

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan serta membina hubungan baik dengan pemerintahan nasional dan pemerintah pusat. Organisasi pemerintah mempunyai peranan sebagai penyelenggara bagi pemenuhan kebutuhan masyarakatnya melalui berbagai pelayanan yang diberikan. Di negara-negara berkembang tuntutan peran negara sering mengalami misi yang berbeda-beda seiring dengan kebijakan elit yang dianggap sesuai dengan kondisi yang ada.

Birokrasi yang diwarisi dari pemerintah Orde Baru adalah birokrasi yang besar, tidak efektif, dan sangat terpolitisir. Budaya birokrasi juga menjadi faktor yang penting dalam menjelaskan kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Praktik-praktik, symbol-simbol, dan nilai-nilai yang selama ini berkembang dalam birokrasi dan pemerintah sangat jauh dari kepentingan publik. Praktik-praktik penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik yang mengabaikan kepentingan masyarakat dan warga negara selama ini dianggap wajar dan bahkan memiliki kekuatan normatif. Prilaku birokrasi dan pemerintah dalam pelaksanaan

kegiatan pemerintah dan pelayanan cenderung tidak responsif dan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat dan warga negaranya¹.

Semangat reformasi telah mendorong munculnya perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan nasional maupun lokal dengan harapan besar akan terwujudnya pemerintahan demokratis dan berpihak kepada masyarakat. Semangat perubahan itu terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai konsekuensi perubahan peraturan perundang-undangan nasional yakni dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah yang dalam perkembangannya diperbaharui dengan UU No 32 tahun 2004. Hal itu merupakan harapan besar bagi bangkitnya daerah dari ketidakberdayaannya yang selama ini tenggelam akibat kekuasaan pemerintahan pusat yang sangat sentralistik.

Lahirnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 yang diperbaharui dengan Undang-Undang nomer 32 tahun 2004 membawa suatu harapan baru bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Berbeda dengan UU No 5 Tahun 1979 nuansa penciptaan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien sangat kental diatur dalam undang-undang yang baru tersebut. Aparatur pemerintah dengan sendirinya mempunyai peran yang sangat penting, baik sebagai pelaksana pemerintah dan sekaligus menjadi *publik service*.

Upaya di atas memang sulit untuk segera diwujudkan dalam jangka pendek, karena keadaan itu tertanam sudah lama dan bahkan mengakar.

¹ Agus Dwiyanto dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2002 hal 8

Namun dalam iklim reformasi dan otonomi daerah, upaya di atas perlu dilaksanakan, bahkan perlu ada terobosan-terobosan untuk mempercepat. Dengan demikian menjadi semakin jelas bahwa upaya pemberdayaan birokrasi di daerah tidak dapat ditawar lagi dan harus menjadi prioritas utama sebelum pemerintah daerah memikirkan/mengupayakan peningkatan produktivitas sumber daya lainnya.

Berbicara mengenai pelayanan, sebenarnya sudah menjadi hak dasar bagi masyarakat baik secara individual maupun kelompok sebagai warga bangsa sehingga mendapat pelayanan dalam konteks yang wajar adalah hak yang perlu dipenuhi oleh pemerintah. Sementara aparat birokrasi sebagai personel-personel *publik service* mempunyai kewajiban memberikan pelayanan publik secara maksimal baik dalam bentuk lisan, tulisan, maupun tindakan. Lebih jauh dikatakan oleh M. Irfan Islami bahwa pada lingkungan birokrasi di daerah yang juga sebagai administrator juga mempunyai karakteristik sebagai pelaksana kebijakan yang telah digariskan oleh superior politiknya, sementara masyarakat juga mengharapkan para aparat pemerintahnya memberikan pelayanan sebaik-baiknya. Untuk itu para birokrat di daerah juga perlu memiliki semangat kepublikan (*the spirit of publikness*) dan semangat responsibilitas administratif².

Birokrasi pemerintahan daerah merupakan instrumen pemerintah yang mempunyai tanggung jawab pokok dalam pelayanan publik, yakni memuaskan kepentingan publik atas dasar prinsip efektifitas dan efisiensi dan

² Irfan Islami, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara Jakarta, 2000 hal 11-12.

dengan tetap mempertimbangkan nilai-nilai kemanusiaan tanpa memandang pada strata/derajat seseorang/masyarakat.

