

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN DAN PROPOSISI

1.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pemerintah

Muhadam (2006:22) Pemerintah merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan Negara. Pemerintah adalah organisasi kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Lebih lanjut menurut Ndraha (2011:6) pemerintah adalah Organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan pada saat yang diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperinta. Dalam hubungan itu bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu dan pemerintah wajib melayankannya.

Hal ini serupa dengan yang dikemukakan oleh Mac Iver yang dikutip Syafiie (2011) mengatakan "*Government is the organization of men under authority. How man can be govern*". Syafiie (2011:7)

Pemerintah adalah organisasi orang-orang yang memiliki kekuasaan. Bagaimana manusia bisa diperintah? pemerintah adalah organisasi orang-orang yang memiliki kekuasaan, bagaimana bisa manusia diatur. Dalam hal ini pemerintah adalah lembaga atau badan publik yang empunyai tugas menciptakan

suatu negara dimana lembaga-lembaga tersebut diberi wewenang untuk melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pembangunan pemerintahan dan masyarakat dari berbagai lembaga tempatnya ditempatkan.

2.1.1.1 Pemerintahan

Syafiie (2007:20) Pemerintahan berasal dari kata dasar pemerintah, yang paling sedikit kata 'perintah' ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan. Apabila dalam suatu Negara kekuasaan pemerintah dibagi atau dipisahkan maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dengan pemerintahan dalam arti sempit.

Pemerintahan dalam arti luas meliputi semua organ-organ atau badan atau lembaga-lembaga Negara yang melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan Negara, yang terdiri dari lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemerintahan dalam arti sempit ialah suatu badan persekumpulan yang memiliki kebijakan tersendiri untuk mengelola, mengatur, serta mengatur jalannya suatu sistem pemerintahan, yaitu lembaga eksekutif.

Suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dan yang memerintah dimana sifat pemerintah tersebut juga dapat bermakna untuk melindungi, memberdayakan, dan menyejahterakan rakyat.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara

tenang, tenteram dan damai. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Haryanto, 1997:73).

Pemerintahan mempunyai tugas yaitu memberikan pelayanan umum dan juga mengatur proses pelaksanaan pelayanan umum tersebut. Secara umum fungsi pemerintahan mencakup tiga fungsi pokok yang seharusnya dijalankan oleh pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Aini dalam Haryanto, 1997: 36-37).

1. **Fungsi Pengaturan.** Fungsi ini dilaksanakan pemerintah dengan membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis. Seperti halnya fungsi pemerintah pusat, pemerintah daerah juga mempunyai fungsi pengaturan terhadap masyarakat yang ada di daerahnya. Perbedaannya, yang diatur oleh Pemerintah Daerah lebih khusus, yaitu urusan yang telah diserahkan kepada Daerah. Untuk mengatur urusan tersebut diperlukan Peraturan Daerah yang dibuat bersama antara DPRD dengan eksekutif.
2. **Fungsi Pelayanan.** Perbedaan pelaksanaan fungsi pelayanan yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terletak pada kewenangan masing-masing. Kewenangan pemerintah pusat mencakup urusan Pertahanan Keamanan, Agama, Hubungan luar negeri, Moneter dan Peradilan. Secara umum pelayanan pemerintah mencakup pelayanan publik (*Public service*) dan pelayanan sipil (*Civil service*) yang menghargai kesetaraan.
3. **Fungsi Pemberdayaan.** Fungsi ini untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah, fungsi ini menuntut pemberdayaan Pemerintah Daerah dengan kewenangan yang cukup dalam pengelolaan sumber daya daerah guna melaksanakan berbagai urusan yang didesentralisasikan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu meningkatkan peranserta masyarakat dan swasta dalam kegiatan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Kebijakan pemerintah, pusat dan daerah, diarahkan untuk meningkatkan aktifitas ekonomi masyarakat, yang pada jangka panjang dapat menunjang pendanaan Pemerintah Daerah. Dalam fungsi ini pemerintah harus memberikan ruang yang cukup bagi aktifitas mandiri

masyarakat, sehingga dengan demikian partisipasi masyarakat di Daerah dapat ditingkatkan. Lebih-lebih apabila kepentingan masyarakat diperhatikan, baik dalam peraturan maupun dalam tindakan nyata pemerintah.
(Aini dalam Haryanto, 1997: 36-37)

2.1.2 Pelayanan

Pelayanan menurut Moenir yang mengutip pendapat Luthans dalam bukunya Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia, yaitu “Sebagai proses yang menunjuk kepada segala usaha yang dilakukan oleh pihak kepada pihak lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu” (Moenir, 1995 : 17). Dapat dipahami bahwa kata “proses” dalam pelayanan umum, tidak lain adalah kegiatan dalam pelayanan publik dari pihak satu yaitu instansi pemerintah. Dalam konteks pemerintahan, kata publik/umum merupakan sinonim dari sebutan masyarakat atau rakyat sebagai pihak yang lainnya.

