

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

##### 1. Definisi Administrasi

Secara etimologi administrasi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri dari dua kata, yaitu “*ad*” dan “*ministrare*” yang berarti “*to serve*” yang dalam bahasa Indonesia berarti melayani dan atau memenuhi. Selanjutnya, kata administrasi berasal dari kata “*ad*” dan “*minister*” yang berarti juga “*to serve*”. Jadi, dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan administrasi adalah suatu proses pelayanan atau pengaturan (Dimock and Dimock, 1992:15). Administrasi juga bisa dikatakan sebagai suatu fenomena sosial dan hidup subur dalam kehidupan sosial bermsyarakat. Didalam tingkat kehidupan demikian individu mempunyai peranan penting karena sebenarnya publik adalah bentuk kehidupan antar individu dalam suatu sistem, untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, setiap individu berfungsi sebagai sumber daya publik, sekaligus sumber daya administrasi.

Selanjutnya, untuk memahami apa yang sesungguhnya dimaksud dengan administrasi, Herbert A. Simon (1999:3), mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Leonard D. White dalam Inu Kencana

Syafiie dkk (1999), mendefinisikan administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada usaha kelompok-kelompok, baik pemerintah maupun swasta, baik sipil maupun militer, baik dalam ukuran besar maupun kecil. Dwight Waldo (1971) dalam Harbani Pasolong (2008:3), mendefinisikan administrasi adalah suatu daya upaya yang kooperatif, yang mempunyai tingkat rasionalitas yang tinggi.

Selanjutnya, Sondang P. Siagian (2004:2), mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dari beberapa definisi tersebut, maka dapat dirumuskan definisi administrasi adalah pekerjaan terencana yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerjasama untuk mencapai tujuan atas dasar efektif, efisiensi, dan rasional.

## 2. Dimensi Karakteristik Administrasi

- a. Efisien. Berarti bahwa tujuan (*motive*) dari administrasi adalah untuk mencapai hasil secara efektif dan efisien. Dengan kata lain bahwa pencapaian tujuan administrasi dengan hasil berdaya berhasil guna (efektif) dan berdaya guna (efisien). Tjokroamidjojo (1991:5), mendefinisikan efisien adalah pelaksanaan administrasi publik dilakukan dengan perbandingan yang terbaik antara hasil dan pengeluaran.
- b. Efektifitas. Pada dasarnya berasal dari kata “efek” dan digunakan dalam istilah ini sebagai hubungan sebab akibat. Efektivitas dapat

dipandang sebagai suatu sebab dari variabel lain. Efektivitas berarti bahwa tujuan yang telah direncanakan sebelumnya dapat tercapai karena adanya proses kegiatan. Keban (2004:140) mengatakan bahwa suatu organisasi dapat dikatakan efektif kalau tujuan organisasi atau nilai-nilai sebagaimana ditetapkan dalam visi bisa tercapai. Nilai-nilai yang telah disepakati bersama antara para *stakeholder* dari organisasi yang bersangkutan.

- c. Rasional. Berarti bahwa tujuan yang telah dicapai bermanfaat untuk maksud yang berguna, tetapi tentu saja yang dilakukan dengan sadar atau disengaja. Herbert A. Simon (2004:135), mengatakan bahwa rasional secara objektif, jika tujuan yang hendak dicapai untuk organisasi, rasional bersifat subjektif, jika tujuan yang hendak dicapai untuk kepentingan pribadi.

Oleh karena itu, tujuan yang hendak dicapai melalui kegiatan administrasi adalah menerapkan kemampuan dan keterampilan kerja sehingga tercapai tujuan secara “efektif” dan “efisien” melalui tindakan rasional. Tujuan secara efektif dan efisien melalui tindakan rasional dapat terwujud bila ada perencanaan yang realistis dan benar-benar tepat, logis, dan dapat dikerjakan. Jadi perencanaan berfungsi sebagai landasan kebijakan administrasi dan merupakan wujud konkrit dari tujuan.

### 3. Dimensi Unsur-Unsur Administrasi

- a. Adanya tujuan atau sasaran yang ditentukan sebelum melaksanakan suatu pekerjaan.

- b. Adanya kerjasama baik sekelompok orang atau lembaga pemerintah maupun lembaga swasta.
- c. Adanya sarana yang digunakan oleh sekelompok atau lembaga dalam melaksanakan tujuan yang hendak dicapai.

Dari tiga dimensi tersebut mengandung arti bahwa administrasi menunjukkan adanya proses yang digerakkan oleh beberapa faktor yaitu kegiatan, kerjasama antar individu, dan ada kontrol atau kepemimpinan untuk mengarahkan kepada tercapainya suatu tujuan kehidupan bermasyarakat. Selanjutnya dapat dipahami bahwa didalam administrasi itu terkandung sifat yang fungsional. Menurut fungsinya bisa dipahami sebagai manajemen (servis/pelayanan), jika administrasi menekankan pada masalah kerangka teori atau konsep, maka manajemen adalah praktik pelaksanaannya. Jadi, administrasi dan manajemen berada dalam suatu sistem hubungan, bagaikan antara prinsip dan realitasnya atau bagaikan hubungan substansi dan eksistensinya.

#### 4. Definisi Publik

Publik pada dasarnya berasal dari bahasa Inggris "*public*" yang berarti umum, rakyat umum, orang banyak dan rakyat. Syafi'ie dkk (1999:18), mengatakan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, haran, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

H. George Frederickson (1997:46), menjelaskan konsep "publik" dalam lima perspektif, yaitu

- a. Publik sebagai kelompok kepentingan, yaitu publik dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat.
- b. Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri.
- c. Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi. Karena itu, posisinya juga dianggap sebagai publik.
- d. Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik diwakili melalui “suara”
- e. Publik sebagai warga negara, yaitu warga negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

##### 5. Definisi Administrasi Publik

Konsep administrasi publik di Indonesia pada dasarnya bukanlah konsep yang baru, karena konsep administrasi publik tersebut sudah ada sejak dulu, hanya yang seringkali digunakan di Indonesia adalah istilah administrasi negara. Chandler and Plano dalam Keban (2004:3), mengatakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumber daya

dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Chandler and Plano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur "*public affairs*" dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama dibidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan.

John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus (1960:4), mendefinisikan administrasi publik adalah 1) meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik; 2) koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah; 3) suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan tehnik-tehnik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang. Felix A. Nigro dan Loyd G. Nigro (1980:21), mendefinisikan administrasi publik adalah, 1) suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan; 2) meliputi tiga cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif, dan hubungan diantara mereka; 3) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan pemerintah karena merupakan sebagian dari proses politik; 4) sangat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan

pelayanan kepada masyarakat; 5) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perorangan.

