

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kelahiran undang-undang No. 32 tahun 2004 sebagai hasil revisi dari Undang-undang No. 22/1999 tentang pemerintahan daerah sangat erat kaitannya dengan perubahan kebijaksanaan desentralisasi di Indonesia, Undang-undang ini membawa pergeseran pradigma terhadap penyelenggaraan pemerintahan mulai dari pemerintah pusat sampai kepada pemerintah daerah. Inilah konsekwensi dari sebuah tuntutan kebijakan dan pradigma baru yang harus dipilih. Undang-undang ini telah memberikan otonomi yang jauh lebih besar kepada daerah otonom yaitu pemerintah daerah kabupaten dan kota. Otonomi daerah dianggap sebagai opsi yang tepat untuk meningkatkan derajat keadilan sosial serta distribusi kewenangan secara proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten dan kota dalam hal penentuan kebijakan publik, penguasaan aset ekonomi dan politik serta pengaturan sumber daya lokal.

Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah telah membawa beberapa perubahan mendasar yang memberikan otonomi yang jauh lebih besar kepada daerah otonom yang selama ini dikenal sebagai Dati II, beberapa perubahan yang bisa diidentifikasi diantaranya adalah : Undang-undang ini menempatkan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat daerah otonom, yaitu Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan kata lain, pemerintahan

kecamatan menempati posisi sebagai kepanjangan tangan pemerintah daerah otonom (desentralisasi), dan bukan sebagai aparat dekonsentrasi<sup>1</sup>

Sebagai konsekwensi dari perubahan ini maka kecamatan tidak lagi menjalankan urusan-urusan dekonsentrasi yang merupakan urusan-urusan pemerintah pusat yang ada di daerah. Camat tidak lagi menjadi kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat yang menjadi penguasa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya yang memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Urusan-urusan yang dilaksanakan oleh pemerintahan kecamatan adalah urusan-urusan yang merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati/walikota.

Disisi lain, pelaksanaan otonomi di daerah pada hakekatnya adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah kecamatan adalah organisasi yang paling depan berhadapan dengan masyarakat, sudah selayaknyalah organisasi ini mendapat perhatian lebih jauh lagi dengan cara “memberdayakan” pemerintah kecamatan.

Dengan diberlakukannya Undang-undang No. 32 tahun 2004 sebagai hasil revisi dari Undang-undang No. 22 tahun 1999 telah memberikan kesempatan yang baik bagi masyarakat didaerah. Untuk itu pemerintah dituntut untuk menggali, mengelola dan mengembangkan potensi daerahnya guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintah yang baik (*Good Governance*) dan pelayanan yang memuaskan (*Good Service*) kepada masyarakat. Pengaturan penyelenggaraan

---

<sup>1</sup> Pratikno, 1999, *Makalah : Disampaikan pada Seminar Tentang Hubungan Pusat Dan Daerah Yang Diselenggarakan Oleh Korps Mahasiswa Administrasi Negara, Fisipol UGM, di Yogyakarta, hal 8*

kecamatan dalam UU No. 32 Tahun 2004 diarahkan kepada usaha untuk memperkuat kedudukan pemerintah kecamatan agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan serta mampu menyelenggarakan administrasi kecamatan yang makin meluas dan efektif.

Kecamatan sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota merupakan ujung tombak pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Artinya bahwa kecamatan merupakan organisasi garis terdepan dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Pelayanan administrasi kependudukan di kecamatan merupakan salah satu pelimpahan sebagai kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat, dengan tujuan agar pelayanan menjadi lebih efektif dan efisien. Pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat seperti disebutkan diatas, merupakan perwujudan nyata usaha pemerintah dalam meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Bidang pelayanan yang merupakan fungsi utama dari pemerintah daerah mengharuskan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pelayanan yang efektif dan efisien kepada masyarakat dan menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk merealisasikannya. Tapi tidaklah mungkin bagi pemerintah daerah untuk memusatkan pelaksanaan pelayanan di Kabupaten/Kota, karena bagi masyarakat yang bermukim jauh dari ibukota Kabupaten/Kota akan mengakibatkan pelayanan kepada masyarakat akan menjadi mahal dan memakan waktu yang lama, sehingga pendelegasian wewenang kepada Camat merupakan suatu keharusan.

