

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kejelasan identitas penduduk dalam suatu negara sangat diperlukan untuk menjamin kepastian hukum bagi penduduk serta untuk memudahkan pelayanan bagi masyarakat. Salah satu bentuk identitas penduduk yang diwajibkan bagi semua penduduk adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP), yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah setempat kepada anggota masyarakat yang telah memenuhi syarat tertentu.

KTP merupakan salah satu produk pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri R.I. No. 8 tahun 1977, yang dimaksud Kartu Tanda Penduduk adalah bukti diri (legitimasi) dari setiap penduduk dalam wilayah Republik Indonesia. Selanjutnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penduduk adalah setiap Warga Negara Indonesia (WNI) atau Warga Negara Asing (WNA) yang tinggal dan menetap di Indonesia.

Pentingnya KTP bagi masyarakat selain sebagai bukti diri (kartu yang memuat identitas diri) juga sebagai prasyarat bagi setiap warga negara dalam memperoleh akses terhadap produk-produk pelayanan publik lainnya, seperti pelayanan pengurusan perijinan (SIM, IMB, SIUP), pelayanan kesehatan, pernikahan dan lain sebagainya. Bahkan KTP juga menjadi prasyarat bagi

anggota masyarakat dalam kehidupannya sehari-hari ketika bersentuhan dengan institusi-institusi formal, seperti Bank, Kantor Polisi, Perusahaan-perusahaan dan lain-lain.

Ada banyak kasus yang memperlihatkan betapa pentingnya kepemilikan kartu identitas (KTP) bagi seseorang. Sering terjadi seseorang yang mengalami kecelakaan ketika dilakukan pertolongan tidak dapat diidentifikasi, atau keluarganya sulit untuk dapat dihubungi karena yang bersangkutan tidak memiliki kartu identitas. Apa yang telah dikemukakan di atas hanya merupakan sedikit dari banyak manfaat kartu identitas bagi masyarakat. Mengingat pentingnya pemilikan KTP bagi setiap warga negara yang telah memenuhi syarat, maka pemerintah dituntut untuk dapat memberikan kemudahan-kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh KTP.

Upaya menciptakan Indonesia baru yang lebih maju dan tertata baik menghendaki pelayanan yang menyeluruh pada seluruh bidang kehidupan masyarakat, baik bidang ekonomi, sosial politik, maupun hukum. Salah satu bidang pemerintahan yang perlu mendapatkan perhatian adalah bidang administrasi kependudukan (termasuk pelayanan pengurusan KTP). Pelayanan administrasi kependudukan sampai saat ini masih banyak dipersoalkan oleh berbagai kalangan masyarakat karena dinilai belum menunjukkan sifat akomodatif terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan yang berkembang di masyarakat. Dalam kenyataannya masih banyak warga negara Indonesia yang tidak memiliki kartu identitas penduduk sebagai bukti bahwa ia adalah

penduduk Indonesia, dikarenakan ketidakmampuannya untuk memenuhi biaya pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Masih banyak keluhan dari masyarakat tentang kualitas pelayanan yang diberikan pemerintah dalam pengadaan KTP. Khusus untuk pelayanan KTP keluhan masyarakat biasanya berkisar pada lambannya penyelesaian KTP. Hanya untuk mendapatkan KTP ada warga masyarakat yang menunggu sampai 3 bulan (Kompas, 25 juli 2002). Selain itu, masalah biaya pelayanan yang mahal, prosedur yang berbelit-belit dan perlakuan aparat yang diskriminatif serta ketidaktahuan mereka pada ketentuan peraturan yang ada. Berbagai masalah yang muncul di seputar pelayanan pemerintah dalam pengadaan KTP antara lain disebabkan karena tidak adanya aturan yang baku dan jelas yang mengatur tentang standar pelayanan dan rentang waktu pelayanan, serta tidak adanya informasi kepada warga tentang prosedur, biaya dan waktu pelayanan, yang membuat aparat seandainya memberikan pelayanan kepada warga masyarakat (Utomo, Kedaulatan Rakyat, 26 Agustus 2003). Menurut penulis sendiri, munculnya berbagai masalah di seputar pelayanan pengadaan KTP bagi masyarakat lebih disebabkan karena kurangnya komitmen dari pemerintah dan pegawai pelayanan terhadap penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Dalam hal ini prinsip transparansi, efisiensi, akuntabilitas, partisipasi dan kesetaraan atau keadilan dalam praktik pelayanan KTP belum diterapkan secara optimal.