Tuntutan terhadap birokrat sering muncul sehubungan dengan kurangnya perhatian para aparatur borokrasi pemerintah dalam proses pelayanan publik. Untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja pengguna jasa sering dihadapkan pada kesulitan-kesulitan teknis yang terakadang terlalu mengada-ada. Sudah sering kita menyaksikan antrian panjang orang-orang yang membayar rekening listrik di PLN atau membayar pajak di kantor-kantor pelayanan pajak. Kekesalan pengguna jasa dapat dimengerti karena untuk membayar saja mereka harus mengantre dalam waktu yang cukup lama dan prosedurnya sering kali rumit. Antrian panjang juga sering terjadi di Kantor Samsat ketika orang mengurus STNK atau SIM. Manajemen kearsipan tampaknya masih menjadi kendala bagi sebagian besar kantor yang melayani jasa publik sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak dapat terlaksana secara cepat³.

Pada organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

³ Agus Dwiyanto dkk., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2005 hal 99

Penilaian kinerja birokrasi tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan reponsivitas⁴.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Salah satu Perangkat Daerah Kabupaten dan Kota adalah Kecamatan. Kecamatan sebagai wilayah kerja Camat dibentuk dengan Peraturan Daerah dan dipimpin oleh Kepala Kecamatan yang disebut Camat. Camat diangkat oleh Bupati atau Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari PNS yang memenuhi syarat. Dalam melaksanakan sebagian wewenang pemerintah yang dilimpahkan oleh Bupati atau Walikota, Camat bertanggungjawab kepada Bupati atau Walikota⁵.

Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau Wali kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain tugas diatas Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

- a. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
- b. Mengkoordinasikan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan

⁴ Agus Dwiyanto dkk., *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2002 hal 48

⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Gramedia Widya Sarana Indonesia, Jakarta, 2005 hal 133

- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa atau kelurahan
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintah desa atau kelurahan⁶. (pasal 127 UU No 32 tahun 2004).

Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dengan tujuan untuk lebih mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu kebutuhan pelayanan masyarakat yang sering dilakukan adalah kepemilikan KTP. Dimana KTP merupakan bukti penting yang harus dimiliki masyarakat sebagai warga negara sejak dewasa yaitu umur 17 tahun keatas. Dengan KTP seseorang akan dapat memperlancar urusan misalnya bepergian, jual beli, urusan dengan bank dan pengurusan surat-surat penting lainnya terlebih-lebih fenomena sekarang, dimana penyalahgunaan KTP untuk tujuan tertentu. Peran KTP yang begitu penting tersebut ternyata banyak diantara oknum masyarakat yang menggunakan kesempatan, penyalahgunaan baik oknum pejabat maupun masyarakat untuk mendapatkan KTP tersebut.

⁶ Undang-Undang Nomer 32 tahun 2004, Karina , Surabaya, hal 87

Penelitian ini akan membahas kinerja pelayanan publik pada kantor Kecamatan Pandak, Kabupaten Bantul khususnya pelayanan kartu tanda penduduk karena berdasarkan penelitian awal masih ditemukan berbagai keluhan dari masyarakat tentang keluhan pelayanan KTP.

Jumlah penduduk Kecamatan Pandak adalah 51.256 orang. Berdasarkan studi pendahuluan diperoleh data pelayanan KTP di kecamatan Pandak selama tahun 2008 dan 2009 sebagai berikut:

Tabel I.1.
Pelayanan KTP di kecamatan Pandak selama tahun 2008 dan 2009

No	Desa	2008	2009
1	Desa Gilangharjo	1.971 warga	1.358 warga
2	Desa Triharjo	882 warga	1.265 warga
3	Desa Wijirejo	1.316 warga	1.334 warga
4	Desa Caturharjo	1.491 warga	1.303 warga
		5.660 warga.	5.260 warga.

Sumber : kantor Kecamatan Pandak 2009

Warga masyarakat Kecamatan Pandak pada tahun 2008 yang mengurus KTP berjumlah 5.560 orang dan pada tahun 2009 berjumlah 5.262 orang. Jumlah pelayanan KTP lebih besar dibanding kebutuhan pelayanan lainnya karena peran KTP yang sangat penting untuk mengurus keperluan sehari-hari dibanding surat-surat lainnya..