Untuk itu usaha meningkatkan pelayanan melalui pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat tersebut harus diukur oleh sikap

aparatur pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara profesional, produktif, transparan dan bebas dari KKN. Oleh karena itu, aparat pemerintah khususnya aparat pemerintah kecamatan diharapkan bekerja secara efektif terutama dalam melaksanakan pelayanan dengan berorientasi kepada kebutuhan dan kepuasan penerima pelayanan yang dalam hal ini adalah masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintah, pengembangan, pembangunan dan pemerataan di kecamatan semakin meningkat adalah akibat penyelenggaraan administrasi pemerintah kecamatan semakin penting, artinya dalam upaya mewujudkan kecamatan yang mampu melaksanakan fungsi pemerintahan secara transparan dan akuntabel.

Oleh karena itu Pemerintah senantiasa diuntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Dengan demikian keberadaan aparat yang berkualitas sangat dibutuhkan, artinya aparat birokrasi harus memperbaiki kinerjanya, memotong jalur birokrasi yang rumit dan meluruskan jalur birokrasi yang identik dengan inefisiensi, berbelit-belit dan seolah-olah mempersulit masyarakat.

Keadaan seperti ini disebabkan oleh banyaknya kendala yang dihadapi oleh aparat dalam memberikan pelayanan. Diantaranya disebabkan oleh kualitas dari sumber daya aparat pemerintah yang belum terpenuhi, keterbatasan sarana dan prasarana yang ada, letak geografis yang memisahkan Kecamatan Salahutu dengan Ibu Kota Kabupatennya, dan masih rendahnya disiplin dari aparat.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut diatas perlu ditempuh usaha-usaha melalui perbaikan kinerja organisasi, agar segala dampak negatif dari

penyelenggaraan pemerintah kecamatan dalam melakukan pelayanan publik dapat dihindarkan serta dampak positifnya dapat ditingkatkan.

Pelayanan publik dalam penelitian ini merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah (sektor publik) kepada masyarakat atau individu atas dasar kepentingan umum. Pelayanan ini merujuk kepada beberapa pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, transportasi umum, dan lain-lain. Sedangkan pelayanan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelayanan yang diberikan pemerintah Kecamatan Salahutu yang bersifat "pelayanan administratif" yang berupa pelayanan KTP, pelayanan Kartu Keluarga (KK), Akte Kelahiran dan Sertifikat Tanah.

Berdasarkan penjelasan peran kecamatan tersebut maka sudah menjadi konsekwensi logis bahwa pemerintah kecamatan umumnya dan Kecamatan Salahutu Maluku Tengah khususnya dapat merealisasikan atau mengimplementasikannya. Peran kecamatan akan terwujud apabila kinerja yang dilakukan pemerintah kecamatan sudah optimal. Selain itu juga diperlukan kesadaran dari kalangan aparat pemerintah untuk memperbaiki mutu pelayanan, sehingga efektif tidaknya suatu pelayanan sangat bergantung pada adanya pengakuan atas kualitas pelayanan yang diberikan aparat kepada masyarakat sebagai pelanggan/pengguna jasa.

Sesuai dengan penjelasan diatas, maka fokus penelitian ini organisasi yang dimaksud adalah organisasi kantor Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku

Tengah yang merupakan unsur pelaksana pemerintah Kabupaten/Kota di tingkat Kecamatan.

#### **B. Perumusan Masalah**

Beranjak dari adanya persoalan dalam kinerja organisasi publik, termasuk masalah yang dihadapi oleh kantor kecamatan, mendorong penulis untuk meneliti sampai sejauh mana kinerja kantor Kecamatan Salahutu Maluku Tengah, yang dirumuskan dengan pertanyaan penelitian :

1. Bagaimana kinerja kantor Kecamatan Salahutu Maluku Tengah dalam melakukan pelayanan publik tahun 2005-2006 ?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja kantor Kecamatan Salahutu Maluku Tengah dalam melakukan pelayanan publik tahun 2005-2006 ?

#### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah penelitian yang dirumuskan diatas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kinerja kantor Kecamatan Salahutu Maluku Tengah dalam melakukan pelayanan publik tahun 2005-2006.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kantor Kecamatan Salahutu Maluku Tengah dalam melakukan pelayanan publik tahun 2005-2006.

#### **D. Manfaat penelitian**

##### **1. Bagi organisasi yang bersangkutan**

Sebagai bahan masukan bagi pihak kantor Kecamatan Salahutu Maluku Tengah dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja pelayanan publik.