Sejalan dengan pendapat tersebut dikemukakan oleh Sadu Wasistiono dalam bukunya Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, yaitu :

“Pelayanan umum adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat“ (Wasistiono, 2001 : 51-52).

Pemberian pelayanan umum atau pelayanan publik itu bukan hanya instansi atau lembaga pemerintah saja, melainkan pihak swasta pun dapat memberikan pelayanan publik. Kegiatan pelayanan public yang diselenggarakan pemerintah kepada masyarakat meliputi banyak hal yang menyangkut semua kebutuhan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Pamudji dalam bukunya

Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik,

bahwa:

“Jasa pelayanan pemerintah yaitu berbagai kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa. Jenis pelayanan publik dalam arti jasa-jasa, yaitu seperti pelayanan kesehatan, pelayanan keluarga, pelayanan pendidikan, pelayanan haji, pelayanan pencarian keadilan, dan lainlain”.(Pamudji, 1994 : 21-22).

Berdasarkan pendapat di atas adalah suatu barang atau jasa yang dihasilkan oleh pemerintah dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, pelayanan pembuatan SIUP juga termasuk dalam jasa pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Sejalan dengan tuntunan reformasi, pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan publik dengan baik atau pelayanan publik yang diberikan harus tinggi. Untuk memberikan pelayanan publik yang baik atau memberikan kualitas pelayanan publik yang tinggi, aparat pemerintah harus memiliki tiga aspek yang diuraikan oleh Tjahya Supriatna dalam bukunya *Administrasi Birokrasi dan Pelayanan Publik*, yaitu :

1. Memiliki tanggung jawab yang tinggi selaku abdi negara dan abdi masyarakat.
2. Responsif terhadap masalah yang dihadapi masyarakat khususnya yang membutuhkan pelayanan masyarakat dalam arti luas.
3. Komitmen dan konsisten terhadap nilai standar moralitas dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan.

(Supriatna, 1996 : 98).

Dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi penduduk Negara dengan atau tanpa bayaran guna memenuhi kebutuhan masyarakat. pemerintah memiliki peran dan fungsi melakukan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat.

Pelayanan publik merupakan fungsi utama adanya pemerintahan, pemerintahan dalam hal ini merupakan lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi berbagai kebutuhan rakyatnya. Hal ini dipertegas dengan pendapat Rasyid yang mengatakan bahwa tugas pokok pemerintah adalah:

“Pelayanan (service), pemberdayaan (employment) dan pembangunan (development). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat”.(Rasyid, 1997:48).

Berdasarkan pendapat di atas adanya pemberdayaan SDM yang memiliki perubahan sikap dari non-aktif menjadi aktif, dari sikap pasif menjadi proaktif yang menjadi pendorong kemandirian masyarakat. Dari sikap pemalas tanpa gairah dan semangat bekerja menjadi giat, gesit dalam menciptakan kemakmuran.

Ndraha memberikan pengertian sebagai berikut: “pelayanan pemerintah kepada masyarakat adalah terkait dengan suatu hak dan lepas dari persoalan apakah pemegang hak dibebani suatu kewajiban atau tidak” (Ndraha,1996:64). Definisi pelayanan publik sebagai upaya untuk menghormati dan menghargai hak masyarakat sebagai warga negara. Kewajiban Pemerintah adalah memberikan pelayanan publik yang menjadi hak setiap warga negara ataupun memberikan pelayanan kepada warganegara yang memenuhi kewajibannya terhadap negara. Kewajiban pemerintah, maupun hak setiap warga negara pada umumnya disebutkan dalam konstitusi suatu Negara

Pamudji memberikan pengertian pelayanan publik sebagai berikut : “berbagai kegiatan pemerintah yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dibidang barang dan jasa” (Pamudji, 1983:21). Pengertian pelayanan

publik tersebut yang dimaksud pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk / jenis barang yang digunakan oleh publik sedangkan pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik.