Dari beberapa definisi administrasi publik diatas, dapat dipahami bahwa administrasi publik adalah kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

#### 6. Teori Administrasi Publik

Teori administrasi publik menjelaskan upaya-upayan untuk mendefinisikan fungsi universal yang dilakukan para pemimpin dan asas-asas yang menyusun praktik kepemimpinan yang baik. Penyumbang utama teori administrasi publik adalah seorang industrial Perancis bernama Henry Fayol. Karena itu, setiap pemikiran tentang administrasi dan manajemen selalu diawali dari pemikiran Henry Fayol (1841-1925), dan Frederick Winslow Taylor (1856-1961). Henry Fayol disebut sebagai bapak administrasi (*father of modern operational management theory*) sedangkan Taylor disebut sebagai bapak manajemen ilmiah (*father of scientific management*)

Fayol menggunakan pendekatan berdasarkan *administrative management* (manajemen administrasi), sedangkan Taylor karena pengalamannya mendasarkan analisisnya atas *operative management* (manajemen operatif). Manajemen administrasi adalah suatu pendekatan dari pimpinan atas sampai pada tingkat pimpinan terbawah. Sedangkan yang dimaksud *operative management* adalah pendekatan dari bawah ke

atas. Titik beratnya adalah efisiensi dan produktivitas para pelaksananya yang terdapat pada tingkat bawah.

Fayol merumuskan fungsi-fungsi administrasi atau fungsi-fungsi manajemen yaitu *Planning, Organizing, Commanding, Coordinating, Controlling*. Sedangkan Taylor, merumuskan prinsip-prinsip administrasi dan manajemen yaitu *Planning, Organizing, Actuating, Controlling*.

#### 7. Prinsip-Prinsip Administrasi Publik

Fayol dalam Robbins (2001:380), mengemukakan prinsip-prinsip administrasi sebanyak 14, yaitu:

- a. Pembagian pekerjaan, prinsip ini sama dengan pembagian tenaga kerja sengan spesialisasi meningkatkan hasil yang membuat tenaga kerja lebih efisien.
- b. Wewenang, manager harus memberi perintah, wewenang akan membuat mereka melakukan dengan baik.
- c. Disiplin, tenaga kerjanya harus membantu dan melaksanakan aturan yang ditentukan organisasi.
- d. Kesatuan komando, setiap tenaga kerja menerima perintah hanya dari yang berkuasa.
- e. Kesatuan arah, beberapa kelompok aktivitas organisasi yang mempunyai tujuan yang sama dapat diperintah oleh seorang manajer menggunakan satu rencana.

- f. Mengalahkan kepentingan individu untuk kepentingan umum.  
Kepentingan setiap orang, pekerja, atau kelompok pekerja tidak dapat diutamakan dari kepentingan organisasi secara keseluruhan.
- g. Pemberian upah, pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas untuk pelayanan mereka.
- h. Pemusatan, berhubungan pada perbandingan yang mana mengurangi keterlibatan dalam pengambilan keputusan.
- i. Rentang kendali, garis wewenang dari manajemen puncak pada tingkat dibawahnya merepresentasikan rantai scalar.
- j. Tata tertib, orang dan bahan-bahan dapat ditempatkan dalam hal yang tepat dan dalam waktu yang tepat.
- k. Keadilan, manajer dapat berbuat baik dan terbuka pada bawahannya.
- l. Stabilitas pada jabatan personal perputaran yang tinggi merupakan ketidakefisienan.
- m. Inisiatif, tenaga kerja yang menyertai untuk memulai dan membawa rencana yang akan menggunakan upaya pada tingkat tinggi.
- n. Rasa persatuan, kekuatan promosi tim akan tercipta dari keharmonisan dan kesatuan dalam organisasi.

## 8. Peran Administrasi Publik

Peran administrasi publik dalam suatu negara sangat vital hal ini dapat dilihat dari pendapat Karl Polangi dalam Keban (2004:15), yang mengatakan bahwa kondisi ekonomi suatu negara sangat tergantung kepada dinamika administrasi publik. Selanjutnya Frederik A. Cleveland dalam Keban menjelaskan bahwa peran administrasi publik bahwa peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan tehnik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah saat dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik tersebut, sehingga disebut "*organized democracy*". Pendapat Cleveland ini sejalan dengan pendapat Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003:xi), yang melihat bahwa administrasi publik, melalui pelayanan-pelayanan publiknya dapat menciptakan demokrasi.

Ada beberapa peran administrasi publik dalam masyarakat antara lain sebagai berikut:

- a. Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan.

- b. Administrasi publik melindungi hak-hak masyarakat atas kepemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia.
- c. Administrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan jaman, serta dapat terus hidup bersama secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Berdasarkan beberapa uraian diatas, dapat diasumsikan bahwa reanan administrasi publik pada dasarnya adalah untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Oleh karena itu, setiap kegiatan dalam administrasi publik diupayakan tercapainya tujuan sesuai dengan yang direncanakan dan mengandung rasio terbaik antara input dan output.

#### 9. Ruang Lingkup Administrasi Publik

Menurut Nicholas Henry (1995) dalam Harbani Pasolong (2008:19), memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain: 1) organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku

birokrasi; 2) manajemen publik, yaitu berkaitan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program, dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia; 3) implementasi, yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan, dan etika birokrasi. Lebih simpul ruang lingkup administrasi publik adalah 1) kebijakan publik; 2) birokrasi publik; 3) manajemen publik; 4) kepemimpinan; 5) pelayanan publik; 6) administrasi kepegawaian negara; 7) kinerja; 8) etika administrasi publik.

## **B. Pelayanan Publik**

### **1. Definisi Pelayanan dan Pelayanan Publik**

Menurut Moenir (2002:17), “Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung”, sedangkan menurut Mahmudi (2005:229), “Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik dan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan”. Pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan sedangkan menurut Kurniawan dalam Sinambela P. Lijan (2006:5), “Pelayanan publik adalah pemberian layanan dengan melayani keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai

kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.