##### **2. Bagi pihak lain**

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan informasi dan perbandingan atau referensi bagi peneliti lain yang ada kaitannya dengan permasalahan serupa.

#### **E. Kerangka Dasar Teori**

Dalam penelitian ini orientasinya adalah pada kinerja organisasi pelayanan publik, sehingga gagasan teori yang digunakan sebagai sarana pemecahan masalah juga merupakan pelayanan terhadap masyarakat.

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel yang didasarkan pada konsep dan definisi tertentu. Ini tentunya diharapkan dapat menghasilkan sesuatu yang baru, yang muncul atau di dapat dari penelitian untuk memperkuat teori sebelumnya<sup>2</sup>. Sedangkan kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel yang didasarkan pada konsep dan definisi tertentu dalam penelitian.

Teori adalah konsep yang saling berhubungan menurut aturan logis menjadi suatu bentuk pernyataan tertentu sehingga bisa menjelaskan fenomena tersebut secara ilmiah. Menurut Sofian Effendi dan Masri Singarimbun teori

---

<sup>2</sup> Jalaludin, Rakhmad, *Metode Penelitian Komunikasi*, PT. Remaja Rosdakarya. Bandung, 1977.  
Hal 11

merupakan suatu unsur penelitian yang paling besar peranannya dalam penelitian dan juga merupakan serangkaian asumsi, konsep, abstrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial atau fenomena alami yang menjadi pusat perhatiannya<sup>3</sup>.

Dalam penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan adalah meliputi hal-hal sebagai berikut:

### 1. Kinerja

Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi<sup>4</sup>.

Menurut, Suyadi Prawiro Sentoro, kinerja yaitu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka untuk mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan etika dan moral<sup>5</sup>.

Penilaian kinerja merupakan kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk 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 penelitian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja

<sup>3</sup> Sofian Effendi dan Masri Singarimbun, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal 37

<sup>4</sup> Mohamad Mahsun, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, BPFE, Yogyakarta, 2006, hal 25

<sup>5</sup> Franstino Cordoro G, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 1997, hal 135

bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para aparat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

Namun sayangnya penilaian kinerja terhadap organisasi publik masih amat jarang dilakukan. Berbeda dengan organisasi bisnis yang kinerjanya bisa dengan mudah dilihat dari profitabilitas, yang diantaranya tercermin dari indeks harga saham dibursa, lain halnya dengan birokrasi publik yang tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan tidak mudah diperoleh informasinya oleh publik.

Penilaian kinerja birokrasi publik masih amat jarang dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu sendiri seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas<sup>6</sup>.

Dwiyanto dkk, megemukakan ukuran dari tingkat kinerja suatu organisasi publik secara lengkap sebagai berikut<sup>7</sup> :

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sabagai rasio antara *input* dan *output*. Konsep produktivitas kemudian dirasa terlalu sempit dan *General Accounting Office* (GAO) mencoba

---

<sup>6</sup> Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2002, hal 47.

<sup>7</sup> Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2002.

mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

b. Orentasi kualitas layanan kepada pelanggan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

Menurut Yamit, kepuasan pelanggan adalah hasil (*outcome*) yang dirasakan atas penggunaan produk atau jasa yang sama atau melebihi harapan yang diinginkan. Harapan pelanggan dapat diidentifikasi secara tepat apabila perusahaan mengerti persepsi pelanggan terhadap kepuasan<sup>8</sup>.

c. Responsivitas

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

---

<sup>8</sup> Yamit Z, *Manajemen Kualitas Produk dan Jasa*, Ekonosia FE UII, Yogyakarta, Hal : 139

dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan yang diberikan 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.

d. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal juga seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan dari ulasan dan pendapat dari para pakar manajemen dan organisasi publik tersebut diatas, maka pengertian kinerja organisasi adalah

suatu keadaan yang berkaitan dengan keberhasilan organisasi dalam menjalankan misi yang dimilikinya, yang dapat diukur dari tingkat produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, dan akuntabilitas, yang mana ukuran-ukuran ini akan diterapkan pada pengukuran kinerja organisasi yang dicapai.

