

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Pengertian Pemerintahan

Secara harfiah istilah pemerintah atau dalam bahasa Inggris adalah padanan dari kata *government*. Sedangkan istilah pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *governance* yang berarti “*Act, fact, manner, of governing*”, atau yang biasa populer disebut sebagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan atau tata kelola pemerintahan. *Governance* merupakan suatu proses atau kegiatan, yang merupakan serangkaian kegiatan (proses) interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atau kepentingan-kepentingan yang ada.

Menurut Ndraha (2011:36) pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.

Munaf (2016:47) mengatakan pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Neagara.

Sedangkan menurut Syafiie (2014:12) pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu yang secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu (eksekusi) atau tidak melakukan sesuatu (*not to do*) dalam mengoordinasikan, memimpin dalam hubungan antara dirinya dengan masyarakat, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.

Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi (Kaufman dalam Thoha, 1995 : 101).

Fungsi pemerintahan diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

- 1) Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.
- 2) Pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan (Ndraha, 2011 : 85).

## **2. Konsep Pemerintahan Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Pemerintah Daerah adalah pemegang kemudi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah sebagaimana dengan kewenangan yang telah didelegasikan pemerintah pusat.

Penyebutan “prinsip otonomi seluas-luasnya” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa asas desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi yang mengacu pada prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Dalam asas ini daerah berhak untuk menjalankan segala Urusan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat namun masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab Urusan Pemerintahan Umum. Maksudnya adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada ditangan Pemerintah Pusat, yakni menyangkut penetapan

strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada Gubernur atau instansi vertikal di daerah berdasarkan arahan kebijaksanaan umum dari Pemerintah Pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat.

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi.

Maksudnya adalah bahwa tugas pembantuan kepada Pemerintahan Desa merupakan tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten atau Kota. Hal ini perlu disadari bahwa dalam kenyataan praktik menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa Pemerintahan Desa diberikan wewenang untuk menggali potensi di daerahnya sendiri bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD), namun pertumbuhan Desa itu tidak merata, serta tidak sesuai dengan harapan justru Pemerintahan Desa tidak dapat menjalankan fungsinya karena keterbatasan penggalan untuk sumber kas Desa. Maka dari itu tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, Pemerintahan Daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali Urusan Pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai Urusan Pemerintah Pusat. Dalam rangka

melaksanakan otonomi luas di daerah, maka Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan-Peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Implikasi dari ketiga asas tersebut di atas dijelaskan oleh Syafiie (2009:110) sebagai berikut :

1. Otonomi Daerah, akibat adanya desentralisasi lalu diadakan daerah otonomi yang diberikan hak wewenang dan kewajiban untuk mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Daerah Otonom, akibat adanya otonomi daerah lalu dibentukkan daerah-daerah otonom. Daerah otonom itu sendiri berarti kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan yang meliputi provinsi, kabupaten/kota, dan desa dimana pemerintahan daerah mempunyai wewenang dalam mengatur urusannya di daerah atas dasar asas desentralisasi.

### **3. Konsep Otonomi Daerah**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008:992) otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Nurcholis, 2007:30). Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Contoh daerah otonom (*local self-government*) adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Nurcholis, 2007:29). Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

#### **4. Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah**

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam

undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007:133).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007:7-8). Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2007:5).

### **5. Tujuan Otonomi Daerah**

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002:46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Deddy (2004:32), tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

### **6. Manajemen Pemerintahan**

Manajemen memiliki peran penting dalam menggerakkan segala sumber daya organisasi dalam mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Sebagai alat

pencapaian tujuan, organisasi itu tidak boleh tinggal diam atau statis, melainkan harus bergerak melalui beberapa proses yang dinamakan manajemen, dengan kata lain bahwa manajemen itu merupakan penggerak tubuh organisasi untuk mencapai tujuan yang ditentukan terlebih dahulu.

Manajemen pemerintahan adalah proses kegiatan dalam rangka melaksanakan tatakelola atau pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Fungsi manajemen pemerintahan menurut Supriyanto (2009:41), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Manajemen pemerintahan berarti membuat keputusan-keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring atau evaluasi.
2. Manajemen pemerintahan berarti menetapkan kebijakan-kebijakan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat.
3. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan program dan kegiatan tahunan yang ditugaskan.
4. Manajemen pemerintahan berarti penetapan pedoman perencanaan, pengembangan, pengawasan dan pengendalian bidang tatakelola pemerintahan.

Sederhananya manajemen pemerintahan merupakan suatu kegiatan tatakelola pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

## **7. Konsep Manajemen Pemerintahan**

Menurut Supriyanto (2009:24), manajemen pemerintahan adalah suatu proses kegiatan melakukan "tatakelola" atau pengelolaan pemerintahan oleh penguasa atau penyelenggara pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Suryadinata (1998) memandang manajemen pemerintah sebagai "suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara. Inti manajemen pemerintahan, terletak pada

proses penggerakan untuk mencapai tujuan negara, dimana terkait erat apa yang kita kenal dengan fungsi kepomongprajaan".

Ndraha (2003:158) mendefinisikan manajemen pemerintahan terlihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya:

1. Asas dan sistem pemerintahan.
2. Hukum tata pemerintahan.
3. Ekologi Pemerintahan.
4. Filsafat dan Etika Pemerintahan.
5. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan.

Berdasarkan uraian pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan adalah suatu kegiatan atau pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa dengan adanya tujuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Supriyanto (2009:41) mengatakan fungsi manajemen pemerintahan dapat dikategorikan antara lain sebagai berikut:

1. Manajemen pemerintahan berarti membuat keputusan-keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring atau evaluasi tentang tata kelola pemerintahan, baik yang dilakukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
2. Manajemen pemerintahan berarti membuat kebijakan-kebijakan tentang hubungan yang mengikat antara pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

3. Manajemen pemerintahan berarti menetapkan kebijakan-kebijakan kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat dan penguasa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
4. Manajemen pemerintah berarti menetapkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
5. Manajemen pemerintah berarti melaksanakan kekuasaan pemerintahan, baik sebagai pimpinan negara, pemerintahan, maupun lembaga-lembaga tinggi negara.
6. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan pertanggung jawaban penggunaan anggaran secara berkala.
7. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) setiap akhir tahun anggaran.
8. Melaksanakan program dan kegiatan tahunan yang ditugaskan.
9. Menentukan standar pelayanan yang wajib dilaksanakan di bidang tata kelola pemerintahan.
10. Menetapkan kinerja penentuan dan perubahan tata kelola pemerintahan.
11. Menyusun rencana nasional secara makro bidang tata kelola pemerintahan.
12. Menetapkan persyaratan jabatan bagi calon yang menempati jabatan di bidang pemerintahan.
13. Melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi kelembagaan, pemberian pedoman/bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervise bidang tata kelola pemerintahan.

