

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pelayanan kepada masyarakat dalam beberapa tahun terakhir banyak menyita perhatian berbagai pihak yang menyoroti masih lemahnya kinerja pelayanan yang diberikan aparat pemerintah. Tuntutan ini sejalan dengan wacana mengenai *good governance*, yang menggariskan perlunya pengelolaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, dengan memperhatikan pelayanan kepada para *stakeholders*, khususnya masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah memiliki peranan penting dalam pengelolaan proses sosial didalam masyarakat (Solekhan, 2014:29).

Pelayanan publik sudah menjadi kebutuhan dan perhatian di era otonomidaerah sesuai dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah padapasal 1 ayat (5), dengan landasan pemikiran hak, wewenang, dan kewajibandaerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Terbitnya Undang-Undang itu berakibat langsung terhadap penataan aktivitas pemerintahan. Terdapatnya penegasan hak otonomi yang luas di daerah mengharuskan pemerintah daerah menata kembali seluruh format organisasi pemerintahan dan aktivitasnya termasuk didalamnya aktivitas layanan terhadap masyarakat.

Pelaksanaan otonomi daerah, secara empiris juga membawa perubahan dan inovasi dari sistem penyelenggaraan pemerintahan desa yang merupakan ujung tombak pemerintahan yang berfungsi sebagai pengayom, pembina, pelayan, penggerak partisipasi masyarakat dan sub-sistem dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional, sehingga kelurahan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya berdasarkan adat istiadat setempat. Oleh sebab itu hal

terpenting dari otonomi desa sebagai daerah otonom adalah layanan terhadap masyarakat desa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat atau kepentingan umum. Hal itu merupakan hak dari masyarakat desa yang memiliki keabsahan untuk dipenuhi sebagaimana yang dikehendaki dan merupakan kewajiban yang harus dilakukan Pemerintah desa agar bisa memperjuangkan kepentingan umum dengan efektif, efisien dan transparan serta memiliki dampak dalam aktivitas tersebut atau sering disebut dengan (*outcome*) (Mardiasmo, 2009: 6).

Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Dengan demikian kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya (Wibowo, 2012: 7). Peningkatan pelayanan menjadi sangat penting mengingat akan tuntutan pelayanan yang diberikan secara baik adalah harapan dari masyarakat (Korim, Bahrul, 2015: 50).

Desentralisasi yang berarti pelimpahan kewenangan pengurusan penyelenggaraan pemerintahan ke level yang lebih rendah, memungkinkan munculnya akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerinyahan dan debirokratisasi yang berarti efisiensi serta fleksibilitas dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat, masih belum menunjukkan adanya perubahan dari pola sebelumnya. Sistem kerja aparatur pemerintah desa yang terlalu birokratis, dan kurang tanggap terhadap kebutuhan pelayanan, mengisyaratkan masih belum meresapnya pemahaman perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan (Solekhan, 2014:34).

Kinerja aparatur pemerintah masih relatif rendah dan belum sepenuhnya bisa memenuhi harapan dan pilihan publik, ketika melaksanakan tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab, terutama dalam menyelenggarakan pemerintahan,

pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Melihat pentingnya peranan aparatur pemerintah tersebut, secara tidak langsung lancar atau tidaknya pembangunan di dalam negeri ini ditentukan oleh bagaimana aparatur pemerintah tersebut menjalankan tugas pokok, fungsi, dan tanggung jawabnya. Penyelenggaraan pelayanan yang berkualitas dapat membantu dan memenuhi dan harapan publik (Mukarom dan Laksana. 2015: 108).

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang merupakan aparatur pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa. Aparatur pemerintah desa merupakan penyelenggara pemerintahan di desa yang memiliki tugas-tugas pokok. Salah satu tugas pokok aparatur pemerintah desa adalah memberikan pelayanan umum atau publik kepada masyarakat. Pada prinsipnya setiap pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintahan senantiasa harus selalu ditingkatkan kualitasnya sesuai dengan keinginan kliennya atau masyarakat yang ada di bawahnya, akan tetapi kenyataan tidak demikian.

Perbaikan mutu pelayanan publik salah satu caranya adalah membenahi apa yang menjadi keluhan dari masyarakat. Banyak dari individu-individu dalam organisasi pemerintah yang salah menafsirkan dimana keluhan dari masyarakat terhadap mutu pelayanan yang diberikan adalah suatu satu peluang untuk memperbaiki keadaan dari yang kurang sempurna menjadi sempurna dan sesuai dengan harpaan publik (Mukarom dan Laksana, 2015: 114). Masyarakat menghendaki pemerintah dapat memberikan banyak pelayanan dengan biaya yang murah (Mardiasmo, 2011: 122).

