

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Pemerintah sebagai penyedia jasa bagi masyarakat dewasa ini dituntut untuk mampu memberikan pelayanan yang berkualitas karena salah satu fungsi maupun peran pemerintahan yang kini semakin dibutuhkan masyarakat adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik. Penyelenggaraan pelayanan publik tidak akan pernah lepas dari hubungan pemerintah selaku penyelenggara pelayanan dan masyarakat selaku pengguna pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

Menurut Sinambela, dkk. (2011: 5) pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Pelayanan publik menekankan pada mendahulukan kepentingan publik, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik. Hukum yang mengatur mengenai pelayanan publik di Indonesia ialah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik merupakan rangkaian kegiatan pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa, dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait

dengan kepentingan publik. Pada Bagian Kedua Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Pasal 4, menjelaskan bahwa pelayanan publik harus dilakukan oleh pemerintah dengan berasaskan:

1. kepentingan umum;
2. kepastian hukum;
3. kesamaan hak;
4. keseimbangan hak dan kewajiban;
5. keprofesionalan;
6. partisipatif;
7. persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
8. keterbukaan;
9. akuntabilitas;
10. fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
11. ketepatan waktu; dan
12. kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Sumber: UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAYANAN PUBLIK (<http://www.imigrasi.go.id>)

Pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono, 1995 (dalam Hardiyansyah, 2011: 40) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/ cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Menurut Ibrahim, 2008 (dalam Hardiyansyah, 2011: 40), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih memiliki kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kepuasan yang diharapkan masyarakat. Buruknya pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah ternyata berdampak buruk secara keseluruhan pada instansi pemberi pelayanan tersebut. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya berbagai keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh suatu instansi pemerintah.

Permasalahan mengenai kualitas pelayanan publik ternyata juga terjadi di berbagai negara. Hal ini dibuktikan dengan penelitian terdahulu seperti penelitian yang dilakukan oleh Ahmed A. AL-Motawa dkk dengan judul "*Measuring Commuters' Perception on Service Quality Using SERVQUAL in Public Transportation*" yang dimuat dalam *International Journal of Marketing Studies Volume 3*. Penelitian ini bermaksud untuk mengukur persepsi para pengguna layanan transportasi umum terhadap pelayanan yang diberikan. Penelitian ini dilakukan di kota Hyderabad dan Secunderabad, India. Penelitian ini menggunakan dimensi-dimensi SERVQUAL seperti yang dikemukakan oleh Parasuraman. Saat melakukan penelitian, peneliti berhasil mengidentifikasi bahwa budaya merupakan aspek penting dalam pengukuran kualitas pelayanan, dan tidak terkecuali pelayanan transportasi umum. Data demografi menunjukkan bahwa pengguna transportasi ini sebagian besar merupakan pekerja pada usia tiga puluhan dengan mobilitas yang tinggi. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa dimensi *tangibility* bukanlah dimensi yang paling berpengaruh.

Dimensi yang paling berpengaruh secara berurutan adalah *responsiveness*, *assurance*, *reliability*, *culture*, dan *emphaty*. Para pengguna layanan mengatakan bahwa kualitas pelayanan yang diharapkan sudah dapat diberikan oleh penyedia layanan. Hal ini tidak terlepas dari peran aktif penyedia layanan transportasi umum yang selalu sensitif dan tanggap terhadap keluhan masyarakat. Meski demikian, para pengguna layanan transportasi ini berharap kualitas pelayanan yang diberikan dapat tetap terjaga dan semakin meningkat.

Penelitian mengenai kualitas pelayanan publik yang selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Victoria Lorin Purcarea dkk dengan judul “*The Assessment of Perceived Service Quality of Public Health Care Services in Romania Using the Servqual Scale*” yang dimuat dalam *Procedia Economics and Finance 6 (2013)*. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aplikasi dari metode SERVQUAL dalam konteks pelayanan kesehatan di Rumania. Penelitian ini juga bermaksud untuk mengetahui apakah metode SERVQUAL masih layak digunakan dalam mengetahui kualitas pelayanan atau harus ada perubahan. Responden penelitian ini adalah sejumlah pasien ginekologikal. Kualitas pelayanan kesehatan ini diukur dari persepsi dimensi-dimensi kualitas pelayanan dengan pelayanan yang diberikan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rentang terbesar dari persepsi masyarakat dengan kualitas pelayanan yang diberikan terdapat pada dimensi *tangible*, disusul oleh dimensi *responsiveness* dan dimensi *reliability*. Dengan besarnya *gap* di dimensi *tangible*, pemberi layanan

diharuskan untuk meningkatkan kualitas dan teknologi alat kesehatan yang digunakan, begitu pula dengan penampilan para pegawai. Untuk meningkatkan kualitas dari dimensi *responsiveness* dan *reliability*, penyedia layanan harus memperhatikan sistem rekrutmen pegawai berdasarkan kompetensi, profesionalisme, dan kemampuan komunikasi.

Permasalahan kualitas pelayanan publik tidak hanya terjadi di luar negeri. Sebuah penelitian oleh Ernani Hadiyati dari *Gajayana University* dengan judul “*Service Quality and Performance of Public Sector: Study on Immigration Office in Indonesia*” yang dimuat dalam *International Journal of Marketing Studies Volume 6* juga menunjukkan berbagai kekurangan dalam pelayanan publik. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Malang kepada masyarakat. Kepuasan atas pelayanan serta kinerja pemberi layanan juga dibahas dalam penelitian ini. Penelitian ini mendapatkan hasil bahwa kualitas pelayanan publik di Kantor Imigrasi Kelas 1 Malang berdasarkan Indeks Kepuasan Masyarakat mencapai angka 73,958. Walaupun sudah cukup baik dengan mendapatkan nilai B, tentunya masih terdapat beberapa kekurangan dalam hal pelayanan yang harus ditingkatkan oleh pemberi layanan publik.

Hasil penelitian Rahayu Grahadyastiti yang berjudul “Analisis Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang ” yang dimuat dalam <http://ejournal-s1.undip.ac.id/> ini membuktikan bahwa kualitas pelayanan di instansi pemerintah masih

kurang baik atau kurang optimal. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dalam menggali informasi agar dapat mendeskripsikan kualitas pelayanan yang diberikan. Hasil penelitian kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang ini adalah sebagai berikut:

1. *Reliability* atau kompetensi petugas yang ada sudah baik. Dalam dimensi *Reliability* ini hanya beberapa pegawai saja yang belum menguasai teknologi informasi utamanya pegawai senior.
2. *Assurance* atau kepastian pelayanan yang ada saat ini masih buruk. Prosedur pembuatan paspor masih sulit untuk dipahami masyarakat, karena prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengurusnya. Kepastian waktu untuk penyelesaian pelayanan pembuatan paspor sudah tercantum dalam SOP namun implementasinya masih belum jelas salah satunya karena seringnya terjadi masalah teknis. Biaya pelayanan sudah jelas dan pasti. Namun, sebagian Masyarakat mengeluhkan bahwa biaya pembuatan paspor sangatlah mahal dan tidak sesuai dengan yang ditetapkan memang benar adanya, tergantung dari masing-masing kepentingan, dan juga karena masalah calo yang sulit untuk dihapuskan membuat sering terjadi perbedaan biaya yang diterima masyarakat.
3. *Tangibles* atau ketampakan fisik yang ada masih belum baik. Sarana prasarana sudah lengkap, namun untuk profil pelayanan dan *performance* petugas yang dimiliki masih sangat kurang dimana profil pelayanan Kantor Imigrasi belum memiliki media yang tepat agar

masyarakat mudah dalam memahami dan mengakses setiap produk dan proses pelayanan yang ada. Selain itu, jumlah SDM yang terbatas seringkali mengakibatkan terjadi keterlambatan waktu dalam penyelesaian pembuatan paspor. Untuk sarana prasarana juga belum optimal pemanfaatannya.

4. *Responsiveness* atau daya tanggap petugas saat ini sudah baik. Untuk keluhan sudah disediakan kotak saran namun untuk penyampaian keluhan lebih efektif untuk disampaikan secara langsung. *Customer service* yang ada masih kurang membantu dalam menangani keluhan.
5. *Empathy* atau kepedulian petugas pelayanan sudah baik. Petugas pelayanan pembuatan paspor sudah ramah dan sopan. Petugas juga membantu masyarakat dalam menangani permasalahan, namun karena jumlah masyarakat yang sangat banyak sedangkan SDM terbatas maka seringkali masyarakat merasa terabaikan.

Sebuah penelitian dengan judul “ Kualitas Pelayanan Pengurusan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang ” karya Wildan Jaya juga menunjukkan masih adanya kekurangan dalam pelayanan publik. Penelitian yang dimuat dalam <http://ejournal-s1.undip.ac.id/> ini mendapatkan hasil sebagai berikut :

1. Kualitas pelayanan pengurusan paspor pada Kantor Imigrasi Kota Semarang apabila dilihat dari dimensi *Tangibles* atau ketampakan fisik yang ada sudah menunjukkan kualitas yang baik. Namun masih terdapat kekurangan di beberapa bagian seperti ruang tunggu yang sempit, alat

cetak rusak, dan kurangnya daya listrik yang mengakibatkan sering mati listrik.

2. Apabila dilihat dari dimensi *Reliability*, masih ada petugas yang tidak bisa mengoperasikan komputer. Hal ini terjadi pada petugas angkatan senior.
3. Apabila dilihat dari dimensi *Responsiveness*, kualitas pelayanan sudah menunjukkan kualitas yang baik. Respon petugas cukup cepat dan tanggap dalam mengatasi masalah/hambatan.
4. Apabila dilihat dari dimensi *Assurance*, syarat, prosedur, waktu pelayanan, dan biaya pelayanan masih perlu ditingkatkan. Prosedur yang ada masih sangat panjang sehingga membutuhkan waktu yang lama.
5. Apabila dilihat dari dimensi *Emphaty*, kualitas pelayanan sudah menunjukkan kualitas yang baik. Namun, terbatasnya SDM membuat penanganan keluhan pelanggan memerlukan waktu yang cukup lama.

Untuk dapat menilai sejauh mana kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah, perlu ada kriteria yang menunjukkan apakah suatu pelayanan publik yang diberikan dapat dikatakan baik atau buruk dan berkualitas atau tidak. Berknaan dengan hal tersebut, Zeithaml, dkk. 1990 (dalam Hardiyansyah, 2011: 41) mengatakan bahwa SERVQUAL merupakan suatu metode yang diturunkan secara empiris yang dapat digunakan oleh organisasi pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Metode ini meliputi pengembangan pemahaman mengenai

kebutuhan layanan yang dirasakan oleh pelanggan. Ini diukur dari persepsi kualitas layanan bagi organisasi yang bersangkutan, kemudian dibandingkan terhadap sebuah organisasi yang "sangat baik." Analisis kesenjangan yang dihasilkan kemudian dapat digunakan sebagai panduan untuk peningkatan kualitas layanan.

Selain metode SERVQUAL, salah satu upaya untuk mengetahui dan meningkatkan kualitas pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) adalah dengan Survei Kepuasan Masyarakat kepada pengguna layanan. Survei Kepuasan Masyarakat dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan publik yang diberikan instansi pemerintah. Di samping itu, data Survei Kepuasan Masyarakat akan dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

Selama ini Survei Kepuasan Masyarakat masih mengacu pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Keputusan ini belum mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Oleh karena itu, Keputusan

Menteri tersebut dipandang perlu disesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Maka dari itu, dibentuklah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Ruang lingkup Survei Kepuasan Masyarakat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik adalah sebagai berikut :

1. Persyaratan

Persyaratan adalah syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.

2. Prosedur

Prosedur adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.

3. Waktu pelayanan

Waktu pelayanan adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.

4. Biaya/Tarif

Biaya/Tarif adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.

5. Produk Spesifikasi Jenis Pelayanan

Produk spesifikasi jenis pelayanan adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan ini merupakan hasil dari setiap spesifikasi jenis pelayanan.

6. Kompetensi Pelaksana

Kompetensi Pelaksana adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.

7. Perilaku Pelaksana

Perilaku Pelaksana adalah sikap petugas dalam memberikan pelayanan.

8. Maklumat Pelayanan

Maklumat Pelayanan adalah merupakan pernyataan kesanggupan dan kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.

9. Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan

Penanganan pengaduan, saran dan masukan, adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.

Kualitas pelayanan publik yang belum terlaksana dengan baik menyebabkan buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Buruknya kualitas penyelenggaraan pelayanan publik bisa disebabkan oleh kemampuan pegawai yang ada di instansi penyelenggara pelayanan publik tersebut. Petugas pelayanan harus memiliki kompetensi dalam

melaksanakan tugasnya. Petugas harus mengetahui dan menguasai pengetahuan dan keterampilan yang diperlukan sehingga dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Prosedur pelayanan yang rumit juga dapat menjadi faktor yang mempengaruhi buruknya pelayanan publik yang diberikan.

Moenir, 1987 (dalam Putra, 2013: 3) mendefinisikan kemampuan dalam hubungan dengan pekerjaan adalah suatu keadaan pada diri seseorang yang secara penuh kesungguhan, berdaya guna, dan berhasil guna melaksanakan pekerjaan sehingga menghasilkan sesuatu yang optimal.

Sementara itu, menurut Syamsi, (2004: 33) prosedur pelayanan adalah serangkaian tugas yang saling berkaitan dan secara kronologis berurutan dalam rangka menyelesaikan suatu rangkaian pekerjaan. Syamsi juga berpendapat bahwa prosedur adalah suatu rangkaian metode yang telah menjadi pola tetap dalam melakukan suatu pekerjaan yang merupakan suatu kebulatan.

Sehubungan dengan penelitian-penelitian yang menunjukkan buruknya kualitas pelayanan publik di instansi pemerintahan, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang kualitas pelayanan publik di Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang. Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang merupakan salah satu instansi yang bergerak dalam bidang pelayanan keimigrasian. Pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang meliputi : pelayanan pembuatan paspor biasa, paspor diplomatik, paspor dinas, paspor bagi jamaah calon haji, penarikan, pembatalan, pencabutan dan penggantian

paspor biasa, surat perjalanan laksana paspor untuk WNI, Izin Tinggal Kunjungan, Izin Tinggal Terbatas, Izin Tinggal Tetap, Alih Status Izin Tinggal, Izin Tinggal Terbatas / Izin Tinggal Tetap Bagi Subyek Perkawinan Campur, dan Surat Perjalanan Laksana Paspor Bagi Warga Negara Asing.