14. Pengaturan penetapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara bidang tata kelola pemerintahan.
15. Penetapan standar pemberian ijin untuk investor yang akan menanamkan modalnya.
16. Pengaturan sistem kelembagaan perekonomian negara.
17. Penyelesaian perselisihan antar provinsi dibidang administrasi atau perbatasan daerah.
18. Penetapan pedoman perencanaan, pengembangan, pengawasan pengendalian bidang tata kelola pemerintahan.
19. Penyelenggaraan hubungan kerja dibidang tata kelola pemerintahan antar instansi.

Ndraha (2003:160) ruang lingkup manajemen pemerintahan terlihat melalui fungsi-fungsi manajemen:

1. Perencanaan pemerintahan.
2. Pengorganisasian sumber-sumber pemerinthan.
3. Penggunaan sumber-sumber pemerintahan.
4. Kontrol pemerinthan.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan memiliki fungsi dasar terhadap kegiatan pemerintah atau kegiatan negara, dan mempunyai pengaruh sangat besar terhadap kegiatan warga negara khususnya dalam bidang administrasi, ekonomi/keuangan, sosial dan tata kelola pemerintahan.

## 8. Konsep Organisasi Pemerintahan

Secara sederhana organisasi dapat diartikan sebagai suatu kesatuan yang merupakan wadah atau sarana untuk mencapai berbagai tujuan atau sasaran organisasi memiliki banyak komponen yang melandasi diantaranya terdapat banyak orang, tata hubungan kerja, spesialis pekerjaan dan kesadaran rasional dari anggota sesuai dengan kemampuan dan spesialisasi mereka masing-masing.

Berikut ini peneliti akan kemukakan beberapa pengertian organisasi menurut para ahli. Menurut Robbins (1994: 4) mengatakan, bahwa Organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Selanjutnya Hasibuan (2011:120) memberikan pengertian adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah suatu wadah yang terdiri dari unsur manusia yang saling bekerja sama dan saling menguntungkan untuk kepentingan bersama dalam pencapaian tujuan organisasi.

Dikaitkan dengan konteks pemerintahan Indonesia, birokrasi sebagai keseluruhan organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah (departemen/lembaga non departemen baik di pusat maupun di daerah) dan Pemda. Ada tiga kategori organisasi birokrasi. *Pertama*, adalah birokrasi pemerintahan umum yang menjalankan fungsi pengaturan. *Kedua*, adalah birokrasi yang memberikan pelayanan umum.

Kategori yang *ketiga*, adalah birokrasi pembangunan yaitu organisasi pemerintah yang menjalankan salah satu bidang khusus untuk mencapai tujuan pembangunan, seperti organisasi pemerintah yang bergerak di sektor pertanian, industri, pendidikan dan lain-lain (Sutedi, 2010:6).

Dalam menjalankan fungsinya birokrasi pelayanan umum menyusun serangkaian mekanisme dan prosedur yang harus ditempuh oleh seseorang atau badan usaha untuk memberikan pelayanan kesehatan tertentu yang didasari oleh berbagai perangkat hukum.

### **9. Konsep Evaluasi**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008) evaluasi adalah penilaian atau hasil. Menurut Arikunto (2004:7) evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak *decision maker* untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan.

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Evaluasi mempunyai definisi yang beragam, Dunn (2003: 608) memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa: “Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih

spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan”.

Pengertian di atas menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2006:186) bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Jadi, evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik dapat meraih hasil yang diinginkan.

Sedangkan Ernest House dalam Wirawan (2011:54) berpendapat bahwa evaluasi dilakukan untuk menyediakan informasi kepada para pengambil keputusan agar mereka dapat menentukan alokasi sumber-sumber vital yang dibutuhkan masyarakat.

Dengan demikian evaluasi adalah serangkaian kegiatan untuk mengetahui tolak ukur perbandingan sebelum dan sesudah suatu program yang telah dilaksanakan. Menurut Ndraha (2011:201) evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Maka ada tiga model evaluasi sebagai berikut :

1. Model *Before-After*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan dan tolak ukurnya adalah *Before*.
2. Model *Das Solen-Das Sein*, yaitu perbandingan apa yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah *Das Solen*.
3. Model kelompok kontrol-kelompok tes (diberi perlakuan) dan tolak ukurnya adalah kelompok kontrol.

Sedangkan menurut Lexander dalam Aminudin (2007:48) metode evaluasi dapat diklasifikasikan menjadi lima, yaitu :

1. *Before and after comparisons*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian dengan membandingkan antara kondisi sebelum dan kondisi sesudahnya.
2. *Actual versus planned performance comparisons*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian dengan membandingkan kondisi yang ada (*actual*) dengan ketetapan perencanaan yang ada (*planned*).
3. *Experintal (controlled) model*, metode yang mengkaji suatu obyek penelitian dengan melakukan percobaan yang terkendali untuk mengetahui kondisi yang diteliti.
4. *Quasi experimental models*, merupakan metode yang mengkaji suatu obyek penelitian dengan melakukan percobaan tanpa melakukan pengontrolan/pengendalian terhadap kondisi yang diteliti.
5. *Cost oriented models*, metode ini mengkaji suatu obyek penelitian yang hanya berdasarkan pada penilaian biaya terhadap suatu rencana.

Dari pengertian di atas, penulis menyimpulkan bahwa evaluasi dimaksud untuk menyempurnakan atau pembangunan kebijakan, temuan hasil evaluasi digunakan untuk bahan analisis penyempurnaan kebijakan yang selanjutnya. Dalam proses membandingkan tujuan kebijakan dalam hasil yang dicapai, perlu juga dievaluasi ketepatan masalah. Evaluasi atau masalah menjadi penting karena evaluasi tujuan saja tanpa disertai penilaian terhadap masalah yang menjadi sebab timbulnya penyimpangan atau kelemahan, tidak dapat memberi informasi menjadi sebab timbulnya penyimpangan atau kelemahan, tidak dapat memberi informasi yang lengkap untuk menyusun strategi penyempurnaan dan pembangunan kebijakan.

Menurut Wirawan (2011:107-110) mengatakan model untuk menganalisis indikator evaluasi, yaitu:

1. Evaluasi masukan (*input evaluation*). Yaitu mengevaluasi masukan rencana program terdahulu untuk dijadikan program yang akan dilaksanakan. Tujuan dari evaluasi ini adalah untuk menganalisis dan menilai kecukupan kuantitas dan kualitas masukan yang diperlukan untuk melaksanakan program.

2. Evaluasi proses (*process evaluation*). Evaluasi proses memfokuskan pada pelaksanaan program dan menyediakan informasi mengenai kemungkinan program diperbaiki.
3. Evaluasi keluaran (*output evaluation*). Evaluasi keluaran mengukur dan menilai keluaran daripada program, yaitu produk yang dihasilkan program. Berapa banyak dan berapa baik produk dari program.
4. Evaluasi akibat (*outcome evaluation*). Evaluasi akibat mengukur apakah masyarakat yang mendapatkan layanan program berubah menjadi lebih baik.