Keluhan tentang kekurangtahuan masyarakat mengenai ketentuan prosedur pelayanan KTP, bisa jadi disebabkan oleh tidak adanya informasi yang memadai tentang ketentuan pelayanan KTP. Hal ini dapat terjadi karena

kurangnya sosialisasi kepada masyarakat mengenai ketentuan dan peraturan oleh masing-masing pemerintah daerah dalam pelayanan KTP, atau tidak ada informasi yang sampai ke masyarakat, karena memang tidak ada media penyampai yang memadai. Kondisi ini menunjukkan tidak adanya transparansi informasi pelayanan sehingga informasi yang ada tidak terdistribusi ke masyarakat dengan baik dan merata, melainkan menumpuk pada aparat atau segelintir elit masyarakat.

Keluhan tentang perlakuan aparat yang kurang simpatik dan tidak bersahabat menunjukkan adanya perlakuan aparat yang masih diskriminatif, belum memperlakukan semua masyarakat dengan sama dan setara dengan aparat dan masyarakat lainnya. Hal ini menandakan belum diterapkannya prinsip kesetaraan dalam pelayanan.

Sementara keluhan akan prosedur yang berbelit-belit menunjukkan belum adanya semangat efisiensi pelayanan. Prosedur pelayanan yang baik adalah yang tidak memakan waktu dan biaya berlebih. Belum efisiennya pelayanan juga bisa dilihat dari sejumlah keluhan akan biaya pelayanan yang mahal dan waktu penyelesaian KTP yang lambat.

Tidak dapat disangkal bahwa untuk dapat memberi pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat (termasuk pelayanan pengadaan KTP), pemerintah dituntut untuk segera memperbaiki kinerjanya. Salah satu upaya pemerintah dalam memperbaiki kinerjanya adalah dengan menerapkan *good governance* dalam pelaksanaan pelayanan publik. Konsep pelayanan publik berwawasan *good governance* merupakan model pelayanan yang menitik

beratkan pada penerapan praktik *good governance* dalam penyelenggaraannya (Dwiyanto,2004). Sejauh mana penerapan prinsip-prinsip di dalam konsep *good governance* dengan baik dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, sangat ditentukan oleh adanya kesepakatan para pejabat dan staf pemerintah untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut di pemerintahan dari tingkat atas sampai bawah (Mishara, et.al 2001:23). Prinsip ini juga telah direkomendasikan dalam UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN (Hossein,2001:40). Dari sejumlah prinsip-prinsip dalam konsep *good governance* yang dikemukakan oleh para ahli, penulis memilih lima prinsip yang dipandang relevan dengan pelayanan KTP. Kelima prinsip tersebut adalah prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas, equity/kesetaraan dan efisiensi.

Berdasarkan pemikiran perlunya penerapan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, dan lebih khusus lagi dalam pelayanan pengadaan KTP, maka dalam rangka penyusunan skripsi sebagai tugas akhir dalam penyelesaian studi pada Jurusan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, penulis menganggap relevan untuk mengangkat topik : Penerapan *Good Governance* dalam Pelayanan KTP di Kecamatan Mamajang, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan Tahun 2004 – 2005.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut: **“Bagaimana penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan KTP di Kecamatan Mamajang, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan?”**

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana prinsip-prinsip *good governance* diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan KTP di Kecamatan Mamajang, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan.

D. Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan akan membawa manfaat sebagai berikut:

1. Menjadi bahan masukan bagi pemerintah Kecamatan Mamajang dalam upaya peningkatan kinerja pelayanan publik kepada masyarakat khususnya dalam pelayanan KTP yang diberikan.
2. Menjadi bahan referensi kajian bagi para akademisi dan peminat pemerintahan.

E. Kerangka Konseptual

1. Pelayanan Publik

Terdapat sejumlah defenisi yang dikemukakan oleh para ahli tentang pelayanan publik. Defenisi tersebut sangat ditentukan oleh sudut pandang dan perspektif apa yang akan dipakai. Dalam perspektif ekonomi, misalnya pelayanan publik sering dijelaskan sebagai turunan dari konsep barang public (*public goods*), yakni suatu barang atau jasa yang dikonsumsi oleh satu orang tidak mengurangi jumlah yang bisa dikonsumsi oleh orang lain. Defenisi pelayanan publik seperti tersebut di atas sering dianalogkan dalam pembahasan tentang pertahanan negara, dalam arti bahwa upaya pertahanan negara akan dinikmati oleh seluruh warga negara tanpa membedakan usia, kelamin, maupun status social ekonomi.

Definisi lain mununjuk pada barang atau jasa yang memberikan dampak meluas lebih dari yang mereka konsumsi langsung, baik yang berupa barang atau jasa itu sendiri. Contohnya adalah penerangan jalan yang dinikmati oleh semua orang yang menggunakan jalan tersebut diwaktu malam hari, dan kegiatan ekonomi yang muncul dari adanya kegiatan orang-orang di malam hari akan dinikmati tidak saja oleh mereka yang menikmati penerangan jalan umum di malam hari.

Dalam Ilmu Politik dan Administrasi Negara pelayanan publik merupakan istilah standar yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada masyarakat atau individu atas dasar

pengagungan kepentingan umum. Ia merujuk kepada beberapa pemenuhan kebutuhan masyarakat, seperti kesehatan, pendidikan, transportasi umum, dan sebagainya. Pelayanan publik ini sering di sebut sebagai *civil services*.(Pratikno, dkk, 2002),

Untuk kasus di Indonesia, pengertian di atas terlalu sempit dan tidak akan mampu menyentuh realitas. Bagi sebagian masyarakat terdapat beberapa pelayanan yang harus diperolehnya, biasanya pelayanan ini berupa pelayanan perijinan atau pelayanan administrasi kewarganegaraan. Yang biasa disebut *civil services*. Oleh karena itu pemerintah melalui Keputusan MENPAN Nomor 63/2003 mengartikan pelayanan publik sebagai segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Di sini jelas bahwa dasar pelaksanaan pelayanan publik adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat sekaligus memenuhi ketentuan yang ada. Singkatnya adalah bahwa perbedaan pengertian pelayanan publik sebenarnya tergantung dari perbedaan sudut pandang dalam memaknai *public*. Sudut pandang pertama melihat publik sebagai sesuatu yang berada di luar "diri" atau si pelaku. Yang menjadi ukuran untuk membedakan sesuatu sebagai *public goods* atau *private goods* adalah dari segi pemanfaatannya, apakah membuka peluang untuk mengeksklusi individu lain dan ada saingan dalam pemanfaatannya. Sudut

pandang ini sangat liberal karena membuka peluang aktor di luar negara untuk berperan dalam penyelenggaraan pelayanan. Dan akan terasa cocok apabila kepemilikan secara individual di tempatkan sebagai pilar ketertiban interaksi sosial. Namun akan kesulitan apabila yang menjadi pilar adalah kepemilikan kolektif.

