

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tujuan pembangunan nasional merupakan prioritas utama yang dijadikan acuan oleh bangsa Indonesia. Karena pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan Negara. Untuk melaksanakan tugas tersebut maka perwujudan tujuan nasional tercantum didalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Sedangkan hakekat dari pembangunan nasional adalah membangun manusia seutuhnya dan membangun masyarakat Indonesia seluruhnya dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan dan pedoman.

Pada dasarnya untuk mencapai tujuan pembangunan nasional bangsa Indonesia sangat diperlukan para pelaksana yang cakap, jujur, memiliki disiplin, serta mempunyai tanggung jawab atas segala tugas yang dibebankan kepada mereka sebagaimana tercantum dalam ketetapan MPR No. 11/MPR/1983 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah saat ini daerah memiliki wewenang penuh untuk bisa mengendalikan sistem pemerintahan daerah

masing-masing supaya dapat menciptakan perubahan dan menyadarkan masyarakat agar berperan aktif dalam segala bidang tugas dan keahlian termasuk dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, dijelaskan bahwa pelimpahan wewenang dan tanggung jawab pada bidang administrasi dan bidang politik dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.¹ Mengingat desentralisasi dibidang administrasi juga berarti transfer personal yang pengkajiannya menjadi tanggung jawab daerah. Dengan demikian pembangunan didaerah akan mengalami perubahan yang cukup mendasar pada tata pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan dari sentralisasi menjadi desentralisasi.

Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota melakukan terobosan-terobosan sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan pemerintah daerah melakukan reorganisasi kelembagaan, penempatan sumber daya manusia, aparatur Pemda, pengelolaan keuangan daerah, dan pengembangan kapasitas anggota legislatif didaerah.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.²

¹ Undang-undang Dasar No. 22 Tahun 1999 Tentang Pengaturan Desentralisasi.

² Undang-Undang Dasar No. 32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah sejak 1 Januari 2001, yang kemudian memberi harapan kepada masyarakat akan pelayanan publik yang baik dapat tercapai. Pelayanan publik tersebut dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, peningkatan investasi, peningkatan pendapatan perkapita serta tentunya akan meningkatkan kesejahteraan anggota masyarakat. Sedangkan dampak dari pelayanan publik yang kurang baik akan memunculkan rasa ketidakpuasan masyarakat dan pada akhirnya akan memperburuk citra dari pelayanan publik.

Dengan adanya hubungan antara otonomi daerah dengan pelayanan publik diharapkan pemerintah lebih dapat melakukan tindakan-tindakan nyata untuk menciptakan sebuah penyelenggaraan pelayanan publik yang mempunyai kualitas baik sehingga dengan kualitas pelayanan tersebut akan didapatkan tujuan pelayanan yang optimal kepada masyarakat.

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih, Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2004, mengenai hakekat dari pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan dari kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.³ Namun kondisi yang terjadi dimasyarakat menunjukkan bahwa pelayanan publik dalam bentuk pelayanan administrasi kependudukan khususnya dalam hal pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) belum sepenuhnya berjalan dengan baik dan masih ditemukan hambatan. Dengan keadaan tersebut diharapkan kantor Kecamatan yang merupakan satuan organisasi dibawah naungan pemerintah daerah bisa

³ Ratminto dan Atik Septi Winarsih. 2006. "*Manajemen Pemerintahan*". Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hal. 19

memberikan solusi terbaik guna terpenuhinya tuntutan yang dapat memperlancar kinerja pemerintah daerah dalam mengatasi masalah kependudukan karena dengan semakin bertambahnya penduduk maka kebutuhan akan semakin meningkat. Oleh karena itu pada era otonomi daerah saat ini pemerintah daerah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih kepada masyarakat dalam berbagai bidang utamanya adalah pada bidang pelayanan publik yang salah satunya adalah pelayanan dibidang kependudukan. Karena pada dasarnya kependudukan merupakan alat perencanaan dan perumusan pembangunan daerah yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kesadaran akan pentingnya sebuah administrasi kependudukan.

Pelayanan publik dibidang administrasi kependudukan merupakan salah satu tugas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka melayani masyarakat umum meliputi tugas dan fungsi mendaftarkan dan menertibkan KTP, Kartu Keluarga, serta berbagai Akta Catatan Sipil maupun pencatatan Mutasi dan pengelolaan Data Penduduk. Didaerah sendiri pelayanan administrasi publik menjadi tugas sekaligus kewenangan dari pemerintah daerah.

Kependudukan juga merupakan suatu yang berhubungan dengan manusia dan lingkungan masyarakat meliputi masalah kelahiran (fertilitas), masalah kematian (mortalitas), dan masalah pemindahan penduduk (migrasi). Sedangkan sasarannya adalah penjabaran dari tujuan yang terukur dalam waktu satu-dua tahun. Oleh karena itu pemerintah dituntut untuk bisa

mengorganisir, mengatur, dan melayani kebutuhan penduduk serta mengatasi masalah penduduk yang secara terperinci meliputi jumlah, komposisi, perubahan, serta ciri-ciri dari keadaan penduduk.