## 10. Konsep Kinerja

Keban (2004:193) mengatakan kinerja dapat diartikan sebagai pencapaian hasil yang dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individu (kinerja individu) atau kelompok (kinerja kelompok) atau institusi (kinerja organisasi) dan oleh suatu program atau kebijakan (kinerja program/kebijakan).

Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan oleh institusi. Kinerja institusi berkenaan dengan sampai seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai visi atau misi institusi.

Sedangkan kinerja program atau kebijakan berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut.

Klasifikasi kinerja tersebut agak berbeda dengan yang diungkapkan Swanson yang membagi kinerja atas 3 (tiga) tingkatan, yaitu kinerja organisasi, kinerja proses dan kinerja individu. Kinerja organisasi mempertanyakan (Keban, 2004:193) :

- a. Apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, sosial, politik dan budaya yang ada.

- b. Apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkannya.
- c. Apakah mempunyai kepemimpinan, modal dan infrastruktur dalam mencapai misinya.
- d. Apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan seleksi dan pelatihan dan sumber dayanya.

Kinerja proses menggambarkan apakah suatu proses yang sudah dirancang dalam organisasi tersebut mencapai misinya dan tujuan individu, didesain sebagai suatu sistem, kemampuan untuk menghasilkan baik secara kuantitas, kualitas dan tepat waktu, memberikan informasi dan faktor-faktor manusia yang dibutuhkan untuk memelihara sistem tersebut, dan apakah proses pengembangan keahlian telah sesuai dengan tuntutan yang ada. Sedangkan kinerja individu mempersoalkan:

- a. Apakah tujuan atau misi individu sesuai dengan misi organisasi.
- b. Apakah individu menghadapi hambatan dalam bekerja dan mencapai hasil.
- c. Apakah para individu memiliki kemampuan mental, fisik dan emosi dalam bekerja.
- d. Apakah mereka memiliki motivasi tinggi, pengetahuan, ketrampilan dan pengalaman dalam pekerjaan.

Kinerja perorangan (*individual performance*) dengan kinerja lembaga (*institutional performance*) atau kinerja perusahaan (*corporate performance*) terdapat hubungan yang erat. Dengan perkataan lain bila kinerja karyawan

(*individual performance*) baik maka kemungkinan besar kinerja perusahaan (*corporate performance*) juga baik. Kinerja seorang karyawan akan baik bila ia mempunyai keahlian (*skill*) yang tinggi, bersedia bekerja karena gaji atau diberi upah sesuai dengan perjanjian dan mempunyai harapan (*expectation*) masa depan lebih baik.

Robbins (1998:21) mengemukakan bahwa kinerja adalah tingkat pencapaian tujuan. Dimana kinerja dipengaruhi oleh 3 (tiga) faktor, yaitu :

- a. Faktor Individu, yang meliputi : Persepsi dan Pengambilan Keputusan.
- b. Faktor Kelompok, yang meliputi : Pola Komunikasi, Gaya Kepemimpinan, Kekuasaan dan Politik, Hubungan Antar Kelompok dan Tingkat Konflik.
- c. Faktor Sistem Organisasi, yang meliputi : Desain Pekerjaan, Teknologi dan Proses Kerja, Kebijakan, Praktek Sumber Daya Manusia dan Tingkat Stress Kerja.

Terdapat beberapa indikator kinerja yang biasa digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik. Menurut Dwiyanto (2006;50-51) indikator dalam menilai kinerja birokrasi publik yaitu:

#### 1) Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office (GAO)* mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan

publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting (Dwiyanto 2006;50).

## 2) Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi sangat penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah.

Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan sering kali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik. (Dwiyanto 2006;50)

## 3) Responsivitas

Responsivitas menurut Dwiyanto (2006;51-52) adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan

kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula. (Dwiyanto 2006;51)

#### 4) Responsibilitas

Lenvine dalam Dwiyanto (2006;51) menyatakan bahwa responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit. Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

#### 5) Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menurut Dwiyanto (2006;51) menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik

tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Lebih lanjut Dwiyanto (2006;49) mengemukakan indikator-indikator lain yang dapat digunakan untuk menilai kinerja birokrasi publik seperti di bawah ini: “Penilaian kinerja organisasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu sendiri seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopolis sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, yang pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan, pengguna layanan bisa mencerminkan kepuasan terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan”.

Selanjutnya Kumorotomo dalam Dwiyanto (2006;52) 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 ekonomis. Apabila diterapkan secara obyektif, kriteria seperti likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan.

### 2) Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya 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 keadilan. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat efektivitas tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. 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 akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

## 11. Pelayanan Publik

### a. Pengertian Pelayanan Publik

Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik mendefinisikan 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 administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Pada hakekatnya, pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi masyarakat.

Kurniawan dalam Sinambella (2006:5) menyebutkan pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pelayanan publik adalah suatu bentuk pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintah.

Pelayanan publik sebagai kepercayaan publik. Warga Negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggung-jawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Pelayanan publik (*public service*) adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baikjasa

maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini suatu pemerintahan. Dalam pemerintahan pihak yang memberikan pelayanan adalah aparatur pemerintahan beserta segenap kelengkapan kelembagaannya (Rohman, 2010:3).

Menurut Santosa (2008:57) pelayanan publik adalah pembeian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan masyarakat.

Pelayanan publik dimaknai sebagai usaha pemenuhan hak-hak dasar masyarakat dan merupakan kewajiban pemerintah untuk melakukan pemenuhan hak-hak tersebut. Pelayanan publik merupakan bentuk kegiatan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah baik dalam bentuk jasa maupun barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan dalam rangka pelaksanaan undang-undang.

Kualitas pelayanan publik yang baik menjamin keberhasilan pelayanan tersebut, sebaliknya kualitas yang rendah kurang menjamin keberhasilan pelayanan publik tersebut. Keadaan ini menyebabkan setiap negara berusaha meningkatkan kualitas pelayanan publiknya.

#### **b. Jenis-Jenis Pelayanan**

Bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam beberapa jenis pelayanan, yaitu :

##### 1). Pelayanan administratif

Pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan

menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, rekomendasi, keterangan, dan lain-lain. Contoh pelayanan ini, antara lain : Sertifikat tanah, IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, akte kelahiran, akte kematian), dan lain sebagainya.

## 2). Pelayanan barang

Pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termasuk distribusi termasuk penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit/individu) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Contoh pelayanan ini, antara lain : Listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon, dan lain sebagainya.

## 3). Pelayanan jasa

Pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoperasiannya berdasarkan suatu sistem pengoperasian tertentu dan pasti. Produk akhirnya berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis terpakai dalam jangka waktu tertentu. Contoh pelayanan ini, antara lain : Pelayanan angkutan darat/air/udara, pelayanan kesehatan, perbankan, pos, dan lain sebagainya.