Pelayanan publik sendiri di dalamnya terdapat unsur-unsur yang harus diperhatikan. Keputusan Menpan No. 81/1993 mengutarakan mengenai unsur-unsur pelayanan publik sebagai berikut:

1. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan publik harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak.
2. Pengaturan setiap bentuk pelayanan publik harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektifitas.
3. Mutu proses dan hasil pelayanan harus diupayakan agar dapat memberi keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.
4. Apabila pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberi peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
(Kepmenpan No. 81/1993)

Pelayanan yang dilakukan kepada masyarakat, pemerintah harus berlaku efektif dan efisien. Fungsi pemerintahan dalam melayani public berhubungan dengan kredibilitas dari aparat pemerintahan yang ada di lingkungannya. Interaksi harmonis harus selalu dikedepankan antara pemerintah dengan masyarakat/konsumen yang dilayaninya.

2.1.2.1 Kualitas Pelayanan

Pelayanan yang berkualitas adalah sebuah pelayanan yang memenuhi syarat serta suatu harapan bagi penerima layanan. karena secara teoritis kualitas adalah menjadikan sebuah tujuan kualitas yang memuaskan untuk para penerima layanan yakni masyarakat. Dengan itu sebuah penyelenggaraan pelayanan penerbitan Kartu Keluarga harus mempunyai kualitas serta mutu dalam memberikan layanan kepada masyarakat seperti yang dikatakan oleh Sinambela “ Kualitas adalah segala sesuatu yang dapat memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (meeting the needs of costumers)”. (Sinambela, 2011: 5). Sebagai pemberi layanan terhadap pembuatan Kartu Keluarga aparatur harus mengetahui apa yang menjadi keinginan masyarakat, sehingga aparatur dapat sesuai dalam memberikan layanan yang diharapkan oleh masyarakat yang memperoleh Kartu Keluarga, karena aparatur melakukan pelayanan semata-mata untuk memberi kepuasan terhadap masyarakat, sehingga kualitas pelayanan makin meningkat. Harapan dan keinginan dari para masyarakat yaitu aparatur harus mengetahui dan mengupayakan harapan dan keinginan masyarakat tersebut, maka menurut Sinambela pada dasarnya pelayanan merupakan usaha dalam memuaskan masyarakat maka kualitas pelayanan prima ditentukan oleh beberapa faktor seperti dibawah ini :

1. Transparansi
 2. Akuntabilitas
 3. Kondisional
 4. Partisipatif
 5. Kesamaan hak
 6. Keseimbangan hak dan kewajiban.
- (Sinambela,2011:5)

Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai, serta mudah dimengerti. Transparansi harus dimiliki oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam, pelayanan maka keterbukaan dalam pelayanan pembuatan Kartu Keluarga dapat diketahui jelas oleh masyarakat seperti tata cara pembuatan serta prosedur dalam pembuatan Kartu Keluarga dan mekanisme serta rincian biaya karena dalam proses pelayanan umum hal tersebut harus diketahui bersama jika hal tersebut tertutup akan menimbulkan masalah oleh karena itu harus diinformasikan secara terbuka kepada masyarakat baik masyarakat meminta ataupun tidak karena untuk mengantisipasi masalah yang tidak diinginkan.

Akuntabilitas, adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan jika suatu pelayanan yang diberikan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dengan berpedoman kepada pertauran dan berpegang penuh atas efisiensi dan efektivitas. setiap penyelenggaraan pelayanan publik yang baik adalah penyelenggaraan yang bertanggung jawab kepada publik itu sendiri atas apa yang mereka lakukan kepada publik, khususnya dalam hal ini dalam hal pelayanan itu sendiri.

Kondisional sesuai dengan kondisi dan kemampuan oleh pemberi layanan kepada penerima layanan. Pengaturan setiap bentuk layanan umum harus disesuaikan dengan pelayanan yang diberikan dan dapat melihat kemampuan dalam membayar admintrasinya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang tetap berpegang teguh pada prinsip efisien dan efektifitasnya.