Demikian halnya dengan instansi terkait yaitu pada kantor Kecamatan Sanden yang dituntut untuk bisa memberikan pelayanan kependudukan berupa penanganan masalah administrasi yang merupakan salah satu limpahan wewenang dari Bupati / Walikota kepada Kecamatan tujuannya agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat bisa lebih optimal. Dengan demikian kantor Kecamatan Sanden diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan secara mudah, murah, cepat, dan terjamin secara hukum serta mendorong upaya untuk mengefektifkan sistem dan tata pelaksanaan pelayanan sehingga nanti pelayanan tersebut dapat diselenggarakan secara lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Keberadaan aparat yang berkualitas juga sangat dibutuhkan untuk memperbaiki kinerja, memotong jalur birokrasi yang rumit dan meluruskan jalur birokrasi yang identik dengan inefisiensi, berbelit-belit dan seolah-olah mempersulit masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Pada dasarnya pelayanan merupakan fungsi utama dari pemerintah daerah yang mengharuskan pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pelayanan yang lebih efektif dan efisien kepada masyarakat. Karena proses pemberian pelayanan tersebut merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk dapat merealisasikannya.

Pelayanan pembuatan KTP dan KK merupakan pelayanan yang paling banyak digunakan oleh masyarakat Kecamatan Sanden mengingat pentingnya fungsi dari KTP tersebut. Selain pelayanan pembuatan KTP dikantor Kecamatan ada juga pelayanan lain seperti pelayanan pembuatan kartu keluarga, pelayanan pembuatan akte jual beli tanah, akte pengoperan hak, ahli waris, surat kelakuan baik, izin keramaian, izin badan jalan, dan lain sebagainya.

Adapun data empirik pelayanan kependudukan berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) yang diberikan kantor Kecamatan Sanden kepada masyarakat dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.1
Jumlah Pelayanan Kependudukan dikantor Kecamatan Sanden

No	Bulan	Pelayanan		KTP + KK	Prosentase (%)
		KTP	KK		
1	Januari	20	15	35	5,0
2	Februari	73	21	94	13,4
3	Maret	58	17	75	10,7
4	April	65	19	84	12,0
5	Mei	87	22	109	15,6
6	Juni	115	23	138	19,7
7	Juli	124	41	165	23,6
Jumlah		542	158	700	100

Sumber: Administrasi Kecamatan Sanden Tahun 2009

Dari data pada tabel diatas diinterpretasikan bahwa pelayanan kependudukan yang diberikan aparatur pemerintah kepada masyarakat telah

menunjukkan hal nyata berkaitan tugas pemerintah sebagai abdi masyarakat. Seperti halnya dengan data yang diperoleh dari masing-masing bulan dari Januari sampai dengan Juli 2009, bahwa data hasil pelayanan tersebut menunjukkan perbedaan dikarenakan tidak tentunya masyarakat dalam mengurus pelayanan alasannya karena sebagian dokumen perizinan masyarakat masih aktif sehingga masih dapat dijadikan sebagai jaminan hukum bagi setiap peribadi masyarakat.

Pelayanan kependudukan di kantor Kecamatan Sanden sudah berjalan cukup baik hal tersebut ditunjukkan dengan tertib administrasi kependudukan. Artinya masyarakat yang akan mengurus pelayanan terlebih dahulu untuk mengisi kelengkapan data yang dianjurkan tujuannya supaya mudah untuk memprosesnya.

Dengan demikian kantor Kecamatan Sanden merupakan salah satu ujung tombak pemberi pelayanan kepada masyarakat. Kecamatan Sanden merupakan organisasi terdepan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan demikian pelayanan tersebut harus dapat memberikan kepuasan dan kemudahan bagi masyarakat.

Pada penelitian ini penulis mengambil tema tentang kinerja pelayanan kependudukan di kantor Kecamatan Sanden. Dengan alasan sebagian masyarakat masih mengeluh tentang pelayanan yang diberikan serta proses pelayanan yang berbelit-belit sehingga mempersulit masyarakat dalam memperoleh pelayanan kependudukan.

Berdasarkan uraian sebelumnya maka penulis mengambil judul penelitian "Analisis Kinerja Pelayanan Kependudukan Di Kantor Kecamatan Sanden Kabupaten Bantul tahun 2009"

B. Rumusan Masalah

Menurut Poerwadarminta, WJS, masalah adalah sesuatu hal yang harus dibicarakan.⁴ Oleh karena itu mengacu pada titik tolak latar belakang masalah dapat disimpulkan perumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimanakah kinerja pelayanan kependudukan dikantor Kecamatan Sanden tahun 2009 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas kinerja pelayanan kependudukan dikantor Kecamatan Sanden tahun 2009 ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Menggambarkan kinerja pelayanan kependudukan dikantor Kecamatan Sanden.
- b. Menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan kependudukan dikantor Kecamatan Sanden.

2. Manfaat Penelitian

- a. Penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu bahan pertimbangan dalam meningkatkan kualitas kinerja pelayanan kependudukan di

⁴ Poerwadarminta, WJS. 1986. "*Kamus Umum Bahasa Indonesia, Suntingan Pusat Pembinaan dan Pengetahuan*". Balai Pustaka: Jakarta.

kecamatan Sanden sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

- b. Penelitian ini juga bisa digunakan sebagai tambahan ilmu pengetahuan dalam hal memperkaya khazanah ilmu pemerintahan dan ilmu politik khususnya pada kantor Kecamatan Sanden.