Ketiga jenis pelayanan tersebut, orientasinya adalah pelanggan atau masyarakat (publik). Artinya, kinerja pelayanan publik instansi pemerintah harus berorientasikan publik sehingga dapat mengubah paradigma aparatur dari “dilayani” menjadi “melayani.

Selain itu pula, beberapa jenis pelayanan publik yang lainnya seperti

(Ahmad, 2013 : 30-31) :

1. Pelayanan pemerintah, adalah jenis pelayanan masyarakat yang terkait tugas-tugas umum pemerintah seperti pelayanan KTP, SIM, pajak, dan keimigrasian
2. Pelayanan pembangunan, yaitu suatu jenis pelayanan masyarakat yang terkait dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memberikan fasilitasi kepada masyarakat dalam melakukan aktifitasnya sebagai warga Negara
3. Pelayanan utilitas, yaitu jenis pelayanan yang terkait utilitas bagi masyarakat.
4. Pelayanan sandang, pangan, dan papan, merupakan jenis pelayanan yang menyediakan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan kebutuhan perumahan
5. Pelayanan kemasyarakatan, yaitu jenis pelayanan masyarakat yang dilihat dari sifat dan kepentingannya lebih ditekankan pada kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan.

### **c. Prinsip pelayanan publik**

Menurut UU No.25 tahun 2009 pasal 4 bahwa Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan :

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Partisipatif;
- g. Persamaan perlakuan/ tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok

k. Rentan;

l. Ketepatan waktu; dan

m. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan

Penyelenggaraan pelayanan publik juga harus memenuhi beberapa prinsip pelayanan sebagaimana yang disebutkan dalam Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi beberapa prinsip sebagai berikut :

a. Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

b. Kejelasan

Kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal :

1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik.
2. Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/ sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik.
3. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
4. Kepastian waktu, Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

c. Akurasi

Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.

d. Keamanan

Proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian

hukum.

e. Tanggung jawab

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

f. Kelengkapan sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).

g. Kemudahan akses

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

h. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan

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

i. Kenyamanan

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

#### **d. Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan menurut Evans and Lindsay (1997) adalah suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kualitas pelayanan juga diartikan sebagai sesuatu yang berhubungan atau kebutuhan pelanggan, dimana pelayanan berkualitas apabila dapat menyediakan produk dan jasa sesuai dengan kebutuhan dan harapan pelanggan.

Secara teoritis, tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari :

1. **Transparansi**, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. **Akuntabilitas**, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. **Kondisional**, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. **Partisipatif**, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan memperhatikan aspirasi kebutuhan, dan harapan masyarakat.

5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminatif dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.

6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima layanan. (Sinambella, 2008:6)

Fitzsimmons dalam Serdamayanti (2004:90) mengutarakan bahwa kualitas pelayanan merupakan sesuatu yang kompleks sehingga untuk menentukan sejauh mana kualitas dari suatu pelayanan dapat dilihat dari lima dimensi, yaitu :

- a. Reliability, kemampuan untuk memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada pelanggan/customer.
- b. Responsiveness, kesadaran atau keinginan untuk membantu konsumen dan memberikan pelayanan yang cepat.
- c. Emphaty, kemauan pemberian layanan untuk melakukan pendekatan, member perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
- d. Tangibles, penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Kualitas layanan adalah penawaran nilai tambah yang menyediakan rasa kepuasan yang lebih sehingga membuat customer ingin kembali untuk merasakan kepuasan lebih. Kualitas menurut Tjiptono dalam Pasolong (2008) adalah suatu kondisi dimana terdapat atau terjadi hal-hal sebagai berikut :

- a. Kesesuaian dengan persyaratan/tutupan.

- b. Kecocokan pemakaian.
- c. Perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan
- d. Bebas dari kerusakan
- e. Pemenuhan kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat.
- f. Melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal
- g. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Menurut Zeithaml dan Bitner, kualitas pelayanan (jasa) adalah tingkat keunggulan yang diharapkan dan pengendalian atas tingkat keunggulan tersebut untuk memenuhi keinginan pelanggan.

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan, Mustofadidjaja dalam Badu Achmad (2013:53) mengemukakan beberapa prinsip dalam penyediaan pelayanan pada sektor publik :

- a. Menetapkan standar pelayanan, artinya standar tidak hanya menyangkut standar atas produk pelayanan, tetapi juga standar prosedur pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan berkualitas.
- b. Terbuka terhadap kritik dan saran maupun keluhan, dan menyediakan seluruh informasi yang diperlukan dalam pelayanan.
- c. Memperlakukan seluruh masyarakat sebagai pelanggan secara adil.
- d. Mempermudah akses terhadap seluruh pelanggan.
- e. Membenakan sesuatu hal dalam proses pelayanan ketika hal tersebut menyimpang.
- f. Menggunakan semua sumber yang digunakan untuk melayani masyarakat pelanggan secara efektif dan efisien.
- g. Selalu mencari pembaharuan dan mengupayakan peningkatan kualitas pelayanan.

Sepuluh faktor utama yang menentukan kualitas kepuasan pelanggan (jasa) yang dikembangkan pertama kali pada tahun 1985 oleh Zeithaml, Berry dan Parasuraman meliputi 10 dimensi, yaitu :

- a. *Tangibles*; keberadaan fisik pemberi pelayanan, meliputi tempat parkir, fasilitas gedung, tata letak dan tampilan barang, kenyamanan fasilitas fisik, peralatan dan perlengkapan modern.
- b. *Reliability*; mencakup 2 hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*). Hal ini berarti perusahaan memberikan pelayanan (jasa) nya secara tepat sejak saat pertama (*right in the firts time*). Selain itu juga berarti bahwa perusahaan yang bersangkutan memenuhi janjinya.
- c. *Responsiveness*; pelayanan yang baik harus disertai dengan tingkat keikutsertaan /keterlibatan dan daya adaptasi yang tinggi, yaitu membantu dengan segera memecahkan masalah.
- d. *Competence*; pelayanan yang baik harus didasarkan kepada kecakapan/keterampilan yang tinggi.
- e. *Access*; meliputi memberikan/menyediakan keinginan pelanggan dan pelayanan yang mudah dihubungi.
- f. *Courtesy*; pelayananyang baik harus disertai dengan sikap keramahan, kesopanan kepada pihak yang dilayani.
- g. *Communication*; pelayanan yang baik harus didasarkan kepada kemampuan berkomunikasi yang baik dengan pihak yang di layani.
- h. *Credibility*; pelayanan yang baik harus dapat memberikan rasa kepercayaan yang tinggi kepada pihak yang di layani.

- i. *Security*; pelayanan yang baik harus memberikan rasa aman kepada pihak yang di layani dan membebaskan dari segala resiko atau keragu-raguan pelanggan.
- j. *Understanding The Customer*; pelayanan yang baik harus didasarkan kepada kemampuan menanggapi atau rasa pengertian kepada keinginan pihak yang dilayani.