Pelayanan publik menjadi suatu tolok ukur kinerja pemerintah yang paling kasat mata. Kemampuan pelayanan aparatur dalam melaksanakan suatu pekerjaan diukur dengan satuan kinerja (Kirom, 2015: 51). Masyarakat dapat langsung menilai kinerja pemerintah berdasarkan kualitas layanan publik yang diterima, karena kualitas layanan publik menjadi kepentingan banyak orang dan dampaknya langsung dirasakan

masyarakat dari semua kalangan, dimana keberhasilan dalam membangun kinerja pelayanan publik secara professional, efektif, efisien, dan akuntabel akan mengangkat citra positif aparat pemerintah desa di mata warga masyarakatnya.

Pelayanan merupakan kata kunci yang mencerminkan eksistensi pemerintahan, termasuk pemerintahan desa. Pelayanan yang terbaik melahirkan kesediaan berkorban untuk negara dan masyarakat. Hal ini perlu dipegang teguh dalam melaksanakan tugasnya serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara materil dan spritual yang kemudian memperlancar penyelenggaraan urusan pemerintah dan pembangunan. Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik pula (Mukarom dan Laksana, 2015: 111).

Kelancaran pelaksanaan Pemerintah Desa, Pemerintah daerah setempat telah menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Natuna Nomor 27 Tahun 2008 Tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Studi pendahuluan pada desa tanjung batang kecamatan pulau tiga kabupaten natuna tahun 2016-2017. Salah satu wilayah hukum yang meliputi Perda tersebut adalah Desa Tanjung Batang. Pelayanan pemerintahan sebagai salah satu unsur untuk menilai kinerja pemerintah merupakan suatu kewajiban pemerintah, karena secara filosofisnya masyarakat membentuk Negara/Pemerintah agar dapat memberikan pelayanan yang baik pada dirinya.

Pemerintah Desa dalam hal ini kepala Desa beserta pegawai dituntut untuk mempunyai kualitas yang tinggi guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya serta berupaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, untuk itu diperlukan pemerintah yang benar-benar berfungsi sebagai pelayan masyarakat/*Public service*. Adapun jenis-jenis pelayanan yang ada dikantor Desa Tanjung Batang secara umum pelayanan administrasi kependudukan, seperti surat pengantar KTP, KK, Akta

Kelahiran/Kematian, Surat keterangan Jual Beli Tanah, Pengantar Surat Nikah, kupon minyak subsidi dan kupon beras.

Desa Tanjung Batang merupakan salah satu Desa Pemekaran dari desa induk yang berada diwilayah Kecamatan Pulau Tiga, yang terletak disebelah Selatan Ibu Kota Kabupaten Natuna ( Ranai ) dengan jarak tempuh  $\pm$  90 KM, Desa Tanjung Batang dengan pembagian wilayah satuan kerja sebagai berikut 3 (tiga) Dusun, 5 (lima) Rukun Warga (RW) dan 11 (sebelas) Rukun Tetangga (RT) (RPJM, 2017).

**Tabel 1.1** Jumlah Anggota Masyarakat Yang Telah Mendapat Pelayanan Pemerintahan di Kantor Desa Tanjung Batang Tahun 2016-2017

Tahun	No	Bulan	KTP	KK	Pembuatan Akta	Surat Keterangan Jual Beli Tanah	Pengantar Surat Nikah	Kupon subsidi minyak	Kupon beras
2016	1	2	3	4	5	6	7	240	72
	1	Januari	3	2	0	1	2	240	72
	2	Februari	1	0	0	0	1	240	72
	3	Maret	4	0	2	0	3	240	72
	4	April	0	0	0	0	0	240	72
	5	Mei	3	1	0	2	1	240	72
	6	Juni	0	0	0	3	3	240	72
	7	Juli	0	0	0	0	0	240	72
	8	Agustus	5	2	1	1	3	240	72
	9	September	2	0	2	0	4	240	72
	10	Oktober	4	1	0	0	1	240	72
	11	November	6	1	1	2	2	240	72
12	Desember	2	0	0	0	3	240	72	
Rata-rata			3	1	1	1	2	240	72
2017	1	2	3	4	5	6	7	240	72
	1	Januari	3	0	0	1	4	240	72
	2	Februari	0	2	0	1	1	240	72
	3	Maret	5	0	1	8	1	240	72
	4	April	0	0	0	0	5	240	72
	5	Mei	0	1	0	3	3	240	72
	6	Juni	0	0	0	0	0	240	72
	7	Juli	0	0	1	0	0	240	72
	8	Agustus	0	0	0	3	1	240	72
	9	September	0	0	2	1	0	240	72
	10	Oktober	0	0	0	0	2	240	72
	11	November	0	2	0	2	2	240	72
12	Desember	0	0	0	0	0	240	72	
Rata-rata			1	1	1	2	2	240.	72.