Mengenai penetapan pelayanan yang dibuat atau yang diberikan kepada masyarakat harus mempertimbangkan dari aspek penerima layanan, mulai dari sebuah perencanaan hingga pelaksanaan. Hal ini dilakukan agar aparatur Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dapat menjalankan pelayanan dengan baik dan diterima oleh masyarakat dengan tepat sasaran dan tidak memberatkan kepada masyarakat .karena dalam pembuatan Kartu Keluarga di ada pungutan biaya alias gratis seperti peraturan terkait administrasi kependudukan No 24 Tahun 2013 pasal 79A dalam isinya “pengurusan dan penerbitan dokumen kependudukan tidak dipungut biaya”

Partisipatif pelayanan publik juga harus mampu mendorong masyarakat untuk ikut serta dalam menyelenggarakan pelayanan yang baik. Keterlibatannya para masyarakat dalam sebuah pelayanan sangat diperlukan karena pemerintah memiliki keterbatasan, sebagai contoh dari partisipasi masyarakat adalah pada suatu panti sosial, masyarakat memberikan bantuan tenaga atau material, agar pelayanan social tersebut berjalan dengan baik.

Kesamaan hak adalah tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi. Hal ini seperti aparatur Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam pembuatan Kartu Keluarga tidak memandang masyarakat dari apapun karena aparatur tidak boleh membedakan, karena aparatur harus memberikan pelayanan umum pada masyarakat tanpa melihat dari suatu sisi, melainkan aparatur harus melihat apa yang masyarakat butuhkan, sehingga dalam memberikan pelayanan pembuatan Kartu Keluarga tidak mengukur masyarakat

yang bagaimana dan seperti apa. Itu adalah hal yang tidak seharusnya pemerintah lakukan kesamaan hak semua sama bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dan mendapatkan kepuasan dari pihak aparaturnya terkait.

Keseimbangan hak dan kewajiban adalah pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Pemahaman antara penerima dan pemberi layanan sangat penting, keduanya harus mengetahui hak dan kewajibannya masing-masing, sehingga tidak ada kata tidak puas dan tidak ada keraguan dalam proses pelayanan hingga selesainya pelayanan tersebut. Kualitas pelayanan penerbitan Kartu Keluarga dapat dilihat dari adanya keterbukaan karena untuk memudahkan akses bagi masyarakat yang ingin memperoleh pelayanan tersebut. Masyarakat harus bisa mengakses suatu pelayanan yang prima serta dapat dipertanggung jawabkan oleh aparaturnya dengan sesuai peraturan yang harus menjadi pedoman bagi pelaksanaan pelayanan pembuatan Kartu Keluarga.

Pelayanan yang diberikan oleh aparaturnya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam hal pelayanan penerbitan Kartu Keluarga kepada masyarakat, pelayanan juga harus sesuai dengan skill atau kemampuan aparaturnya karena yang diberikan kepada masyarakat harus optimal. Serta pelayanan juga harus diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan kriteria apa yang diharapkan dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat. Pelayanan juga harus diberikan dengan tidak melihat ras, suku, atau agama karena untuk menunjang terciptanya pelayanan yang adil dan wajib dirasakan oleh penerima pelayanan.

Berdasarkan Pelayanan Penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak menggunakan teori dari Zeithaml, Parasuraman dan Berry, karena mempunyai 5 dimensi yang dilihat kesesuaian terhadap permasalahan dalam kualitas pelayanan penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak .Maka hal terkait tersebut akan dipaparkan oleh Zeithaml dengan kelima indikator utama yang bisa menentukan kualitas pelayanan penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman, yaitu:

1. *Tangibles : appearance of physical facilities, equipment, personel, and communication materials.*
 2. *Reliability : ability to perform the promised service dependably and accurately.*
 3. *Responsiveness : willingness to help customers and provide prompt service.*
 4. *Assurance : knowladge and courtesy of employees and their ability to convey trust and convidence.*
 5. *Empathy : caring, individualized attention the firm providers its customers.*
- (Zeithaml, Parasuraman dan Berry 1990: 26)

Berdasarkan pernyataan diatas ke lima dimensi tersebut yaitu *Tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance*, *Empathy* merupakan Dimensi dalam menentukan aparatur Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak sebagai pemberi layanan untuk menunjang pelayanan penerbitan Kartu Keluarga yang efesiensi dan berkualitas, karena kualitas pelayanan dapat diberikan untuk suatu kepuasan masyarakat, oleh karena itu diharapkan degan adanya teori tersebut yang berkaitan dengan pelayanan mampu memecahkan suatu masalah dalam pelayanan penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan

Sipil Kabupaten Fakfak serta dapat mengatasi pelayanan yang tidak optimal menjadi efektif serta dapat dijalankan oleh aparaturnya.