Dalam memenuhi kualitas pelayanan atau pelayanan yang berkualitas terdapat standar pelayanan yang harus ditetapkan. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penelitian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Dalam setiap penyelenggaraan pelayanan harus didasarkan pada standar pelayanan sebagai ukuran yang dibakukan dan wajib ditaati oleh penyelenggara pelayanan maupun penerima pelayanan.

Pedoman penyusunan standar pelayanan publik didasarkan pada peraturan Menpan Nomor 20 tahun 2006. Komponen standar pelayanan publik menurut peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 20 tahun 2006 sekurang-kurangnya meliputi :

1. Jenis pelayanan, yaitu: pelayanan-pelayanan yang dihasilkan oleh unit penyelenggara pelayanan
2. Dasar hukum pelayanan, yaitu: peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan

3. Persyaratan pelayanan, yaitu: syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam mengurus sesuatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif
4. Prosedur pelayanan, yaitu: tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan
5. Waktu penyelesaian pelayanan, Yaitu: jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan
6. Biaya pelayanan, yaitu: besaran biaya/tarif pelayanan yang harus dibayarkan oleh penerima pelayanan
7. Produk pelayanan, yaitu: hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan
8. Sarana dan prasarana, yaitu: fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan termasuk fasilitas pelayanan bagi penyandang cacat
9. Mekanisme penanganan pengaduan, Yaitu: tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## **12. Pelayanan Kesehatan**

Pelayanan kesehatan adalah pemberian jasa pelayanan yang dituntut memiliki kualitas yang baik bagi pelanggannya. Pelayanan kesehatan akan dirasakan berkualitas oleh para pelanggan jika penyampaiannya dirasakan melebihi harapan para pengguna layanan.

Garvin menguraikan kualitas jasa pelayanan menjadi delapan dimensi yaitu (Muninjaya, 2011 :8) :

1. Karakteristik operasional kinerja produk utamanya.
2. Berbagai keistimewaan tambahan yang diberikan kepada penggunanya.
3. Keandalannya
4. Kesesuaian pelayanan dengan spesifikasi produk
5. Daya tahan
6. Kemampuan layanan purna jual
7. Estetika
8. Pencitraan publik

Faktor lain yang juga digunakan oleh konsumen untuk mengukur kualitas jasa adalah *outcome*, *process*, dan *image* dari jasa tersebut. Menurut Gronroos, ketiga kriteria tersebut dijabarkan menjadi enam unsur (Muninjaya, 2011 : 8-9) :

1. Professional and skill

Di bidang pelayanan kesehatan, criteria ini berhubungan dengan outcome, yaitu tingkat kesembuhan pasien. Pelanggan menyadari bahwa jasa pelayanan kesehatan dihasilkan oleh SDM yang memiliki pengetahuan dan keterampilan profesional yang berbeda. Institusi penyedia pelayanan kesehatan harus menjamin reputasi dokter dan petugas kesehatan lainnya yang bekerja pada institusi pelayanan kesehatan tersebut. Dokter dan petugas kesehatan menjadi factor produksi utama yang menentukan hasil (outcome) pelayanan kesehatan, termasuk yang akan menjamin tingkat kepuasan para penggunanya.

2. Attitudes and behavior

Kriteria sikap dan perilaku staf akan berhubungan dengan proses pelayanan. Pelanggan institusi jasa pelayanan kesehatan akan merasakan kalau dokter dan paramedic rumah sakit sudah melayani mereka dengan baik sesuai SOP pelayanan. Situasi ini ditunjukkan oleh sikap dan perilaku positif staf yang akan membantu para pengguna pelayanan kesehatan mengatasi keluhan sakitnya.

### 3. Accessibility and flexibility

Kriteria penilaian ini berhubungan dengan proses pelayanan. Pengguna jasa pelayanan akan merasakan bahwa institusi penyedia pelayanan jasa, lokasi, jam kerja, dan sistemnya dirancang dengan baik untuk memudahkan para pengguna mengakses pelayanan sesuai dengan kondisi pengguna jasa (fleksibilitas), yaitu disesuaikan dengan keadaan sakit pasien, jarak yang harus ditempuh, tarif pelayanan, dan kemampuan ekonomi pasien atau keluarga untuk membayar tarif pelayanan.

### 4. Reliability and trustworthiness

Kriteria penilaian ini juga berhubungan dengan proses pelayanan. Pengguna jasa pelayanan kesehatan bukan tidak memahami resiko yang mereka hadapi jika memilih jasa pelayanan yang ditawarkan oleh dokter. Misalnya, operasi Caesar pada sebuah persalinan. Pasien dan keluarganya sudah mempercayai sepenuhnya dokter yang akan melakukan tindakan operasi tersebut karena pemahaman dan reputasinya. Untuk itu, operasi yang ditawarkan oleh dokter tetap dapat diterima meskipun pasien dan suaminya mengetahui resiko yang akan dihadapi.

### 5. Recovery

Kriteria ini juga berhubungan dengan proses pelayanan. Pelanggan memang menyadari kalau ada kesalahan atau risiko akibat tindakan medis yang diambil, tetapi para pengguna jasa pelayanan mempercayai bahwa institusi penyedia jasa pelayanan sudah melakukan perbaikan (recovery) terhadap mutu

pelayanan yang ditawarkan kepada publik untuk mengurangi resiko medis yang akan diterima pasien.

#### 6. Reputation and credibility

Kriteria ini berhubungan dengan image. Pelanggan akan meyakini benar bahwa institusi penyedia jasa pelayanan kesehatan memang memiliki reputasi yang baik, dapat dipercaya, dan punya nilai (rating) tinggi di bidang pelayanan kesehatan. Kepercayaan ini sudah terbukti dari reputasi peayanan yang sudah ditunjukkan selama ini oleh institusi penyedia jasa pelayanan kesehatan ini.

Bentuk dan sistem pelayanan kesehatan masyarakat menurut Notoadmodjo (2007 : 101) menyebutkan ada 3 bentuk pelayanan kesehatan, yaitu :

##### 1. Pelayanan kesehatan tingkat pertama (*primary health care*)

Pelayanan kesehatan jenis ini diperlukan untuk masyarakat yang sakit ringan dan masyarakat sehat untuk meningkatkan kesehatan mereka atau promosi kesehatan. Oleh karena itu jumlah kelompok ini dalam populasi yang sangat besar, pelayanan yang diperlukan oleh kelompok ini bersifat pelayanan kesehatan dasar (*basic health service*), atau juga merupakan pelayanan kesehatan primer atau utama. Bentuk pelayanan ini di Indonesia adalah Puskesmas, Puskesmas pembantu, Puskesmas keliling, dan Balikesmas.