Oleh karena itu muncul sudut pandang yang kedua, yaitu menetapkan peran negara sebagai sentral. sehingga inisiatif dan kontribusi individu cenderung tidak diperhatikan. Negara cenderung memaksakan pelayanan kepada masyarakat. Maka tidak heran ada yang mengatakan produk pelayanan seperti ini adalah bukan produk pelayanan, melainkan salah satu bentuk pemaksaan dan “kontrol” negara kepada warganya. Biasanya pelayanan ini berupa pelayanan administrasi kewarganegaraan dan perijinan (*civic service*).

Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya pelayanan publik itu dapat dibagi atas dua, yaitu pelayanan yang bersifat administratif (*civic service*) dan pelayanan yang bersifat substantive (*civil service*). Secara lebih spesifik pelayanan publik dapat pula dikelompokkan menjadi dua, yaitu pelayanan perijinan (*Administrative Service*) dan pelayanan umum (*public service*) (Ratminto dan Atik Septi, W, 2005). *Civic Services* dalam pelaksanaannya dimonopoli oleh pemerintah dan dalam kasus ini pelayanan yang diberikan berupa pelayanan kewarganegaraan, yaitu suatu bentuk pengakuan status dan hak warga negara, seperti pelayanan KTP, Paspor, Perijinan, Akte Tanah dan sebagainya. Sementara *civil service* dalam

pelaksanaannya tidak dimonopoli oleh pemerintah, yaitu pelayanan yang biasanya dikelola secara sektoral. dan membuka peluang bagi pihak lain (swasta dan atau masyarakat) untuk ikut serta dalam pelayanan publik. Tujuannya adalah dalam rangka meningkatkan keberadaan masyarakat. Pelayanan ini dikelola secara struktural baik oleh pemerintah dengan jajarannya maupun swasta dan masyarakat (Lay, 2002).

Bila dilihat berdasar organisasi yang menyelenggarakannya, pelayanan publik dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik (pemerintah).
- b. Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi privat. Baik yang bersifat primer atau sekunder (Ratminto dan Atik Septi,W,: 2005),.

Akhirnya secara umum dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan pelayanan publik adalah jenis pelayanan yang disediakan untuk masyarakat, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Namun dalam penelitian ini, karena yang menjadi objek penelitiannya adalah KTP sebagai pelayanan administrasi, maka maksud dari pelayanan publik adalah aktivitas pelayanan terhadap masyarakat yang dilakukan oleh lembaga dan aktor-aktor pemerintah.

Mengenai pelayanan yang baik, Pemerintah Republik Indonesia melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.63/2004 menggariskan bahwa Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang dari segi

produk berkualitas dan memberikan kepuasan kepada masyarakat. Sebagai aktor pelayanan dan salah satu fungsi pemerintah adalah memberikan pelayanan yang baik, maka dalam rangka itu telah dibuat beberapa kebijakan guna memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa. Lebih lanjut Keputusan MENPAN No. 63/2004 menggariskan bahwa Penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut:

- 1) Transparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah di mengerti.
- 2) Akuntabilitas
- 3) Partisipatif
- 4) Kesamaan hak, tidak diskriminatif dalam arti membeda-bedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- 5) Keseimbangan hak dan kewajiban antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Selain itu, pelayanan publik minimal harus memenuhi standar pelayanan, yaitu harus memuat prosedur pelayanan yang jelas, waktu penyelesaian, biaya pelayanan yang wajar, produk pelayanan yang baik, sarana dan prasarana yang memadai serta kompetensi petugas.

2. Good Governance

- * Istilah *Good Governance* begitu populer. Hampir di setiap event atau peristiwa penting yang menyangkut masalah pemerintahan, istilah ini tak

pernah ketinggalan. Bahkan dalam pidato-pidato, pejabat negara sering mengutip kata-kata di atas. *good governance* telah menjadi wacana yang kian populer di tengah masyarakat. Meskipun demikian terdapat perbedaan pengertian kata *good governance* antara satu dengan yang lain. Ada sebagian kalangan mengartikan *good governance* sebagai suatu kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasi masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Sebagian kalangan lain ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemah kongkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang stabilitas demokrasi itu sendiri.