D. Kerangka Dasar Teori

Menurut James A. Black, dan Dean J. Champion, teori adalah sekumpulan konsep, definisi, dan dalil yang saling terkait yang menghadirkan suatu pandangan yang sistematis tentang fenomena dengan menetapkan hubungan diantara beberapa variabel dengan maksud menjelaskan dan meramalkan fenomena.⁵

Menurut Koentjaraningrat, teori adalah kerangka penelitian disamping merupakan kesimpulan induktif yang menggeneralisasi hubungan antara fakta-fakta atau kelas fakta suatu teori yang telah matang juga dapat berfungsi sebagai pendorong proses berfikir deduktif bergerak dari alam abstrak kealam fakta kognitif. Sehingga peran teori adalah sebagai kerangka yang memberi batasan terhadap fakta-fakta kongkrit yang tidak terbilang banyaknya dalam kehidupan bermasyarakat yang harus diperhatikan.⁶

Menurut Jalaludin Rahmad, kerangka dasar teori merupakan sebuah uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan menjelaskan hubungan antar variabel didasarkan pada konsep dan definisi tertentu sehingga dapat

⁵ James A. Black dan Dean J. Champion. 1999. "*Metode Dan Masalah Penelitian Sosial*". Refika Aditama: Bandung, hal. 48

⁶ Koentjaraningrat. 1991. "*Metode-metode Penelitian Sosial*". Gramedia: Jakarta, hal. 2

menghasilkan sesuatu yang baru ataupun didapat dari penelitian tersebut dan untuk memperkuat teori sebelumnya. Konsep dan variabel didalam sebuah penelitian sangat bervariasi sehingga dapat mendorong dan memberi suatu arah penelitian dari tahap konsepsional ketahap operasional pada proses tersebut terdapat konsep yang bersifat abstrak sebagai variabel yang dapat diamati.⁷

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Adapun variabel yang akan diuraikan antara lain:

1. Organisasi

Menurut Agus Mulyana, organisasi adalah suatu badan yang dianggap akan hidup terus yang melaksanakan berbagai fungsinya lewat kegiatan-kegiatan orang.⁸

Organisasi merupakan suatu unit sosial terdiri dari sekumpulan manusia yang bekerjasama dan saling bergantung antara satu dengan yang lain untuk mencapai matlamat individu dan kumpulan. Organisasi dapat berfungsi sebagai unit sosial apabila organisasi tersebut mempunyai beberapa pekerja atau pegawai yang telah diberi peranan tertentu untuk menjalankan suatu tugas dan pekerjaannya.

Dengan demikian organisasi digunakan sebagai sarana untuk mencapai suatu tujuan dimana terdapat suatu kedinamisan dari anggota-anggotanya yang

⁷ Jalaludin Rahmad. 1997. "*Metode Penelitian Komunikasi*". PT. Remaja Rosdakarya: Bandung, hal. 11

⁸ Agus Mulyana. 1990. "*Sistem Pengendalian Manajemen*". Erlangga, hal 41

merupakan unsur pelaksanaan guna menentukan berhasil atau tidaknya pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Oleh karena itu tidak akan terlepas dari adanya pimpinan yakni seorang yang mempunyai kemampuan untuk dapat menggerakkan dan mengarahkan orang-orang dan sumber-sumber yang ada didalam organisasi.

Menurut Peter Senge, Organisasi merupakan sekumpulan orang yang secara terus menerus mengembangkan kapasitasnya guna menciptakan hasil yang benar-benar mereka inginkan dimana pola-pola berfikir baru dan berkembang dipupuk, dimana aspirasi kelompok diberi kebebasan, dan dimana sekumpulan orang secara terus menerus belajar memahaminya secara bersama.

Organisasi dapat dilihat dari dua sudut pandang yakni dari sudut pandang obyektif dan subyektif. Dari sudut pandang obyektif organisasi berarti sebuah struktur yang terdiri dari beberapa susunan dan hubungan diantara tiap-tiap bagian dalam sebuah organisasi publik maupun privat yang saling menunjukkan adanya pembagian kerja serta saling menunjukkan kegiatan yang berbeda-beda didalam mengintegrasikannya. Sedangkan pada sudut pandang subyektif organisasi berarti proses yaitu sebuah aktivitas yang memberi kekuatan bagi struktur organisasi. Proses tersebut mencakup beberapa bagian tertentu antara lain:

- a. Proses komunikasi yang menghubungkan organisasi dengan lingkungan sekitar mencakup pada bagian-bagian tertentu.

- b. Proses pengambilan keputusan tergantung pada tujuan yang tepat dalam pengidentifikasian sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan.
- c. Proses evaluasi prestasi merupakan proses yang dilakukan supaya organisasi dapat lebih meningkatkan kualitas kerja para pegawainya.
- d. Proses sosialisasi dan karier yakni bagian terpenting untuk sebuah penyadaran akan organisasi.