Berdasarkan uraian diatas mengenai pelayanan dan pelayanan publik dapat ditarik kesimpulan bahwa pelayanan adalah suatu proses dimana seseorang mendapatkan produk-produk yang tidak berbentuk tetapi terdapat usaha-usaha dari orang lain dengan menggunakan peralatan yang dibutuhkan. Pengertian pelayanan publik tidak hanya meliputi perseorangan didalam memberi dan mendapatkan produk yang berbentuk akan tetapi cenderung kearah berapa orang atau masyarakat yang menerima produk yang tidak berbentuk sedangkan yang memberi usaha bisa lebih dari satu orang atau suatu instansi. Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah suatu usaha produk yang tidak berbentuk yang diterima oleh sekumpulan orang atau masyarakat yang disertai usaha oleh si pemberi produk layanan yang bisa terdiri dari seorang maupun lebih atau instansi dengan menggunakan peralatan yang dibutuhkan.

## 2. Faktor Pendukung Pelayanan Publik

Pada proses pelayanan terdapat faktor pendukung dan asas pelayanan. Faktor pendukung pelayanan dan asas pelayanan sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Di dalam memberikan pelayanan, pemberi layanan harus mematuhi indikator-indikator yang ada pada asas pelayanan KEPMENPAN No 63 Tahun 2004. Berdasarkan yang

telah dijelaskan dalam teori Moenir (2002:228-119), faktor-faktor yang mendukung pelayanan sebagai berikut:

a. Faktor Kesadaran

Kesadaran adalah suatu proses berfikir melalui metode renungan, pertimbangan, dan perbandingan, sehingga menghasilkan keyakinan, ketenangan, ketetapan hak dan keseimbangan dalam jiwanya sebagai pangkal tolak untuk perbuatan dan tindakan yang akan dilakukan kemudian.

b. Faktor Aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan seseorang. Setiap aturan akan menyengkut langsung atau tidak langsung pada orang maka maslaaha manusia derta sifat kemanusiaannya harus menjadi pertimbangan utama.

c. Faktor Organisasi

Organisasi pelayanan yang dimaksud disini adalah mengorganisir fungsi pelayanan baik dalam struktur maupun mekanismenya yang akan berperan dalam mutu dan kelancaran pelayanan. Sarana pendukung mekanisme kerja didalam organisasi ialah sistem, prosedur, dan metode yang berfungsi sebagai tata cara atau tata kerja agar pelaksanaan pekerjaan dapat berjalan dengan baik.

1. Sistem adalah susunan atau rakitan komponen atau bagian-bagian yang membentuk satu-kesatuan yang utuh dengan sifat-sifat saling tergantung, saling mempengaruhi dan saling berhubungan.

2. Prosedur adalah rincian dinamikanya mekanisme sistem. Sistem dan prosedur merupakan dwi tunggal yang tak terpisahkan.

3. Metode ialah cara yang dilakukan oleh seseorang untuk menyelesaikan suatu tahap dari rangkaian pekerjaan, yang paling mudah dan efisien beberapa cara yang ada.

d. Faktor Pendapatan

Menurut Moenir (2002:10), pendapatan ialah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan atau pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan atau organisasi, baik dalam bentuk uang, natura atau fasilitas dalam jangka waktu tertentu.

e. Faktor Kemampuan dan Keterampilan

Kemampuan berasal dari kata mampu yang dalam hubungan dengan tugas atau pekerjaan berarti dapat. Sedangkan keterampilan adalah kemampuan melaksanakan tugas atau pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia. Dengan kemampuan dan keterampilan yang memadai maka pelaksanaan tugas atau pekerjaan dapat dilakukan

dengan baik, cepat dan memenuhi keinginan semua pihak, manajemen itu sendiri maupun masyarakat.

f. Faktor Sarana Pelayanan

Sarana pelayanan yang dimaksud disini ialah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu. Fungsi sarana pelayanan tersebut antara lain :

1. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu.
2. Meningkatkan produktivitas, baik barang atau jasa.
3. Kualitas produk yang lebih baik atau terjamin.
4. Ketetapan susunan dan stabilitas ukuran yang terjamin.
5. Lebih mudah atau sederhana dalam gerak para pelakunya.
6. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
7. Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi emosional mereka.

## C. Kualitas Pelayanan Publik

### 1. Definisi Kualitas

Kualitas pada dasarnya merupakan kata yang menyandang arti relatif karena bersifat abstrak, kualitas dapat digunakan untuk menilai atau menentukan tingkat penyesuaian suatu hal terhadap persyaratan atau spesifikasinya. Bila persyaratan atau spesifikasi itu terpenuhi berarti kualitas suatu hal yang dimaksud dapat dikatakan baik, sebaliknya jika persyaratan tidak terpenuhi maka dapat dikatakan tidak baik. Dengan demikian, untuk menentukan kualitas diperlukan indikator. Karena spesifikasi yang merupakan indikator harus dirancang, berarti kualitas secara tidak langsung merupakan hasil rancangan yang tidak tertutup kemungkinan untuk diperbaiki atau ditingkatkan.

Mutu sebenarnya tidak dapat diukur karena merupakan hal yang maya (*imaginer*) jadi bukan suatu besaran yang terukur. Oleh sebab itu, perlu dibuat indikator yang merupakan besaran yang terukur demi untuk menentukan kualitas baik produk maupun jasa. Berbagai upaya dilakukan untuk membuat indikator yang terukur dan cocok untuk masalah penentuan kualitas, sehingga pembuatan produk atau pelayanan jasa dan pengontrolan kualitasnya terjamin keterlaksanaannya.

Kualitas menurut Fandy Tjiptono (2004:2), adalah 1) kesesuaian dengan persyaratan, 2) kecocokan pemakaian, 3) perbaikan atau penyempurnaan keberlanjutan, 4) bebas dari kerusakan, 5) pemenuhan

kebutuhan pelanggan semenjak awal dan setiap saat, 6) melakukan segala sesuatu secara benar semenjak awal, 7) sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Kualitas menurut Montgomery (dalam Harbani Pasolong, 2008:132), “*quality is the extent to which products meet the requirement of people who use them*”. Jadi, suatu produk, baik itu bentuknya barang atau jasa, dikatakan bermutu bagi seseorang kalau produk tersebut dapat memenuhi kebutuhannya.

## 2. Pelayanan Publik yang Berkualitas

Pada dasarnya pelayanan berkualitas atau pelayanan prima yang berorientasi pada pelanggan sangat tergantung pada kepuasan pelanggan. Lukman (1999) dalam Harbani, menyebut salah satu ukuran keberhasilan menyajikan pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada tingkat kepuasan pelanggan yang dilayani. Pendapat tersebut artinya menuju kepada pelayanan eksternal, dari perspektif pelanggan, lebih utama atau lebih didahulukan apabila ingin mencapai kinerja pelayanan yang berkualitas.