Salah satu pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Semarang adalah pengurusan paspor keluar negeri bagi masyarakat yang membutuhkannya. Paspor merupakan surat izin bagi warga negara untuk melakukan perjalanan jauh khususnya keluar negeri. Hal ini adalah syarat dari sebuah perjalanan menuju daerah yang tidak dikuasai oleh negara asal. Paspor biasa terdiri dua jenis, yaitu paspor 48 halaman yang diberikan kepada warga umum dengan masa berlaku 5 tahun, dan paspor 24 halaman yang biasanya dipakai Tenaga Kerja Indonesia. Orang yang secara resmi ditunjuk untuk mewakili Indonesia di luar negeri seperti duta besar, atase, dan konsul memakai paspor diplomatik. Sementara pejabat pemerintahan seperti Menteri yang berkunjung ke luar negeri umumnya menggunakan paspor dinas. Ada juga yang disebut paspor haji, yakni paspor yang khusus dipakai jamaah haji. Berikut adalah data jumlah pengeluaran paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang :

Tabel 1.1
Angka Pemohon Paspor 24 Halaman dan 48 Halaman di Kantor Imigrasi
Kelas I Semarang Tahun 2014-2016

BULAN	2014		2015		2016	
	24 Hal.	48 Hal.	24 Hal.	48 Hal.	24 Hal.	48 Hal.
Januari	586	4101	275	2606	779	4497
Februari	632	4203	745	3091	565	3746
Maret	728	3931	824	3269	686	4515
April	535	4172	1018	3943	712	4499
Mei	685	3959	830	3600	538	3460
Juni	679	4132	774	4189	501	2550
Juli	603	4136	567	3033	285	2128
Agustus	581	3557	1235	3113	946	4834
September	1078	4021	0	3982	772	4052
Oktober	973	3868	0	3940	616	4497
November	1125	3638	78	4282	0	0
Desember	947	3885	515	3707	0	0
Jumlah	56.755		49.616		45.178	
Persentase Penurunan			12,5%		8,9%	

Sumber: Data Statistik Kantor Imigrasi Kelas I Semarang

Dari data tersebut, terlihat jumlah pemohon paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang mengalami penurunan mulai dari tahun 2014 sampai tahun 2016. Terjadi penurunan jumlah pemohon paspor sebesar 12,5% pada tahun 2015 dibandingkan tahun sebelumnya. Penurunan jumlah

pemohon paspor sebesar 8,9% juga terjadi pada tahun 2016 dibandingkan tahun sebelumnya. Menurunnya angka pemohon paspor dalam tiga tahun terakhir dapat diduga bahwa pemohon paspor enggan untuk mengurus pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang karena kualitas pelayanan yang diberikan buruk sehingga pemohon beralih ke kantor imigrasi lain disekitar Provinsi Jawa Tengah. Kantor Imigrasi yang berada di Provinsi Jawa Tengah sendiri antara lain :

1. Kantor Imigrasi Kelas I Semarang
2. Kantor Imigrasi Kelas I Surakarta
3. Kantor Imigrasi Kelas II Pati
4. Kantor Imigrasi Kelas II Cilacap
5. Kantor Imigrasi Kelas II Wonosobo
6. Kantor Imigrasi Pemalang

Pelayanan publik yang menunjukkan kurangnya kualitas pelayanan terjadi pada seorang pemohon paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang. Pemohon paspor ini mengeluhkan rendahnya kualitas pelayanan paspor dengan melaporkannya pada situs www.lapor.go.id. Pemohon paspor ini menyebutkan:

“Dua bulan lalu saya melakukan perpanjangan pasport di Kantor Imigrasi Semarang (Krapyak). Saya merasa dikecewakan pada staff bagian pengambilan pasport (yang di luar dekat ruang tunggu). Saat itu saya sedang ada urusan yang tidak bisa ditunda, dan kebetulan hari itu sistem pasport sedang rusak, jadi antrian sangat panjang. Saya bertanya kepada staff bagian pengambilan pasport mengenai jam tutup kantor imigrasi. Saya merasa diremehkan oleh orang itu, masa tanya jam tutup aja dijawab kaya orang rese. Mohon masalah ini diperhatikan, terima kasih.”

Sumber : www.lapor.go.id, 5 Mei 2015

Keluhan yang ditujukan kepada Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan Ham ini ternyata mendapat jawaban. Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang sebagai perwakilan Direktorat Jenderal Imigrasi menjawab :

“Terima kasih atas informasinya, menindaklanjuti surat pengaduan melalui situs www.lapor.go.id perihal "kecewa Pelayanan Paspor kanim semarang" perlu kami sampaikan bahwa benar 2 bulan yang lalu tepatnya tanggal 23 -25 maret 2015 ada kendala pada aplikasi penerbitan Paspor yang berdampak pada ramainya permohonan baik yang akan foto dan wawancara ataupun yang akan melakukan pengambilan Paspor, kami juga sudah memasang banner mengenai jam pelayanan di kantor imigrasi semarang. selain banner jam pelayanan kami juga membuat surat ditujukan ke DIRSISTIK mengenai adanya kendala sistem dikantor imigrasi kelas I Semarang.”

Sumber : www.lapor.go.id, 19 Mei 2015

Keluhan mengenai buruknya pelayanan juga sempat terjadi lagi di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang. Seorang pemohon paspor melaporkannya pada *website* www.lapor.go.id. Pemohon paspor ini menyebutkan :

“Saya sangat kecewa dengan pelayanan paspor 24 yang kedua kalinya di kantor imigrasi semarang(30/06/16). Setelah diintimidasi oleh CS dan saya bisa lewat atas arahan dari pimpinan, intimidasi lebih ditekankan lagi pada proses akhir di bagian petugas foto dan tidak dilayani dengan baik (ujung-ujungnya juga keduanya berkata “paling cuman selisih brp to mb”). Tapi karena selisih itulah kenyataan di lapangan bahwa pelayanan jadi sangat berbeda dengan pemohon paspor 48. Karena saya 2 kali mengantarkan pemohon paspor 24 dan 48. Intimidasi berupa jika tidak diterima kedubes tersebut,jika dipulangkan pihak imigrasi tidak akan campur tangan,jika mau merubah atau membuat paspor 24 ke 48 tidak akan dilayani lagi. Karena studi banding dilaksanakan resmi,dan berangkat satu angkatan, ada MOU dengan universitas yang dituju

dan syarat dari biro perjalanan yang lengkap. Alasan ini masih tidak diterima oleh beberapa pegawai yang melayani. Mohon ditindak lanjuti dengan tegas pelayanan paspor tersebut, serta tanggung jawab atas peraturan yang sudah dikeluarkan. Terima Kasih. Mohon informasinya, terima kasih.”

Sumber : www.lapor.go.id, 30 Juni 2016

Pelayanan yang buruk ternyata juga disebabkan oleh pihak-pihak di luar Kantor Imigrasi Kelas I Semarang. Sebuah artikel yang dimuat di dalam radarsemarang.com pada 29 Oktober 2016 dengan judul artikel “*Ada ‘Calo Resmi’ di Kantor Imigrasi, Paspor Rp 355 Ribu Jadi Rp 575 Ribu*” menegaskan bahwa kualitas pelayanan publik juga dapat diperburuk dengan hadirnya pihak-pihak yang mengambil keuntungan atas pelayanan publik yang diberikan. Kehadiran calo yang memiliki koneksi dengan oknum aparat di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang tentu dapat menghambat pelayanan keimigrasian masyarakat yang tidak menggunakan jasa calo dan mengikuti serta menunggu sesuai prosedur yang ada. Berikut artikel tersebut:

“ Bayangkan saja misalnya dikalikan 100 jamaah per hari saja, sudah berapa (keuntungan) pungutan tersebut,” ujar dia. Ia mengeluhkan praktik pungli yang selama ini masih begitu kuat mengakar di setiap lini pelayanan publik, meski kadang berbadan hukum. Wali Kota Semarang Hendrar Prihadi menegaskan akan menyampaikan keluhan masyarakat tersebut kepada pihak terkait. Sebab, Direktorat Jenderal Imigrasi Semarang merupakan struktur bagian dari Kantor Wilayah (Kanwil) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Jawa Tengah. “Nanti saya komunikasikan ke pimpinan (Kemenkum dan HAM Jateng, Red),” janjinya. Hendi –sapaan akrab Hendrar Prihadi— menyarankan, apabila masyarakat yang menemui praktik pungli agar direkam. Sehingga hal itu menjadi bukti untuk dilakukan tindak lanjut penanganan. “Rekam saja jika menemui pungli. Bisa langsung laporkan melalui medsos (media sosial),” ujarnya. Dijelaskannya, pungli dan suap merupakan praktik berbeda yang sama-sama

dilarang. Apa bedanya pungli dan suap? Kalau mau mengurus apa-apa berkaitan dengan pelayanan pemerintah, dan masyarakat merasa resah dan terbebani akibat pungutan tidak resmi, itu pungli. Sedangkan suap adalah upaya dari kedua belah pihak agar sama-sama diuntungkan. “Umumnya yang sering dilaporkan kepada kami adalah soal pungli. Apakah kita semua sudah berhasil memberantas (pungli dan suap, Red)? Jawabannya terserah njenengan,” katanya. Menurut Hendi, solusi pemberantasan praktik pungli maupun suap tidak hanya serta-merta tugas aparat. Tetapi juga merupakan tugas bersama masyarakat. “Obatnya ya revolusi mental, masyarakat sendiri harus mengubah perilaku yang tidak sesuai ketentuan,” ujarnya. ”

Sumber: radarsemarang.com, 29 Oktober 2016

Menurut Zeithaml, dkk. 1990 (dalam Hardiyansyah, 2011: 46) Kualitas Pelayanan dapat diukur dari 5 dimensi, yaitu: *Tangibel* (Berwujud), *Reliability* (Kehandalan), *Responsiveness* (Ketanggapan), *Assurance* (Jaminan), dan *Empathy* (Empati). Dimensi *Tangibel* terdiri dari indikator-indikator seperti penampilan petugas dalam melayani, kenyamanan tempat melakukan pelayanan, kemudahan dalam proses pelayanan, kedisiplinan petugas dalam melakukan pelayanan, kemudahan akses pelanggan dalam permohonan pelayanan dan penggunaan alat bantu dalam pelayanan.

Berdasarkan kegiatan pra survei yang telah penulis lakukan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang dapat diketahui bahwa penampilan beberapa petugas masih kurang baik. Terdapat petugas yang hanya mengenakan sandal jepit saat melakukan pelayanan. Selain itu, kenyamanan tempat melakukan pelayanan juga masih cukup buruk. Terdapat ruang tunggu yang luasnya tidak sebanding dengan jumlah masyarakat yang hendak melakukan sesi foto paspor sehingga mengakibatkan ruang tunggu terasa sesak. Ruang tunggu yang sangat sempit serta kurangnya jumlah kursi

bagi masyarakat membuat ruang tunggu di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang ini terlihat sangat padat. Jumlah kursi yang disediakan oleh pihak Imigrasi ternyata tidak dapat menampung seluruh masyarakat yang hendak mengurus paspor. Permasalahan ini dibuktikan dengan dokumentasi di bawah ini:

Gambar 1.1
Kondisi Ruang Tunggu



Sumber : dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang, 6 April 2016

Gambar di atas menunjukkan ruang tunggu yang sempit dan dipadati oleh masyarakat yang berkeperluan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang. Jumlah kursi yang sangat kurang mengakibatkan banyak masyarakat yang harus berdiri saat menunggu antrian karena tidak mendapatkan kursi.

Dimensi *Reliability* terdiri dari indikator-indikator seperti kecermatan petugas dalam melayani pelanggan, memiliki standar pelayanan yang jelas, serta adanya kemampuan dan keahlian petugas dalam melaksanakan pelayanan. Berdasarkan pengamatan penulis, beberapa petugas Kantor Imigrasi Kelas I Semarang belum mampu menggunakan alat

bantu dengan terampil. Masih terdapat beberapa petugas yang terlihat tidak terlalu handal dalam mengoperasikan alat bantu seperti komputer dan kamera. Hal ini tentunya berkaitan dengan kemampuan teknis pegawai. Kemampuan teknis pegawai merupakan salah satu indikator kemampuan pegawai.

Dimensi *Responsiveness* terdiri dari indikator-indikator seperti merespon setiap pelanggan/pemohon yang ingin mendapatkan pelayanan, petugas/ aparatur melakukan pelayanan dengan cepat, petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan tepat, petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cermat, petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan waktu yang tepat, dan semua keluhan pelanggan direspon oleh petugas. Berdasarkan pengamatan penulis, petugas Kantor Imigrasi Kelas I Semarang belum melakukan pelayanan dengan cepat. Karena pelayanan permohonan paspor hanya dilakukan mulai pukul 07.30 sampai 10.00, petugas terkesan melakukan pelayanan dengan santai dikarenakan tidak ada target yang harus dicapai. Hal ini mengakibatkan apabila terdapat masyarakat yang datang melewati waktu pelayanan, maka tidak akan dilayani oleh petugas. Petugas yang ada juga kurang memberi pemahaman mengenai prosedur pelayanan yang harus dilalui untuk memperoleh paspor. Dalam pengamatan penulis, masih terlihat masyarakat yang seperti kurang memahami prosedur pelayanan sehingga harus bertanya kepada masyarakat lain yang hendak mengurus permohonan paspor. Hal ini berkaitan dengan kurang jelasnya kejelasan tahap-tahap pelayanan dalam prosedur pelayanan.

Dimensi *Assurance* terdiri dari indikator-indikator seperti petugas memberikan jaminan tepat waktu dalam pelayanan, petugas memberikan jaminan biaya dalam pelayanan, petugas memberikan jaminan legalitas dalam pelayanan, dan petugas memberikan jaminan kepastian biaya dalam pelayanan. Pemberian jaminan waktu belum sepenuhnya dapat dipenuhi oleh Kantor Imigrasi Kelas I Semarang. Hal ini diakui oleh Kepala Seksi Informasi dan Komunikasi Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang, Muhammad Asrofah, yang mengatakan bahwa pelayanan paspor masih sering tertunda diakibatkan rusaknya sarana dan prasarana seperti alat pencetak buku paspor. Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan, informan menyebutkan:

“Proses pembayaran paspor mempengaruhi waktu selesainya paspor pemohon. Kecuali karena adanya kendala alat seperti aplikasi error, alat rusak, ataupun jaringan yang rusak. Pada saat awal-awal penggunaan alat bantu seperti ini sering terjadi kerusakan. Walaupun untuk saat ini sudah tidak sesering dulu.”

Sumber: Muhammad Asrofah, Kepala Seksi Informasi dan Komunikasi Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang pada 3 Juni 2016 pukul 10.30 WIB

Dimensi *Empathy* terdiri dari indikator-indikator seperti mendahulukan kepentingan pemohon/ pelanggan, petugas melayani dengan sikap ramah, petugas melayani dengan sikap sopan santun, petugas melayani dengan tidak diskriminatif (membeda-bedakan), dan petugas melayani dan menghargai setiap pelanggan. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan penulis, masih terdapat tindakan diskriminatif terhadap pemohon paspor 24 lembar. Pelayanan paspor yang biasanya diperuntukkan untuk

TKI ini terlihat berbeda dengan pelayanan paspor 48 lembar. Petugas yang melayani pemohon paspor terlihat tidak ramah saat melakukan pelayanan kepada pemohon paspor. Hal ini menunjukkan rendahnya tingkat kemampuan berinteraksi pegawai. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan penulis, masih terdapat berbagai permasalahan dalam pelayanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang. Prosedur pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang masih kurang baik dan kemampuan pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Semarang masih cukup rendah. Pelayanan publik yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang masih buruk.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengambil judul “ **Pengaruh Prosedur Pelayanan dan Kemampuan Pegawai terhadap Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang** ” sebagai judul penelitian.

1.2 Rumusan masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Prosedur Pelayanan, Kemampuan Pegawai, dan Kualitas Pelayanan dalam pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang?
2. Apakah terdapat pengaruh prosedur pelayanan (X_1) terhadap kualitas pelayanan (Y) dalam melayani pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang?

3. Apakah terdapat pengaruh kemampuan pegawai (X_2) terhadap kualitas pelayanan (Y) dalam melayani pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang?
4. Apakah terdapat pengaruh prosedur pelayanan (X_1) dan kemampuan pegawai (X_2) terhadap kualitas pelayanan (Y) dalam melayani pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang?