Sedangkan organisasi sendiri memiliki ciri-ciri yang berfungsi untuk memperjelas keberadaannya antara lain:

- a. Sebuah organisasi yang telah dibentuk akan melambangkan identitas yang berbeda dengan organisasi lain.
- b. Didalam organisasi terdapat organisasi kecil dan organisasi besar yang mempunyai hierarki atau tingkatan otoriti.
- c. Dalam organisasi terdapat pembagian kerja berdasarkan pada jenis pekerjaan atau bagian tertentu yang diwujudkan.
- d. Organisasi memerlukan pengawasan, penyesuaian, dan pengendalian ke atas perjalanan aktivitasnya supaya organisasi dapat berjalan lebih terarah sesuai dengan yang telah direncanakan.

Ciri pokok organisasi yang lain yakni adanya hubungan antar pribadi yang terstruktur kedalam pola hubungan dan fungsi yang jelas sehingga akan membentuk suatu sistem administrasi. Hubungan terstruktur tersebut bersifat otoritatif yakni masing-masing terlibat dalam pola hubungan tersebut dan terikat pada pembagian kewenangan formal dengan aturan yang jelas.

Dalam hubungannya dengan konsep, organisasi merupakan bagian tertentu yang digunakan untuk menjelaskan suatu kejadian dimana konsep organisasi memiliki tugas untuk meneliti sebuah fakta mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian. Konsep tersebut ada yang sederhana dan ada yang tidak sederhana tepatnya dalam memilih sebuah konsep didalam organisasi sangat penting untuk keberlangsungan organisasi tersebut karena dengan sekian banyaknya konsep yang ada maka perlu ditentukan ruang lingkup dan batasan dari permasalahan sehingga jumlah konsep yang bersangkutan dengan permasalahan dapat dibatasi.

Permasalahan tersebut mencakup permasalahan umum pelayanan publik antara lain terkait dengan penerapan prinsip-prinsip good governance yang masih lemah seperti masih terbatasnya partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan atau penyelenggaraan pelayanan maupun untuk evaluasinya.

Menurut Moenir, HAS, pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor metode melalui sistem, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.⁹

Sedangkan menurut Sadu Wasistiono, pelayanan umum adalah pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta kepada masyarakat dengan atau

⁹ A.S, Moenir. 1995. "*Manajemen Pelayanan Umum*". Bina Aksara: Jakarta

tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.¹⁰

Pelayanan publik atau pelayanan umum juga merupakan segala bentuk jasa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dalam bentuk barang publik ataupun jasa publik dan pada prinsipnya menjadi tanggung jawab yang akan dilaksanakan oleh instansi pemerintah pusat dan daerah serta lingkungan badan usaha milik pemerintah ataupun badan usaha milik daerah dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karena pada saat ini masyarakat menuntut adanya penyelenggaraan pelayanan yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan diharapkan penyelenggaraan pelayanan publik bisa lebih transparan, partisipatif serta akuntabel.

2. Kinerja Organisasi Publik

Menurut Joko Widodo, kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.¹¹

Kinerja merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Karena pada saat ini kinerja manajemen

¹⁰ Sadu Wasistiono. 2002. "*Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*". Alqaprint: Bandung, hal. 51

¹¹ Joko Widodo. 2001. "*Good Governance, Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*". Insan Cendekia: Surabaya, hal. 206

pelayanan publik sudah menjadi ukuran kinerja pemerintah daerah dan merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya.

Beberapa indikator yang digunakan untuk mengetahui sejauh mana kinerja organisasi sudah berjalan, antara lain:

- a. Produktivitas indikator ini tidak hanya menguji seberapa tingkat efisiensi dan efektivitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat tetapi pada umumnya produktivitas dipahami sebagai rasio antara input dan output.
- b. Profesionalisme indikator ini menunjukkan suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Profesionalisme menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh para pengelola organisasi karena semakin tumbuhnya kompleksitas masalah-masalah yang ada dalam masyarakat dan semakin canggihnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- c. Responsivitas indikator ini merupakan kemampuan organisasi publik untuk bisa mencermati kebutuhan apa saja yang diperlukan oleh masyarakat sehingga kemampuan tersebut dapat digunakan untuk mempermudah penyusunan agenda dan prioritas pelayanan apa saja dalam mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
- d. Responsibilitas indikator ini menjelaskan tentang pelaksanaan kegiatan organisasi publik apakah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi

yang tepat atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang eksplisit ataupun implisit.

- e. Akuntabilitas publik indikator ini menjelaskan seberapa besar pengaruh para pejabat pemerintahan terhadap kebijakan yang telah dan akan ditetapkan untuk masyarakat.

Bila dicermati lebih lanjut dari misi dan tujuan kehadiran organisasi publik yakni untuk memenuhi kebutuhan dan untuk melindungi kepentingan publik. Dan kelihatannya sangat mudah sekali untuk ukuran sebuah kinerja organisasi publik akan tetapi tidak demikian kenyataannya karena sampai saat ini belum ditemukan kesepakatan mengenai ukuran kinerja organisasi publik.

Menurut Dwiyanto, kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi dari organisasi publik dan seringkali bukan hanya kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki stakeholders yang jauh lebih kompleks daripada organisasi swasta. Stakeholder dari organisasi publik sering memiliki ketimpangan antara satu dengan yang lain akibatnya ukuran kinerja organisasi publik dimata stakeholders memiliki makna berbeda.

3. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi Publik

Kinerja merupakan hasil akhir dari kerja yang dilakukan oleh seseorang secara kuantitas maupun kualitas. Kinerja dapat berupa hasil kerja perorangan ataupun kelompok dalam suatu aktifitas tertentu diakibatkan oleh kemampuan yang diperoleh dari proses belajar.