Berdasarkan wawancara awal yang penulis lakukan dengan seorang tokoh masyarakat Caturharjo Kecamatan Pandak menunjukkan bahwa masih terdapat beberapa keluhan pelayanan antara lain: petugas pada jam kerja tidak berada di tempat dengan alasan yang tidak jelas, pelayanan masih membedakan status sosial ekonomi masyarakat jika yang datang pejabat atau orang berduit pelayanan diprioritaskan dan masih adanya

pelayanan yang diistilahkan dengan “melalui orang dalam” sehingga pelayanan lebih cepat⁷.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam skripsi ini adalah : bagaimana kinerja pelayanan KTP pada kantor Kecamatan Pandak, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2009?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja pelayanan KTP pada kantor Kecamatan Pandak, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2009.

D. Manfaat Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap kantor Kecamatan Pandak dalam pengambilan kebijakan tentang kinerja pelayanan KTP.
2. Sebagai sumbangan terhadap ilmu pemerintahan khususnya tentang kinerja pelayanan publik.

⁷ Wawancara dengan bapak Jumadi tanggal 2 Januari 2010

E. Kerangka Dasar Teori

1. Pelayanan Publik

Menurut Subarsono Pelayanan Publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna atau pelanggan yang dimaksud disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik.⁸

Di dalam SK Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 63/Kep/M.PAN/7/2003 yang dimaksud pelayanan umum adalah segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dalam bentuk barang dan jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun ketentuan perundang-undangan⁹.

A.S. Moenir mengartikan pelayanan umum adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain dengan haknya¹⁰.

Dalam pelayanan ini maka ada pihak-pihak yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Sondang P. Siagian dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, aparatur pemerintah seyogyanya berpegang teguh pada sikap, tindakan serta perilaku sebagai berikut :

⁸ Dwiyanto, Op Cit hal 141

⁹ Ibid

¹⁰ Moenir, A.S , Manajemen *Pelayanan Umum di Indonesia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006 hal 26

- a. Dasar hukumnya jelas;
- b. Hak dan kewajiban warga negara yang dilayani dinyatakan terbuka;
- c. Bentuk akhir pelayanan diketahui dan disepakati bersama;
- d. Pelayanan diberikan dengan cermat, akurat dan obyektif;
- e. Interaksi berlangsung secara rasional dan obyektif¹¹”

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelayanan publik atau pelayanan umum sangat terkait dengan upaya penyediaan barang publik atau jasa publik¹².

Berdasarkan derajat eksklusivitasnya (apakah suatu barang/jasa habis dikonsumsi atau tidak setelah terjadinya transaksi ekonomi), Howlett dan ramesh membedakan adanya empat macam barang/jasa:

- a. Barang/jasa privat

Adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat tinggi, seperti misalnya makanan atau jasa potong rambut yang dapat dibagi-bagi untuk beberapa pengguna,

¹¹ Siagian, Sondang P, , *Manajemen Sumber Daya Manusia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1999, hal 134.

¹² Ratminto dan Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004 hal 4

tetapi yang kemudian tidak tersedia lagi untuk orang lain apabila telah dikonsumsi oleh seseorang pengguna.

b. Barang/jasa publik

Adalah barang/jasa yang derajat eksklusivitas dan derajat keterhabisannya sangat rendah, seperti misalnya penerangan jalan atau keamanan, yang tidak dapat dibatasi penggunaannya, dan tidak habis meskipun telah dinikmati oleh banyak pengguna.

c. Peralatan publik

Peralatan publik ini kadang-kadang disebut juga sebagai barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa semi publik, yaitu barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya tinggi, tetapi tingkat keterhabisannya rendah. Contoh barang/jasa semi publik adalah jembatan atau jalan raya yang tetap masih dapat dipakai oleh pengguna lain setelah dipakai oleh seseorang pengguna, tetapi yang memungkinkan untuk dilakukan penarikan biaya kepada setiap pemakai.

d. Barang/jasa milik bersama

Sedangkan barang/jasa milik bersama adalah barang/jasa yang tingkat eksklusivitasnya rendah, tetapi tingkat keterhabisannya tinggi. Contoh barang/jasa milik bersama adalah ikan di laut yang kuantitasnya berkurang setelah terjadinya pemakaian, tetapi yang tidak mungkin untuk dilakukan penarikan biaya secara langsung kepada orang yang menikmatinya¹³.

¹³ *Ibid* hal 8

Berdasarkan organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik atau pelayanan umum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi publik
- b. Pelayanan publik atau pelayanan umum yang diselenggarakan oleh organisasi privat.
 - 1) yang bersifat primer dan
 - 2) yang bersifat sekunder.