1.3 Tujuan penelitian

Suatu penelitian pada dasarnya bertujuan untuk mengetahui dan menerangkan fenomena-fenomena yang terjadi. Dalam hal ini maka tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan hubungan Prosedur Pelayanan, Kemampuan Pegawai, dan Kualitas Pelayanan dalam pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang
2. Untuk mendeskripsikan pengaruh prosedur pelayanan (X_1) terhadap kualitas pelayanan (Y) di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.
3. Untuk mendeskripsikan pengaruh kemampuan pegawai (X_2) terhadap kualitas pelayanan (Y) di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.
4. Untuk mendeskripsikan pengaruh prosedur pelayanan (X_1) dan kemampuan pegawai (X_2) terhadap kualitas pelayanan (Y) di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

1.4 Manfaat penelitian

1.4.1 Manfaat teoritis

Dapat digunakan untuk mengembangkan disiplin Ilmu Administrasi Publik.

1.4.2 Manfaat praktis

Digunakan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Semarang sebagai masukan dan saran dalam peningkatan kualitas pelayanan di berbagai sisi.

1.5 Kerangka Teori

Teori merupakan seperangkat konsep atau konstruk, definisi dan proposisi yang berusaha menjelaskan hubungan sistimatis suatu fenomena, dengan cara memerinci hubungan sebab akibat yang terjadi.

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu pertama yang dijadikan penulis sebagai referensi adalah penelitian oleh Ahmed A. AL-Motawa, dkk dengan judul *“Measuring Commuters’ Perception on Service Quality Using SERVQUAL in Public Transportation”*. Penelitian ini bermaksud untuk mengukur persepsi para pengguna layanan transportasi umum terhadap pelayanan yang diberikan di kota Hyderabad dan Secunderabad, India. Penelitian ini menggunakan dimensi-dimensi SERVQUAL seperti yang dikemukakan oleh Parasuraman. Saat melakukan penelitian, peneliti

berhasil mengidentifikasi bahwa budaya merupakan aspek penting dalam pengukuran kualitas pelayanan, dan tidak terkecuali pelayanan transportasi umum. Data demografi menunjukkan bahwa pengguna transportasi ini sebagian besar merupakan pekerja pada usia tiga puluhan dengan mobilitas yang tinggi. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa dimensi *tangibility* bukanlah dimensi yang paling berpengaruh. Dimensi yang paling berpengaruh secara berurutan adalah *responsiveness*, *assurance*, *reliability*, *culture*, dan *emphaty*. Para pengguna layanan mengatakan bahwa kualitas pelayanan yang diharapkan sudah dapat diberikan oleh penyedia layanan. Hal ini tidak terlepas dari peran aktif penyedia layanan transportasi umum yang selalu sensitif dan tanggap terhadap keluhan masyarakat. Meski demikian, para pengguna layanan transportasi ini berharap kualitas pelayanan yang diberikan dapat tetap terjaga dan semakin meningkat.

Penelitian mengenai kualitas pelayanan publik yang selanjutnya adalah penelitian yang dilakukan oleh Victoria Lorin Purcarea dkk dengan judul "*The Assessment of Perceived Service Quality of Public Health Care Services in Romania Using the Servqual Scale*". Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aplikasi dari metode SERVQUAL dalam konteks pelayanan kesehatan di Rumania. Penelitian ini juga bermaksud untuk mengetahui apakah metode SERVQUAL masih layak digunakan dalam mengetahui kualitas pelayanan atau harus ada perubahan. Responden penelitian ini adalah sejumlah pasien ginekologikal. Kualitas pelayanan

kesehatan ini diukur dari persepsi dimensi-dimensi kualitas pelayanan dengan pelayanan yang diberikan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rentang terbesar dari persepsi masyarakat dengan kualitas pelayanan yang diberikan terdapat pada dimensi *tangible*, disusul oleh dimensi *responsiveness* dan dimensi *reliability*. Dengan besarnya *gap* di dimensi *tangible*, pemberi layanan diharuskan untuk meningkatkan kualitas dan teknologi alat kesehatan yang digunakan, begitu pula dengan penampilan para pegawai. Untuk meningkatkan kualitas dari dimensi *responsiveness* dan *reliability*, penyedia layanan harus memperhatikan sistem rekrutmen pegawai berdasarkan kompetensi, profesionalisme, dan kemampuan komunikasi.

Penelitian yang ketiga yaitu penelitian yang dilakukan oleh Ernani Hadiyati dengan judul “*Service Quality and Performance of Public Sector: Study on Immigration Office in Indonesia*”. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Malang kepada masyarakat. Kepuasan atas pelayanan serta kinerja pemberi layanan juga dibahas dalam penelitian ini. Penelitian ini mendapatkan hasil bahwa kualitas pelayanan publik di Kantor Imigrasi Kelas 1 Malang berdasarkan Indeks Kepuasan Masyarakat mencapai angka 73,958. Walaupun sudah cukup baik dengan mendapatkan nilai B, tentunya masih terdapat beberapa kekurangan dalam hal pelayanan yang harus ditingkatkan oleh pemberi layanan publik.

Penelitian selanjutnya yaitu penelitian oleh Rahayu Grahadyastiti yang berjudul “Analisis Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang ”. Penelitian ini membuktikan bahwa kualitas pelayanan di instansi pemerintah masih kurang baik atau kurang optimal. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dalam menggali informasi agar dapat mendeskripsikan kualitas pelayanan yang diberikan. Hasil penelitian kualitas pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang ini adalah sebagai berikut :

1. *Reliability* atau kompetensi petugas yang ada sudah baik. Dalam dimensi *Reliability* ini hanya beberapa pegawai saja yang belum menguasai teknologi informasi utamanya pegawai senior.
2. *Assurance* atau kepastian pelayanan yang ada saat ini masih buruk. Prosedur pembuatan paspor masih sulit untuk dipahami masyarakat, karena prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengurusnya. Kepastian waktu untuk penyelesaian pelayanan pembuatan paspor sudah tercantum dalam SOP namun implementasinya masih belum jelas salah satunya karena seringnya terjadi masalah teknis. Biaya pelayanan sudah jelas dan pasti. Namun, sebagian Masyarakat mengeluhkan bahwa biaya pembuatan paspor sangatlah mahal dan tidak sesuai dengan yang ditetapkan memang benar adanya, tergantung dari masing-masing kepentingan, dan juga karena masalah calo yang

sulit untuk dihapuskan membuat sering terjadi perbedaan biaya yang diterima masyarakat.

3. *Tangibles* atau ketampakan fisik yang ada masih belum baik. Sarana prasarana sudah lengkap, namun untuk profil pelayanan dan *performance* petugas yang dimiliki masih sangat kurang dimana profil pelayanan Kantor Imigrasi belum memiliki media yang tepat agar masyarakat mudah dalam memahami dan mengakses setiap produk dan proses pelayanan yang ada. Selain itu, jumlah SDM yang terbatas seringkali mengakibatkan terjadi keterlambatan waktu dalam penyelesaian pembuatan paspor. Untuk sarana prasarana juga belum optimal pemanfaatannya.
4. *Responsiveness* atau daya tanggap petugas saat ini sudah baik. Untuk keluhan sudah disediakan kotak saran namun untuk penyampaian keluhan lebih efektif untuk disampaikan secara langsung. *Customer service* yang ada masih kurang membantu dalam menangani keluhan.
5. *Empathy* atau kepedulian petugas pelayanan sudah baik. Petugas pelayanan pembuatan paspor sudah ramah dan sopan. Petugas juga membantu masyarakat dalam menangani permasalahan, namun karena jumlah masyarakat yang sangat banyak sedangkan SDM terbatas maka seringkali masyarakat merasa terabaikan.

Penelitian terakhir yaitu penelitian yang dilakukan oleh Wildan Jaya dengan judul “ Kualitas Pelayanan Pengurusan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang ”. Hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kualitas pelayanan pengurusan paspor pada Kantor Imigrasi Kota Semarang apabila dilihat dari dimensi *Tangibles* atau ketampakan fisik yang ada sudah menunjukkan kualitas yang baik. Namun masih terdapat kekurangan di beberapa bagian seperti ruang tunggu yang sempit, alat cetak rusak, dan kurangnya daya listrik yang mengakibatkan sering mati listrik.
2. Apabila dilihat dari dimensi *Reliability*, masih ada petugas yang tidak bisa mengoperasikan komputer. Hal ini terjadi pada petugas angkatan senior.
3. Apabila dilihat dari dimensi *Responsiveness*, kualitas pelayanan sudah menunjukkan kualitas yang baik. Respon petugas cukup cepat dan tanggap dalam mengatasi masalah/hambatan.
4. Apabila dilihat dari dimensi *Assurance*, syarat, prosedur, waktu pelayanan, dan biaya pelayanan masih perlu ditingkatkan. Prosedur yang ada masih sangat panjang sehingga membutuhkan waktu yang lama.
5. Apabila dilihat dari dimensi *Emphaty*, kualitas pelayanan sudah menunjukkan kualitas yang baik. Namun, terbatasnya SDM membuat penanganan keluhan pelanggan memerlukan waktu yang cukup lama.

Penelitian-penelitian tersebut dapat disimpulkan melalui tabel berikut :

Tabel 1.2
Perbedaan Hasil Penelitian Terdahulu dengan Penelitian Penulis

JUDUL	METODE	PENULIS	HASIL	PERBEDAAN
1. <i>Measuring Commuters' Perception on Service Quality Using SERVQUAL in Public Transportation</i>	Kualitatif	1. Ahmed A. AL Motawa 2. Kokku Randheer 3. Prince Vijay. J	1. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa dimensi <i>tangibility</i> bukanlah dimensi yang paling berpengaruh. Dimensi yang paling berpengaruh secara berurutan adalah <i>responsiveness, assurance, reliability, culture</i> , dan <i>emphaty</i> . 2. Para pengguna layanan mengatakan bahwa kualitas pelayanan yang diharapkan sudah dapat diberikan oleh penyedia layanan. Hal ini tidak terlepas dari peran aktif penyedia layanan transportasi umum yang selalu sensitif dan tanggap terhadap keluhan masyarakat. Meski demikian, para pengguna layanan transportasi ini berharap kualitas pelayanan yang diberikan dapat tetap terjaga dan semakin meningkat.	Penelitian penulis mencoba untuk melihat kualitas pelayanan dari sisi prosedur pelayanan dan kemampuan pegawai. Penelitian penulis tidak mengambil dimensi <i>culture</i> .
2. <i>The Assessment of Perceived Service Quality of Public Health Care Services in Romania Using the Servqual Scale</i>	Kualitatif	1. Victoria Lorin Purcarea 2. Iuliana Raluca Gheorghie 3. Consuela Madalina	1. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa rentang terbesar dari persepsi masyarakat dengan kualitas pelayanan yang diberikan terdapat pada dimensi <i>tangible</i> , disusul oleh dimensi <i>responsiveness</i> dan dimensi <i>reliability</i> . Dengan besarnya <i>gap</i> di dimensi <i>tangible</i> , pemberi layanan diharuskan untuk meningkatkan kualitas dan teknologi alat kesehatan yang digunakan, begitu pula dengan penampilan para pegawai. 2. Untuk meningkatkan kualitas dari dimensi <i>responsiveness</i> dan <i>reliability</i> , penyedia layanan harus	Penelitian penulis menggunakan pendekatan kuantitatif dalam melihat kualitas pelayanan. Salah satu variabel penelitian penulis adalah kemampuan pegawai sesuai

			memperhatikan sistem rekrutmen pegawai berdasarkan kompetensi, profesionalisme, dan kemampuan komunikasi.	penelitian terdahulu ini.
3. <i>Service Quality and Performance of Public Sector: Study on Immigration Office in Indonesia</i>	Kuantitatif	1. Ernani Hadiyati	1. Berdasarkan hasil survei, didapatkan hasil bahwa kualitas pelayanan publik di Kantor Imigrasi Kelas 1 Malang berdasarkan Indeks Kepuasan Masyarakat mencapai angka 73,958. Walaupun sudah cukup baik dengan mendapatkan nilai B, tentunya masih terdapat beberapa kekurangan dalam hal pelayanan yang harus ditingkatkan oleh pemberi layanan publik.	Penelitian penulis mencoba melihat kualitas pelayanan dengan melihat hubungan prosedur pelayanan dan kemampuan pegawai.
4. Analisis Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang	Kualitatif	1. Rahayu Grahadyasti	1. <i>Reliability</i> , sudah terpenuhi dengan baik. Dalam dimensi <i>Reliability</i> ini hanya beberapa pegawai saja yang belum menguasai teknologi informasi utamanya pegawai senior. 2. <i>Assurance</i> atau kepastian pelayanan yang ada saat ini masih buruk. Prosedur pembuatan paspor masih sulit untuk dipahami masyarakat. Kepastian waktu untuk penyelesaian masih belum jelas. Masalah calo yang sulit untuk dihapuskan membuat sering terjadi perbedaan biaya yang diterima masyarakat. 3. <i>Tangibles</i> atau Ketampakan fisik yang ada masih belum baik. Profil pelayanan dan <i>performance</i> petugas yang dimiliki masih sangat kurang. SDM yang terbatas seringkali mengakibatkan terjadi keterlambatan waktu dalam penyelesaian pembuatan paspor. Untuk sarana prasarana juga belum optimal pemanfaatannya.	Penelitian penulis menggunakan pendekatan kuantitatif dengan melihat hubungan prosedur pelayanan dan kemampuan kerja dengan kualitas pelayanan yang dihasilkan. Penelitian terdahulu ini menggunakan metode

			<p>4. <i>Responsiveness</i>, pada dimensi ini sudah terpenuhi dengan baik. Hanya saja <i>costumer service</i> yang ada masih kurang membantu dalam menangani keluhan.</p> <p>5. <i>Emphaty</i>, pada dimensi ini sudah terpenuhi dengan baik. Petugas mau membantu masyarakat dalam menangani permasalahan, namun karena jumlah masyarakat yang sangat banyak sedangkan SDM terbatas maka seringkali masyarakat merasa terabaikan.</p>	kuantitatif.
5. Kualitas Pelayanan Pengurusan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang	Kualitatif	1. Wildan Jaya Askara	<p>1. Kualitas pelayanan dilihat dari dimensi <i>Tangibles</i> sudah menunjukkan kualitas yang baik. Namun masih terdapat kekurangan di beberapa bagian seperti ruang tunggu yang sempit, alat cetak rusak, dan kurangnya daya listrik yang mengakibatkan sering mati listrik.</p> <p>2. Apabila dilihat dari dimensi <i>Reliability</i>, masih ada petugas yang tidak bisa mengoperasikan komputer.</p> <p>3. Dilihat dari dimensi <i>Responsiveness</i>, kualitas pelayanan sudah menunjukkan kualitas yang baik. Respon petugas cukup cepat dan tanggap dalam mengatasi masalah/hambatan.</p> <p>4. Dilihat dari dimensi <i>Assurance</i>, syarat, prosedur, waktu pelayanan, dan biaya pelayanan masih perlu ditingkatkan.</p> <p>5. Dilihat dari dimensi <i>Emphaty</i>, kualitas pelayanan sudah menunjukkan kualitas yang baik. Namun, terbatasnya SDM membuat penanganan keluhan pelanggan memerlukan waktu yang cukup lama.</p>	<p>Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah kuantitatif. Penulis menguji hipotesis yang sudah dikemukakan sebelumnya dengan alat uji hipotesis Kendall Tau.</p>

1.5.2 Administrasi Publik

Taylor (dalam Sugandi, 2011: 2) mendefinisikan administrasi sebagai dorongan untuk mencapai sasaran menggunakan organisasi dan manajemen sebagai landasannya. Dapat disimpulkan bahwa ilmu administrasi itu lebih dari pada ilmu organisasi dan manajemen. Menurut Atmosudirjo, (dalam Syafiie, 2006: 13) administrasi merupakan suatu fenomena sosial, suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern.