## **2. Kecamatan**

### **a. Pengertian**

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah , Pasal 126 ayat (1) disebutkan bahwa “Kecamatan dibentuk diwilayah Kabupaten/Kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah” dan pada ayat (2) dijelaskan bahwa “Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan Otonomi Daerah” selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

- 1) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
- 2) Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- 3) Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
- 4) Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

- 5) Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan ditingkat kecamatan.
  - 6) Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan
  - 7) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa/kelurahan.
- b. Kedudukan Kecamatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Kedudukan Kecamatan sebagai wilayah administratif dibawah Kabupaten/Kotamadya sering menjadi perbedaan diantara berbagai kalangan yang mengkaji masalah-masalah pemerintahan daerah. Hal ini disebabkan karena kedudukan Kecamatan yang selama ini merupakan wilayah administratif yang berarti merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat, ternyata dalam praktek tidak demikian. Hal ini disebabkan kedudukan Kecamatan yang berada dibawah Kabupaten/Kotamadya daerah tingkat II tidak terlepas dari tugas-tugas pemerintah daerah otonom yang diemban oleh kepala daerah tingkat II yang melekat pada diri Bupati/walikota. Akibatnya Camat sebagai kepala administratif tingkat Kecamatan lebih banyak melaksanakan tugas-tugas untuk membantu kepala daerah daripada kepala wilayah. Hal ini kemudian menimbulkan berbagai polemik mengenai kedudukan Kecamatan dalam sistem pemerintahan daerah.

Seperti diketahui, pentingnya seorang Camat adalah sebagai pemimpin, memiliki tugas memimpin penyelenggaraan pemerintahan,

pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan dalam wilayah Kecamatan sesuai dengan Undang-undang No. 32 tahun 2004 menyatakan bahwa Camat sebagai kepala wilayah Kecamatan mempunyai fungsi, tugas, wewenang, meliputi :

- 1) Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan pada tingkat Kecamatan berdasarkan kewenang yang diberikan walikota.
- 2) Fasilitas pelaksanaan kewenangan teknis tertentu pada tingkat kecamatan.
- 3) Penyelenggaraan pembinaan kelurahan, ketentraman, dan ketertiban.
- 4) Fasilitas lembaga kemasyarakatan.
- 5) Penyelenggara pelayanan umum.
- 6) Penyelenggaraan ketatausahaan dan kerumahtanggaan<sup>9</sup>.

c. Peran Kecamatan

Adapun peran Kecamatan adalah sebagai berikut :

- 1) Menterpadukan sistem pendapatan di tingkat Desa/Kelurahan, mendata tentang penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan, pembangunan, dan pembinaan kehidupan masyarakat.
- 2) Meningkatkan kemampuan untuk menemukan potensi, tingkat perkembangan dan masalah yang dihadapi di wilayah Kecamatan.
- 3) Meningkatkan pelayanan bagi instansi atau lembaga pemerintah dan semua pihak yang berkepentingan.

---

<sup>9</sup> UU Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004.

- 4) Mendayagunakan kecamatan yang mana dapat memberi informasi kepada masyarakat, menganalisis dan menentukan potensi sehingga mengetahui tingkat perkembangan Desa/Kelurahan yang menjadi wilayahnya

### 3. Pengukuran Kinerja

Menurut Robertson pengukuran kinerja (*performance measurement*) adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya, termasuk informasi atas; efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa; kualitas barang dan jasa (seberapa baik barang dan jasa diserahkan kepada pelanggan dan sampai seberapa jauh pelanggan terpuasakan); hasil kegiatan dibandingkan dengan maksud yang diinginkan; dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan<sup>10</sup>.

Elemen pokok suatu pengukuran kinerja antara lain :

1. Menetapkan tujuan, sasaran, dan strategis organisasi.
2. Merumuskan indikator dan ukuran kinerja
3. Mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi.
4. Evaluasi kinerja (*feedback*, penilaian kemajuan organisasi, meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas).

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu :

---

<sup>10</sup> Mohamad Mahsun Op, Cit hal 25

1. Menilai kualitas, kuantitas dan efisiensi pelayanan.
2. Memotivasi birokrat pelaksana.
3. Memonitor para kontraktor.
4. Melakukan penyesuaian anggaran.
5. Mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani.
6. Menuntun perbaikan dalam pelayanan publik.

Penyebab kesulitan dalam pengukuran kinerja ialah :

1. Tujuan dan misi organisasi pelayanan publik sangat kabur dan bersifat multidimensional.
2. *Stakeholders* (pengambil kebijakan) jauh lebih banyak dan kompleks daripada orang swasta.
3. *Stakeholders* sering memiliki kepentingan yang berbenturan antara satu dengan yang lain.