##### 2. Pelayanan kesehatan tingkat kedua (*secondary health service*)

Pelayanan kesehatan ini diperlukan oleh sekelompok masyarakat yang memerlukan perawatan inap, yang sudah tidak dapat ditangani oleh pelayanan kesehatan primer. Bentuk pelayanan ini misalnya Rumah sakit tipe C dan D, dan memerlukan tersedianya tenaga-tenaga spesialis.

### 3. Pelayanan kesehatan tingkat ketiga (*tertiary health service*)

Pelayanan kesehatan ini diperlukan oleh kelompok masyarakat atau pasien yang sudah tidak dapat ditangani oleh pelayanan kesehatan sekunder. Pelayanan sudah kompleks, dan memerlukan tenaga-tenaga super spesialis. Contoh di Indonesia : Rumah sakit tipe A dan B.

Sistem pelayanan kesehatan mencakup pelayanan kedokteran (*medical service*) dan pelayanan kesehatan masyarakat (*public health service*). Pelayanan kesehatan masyarakat baik yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun swasta perlu memperhatikan beberapa ketentuan, antara lain (Notoatmodjo, 2007 : 100) :

#### 1. Penanggung jawab

Suatu sistem pelayanan kesehatan harus memiliki penanggung jawab baik oleh pemerintah maupun swasta. Namun demikian, pemerintah (dalam hal ini Departemen Kesehatan) merupakan tanggung jawab yang paling tinggi. Artinya, pengawasan standar pelayanan dan sebagainya dibawah koordinasi Departemen Kesehatan.

#### 2. Standar pelayanan

Sistem pelayanan kesehatan masyarakat baik pemerintah maupun swasta harus berdasarkan pada suatu standar tertentu. Di Indonesia standar ini telah ditetapkan oleh Departemen Kesehatan dengan adanya “buku pedoman puskesmas”

#### 3. Hubungan kerja

Sistem pelayanan kesehatan masyarakat harus mempunyai pembagian kerja yang jelas antara bagian satu dengan yang lain artinya fasilitas

kesehatan masyarakat harus mempunyai struktur organisasi yang jelas yang menggambarkan hubungan kerja baik horizontal maupun vertical.

#### 4. Pengorganisasian potensi masyarakat

Ciri khas sistem pelayanan kesehatan masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat atau pengorganisasian masyarakat. Upaya ini penting terutama di Indonesia, karena adanya keterbatasan sumber daya dari penyelenggaraan pelayanan kesehatan masyarakat, perlu keikutsertaan masyarakat ini.

### 13. Puskesmas

#### a. Defenisi Puskesmas

Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) adalah suatu organisasi kesehatan fungsional yang merupakan pusat pengembangan kesehatan masyarakat yang juga membina peran serta masyarakat di samping memberikan pelayanan secara menyeluruh dan terpadu kepada masyarakat di wilayah kerjanya dalam bentuk kegiatan pokok. Menurut Depkes RI (2004) puskesmas merupakan unit pelaksana teknis dinas kesehatan kabupaten/kota yang bertanggung jawab menyelenggarakan pembangunan kesehatan di wilayah kerja (Effendi, 2009).

Pelayanan kesehatan yang diberikan puskesmas merupakan pelayanan yang menyeluruh yang meliputi pelayanan kuratif (pengobatan), preventif (pencegahan), promotif (peningkatan kesehatan) dan rehabilitatif (pemulihan kesehatan). Pelayanan tersebut ditujukan kepada semua penduduk dengan tidak membedakan jenis kelamin dan golongan umur, sejak dari pembuahan dalam kandungan sampai tutup usia (Effendi, 2009).

### **b. Tujuan Puskesmas**

Tujuan pembangunan kesehatan yang diselenggarakan oleh puskesmas adalah mendukung tercapainya tujuan pembangunan kesehatan nasional, yakni meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat bagi orang yang bertempat tinggal di wilayah kerja puskesmas agar terwujud derajat kesehatan yang setinggi-tingginya (Trihono, 2005).

### **c. Fungsi Puskesmas**

Puskesmas memiliki wilayah kerja yang meliputi satu kecamatan atau sebagian dari kecamatan. Faktor kepadatan penduduk, luas daerah, keadaan geografi dan keadaan infrastruktur lainnya merupakan bahan pertimbangan dalam menentukan wilayah kerja puskesmas. Untuk perluasan jangkauan pelayanan kesehatan maka puskesmas perlu ditunjang dengan unit pelayanan kesehatan yang lebih sederhana yang disebut puskesmas pembantu dan puskesmas keliling. Khusus untuk kota besar dengan jumlah penduduk satu juta jiwa atau lebih, wilayah kerja puskesmas dapat meliputi satu kelurahan. Puskesmas di ibukota kecamatan dengan jumlah penduduk 150.000 jiwa atau lebih, merupakan puskesmas Pembina yang berfungsi sebagai pusat rujukan bagi puskesmas kelurahan dan juga mempunyai fungsi koordinasi (Effendi, 2009).

Menurut Trihono (2005) ada 3 (tiga) fungsi puskesmas yaitu: pusat penggerak pembangunan berwawasan kesehatan yang berarti puskesmas selalu berupaya menggerakkan dan memantau penyelenggaraan pembangunan lintas sektor termasuk oleh masyarakat dan dunia usaha di wilayah kerjanya, sehingga berwawasan serta mendukung pembangunan kesehatan. Disamping itu puskesmas

aktif memantau dan melaporkan dampak kesehatan dari penyelenggaraan setiap program pembangunan di wilayah kerjanya. Khusus untuk pembangunan kesehatan, upaya yang dilakukan puskesmas adalah mengutamakan pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit tanpa mengabaikan penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan.

Pusat pemberdayaan masyarakat berarti puskesmas selalu berupaya agar perorangan terutama pemuka masyarakat, keluarga dan masyarakat termasuk dunia usaha memiliki kesadaran, kemauan dan kemampuan melayani diri sendiri dan masyarakat untuk hidup sehat, berperan aktif dalam memperjuangkan kepentingan kesehatan termasuk sumber pembiayaannya, serta ikut menetapkan, menyelenggarakan dan memantau pelaksanaan program kesehatan. Pemberdayaan perorangan, keluarga dan masyarakat ini diselenggarakan dengan memperhatikan kondisi dan situasi, khususnya sosial budaya masyarakat setempat.

Pusat pelayanan kesehatan strata pertama berarti puskesmas bertanggung jawab menyelenggarakan pelayanan kesehatan tingkat pertama secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan. Pelayanan kesehatan tingkat pertama yang menjadi tanggungjawab puskesmas meliputi :

Pelayanan kesehatan perorangan adalah pelayanan yang bersifat pribadi (privat goods) dengan tujuan utama menyembuhkan penyakit dan pemulihan kesehatan perorangan, tanpa mengabaikan pemeliharaan kesehatan dan pencegahan penyakit. Pelayanan perorangan tersebut adalah rawat jalan dan untuk puskesmas tertentu ditambah dengan rawat inap.