Menurut Gibson, ada tiga faktor yang berpengaruh terhadap kinerja antara lain:

- a. Faktor individu yang terdiri dari kemampuan, keterampilan, latar belakang keluarga, pengalaman kerja, tingkat sosial, dan demografi.
- b. Faktor psikologis yang terdiri dari persepsi, peran, sikap, kepribadian, motivasi, dan kepuasan kerja.
- c. Faktor organisasi yang terdiri dari struktur organisasi, disain pekerjaan, kepemimpinan, dan system penghargaan.

Sedangkan menurut Moenir faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi publik terbagi menjadi dua poin antara lain:

- a. Faktor Internal merupakan faktor dari dalam yang mempengaruhi secara langsung meliputi peralatan pendukung tidak memadai, kualitas SDM masih rendah, dan koordinasi antarunit yang masih kurang. Selain itu faktor kualitas sumber daya manusia relatif rendah semakin menghambat pemberian pelayanan kepada masyarakat. Kualitas SDM yang rendah ditandai dengan ketidakmampuan petugas dalam memberikan solusi kepada pengguna pelayanan atau lebih dikenal dengan melakukan tindakan diskresi. Faktor rendahnya pendidikan yang dimiliki para petugas pelayanan sangat mempengaruhi pemikiran mereka bahwa semua keputusan harus berasal dari atasan dan harus berpegang teguh kepada juklak atau juknis sehingga ketika seorang pengguna jasa memerlukan pelayanan yang cepat aparat tidak mampu memenuhinya karena harus menunggu instruksi dari atasan terlebih dahulu. Hal ini menyebabkan

pelayanan publik membutuhkan waktu pelayanan relatif lebih lama dan koordinasi antar unit juga seringkali menghambat pemberian pelayanan karena waktu yang dibutuhkan menjadi lebih lama.

- b. Faktor eksternal merupakan faktor dari luar yang mempengaruhi secara tidak langsung disebabkan oleh pengguna jasa layanan. Misalnya tidak lengkapnya dokumen-dokumen, pengguna jasa tidak kooperatif dan ketiadaan koordinasi antar instansi seperti dari kelurahan ke Kecamatan. Masalah tidak lengkapnya beberapa persyaratan atau dokumen yang harus dilengkapi oleh pengguna jasa sering membuat aparat menolak memberikan pelayanan dan yang menjadi persoalan adalah ketika lokasi tempat tinggal seorang pengguna jasa jauh dari instansi terkait dan masalah kesibukan pengguna jasa membuat penyelesaian urusan menjadi lebih lama.

Kinerja organisasi publik selain dipengaruhi oleh faktor-faktor input juga sangat dipengaruhi oleh proses-proses administrasi dan manajemen organisasi. Dan sebaik apapun input yang tersedia tidak akan menghasilkan suatu produk kinerja sesuai dengan yang diharapkan apabila dalam proses administrasi dan manajemennya tidak bisa berjalan dengan baik yakni antara input dan proses mempunyai keterkaitan yang sangat erat dan sangat menentukan dalam menghasilkan suatu output kinerja sesuai dengan yang diharapkan ataupun tidak.

Menurut Moenir, ada beberapa faktor penting yang mempengaruhi pelayanan public antara lain:

- a. Faktor kesadaran para pejabat serta petugas yang berketimpang dalam pelayanan umum. Kesadaran tersebut menunjukkan suatu keadaan kepada jiwa seseorang yang merupakan titik temu atau equilibrium dari berbagai pertimbangan sehingga diperoleh suatu keyakinan, ketenangan, ketepatan hati dan keseimbangan dalam jiwa yang bersangkutan.
- b. Faktor aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan. Karena aturan merupakan perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang.
- c. Faktor organisasi merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan. Pada dasarnya organisasi merupakan mekanisme, oleh karena itu perlu adanya sarana pendukung yang berfungsi memperlancar mekanisme tersebut dan yang merupakan sarana pendukung yakni sistem, prosedur dan metode.
- d. Faktor pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimal. Karena pendapatan merupakan seluruh penerimaan seseorang sebagai imbalan atas tenaga dan pikiran yang telah dicurahkan untuk orang lain, dalam bentuk uang maupun fasilitas dalam jangka waktu tertentu. Pada dasarnya pendapatan harus dapat memenuhi kebutuhan hidup.
- e. Faktor keterampilan petugas. Pada dasarnya keterampilan merupakan kemampuan melaksanakan tugas atau pekerjaan dengan menggunakan anggota badan dan peralatan kerja yang tersedia.
- f. Faktor sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan. Yang dimaksud dengan sarana pelayanan yakni segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam

pelaksanaan pekerjaan. Faktor sarana dalam pelaksanaan tugas layanan sangat dibutuhkan untuk memperlancar arus pelaksanaan pekerjaan.

Dengan demikian kinerja organisasi publik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terkadang tidak mengalami kelancaran karena dengan semakin banyak pelayanan yang diberikan maka akan semakin kurang optimal kinerja dari para pegawai instansi pemerintahan apabila tidak diikuti dengan pelatihan yang maksimal dari masing-masing pegawai.