John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus menyebutkan bahwa Administrasi Publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan perwakilan publik. Di dalamnya terjadi usaha-usaha perseorangan maupun kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah, terutama yang meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. Definisi John M. Pfiffner dan Robert V. Prethus ini menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam melaksanakan kebijaksanaan pemerintah melalui usaha-usaha dengan kecakapan di bidangnya.

Menurut Ibrahim (2009), Administrasi Negara meliputi seluruh upaya penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan pembangunan) dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tata laksanaanya.

Chandler & Plano (dalam Pasolong, 2013: 7) 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.

Marshall E. Di mock, Gladys O. Di mock dan Louis W. Koenig, 1960 (dalam Sugandi 2011: 2) mengatakan bahwa administrasi publik adalah kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Dwight Waldo, 1971 (dalam Pasolong, 2013: 8) mendefinisikan administrasi publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. David H. Rosenbloom, 2005 (dalam Pasolong, 2013: 8) menunjukkan bahwa administrasi publik merupakan pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Pasolong (2013: 8) mendefinisikan administrasi publik sebagai kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Owen Hughes, 2004 (dalam Keban, 2008: 8) mendefinisikan administrasi publik sebagai studi akademik tentang sektor publik. Dalam hubungan dengan pengertian ini, administrasi publik dipandang sebagai manajemen pengembangan teknologi modern menuju *modern governance*.

Definisi ini dipengaruhi oleh gerakan reformasi administrasi publik yang dikenal dengan nama *New Public Management* (NPM).

Litchfield (dalam Syafiie, 2006: 25) mendefinisikan administrasi publik sebagai suatu studi mengenai bagaimana bermacam-macam badan pemerintahan diorganisasikan, diperlengkapi dengan tenaga- tenaganya, dibiayai, digerakkan, dan dipimpin.

Sugandi (2011: 2) mengatakan bahwa Administrasi Publik merupakan organisasi yang dibentuk oleh publik dengan aturan yang mengikatnya secara keseluruhan yang memiliki peran dalam pembangunan pemerintahan itu sendiri, masyarakat serta sektor swasta (partikelir).

Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro menyebutkan bahwa Administrasi Publik adalah suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi tiga cabang pemerintah yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan diantara mereka. Administrasi publik memiliki peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah karena merupakan bagian dari proses politik. Selain itu juga berkaitan erat dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat (Syafiie, 2006: 24). Jadi administrasi publik dalam hal ini merupakan suatu kerja sama kelompok di lingkungan pemerintahan yang meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif yang saling berhubungan dan mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah.

1.5.3 Paradigma Administrasi Publik

Menurut Henry, (dalam Keban, 2008: 31-34) terdapat lima paradigma dalam administrasi publik, yaitu :

Paradigma 1, (1900-1926) paradigma dikotomi antara politik dan administrasi publik. Tokoh dari paradigma ini adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul “*Politics and Administration*” pada tahun 1900 mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan *legislative* dalam menentukan tujuan dan merumuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai, dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi dari *government bureaucracy*. Sayangnya dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek “*locus*” saja yaitu *government bureaucracy*, tetapi *focus* atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

Paradigma 2, (1927-1937) disebut sebagai paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi. Tokoh terkenal dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick & Urwick, yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh

manajemen klasik seperti H. Fayol dan F. Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dengan apa yang disebut POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*) yang menurut mereka bersifat universal. Sedang lokus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat diimplementasikan dimana saja termasuk di organisasi pemerintah.

Paradigma 3 (1950-1970) adalah paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Morstein-Marz seorang editor buku "*Elements of Public Administration*" di tahun 1946 mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai suatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak-konsistenan prinsip administrasi, dan menilai bahwa prinsip-prinsip tersebut tidak universal. Dalam konteks ini, administrasi negara bukannya *value free* atau dapat berlaku dimana saja, tapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai tertentu. Disini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai *value-free administration* di satu pihak dengan anggapan akan *value-laden politics* di lain pihak. Dalam praktek ternyata anggapan kedua yang berlaku, karena itu John Gaus tegas mengatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Akibatnya muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi

kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan. Sayangnya, mereka yang mengajukan kritikan terhadap prinsip-prinsip administrasi tidak memberi solusi tentang fokus yang dapat digunakan dalam administrasi publik. Perlu diketahui bahwa pada masa tersebut administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik.

Paradigma 4 (1956-1970) adalah administrasi publik sebagai Ilmu Administrasi. Dalam paradigma ini, prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern, seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi, dan sebagainya, merupakan fokus dari paradigma ini. Dua arah perkembangan terjadi dalam paradigma ini, yaitu yang berorientasi pada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial, dan yang berorientasi pada kebijakan publik. Semua fokus yang dikembangkan di sini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik.

Paradigma 5 (1970 - sekarang) merupakan paradigma terakhir yang dianut administrasi publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma ini memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori organisasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik (Keban, 2008: 31-34). Setelah mengetahui

perkembangan paradigma administrasi publik, permasalahan mengenai kualitas pelayanan publik termasuk dalam paradigma 5.

Permasalahan pelayanan publik tentu tidak dapat dilepaskan dari paradigma pelayanan publik. Paradigma yang berkaitan dengan pelayanan publik adalah paradigma *New Public Management* dan *New Public Service*. Paradigma NPM melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Vigoda (dalam Pasolong, 2013: 34) mengungkapkan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip NPM, yaitu sebagai berikut:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik.
2. Penggunaan Indikator kinerja.
3. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output.
4. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi.
6. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen.
7. Penekanan pada disiplin dari penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Perubahan orientasi NPM menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew (dalam Pasolong, 2013: 35), yaitu:

1. Orientasi *The Drive*.
2. Orientasi *Downsizing and Decentralization*.
3. Orientasi *In Search of Excellence*.
4. Orientasi *Public Service*.

Selanjutnya J.V Denhardt & R.B. Denhardt menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Management*, dan beralih ke prinsip *New Public Service*. *The New Public Service* menurut Denhardt (dalam Pasolong, 2013: 36) memuat ide pokok sebagai berikut:

1. *Serve Citizen, Not Customers*
2. *Seek the Public Interest*
3. *Value Citizenship over entrepreneurship*
4. *Think Strategically, Act Democratically*
5. *Recognized that Accountability Is Not Simple*
6. *Serve Rather than steer*
7. *Value people, not Just Productivity*

Permasalahan mengenai pelayanan publik yang diteliti dalam penelitian ini masuk dalam paradigma *New Public Service*. Konsep NPS kembali memacu harapan publik agar terjadi perubahan pelayanan publik di pemerintah.

1.5.4 Manajemen Publik

Menurut Terry, 1964 (dalam Syafiie, 2006: 49) manajemen adalah suatu proses khusus yang terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan lainnya.

Donovan dan Jackson, 1991 (dalam Pasolong, 2013: 8) mendefinisikan manajemen sebagai proses yang dilaksanakan pada tingkat organisasi tertentu, sebagai rangkaian keterampilan (*skills*), dan sebagai serangkaian tugas. Henry Simamora, 2001 (dalam Pasolong, 2013: 8) mengatakan bahwa manajemen adalah proses pendayagunaan bahan baku dan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan.

Manajemen publik dapat dipahami sebagai manajemen dengan lokus pada instansi pemerintah, atau manajemen pengelolaan urusan publik. Overman (dalam Keban, 2008: 92) mengemukakan bahwa manajemen publik bukanlah "*scientific management*", meskipun sangat dipengaruhi oleh "*scientific management*". Manajemen publik bukanlah "*policy analysis*", bukanlah juga administrasi publik, merefleksikan tekanan-tekanan antara orientasi "*rational-instrumental*" pada satu pihak, dan orientasi politik kebijakan di pihak lain. Manajemen Publik adalah suatu studi interdisipliner dari aspek-aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara fungsi manajemen seperti *planning*, *organizing* dan *controlling* di satu sisi dan di sisi lain mencakup SDM, keuangan, fisik, informasi, dan politik. Menurut Keban, (2008: 93) manajemen publik merupakan proses menggerakkan sumberdaya manusia dan non manusia sesuai "perintah" kebijakan publik.

Wilson meletakkan 4 (empat) prinsip dasar bagi studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang yaitu:

1. Pemerintah sebagai *setting* utama organisasi;

2. Fungsi eksekutif sebagai fokus utama;
3. Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi, dan
4. Metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik (Keban, 2008: 100)

1.5.5 Pelayanan Publik

1.5.5.1 Teori Pelayanan Publik

Gronroos (dalam Pasolong, 2013: 199) menyatakan bahwa pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan pegawai atau hal-hal yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen/pelanggan.

Kotler (dalam Sinambela, dkk. 2011: 4) mendefinisikan pelayanan sebagai setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Pelayanan publik menurut Ismail, dkk. (2010: 1) adalah sebuah pelayanan yang diberikan kepada publik oleh pemerintah baik berupa barang atau jasa publik. Pelayanan ini disebut berhasil manakala pemerintah memberikan pelayanan terbaiknya pada masyarakat.

Menurut Sampara, 2000 (dalam Sinambela, dkk. 2011: 5) pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi

dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.

Definisi dari pelayanan umum berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 adalah Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Bab I Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik adalah:

“ Kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. (Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009) ”

Menurut Ratminto dan Winarsih, (2007: 4-5) pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Moenir (2001: 88) menyebutkan bahwa dalam pelayanan umum terdapat beberapa faktor pendukung yang penting, diantaranya faktor kesadaran para pejabat serta petugas yang memberikan pelayanan umum, faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan, faktor organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan, faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum, faktor keterampilan petugas dan faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan. Faktor-faktor tersebut mempunyai peran yang berbeda tetapi saling berpengaruh. Faktor tersebut adalah sebagai berikut :

1. Faktor kesadaran, menunjukkan suatu keadaan pada jiwa seseorang, yaitu merupakan titik temu berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan dan keseimbangan dalam jiwa yang bersangkutan.
2. Faktor aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Terdiri dari kewenangan, pengetahuan dan pengalaman, kemampuan bahasa, pemahaman oleh pelaksanaan, disiplin dalam pelaksanaan.
3. Faktor organisasi adalah mengorganisir fungsi pelayanan baik dalam bentuk struktur maupun mekanismenya yang akan berperan dalam mutu dan kelancaran pelayanan. Faktor organisasi meliputi :

- a. Sistem adalah suatu susunan atau bagian-bagian yang membentuk satu kesatuan yang utuh dengan sifat saling tergantung, saling mempengaruhi dan saling berhubungan.
 - b. Prosedur adalah prinsip mekanisme sistem. Jadi tanpa sistem prosedur tidak ada landasan berpijak dan tanpa prosedur suatu mekanisme tidak akan berjalan.
 - c. Metode adalah cara yang dilakukan seseorang untuk menyelesaikan suatu tahap dari rangkaian pekerjaan, yang paling mudah dan efisien dari beberapa cara yang ada.
4. Faktor pendapatan adalah seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain atau badan organisasi baik dalam bentuk uang, maupun fasilitas dalam jangka waktu tertentu. Terdiri atas kebutuhan fisik minimum dan kebutuhan hidup minimum.
 5. Faktor kemampuan dan ketrampilan, kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan tugas atau pekerjaan berarti dapat melakukan tugas atau pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan.
 6. Faktor sarana pelayanan adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas pekerjaan dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu.

Menurut Sadu Wasistiono, 2001 (dalam Hardiyansyah, 2011: 46), pelayanan umum atau pelayanan publik adalah pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Rohman, dkk. (2008: 3) mendefinisikan pelayanan publik sebagai suatu 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 pemerintahan.. Dalam pemerintahan, pihak yang memberikan pelayanan adalah aparatur pemerintahan beserta segenap kelengkapan kelembagaannya.

Kurniawan, 2005 (dalam Pasolong, 2013: 199) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut Sinambela, dkk. (2011: 5) pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Menurut Osborn & Gaebler, 1999 (dalam Ernani Hadiyati, 2014: 104) bidang pelayanan publik menunjukkan pergeseran ke arah penerapan prinsip orientasi pasar dalam memberikan pelayanan yang

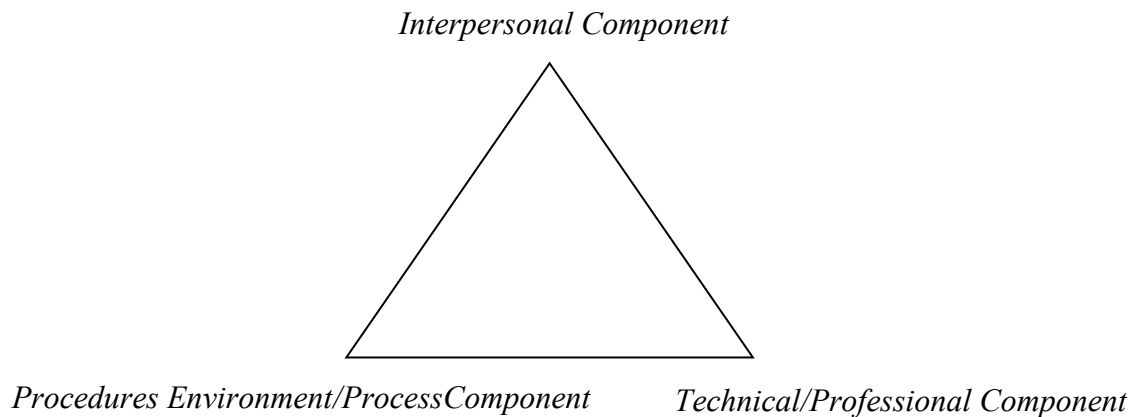
berarti bahwa pelayanan yang diterapkan oleh pemerintah memprioritaskan konsumen / masyarakat.

Dari beberapa pengertian tentang pelayanan publik tersebut, dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap hak masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhannya baik dalam pelayanan barang, jasa, maupun administratif.

Untuk memecahkan permasalahan yang ada, penelitian ini menggunakan teori "*The Triangle of Balance in Service Quality*" seperti yang dikemukakan oleh Morgan dan Murgatroyd sebagai teori utama. Penelitian ini juga menggunakan *Total Quality Service (TQS)* yang dikemukakan oleh Fandy Tjiptono sebagai teori pendukung. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh prosedur pelayanan dan kemampuan pegawai terhadap kualitas pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

Teori "*The Triangle of Balance in Service Quality*" dari Morgan dan Murgatroyd mengatakan bahwa perlu dipertahankan keseimbangan dari ketiga komponen (*interpersonal component, procedures environment/process component, and technical/professional component*) guna menghasilkan pelayanan yang berkualitas. Teori ini digambarkan seperti gambar di bawah ini :

Gambar 1.2
The Triangle of Balance in Service Quality



Sumber: Warella, 1997: 20

Interpersonal Component dari suatu pelayanan yang berada diposisi puncak yakni lebih menitikberatkan pada sikap dan perilaku yaitu bagaimana para pegawai menaruh perhatian terhadap mereka dan berusaha sikap ramah pada saat berusaha membantu dalam memecahkan masalah pelanggan secara spontan dan senang hati.

Technical Professional Component (komponen teknik atau profesionalisme dalam menyampaikan pelayanan), yang berada disebelah kanan yaitu penyedia jasa, pegawai dan sumber daya fisik memiliki ketrampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pelanggan secara profesional.