Pendapat lain juga yang berkaitan dengan dimensi kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Fandi Tjiptono dalam bukunya “Prinsip-Prinsip Total *Quality Service*”, yaitu:

Bukti fisik (*Tangibles*) meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi. Keandalan (*reliability*), yakni kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan dengan tanggap. Jaminan (*assurance*), mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan, dan dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, resiko, dan keraguraguan. (Empati), meliputi kemudahan dalam hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan. (Fandi Tjiptono, 1997:14)

Berdasarkan beberapa dimensi diatas yang menjelaskan mengenai kualitas pelayanan yang dikemukakan oleh Zeithml, Parasuraman dan Berry ada lima dimensi indikator yang akan diuraikan oleh peneliti sebagai berikut : Pertama kualitas pelayanan penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dilihat dari Bukti Fisik (*Tangible*) adalah bentuk aktualisasi nyata secara fisik dapat terlihat atau digunakan oleh aparaturnya sesuai dengan penggunaan dan pemanfaatannya yang dapat dirasakan membantu pelayanan yang diterima oleh orang yang menginginkan pelayanan, sehingga puas atas pelayanan yang dirasakan, yang sekaligus menunjukkan prestasi kerja atas pemberian pelayanan yang diberikan (Parasuraman, 2001:32).

Berdasarkan kualitas pelayanan penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak harus diperhatikan oleh

aparatur dalam dimensi yang disebut dengan *Tangibles* atau bukti langsung yang artinya saran dan prasarana dalam memberikan eksistensi terhadap suatu pelayanan kepada masyarakat.

Kedua dilihat dari dimensi kehandalan yaitu (*Reliability*) hal ini meliputi mengenai kehandalan dalam melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya serta mampu memberikan suatu kepuasan bagi masyarakat karena hal ini tidak terlepas dari kehandalan atau *reliability* yang diberikan terhadap pelayanan tersebut . Dalam menunjukkan kualitas pelayanan penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak aparatur harus memberikan kepada masyarakat melalui kemampuan terbaiknya agar dapat menghasilkan produk yang sesuai dengan kehandalan (*Reliability*). Untuk menunjang efesiensi setiap aparatur harus memiliki kemampuan yang handal serta memahami bagaimana dasar dari prosedur pembuatan Kartu Keluarga.

Ketiga (*Responsivness*) definisi ini adalah daya tanggap ,maka arti dari hal tersebut diartikan bagaimana bentuk respon aparatur terhadap hal yang berkaitan dengan konsumen . Respon yang diberikan oleh aparatur Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam memberikan pelayanan terhadap penerbitan Kartu Keluarga kepada masyarakat harus memerlukan adanya suatu penjelasan yang bijaksana, serta dapat mengarahkan segala proses terkait alur pembuatan Kartu Keluarga yang berlaku di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak sebagai respon bagi masyarakat sehingga akan timbul respon yang baik.

Keempat dilihat dari aspek Jaminan (*Assurance*) dilihat dari hal ini pihak pemberi layanan harus benar-benar memperhatikan suatu jaminan bukan istilah biasa tetapi harus memperhatikan jaminan yang menghasilkan hasil yang luar biasa . Maka harus ada suatu perhatian yang sungguh-sungguh dari aparatur terkait pelayanan penerbitan Kartu Keluarga sebagai bentuk indikator dari kualitas pelayanan yang mempunyai sasaran untuk menunjang kepuasan masyarakat atas pembuatan Kartu Keluarga dari pihak aparatur . Definisi *Assurance* atau jaminan Menurut Abbas Salim dalam bukunya yang berjudul *Asuransi dan Manajemen Risiko* ,yaitu

“asuransi adalah kemauan untuk menetapkan kerugian-kerugian kecil (sedikit) yang sudah pasti sebagai pengganti/substitusi kerugian-kerugian besar yang belum terjadi. *Assurance* atau jaminan adalah suatu persetujuan, dimana penanggung kerugian diri kepada tertanggung, dengan mendapat premi, untuk mengganti kerugian karena kehilangan kerugian atau tidak diperolehnya suatu keuntungan yang diharapkan, yang dapat diderita karena peristiwa yang tidak diketahui lebih dahulu. (Abbas Salim 2007:1)

Kelima Empati (*Emphaty*) adalah suatu perhatian secara individual yang harus diberikan aparatur dalam pelayanan kepada masyarakat terkait pembuatan Kartu Keluarga seperti halnya memudahkan untuk komunikasi dengan masyarakat agar bisa lebih mudah dalam melakukan pelayanan tersebut , serta aparatur harus memahami suatu kebutuhan masyarakat agar dapat berjalan dengan lancar dan berkualitas jika semua hal yang berkaitan dengan pelayanan harus dibekali dengan rasa empati untuk menyelesaikan pelayanan aparatur juga harus mempunyai suatu komitmen yang sama terhadap pelayanan yang ditanganinya.