Menurut Kasmir (2005:31), pelayanan yang berkualitas adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan.

### 3. Pelayanan Prima

Menurut Sinambela dkk (2006:6), mengatakan bahwa kualitas pelayanan prima tercermin dari : 1) transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, muda, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti, 2) akuntabilitas, yaitu pelayanan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, 3) kondisional, yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas, 4) partisipatif, yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat, 5) kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, 6) keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

### 4. Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Pendekatan *New Public Management* memang telah membawa angin segar pada pengembangan teori dan pembaruan praktik manajemen sektor pelayanan publik. Akan tetapi, hasil yang dicapai ternyata belum memuaskan, atau bahkan tidak membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Kondisi ini selanjutnya memicu munculnya aneka kritik yang

kemudian mendorong lahirnya pendekatan baru, seperti yang dikembangkan oleh Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003) yang lebih populer dengan sebutan pendekatan *The New Public Service*.

Dalam hal ini mereka menilai bahwa pendekatan *New Public Management* cenderung lebih mengaitkan negara (*state*) dengan pasar (*market*) semata. Penekanan lebih eksplisit ditujukan pada adanya dominasi preferensi individu terhadap penyediaan barang dan jasa publik. Padahal pemerintah yang modern sesungguhnya buka sekedar mencapai efisiensi tetapi juga hubungan akuntabilitas antara negara dan pemerintah dengan warganya. Seharusnya, warga (*citizen*) tidak sekedar diperlakukan sebagai pelanggan dan konsumen (*consumer and consumer*) tetapi lebih sebagai warga negara (*as citizen*) yang memiliki hak untuk menuntut pemerintah agar bertanggungjawab atas tindakan yang diambilnya, atau atas kegagalan dalam melaksanakan kewajibannya. Warga negara juga memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan akan hak-haknya, didengar suaranya, sekaligus dihargai nilai dan preferensinya. Dengan demikian, warga negara memiliki hak untuk menilai, menolak, dan menuntut siapapun yang secara politis bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan publik untuk mundur.

Nilai fundamental pemerintahan yang demokratis (dimana rakyat sebagai pihak yang berdaulat) telah membawa konsekuensi bahwa pemerintahan harus dibangun berlandaskan prinsip pemerintahan dari

rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government from the people, by the people, and for the people*). Sejalan dengan nilai tersebut Denhardt and Denhardt (2003) menegaskan bahwa *public servant do not deliver customer service, they deliver democracy* (para pegawai pemerintahan tidak bekerja untuk melayani pelanggan tetapi lebih untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi). Oleh karena itu, dengan tegas Denhardt menyatakan bahwa *Government shouldn't run like a business, it should be run like democracy* (pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah perusahaan tetapi harus dijalankan lebih untuk melayani masyarakat secara demokratis, yakni adil, merata, tidak diskriminasi, jujur dan akuntabel). Untuk itu, pemerintah perlu mengubah pendekatannya kepada masyarakat, seperti mengubah kebiasaan dari yang mengedepankan pendekatan *telling* (suka memberi perintah dan mendikte masyarakat) menjadi pendekatan *listening* (mau mendengarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat). Dari yang *steering* (suka mengarahkan atau memaksa) menjadi *servng* (mau merespon dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat).

Pemerintahan yang modern dan demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan mengundang partisipasi *stakeholder*, yaitu aktor-aktor diluar pemerintah, baik sektor swasta dan masyarakat untuk terlibat aktif dalam mencapai tujuan-tujuannya. Para partisipan ini perlu duduk bersama untuk memikirkan, memutuskan, mengimplementasikan, sekaligus mengawasi dan menilai kinerja. Kebersamaan ini akan

memberikan ruang yang cukup luas dan merata untuk saling mengisi dalam rangka menetapkan *voice*, *choice*, dan kinerjanya. Tugas pemerintah sendiri akhirnya akan menjadi lebih ringan, lebih mudah, dan lebih fokus karena didukung bersama sehingga pemerintah tidak perlu mendominasi semua kekuasaan yang harus dijalankan semata-mata lewat *command and control mechanism*.

Dengan demikian pemerintah yang efektif adalah pemerintahan yang memfokuskan diri pada responsibilitas untuk melayani dan memberdayakan warganya. Hanya dengan cara tersebut pemerintahan akan benar-benar menjadi milik rakyat (*the government belongs to its citizen*) seperti yang ditegaskan Denhardt and Denhardt (2003), bahwa “...with the citizens at the forefront, the emphasis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness” (..dengan menempatkan rakyat diposisi paling depan, seyogyanya tekanan tidak diletakkan pada kegiatan pemerintah untuk mengarahkan atau menjalankan sendiri tugas-tugas pemerintahan, melainkan diletakkan pada upaya membangun institusi publik yang sarat dengan nilai integritas dan responsivitas). Begitu pentingnya peran masyarakat, mereka harus ditempatkan di baris depan untuk mengarahkan dan menjalankan pemerintahan itu sendiri.

Dengan membuang sisi buruk OPA dan NPM, Denhardt and Denhardt (2003) selanjutnya mengembangkan paradigm yang disebut sebagai *New Public Service* (NPS). Paradigm NPS ini dibangun berdasarkan (1) *theories odd democratic citizenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administration*, (4) *post-modern public administration*.

Inti dari *theoris of democradc citizenship* adalah warga negara tidak hanya dilihat lewat status legalnya yaitu hak dan kewajibannya, namun juga dari tanggung jawabnya terhadap hal-hal yang terkait dengan isu-isu lebih luas karena warga negara termasuk, bahkan menjadi elemen fundamental dalam sebuah komunitas politik. Kewarganegaraan lebih berkaitan dengan kapasitas warga negara untuk mampu mempengaruhi corak kehidupan sistem politik. Pemerintah dibentuk untuk menjamin agar warga negara dapat membuat sejumlah pilihan yang sesuai dengan kepentingannya, misalnya melalui pemilu, penunaian hak-hak individunya, dan pemenuhan *altruisme* politiknya. Semua itu akan mendorong individu untuk mau terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan bukan semata-mata demi kepentingan pribadinya, namun lebih pada kepentingan publik yang lebih luas. Dengan demikian, warga negara kian berdaya melibatkan diri secara aktif, intensif, dan mampu menjalankan sebuah pemerintahan yang efektif (*they would run the government*)