#### **4. Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas adalah sebuah kata yang bagi penyedia jasa merupakan sesuatu yang harus dikerjakan dengan baik.

Aplikasi dari kualitas sebagai sifat dan kinerja yang merupakan bagian utama strategi perusahaan dalam rangka meraih keunggulan yang berkesinambungan, baik sebagai pemimpin pasar atau pun sebagai strategi untuk bertambah.

Pelayanan adalah merupakan suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui berbagai aktivitas yang dilakukan oleh penghasil atau responden. Publik

adalah sekumpulan orang yang berdiam di suatu wilayah tertentu dan mempunyai tujuan yang sama<sup>11</sup>. Jadi pelayan publik adalah kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat/publik yang dilakukan melalui aktivitas dari penyelenggaraan kegiatan pelayanan.

Pelayanan publik merupakan suatu pelayanan yang diberikan dan dikelola oleh kewenangan negara yakni pelayanan yang sebagian besar didanai oleh income pemerintah dan dikontrol secara langsung maupun tidak langsung oleh politisi yang dipilih, dimana bertujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat daripada hanya mengejar keuntungan semata.

Menurut Moenir, pengertian pelayanan umum dan pelayanan publik merupakan kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam rangka usaha untuk memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya<sup>12</sup>.

Jadi pelayanan publik adalah salah satu aspek atau wewenang organisasi publik yang berbentuk pelayanan kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan publik ini hendaknya pihak yang memberikan pelayanan berprinsip bahwa semua warga masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan.

Pelayanan publik dalam penelitian ini merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah (sektor publik) kepada masyarakat atau individu atas dasar kepentingan umum. Pelayanan ini

---

<sup>11</sup> H. A. S Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum*, Bina aksara, Jakarta, 1995.

<sup>12</sup> H.A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995. Hal 26

merujuk kepada beberapa pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, transportasi umum, dan lain-lain. Sedangkan pelayanan publik yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pelayanan yang diberikan pemerintah kecamatan kepada masyarakat yang bersifat “pelayanan administratif”. Secara empirik di Indonesia banyak pelayanan publik yang diterima masyarakat bermula dan berakhir di tingkat kecamatan. Jenis dan variasi pelayanan yang melibatkan birokrasi kecamatan sangat beragam, mulai dari pelayanan KTP, Kartu Keluarga, dan sertifikat tanah. Dalam pelayanan publik mempunyai elemen-elemen sebagai berikut<sup>13</sup> :

- a. Konsumen (*service consumer*)
- b. Produsen (*service producer*)
- c. Pengatur pelayanan (*service arranger*)

Strategi pelayanan publik ditekankan pada kepuasan pelanggan/masyarakat dan hal ini dapat tercapai apabila aparat pemerintah juga terlibat secara intensif agar mengerti dan menghayati serta berkehendak untuk melaksanakan pelayanan yang berkualitas. Pelayanan publik sebagian besar didanai oleh pemerintah dan dikontrol secara langsung maupun tidak langsung oleh politisi yang dipilih dimana tujuannya untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat daripada hanya mengejar keuntungan semata.

Ciri-ciri dari pelayanan publik antara lain <sup>14</sup> :

- 1) Tidak dapat memilih konsumen
- 2) Perannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan

---

<sup>13</sup> Nurmadi A., *Manajemen Perkotaan*, 1998, hal 192

<sup>14</sup> Leslie Willcock dan Jenny Harrow, 1992.

- 3) Politik menginstitusikan konflik
- 4) Pertanggungjawaban yang kompleks
- 5) Sangat sering diteliti
- 6) Semua tindakan harus mendapat justifikasi
- 7) Tujuan dan output sulit diukur atau ditentukan.

Ada lima dimensi kualitas pelayanan menurut Philip Kotler antara lain sebagai berikut <sup>15</sup> :

- 1) Dapat diraba (*tangibles*) yaitu penampilan fisik, peralatan, personal dan media komunikasi.
- 2) Andal (*reliability*) yaitu kemampuan untuk melaksanakan jasa yang dijanjikan dengan cepat dan terpercaya.
- 3) Ketanggapan (*responsiveness*) yaitu kemampuan untuk membantu masyarakat dan memperbaiki jasa yang cepat atau tanggap.
- 4) Keyakinan (*confidence*) yaitu keyakinan masyarakat terhadap penyelesaian pekerjaan.
- 5) Empati (*empathy*) yaitu syarat untuk peduli memberi perhatian pribadi bagi masyarakat.