Sumber, Kantor Desa Tanjung Batang 2016-2017

Berdasarkan data tersebut,tingkat pelayanan Aparatur Desa kepada masyarakat Desa Tanjung Batang yang pernah berurusan pada tahun 2016-2017 surat pengantar

KTP, KK, Pembuatan Akta, Surat Keterangan Jual Beli Tanah, dan Surat Pengantar Nikah rata-rata dalam setahun 1-2 orang dan tertinggi 6-7 orang yang membutuhkan surat pengantar. Pelayanan tertinggi dengan rata-rata kebutuhan tetap yaitu pembagian kupon minyak bersubsidi sebanyak 240 KK dan kupon beras sebanyak 72 KK.

Rendahnya pembuatan surat pengantar KTP, KK, Pembuatan Akta, Surat Keterangan Jual Beli Tanah, dan Surat Pengantar Nikah rata-rata dalam setahun diketahui berdasarkan data empiris tahun 2016-2017. Fenomena yang nampak di Desa ini tingkat pelayanan masih rendah seharusnya kebutuhan masyarakat terkait dengan kebutuhan secara umum sangat tinggi. Penyebab rendahnya masyarakat membuat surat pengantar KTP dan lainnya karena mereka masih memiliki, sedangkan yang belum memiliki karena belum butuh, kecuali mereka membutuhkan surat keterangan untuk kebutuhan melamar pekerjaan dan syarat lainnya, baru masyarakat membuat surat pengantar KTP, KK, Pembuatan Akta, Surat Keterangan Jual Beli Tanah, dan Surat Pengantar Nikah.

Masyarakat mengeluhkan terkait dengan pelayanan pemerintahan disebabkan Kepala Desa dan aparatur Desa tidak berada ditempat. Kepala Desa dalam menjalankan tugasnya mendelegasikannya kepada Sekretaris Desa. Aparatur Pemerintahan Desa tidak tepatnya waktu jam masuk kerja bahkan tidak masuk kerja sama sekali dan memilih untuk melakukan kegiatan lain. Dukungan sarana seperti listrik sering terkendala saat mati lampu karena belum memiliki cadangan jenset, pelayanan terhenti dan masyarakat menunggu lama bahkan harus pulang karena tidak sabar. Pelayanan diberikan dengan memberikan surat keterangan dengan tulisan tangan oleh penyelenggaraan pemerintah Desa Tanjung Batang yang terletak di Kecamatan Pulau Tiga Kabupaten Natuna.

Pelayanan penyelenggaraan pemerintah Desa Tanjung Batang yang terletak di Kecamatan Pulau Tiga Kabupaten Natuna, terkait dengan pemberian kupon minyak

tanah bersubsidi dan pembagian beras. Pelaksanaan dilapangan, sering terjadi keterlambatan dalam pembagian kupon minyak tanah bersubsidi sehingga masyarakat selalu terlambat mengambil jatah minyak tanah bersubsidi dengan jadwal yang sudah ditentukan oleh pihak pangkalan sebelumnya. Koordinasi aparat Desa dan masyarakat dalam menjalankan roda pemerintahan desa belum optimal untuk menggerakkan masyarakat berpartisipasi baik dalam pembangunan secara umum.

Sosialisasi dan informasi program pemerintah terkait dengan pelayanan masing kurang sehingga warga masyarakat kurang memahami tentang peran dan fungsi pemerintah desa. Program pemerintah desa, dan ketidaktahuan tentang kebutuhan mereka berkaitan dengan pelayanan pemerintah menjadikan warga masyarakat tidak memiliki pemahaman yang cukup terkait dengan pembagian kupon minyak tanah bersubsidi dan kupon beras yang setiap bulan dibagikan kepada seluruh masyarakat tanpa melakukan pendataan kembali warga yang berhak mendapat dan yang tidak. Secara teknis dalam pendistribusian masih terkendala kesiapan kupon dengan pasokan minyak tanah kadang pasokan minyak dan beras sudah tersedia namun kupon belum dibagikan, masyarakat yang tidak memahami akan emosi, karena membutuhkan anak minyak bersubsidi dan beras merupakan kebutuhan yang sangat pokok. Penilaian kinerja penyelenggaraan pemerintah Desa Tanjung Batang yang terletak di Kecamatan Pulau Tiga Kabupaten Natuna masih belum memuaskan masyarakat secara umum.