Selanjutnya dari *models of community and civil society* diketahui bahwa kian hari kian banyak warga negara yang merasa teralineaasi dan kehilangan nilai-nilai sosialnya karena begitu kuat pengaruh dari paham individualisme, kapitalisme, kemajuan teknologi, dan mereka ingin kembali ke sosial yang lebih human. Globalisasi telah membuat ekonomi dunia menjadi semakin tidak pasti dan merekapun semakin bimbang akan keberhasilannya. Pada sisi lain, gejala degradasi lingkungan terus meningkat, kemungkinan hancurnya eksistensi manusia akibat senjata pemusnah missal juga terus menghantuin warga. Dengan demikian, kian hari kian banyak warga yang menginginkan dikembangkannya visi “kebaikan bersama” yang bisa menjadikan sebuah sistem sosial menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik. Mereka menginginkan tumbuhnya sebuah komunitas yang berlandaskan kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah sistem yang efektif menjamin berlangsungnya komunikasi sekaligus resolusi atas berbagai konflik, serta menghendaki pemerintah berperan penting dalam membangun kounitas dan masyarakat sipil yang kuat dimana mereka didorong untuk terlibat aktif dalam proses pemerintahan.

Sementara itu, dari *organizational humanism and the new public administration* diketahui bahwa para ilmuwan administrasi publik semakin banyak yang mengkritik pendekatan hierarkhis tradisional terhadap organisasi yang dinilai telah membatasi perilaku manusia. Mereka mencari pendekatan lain yang memberikan ruang gerak lebih besar pada organisasi

untu mereduksi mekanisme perintah dan kontrol, serta lebih memberikan perhatian kepada konstituen, baik yang ada di dalam maupun diluar organisasi untuk ikut berpartisipasi. Model organisasi rasional hanya mengupayakan tercapainya tujuan secara efektif dan efisien, padahal perilaku manusia tidak sepenuhnya bersifat rasional. Manusia justru sering bertindak atas dasar perasaan dan emosi yang jauh dari perilaku rasional. Untuk itu organisasi yang lebih humanistik perlu dibangun disektor publik sebagai alternatif bagi organisasi model rasional atau birokratis. Gerakan administrasi negara baru menyuarakan perlunya administrasi publik memperhitungkan peranan nilai seperti keadilan, persamaan, kejujuran, kepekaan, tanggungjawab, dan sebagainya benar-benar teraktualisasidalam kehidupan organisasi publik.

Terakhir, pemikiran *post-modern public administration* menunjukkan bahwa ketergantungan administrasi publik pada pendekatan positivisme ditolak karena administrasi publik merupakan sebuah kehidupan yang didalamnya tidak sekadar berlandaskan pada fakta-fakta yang tampak dipermukaan tetapi juga melibatkan nilai-nilai yang sering tidak kasat mata. Mengabaikan aspek nilai yang ada didalamnya merupakan sebuah kesalahan mendasar (*misleading*) karena dalam realitas yang sesungguhnya, fakta dan nilai sangat sulit untuk dipisahkan, bahkan setiap fakta selalu dilandasi dan mengandung nilai tertentu yang mendasari lahirnya sebuah fakta atau kenyataan itu sendiri. Oleh karena itu, perlu dikembangkan pendekatan alternative yang lebih peka terhadap sistem

nilai, menemukan makna yang sesungguhnya dibalik kenyataan faktual, pemanfaatan emosi, dan perasaan dalam hubungan-hubungan antar manusia agar mampu mengambil tindakan atau respons yang efektif. Hal seperti itu semakin penting karena pelaksanaan governance akan menuntut lebih didasarkan pada diskursus yang tulus dan terbuka bagi semua pihak. Oleh karena itu, masalah publik lebih tepat diatasi melalui pendekatan *discourses* daripada pendekatan *rational* atau positivisme. Berdasarkan *core ideas* tersebut, Denhardt and Denhardt (2003) mengembangkan sebuah paradigm baru administrasi gagasan inti (prinsip) sebagai berikut,

*a. serve citizens, not customers*

Administrator publik bekerja untuk kepentingan publik (*public interest*) dan bukan untuk kepentingan diri sendiri (*self interest*). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai bersama (*shared values*) daripada merupakan agregasi dari kepentingan individu. Oleh karena itu, pegawai pemerintah tidak semata-mata merespons tuntutan yang beragam dan saling berupaya memaksimalkan kepentingan bersama dengan lebih memusatkan diri kepada upaya membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi yang kuat antarwarga negara sebagai pemilik dan penjaga hak serta kewajiban bagi komunitas yang lebih luas.

*b. seek the public interest*

Administrator berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat atas dasar pilihan individu tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.

*c. value citizenship over entrepreneurship*

Kepentingan publik bisa dicapai dengan lebih baik jika dilakukan oleh pegawai pemerintah bersama warga negara yang terikat dengan komitmen untuk memberikan kontribusi terbaik bagi masyarakat daripada oleh para manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah organisasi dan uang publik itu adalah miliknya.

*d. think strategically, act democratically*

Kebijakan dan program yang sangat dibutuhkan oleh publik hanyalah bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab melalui usaha atau upaya bersama dan melewati proses kolaboratif.

*e. recognize that accountability is not simple*

Pegawai pemerintah haruslah lebih responsif dan atentif daripada pasar, dan mereka juga harus bekerja berdasarkan

ketentuan status, hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar profesional dan kepentingan warga.

*f. serve rather than steer*

Semakin pentingnya aparat pemerintah mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama daripada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju ke arah yang baru.

*g. value people, not just productivity*

Organisasi publik dan seluruh jaringannya dalam berpartisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil dalam jangka panjang bila mereka bisa berjalan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Ketujuh prinsip tersebut merupakan sebuah kesatuan yang utuh demi terciptanya sebuah *inklinasi* pemerintah untuk memberikan sesuatu yang terbaik bagi warganya sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkan dengan cara yang lebih humanis (Islamy, 2005:9)

Berdasarkan prinsip utama dalam paradigma *New Public Service* tersebut, Denhardt and Denhardt (2003) lebih lanjut memformulasikan

delapan indikator pelayanan yang harus diwujudkan agar pemerintah mampu memberikan pelayanan yang bermutu, yaitu:

a. *Convenience*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diakses dengan mudah oleh warga negara.

b. *Security*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah bisa menjadikan warga merasa aman dan yakin untuk menggunakannya.

c. *Reliability*

Ukuran yang menunjukkan sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat tersedia secara benar dan tepat waktu.

d. *Personal Attention*

Ukuran sejauh mana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diinformasikan oleh aparat dengan tepat kepada warga untuk membantu memenuhi kebutuhannya.

e. *Problem Solving Approach*

Ukuran sejauh mana aparat mampu menyediakan informasi bagi warga untuk mengatasi masalahnya.

f. *Fairness*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara yang adil bagi semua orang.

g. *Fiscal Responsibility*

Ukuran untuk menilai sejauh mana warga percaya bahwa pemerintah telah menggunakan uang negara untuk memberikan pelayanan yang sesuai untuk mereka.

h. *Citizen Influence*

Ukuran sejauh mana warga merasa bahwa mereka dapat mempengaruhi mutu pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

Perwujudan delapan upaya pelayanan yang berkualitas diatas pada akhirnya akan sangat bergantung pada adanya komitmen dan keinginan yang kuat dari para aparat pemerintah untuk bisa mewujudkan upaya peningkatan kualitas pelayanan tersebut dengan benar dan sungguh-sungguh.