Perbedaan di antara ketiga jenis pelayanan publik atau pelayanan umum tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh privat. Ini adalah semua penyediaan barang atau jasa publik yang diselenggarakan oleh swasta, seperti misalnya rumah sakit swasta, PTS, perusahaan pengangkutan milik swasta.
- b. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat primer. Ini adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah yang di dalamnya pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara dan pengguna/klien mau tidak mau harus memanfaatkannya. Misalnya adalah pelayanan di kantor imigrasi, pelayanan penjara dan pelayanan prizinan.
- c. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder. Ini adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi yang di dalamnya

pengguna/klien tidak harus mempergunakannya karena adanya beberapa penyelenggara pelayanan, misalnya program asuransi tenaga kerja, program pendidikan dan pelayanan yang diberikan oleh BUMN¹⁴.

Ada lima karakteristik yang dapat dipakai untuk membedakan ketiga jenis penyelenggaraan pelayanan publik tersebut, yaitu:

- a. Adaptabilitas layanan. Ini berarti derajat perubahan layanan sesuai dengan tuntutan perubahan yang diminta oleh pengguna.
- b. Posisi tawar pengguna/klien. Semakin tinggi posisi tawar pengguna/klien, maka akan semakin tinggi pula peluang pengguna untuk meminta pelayanan yang lebih baik.
- c. Type pasar. Karakteristik ini menggambarkan jumlah penyelenggara pelayanan yang ada, dan hubungannya dengan pengguna/klien.
- d. Locus kontrol. Karakteristik ini menjelaskan siapa yang memegang kontrol atas transaksi, apakah pengguna ataukah penyelenggara pelayanan.
- e. *Sifat pelayanan*. Hal ini menunjukkan kepentingan pengguna atau penyelenggara pelayanan yang lebih dominan¹⁵.

Dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh swasta, adaptabilitas pelayanan sangat tinggi. Penyelenggara pelayanan selalu berusaha untuk merespon keinginan pengguna karena posisi tawar pengguna yang sangat tinggi. Apabila keinginan pengguna tidak direspon,

¹⁴ *Ibid* hal 10

¹⁵ *Ibid* hal 10

maka pengguna akan beralih kepada penyelenggara pelayanan yang lain. Jelas sekali bahwa locus kontrol ada di pihak pengguna/klien. Dengan demikian sifat pelayanannya adalah pelayanan yang dikendalikan oleh pengguna.

Dalam pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah dan bersifat sekunder, adaptabilitas tidaklah setinggi sebagaimana terjadi di privat. Terkadang pelayanan yang diberikan memang mengalami perubahan, tetapi perubahan ini terjadi bukan karena tuntutan pengguna. Di sini locus kontrol masih di pihak penyelenggara pelayanan, tetapi posisi tawar penyelenggara pelayanan tidak terlalu tinggi karena sudah ada lebih dari satu penyelenggara pelayanan. Jenis pasarnya adalah oligopoli. Intervensi kepentingan pemerintah mungkin tidak terlalu tinggi, tetapi masih ada intervensi kepentingan lembaga penyelenggara pelayanan. Dengan demikian sifat pelayanannya dikendalikan oleh penyelenggara pelayanan. Beberapa contoh pelayanan publik jenis ini adalah program KB, usaha-usaha dilakukan oleh BUMN dan BUMD.

Sedangkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah dan bersifat primer, adaptabilitas sangat rendah. Intervensi pemerintah sangat tinggi, dan locus kontrol juga ada di tangan pemerintah. Konsekuensinya, posisi tawar pengguna sangat rendah dan sifat pelayanannya ditentukan oleh pemerintah. Sedangkan bentuk pasarnya adalah monopoli. Contoh pelayanan jenis ini adalah pelayanan pajak, pertahanan, polisi dan perizinan.

2. Kinerja

Menurut Chaizi kinerja adalah tingkat pencapaian hasil dari suatu organisasi setelah melakukan reformasi administrasi yang diukur berdasarkan dimensi produktivitas, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas¹⁶.

Sedang menurut Roger Belows dalam Ruky berpendapat bahwa kinerja adalah : *"A periodical evaluation on the value of an individual employee for his/her organization conducted by his/her superior or by someone in a position to evaluate his/her performance"* (Suatu penilaian periodik atas nilai seorang individu karyawan bagi organisasinya, dilakukan oleh atasannya atau seorang yang berada dalam posisi untuk mengamati/menilai prestasi kerjanya)¹⁷.