Pelayanan kesehatan masyarakat adalah pelayanan yang bersifat publik (*public goods*) dengan tujuan utama memelihara dan meningkatkan kesehatan serta mencegah penyakit tanpa mengabaikan penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan. Pelayanan kesehatan masyarakat disebut antara lain adalah promosi kesehatan, pemberantasan penyakit, penyehatan lingkungan, perbaikan gizi, peningkatan kesehatan keluarga, keluarga berencana, kesehatan jiwa masyarakat serta berbagai program kesehatan masyarakat lainnya.

Menurut Effendi (2009) ada beberapa proses dalam melaksanakan fungsi tersebut yaitu merangsang masyarakat termasuk swasta untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka menolong dirinya sendiri, memberikan petunjuk kepada masyarakat tentang bagaimana menggali dan menggunakan sumber daya yang ada secara efektif dan efisien, memberikan bantuan yang bersifat bimbingan teknis materi dan rujukan medis maupun rujukan kesehatan kepada masyarakat dengan ketentuan bantuan tersebut tidak menimbulkan ketergantungan memberikan pelayanan kesehatan langsung kepada masyarakat, bekerja sama dengan sektor-sektor yang bersangkutan dalam melaksanakan program puskesmas.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang akan peneliti laksanakan merupakan penelitian lanjutan dari penelitian sebelumnya, sehingga penelitian ini mengacu kepada beberapa penelitian terdahulu berikut ini:

Tabel II.I : Penelitian Terdahulu

No.	Nama/Tahun	Judul	Teori	Indikator
1	2	3	4	5
1	Megaria Elisabeth P/ 2015	Kinerja Dinas Pekerjaan Umum Dalam Pemeliharaan Jalan dan Jembatan di Kabupaten Toba Samosir	Kinerja menurut Lenvine dalam Chazi Nasucha (2004:116)	1. Responsivitas 2. Responsibilitas 3. Akuntabilitas
2	Deni Pranata/ 2015	Kinerja Pegawai Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Pekanbaru Tampan Dalam Melayani Wajib Pajak	Kinerja pegawai menurut Bernadin & Russel (2007:75)	1. Kualitas Kerja 2. Kuantitas Kerja 3. Ketepatan Waktu 4. Efektivitas sumber daya 5. Kemandirian 6. Komitmen Kerja
3	Ade Nopi Zulkarnain / 2017	Analisis Kinerja Pegawai Bidang Sumber Daya Air Di Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang Kota Tanjungpinang	Faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai menurut Mangkunegara (2009:67)	1. Faktor Kemampuan ( <i>ability</i> ) 2. Faktor motivasi ( <i>motivation</i> ).

Berdasarkan rujukan dari penelitian terdahulu di atas, maka dapat dijelaskan bahwa penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan terdapat persamaan dan perbedaan sebagai berikut:

1. Penelitian Megaria Elisabeth P terdapat persamaan dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan yakni terletak pada masalah kinerja pegawai. Namun terdapat perbedaan pada teori yang digunakan, indikator penelitian, dan metode penelitian yang ditetapkan, serta lokasi atau objek penelitian yang akan dilaksanakan.

2. Penelitian Deni Pranata terdapat persamaan dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan yakni terletak pada masalah kinerja pegawai. Namun terdapat perbedaan pada teori yang digunakan, indikator penelitian, dan metode penelitian yang ditetapkan, serta lokasi atau objek penelitian yang akan dilaksanakan
3. Penelitian Ade Nopi Zulkarnain terdapat persamaan dengan penelitian yang akan peneliti laksanakan yakni terletak pada masalah kinerja pegawai. Namun terdapat perbedaan pada permasalahan dan lokasi atau objek penelitian yang akan dilaksanakan dan variabel penelitian yang ditetapkan.