Procedures Environment/Process Component (konteks fisik dan prosedur serta komponen proses) yang berada diposisi sebelah kiri yaitu penyedia jasa, lokasi, jam kerja dan sistem operasional maupun prosedurnya dirancang sedemikian rupa namun tidak sampai

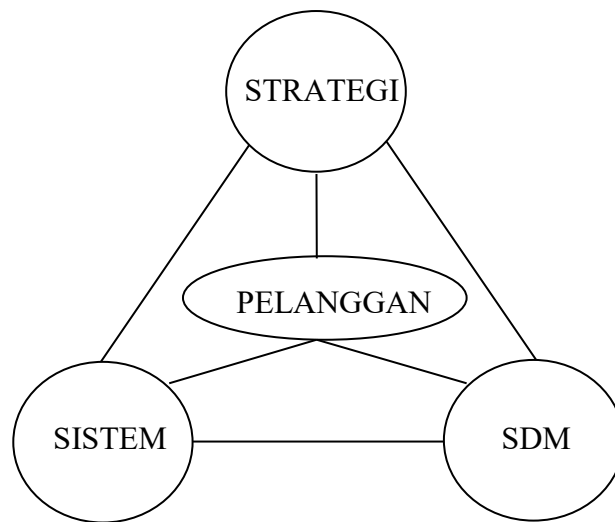
mempersulit mereka sehingga pelanggan dapat melakukan akses dengan mudah.

Model tersebut merupakan suatu segitiga sama sisi dimana puncaknya adalah *interpersonal component* dari suatu pelayanan, sedangkan pada sisi sebelah kiri dari segitiga tersebut didapati konteks fisik dan prosedur serta komponen proses. Pada sisi sebelah kanan didapatkan komponen teknik atau profesionalitas dalam menyampaikan pelayanan. Asumsi dari model ini adalah perlu dipertahankan keseimbangan antara ketiga komponen tersebut di dalam menyediakan suatu pelayanan yang baik. Apabila terlalu menekankan pada proses atau prosedur, akan memberikan kesan pelayanan yang berbelit-belit. Apabila terlalu menekankan pada komponen interpersonal akan menimbulkan impresi bahwa penyedia jasa pelayanan kurang memperhatikan profesional pelayanan, dan apabila terlalu menekankan pada aspek profesional dan teknis pelayanan akan memberikan kesan bahwa pelayanan dilakukan secara profesional namun tidak ada perhatian khusus secara individual.

Selanjutnya, Stamatis, 1996 (dalam Tjiptono, 2005: 56) mengemukakan bahwa *Total Quality Service* adalah sebuah sistem manajemen strategik dan integratif yang melibatkan semua manajer dan karyawan, serta menggunakan metode-metode kualitatif atau kuantitatif untuk memperbaiki secara berkesinambungan proses-proses organisasi,

agar dapat memenuhi dan melebihi kebutuhan, keinginan, dan harapan pelanggan. Berikut gambar model sistem *Total Quality Service*:

Gambar 1.3
Model Sistem *Total Quality Service*



Sumber: Tjiptono, 2005: 56

Strategi merupakan pernyataan yang jelas dan dikomunikasikan dengan baik mengenai posisi dan sasaran organisasi dalam hal layanan pelanggan. Sistem merupakan program, prosedur, dan sumber daya organisasi yang dirancang untuk mendorong, menyampaikan, dan menilai jasa/layanan yang nyaman sekaligus berkualitas bagi pelanggan. SDM merupakan karyawan di semua posisi yang memiliki kapasitas dan hasrat untuk responsif terhadap kebutuhan pelanggan. Tujuan keseluruhan adalah mewujudkan kepuasan pelanggan, memberikan tanggung jawab kepada setiap orang dan melakukan perbaikan secara berkesinambungan.

Variabel prosedur pelayanan dan variabel kemampuan pegawai sesuai teori di atas tentu sangat mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan. Sumber daya manusia yang ada harus mampu melayani pengguna layanan dengan baik agar tujuan organisasi dapat tercapai. Pegawai dengan tingkat kemampuan kerja yang tinggi dapat membuat prosedur pelayanan mampu dilaksanakan dengan lancar dan dapat meraih hasil yang memuaskan.

Prosedur pelayanan yang jelas dan tidak terlalu kompleks dapat memudahkan pegawai dalam melaksanakan tugasnya dan pelayanan yang diberikan pegawai tentunya akan dapat memuaskan masyarakat pengguna layanan. Hal-hal di atas memberikan gambaran bahwa keberhasilan penyedia layanan publik dalam memberikan pelayanan publik dengan kualitas yang baik dapat dipengaruhi oleh prosedur pelayanan dan kemampuan pegawai.

Variabel prosedur pelayanan dalam penelitian ini diambil dari tiga teori. Teori pertama yaitu faktor organisasi seperti yang dikemukakan oleh Moenir. Teori kedua yaitu teori *The Triangle of Balance in Service Quality* menurut Morgan dan Murgatroyd dengan menurunkan sisi *procedures environment/process component*. Teori ketiga yaitu *Total Quality Service* menurut Stamatis dengan menurunkan sisi sistem.

Variabel kemampuan pegawai dalam penelitian ini juga diambil dari tiga teori. Teori pertama yaitu faktor kemampuan dan ketrampilan

seperti yang dikemukakan oleh Moenir. Teori kedua yaitu teori *The Triangle of Balance in Service Quality* menurut Morgan dan Murgatroyd dengan menurunkan sisi *technical professional component*. Teori ketiga yaitu *Total Quality Service* menurut Stamatis dengan menurunkan sisi sumber daya manusia.

Variabel prosedur pelayanan dan kemampuan pegawai dapat mempengaruhi kualitas dari pelayanan yang diberikan. Kemampuan pegawai yang profesional dapat berdampak baik terhadap prosedur pelayanan sehingga pelayanan yang diberikan tidak akan berbelit-belit dan pelayanan publik yang berkualitas dapat terwujud.

Keberhasilan instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik dapat dikatakan berhasil apabila memiliki kualitas pelayanan yang baik. Untuk mencapai pelayanan yang berkualitas, dibutuhkan faktor prosedur pelayanan dan kemampuan pegawai yang baik pula.

1.5.5.2 Paradigma Pelayanan Publik

Pada paradigma *old public administration*, akuntabilitas terjadi berdasarkan hierarki administratif. Pada paradigma *new public management*, dasar teoritisnya ialah teori ekonomi. Dalam hal ini kepentingan publik mewakili agregasi dari setiap kepentingan individu. Birokrasi bertanggung jawab kepada *customers* atau pelanggan. Pemerintah berperan sebagai *steering* atau pengarah. Akuntabilitas yang ada dilaksanakan berdasarkan kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan *customers*. Pada paradigma *new public service*, dasar teorinya ialah teori demokrasi. Dalam hal ini kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai, dimana birokrasi harus bertanggung jawab kepada warga negara (*citizens*). Pada paradigma ini, penyelenggara pelayanan publik harus melayani seluruh warga negara tanpa terkecuali dan tidak membeda-bedakan.

Pelayanan publik merupakan bagian dari konsep *New Public Service* (NPS) dengan tujuh prinsip, yaitu:

1. Melayani warga negara bukan pelanggan (*serve the citizen not customer*);
2. Mengenalinya kepentingan publik (*seek the public interest*);
3. Lebih menghargai warganegara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*);
4. Berfikir strategis dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*);

5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan merupakan suatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*);
6. Melayani dari pada mengendalikan (*serve rather than steer*);
7. Menghargai orang bukan produktivitas semata (*value people not just productivity*). (Indiahono, 2009: 70-71)

Saat ini Indonesia telah sampai pada paradigma pelayanan publik *New Public Service*. Menurut paradigma ini, masyarakat bukan lagi dipandang sebagai pelanggan melainkan sebagai warga negara. Pemerintah merupakan pelayan bagi warga negara dalam memberikan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sejalan dengan pandangan paradig ini, penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas menjadi harapan masyarakat. Berikut tabel mengenai paradigma pelayanan publik :

Tabel 1.3
Paradigma Pelayanan Publik

Aspek	<i>Old Public Adm.</i>	<i>New Public Adm.</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar Teoritis	Teori Politik	Teori Ekonomi	Teori Demokrasi
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai
Kepada siapa birokrasi harus bertanggung jawab	<i>Clients</i> dan pemilih	<i>Customers</i>	Warga Negara (<i>Citizens</i>)
Peranan Pemerintah	<i>Rowing</i> (pengayuh)	<i>Steering</i> (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan diantara warga Negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut Hierarki Administratif	Kehendak Pasar yang merupakan hasil keinginan <i>Customers</i>	Multi aspek : Akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan Warga Negara

Sumber: Denhardt dan Denhardt, 2000: 28-29 (dalam Pramono, 2012: 16).

1.5.6 Kualitas Pelayanan (Y)

Pengertian kualitas menurut Fandy Tjiptono, 1995 (dalam Hardiyansyah, 2011: 40) adalah: (1) Kesesuaian dengan persyaratan; (2) Kecocokan untuk pemakaian; (3) Perbaikan berkelanjutan; (4) Bebas dari kerusakan/cacat; (5) Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat; (6) Melakukan segala sesuatu secara benar; (7) Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan. Menurut Sinambela, dkk. (2011: 6) dalam definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan (*meeting the needs of customers*).

Kualitas menurut Montgomery (dalam Pasolong, 2013: 210-211) *"the extent to which products meet the requirement of people who use them"* Jadi suatu produk, apakah itu bentuknya barang atau jasa, dikatakan bermutu bagi seseorang kalau produk tersebut dapat memenuhi kebutuhannya.

Menurut Trilestari, 2004 (dalam Hardiyansyah, 2011: 35) pada dasarnya terdapat tiga orientasi kualitas yang seharusnya konsisten antara yang satu dengan yang lain, yaitu persepsi pelanggan, produk, dan proses. Untuk produk jasa pelayanan, ketiga orientasi tersebut dapat menyumbangkan keberhasilan organisasi ditinjau dari kepuasan pelanggan. Norman (dalam Hardiyansyah, 2011: 35) mengatakan bahwa apabila kita ingin sukses memberikan kualitas pelayanan, kita harus memahami terlebih dahulu karakteristik tentang pelayanan sebagai berikut:

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

Kotler, 1997 (dalam Hardiyansyah, 2011: 35) mengatakan bahwa *"Quality is the totality of features and characteristics of a product or service that bear on its ability to satisfy stated or implied needs."* "Kualitas

adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau tersirat." Kualitas tidak dapat dipisahkan dari produk dan jasa atau pelayanan.

Kasmir, 2005 (dalam Pasolong, 2013: 211) mengatakan bahwa pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada para pelanggan dengan standar yang telah ditentukan. Sampara, 1999 (dalam Hardiyansyah, 2011: 36) mengemukakan bahwa Kualitas pelayanan adalah pelayanan yang diberikan kepada pelanggan sesuai dengan standar pelayanan yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam memberikan layanan. Standar pelayanan adalah ukuran yang telah ditentukan sebagai suatu pembakuan pelayanan yang baik. Sedangkan menurut Goetsch dan Davis, (dalam Hardiyansyah, 2011: 36) kualitas pelayanan adalah merupakan kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan.

Arawati, Baker, & Kandampully, 2007 (dalam Ernani Hadiyati, 2014: 105) juga menyebutkan bahwa kualitas pelayanan adalah dimensi utama dalam sektor publik sebagai *output* dari suatu organisasi dalam pelayanan publik. Selain itu, keuntungan bukanlah tujuan organisasi publik karena mereka memainkan peran yang berbeda seperti menjadi fasilitator, memberikan respon yang cepat, dan mengembangkan sosial-ekonomi masyarakat.

Menurut Ibrahim, 2008 (dalam Hardiyansyah, 2011: 40) kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut. Kualitas pelayanan publik yang baik dapat diraih dengan bantuan sistem pelayanan publik yang baik. Sistem yang baik dapat memberikan prosedur pelayanan dengan standar tertentu dan dapat memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya sehingga penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dapat diketahui. Sistem pelayanan juga harus sesuai kebutuhan pengguna layanan. Sistem pelayanan dan strategi yang tepat harus dapat diberikan oleh penyedia layanan dalam merespon kebutuhan dan keinginan pengguna layanan.

Kesuksesan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan. Kepuasan pelayanan dapat dicapai apabila penerima pelayanan memperoleh pelayanan sesuai dengan yang dibutuhkan dan diharapkan.

Lukman, 2000 (dalam Pasolong, 2013: 221) menyatakan bahwa kepuasan sebagaimana tingkat persaaan seseorang setelah membandingkan kinerja (hasil) yang dirasakan dengan harapannya. Menurut Johns, 1984 (dalam Tangkilisan, 2007: 216) kepuasan ditentukan oleh harapan dan persepsi konsumen.

Kotler (dalam Pasolong, 2013: 221) mengemukakan bahwa kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang (pelanggan) setelah

membandingkan dengan kinerja yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya. Hardiyansyah (2011: 36) mendefinisikan kepuasan pelanggan sebagai persepsi masyarakat akan kenyataan dari realitas yang ada yang dibandingkan dengan harapan-harapan yang ada. Menurut Pasolong (2013: 221), kepuasan pelanggan adalah mencakup perbedaan antara harapan dan kenyataan atau hasil yang dirasakan, pandangan ini didasarkan pada *disconfirmation paradigm* oleh Oliver dalam Pawitra (1993).

Kepuasan pelanggan merupakan tujuan utama dari usaha manajemen dalam *Total Quality Management*. Berikut adalah unsur-unsur penting dalam kualitas yang ditetapkan pelanggan :

1. Pelanggan haruslah merupakan prioritas utama organisasi. Kelangsungan hidup organisasi tergantung pada pelanggan.
2. Pelanggan yang dapat diandalkan merupakan pelanggan yang paling penting. Pelanggan yang dapat diandalkan adalah pelanggan yang membeli berkali-kali (melakukan pembelian ulang) di organisasi yang sama. Pelanggan yang puas dengan kualitas produk atau jasa yang dibeli dari suatu organisasi menjadi pelanggan yang dapat diandalkan. Oleh karena itu kepuasan pelanggan sangat penting.

Kepuasan pelanggan dijamin dengan menghasilkan produk berkualitas tinggi. Kepuasan berimplikasi pada perbaikan terus-menerus sehingga kualitas harus diperbaharui setiap saat agar pelanggan tetap puas dan loyal.

Beberapa pendapat mengenai dimensi dalam melihat kualitas pelayanan dijelaskan sebagai berikut :

Zeithaml, dkk. 1990 (dalam Hardiyansyah, 2011: 5) menyatakan bahwa kualitas pelayanan ditentukan oleh dua hal, yaitu: *expected service* dan *preceived service*. *Expected service* dan *preceived service* ditentukan oleh *dimention of service quality* yang terdiri dari sepuluh dimensi, yaitu:

1. *Tangible*; terdiri atas fasilitas fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Reliable*, terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Competence*, tuntutan yang dimilikinya, pengetahuan dan ketrampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. *Courtesy*, sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility*, sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security*, jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Access*, terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.

9. *Communication*, kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligus kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
10. *Understanding the customer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Zeithaml, dkk. 1990 (dalam Hardiyansyah, 2011: 42) menyederhanakannya menjadi lima dimensi, yaitu dimensi *SERVQUAL* (kualitas pelayanan) sebagai berikut:

1. *Tangibles*, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi jasa. Yang meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lain sebagainya), perlengkapan dan peralatan yang digunakan (teknologi), serta penampilan pegawainya.
2. *Reliability*, atau kehandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Kinerja harus sesuai dengan harapan pelanggan yang berarti ketepatan waktu, pelayanan yang sama, untuk semua pelanggan tanpa kesalahan, sikap yang simpatik, dan dengan akurasi yang tinggi.
3. *Responsiveness*, atau ketanggapan yaitu suatu kemampuan untuk membantu dan memberi pelayanan yang cepat (responsif) dan tepat

kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas. Membiarkan konsumen menunggu tanpa adanya suatu alasan yang jelas menyebabkan persepsi yang negatif dalam pelayanan.

4. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya pelanggan kepada perusahaan. Terdiri dari beberapa komponen antara lain komunikasi (*communication*), kredibilitas (*credibility*), keamanan (*security*), kompetensi (*competence*), dan sopan santun (*courtesy*).
5. *Emphaty*, yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen. Dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Selanjutnya, Kumorotomo, 1996 (dalam Hardiyansyah, 2011: 50) menyatakan bahwa kualitas pelayanan publik terdiri atas 4 dimensi, yaitu dimensi efisiensi, efektivitas, keadilan, dan daya tanggap. Dimensi efisiensi memiliki indikator seperti keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Dimensi efektivitas memiliki indikator seperti apakah tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik itu tercapai. Hal tersebut erat kaitannya dengan

rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi sebagai agen pembangunan. Dimensi keadilan memiliki indikator seperti distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Terakhir, dimensi daya tanggap memiliki indikator seperti daya tanggap terhadap kebutuhan masyarakat.

Standar pelayanan publik diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang meliputi :

1. Persyaratan

Pemohon mengisi formulir permohonan dengan melampirkan KTP yang masih berlaku, Kartu Keluarga, dan Akte Kelahiran / Akte Perkawinan / Buku Nikah / Ijazah. Pemohon membawa Surat Pewarganegaraan Indonesia bagi orang asing yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan atau penyampaian pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemohon membawa Surat Penetapan Ganti Nama bagi yang telah mengganti nama. Pemohon membawa paspor lama bagi yang telah memiliki paspor. Pemohon mengisi Surat Pernyataan bermaterai (jika diperlukan).

2. Sistem, mekanisme, dan prosedur

Pada kedatangan hari pertama, pemohon mengisi Formulir, Surat Pernyataan (untuk orang dewasa) atau Surat Permohonan (untuk anak dibawah umur) dan melengkapi persyaratan. Pemohon membawa fotokopi berkas permohonan kepada petugas *Customer Care* untuk mendapatkan nomor antrian verifikasi data, sidik jari, foto dan wawancara. Setelah nomor antrian dipanggil, pemohon menyerahkan berkas permohonan kepada petugas untuk verifikasi data. Pemohon lalu melakukan sidik jari, foto dan wawancara dengan menunjukkan seluruh dokumen asli berkas permohonan. Selanjutnya, pemohon mendapatkan bukti tanda terima permohonan dari petugas untuk melakukan pembayaran. Pemohon dapat melakukan pembayaran melalui mesin EDO BNI pada meja layanan/teller pada Bank BNI/ ATM BNI. Pemohon akan kembali ke Kantor Imigrasi Kelas I Semarang pada kedatangan kedua (hari keempat), pada pukul 13.00-15.30 WIB. Apabila pengambilan paspor dilakukan setelah hari keempat, maka dapat dilakukan mulai pukul 08.00-15.30 WIB. Pada kedatangan kedua, pemohon mengambil nomor antrian pengambilan paspor di Mesin Antrian. Setelah nomor antrian dipanggil diloket pengambilan paspor, pemohon menyerahkan nomor antrian dan tanda bukti pembayaran paspor. Selanjutnya pemohon menerima paspor yang sudah jadi.

3. Jangka waktu pelayanan

Jangka waktu pelayanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang yaitu 3 (tiga) hari kerja setelah melakukan pembayaran.

4. Biaya / tarif

Biaya / tarif pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang yaitu Rp. 355.000 untuk Paspor Biasa WNI 48 Halaman dan Rp. 155.000 untuk Paspor Biasa WNI 24 Halaman.

5. Produk pelayanan

Produk pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang yaitu Paspor Biasa 48 Halaman dan Paspor Biasa 24 Halaman.

6. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan

Pengaduan, saran, dan masukan dapat dilakukan dengan menghubungi *Hotline* di nomor +62247623144 dan situs <http://imigrasisemarang.com>.

Kualitas pelayanan merupakan mutu pemberian pelayanan produk atau jasa pelayan publik yang di dalamnya meliputi bukti fisik, kehandalan, ketanggapan, jaminan dan kepastian, serta pemberian perhatian tulus yang baik. Indikator kualitas pelayanan adalah :

1. *Tangibles*, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu perusahaan dalam menunjukkan eksistensinya kepada pihak eksternal. Ditunjukkan dengan fasilitas fisik, pegawai, perlengkapan, dan sarana komunikasi.

2. *Reliability*, atau kehandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya.
3. *Responsiveness*, atau ketanggapan yaitu kemampuan pegawai untuk membantu dan memberi pelayanan yang cepat (responsif) dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas.
4. *Assurance*, atau jaminan dan kepastian yaitu pengetahuan, kesopanan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan rasa percaya pelanggan kepada perusahaan.
5. *Empathy*, yaitu pemberian perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada para pelanggan dengan berupaya memahami keinginan konsumen. Ditunjukkan dengan kemudahan dalam melakukan komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan pelanggan.

1.5.7 Prosedur Pelayanan (X_1)

Faktor yang dominan sebagai variabel yang dapat mempengaruhi pelayanan adalah prosedur pelayanan. Dengan prosedur pelayanan, pelaksanaan pekerjaan dapat diharapkan dapat berjalan sesuai tahapan yang telah ditentukan dan yang harus dilalui sehingga pelayanan tersebut dapat terselesaikan dengan baik.

Menurut Lembaga Administrasi Negara, (1981: 247) prosedur pelayanan adalah rangkaian tata kerja yang berkaitan satu sama lain sehingga mewujudkan suatu urutan tahap demi tahap serta jalan yang ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu bidang tugas.

Sementara itu, menurut Syamsi, (2004: 33) prosedur pelayanan adalah serangkaian tugas yang saling berkaitan dan secara kronologis berurutan dalam rangka menyelesaikan suatu rangkaian pekerjaan. Syamsi juga berpendapat bahwa prosedur adalah suatu rangkaian metode yang telah menjadi pola tetap dalam melakukan suatu pekerjaan yang merupakan suatu kebulatan.

Dari pendapat ahli di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian prosedur adalah rangkaian tindak usaha atau langkah yang harus diikuti untuk mencapai suatu tahapan tertentu dalam usaha pencapaian tujuan. Prosedur juga dapat disebut sebagai tata cara atau tata kerja sebagai pedoman menentukan keabsahan sesuatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang. Dengan demikian, prosedur pelayanan merupakan tata kerja yang menunjukkan alur yang harus dilalui secara berurut tahap demi tahap serta ringkas dan tidak berbelit-belit guna penyelesaian suatu pelayanan kepada masyarakat. Apabila dikaitkan dengan kepuasan pelanggan, pada dasarnya pelanggan menginginkan prosedur yang mudah, tidak berbelit-belit, dan dapat dilakukan dengan baik sehingga pelayanan dapat berjalan dengan hasil sesuai keinginan pelanggan jika prosedur juga berjalan dan dilaksanakan sesuai dengan

peraturan yang berlaku. Indikator mengenai prosedur yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

1. Kejelasan tahapan pelayanan
2. Kelancaran arus pekerjaan

1.5.8 Kemampuan Pegawai (X₂)

Peran pegawai dalam organisasi guna mencapai tujuan organisasi secara cepat, efektif, dan efisien sangatlah penting. Pegawai dituntut untuk memiliki kemampuan kerja guna mendukung kelancaran berjalannya suatu organisasi. Pegawai yang berkompeten tentunya akan mampu menggunakan sarana dan prasarana yang sudah disediakan sebagai penunjang pekerjaan.

Konsep *Total Quality Management* menyatakan bahwa harus ada keterlibatan pegawai terhadap setiap perubahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan. Kualitas sumber daya manusia memegang peran kunci dalam pengoperasian teknologi dan sistem yang sudah dipersiapkan oleh organisasi. Perlu disadari bahwa modal utama organisasi adalah sumber daya manusia organisasi tersebut. Kualitas sumber daya manusia yang baik dapat menempatkan organisasi tersebut pada posisi yang kompetitif.

Moenir, 1987 (dalam Putra, 2013: 3) mendefinisikan kemampuan dalam hubungan dengan pekerjaan adalah suatu keadaan pada diri seseorang yang secara penuh kesungguhan, berdaya guna, dan berhasil

guna melaksanakan pekerjaan sehingga menghasilkan sesuatu yang optimal.

Pegawai dalam memberikan pelayanan akan bisa menjalankan tugasnya dengan baik apabila pegawai tersebut memiliki kelebihan atau kemampuan baik itu dalam hal fisik maupun mental, kemampuan menerapkan keahlian atau ketrampilan yang dimiliki, kemampuan berfikir, sehingga pegawai tersebut dapat melakukan kegiatannya dengan mudah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Handoko, (2009: 31, 36-37) kemampuan pegawai dikelompokkan menjadi 4 jenis sesuai kegiatannya, yaitu :

1. Kemampuan Interaksional, terdiri dari :
 - a. Kemampuan untuk menciptakan dan menjaga hubungan pribadi
 - b. Kemampuan untuk berkomunikasi dengan rekan kerja lainnya
 - c. Kemampuan untuk membuat keputusan berkaitan dengan bidang tugasnya
 - d. Kemampuan untuk menangani konflik baik dengan masyarakat maupun rekan kerja
2. Kemampuan Konseptual, terdiri dari :
 - a. Kemampuan untuk menerima dan menganalisis informasi baik dari dalam maupun dari luar lingkungan organisasi
 - b. Kemampuan untuk melakukan perubahan yang perlu dalam pekerjaan

3. Kemampuan Administrasi, terdiri dari :
 - a. Kemampuan untuk memproses kertas kerja dengan baik, teratur, dan tepat waktu
 - b. Kemampuan untuk mengelola pengeluaran atas suatu anggaran
4. Kemampuan Teknis, yaitu kemampuan untuk menggunakan peralatan prosedur atau teknik-teknik dari disiplin ilmu tertentu

Selanjutnya, Sumidjo, 1987 (dalam Iswari, 2013: 59) berpendapat bahwa kemampuan yang harus dimiliki berhubungan dengan kedudukan atau jabatan dalam organisasi adalah :

1. Kemampuan teknik (*Technical ability*) yaitu keterampilan yang berkaitan dengan pengetahuan dan keahlian dalam berbagai kegiatan kerja yang memerlukan keterampilan dalam mempergunakan berbagai alat atau sarana dan teknik-teknik yang bersifat khusus
2. Kemampuan hubungan antar manusia (*human skill*) yaitu kemampuan yang didalamnya mencerminkan berbagai keterampilan seperti :
 - a. Kemampuan bekerjasama dengan orang lain
 - b. Kemampuan menciptakan kesadaran dan suasana kerja
 - c. Kemampuan menciptakan suasana kerja dimana seluruh aparat merasa aman, tidak terpaksa, tidak dicurigai, suasana kerja yang kekeluargaan, toleransi kerja dan saling percaya
3. Kemampuan konseptual dan desain (*conseptual and desain skill*) :

- a. *Conseptual skill*, adalah kemampuan pengelolaan yang berdasarkan kemampuan melihat segala sesuatu secara makro, secara lintas sektoral
- b. *Desain skills*, adalah kemampuan seseorang yang tidak hanya difokuskan untuk melihat, mendefinisikan dan merumuskan permasalahan-permasalahan yang timbul, tetapi juga sekaligus mampu merumuskan berbagai alternatif memecahkan masalah itu sendiri

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, kemampuan pegawai menurut penulis adalah potensi yang terdapat di dalam diri seorang pegawai dalam melakukan pekerjaannya sehingga menghasilkan sesuatu yang optimal.

Indikator mengenai kemampuan pegawai yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Kemampuan teknis
2. Kemampuan berinteraksi
3. Kemampuan konseptual

1.5.9 Hubungan Prosedur Pelayanan (X_1) dengan Kualitas Pelayanan (Y)

Untuk mengetahui kualitas pelayanan yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Semarang, variabel penelitian yang dapat mempengaruhi kualitas pelayanan adalah prosedur pelayanan. Dengan adanya prosedur pelayanan,

pekerjaan diharapkan mampu berjalan sesuai tahapan yang telah ditentukan dan harus dilewati.

Menurut Lembaga Administrasi Negara, (1981: 247) prosedur pelayanan adalah rangkaian tata kerja yang berkaitan satu sama lain sehingga mewujudkan suatu urutan tahap demi tahap serta jalan yang ditempuh dalam rangka penyelesaian suatu bidang tugas.

Sementara itu, menurut Syamsi, (2004: 33) prosedur pelayanan adalah serangkaian tugas yang saling berkaitan dan secara kronologis berurutan dalam rangka menyelesaikan suatu rangkaian pekerjaan.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, dapat disimpulkan bahwa prosedur pelayanan merupakan tata kerja yang menunjukkan alur yang harus dilalui secara berurut tahap demi tahap serta ringkas dan tidak berbelit-belit guna penyelesaian suatu pelayanan kepada masyarakat. Prosedur berfungsi untuk menetapkan rencana yang akan diikuti guna melaksanakan pekerjaan. Penulis berpendapat bahwa prosedur pelayanan yang sederhana, memiliki akses yang mudah, memiliki tingkat fleksibilitas yang tinggi, dan didukung persyaratan administrasi yang mampu dijangkau seluruh masyarakat akan dapat mempengaruhi kualitas pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

1.5.10 Hubungan Kemampuan Pegawai (X_2) dengan Kualitas Pelayanan (Y)

Pegawai dengan kualitas dan kompetensi yang baik akan dapat membantu organisasi mencapai tujuannya dengan lebih efektif dan lebih efisien.

Moenir, 1987 (dalam Putra, 2013: 3) berpendapat bahwa kemampuan dalam hubungan dengan pekerjaan adalah suatu keadaan pada diri seseorang yang secara penuh kesungguhan, berdaya guna, dan berhasil guna dalam melaksanakan pekerjaan sehingga menghasilkan sesuatu yang optimal.

Sesuai dengan konsep *Total Quality Management*, keterlibatan pegawai terhadap perubahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan haruslah ada. Keberadaan teknologi dan sistem yang baik tidak akan dapat digunakan apabila tidak berada di bawah kendali sumber daya manusia yang berkualitas. Perlu disadari bahwa modal utama organisasi adalah sumber daya manusia organisasi tersebut. Kualitas sumber daya manusia yang baik dapat menempatkan organisasi tersebut pada posisi yang kompetitif.

Dapat disimpulkan bahwa dalam mewujudkan kualitas pelayanan yang baik tentunya diperlukan pegawai dengan kemampuan yang baik pula agar mampu beradaptasi dengan tuntutan pelanggan dan dapat memenuhi standar kualitas pelayanan yang sudah ditentukan sebelumnya. Kemampuan pegawai dapat menentukan baik buruknya kualitas pelayanan karena apabila pegawai tidak memiliki kemampuan yang baik, pegawai tersebut tidak akan mampu memberikan pelayanan dengan efektif dan efisien sehingga menyebabkan kualitas pelayanan yang diberikan akan menjadi rendah. Apabila pegawai yang memberikan pelayanan merupakan pegawai dengan kemampuan tinggi, maka penyediaan pelayanan publik

tentunya akan berjalan dengan efektif dan efisien sehingga pelayanan publik yang berkualitas dapat tercapai.

1.5.11 Hubungan Prosedur Pelayanan (X_1) dan Kemampuan Pegawai (X_2) dengan Kualitas Pelayanan (Y)

Menurut Pasolong (2013: 221), kepuasan pelanggan adalah mencakup perbedaan antara harapan dan kenyataan atau hasil yang dirasakan, pandangan ini didasarkan pada *disconfirmation paradigm* oleh Oliver dalam Pawitra (1993). Kepuasan pelanggan dapat tercapai bila penyedia layanan terus melakukan perbaikan terhadap pelayanan yang diberikan.