Secara singkat kualitas pelayanan publik didefinisikan sebagai kesenjangan antara harapan klien dan persepsi. Sedangkan yang mempengaruhi harapan klien atau konsumen adalah interpersonal, kebutuhan individual, penggabungan yang lalu dan komunikasi eksternal.

---

<sup>15</sup> Philip Kotler, *Dalam J Supranto Pengukuran Tingkat Kepuasan Pelanggan*, 1994: 561, Hal 231.

## **F. Defenisi Konsepsional**

Defenisi konsepsional adalah usaha menjelaskan mengenai pembatasan antar konsep yang satu dengan yang lainnya agar tidak terjadi kesalahpahaman.

Disini konsepsional yang akan dipakai adalah :

### **1. Kinerja**

Hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya untuk mencapai tujuan atau hasil yang diharapkan sesuai dengan perencanaan.

### **2. Pemerintah Kecamatan**

Dalam pemerintah Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat, yang dalam pelaksanaannya tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

### **3. Pengukuran Kinerja**

Pengukuran kinerja adalah suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

### **4. Pelayanan Publik**

Aktivitas aparatur pemerintah dalam tingkatan apapun. Dalam jabatan apapun untuk memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung. Apa yang menjadi objek pelayanan tersebut, sangat tergantung kepada jenis pekerjaan yang dikelola oleh aparat tersebut.

## G. Defenisi Operasional

Defenisi operasional adalah bahasa atau defenisi suatu variabel agar tidak *ambiguous* yaitu memiliki makna ganda atau tidak memasukkan indikator yang jelas<sup>16</sup>.

Dalam penelitian ini indikator yang digunakan yaitu :

1. Kinerja organisasi dari perspektif manajemen organisasi
  - a. Produktivitas
    - 1) Dapat dipercaya
    - 2) Kepuasan Konsumen
    - 3) Pelayanan yang cepat
  - b. Kualitas pelayanan
    - 1) Pelayanan yang tepat
    - 2) Kredibilitas dapat dipercaya
  - c. Responsivitas
    - 1) Kemudahan dalam proses pengurusan
    - 2) Tanggapan terhadap pertanyaan
  - d. Akuntabilitas
    - 1) Bentuk pertanggungjawaban pengelolaan organisasi
    - 2) Keterbukaan

---

<sup>16</sup> Saifudin Anwar, *Metode Penelitian*, Pustaka Pelajar, 2001. hal 59

2. Kinerja organisasi dari perspektif masyarakat/pengguna jasa

Untuk mengukur pelayanan publik dapat dilihat dari :

- a. *Tangible* (wujud)
  - 1) Penampakan peralatan
  - 2) Penampakan personalia
- b. *Reliability* (keandalan)
  - 1) Kecepatan waktu
  - 2) Kecepatan analisa
  - 3) Kecepatan pelayanan
- c. *Responsiveness* (ketanggapan)
  - 1) Ketrampilan petugas
  - 2) Kemampuan petugas
  - 3) Pengetahuan yang dimiliki
- d. *Confidence* (keramahan/keyakinan)
  - 1) Menghormati
  - 2) Komunikasi
  - 3) Kesopanan
- e. *Empathy* (empati)
  - 1) Memberikan perhatian khusus kepada setiap masyarakat
  - 2) Pelayanan yang diberikan kepada semua masyarakat tanpa memandang status sosial

## H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah merupakan suatu cara yang digunakan dalam penelitian suatu masalah dengan maksud memperoleh suatu perumusan hasil, metode yang akan peneliti gunakan untuk meneliti harus sesuai dengan sifat data yang diperoleh.

### 1. Jenis Penelitian

Dalam menganalisis data, penulis menggunakan metode deskriptif. Metode deskriptif menunjukkan adanya ciri-ciri yang dapat memberikan gambaran dengan menafsirkan apa yang terjadi saat ini dengan melihat objek dan membandingkan gejala yang tengah berlangsung. Menurut Hadari Nawawi, mengemukakan bahwa metode penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek, objek penelitian (seseorang, lembaga masyarakat, dll) pada saat seseorang berdasarkan fakta-fakta yang nyata, tempat atau sebagaimana mestinya<sup>17</sup>. Deskriptif merupakan suatu penelitian yang menerangkan, menggambarkan dan menjelaskan serangkaian peristiwa atau fenomena yang terjadi dilapangan.