Pelayanan yang efektif merupakan dambaan bagi semua masyarakat. Relevansi pemuasan masyarakat atas pelayanan yang disediakan, perilaku aparat pemerintah perlu diperhitungkan kompetensinya dengan mengacu pada dua hal yaitu: pertama, pemerintah harus memberikan pelayanan publik dengan adil, menuntut kemampuan untuk memahami keadaan masyarakat, mengartikulasikan aspirasi dari kebutuhan masyarakat, lalu merumuskan dalam suatu kebijakan kemudian di implementasikan; kedua,

pemerintah harus mempunyai kompetensi untuk memberdayakan masyarakat sipil agar, dinamika interaksi antara pemerintah dengan masyarakat dapat mengalami perubahan menjadi hubungan horisontal(Mukarom dan Laksana, 2015: 131).

Bedasarkan hal tersebut tertarik untuk lebih memahami untuk menyusun penelitian dengan judul **“Kinerja Aparatur Desa Dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Desa Tanjung Batang Kecamatan Pulau Tiga”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Bedasarkan uraian di atas permasalahan yang di teliti adalah: *Bagaimana Kinerja Aparatur Desa Dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik di Desa Tanjung Batang Kecamatan Pulau Tiga Tahun 2016-2017?*

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

- a. Memberikan gambaran kinerja aparatur pemerintah desa dalam memberikan pelayanan masyarakat dan hambatannya, tentang pembuatan surat pengantar KTP, KK, Pembuatan Akta kelahiran dan kematian, Surat Keterangan Jual Beli Tanah, dan Surat Pengantar Nikah di Desa Tanjung Batang Kecamatan Pulau Tiga Tahun 2016-2017
- b. Memberikan gambaran kinerja aparatur pemerintah desa dalam memberikan pelayanan masyarakat dan hambatannya, tentang pelaksanaan pendistribusian kupon minyak bersubsidi dan kupon beras di Desa Tanjung Batang Kecamatan Pulau Tiga Tahun 2016-2017



- c. Mengetahui kinerja aparatur desa dalam upaya meningkatkan kualitas Pelayanan publik di Desa Tanjung Batang Kecamatan Pulau Tiga Tahun 2016-2017

## **2. Manfaat Penelitian**

- a. Manfaat teoritis penelitian ini yaitu dapat memberikan wacana tentang kinerja aparatur pemerintah desa dalam memberikan pelayanan masyarakat.
- b. Manfaat praktis penelitian ini yaitu memberikan kontribusi pemikiran kepada pemerintah desa mengenai peningkatan kinerja dalam memberikan pelayanan masyarakat.

## **D. Kerangka Dasar Teori**

Deskripsi teori atau kerangka teori dalam penelitian merupakan uraian sistematis tentang teori dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan variable yang diteliti. Kerangka teori paling tidak berisi tentang penjelasan terhadap variabel-variabel yang diteliti, melalui pendefinisian, dan uraian yang lengkap dan mendalam dari berbagai referensi (Sugiono, 2015: 91).

Kerangka dasar teori digunakan untuk memastikan hal-hal yang meragukan dalam pelaksanaan suatu penelitian, sehingga dengan adanya kerangka dasar teori penelitian dapat berjalan sesuai dengan rencana dan tidak terjadi kesalah pahaman dalam memahami dan mengartikan konsep-konsep yang berhubungan dengan penelitian, sebelum penelitian dilakukan, menyusun terlebih dahulu menjelaskan teori-teori sebagai berikut:

### **1. Kinerja**

Kinerja berasal dari pengertian *performance*. Ada pula yang memberikan pengertian *performance* sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Namun, sebenarnya

kinerja mempunyai makna yang lebih luas, bukan hanya hasil kerja, tetapi termasuk bagaimana proses pekerjaan berlangsung (Wibowo, 2012: 7).

Kinerja (*performance management*) sebagai proses di mana manajer memastikan bahwa aktivitas-aktivitas karyawan sesuai dengan tugas, tanggung jawab dan keluarannya sama dengan sasaran-sasaran organisasi, diharapkan mampu memberikan kontribusi yang maksimal terhadap tujuan organisasi tersebut (Raymond, 2013:451).

Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Dengan demikian kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana mengerjakannya (Wibowo, 2012: 7).

Kinerja merupakan suatu hasil yang telah dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang dilaksanakan secara legal, tidak melanggar hukum serta sesuai dengan moral dan tanggung jawab atas beban yang ada padanya. Bagi lembaga atau pemerintahan desa, kinerja yang dimaksud adalah hasil kerja kepala desa beserta perangkatnya yang dicapai dalam suatu periode tertentu (Agustin, 2015: 3).