Gaspersz, 1997 (dalam Iswari, 2013: 62), berpendapat bahwa kepuasan pelanggan hanya dapat dicapai apabila terdapat harmonisasi dari interaksi pada aspek kunci tanggung jawab, manajemen, sumber daya material dan personal, dan struktur sistem kualitas.

Dalam penelitian ini diturunkan variabel bebas dari aspek struktur sistem kualitas, dalam hal ini yaitu prosedur pelayanan pembuatan paspor dan faktor sumber daya material dan personal, dalam hal ini pegawai yang berkemampuan yaitu penyedia layanan di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

Aspek kunci dari pelayanan yang berkualitas juga dikemukakan oleh Stamatis dengan konsep *Total Quality Service*. Stamatis, 1996 (dalam Tjiptono, 2005: 56) mengemukakan bahwa *Total Quality Service* adalah sebuah sistem manajemen strategik dan integratif yang melibatkan semua manajer dan karyawan, serta menggunakan metode-metode kualitatif atau

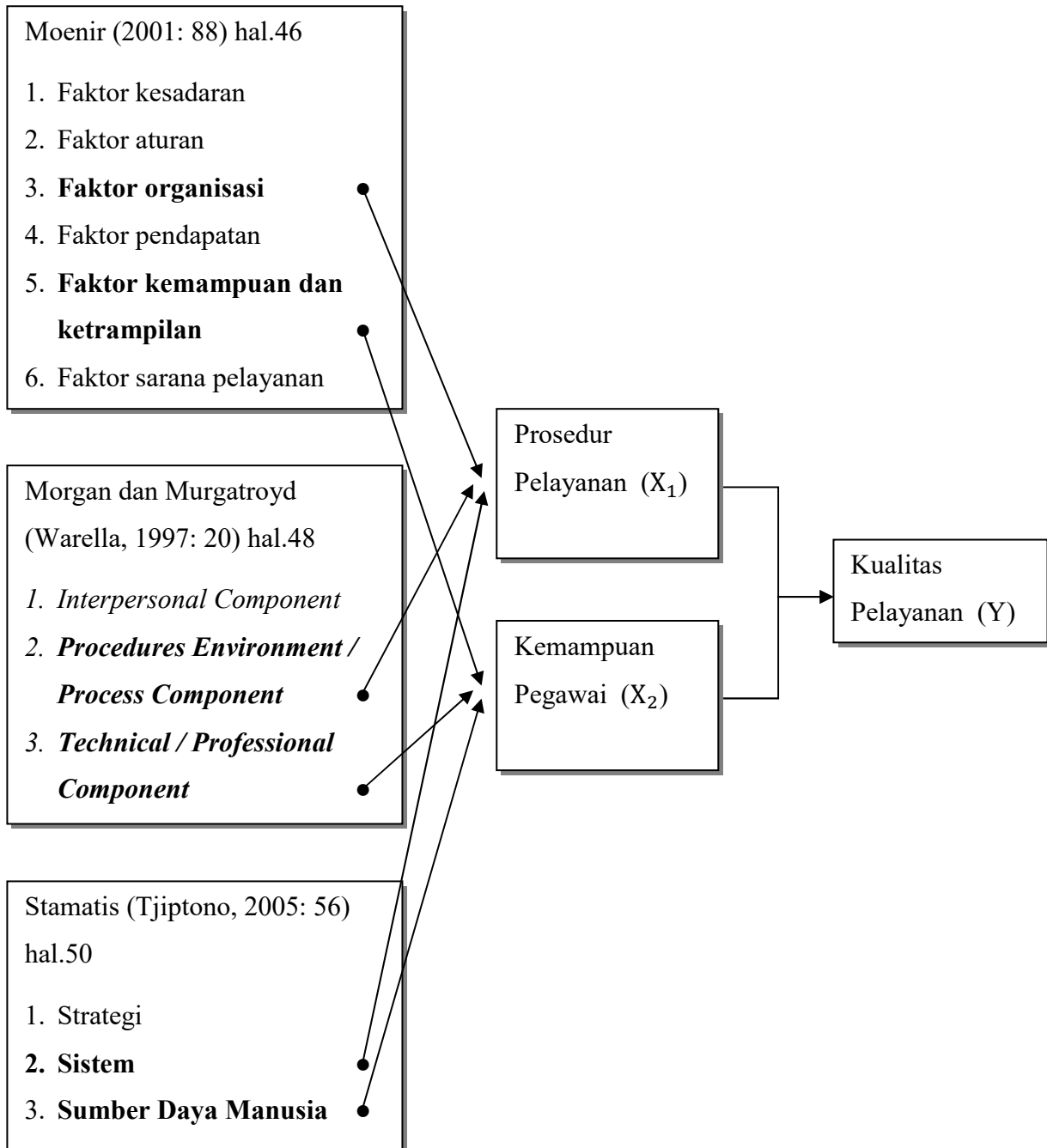
kuantitatif untuk memperbaiki secara berkesinambungan proses-proses organisasi, agar dapat memenuhi dan melebihi kebutuhan, keinginan, dan harapan pelanggan. Sistem ini terdiri dari aspek strategi, sistem, dan sumber daya manusia.

Dari pandangan ahli di atas, maka diturunkan variabel bebas faktor struktur sistem kualitas yaitu prosedur dan faktor sumber daya material dan personal yang dalam hal ini yaitu pegawai yang berkaitan dengan proses pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

Dapat disimpulkan bahwa dalam mewujudkan pelayanan dengan kualitas tinggi diperlukan prosedur yang baik dan pegawai dengan kemampuan yang baik pula. Keharmonisan kedua variabel tersebut dapat mewujudkan kualitas pelayanan yang baik.

Sesuai teori-teori di atas, dapat digambarkan sebuah bangun teori. Menurut Ihalauw, (dalam Salim, 2006: 4) teori adalah bangunan fisik yang merekonstruksi hubungan berbagai konsep yang memiliki pengertian tersendiri sesuai dengan proposisi yang menjalinnya. Bangunan teori menurut Salim (2006: 5) adalah suatu kerangka berpikir yang mengandung arah berupa jalinan konsep, dalil, proposisi, dan model yang perlu dibuktikan. Berikut adalah bangun teori penelitian ini :

Gambar 1.4
Bangun Teori



1.6 Hipotesis

Hipotesis adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian. Jawaban dikatakan sementara dikarenakan jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum berdasarkan fakta-fakta yang empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Pasolong (2012: 84) berpendapat bahwa hipotesis merupakan suatu jawaban sementara atau jawaban yang masih perlu dibuktikan kebenarannya, sehingga dapat ditemukan sebuah jawaban atau pendapat. Dalam penelitian ini akan dirumuskan hipotesis minor dan hipotesis mayor.

1.6.1 Hipotesis Minor

1. Ada hubungan positif antara Prosedur Pelayanan (X_1) dengan Kualitas Pelayanan (Y)
2. Ada hubungan positif antara Kemampuan Pegawai (X_2) dengan Kualitas Pelayanan (Y)

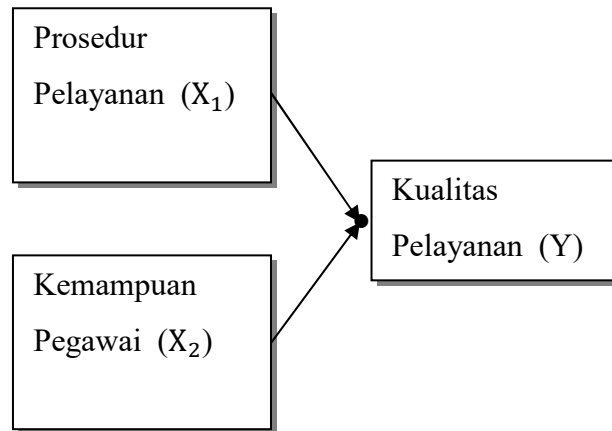
1.6.2 Hipotesis Mayor

Ada hubungan positif antara Prosedur Pelayanan (X_1) dan Kemampuan Pegawai (X_2) dengan Kualitas Pelayanan (Y).

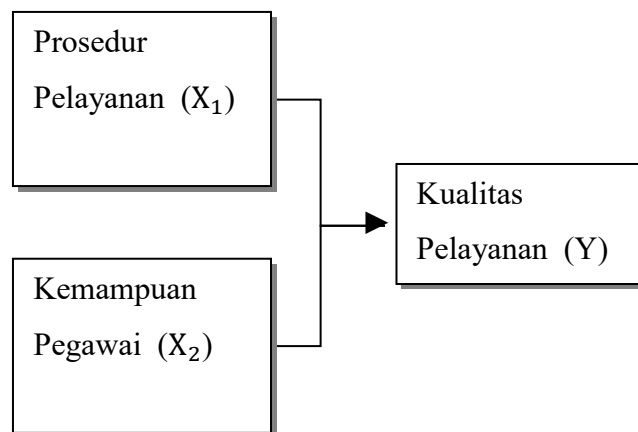
1.6.3 Hipotesis Geometrikal

Secara bersama-sama antara variabel bebas dan variabel terikat dapat digambarkan sebagai berikut :

1. Hipotesis Minor



2. Hipotesis Mayor

**1.7 Definisi Konsep**

- a. Kualitas pelayanan adalah mutu pemberian pelayanan produk atau jasa pelayan publik yang di dalamnya meliputi bukti fisik, kehandalan, ketanggapan, jaminan dan kepastian, serta pemberian perhatian tulus yang baik..

- b. Prosedur pelayanan adalah tata kerja yang menunjukkan alur yang harus dilalui secara berurut tahap demi tahap serta ringkas dan tidak berbelit-belit guna penyelesaian suatu pelayanan kepada masyarakat.
- c. Kemampuan pegawai adalah potensi yang terdapat di dalam diri seorang pegawai dalam melakukan pekerjaannya sehingga menghasilkan sesuatu yang optimal.

1.8 Definisi Operasional

Menurut Pasolong (2012: 86) definisi operasional adalah kriteria yang dapat diuji secara empiris. Definisi operasional menunjukkan suatu pengukuran. Ukuran tersebut dapat diketahui melalui indikator-indikator yang digunakan dalam mengukur variabel-variabel dalam penelitian.

1.8.1 Kualitas Pelayanan (Y)

Indikatornya meliputi :

1. *Tangibel* (Ketampakan fisik)
 - a. Ketersediaan ruang tunggu
 - b. Kenyamanan tempat melakukan pelayanan
 - c. Kemudahan dalam proses pelayanan
 - d. Kelengkapan sarana
 - e. Kelengkapan prasarana
2. *Reliability* (Kompetensi petugas pelayanan)
 - a. Tingkat kecepatan petugas dalam memberikan pelayanan
 - b. Tingkat kepuasan dalam memberikan pelayanan

- c. Tingkat keakuratan dalam memberikan pelayanan
 - d. Tingkat penyesuaian pelayanan terhadap harapan masyarakat
3. *Responsiveness* (Daya tanggap)
- a. Tingkat kemampuan pegawai dalam menanggapi keluhan
 - b. Tingkat kesiapan pegawai
4. *Assurance* (Kepastian jaminan pelayanan)
- a. Tingkat kemampuan pegawai dalam bekerja
 - b. Perlakuan yang sama pada setiap pemohon
 - c. Tingkat kesopanan pegawai dalam melayani pemohon
5. *Emphaty* (Empati)
- a. Mendahulukan kepentingan pemohon
 - b. Keramahan petugas dalam pelayanan

1.8.2 Prosedur Pelayanan (X_1)

Indikatornya meliputi :

- 1. Kejelasan tahap-tahap pelayanan
 - a. Tingkat pengetahuan masyarakat mengenai tahapan pelayanan
 - b. Pemberian informasi prosedur pelayanan
 - c. Pengetahuan masyarakat mengenai biaya pelayanan
 - d. Tingkat penyimpangan biaya selama proses pelayanan
- 2. Kelancaran arus pekerjaan
 - a. Tingkat kelancaran tahapan pelaksanaan prosedur

1.8.3 Kemampuan Pegawai (X₂)

Indikatornya meliputi :

1. Kemampuan teknis
 - a. Tingkat keterampilan dalam menggunakan peralatan kantor
2. Kemampuan berinteraksi
 - a. Tingkat kemampuan pegawai berkomunikasi
 - b. Tingkat kemampuan pegawai dalam menghadapi pengaduan atau keluhan pemohon
3. Kemampuan konseptual
 - a. Tingkat kemampuan pegawai dalam mengambil keputusan
 - b. Tingkat kemampuan pegawai dalam menerima dan menanggapi informasi

1.9 Metoda Penelitian

Metoda penelitian berfungsi untuk membantu penulis dalam memberikan penafsiran terhadap suatu permasalahan. Metodologi merupakan proses, prinsip, dan prosedur yang peneliti gunakan untuk mendekati permasalahan dan mencari jawaban atas permasalahan tersebut. Penelitian ini akan menggunakan metode penelitian kuantitatif.

1.9.1 Tipe Penelitian

Menurut Sugiyono, 1992 (dalam Pasolong, 2012: 75) tipe penelitian dapat digolongkan kedalam tiga tipe yaitu :

1. Penelitian Eksploratif atau penjajakan. Penelitian dalam tipe ini masih bersifat terbuka, masih mencari-cari dan belum mempunyai hipotesa.
2. Penelitian Explanatory atau penjelasan. Penelitian ini menyoroti hubungan antara variabel-variabel penelitian dan menguji hipotesa yang telah dirumuskan sebelumnya.
3. Penelitian deskriptif atau penggambaran. Penelitian ini bermaksud untuk mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat penelitian dilakukan.

Tipe penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian Explanatory karena penelitian ini akan mencoba untuk mengetahui pengaruh prosedur pelayanan dan kemampuan pegawai terhadap kualitas pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

1.9.2 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini tepatnya di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang Jl. Siliwangi No. 512 Kota Semarang sebagai tempat pelayanan publik dalam bidang keimigrasian. Pihak yang akan dijadikan objek dalam penelitian ini adalah masyarakat yang mengurus permohonan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

Kantor Imigrasi Kelas I Semarang dipilih menjadi lokasi penelitian karena Kantor Imigrasi Kelas I Semarang merupakan salah satu lembaga

penyelenggara pelayanan publik yang mengurus masalah dokumen keimigrasian. Dokumen keimigrasian seperti paspor dewasa ini sudah menjadi kebutuhan bagi masyarakat yang membutuhkannya untuk bepergian keluar negeri dalam rangka pekerjaan atau hal pribadi. Selain itu, masih terdapat beberapa masalah dan keluhan dalam pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang. Permasalahan dan keluhan yang ada diantaranya dapat disebabkan oleh faktor prosedur pelayanan yang masih kurang baik dan kemampuan pegawai yang dirasa masih cukup rendah. Dapat dikatakan pelayanan publik yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas 1 Semarang masih buruk.

1.9.3 Populasi dan Sampel

1.9.3.1 Populasi

Menurut Sugiyono, (2009: 80) populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas objek dan subjek yang mempunyai jumlah dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dianalisis dan kemudian ditarik kesimpulan.

Pihak yang akan menjadi populasi dalam penelitian ini adalah para pembuat paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang tahun 2016 berdasarkan data terakhir jumlah pemohon paspor selama tiga bulan.

Tabel 1.4
Angka Pemohon Paspor Tahun 2016 Selama 3 Bulan

No.	Bulan	Jumlah Pemohon
1	Agustus	5780
2	September	4824
3	Oktober	5113
Jumlah		15.717

Sumber: Data Statistik Kantor Imigrasi Kelas I Semarang 2016

1.9.3.2 Sampel

Menurut Sugiyono, (2009: 81) sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut. Bila populasi besar, dan peneliti tidak mungkin mempelajari semua yang ada pada populasi, misalnya karena keterbatasan dana, tenaga, dan waktu, maka peneliti dapat menggunakan sampel yang diambil dari populasi itu.