Dari berbagai pendapat di atas, maka secara umum ditarik kesimpulan bahwa definisi yang diajukan oleh pakar tersebut di atas memberikan penekanan yang berbeda dan berbasis pada pendekatan yang berbeda. Tetapi satu hal yang pasti adalah bahwa apa yang selama ini dikenal kinerja menurut mereka mengarah kepada prestasi kerja. Jadi kinerja ialah hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu selama kurun waktu tertentu.

¹⁶ Chaizi Nasucha, Reformasi Administrasi Publik (Teori dan Pratek), Gramedia, Jakarta, 2004 hal 37

¹⁷ Ruky, Achmad S, *Sistem Manajemen Kinerja*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta hl 12

Definisi yang lebih lengkap ialah menurut Bemadin dan Russel dalam Ruky bahwa kinerja adalah hasil suatu pekerjaan suatu kegiatan tertentu selama suatu periode waktu tertentu¹⁸.

Dalam pengertian tersebut ada 3 (tiga) aspek yang perlu dipahami setiap pimpinan suatu unit kerja yaitu :

- 1) Kejelasan tugas atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya.
- 2) Kejelasan hasil yang diharapkan dari suatu pekerjaan atau fungsi.
- 3) Waktu yang diperlukan suatu pekerjaan agar hasil yang diterapkan dapat terwujud.

Kinerja dapat berupa produk akhir (barang dan jasa) dan atau berbentuk perilaku, kecakapan, pelayanan, kompetisi, sarana dan ketrampilan spesifik yang dapat mendukung pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.

Dari berbagai definisi yang dikemukakan di atas, maka penulis berpendapat bahwa pada hakekatnya pengertian kinerja aparat daerah adalah tingkat hasil yang telah dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya atau pekerjaannya sesuai dengan standar dan kriteria yang ditetapkan untuk pekerjaan itu.

Dalam mengukur kinerja aparat pemerintah daerah harus bersifat multidimensional. Menurut Agus Dwiyanto indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik adalah¹⁹ :

¹⁸ Ibid hal 13

¹⁹ Dwiyanto, Op Cit hal 47

1) Produktivitas

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

Menurut Sondang. P. Siagian produktivitas adalah kemampuan memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dari sarana dan prasarana yang tersedia dengan menghasilkan output yang optimal bahkan kalau mungkin yang maksimal. Istilah *output* berkaitan dengan efektivitas dalam mencapai hasil atau prestasi, sedangkan input berkaitan dengan sumber-sumber yang dipergunakan berhubungan dengan efisiensi dalam mendapatkan hasil dengan penggunaan sumber daya manusia yang maksimal²⁰.

Produktivitas kerja karyawan dapat diukur dari beberapa faktor, diantaranya: a. efisiensi kerja yaitu Efisiensi merupakan suatu ukuran dalam membandingkan penggunaan masukan (*input*) yang direncanakan dengan penggunaan masukan yang sebenarnya terlaksana. Apabila masukan yang sebenarnya digunakan semakin

²⁰ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 2002 hal 92

besar penghematannya, maka tingkat efisiensi semakin tinggi, tetapi semakin kecil masukan yang dapat dihemat, sehingga semakin rendah tingkat efisiensi. Pengertian efisiensi disini lebih berorientasi kepada masukan, sedangkan masalah keluaran (*output*) kurang menjadi perhatian utama. b. efektivitas kerja/hasil kerja karyawan yaitu suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai. Pengertian efektivitas itu lebih berorientasi kepada keluaran, sedangkan masalah penggunaan. Masukan kurang menjadi perhatian utama. Apabila efisiensi dikaitkan dengan efektivitas, maka walaupun terjadi peningkatan efektivitas belum tentu efisiensi meningkat. c. kualitas kerja yaitu suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh telah terpenuhi berbagai persyaratan, spesifikasi dan harapan. Konsep ini dapat hanya berorientasikan kepada masukan, keluran atau keduanya. Disamping itu kualitas juga berkaitan dengan proses produksi yang akan berpengaruh pada kualitas hasil yang dicapai secara keseluruhan²¹.

2) Kualitas Layanan

Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan

²¹ Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2001 hal 59

indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relative sangat tinggi, maka biasa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik²².