## 5. Kualitas Pelayanan Publik

Menurut Zeithaml-Parasurman-Berry (1990) dalam Harbani Pasolong (2008:135), untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen, ada indikator kualitas pelayanan publik yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut apa yang dikatakan konsumen. Lima dimensi tersebut, yaitu :

- a. *Tangibles*, yaitu fasilitas fisik, peralatan, pegawai, dan fasilitas-fasilitas komunikasi yang dimiliki oleh penyedia layanan.

Artinya, sarana dan prasarana yang mendukung terlaksananya aktifitas pelayanan juga menjadi indikator penilaian kualitas pelayanan. Sarana dan prasarana ini biasanya digunakan untuk mempermudah jalannya aktivitas pelayanan publik.

- b. *Reliability* atau reliabilitas, adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayan yang dijanjikan secara akurat.

Artinya, penilaian sebuah pelayanan dilihat dari kesesuaian apa yang di katakan oleh penyelenggara dengan realita atau kebenaran yang mereka lakukan.

- c. *Responsiveness* atau responsivitas adalah kerelaan untuk menolong pengguna layanan dan menyelenggarakan pelayanan secara ikhlas.

- d. *Assurance* atau kepastian, adalah pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para petugas penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.
- e. *Empathy* adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.

#### D. Kepuasan Masyarakat

##### 1. Definisi Kepuasan Masyarakat

Menurut Lukman (2000) dalam Harbani Pasolong (2008:144), menyatakan bahwa “kepuasan sebagaimana tingkat persamaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya”. Sejalan pandangan, Gibson dkk (1987), Wexley dan Yulk (1988) dalam Harbani Pasolong (2008:144), dijelaskan bahwa kepuasan pada hakikatnya berkaitan dengan faktor kebutuhan seseorang. Artinya jika kebutuhan seseorang terpenuhi maka orang tersebut merasa puas, demikian pula sebaliknya. Kemudian Fandy Tjiptono (1996:54) menambahkan bahwa kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan dan loyalitas pelanggan kepada perusahaan.

Pendapat diatas, dipertegas oleh Schnaars, dalam Harbani Pasolong, menyebutkan bahwa pada dasarnya tujuan dari suatu usaha adalah menciptakan rasa puas terhadap pelanggannya. Schnaars juga menyebut bahwa, “terciptanya kepuasan pelanggan dapat memberikan

beberapa manfaat, diantaranya : hubungan antara pelanggan dengan instansi menjadi harmonis, memberikan dasar yang baik bagi pembeli, terciptanya loyalitas dari pelanggan serta terbentuknya rekomendasi dari mulut ke mulut yang kesemuanya menguntungkan perusahaan". Berdasarkan berbagai pendapat, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kepuasan pelanggan adalah mencakup perbedaan antara harapan dan kenyataan atau hasil yang dirasakan.

## 2. Pengukuran Kepuasan Masyarakat

Pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) merupakan sebuah sarana pemantauan yang dapat dijadikan acuan bagi unit pelayanan. Sebagaimana yang disebutkan pada KEP/25/M.PAN/2/2004 pengukuran indeks kepuasan masyarakat dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik. Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan menteri PAN Nomor : 63/KEP/M/PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang relevan, valid, dan reliabel, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut :

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.

2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administrative yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya)
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan atau menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara spontan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.

11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi darana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan.
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

#### **E. Elektronik Kartu Tanda Penduduk (e-KTP)**

##### **1. Definisi dan Fungsi e-KTP**

e-KTP adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan / pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Proyek e-KTP dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap negara

dengan menduplikasi KTP-nya. Beberapa diantaranya digunakan untuk hal-hal berikut:

1. Menghindari pajak
2. Memudahkan pembuatan paspor yang tidak dapat dibuat di seluruh kota
3. Mengamankan korupsi
4. Menyembunyikan identitas (misalnya oleh para teroris)

Untuk mengatasi duplikasi tersebut sekaligus menciptakan kartu identitas multifungsi, digagaslah e-KTP yang menggunakan pengamanan berbasis biometrik. Autentikasi menggunakan biometrik yaitu verifikasi dan validasi sistem melalui pengenalan karakteristik fisik atau tingkah laku manusia. Ada banyak jenis pengamanan dengan cara ini, antara lain sidik jari (*fingerprint*), retina mata, DNA, bentuk wajah, dan bentuk gigi. Pada e-KTP, yang digunakan adalah sidik jari. Tujuan penggunaan biometrik pada e-KTP adalah sebagai berikut:

1. Mencegah adanya pemalsuan

Dengan biometrik, autentikasi dilakukan dua tahap, yakni:

- *what you have* (apa yang kamu punya) melalui fisik kartu e-KTP
- *what you are* (seperti apa kamu) melalui identifikasi biometrik