2.1.3 Pengertian Penerbitan

Definisi Penerbitan Secara umum, istilah penerbitan atau publishing merupakan produksi dan distribusi informasi dalam bentuk cetak yang ditujukan untuk publik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penerbitan diartikan sebagai proses, cara atau pembuatan menerbitkan. Makna penerbitan adalah pekerjaan menerbitkan (buku dan sebagainya).

“Menurut Hasan Pambudi, penerbitan adalah kegiatan mempublikasikan kepada umum, kepada khalayak ramai kata dan gambar yang telah diciptakan oleh orang-orang kreatif kemudian disunting oleh penyunting yang selanjutnya digandakan oleh bagian percetakan. “(Hasan Pambudi 1981:20)

Berdasarkan definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penerbitan adalah pekerjaan menerbitkan informasi dalam bentuk cetak yang ditujukan untuk khalayak umum.

2.1.4 Kartu Keluarga

Kartu keluarga yang biasa di singkat KK merupakan kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga. Kartu Keluarga di dalamnya memuat keterangan mengenai kolom nomor Kartu Keluarga, nama lengkap kepala keluarga dan anggota keluarga, Nomor Induk Kependudukan, jenis kelamin, alamat tempat lahir, tanggal lahir, agama, pendidikan, pekerjaan, status perkawinan, status hubungan dalam keluarga, kewarganegaraan, dokumen imigrasi dan nama orang tua.

Berdasarkan pengertian diatas bahwa kartu keluarga merupakan kartu identitas pada setiap satu kepala keluarga, dengan data yang dimuat didalamnya tentang susunan dan hubungan keluarga disertai keterangan lainnya sebagai dokumen penting sebagai warga Negara yang baik.

Kartu keluarga merupakan catatan ontetik yang dibuat oleh aparatur catatan sipil selaku pejabat yang berwenang berupa catatan resmi tentang susunan pada satu keluarga yang diantaranya nama anggota keluarga, status, pekerjaan tanggal kelahiran dan hubungan antara anggota keluarga yang ada didalamnya yang dilegalkan dengan memberikan tanda tangan dari pejabat yang berwenang dengan tujuan memperoleh status keluarga.

2.1.4.1. Penerbitan Kartu Keluarga

Pencatatan kartu keluarga penduduk WNI yang dimaksud dalam sebuah peraturan Presiden RI No. 25 tahun 2008 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setelah memenuhi syarat berupa:

1. Ijin Tinggal Tetap Bagi Orang Asing.
2. Fotokopi atau menunjukkan Kutipan Akta Nikah/Kutipan Akta Perkawinan.
3. Surat Keterangan Pindah/Surat Keterangan Pindah Datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri yang diterbitkan oleh instansi pelaksana bagi Warga Negara Indonesia yang 35ating dari luar negeri karena pindah.

Serta dalam mekanisme tentang Perubahan KK karena ada penambahan anggota baru dalam KK bagi penduduk yang mengalami kelahiran sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) harus memenuhi syarat berupa:

1. KK lama

2. Kutipan Akta Kelahiran

Kemudian dalam keluarga pasti akan ada perubahan selain dari bertambahnya anggota, ada juga penambahan dari anggota keluarga dengan menumpang pada KK pad anggota keluarga tersebut. Perubahan KK karena penambahan anggota keluarga untuk menumpang ke dalam KK bagi penduduk Warga Negara Indonesia dilakukan setelah memenuhi syarat berupa:

1. KK lama
2. KK yang akan ditumpangi
3. Surat Keterangan Pindah Datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
4. Surat Keterangan Datang dari Luar Negeri bagi Warga Negara Indonesia yang datang dari luar negeri karena pindah.

Selain perubahan dalam penambahan anggota keluarga karena adanya kelahiran atau yang menumpang pada anggota keluarga tersebut. Ini sebaliknya akan ada perubahan KK karena pengurangan anggota keluarga dalam KK bagi penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setelah memenuhi syarat berupa.