Pelayanan itu diberikan oleh pelaku-pelaku pelayan publik yang merupakan pegawai/karyawan organisasi publik atau swasta, dan dalam memberikan pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat umum. Supaya layanan dapat memuaskan pelanggan, menurut Moenir petugas yang melayani harus memenuhi empat kriteria pokok yaitu: tingkah laku yang sopan, cara menyampaikan sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan, waktu penyampaian yang tepat dan keramahtamahan²³.

Menurut keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang pedoman umum pelayanan publik disebutkan bahwa: 1). Azas pelayanan publik yang harus menjadi

²² Dwiyanto, Op Cit hal 48

²³ Moenir, A.S, Manajemen *Pelayanan Umum di Indonesia*, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2006 hal 26

pedoman bagi pemerintah meliputi: transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, dan keseimbangan hak serta kewajiban. 2). Prinsip-prinsip pelayanan publik meliputi: prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kejelasan petugas pelayanan, kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kewajaran biaya pelayanan, kepastian biaya pelayanan, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan lingkungan dan keamanan pelayanan²⁴.

3) Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi publik untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Konsep reponsivitas merupakan perubahan lingkungan yang terjadi seperti perubahan sikap dan tuntutan masyarakat yang meningkat serta kemajuan teknologi yang demikian pesatnya telah menimbulkan perubahan dalam berbagai segi dan perubahan dalam berbagai segi dan aspek kehidupan. Konsekuensi terhadap perubahan lingkungan tersebut menuntut aparat untuk bekerja lebih profesional

²⁴ Dwiyanto Op Cit hal 149

antara lain dengan cara merespon dan mengakomodasikan aspirasi publik kedalam kegiatan dan program pemerintah²⁵.

Menurut Dwiyanto teori respon berkaitan dengan konsep responsivitas yang diterapkan pada urusan publik dan dikerjakan oleh organisasi birokrasi publik adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula. Selanjutnya konsep respon atau responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat dapat dikatakan bahwa responsivitas ini mengukur daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi, serta tuntutan pengguna jasa.

²⁵ Endarti Budi Setiyawati dkk, *Responsivitas Kebijakan Publik*, Jalasutra, Yogyakarta, 2005 halaman 20.

Responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bukti kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat²⁶.

Dalam operasionalisasinya, responsivitas pelayanan publik dijabarkan menjadi beberapa indikator, seperti meliputi (1) terdapat tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama satu tahun terakhir; (2) sikap aparat birokrasi dalam merespons keluhan dari pengguna jasa; (3) penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang; (4) berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa, serta (5) penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku²⁷

4) Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan pelayanan itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi dalam pelayanan baik yang implisit maupun eksplisit. Karenanya responsibilitas bisa saja suatu ketika berbenturan dengan responsivitas, bisa saja mengorbankan responsibilitas manakala kebijakan dan prosedur administrasi yang ada dalam organisasinya

²⁶ Agus Dwiyanto dkk., *Reformasi Taa Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2002 hal 48

²⁷ Endarti Budi Setiyawati dkk, Op Cit hal 21

temyata tidak lagi memadai untuk menjawab dinamika yang terjadi dalam pelayanan karena seringkali dinamika pelayanan lebih cepat dari perubahan organisasi. Dari pengertian responsibilitas di atas, maka indikatornya dapat diarahkan kepada : 1) persyaratan administrasi sesuai dengan tatanan administrasi dan 2) prosedur pelayanan sesuai dengan kebutuhan²⁸.

5) Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak²⁹.

3. Kecamatan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Salah satu Perangkat Daerah Kabupaten dan Kota adalah Kecamatan. Kecamatan sebagai wilayah kerja Camat dibentuk dengan Peraturan Daerah dan dipimpin oleh Kepala Kecamatan yang disebut Camat. Camat diangkat oleh Bupati atau Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari PNS yang memenuhi syarat. Dalam melaksanakan sebagian

²⁸ Dwiyanto, Op Cit hal 50

²⁹ Agus Dwiyanto op Cit 2002 hal 47

wewenang pemerintah yang dilimpahkan oleh Bupati atau Walikota, Camat bertanggungjawab kepada Bupati atau Walikota³⁰.

Kecamatan adalah pemerintah administrasi terbawah dalam pemerintahan Republik Indonesia yang dibentuk sebagai konsekuensi dari pelaksanaan asas dekosentrasi. Hal tersebut menempatkan pemerintahan kecamatan sebagai ujung tombak pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah maupun pemerintah wilayah daerah tingkat atasnya.

Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau Wali kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain tugas diatas Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

- a. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
- b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa atau kelurahan

³⁰ Hanif Nurcholis op Cit 2005 hal 133

- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintah desa atau kelurahan.

Susunan organisasi pemerintah Kecamatan terdiri dari :

- a. Camat
- b. Sekretariat Kecamatan
- c. Seksi Pemerintah
- d. Seksi Pembangunan
- e. Seksi Kemasyarakatan
- f. Kelompok Jabatan Fungsional
- g. Cabang dinas dan UPTD serta unit Kerja yang ada di Kecamatan³¹.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa peranan kecamatan dalam pelayanan publik adalah sejauh mana kecamatan mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dalam rangka usaha memenuhi kepentingan masyarakat sesuai dengan haknya.

F. Definisi Konsep

Konsep merupakan generalisasi dari sebuah fenomena tertentu, sehingga dapat dipahami dan dimengerti tidak terjadi kesalahpahaman arti dari masing-masing variabel.

1. Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota.

³¹ Ibid hal 134

2. Pelayanan Publik adalah: kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok orang melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha memnuhi kepentingan orang lain dengan haknya.
3. Kinerja ialah hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu selama kurun waktu tertentu.

G. Definisi Operasional

Kinerja dalam penelitian ini diukur dengan indikator:

1. Produktivitas

- a. Efisiensi pekerjaan yang dilakukan
- b. Efektivitas pekerjaan yang dilakukan
- c. Kualitas hasil pekerjaan sesuai dengan ketentuan

2. Resposivitas

- a. Sikap aparat birokrasi dalam merespons keluhan dari pengguna jasa;
- b. Penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi bagi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang
- c. Penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku

3. Responsibilitas

- a. Persyaratan administrasi sesuai dengan tatanan administrasi
- b. prosedur pelayanan sesuai dengan kebutuhan

4. Kualitas layanan

- a. Tingkah laku yang sopan,

- b. Kemampuan petugas pelayanan
 - c. Kecepatan pelayanan
 - d. Kewajaran biaya pelayanan
 - e. Keramahmataman
 - f. Kenyamanan lingkungan
5. Akuntabilitas
- a. Pelayanan yang diberikan sesuai dengan keinginan masyarakat
 - b. Pelayanan yang diberikan bisa dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud ingin mencermati dan menelaah lebih jauh tentang kinerja pelayanan publik pada kantor Kecamatan Pandak, Kabupaten Bantul, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Untuk itu peneliti akan menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif.

Untuk mendapatkan kesimpulan yang objektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan menerobos gejala yang menginterpretasikan masalahnya atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai permasalahan sebagaimana disajikan situasinya.³²

³² Lexy J. Moelong, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung, 2002, hal. 3

Adapun karena tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkapkan fenomena sosial secara jelas dan cermat, maka metode yang digunakan adalah metode deskriptif. Hadari Nawawi memberikan pengertian metode deskriptif sebagai suatu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seorang, lembaga, kelompok/masyarakat) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.³³

Berdasarkan pengertian dan ciri-ciri metode penelitian deskriptif diatas, maka operasionalnya berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, dan ditafsirkan. Selanjutnya data yang telah diolah tersebut diberi makna yang rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan-kesimpulan yang bersifat kritis.

2. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah aparat pelaksana pelayanan di Kecamatan Pandak dan masyarakat penerima pelayanan.

3. Populasi dan Sampel

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas obyek atau subyek yang mempunyai kuantitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik

³³Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Gadjah Mada University Press, 2001, hal. 63

kesimpulannya³⁴. Populasi dalam penelitian ini adalah Masyarakat penerima pelayanan KTP di kecamatan Pandak selama bulan November dan Desember 2009 yang berjumlah 874 orang. Menurut Soehardi Sigit yang dimaksud dengan sampel adalah contoh atau bagian dari populasi yang diikuti dalam analisis data dan digunakan untuk menyimpulkan populasi (menggeneralisasikan)³⁵. Dalam menentukan ukuran sampel, dilakukan dengan mempertimbangkan pendapat yang dikemukakan oleh Arikunto yaitu: untuk sekedar ancer-ancer maka apabila subyeknya kurang dari 100, lebih baik diambil semua sehingga penelitiannya merupakan penelitian populasi. Selanjutnya jika jumlah subyeknya besar dapat diambil antara 10-15% atau 20-25%³⁶. Dalam penelitian ini sampel diambil 10% sehingga sampel dalam penelitian ini adalah $874 \times 10\% = 87,4 = 87$ orang.