Berdasarkan pendapat di atas maka, kinerja merupakan hasil kerja yang telah dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan organisasi salah satunya pemerintah desa beserta perangkatnya yang dicapai dalam suatu periode tertentu.

#### a. Kinerja Pelayanan Publik

Kinerja pelayanan profesional yang harus diberikan oleh para tenaga kerja dilapangan sebagai implementasi daripada program pengembangan kerja sumber daya manusia, merupakan dari fungsi-fungsi manajemen sumber daya manusia (Kirom, 2015:50).

Program peningkatan pelayanan merupakan salah satu upaya perusahaan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen. Program peningkatan pelayanan tersebut menjadi sangat penting, mengingat sebagai perusahaan yang melayani kebutuhan masyarakat luas, maka tuntutan pelayanan yang diberikan secara baik dan sebagaimana mestinya menjadi suatu keharusan.

b. Pengukuran Kinerja Sektor dan Pelayanan Publik

Evaluasi atau pengukuran kinerja merupakan aktivitas dalam manajemen proses kebijakan yang dilakukan pada tahap pemantauan pelaksanaan, pengawasan, ataupun pertanggungjawaban (Kirom, 2015: 54). Setiap tahapan berisikan kegiatan pengumpulan dan analisis mengenai data dan informasi serta pelaporan mengenai tingkat perkembangan capaian hasil kegiatan pelaksanaan, dan ketetapan system dan proses pelaksanaan, dan ketepatan kebijakan serta akuntabilitas kelembagaan secara keseluruhan.

Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. *Pertama*, pengukuran kinerja sektor public dimaksudkan untuk membantu kinerja pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya akan meningkatkan efiseiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam pemberian pelayanan publik. *Kedua*, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. *Ketiga*, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2009: 121).

c. Indikator Kinerja Pelayanan Publik

Pemerintah Indonesia mengeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/ 25/ M.PAN/2 /2004 tentang Pedoman Umum

Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Maksud dan tujuan diterbitkannya peraturan ini adalah mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan public selanjutnya. Bagi masyarakat, Indeks Kepuasan Masyarakat dapat digunakan sebagai gambaran tentang kinerja pelayanan unit yang bersangkutan (Mukarom dan Laksana, 2015: 111).

Indikator pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 meliputi asas pelayanan publik dan prinsip pelayanan publik yang didalamnya membahas tentang ketepatan waktu akurasi (Mukarom dan Laksana, 2016). Asas pelayanan publik terdiri dari transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak dan keseimbangan hak dan kewajiban. Prinsip pelayanan publik terdiri dari kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan serta kenyamanan. Berdasarkan putusan pemerintah dan asas pelayanan, maka ukuran indikator kinerja pelayanan publik yang digunakan sebagai berikut:

#### 1. Ukuran Kinerja yang Berorientasi pada Proses

- a. Responsivitas, yaitu kemampuan pemerintah untuk mengenali kebutuhan masyarakat menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat bahwa responsivitas mengukur daya dan tanggap pemerintah terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan *customers*.

- b. *Responsibilitas*, yaitu ukuran yang menunjukkan tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintah dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.
  - c. *Akuntabilitas* yaitu ukuran yang menunjukkan tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintah dengan ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stake holders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.
  - d. *Kelangsungan hidup*, yaitu seberapa jauh pemerintah atau program pelayanan dapat menunjukkan kemampuan untuk terus berkembang dan bertahan hidup dalam berkompetisi dengan daerah atau program lain.
  - e. *Keterbukaan atau transparansi*, yaitu prosedur/ tata cara, penyelenggaraan pemerintah dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
  - f. *Empati*, yaitu perlakuan atau perhatian pemerintah atau berharap isu-isu actual yang sedang berkembang di masyarakat.
2. Ukuran kinerja yang berorientasi pada hasil
- a. *Efektivitas* yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target sasaran jangka panjang maupun misi pemerintahan. Akan tetapi, pencapaian tujuan ini juga harus mengacu pada visi pemerintah.
  - b. *Produktivitas* yaitu ukuran yang menunjukkan kemampuan pemerintah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.
  - c. *Efisiensi* yaitu perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya pemerintah harus menyelenggarakan pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin. Kinerja pemerintah akan

menjadi semakin tinggi apabila tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dengan biaya yang semurah-murahnya.

- d. Kepuasan, yaitu seberapa jauh pemerintah dapat memenuhi kebutuhan karyawan dan masyarakat.
- e. Keadilan yang merata, yaitu cakupan atau jangkauan kegiatan dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diperlakukan secara adil.