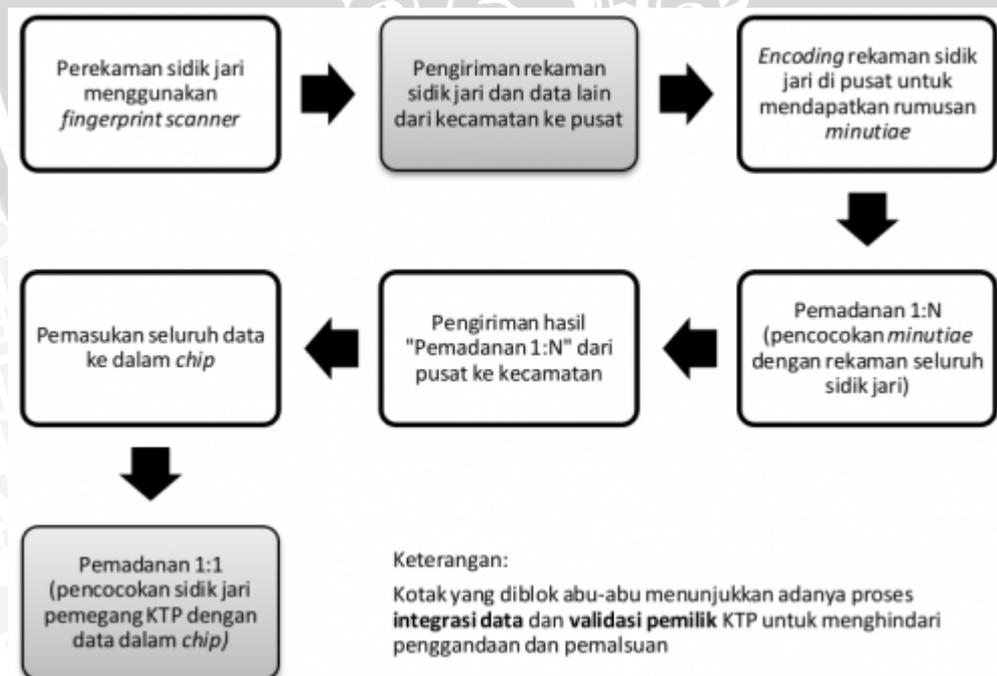
Jika terjadi kehilangan kartu, maka orang yang menemukan kartu e-KTP milik orang lain tidak akan dapat menggunakannya karena akan dicek kesamaan biometriknya.

## 2. Mencegah adanya penggandaan

Dengan e-KTP, seluruh rekaman sidik jari penduduk akan disimpan di AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*) yang berada di pusat data di Jakarta.

Penggunaan sidik jari e-KTP lebih canggih dari yang selama ini telah diterapkan untuk SIM (Surat Izin Mengemudi). Sidik jari tidak sekedar dicetak dalam bentuk gambar (format jpeg) seperti di SIM, tetapi juga dapat dikenali melalui *chip* yang terpasang di kartu. Data yang disimpan di kartu tersebut telah dienkripsi dengan algoritma kriptografi tertentu. Proses pengambilan sidik jari dari penduduk sampai dapat dikenali dari *chip* kartu adalah sebagai berikut (gambar 2.1):

Gambar 2.1: Alur Pengambilan Sidik Jari

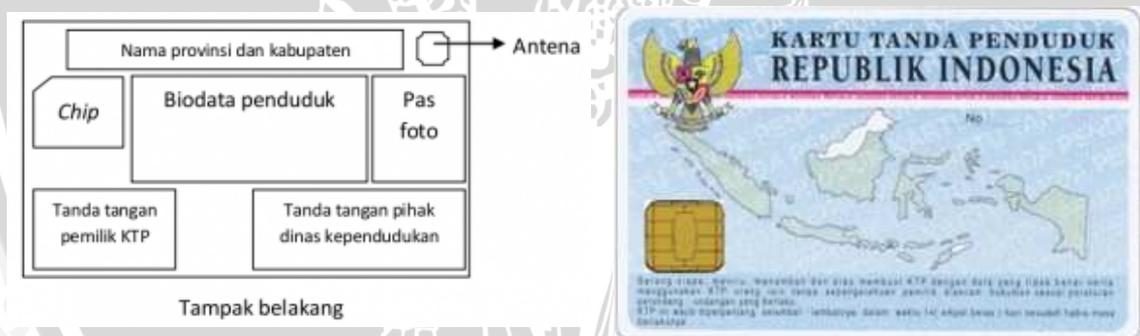


Sidik jari yang direkam dari setiap wajib KTP adalah seluruh jari (berjumlah sepuluh), tetapi yang dimasukkan datanya dalam *chip* hanya dua jari, yaitu jempol dan telunjuk kanan. Sidik jari dipilih sebagai autentikasi untuk e-KTP karena alasan berikut:

1. Biaya paling murah, lebih ekonomis daripada biometrik yang lain
2. Bentuk dapat dijaga tidak berubah karena gurat-gurat sidik jari akan kembali ke bentuk semula walaupun kulit tergores
3. Unik, tidak ada kemungkinan sama walaupun orang kembar

Informasi penduduk yang dicantumkan dalam e-KTP ditunjukkan pada *layout* kasar berikut (gambar 2.2):

Gambar 2.2: *Layout* atau Gambaran Kasar e-KTP



Untuk mendapatkan informasi di atas dari penduduk, wajib KTP harus mengisi formulir tipe F1.01. Selain tujuan yang hendak dicapai, manfaat e-KTP diharapkan dapat dirasakan sebagai berikut:

1. Identitas jati diri tunggal
2. Tidak dapat dipalsukan
3. Tidak dapat digandakan

4. Dapat dipakai sebagai kartu suara dalam pemilu atau pilkada

Struktur e-KTP sendiri terdiri dari sembilan *layer* yang akan meningkatkan pengamanan dari KTP konvensional. *Chip* ditanam di antara plastik putih dan transparan pada dua layer teratas (dilihat dari depan). *Chip* ini memiliki antena didalamnya yang akan mengeluarkan gelombang jika digesek. Gelombang inilah yang akan dikenali oleh alat pendeteksi e-KTP sehingga dapat diketahui apakah KTP tersebut berada di tangan orang yang benar atau tidak. Untuk menciptakan e-KTP dengan sembilan *layer*, tahap pembuatannya cukup banyak, diantaranya:

1. *Hole punching*, yaitu melubangi kartu sebagai tempat meletakkan *chip*
2. *Pick and pressure*, yaitu menempatkan *chip* di kartu
3. *Implanter*, yaitu pemasangan antenna (pola melingkar berulang menyerupai spiral)
4. *Printing*, yaitu pencetakan kartu
5. *Spot welding*, yaitu pengepresan kartu dengan aliran listrik
6. *Laminating*, yaitu penutupan kartu dengan plastik pengaman