Pengambilan sampel dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* yaitu peneliti menggunakan pertimbangan-pertimbangan dengan memasukkan unsur-unsur tertentu yang dianggap penting dengan cara demikian dapat memperoleh informasi yang benar yang mencerminkan populasinya³⁷.

³⁴ Sugiyono. 2008. *Metode Penelitian Pendidikan*, Bandung : CV Alfabeta, 2008 hal 55

³⁵ Soehardi Sigit, *Pengantar Metodologi Penelitian : Sosial, Bisnis, Manajemen*, BPEF UST, Yogyakarta, 2003 hal 97

³⁶ Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1995 hal 76

³⁷ Soehardi Sigit Op Cit Hal 109

4. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari responden, sedangkan data sekunder diperoleh dari publikasi tertulis (dokumen, laporan tahunan dan pustaka lain yang terkait dengan penelitian ini).

5. Teknik Pengumpulan Data

Sesuai bentuk penelitian kualitatif dan jenis sumber data yang dimanfaatkan, maka teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Wawancara mendalam (*in-depth-interviewing*).

Wawancara jenis ini bersifat lentur dan terbuka, tidak terstruktur ketat, tidak dalam suasana formal, dan dilakukan berulang pada informan yang sama yaitu aparat pelaksana, masyarakat penerima dan masyarakat penerima pelayanan. Pertanyaan yang diajukan bisa semakin terfokus sehingga informasi yang bisa dikumpulkan rinci dan mendalam.

b. Dokumentasi

Teknik ini akan dilakukan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari dokumen dan arsip yang terdapat Di lokasi penelitian.

c. Kuesioner

Kuisisioner yaitu penelitian yang dilakukan dengan menyebarkan angket kepada responden, dimana jawaban dari pertanyaan tersebut dilakukan sendiri tanpa bantuan pihak peneliti.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif kuantitatif dan deskriptif kualitatif. Dalam analisis kualitatif, digunakan digunakan untuk menganalisis data berdasarkan hasil wawancara. Analisis kualitatif menggunakan model analisis interaktif dari Milles dan Huberman. Untuk lebih jelasnya komponen dalam model analisa interaktif dari Milles dan Huberman dapat dijelaskan dibawah ini yaitu sebagai berikut :

a. Reduksi Data (Pengumpulan data)

Merupakan proses seleksi dan penyederhanaan data yang diperoleh di lapangan. Teknik ini digunakan agar data dapat digunakan sepraktis dan seefisien mungkin, sehingga hanya data yang diperlukan dan dinilai valid yang dijadikan sumber penelitian. Tahap ini berlangsung terus-menerus dari tahap awal sampai tahap akhir.

b. Data Display (Penyajian data)

Merupakan sekumpulan informasi yang tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan.

c. *Conclusion Drawing* (Penarikan kesimpulan)

Dari awal pengumpulan data peneliti harus sudah mulai mengerti apa arti dari hal-hal yang ditemui. Dari data yang diperoleh di lapangan maka dapat diambil suatu kesimpulan hasil akhir penelitian tersebut³⁸.

³⁸ Sutopo, H.B, *Penelitian Kualitatif*, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2002

Analisis deskriptif kuantitatif digunakan untuk menganalisis data dari kuesioner. Rumus yang digunakan adalah tabel frekwensi sebagai berikut:

$$f = \frac{k}{n} \times 100$$

Keterangan :

n	= jumlah populasi
f	= frekuensi
k	= kategori
100	= %

Untuk memperoleh tiap indeks penulis mempergunakan skala indeks. Dimana dalam skala indeks tersebut telah dikategorikan nilai masing-masing dari pilihan jawaban untuk kuesioner yang diajukan kepada responden penelitian. Untuk mencari indeks digunakan rumus sebagai berikut:

$$I = \frac{1 \times f_1 + 2 \times f_2 + 3 \times f_3 + 4 \times f_4}{N}$$

Keterangan

I	: Indeks dari sampel/sub sampel
F	: Frekuensi sampel/sub sampel/pertanyaan x
N	: Jumlah sampel

Nilai dari masing-masing indeks adalah sebagai berikut:

- Skor 1,00 – 1,75 termasuk kategori kurang baik
- Skor 1,76 – 2,50 termasuk kategori cukup baik
- Skor 2,51 – 3,25 termasuk kategori baik
- Skor 3,26 – 4,00 termasuk kategori sangat baik