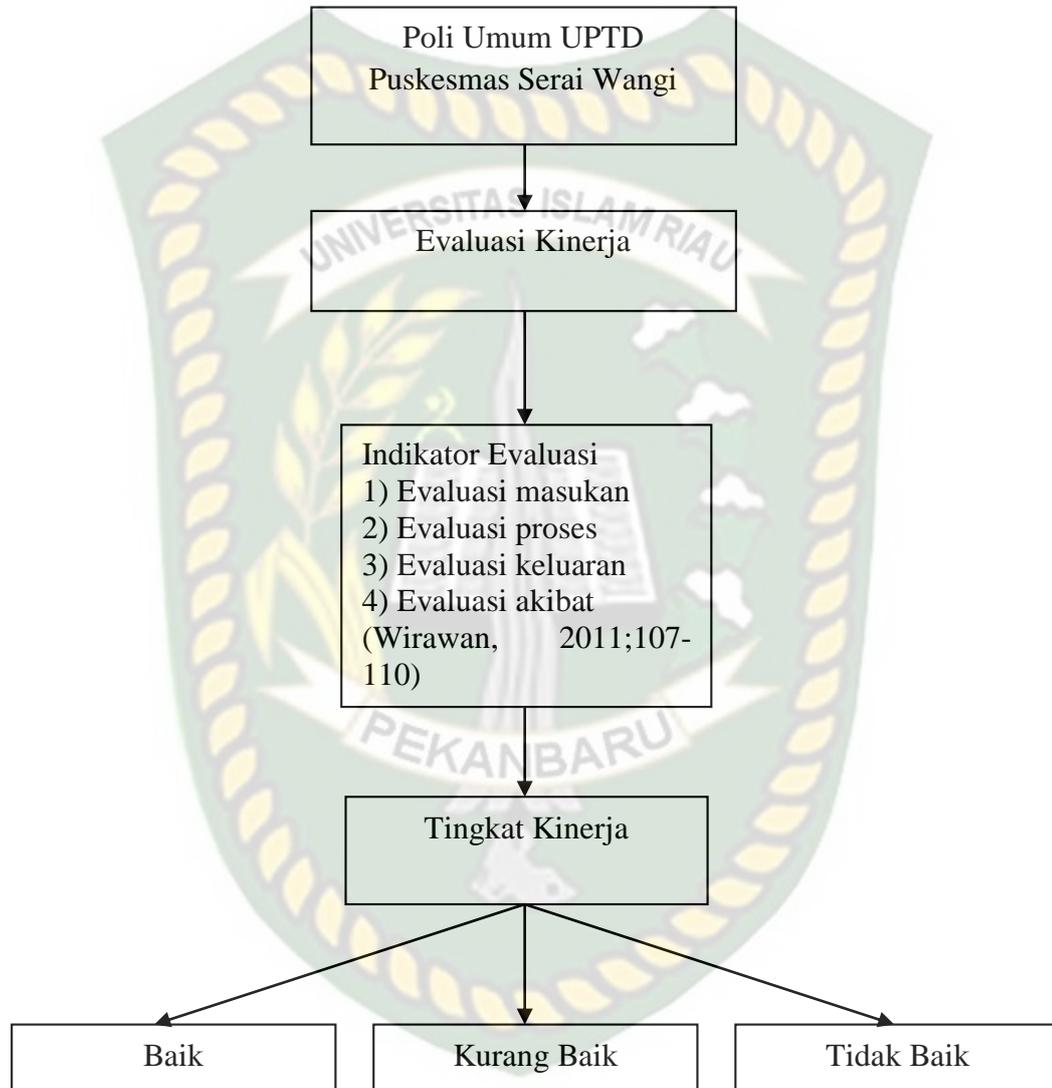
### **C. Kerangka Pikiran**

Evaluasi pelaksanaan kinerja adalah merupakan suatu hasil yang dicapai dalam kaitannya dengan tugas dan fungsi instansi dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Puskesmas mempunyai peran yang sangat vital sebagai institusi pelaksana teknis, dituntut memiliki kualitas pelayanan kesehatan yang bisa diberikan kepada seluruh masyarakat di wilayah kerjanya, sehingga pelayanan kesehatan yang ada mampu menangani berbagai permasalahan kesehatan di masyarakat.

Adapun kerangka pemikiran tersebut dijelaskan melalui diagram di bawah ini:

## KERANGKA PIKIRAN

Evaluasi Kinerja Poli Umum Di Puskesmas Desa Serai Wangi Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis



### D. Konsep Operasional

Guna menghindari dari kekeliruan dalam penggunaan istilah di dalam penulisan ini, maka berikut ini penulis akan menuangkan konsep-konsep yang telah dipaparkan sebelumnya dalam bentuk nyata secara operasionalnya tentang hasil kajian sebagai berikut:

- a. Evaluasi dalam penelitian ini adalah pelaksanaan tugas dan fungsi puskesmas Desa Serai Wangi Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis dalam memberikan pelayanan sesuai dengan tingkat kinerja yang ditetapkan dalam SOP.
- b. Kinerja adalah hasil kerja yang diberikan atau dicapai pegawai dalam menjalankan pekerjaannya sesuai dengan ketentuan yang terkandung di dalam SOP.
- c. Puskesmas adalah badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat pada bidang kesehatan.
- d. Adapun indikator yang diteliti sesuai dengan pokok permasalahan mengenai evaluasi kinerja ini adalah :

- 1) Evaluasi masukan (*input evaluation*)

Evaluasi masukan (*input evaluation*) dalam penelitian ini menyangkut sumberdaya di poli umum UPTD Puskesmas dalam setiap pelayanan yang diberikan. Sub indikator yakni a). Jumlah pegawai, b) Pembagian jam kerja, c) Penetapan tugas dan fungsi, dan d) Ketersediaan obat-obatan

- 2) Evaluasi proses (*process evaluation*)

Evaluasi proses (*process evaluation*) dalam penelitian ini adalah tercapainya tujuan organisasi dalam memberikan pelayanan publik yang efektif pada saat menangani seluruh pasien atau masyarakat yang membutuhkan pelayanan kesehatan di UPTD Puskesmas Serai Wangi, efektif dalam mencapai kesehatan masyarakat. Sub indikator yakni a)

menjalankan pekerjaan sesuai SOP, b) menghindari kesalahan prosedur, c) melayani sepenuh hati.

3) Evaluasi keluaran (*output evaluation*)

Evaluasi keluaran (*output evaluation*) dalam penelitian ini berupa adil dalam memberikan pelayanan kesehatan dan memberikan pelayanan dengan sepenuh hati kepada seluruh pasien atau masyarakat yang membutuhkan pelayanan kesehatan. Sub indikator penelitian yakni a) keterbukaan informasi, b) pemberian bukti pelayanan, c) memberikan penjelasan atas pelayanan yang diberikan, d) melayani seluruh komponen masyarakat secara adil.

4) Evaluasi akibat (*outcome evaluation*)

Evaluasi akibat dalam penelitian ini yakni menerima masukan dan kritikan dari masyarakat, memberikan pelayanan dengan kemampuan terbaik. Sub indikator penelitian ini yakni a) tanggap atas seluruh pasien yang datang, b) menerima saran dan masukan, b) mengevaluasi seluruh kritikan dari masyarakat.

#### **D. Operasionalisasi Variabel**

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.2 Operasional Variabel Tentang Evaluasi Kinerja Poli Umum di Puskesmas Desa Serai Wangi Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis

Konsep	Variabel	Indikator	Sub indicator	Pengukuran
1	2	3	4	5
Evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya (Ndraha, 2011:201)	Evaluasi Kinerja	1. Evaluasi masukan	a). Jumlah pegawai, b) Pembagian jam kerja, c) Penetapan tugas dan fungsi, d) Ketersediaan obat-obatan	Nominal
		2. Evaluasi proses	a). Menjalankan pekerjaan sesuai SOP, b). Menghindari kesalahan prosedur, c) Melayani sepenuh hati	Nominal
		3. Evaluasi keluaran	a) Keterbukaan informasi, b) Pemberian bukti pelayanan, c) Memberikan penjelasan atas biaya dan jenis obat yang diberikan kepada pasien	Nominal
		4. Evaluasi akibat	a) Tanggap atas seluruh pasien yang datang, b) Menerima saran dan masukan, b) Mengevaluasi seluruh kritikan dari masyarakat	Nominal

### E. Teknik Pengukuran

Teknik pengukuran menggunakan skala yaitu mengubah fakta-fakta kualitatif (attribut) menjadi suatu urutan kuantitatif (variabel). Skala yang digunakan adalah *Skala Likert*, dengan mengajukan item pertanyaan yang terdiri dari tiga jawaban yaitu a, b dan c.

## 1. Pengukuran Variabel Penelitian

Baik : Apabila keseluruhan indikator dari Evaluasi Kinerja Poli Umum Di Puskesmas Desa Serai Wangi Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis dilaksanakan.

Kurang baik : Apabila hanya 1-3 indikator dari Evaluasi Kinerja Poli Umum Di Puskesmas Desa Serai Wangi Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis dilaksanakan.

Tidak baik : Apabila keseluruhan dari indikator Evaluasi Kinerja Poli Umum Di Puskesmas Desa Serai Wangi Kecamatan Pinggir Kabupaten Bengkalis hanya dilaksanakan satu bahkan tidak dilaksanakan dengan baik.

## 2. Pengukuran Indikator Penelitian

a. Evaluasi masukan, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\geq 67\%$ .

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Tidak baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\leq 33\%$ .

b. Evaluasi proses, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\geq 67\%$ .

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Tidak baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\leq 33\%$ .

c. Evaluasi keluaran, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\geq 67\%$ .

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Tidak baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\leq 33\%$ .

d. Evaluasi akibat, pengukurannya adalah:

Baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\geq 67\%$ .

Kurang baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana 34 – 66%.

Tidak baik : Apabila kriteria yang telah ditetapkan sebagai indikator pada operasional variabel terlaksana  $\leq 33\%$ .