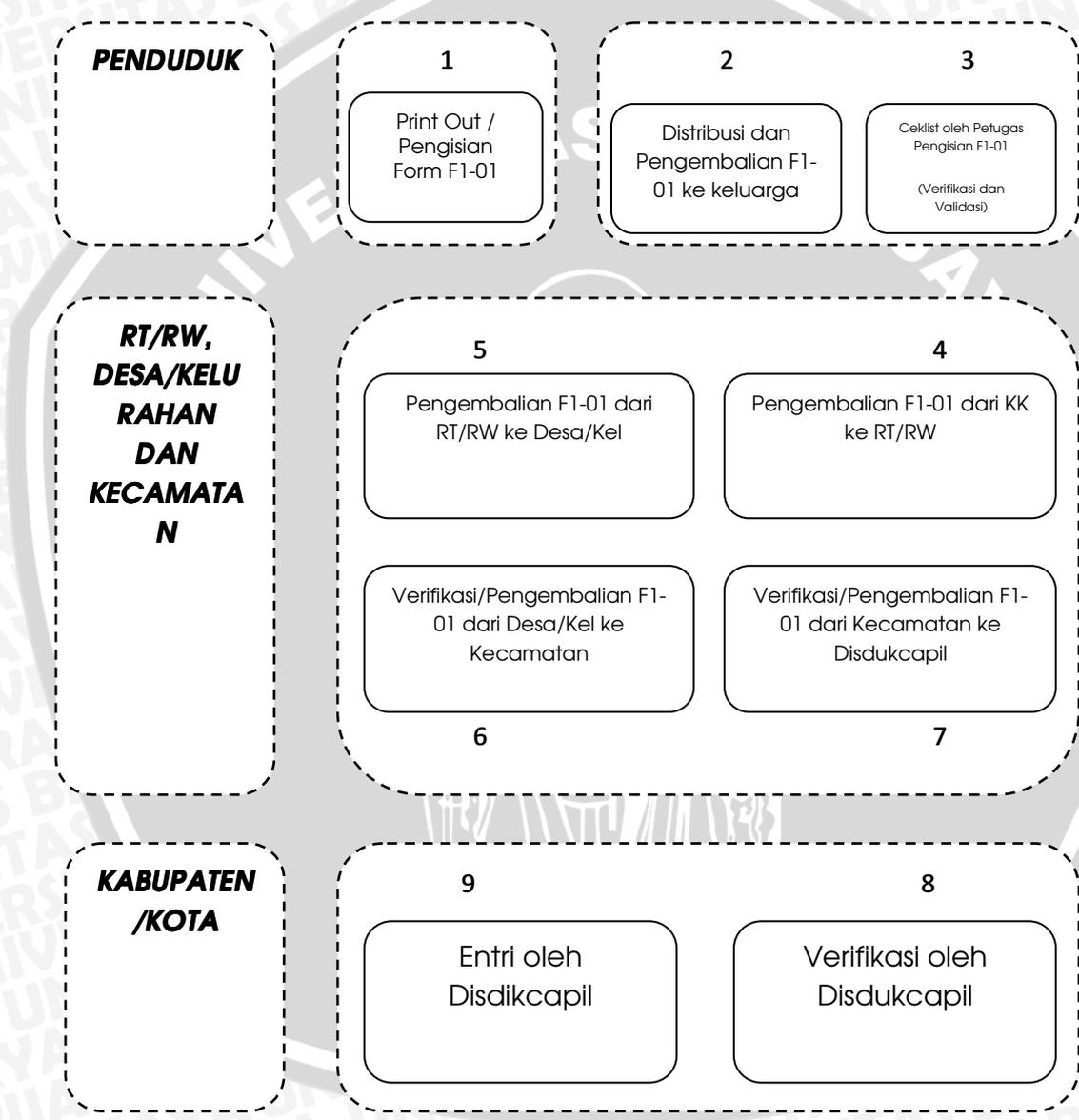
Selain itu, e-KTP akan menghemat pengeluaran Negara berkali-kali lipat.

Gambaran penghematan tersebut sebagai berikut:

1. Penghindaran pembayaran pajak dari sebagian penduduk akan dapat dihindari sehingga pemasukan Negara dari pajak akan meningkat
2. Dana yang dibutuhkan untuk pemilu atau pilkada dapat dikurangi karena KPU tidak perlu mencetak kartu tanda pemilih, surat keterangan pemilih luar kota, dan sebagainya bagi penduduk wajib pilih. Jika secara kasar dana untuk tiap pilkada di tingkat provinsi saja menghabiskan 8 triliun, dapat dibayangkan besarnya dana di seluruh Indonesia. Belum lagi biaya pemilu presiden yang diadakan lima tahun sekali.

3. Dalam pengembangannya nanti, e-KTP bukan hanya digunakan untuk kartu pemilih saja, melainkan juga SIM dan kartu identitas dari Negara lainnya. Maka, biaya pembuatan kartu-kartu tersebut dapat ditekan.

2. Alur Pembuatan e-KTP (gambar 2.3)



## F. Penelitian Terdahulu

### 1. Kiswanto M. Wahyuddin (2007)

Penelitian yang dilakukan Kiswanto M Wahyuddin dengan judul “Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Wajib Pajak Kendaraan Bermotor di Kantor Bersama Samsat UPPD Dipenda Kabupaten Sragen Provinsi Jawa Tengah” dapat ditarik kesimpulan, bahwa pelayanan publik merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Pelaksanaan pelayanan publik oleh birokrasi merupakan salah satu fungsi perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat disamping sebagai abdi negara. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara publik sebagai upaya pemenuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### 2. Ihsan Efendi dan Siti Kemala Hutabarat (2008)

Penelitian yang dilakukan Ihsan Efendi dan Siti Kemala Hutabarat dengan judul “Pengaruh Kinerja Aparatur terhadap Kualitas Pelayanan Publik (Studi tentang Pelayanan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akte Kelahiran di Kelurahan Gedung Johor Kecamatan Johor Medan)” ditarik kesimpulan, bahwa terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan dari aparatur negara. Dalam kaitannya inilah kualitas pelayanan publik merupakan suatu upaya yang dilakukan secara terus menerus, berkelanjutan, dan harus dilaksanakan oleh semua aparatur pemerintahan.

### 3. Daniel Andry Oktavianto (2008)

Penelitian yang dilakukan oleh Daniel Andry Oktavianto dengan judul “Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kabupaten Kudus (Studi Kasus Layanan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk Periode Bulan Januari hingga Juni 2007)” ditarik kesimpulan, bahwa satu hal yang hingga saat ini seringkali masih menjadi masalah dalam kaitannya dalam hubungan antar rakyat dan pemerintah di daerah adalah dalam bidang *public service* (pelayanan publik), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai *service provider* (penyedia jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang semakin berkualitas. Apalagi dalam menghadapi kompetisi di era globalisasi, kualitas dan pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk semakin optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas pelayanan.