4. Pelayanan Kependudukan

Menurut Kamus Besar Indonesia dalam Soetopo, pelayanan berarti suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain.

Kependudukan merupakan pengertian dari sekumpulan data-data terperinci untuk membahas masalah keadaan penduduk yang mendiami tempat tertentu, yang meliputi data terperinci yakni susunan umur, persebaran penduduk, jenis kelamin, tingkat pendidikan, tingkat kesehatan, kesejahteraan, dan lain sebagainya. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka harus tersedia data kependudukan secara berkesinambungan, tepat waktu, akurat, dan sederet persyaratan lain melalui pengumpulan data dari berbagai sumber.

Kependudukan merupakan basis utama dan fokus dari segala persoalan pembangunan. Hampir semua kegiatan pembangunan yang bersifat sektoral maupun lintas sektor terarah dan terkait dengan penduduk atau dengan kata

lain penduduk harus menjadi subjek sekaligus objek pembangunan. Kualitas penduduk yang baik akan melahirkan sumber daya manusia yang baik.

Sebagaimana diketahui bahwa kinerja pelayanan publik dibidang administrasi kependudukan terutama pelayanan yang menyentuh masyarakat banyak seperti pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat keterangan Keluarga, Akte Kelahiran, dan lain sebagainya saat ini masih belum optimal.

Pelayanan administrasi diIndonesia mempunyai ciri dan prosedur pelayanan yang panjang serta berbelit-belit, proses pelayanan memakan waktu lama dan hasilnya sering menimbulkan ketidak pastian hukum. Hal ini disebabkan karena belum adanya standar nasional tentang bentuk database kependudukan hingga komunikasi data antar database.

Indonesia mempunyai wilayah geografis yang sangat luas dan terdiri dari belasan ribu pulau dengan jumlah penduduk yang sangat banyak yakni lebih dari 200 juta jiwa serta tidak merata kepadatannya. Kondisi yang demikian menimbulkan permasalahan dibidang administrasi kependudukan terutama karena belum dimiliki database-database kependudukan yang memungkinkan tukar menukar data secara lancar.

Selama ini kita mengenal sumber data ada tiga macam antara lain:¹²

- a. Sensus penduduk, merupakan pencacahan seluruh penduduk pada suatu saat yang bersamaan mencakup seluruh keadaan geografis suatu daerah.

¹² Internet, Pelayanan Kependudukan, <http://www.bkpmddki.go.id/beritaindex/info6.htm>.

- b. Survei sampel bidang kependudukan, merupakan proses pengumpulan data dari sebagian populasi yang pemilihan sampelnya dilakukan dengan menggunakan metode statistik tertentu sehingga dapat melakukan pendugaan atas keadaan penduduk.
- c. Registrasi penduduk, merupakan pencatatan yang dilakukan secara terus-menerus mengenai kejadian vital yang dialami penduduk sekitar berupa masalah kelahiran, kematian, dan perpindahan penduduk.

Dalam hal pengetahuan mengenai kependudukan dikenal sebuah istilah karakteristik penduduk yang sangat berpengaruh penting terhadap proses demografi dan tingkah laku sosial ekonomi dari masyarakat. Karakteristik penduduk yang paling penting adalah umur dan jenis kelamin atau sering juga disebut struktur umur dan jenis kelamin. Struktur umur penduduk dapat dilihat dalam umur satu tahunan atau disebut juga umur tunggal dan yang dikelompokkan dalam lima tahunan. Demografi merupakan ilmu yang mendalami masalah kependudukan yakni berkenaan dengan susunan, jumlah dan perkembangan penduduk, atau lebih jelasnya dinamika penduduk.

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999, terdapat beberapa pengadministrasian kependudukan antara lain:¹³

- a. Pendaftaran penduduk, merupakan kegiatan pendaftaran atau pencatatan data penduduk beserta perubahannya yakni perkawinan, perceraian, kematian, dan mutasi penduduk, penerbitan nomor induk kependudukan, nomor induk kependudukan sementara, kartu keluarga, kartu tanda

¹³ Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pendaftaran Penduduk.

penduduk dan akta pencatatan penduduk serta pengelolaan data penduduk dan penyuluhan. Sedangkan penduduk merupakan setiap warga negara Indonesia yang selanjutnya disingkat WNI dan WNA pemegang ijin tinggal diwilayah negara Republik Indonesia.

- b. Pencatatan sipil, merupakan proses pencatatan yang dilakukan dengan cara status sipilnya yang dicatatkan dikarenakan adanya perubahan pada diri seseorang. Misalnya pencatatan atas kelahiran artinya atas perubahan status sipilnya dari yang sebelumnya tidak ada didunia tetapi akibat kelahirannya seseorang tersebut akan mempunyai status dan berhak atas hak sipilnya.
- c. Pengelolaan informasi, merupakan proses yang digunakan sebagai sarana pengambilan dan pengelompokan beberapa informasi yang akurat sehingga tidak menimbulkan kerancuan dan salah kaprah sampai pada peraturan-peraturan daerah dibeberapa wilayah.