## **2. Kualitas Pelayanan Publik (Masyarakat)**

### **a. Pengertian kualitas Pelayanan Publik**

Penampilan yang baik dan menarik sering dihubungkan dengan dengan layanan yang berkualitas dan modern. Kualitas pelayanan publik merupakan pelayanan birokrasi pemerintah yang memberikan pelayanan sesuai dengan yang dijanjikan dan layanan yang diberikan tumbuh sebagai kesadaran untuk membantu publik yang dilayani (Mukarom.,2016:69).

Masyarakat atau publik merupakan “kumpulan” orang yang memiliki minat dan kepentingan yang (*interest*) sama terhadap suatu isu atau masalah. Publik dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti orang banyak. Berbeda dengan pengertian massa secara umum, publik tidak berkumpul dalam tempat tertentu, tetapi tersebar. Publik mempunyai tujuan lebih terarah, pandangan terhadap masalah, dan menentukan sikap serta menentukan pilihan (Mukarom dan Laksana, 2015: 15).

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan

kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2012 pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Pelayanan dalam konteks pelayanan kebijakan publik menurut Winarsih dan Ratminto dalam (Mukarom dan Laksana, 2015: 105) merupakan pelayanan administrasi pemerintah yang sering dipergunakan sebagai konsepsi pelayanan perizinan. Pelayanan perizinan adalah pelayanan yang memenuhi kebutuhan masyarakat juga melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya mencapai pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Muhammad, 2015: 230).

b. Asas-asas Pelayanan Publik

Menurut Ratminto dalam Mukarom dan Laksana (2016: 127) ada beberapa asas dalam penyelenggaraan pelayanan pemerintahan dan perizinan yang harus diperhatikan yaitu:

- 1) Empati dengan masyarakat. Pegawai yang melayani urusan perizinan dari instansi penyelenggaraan jasa perizinan harus dapat berempati dengan masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- 2) Pembatasan prosedur. Prosedur dirancang sependek mungkin agar konsep *one stop shop* benar-benar diterapkan.
- 3) Kejelasan tata cara pelayanan. Tata cara pelayanan harus didesain sesederhana mungkin dan dikomunikasikan kepada masyarakat pengguna jasa pelayanan.
- 4) Minimalisasi persyaratan pelayanan. Persyaratan dalam mengurus pelayanan harus dibatasi sesedikit mungkin dan sebanyak yang benar-benar diperlukan.
- 5) Kejelasan kewenangan. Kewenangan pegawai yang melayani masyarakat pengguna jasa pelayanan harus dirumuskan sejelas mungkin dengan membuat bagan tugas dan distribusi kewenangan. Dengan demikian, tidak ada duplikasi tugas dan kekosongan tugas.
- 6) Transparansi biaya. Biaya pelayanan harus ditetapkan seminimal mungkin dan setransparan mungkin.
- 7) Kepastian jadwal dan durasi pelayanan. Jadwal dan durasi pelayanan juga harus pasti sehingga masyarakat memiliki gambaran yang jelas dan tidak resah.
- 8) Minimalisasi formulir. Formulir-formulir harus dirancang secara efisien sehingga akan dihasilkan formulir komposit (satu formulir yang dapat dipakai untuk berbagai keperluan).



- 9) Maksimalisasi masa berlakunya izin. Untuk menghindarkan terlalu seringnya masyarakat mengurus izin, masa berlakunya izin harus ditetapkan selama mungkin.
- 10) Kejelasan hak dan kewajiban *providers* dan masyarakat. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban, baik bagi *providers* maupun bagi masyarakat harus dirumuskan secara jelas dan dilengkapi dengan sanksi serta ketentuan ganti rugi.
- 11) Efektifitas penanganan keluhan. Pelayanan yang baik sedapat mungkin harus menghindarkan terjadinya keluhan. Jika muncul keluhan, harus dirancang suatu mekanisme yang dapat memastikan bahwa keluhan tersebut akan ditangani secara efektif sehingga permasalahan yang ada dapat segera diselesaikan dengan baik.

c. Indikator kualitas pelayanan Publik

Menurut Mukarom dan Laksana (2015: 112) ada 14 unsur yang menjadi dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik, yaitu:

- 1) Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
- 2) Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administrative 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, kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan, terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai dengan 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 keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
- 7) Kecepatan pelayanan, yaitu target 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 dan 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 penyelenggaraan pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Dimensi kualitas pelayanan publik menurut Fitzsimmons dalam Mukarom, (2016: 68) yaitu:

- 1) *Reliability* (keadilan), kemampuan memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada masyarakat
- 2) *Responsiveness* (daya tanggap), kesadaran atau keinginan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat kepada masyarakat
- 3) *Ansurance* (jaminan), pengetahuan atau wawasan, kesopanan, kesantunan, kepercayaan diri dari pemerintah serta respek terhadap masyarakat.
- 4) *Empathy* (empati), kemauan pemerintah untuk melakukan pendekatan memberikan perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan masyarakat.
- 5) *Tangibles* (bukti langsung), penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lain seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Aparatur pemerintah (birokrasi publik) dapat menjadikan dimensi di atas sebagai pedoman dalam pelayanan publik yang berkualitas. Filosofi organisasi dengan menjadikan kualitas sebagai “jalan hidup” merupakan harapan, baik untuk publik yang dilayaninya maupun bagi kelangsungan organisasi itu sendiri.

### **3. Sistem Pemerintahan Desa**

Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan penyelenggaraannya adalah Pemerintah Desa, yaitu

Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan yang dibantu oleh perangkat desa (Solekhan, 2014: 51). Dimana, dalam penyelenggaraan pemerintah Desa tersebut berdasarkan asas: kepastian hukum, tertip penyelenggaraan pemerintah, tertib kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektifitas dan efisiensi, kearifan local, keberagaman, dan partisipasi.

Setiap penyelenggara pelayanan publik sesuai dengan masing-masing tugas dan fungsinya harus memiliki standart pelayanan yang berkaitan dengan prosedur dan waktu sebagai ukuran baku untuk penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi dan penerima pelayanan informasi.

#### **4. Aparatur**

##### **1. Aparatur Pemerintah**

Pegawai Negeri merupakan unsur aparatur negara. Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang 1945, yang dimaksud dengan aparatur negara adalah alat-alat perlengkapan negara yang meliputi aparatur legislatif, aparatur eksekutif, aparatur yudikatif, aparatur konsultatif, dan aparatur pemeriksaan. Pegawai Negeri terdapat pada setiap aparatur negara tersebut. Oleh karena itu tepat sekali bila dikatakan Pegawai Negeri merupakan salah satu unsur aparatur negara di antara unsur-unsur aparatur negara lainnya (Kansil, 2015).

Kualias sumber daya aparatur di era otonomi adalah kemampuan profesional dan keterampilan teknis para pegawai yang termasuk kepada unsur staf dan pelaksana di lingkungan Pemerintah Daerah. Hal ini sangat diperlukan agar manajemen pemerintahan dalam otonomi daerah dapat berlangsung secara efektif dan efisien. Yang diperlukan tidak hanya jumlahnya yang cukup, tetapi juga kualitas para pegawai yang harus diukur dengan melihat latar belakang pendidikan, keterampilan, pengalaman kerja, jenjang kepangkatan dan status kepegawaian (Soloaha, 2015).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa aparatur adalah pegawai yang termasuk kepada unsur staf dan pelaksana di lingkungan Pemerintah daerah.

## 2. Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintahan Daerah Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut : “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan-urusan yang menjadi urusan daerah (provinsi atau kabupaten) oleh pemerintah daerah dan DPRD (Kansil, 2015).

## **E. Definisi Konsepsional**

### 1. Kinerja

Kinerja merupakan hasil kerja yang telah dikerjakan dalam rangka mencapai tujuan organisasi salah satunya pemerintah desa beserta perangkatnya yang dicapai dalam suatu periode tertentu.

### 2. Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

### 3. Pemerintah Desa

Pemerintah desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 4. Aparatur

Aparatur pegawai yang termasuk kepada unsur staf dan pelaksana di lingkungan Pemerintah daerah.

## **F. Definisi Operasional**

Kinerja Aparatur Desa dalam Upaya Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik

#### a. Ukuran kinerja yang berorientasi pada proses

- 1) Responsivitas
- 2) Responsibilitas
- 3) Akuntabilitas
- 4) Keterbukaan atau transparansi
- 5) Empati

#### b. Ukuran kinerja yang berorientasi pada hasil

- 1) Efektivitas
- 2) Produktivitas
- 3) Efisiensi
- 4) Kepuasan

5) Keadilan.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Sugiyono (2014: 347) penelitian kualitatif merupakan proses eksplorasi dan memahami makna perilaku individu dan kelompok, menggambarkan masalah sosial atau masalah kemanusiaan. Proses penelitian mencakup membuat pertanyaan penelitian dan prosedur yang masih bersifat sementara, mengumpulkan data dari partisipan, analisis data secara induktif, membangun data parsial ke dalam tema dan selanjutnya memberikan interpretasi terhadap makna suatu data.