Unit analisis adalah unit yang akan diteliti. Dalam penelitian ini, unit analisis penelitian yang digunakan adalah beberapa individu yang sedang melakukan permohonan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Semarang.

Dalam pengambilan ukuran sampel, penulis mendasarkannya pada rumus Slovin (dalam Umar, 2005: 108) yaitu :

$$n = \frac{N}{1 + N e^2}$$

Keterangan :

I = Jumlah Populasi

n = Jumlah Sampel

e = Persen kelonggaran ketidakteelitian karena kesalahan pengambilan sampel yang masih dapat ditolerir atau diinginkan, misalnya 2%

Persentase kelonggaran yang penulis pilih adalah sebesar 10% karena didasarkan pada jumlah populasi pemohon paspor dalam kurun waktu bulan Agustus, September, dan Oktober tahun 2016 sebesar 15.717. angka populasi ini dirasa cukup tinggi sehingga beberapa sampel cukup untuk mewakili sampel yang lain.

Perhitungan sampel penelitian ini adalah sebagai berikut :

$$n = \frac{15717}{1 + 15717 (0.10)^2}$$

$$n = 99,36$$

$$n = 100$$

Jadi, jumlah sampel yang akan digunakan berjumlah 100 responden.

1.9.4 Teknik Pengambilan Sampel

Menurut Sugiyono, (2009: 82) teknik pengambilan sampel dibagi menjadi dua, yaitu :

1. *Probability Sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel yang memberikan peluang yang sama bagi setiap unsur (anggota) populasi untuk dipilih menjadi anggota sampel
2. *Nonprobability Sampling*, yaitu teknik pengambilan sampel yang tidak memberi peluang atau kesempatan sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel

Teknik pengambilan sampel yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah *Nonprobability Sampling*, yaitu pada *Sampling Insidental*. *Sampling Insidental* adalah teknik penentuan sampel berdasarkan kebetulan, siapa saja yang secara kebetulan atau insidental bertemu dengan peneliti dapat digunakan sebagai sampel, bila dipandang orang yang kebetulan ditemui itu cocok sebagai sumber data (Sugiyono, 2012: 85)

1.9.5 Jenis dan Sumber Data

1.9.5.1 Jenis Data

Data-data pada dasarnya digolongkan menjadi dua jenis, yaitu :

1. Data kuantitatif (numerik) yaitu nilai dari perubahan yang dapat dinyatakan dalam bentuk angka-angka (statistik). Informasi kuantitatif dalam bidang administrasi publik dapat digunakan untuk mengetahui kualitas pelayanan publik.

2. Data kualitatif yaitu data yang berupa kata dan atau kalimat, gambar, atau skema yang belum diangkakan. Penelitian yang menggunakan data yang bukan dalam skala rasio, tetapi dalam bentuk skala yang lebih, yaitu skala nominal, ordinal ataupun interval yang kesemuanya dapat dikategorikan, sehingga jelas apa yang akan disamakan dan dibedakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian (Pasalong, 2012: 70).

1.9.5.2 Sumber Data

Data dapat diperoleh dari sumber :

1. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari narasumber dengan menggunakan teknik kuesioner dengan daftar pertanyaan sebagai alat
2. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang mendukung penelitian seperti buku, jurnal, koran, media elektronik, dan sumber lainnya.

1.9.6 Skala Pengukuran

Skala pengukuran variabel akan menentukan alat uji statistik yang dipakai dalam menguji hipotesis penelitian. Stevens (dalam Singarimbun, 2006: 101-104) membagi tingkat ukuran ke dalam empat kategori, yaitu:

1. Skala Nominal, merupakan tingkat pengukuran yang paling sederhana. Dalam pengukuran ini tidak ada asumsi tentang jarak maupun antara kategori-kategori dalam pengukuran itu.
2. Skala Ordinal, merupakan ukuran yang mengurutkan responden dari tingkat paling rendah ke tingkat yang paling tinggi menurut suatu atribut tertentu tanpa petunjuk yang jelas tentang berapa jumlah tersebut dengan responden lain.
3. Skala Rasio, merupakan ukuran yang diperoleh apabila terdapat informasi tambahan tentang jumlah absolut atribut yang dimiliki oleh salah satu dari orang-orang tadi. Ukuran rasio adalah suatu bentuk interval yang jaraknya tidak ditentukan dalam perbedaan angka-angka suatu kelompok, akan tetapi titik nol.
4. Skala Interval, merupakan ukuran yang semata-mata tidak mengurutkan atribut obyek tetapi juga memberikan informasi tentang interval antara satu dengan yang lain.

Skala yang digunakan dalam penelitian ini adalah skala ordinal yaitu memberi nilai untuk jawaban yang diperoleh dari daftar pertanyaan yang paling rendah sampai paling tinggi. Nilai ini bersifat membedakan dan mengurutkan tetapi tidak memberikan jumlah. Dengan skala *Likert*, skala ordinal diubah menjadi interval dengan ketentuan, setiap jawaban berbobot rendah maka diberi nilai 1 hingga seterusnya sampai jawaban berbobot tinggi diberi skor 4. Setiap jawaban akan disebutkan dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Jawaban dengan kategori sangat mendukung diberi skor 4
2. Jawaban dengan kategori mendukung diberi skor 3
3. Jawaban dengan kategori cukup mendukung diberi skor 2
4. Jawaban dengan kategori tidak mendukung diberi skor 1

1.9.7 Teknik Pengumpulan Data

Data dalam penelitian ini diperoleh dengan cara :

1. Observasi, yaitu pengumpulan data dengan cara pengamatan dan pencatatan sistematis terhadap objek yang diteliti
2. Kuesioner, yaitu pengumpulan data dengan menggunakan daftar pertanyaan yang disusun secara sistematis yang sangat berkaitan dengan hipotesis yang dipilih untuk dijawab responden kemudian diserahkan kembali pada peneliti.
3. Wawancara, yaitu kegiatan tanya jawab antara dua orang atau lebih secara langsung.

1.9.8 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian yang akan digunakan adalah kuesioner. Kuesioner penelitian kemudian dibagi kepada 100 orang responden untuk dijawab dan dibuat dalam bentuk *rating scale* sesuai dengan skala pengukuran yang dipakai.

1.9.9 Teknik Analisis Data

1. Teknik Pengolahan Data

Tahap pengolahan data setelah data yang diperoleh terkumpul adalah sebagai berikut :

- a. *Editing*, adalah pemeriksaan ulang terhadap data yang telah masuk untuk melihat adanya kekeliruan, kelengkapan, ketidaksesuaian, dan sebagainya agar dapat diproses lebih lanjut.
- b. *Koding*, adalah usaha untuk mengklasifikasikan jawaban-jawaban responden menurut jenisnya ke dalam suatu struktur dengan jalan menandai masing-masing jawaban yang serupa secara teratur.
- c. *Tabulasi*, adalah mengelompokkan jawaban yang serupa secara teratur dan teliti untuk menghitung banyaknya gejala yang masuk ke dalam kategori-kategori tertentu dan diwujudkan dalam tabel.

2. Analisis Data

Analisis data dapat dibagi menjadi dua macam, yaitu :

- a. Analisis data kuantitatif

Analisa data yang berjumlah besar dan sudah diklasifikasikan ke dalam kategori-kategori guna mengetahui kecenderungan antara variabel yang sudah diteliti itu untuk menyatakan hipotesis diterima atau ditolak. Digunakan taraf kepercayaan 95% (taraf signifikan 5%) artinya apabila perhitungan hasil korelasi setelah dites adalah lebih besar atau sama dengan

hasil yang signifikan 5% maka hipotesis diterima, tetapi apabila sebaliknya ditolak.

b. Analisis data kualitatif

Analisis data kualitatif dilakukan dengan teknik telaah. Untuk menyimpulkan data yang bersifat kualitatif, dipergunakan untuk data yang sulit diukur dengan angka, yaitu apabila data yang dikumpulkan hanya sedikit, berupa kasus-kasus sehingga dengan analisis tersebut memberikan penafsiran yang baik.

1.9.10 Pengujian Hipotesis

Berdasarkan data yang diperoleh dengan pengukuran ordinal yaitu tidak berdistribusi normal dan perbedaan kondisi tidak sama, maka analisis statistik yang digunakan dengan bantuan SPSS adalah menggunakan metode sebagai berikut :

1.9.10.1 Koefisien Korelasi Rank Kendall

Metode ini dikembangkan oleh Maurice G. Kendall. Korelasi ranking dipergunakan jika pengukuran kuantitatif secara eksak tidak mungkin atau sulit dilakukan. Rumus ini digunakan untuk menguji hubungan antara variabel Prosedur Pelayanan (X_1), variabel Kemampuan Pegawai (X_2) dengan variabel Kualitas Pelayanan (Y) dengan rumus sebagai berikut :

$$\tau = \frac{S}{\frac{1}{2}N(N-1)}$$

Keterangan :

τ = Koefisien Korelasi Rank Kendall

S = Skor

N = Jumlah Responden

Jika dalam observasi terdapat angka yang sama, maka menggunakan rumus :

$$\tau = \frac{S}{\sqrt{\left(\frac{1}{2}N(N-1) - T_x\right)\sqrt{\left(\frac{1}{2}N(N-1) - T_y\right)}}$$

Keterangan :

$T_x = \frac{1}{2}t(t-1)$, t adalah banyaknya angka observasi yang

berangka sama dalam tiap kelompok angka pada variabel “x”

$T_y = \frac{1}{2}t(t-1)$, t adalah banyaknya angka observasi yang

berangka sama dalam tiap kelompok angka pada variabel “y”

Sedangkan untuk menguji signifikan koefisien Kendall tersebut maka diuji dengan rumus :

$$Z = \frac{\tau}{\sqrt{\frac{2(2N+5)}{9N(N-1)}}}$$

Keterangan :

Z = Hasil hitung yang akan dikonsultasikan

τ = Koefisien korelasi

N = Jumlah responden dalam sampel

Kemudian hasil perhitungan tersebut dikonsultasikan dengan harga Z observasi, dimana kriterianya adalah :

1. Apabila $Z_0 > Z_t$ pada taraf signifikansi 1% berarti sangat signifikan, hipotesis diterima
2. Apabila $Z_0 > Z_t$ pada taraf signifikansi 5% berarti signifikan, hipotesis diterima
3. Apabila $Z_0 < Z_t$ pada taraf signifikansi 5% berarti tidak signifikan, hipotesis ditolak

1.9.10.2 Koefisien Konkordansi Kendall (W)

Koefisien konkordansi digunakan untuk mengukur derajat asosiasi atau tingkat hubungan antara Prosedur Pelayanan (X_1), variabel Kemampuan Pegawai (X_2), dan variabel Kualitas Pelayanan (Y) secara bersama-sama melalui pengukuran terhadap himpunan-himpunan ranking masing-masing variabel yang diasosiasikan bersama-sama.

Rumus yang digunakan yaitu :

$$W = \frac{S}{\frac{1}{12} k^2 (N^3 - N)}$$

dengan

$$S = \sum (RJ - \frac{\sum RJ}{N})^2$$

dimana :

S = Jumlah kuadrat deviasi observasi dari mean (RJ)

RJ = Mean dari rangking

K = Banyaknya himpunan ranking perjenjang

$\frac{1}{12} k^2 (N^3 - N)$ = Jumlah S yang akan terjadi dengan adanya kecocokan sempurna antara K ranking

$$W = \frac{S}{\frac{1}{12} k^2 (N^3 - N) - k \sum T}$$

dimana :

$$T = \frac{\sum(t^3 - t)}{12}$$

Keterangan :

Σ = Jumlah kelompok angka sama dalam masing-masing k ranking

T = Jumlah harga-harga T untuk semua ranking

t = Banyaknya observasi dalam suatu kelompok yang memperoleh angka sama untuk suatu ranking tertentu

Pengujian taraf signifikan dilakukan dengan cara memasukkan

harga W kedalam rumus *chi square*, yaitu :

$$X^2 = n(K - 1)W$$

Keterangan :

X^2 = Test Chi Square

W = Koefisien konkordansi Kendall

K = Jumlah Variabel

N = Banyaknya objek atau individu yang diberi ranking

Kemudian hasil perhitungan tersebut dikonsultasikan dengan harga kritik *chi square* dengan rumus $db = N-1$, adapun ketentuannya sebagai berikut :

1. Apabila $X^2_0 > X^2_1$ pada taraf signifikansi 1% berarti sangat signifikan, hipotesis diterima
2. Apabila $X^2_0 > X^2_1$ pada taraf signifikansi 5% berarti signifikan, hipotesis diterima
3. Apabila $X^2_0 < X^2_1$ pada taraf signifikansi 5% berarti tidak signifikan, hipotesis ditolak

1.9.10.3 Koefisien Determinasi

Digunakan untuk mengetahui berapa persen (%) pengaruh variabel Prosedur Pelayanan (X_1), variabel Kemampuan Pegawai (X_2) secara bersama-sama mempengaruhi variabel Kualitas Pelayanan (Y).

Digunakan rumus :

$$KD_{XY} = (\tau_{XY})^2 \cdot 100\%$$

$$KD_{X^1X^2Y} = (\tau_{X^1X^2Y})^2 \cdot 100\%$$

Dimana KD = Koefisien Determinan

1.9.11 Uji Validitas dan Reliabilitas

1.9.11.1 Uji Validitas

Menurut Arikunto (2009:72), suatu instrument dapat dikatakan valid apabila mampu mengukur apa yang diinginkan dan dapat mengungkapkan data dari variable yang diteliti secara tepat. Uji validitas

item dalam penelitian ini menggunakan rumus korelasi *Product Moment* dari Pearson sebagai berikut:

$$r_{xy} = \frac{N(\sum xy) - (\sum x)(\sum y)}{\sqrt{\{(N\sum x^2) - (\sum x)^2\}\{(N\sum y^2) - (\sum y)^2\}}}$$

Keterangan:

r_{xy} = koefisien korelasi

N = jumlah responden uji coba

X = skor tiap item

Y = skor seluruh item responden uji coba

1.9.11.2 Uji Reliabilitas

Menurut Arikunto (2009:86), reliabilitas adalah suatu instrument cukup dapat dipercaya untuk digunakan sebagai alat pengumpul data karena instrument tersebut sudah baik. Uji reliabilitas dimaksudkan untuk melihat konsistensi dari instrumen dalam mengungkapkan fenomena dari sekelompok individu meskipun dilakukan dalam waktu yang berbeda. Uji reliabilitas dihitung dengan menggunakan rumus *alpha* sebagai berikut:

$$r_{11} = \left(\frac{n}{n-1}\right)\left(1 - \frac{\sum \sigma_i^2}{\sigma_t^2}\right)$$

Keterangan:

r_{11} = reliabilitas yang dicari

n = jumlah item

σ_i^2 = jumlah varian skor tiap item

σ_i^2 = varian total

Dimana untuk menghitung variannya adalah sebagai berikut:

$$\sigma^2 = \frac{\sum x^2 - \frac{(\sum x)^2}{N}}{N}$$

1.10 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini telah diusahakan dan dilaksanakan sesuai dengan prosedur ilmiah, namun masih memiliki keterbatasan yaitu :

1. Adanya keterbatasan data penelitian dengan menggunakan kuesioner yaitu terkadang jawaban yang diberikan oleh responden tidak selalu menunjukkan keadaan sebenarnya.
2. Adanya keterbatasan waktu, tenaga, dan dana yang dimiliki oleh peneliti dalam penelitian ini.