Menurut Parasuraman, zeithhaml, dan berry. Model yang komprehensif dengan fokus utama pelayanan kependudukan meliputi lima dimensi penilaian antara lain¹⁴:

- a. Tangibles (bukti langsung) meliputi penampilan fisik antara lain peralatan, layout, perlengkapan, ruang, penampilan karyawan dan semua staffnya serta hal-hal yang dapat langsung diamati oleh konsumen dengan mudah. Aspek ini memegang peranan sangat penting dalam menentukan kualitas

¹⁴ Parasuraman, zeithhaml, dan berry (1985). Dalam buku Fandy Tjiptono. 2008. "*Servis Management, mewujudkan layanan prima*". Penerbit Andi: Yogyakarta, hal. 95

pelayanan publik. Contoh aspek fasilitas fisik yang dimiliki oleh Kantor Kecamatan Sanden berupa kebersihan, kerapian, dan kenyamanan ruangan serta keramahan dan kesopanan pegawai.

- b. Realibility (kehandalan) meliputi ketepatan untuk menepati janji pelayanan secara tepat dan akurat. Aspek ini meliputi keterampilan dan kecakapan dalam melayani masyarakat, memberikan kemudahan, nyaman dan keluasan. Contoh aspek reability yaitu biaya yang dikeluarkan sudah sesuai dengan prosedur, jadwal pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, pelayanan yang cepat dan tepat serta keterampilan dari para pegawai.
- c. Responsiviness (ketanggapan) meliputi kemampuan untuk membantu dan melayani masyarakat serta memberi pelayanan yang tepat dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Contoh responsiviness yakni daya tanggap dalam permasalahan, kemampuan petugas dalam memberikan bantuan dan kemampuan petugas dalam memberikan informasi.
- d. Assurance (jaminan) meliputi kemajuan dan pengetahuan pegawai serta staff dalam melayani kebutuhan masyarakat, kemampuan ini erat kaitanya dengan penciptaan jaminan keamanan dan kebutuhan berkas pelayanan.
- e. Empathy (empati) meliputi proses pemberian pengertian dan perhatian khusus kepada masyarakat yang bersifat pribadi. Contoh aspek empathy yaitu pelayanan yang diberikan tanpa memandang status sosial dan kemampuan petugas dalam menerima segala bentuk keluhan dan kritikan dari masyarakat.

E. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional berfungsi untuk menjelaskan suatu konsep permasalahan yang diteliti supaya penelitian tersebut tidak menimbulkan kesalah pahaman dikarenakan salah pengertian dari beberapa bagian tertentu oleh karena itu hasil penelitian harus diperjelas secara singkat.

Adapun definisi konsepsional yang digunakan untuk menjelaskannya antara lain:

1. Organisasi Publik adalah suatu badan sosial yang terdiri dari sekumpulan manusia untuk melaksanakan berbagai fungsi atau kegiatan melalui system, prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya.
2. Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi secara legal dan tidak melanggar hukum.
3. Pelayanan Kependudukan adalah suatu hal yang berkaitan dengan keadaan jumlah penduduk, ciri utama, pertumbuhan, persebaran, mobilitas, penyebaran, kualitas, kondisi, kesejahteraan yang menyangkut politik, ekonomi, sosial, budaya, agama, serta lingkungan penduduk.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah bagian dari penelitian yang dapat menjelaskan ataupun memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel

dari permasalahan yang ada sehingga dapat mempermudah diadakannya penelitian. Pada dasarnya definisi operasional merupakan penghubung antara tingkatan konseptual dan teoritis dengan tingkat observasional empiris.

Menurut Masri Singarimbun, definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel. Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.¹⁵

Sebagai pedoman dalam melakukan penelitian maka variabel-variabel yang digunakan antara lain:

1 Kinerja pelayanan kependudukan

- a. Tangibles (bukti langsung)
 - 1) Fasilitas kerja yang dimiliki oleh Kantor Kecamatan Sanden.
 - 2) Kebersihan, kerapian dan kenyamanan ruangan.
 - 3) Keramahan dan kesopanan pegawai.
- b. Reliability (kehandalan)
 - 1) Biaya yang dikeluarkan sesuai dengan prosedur.
 - 2) Jadwal pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.
 - 3) Pelayanan yang cepat dan tepat.
 - 4) Keterampilan para pegawai.
- c. Responsivness (ketanggapan)
 - 1) Daya tanggap dalam permasalahan.
 - 2) Kemampuan petugas dalam memberikan bantuan.

¹⁵ Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. 1989. "Metode Penelitian Survei". LP3 ES: Jakarta, hal. 46

- 3) Kemampuan petugas dalam memberikan informasi.
- d. Assurance (jaminan)
 - 1) Jaminan keamanan dan kebutuhan berkas pelayanan.
- e. Emphaty (empati)
 - 1) Pelayanan yang diberikan tanpa memandang status sosial.
 - 2) Kemampuan petugas dalam menerima segala bentuk keluhan dan kritikan masyarakat.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas kinerja pelayanan kependudukan

- a. Faktor kesadaran para pejabat serta pegawai yang berketimpang dalam pelayanan umum meliputi keterampilan dan kemampuan memberikan pelayanan kependudukan.
- b. Faktor sarana dan prasarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan kependudukan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini menitik beratkan tentang kepuasan masyarakat terhadap kinerja pelayanan kependudukan terutama dalam hal pembuatan KTP dan KK sehingga penelitian ini digolongkan menjadi penelitian survei. Jenis penelitian yang digunakan yakni berupa metode deskriptif kualitatif. Metode tersebut merupakan penjelasan dari suatu permasalahan secara kualitatif. Penelitian

survei adalah penyelidikan yang diadakan untuk memperoleh fakta-fakta dari gejala-gejala yang ada dan mencari keterangan. Definisi metode deskriptif kualitatif merupakan jenis penilaian yang memberikan gambaran ataupun uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa adanya perlakuan yang spesial terhadap objek yang diteliti.¹⁶

2. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Populasi adalah objek maupun subjek yang berada pada suatu wilayah dan memenuhi syarat-syarat tertentu dengan masalah penelitian.