1. KK lama
2. Surat Keterangan Kematian
3. Surat Keterangan Pindah/Surat Keterangan Pindah Datang bagi penduduk yang pindah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapula Penerbitan KK karena hilang atau rusak bagi penduduk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan setelah memenuhi syarat berupa:

1. KK lama
2. KK yang Rusak
3. Fotokopi atau menunjukkan dokumen kependudukan dari anggota keluarga.
 - a. Dokumen keimigrasian bagi Orang Asing. ikenakan biaya denda administrasi sebesar Rp. 10.000,- dan penduduk yang melakukan Pemohon meminta Surat Pengantar dari RT/RW.
 - b. Pemohon menyampaikan Surat Pengantar ke Desa/Kelurahan dengan melampirkan persyaratan yang dibutuhkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4

- c. Pemohon mengisi data keluarga dan biodata setiap anggota keluarga (F1.01) atau Formulir Perubahan Data/Penambahan Data Anggota Keluarga (F-1.03).
- d. Aparatur di Desa/Kelurahan menerima dan meneliti kelengkapan berkas persyaratan dan mencatatnya dalam Buku Harian Peristiwa Penting dan Kependudukan (BHPPK) dan Buku Induk Penduduk (BIP)
- e. Pemohon atau Aparatur Desa/Kelurahan mengisi formulir jenis F- 1.05 yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah dan menyampaikan formulir tersebut ke Kecamatan.
- f. Aparatur di Kecamatan menerima dan meneliti kelengkapan berkas persyaratan dan mencatatnya dalam Buku Harian Peristiwa Penting dan Kependudukan (BHPPK) dan Buku Induk Penduduk (BIP)
- g. Aparatur pendaftaran Penduduk tingkat Kecamatan menerbitkan Kartu Keluarga dalam rangkap 4(empat)
- h. Aparatur Kecamatan yang telah diberi Surat Perintah (SP) oleh Camat menyampaikan KK kepada Instansi Pelaksana berikut kelengkapan berkas persyaratan serta Surat Pengantar yang ditandatangani oleh Camat atau Kepala Seksi Pemerintahan yang memuat daftar nama-nama pemohon KK sesuai dengan format yang tercantum dalam Lampiran Peraturan ini.
- i. Aparatur pendaftaran penduduk pada Instansi Pelaksana melakukan verifikasi dan validasi data KK, kemudian diparaf oleh Pejabat teknis pada Bidang Pendaftaran Penduduk, selanjutnya ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana
- j. KK yang telah ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana selanjutnya diambil oleh Aparatur Kecamatan untuk diserahkan kepada pemohon dan
- k. Penyelesaian penerbitan penandatanganan KK adalah paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas diterima dan dinyatakan lengkap oleh Aparatur Kecamatan
4. Dalam perubahan susunan dalam sebuah kartu keluarga, KK yang melampaui batas dari waktu tahun sejak terjadinya perubahan dikenakan biaya administrasi sebesar Rp. 25.000,- Biaya tersebut untuk pengurusan dalam pembuatan KK adalah untuk KK biaya umumnya adalah Rp. 0 sedangkan penduduk yang melakukan perubahan susunan keluarga dalam KK yang melampaui batas waktu 30 hari sampai dengan 1 tahun sejak terjadinya perubahan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Berkaitan dengan masalah pelayanan penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak pada hakekatnya dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dengan tujuan akhir tercapainya kepuasan seluruh masyarakat di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Kabupaten Fakfak. Kepuasan masyarakat dapat diperoleh apabila terdapat kesesuaian antara nilai kinerja pelayanan dengan nilai kinerja harapan masyarakat terhadap pelayanan itu sendiri. Maka peneliti menggunakan teori Zeithaml, Parasuraman dan Berry yang di dalamnya terdapat 5 dimensi kualitas pelayanan yaitu : *Tangibles*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance* dan *Empathy*.

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa selain memudahkan masyarakat, penyelenggaraan pelayanan publik juga harus menerapkan keterbukaan kepada masyarakat sehingga masyarakat memiliki kejelasan sebelum mendapatkan pelayanan tersebut. Masing-masing dimensi tersebut menjadi beberapa indikator-indikator yang secara umum dapat mewakilinya, indikator-indikator tersebut terdiri dari:

1. *Tangibles* (Berwujud) terdiri dari :
 - a. Penampilan aparatur pada dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam melayani masyarakat yang membuat Kartu Keluarga.
 - b. Kenyamanan pada dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam melakukan pelayanan kartu keluarga
 - c. Kemudahan dalam proses pelayanan kartu keluarga.
 - d. Kedisiplinan aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam melakukan pelayanan Kartu keluarga.
 - e. Kemudahan akses masyarakat dalam permohonan pelayanan kartu keluarga.
 - f. Penggunaan alat bantu pada dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam pelayanan kartu keluarga.
2. *Reliability* (Kehandalan) terdiri dari:

- a. Kecermatan aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam melayani masyarakat yang membuat kartu keluarga.
 - b. Memiliki standar pelayanan yang jelas.
 - c. Kemampuan aparatur pada dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan kartu keluarga.
 - d. Keahlian Aparatur pada dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak dalam menggunakan alat bantu dalam proses pelayanan kartu keluarga.
3. *Responsiviness* (Ketanggapan) terdiri dari :
- a. Merespon setiap masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan kartu keluarga.
 - b. Aparatur pada dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak melakukan pelayanan kartu keluarga dengan cepat.
 - c. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak melakukan pelayanan dengan tepat.
 - d. Aparatur melakukan pelayanan kartu keluarga dengan cermat.
 - e. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak melakukan pelayanan kartu keluarga dengan waktu yang tepat.
 - f. Semua keluhan masyarakat direspon oleh Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak.
4. *Assurance* (Jaminan) terdiri dari:
- a. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan.

- b. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak memberikan jaminan biaya dalam pelayanan.
 - c. Aparatur memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan.
 - d. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan.
5. *Emphaty* (Empati) terdiri dari:
- a. Mendahulukan kepentingan masyarakat dalam pelayanan kartu keluarga.
 - b. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak melayani pelayanan kartu keluarga dengan sikap ramah.
 - c. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak melayani dengan tidak diskriminatif.
 - d. Aparatur dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak melayani dan menghargai setiap masyarakat yang membuat kartu keluarga.

Berdasarkan kelima dimensi tersebut terkait kualitas pelayanan diatas yang telah dikemukakan oleh Zeithaml, Parasuraman dan Berry diharapkan menjadi

Gambar 1.1 Model Kerangka Pemikiran

Penerbitan Kartu Keluarga di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak yang efektif dan berkualitas dalam penyelenggaraannya. Berdasarkan kerangka pemikiran diatas maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut. :

Kualitas Pelayanan Penerbitan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak

Terdapat keluhan mengenai waktu penerbitan kartu keluarga yang lebih dari waktu yang di tetapkan yang mengakibatkan tidak sesuai waktu yang di janjikan. Dilihat dari standar operasional prosedur (SOP) yang ada.

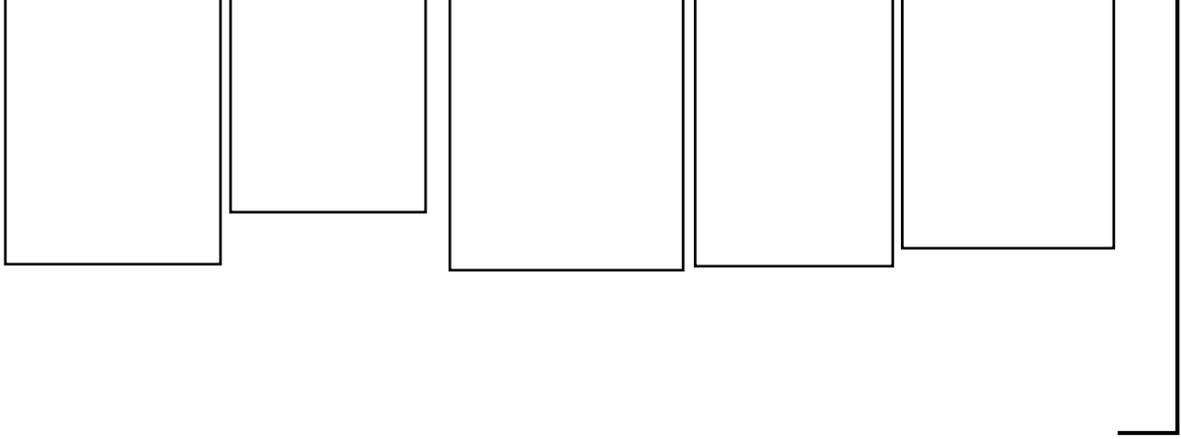
Tangible :

Reliable :

Responsiveness:

Assurance:

Emnathy:



2.3 Proposisi

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah disampaikan di atas, maka proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah tercapainya kualitas Pelayanan Penerbitan Kartu Keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Fakfak ditentukan dari dimensi *Tangibles*, *Realibility*, *Responsiveness*, *Assurance*, dan *Emphaty*.