### 2. Jenis Data

Dalam penelitian ini penulis, menggunakan jenis data sebagai berikut :

#### a. Data Sekunder

Data sekunder adalah semua informasi yang peneliti peroleh secara tidak langsung, melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep

---

<sup>17</sup> Hadari Namawi, *Metode Penelitian Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1983 Hal 67

penelitian (ataupun yang terkait dengannya) didalam unit analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian.

b. Data primer

Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian (ataupun yang terkait dengannya) yang peneliti peroleh secara langsung dari unit analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian. Data yang dimaksud yaitu, data yang secara langsung berasal dari responden yang dalam hal ini adalah masyarakat Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah dan beberapa pegawai yang bekerja sebagai aparat di kantor Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah.

**3. Lokasi Penelitian**

Tempat yang dijadikan lokasi penelitian adalah kantor Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah, yaitu sebagai badan/lembaga pemerintahan yang menjadi perangkat daerah kabupaten atau daerah kota. Adapun alasan pemilihan lokasi penelitian tersebut antara lain :

- a. Sesuai dengan tujuan penulis, yakni penulis mempunyai minat dalam hal kinerja organisasi dalam melakukan pelayanan publik.
- b. Penulis sedikit lebih mengetahui kondisi Kecamatan Salahutu Maluku Tengah, sehingga lebih mudah melakukan penelitian.
- c. Penulis lebih mudah melakukan penelitian karena *scope* (cakupan) yang digunakan untuk penelitian lebih kecil.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Metode teknik penelitian yang dipergunakan dalam pengumpulan data adalah sebagai berikut :

##### a. Dokumentasi

Teknik dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara megutip dan meneliti dokumen-dokumen, catatan-catatan, arsip dan kumpulan peraturan yang menunjang pelaksanaan penelitian. Maka penulis akan mengambil data –data dari beberapa sumber resmi di lingkungan Pemerintah Kecamatan Salahutu.

##### b. Wawancara (interview)

Metode wawancara yaitu metode pengumpulan data dengan cara tanya jawab yang dikerjakan baik secara langsung maupun tidak langsung, informasi yang diterima berupa jawaban atas pertanyaan yang diajukan. Caranya yaitu dengan mengadakan proses tanya jawab, kesan dimana kedua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik yang satu dapat melihat muka yang lain dan mendengarkan dengan telinganya<sup>18</sup>.

Dengan menggunakan teknik ini penulis akan mendapatkan informasi langsung dari responden bagaimana sebenarnya penyelenggaraan pemerintahan Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah saat ini dan permasalahan-permasalahan apa saja yang dihadapi pemerintah kecamatan dilokasi penelitian. Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara dengan mengajukan beberapa pertanyaan kepada

---

<sup>18</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research II*, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1987. hal 192.

responden yang dalam hal ini masyarakat sebagai pengguna jasa pada kantor Kecamatan Salahutu, dan kepada aparat pemerintah Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah.

c. Kuesioner

Kuesioner yaitu teknik pengumpulan data dengan menyebarkan daftar pertanyaan yang ada hubungannya dengan penelitian kepada sejumlah responden dengan disertai alternatif jawaban. Dalam teknik ini penulis membagikan sejumlah angket yang telah tercantum pilihan jawaban sehingga responden dapat memilih salah satu jawaban yang sesuai dan dianggap benar oleh mereka. Kuesioner yang penulis susun dan sebarkan untuk mengumpulkan data dibagi menjadi dua bagian yaitu :

- 1) Kuesioner untuk masyarakat pengguna jasa dan
- 2) Kuesioner untuk aparat pemerintah Kecamatan Salahutu.

**5. Populasi dan Sampel**

a. Populasi

Populasi adalah keseluruhan subjek penelitian. Apabila seorang ingin meneliti semua elemen yang ada dalam wilayah, maka penelitiannya merupakan penelitian populasi<sup>19</sup>. Populasi bukan hanya orang, tapi juga benda-benda alam yang lain. Populasi juga bukan sekedar jumlah yang ada pada objek atau subjek yang dipelajari tetapi meliputi karakteristik atau sifat yang dimiliki oleh objek atau subjek itu.

---

<sup>19</sup> Suharsimi, Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek Edisi Revisi V*, Rineka Cipta, Jakarta 2002, Hal: 108

Dalam hal ini yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah aparat Kecamatan Salahutu dan masyarakat Kecamatan Salahutu.

b. Sampel

Sampel adalah bagian dari populasi yang diambil sebagai perwakilan untuk penelitian di mana sampel itu dianggap telah mewakili populasi. Menurut Sugiyono sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut<sup>20</sup>.