Menurut Taliziduhu Ndraha populasi adalah sebagai himpunan hal yang ingin diketahui dalam penelitian.¹⁷

Dalam penelitian ini yang dijadikan sebagai populasi adalah masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan kependudukan dikantor Kecamatan Sanden dari bulan januari sampai dengan bulan juli 2009 yakni sebanyak 700 orang.¹⁸

b. Sampel

Sampel adalah sebagian anggota dari populasi yang dipilih dengan prosedur tertentu dan diharapkan dapat mewakili populasi.

Menurut Suharsimi Arikunto, teknik pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan purposive sampling yaitu teknik dengan

¹⁶ Rony Koutour, D. M. S.Ph. D. 2003. "*Metode Penelitian*". Penerbit PPM: Jakarta, hal. 105

¹⁷ Taliziduhu Ndraha. 1990. "*Desain Riset*", III P- (*ouring*) ". Depdagri: Jakarta, hal. 149

¹⁸ Administrasi Kecamatan Sanden Tahun 2009

mengambil subjek bukan berdasarkan strata, random, atau daerah tetapi berdasarkan pada adanya tujuan tertentu.¹⁹

Menurut S. Nasution, Jumlah sampel yang sesuai sering disebut aturan sepersepuluh, jadi 10 % dari jumlah populasi.²⁰ Maka jumlah sampel pada penelitian ini sebanyak 70 sampel.

3. Unit Analisis

Didalam penelitian ini yang dijadikan unit analisa yaitu:

- a. masyarakat sekitar Kecamatan Sanden yang menggunakan jasa pelayanan kependudukan.
- b. kantor Kecamatan Sanden.

4. Jenis Data

- a. Data Primer

data yang diperoleh secara langsung dari keterangan pihak-pihak yang berkepentingan dikantor Kecamatan Sanden. Atau data yang bisa diperoleh melalui interview maupun observasi.

- b. Data Sekunder

data yang diperoleh dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik karena sudah diperoleh dari tangan kedua, ketiga, dan seterusnya. Maka yang

¹⁹ Suharsimi Arikunto. 2002. "*Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek Edisi Revisi V*" Rineka Cipta: Jakarta, hal. 108

²⁰ Prof. Dr. S. Nasution, Ma. 2001. "*Metode Research (penelitian ilmiah)*". Jakarta: Bumi Aksara, hal. 101

akan dijadikan data sekunder dari penelitian ini adalah arsip, buku, atau dokumen yang berhubungan dengan variabel penelitian.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Teknik ini digunakan sebagai pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada pihak yang bersangkutan seperti kepada Kepala Kantor Kecamatan Sanden, Kepala TU, dan pegawai Kecamatan yang terlibat dalam proses pemberian pelayanan kependudukan serta masyarakat yang menggunakan jasa instansi kecamatan tersebut.

b. Kuisisioner

Digunakan sebagai pengumpulan data dengan cara menyebarkan daftar pertanyaan kepada masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan kependudukan.

c. Dokumentasi

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan mengumpulkan data yang diperoleh dari catatan, buku, arsip, dan dokumen maupun gambar monografi yang ada dilokasi penelitian.

6. Teknik Analisis Data

Menurut Matthew B. milles, analisa kualitatif adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.²¹

Teknik yang digunakan dalam menganalisa data yaitu berupa teknik analisa kualitatif dimana nantinya data yang diperoleh digambarkan dengan menggunakan kata-kata, ataupun kalimat-kalimat yang dipisahkan menurut kategori paragraf sehingga akan diperoleh suatu kesimpulan secara keseluruhan. Selanjutnya menganalisa dengan menggunakan gejala ataupun objek dari yang diteliti dan data tersebut harus dapat diinterpretasikan atas dasar teori yang ada serta memaknai makna yang bersifat menyeluruh. Dengan demikian laporan penelitian ini nantinya akan bersifat kutipan-kutipan dari beberapa data yang diperoleh lapangan baik data yang diperoleh dari proses wawancara, kuisisioner, ataupun dokumentasi.

Untuk menganalisa hasil data kuesioner digunakan metode analisa kualitatif deskriptif karena pada hakekatnya mencari pemahaman yang mendalam terhadap pokok-pokok permasalahan dimana permasalahan tersebut didapat dari lapangan. Dan didalam mengklasifikasikan data harus sesuai dengan masalah yang diteliti serta responden harus mampu memberikan data ataupun keterangan yang jelas dan lengkap agar nantinya diperoleh data yang relevan.

²¹ Matthew B. milles, dkk. 1992. "*Analisa Data Kualitatif*". Jakarta: PT. UI Press, hal. 16-18