Analisis penelitian ini untuk menggambarkan atau melukiskan keadaan yang sebenarnya untuk di analisis dan diinterpretasikan dengan pendekatan kualitatif karena penelitian ini berusaha untuk melihat dan memberikan gambaran “Kinerja Aparatur Desa dalam upaya peningkatan pelayanan masyarakat di desa Tanjung Batang Kecamatan pulau tiga Kabupaten Natuna tahun 2016-2017”.

### **2. Unit Analisis**

Unit analisis adalah obyek dan sekaligus subyek penelitian sebagai suatu kesatuan (unit) yang akan diteliti. Dalam penelitian ini analisisnya adalah aparatur pemerintah desa. Obyek penelitian ini berkaitan dengan variabel-variabel yang akan diteliti, yaitu kinerja aparatur pemerintah desa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan subyek penelitian ini adalah aparatur pemerintah desa, tokoh masyarakat, tokoh agama dan masyarakat yang menerima pelayanan.

### **3. Populasi dan Teknik Sampling**

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Tanjung Batang, Kecamatan Pulau Tiga, Kabupaten Natuna dengan populasi seluruh aparatur pemerintah desa yang berjumlah 25 orang. Sampel atau informan merupakan himpunan bagian dari populasi yang menjadi sumber data (Sugiyono, 2014). Pengambilan informan menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel dengan didasarkan pada suatu pertimbangan tertentu oleh peneliti sendiri, berdasarkan ciri atau sifat-sifat populasi yang sudah diketahui sebelumnya. Keseluruhan informan penelitian ini berjumlah 10 orang yang terdiri dari masyarakat sebanyak 2 orang, tokoh masyarakat sebanyak 2 orang, tokoh agama sebanyak 2 orang dan aparatur desa sebanyak 4 orang.

#### **4. Jenis Data**

Ada dua macam jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder.

##### **a. Data Primer**

Data primer yang diperoleh secara langsung dari sumbernya, yakni informan penelitian yang terdiri dari masyarakat, tokoh masyarakat, tokoh agama dan aparatur pemerintah Desa Tanjung Batang.

##### **b. Data Sekunder**

Data yang digunakan sebagai alat penunjang dalam penelitian yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya serta diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data tersebut diantaranya Laporan tahunan jumlah



anggota masyarakat yang telah mendapat pelayanan pemerintahan di kantor Desa Tanjung Batang tahun 2016-2017.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data dan informasi, Data yang dipakai adalah data primer, yang diperoleh dari hasil interview dan data sekunder, yang diambil dari data-data, catatan-catatan dan laporan-laporan serta literatur. Selain kedua data tersebut, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### a. Wawancara

Adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan ini dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Suharsimi 2010, 268). Metode ini digunakan untuk mengetahui informasi yang lebih luas dari orang lain atau informan. Dengan menggunakan metode *interview guide* yaitu panduan wawancara untuk mengajukan pertanyaan yang telah disusun sesuai dengan tema penelitian kepada informan. Panduan wawancara ini digunakan oleh penyusun untuk menghindari meluasnya cara pembicaraan wawancara. Dalam penelitian ini penyusun melakukan wawancara dengan informan yang berjumlah 10 orang terdiri dari masyarakat sebanyak 2 orang, tokoh masyarakat sebanyak 2 orang, tokoh agama sebanyak 2 orang dan aparatur desa sebanyak 4 orang.

### b. Dokumentasi

Metode pengumpulan data dengan melihat dan mencatat data yang sudah ada. Data yang dikumpulkan merupakan data yang telah disimpan sebagai arsip atau dokumen. Data tersebut merupakan informasi yang hasilnya lebih dapat

dipertanggung jawabkan kebenarannya. Data-data yang diambil oleh penyusun adalah data monografi Kelurahan Tanjung Batang, Kecamatan Pulau Tiga, Kabupaten Natuna, serta data-data yang mendukung penelitian.

## **6. Teknik Analisis Data**

Menurut Sugiyono (2014: 405) analisa data adalah proses penyederhanaan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan diinterpretasikan. Dalam penelitian ini data yang akan didapat berupa data kualitatif.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini sebagian besar bersifat kualitatif, sehingga data yang terkumpul dianalisis dengan menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif yaitu menggambarkan keadaan obyek penelitian apa adanya. Dengan analisa diskriptif kualitatif, temuan-temuan dari kasus yang terjadi di lapangan dapat dikaji lebih mendalam dan fenomena yang ada dapat digolongkan secara terperinci.