari responden dalam unsur pelayanan yang melibatkan SDM belum maksimal,
2. Mengusulkan kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kota Medan agar memberikan biaya pendukung kegiatan dan memperbaiki atau menambah sarana dan prasarana yang ada di KUA Kecamatan Medan Perjuangan agar pelayanan yang berkualitas yang ingin dicapai dapat terlaksana.
3. Mengadakan pembinaan dan penyuluhan terhadap remaja usia nikah. Dalam pembinaan ini dilakukan secara berkala bekerja sama dengan instansi lintas sektoral. Serta mengefektifkan BP4 sebagai lembaga yang memberikan bimbingan perkawinan bagi calon pengantin yang akan melangsungkan akad nikah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance : Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gaya Media, Yogyakarta, 2004.
- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2006.
- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2003.
- Abdul A'la Maududi, *Kawin dan Cerai Menurut Islam*, Terjemahan Achmad Rais, Gema Insani Press, Yakarta, 1995.
- Atmosoeprapto, Kisdarto, *Productivitas Aktualisasi Budaza Perusahaan Mewujudkan Organisasi yang Efektif dan Efisien melalui SDM berdaya*, Elexmedia Komputindo, Jakarta, 2001.
- Budy Ibrahim, *TQM Panduan untuk Menghadapi Persaingan Global*, Karya Uni Press, Jakarta, 2000.
- Budi Winarno, *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002.
- David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirausahakan Birokrasi, Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik alih bahasa Abdul Rosyid*, PT. Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 2001.
- David Osborne dan Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha alih bahasa Abdul Rosyid dan Ramelan*, PPM, Jakarta, 2001.
- Hakim, Rahmat, *Hukum Perkawinan Islam*, Pustaka Setia, Bandung, 2000.
- Humaedillah, Memed, *Akad Nikah Wanita Hamil dan Anaknya*, Gema Insani Press, Jakarta, 2002.
- Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Gaya Media, Yogyakarta, 2011.

- Herawati, Nunik Retno, *Manajemen Pelayanan Publik*, Clogapps UNDIP, Semarang, 2001.
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Hukum Perkawinan Nasional*, CV. Zahir Trading Co, Medan, 1975.
- Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2001.
- Musdah Mulia, *Pandangan Islam Tentang Poligami*, Kerjasama Lembaga Kajian Agama dan Gender Solidaritas Perempuan dan The Asia Foundation, Jakarta, 1999.
- Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Poerwadarminta WJS, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 2004.
- Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2000.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeto, Bandung, 2002.
- Solichin A Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.
- Stephen P Robin, *Prilaku Organisasi Jilid Dua*, PT. Prehalindo, Jakarta, 2001.
- Tangkilisan, Hesel Nogi S, *Manajemen Publik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2005.
- Tjiptono, Fandy, *Prinsip – Prinsip Total Quality Service*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2004.
- Tjiptono, Fandy dan Chandra, Gregorius, *Service Quality and Satisfaction*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2005.
- Tjahjo Suprajogo, *Birokrasi sebagai Pelayan Masyarakat (Public Servants)* Widyapraja Volume XXVII Nomor Dua, IIP, Jakarta, 2001.

Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

Warsito Utomo, *Mengembalikan Fungsi Birokrasi : Makalah dalam Kuliah Umum Program Studi MAP*, UNDIP, Semarang, 13 Pebruari 2002.

Wasistiono Sadu, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Alqaprint, Bandung, 2002.

Y Warrela, *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*, BP. UNDIP, Semarang, 1997.

Sumber bacaan lain :

Undang – undang No.1 Tahun 1974 tentang *Perkawinan*.

Undang = undang No. 25 Tahun 2009 tentang *Pelayanan Publik*.

Keputusan Menteri PAN No. 25 Tahun 2004 tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*.

Keputusan Menteri PAN No. 63 Tahun 2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.

Keputusan Menteri PAN No. 6 Tahun 1995 tentang *Pedoman Penganugerahan Piala Abdisatyabhakti bagi Unit Kerja/Kantor Pelayanan Percontohan*.

Peraturan Pemerintah Nomor 96 tahun 2012 tentang *Pelaksanaan Undang – undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*.

KMA Nomor 11 tahun 2007 tentang *Tugas Pokok dan Fungsi Unit Kerja Kementerian Agama*.