Untuk konsumen pengambilan sampel yang digunakan adalah secara Aksidental Random Sampling. Aksidental Random Sampling adalah sampel yang diambil dari siapa saja yang kebetulan ada<sup>21</sup>. Sedangkan untuk pegawai pengambilan sampel yang digunakan adalah Total Sampling dalam artian seluruh pegawai terlibat dalam sampel penelitian. Menurut Guilford : "Responden yang diambil harus memenuhi persyaratan minimal 30 elemen responden dan semakin besar sampai akan memberikan hasil yang lebih akurat"<sup>22</sup>.

Dari uraian diatas, dimana syarat minimal pengambilan responden sebanyak 30 elemen responden. Maka dalam penelitian ini diambil 30 responden dari masyarakat pengguna jasa dan seluruh pegawai yang berada di kantor Kecamatan Salahutu yang berjumlah 30 orang.

---

<sup>20</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Administratif*, CV Alfabeta, Bandung, 2005, Hal: 91

<sup>21</sup> Soraino, Lincoln Arsyad *Metodologi Penelitian*. UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1993. Hal:105

<sup>22</sup> J. Supranto, *Pengukuran Tingkat kepuasan Pelayanan*, Rineka Cipta, 1997. Hal 35

## 6. Teknik Analisis Data

Tujuan analisa dalam penelitian ini adalah menyempitkan dan membatasi penemuan-penemuan sehingga menjadi suatu data literatur, serta tersusun dan lebih berarti. Sedangkan jenis analisisnya adalah analisa kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif yang menjelaskan data-data yang telah diperoleh selama penelitian mengenai kinerja kantor Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah.

Menurut Winarno Surachmad, penelitian deskriptif yang bersifat kualitatif adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya<sup>23</sup>. Sedangkan menurut Platton, analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar<sup>24</sup>.

Teknik analisa yang dipergunakan adalah analisa kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya gejala atau objek yang diteliti dianalisa dan diinterpretasikan berdasar teori yang ada serta memakai makna yang bersifat menyeluruh dan dapat diukur secara kuantitatif yang dapat dinyatakan dengan angka, indeks, rumus dan sebagainya.

---

<sup>23</sup> Winarno Surachmad, *Dasar-dasar Teknik Research*, Transito, Bandung, 1978. hal 126.

<sup>24</sup> Lexy J, Moeloeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosadakarya, Bandung, 1991. Hal 103

Rumus yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

$$p = \frac{F}{n} \times 100\%$$

Dimana :

P : Presentase

F : Frekwensi atau banyaknya jawaban

n : Jumlah responden

Skala indeks yang digunakan adalah :



Untuk menentukan besarnya interval digunakan ketentuan sebagai berikut : *“nilai interval adalah selisih antara skor tertinggi dengan nilai skor terendah dibagi dengan jumlah kemungkinan jawab yang diajukan”*.

Ketentuan tersebut dapat diwujudkan secara sistematis sebagai berikut :

$$\frac{4-1}{4} = 0,75$$

Hasil dari masing-masing pertanyaan (baik variabel maupun sub variabel) dapat klasifikasikan ke dalam empat kategori yaitu : sangat baik, baik, kurang baik, dan buruk. Adapun kriteria masing-masing kategori adalah sebagai berikut :

- Nilai 1 – 1,75 : Kriteria tidak baik
- Nilai 1,76 – 2,50 : Kriteria kurang baik
- Nilai 2,51- 3,25 : Kriteria baik
- Nilai 3,26- 4,00 : Kriteria sangat baik

Sedangkan untuk mencari indeks digunakan rumus sebagai berikut :

$$I = \frac{N1.F1 + N2.F2 + N3.F3 + N4.F4}{n}$$

Dimana :

I : Indeks dari sampel/sub sampel

N : Nilai standar

F : Frekuensi sampel

n : Jumlah keseluruhan responden/sampel

## 7. Unit Analisis

Dalam penelitian ini data diperoleh dari responden yang dijadikan sebagai sumber informasi, yaitu :

- a. Masyarakat yang ada di Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah
- b. Seluruh aparat kecamatan yang berada di kantor Kecamatan Salahutu Kabupaten Maluku Tengah.