Dalam pembahasan tentang pemerintahan yang baik, sering terjadi penggunaan istilah yang kurang tepat. Istilah *good government* sering dicampuradukkan dengan istilah *good governance*. Sesungguhnya pengertian *good governance* lebih luas dibandingkan dengan *good government*, karena *good governance* melibatkan tiga aktor penting yaitu Negara, swasta, dan masyarakat. Sementara *government* hanya pemerintah semata. Menurut Ambar Teguh.S (1993), istilah *good government* dan *good governance* tidak ada bedanya, karena keduanya merujuk pada aspek-aspek normatif pemerintahan yang digunakan dalam menyusun kriteria dari yang bersifat politik hingga ekonomi. Semuanya menuju pada penyelenggaraan yang baik, yaitu pemerintah dan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' di sini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu

sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Dan bila dikaitkan dengan pelayanan publik, maka pelayanan publik yang baik adalah pelayanan publik yang sesuai dan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Dari beragam pengertian tersebut, *good governance* pada dasarnya dapat diartikan sebagai pengelolaan/tata kelola pemerintahan yang baik.

Good governance hanya bermakna bila keberadannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama*, negara, salah satu fungsinya adalah menyediakan *public service* yang efektif dan akuntabel. *Kedua*, swasta, sebagai partner pemerintah dalam upaya mensejahterakan masyarakat, dan *Ketiga* adalah masyarakat/civil society. *Good governance* menghendaki adanya peran ketiga aktor tersebut dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik, termasuk dalam pelayanan publik. Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolok ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Untuk mengetahui sejauh mana *good governance* diterapkan dalam pemerintahan, khususnya dalam hal pelayanan publik, terutama pelayanan KTP, dapat dilihat dari sejauh mana prinsip-prinsip dasar dalam *good governance* tersebut diterapkan.

Beragam pendapat yang dikemukakan para ahli mengenai prinsip-prinsip *good governance*. Ada yang membaginya menjadi sepuluh prinsip, yaitu:

1. Partisipasi
2. Penegakan hukum
3. Transparansi
4. Kesetaraan
5. Daya tanggap
6. Wawasan ke depan
7. Akuntabilitas
8. Efektivitas dan efisiensi
9. Pengawasan publik
10. Profesionalisme (<http://www.goodgovernance.or.id/Sitemap.asp.22-01-04>)

Dari sejumlah prinsip sebagaimana dikemukakan di atas, dalam penelitian ini dipilih lima prinsip sebagai indikator dalam mengukur penerapan *good governance* dalam pelayanan KTP, yaitu: prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan equity/kesetaraan.

a. Partisipasi

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip di dalam *good governance* yang mencerminkan dihormatinya asas demokrasi dalam suatu negara. Menurut Purwanto (2002), Dalam hal pelayanan publik, prinsip partisipasi ini juga sejalan dengan pandangan baru yang berkembang di dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dengan

cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (*customer*) melainkan sebagai warga negara yang memiliki negara dan sekaligus pemerintahan yang ada di dalamnya (Dwiyanto, et.al,2005:193-194)

Urban Institute dan USAID mengemukakan 15 instrumen partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Akan tetapi dengan memandang masyarakat sebagai pelanggan dan pemilik Negara, sebenarnya instrumen partisipasi dapat disederhanakan menjadi dua instrument dasar sebagaimana dikemukakan Purwanto (2002) berikut:

- 1). Menerbitkan *newsletter* untuk memberikan informasi kepada masyarakat
 - 2) Memberi tempat bagi perwakilan masyarakat untuk duduk menjadi dewan pengawas lembaga pelayanan masyarakat
 - 3) Membentuk Ombudsman dan Ombudsneighbour
- b. Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin kemudahan masyarakat di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai tentang peraturan pelayanan yang ada melalui penyediaan media informasi yang memungkinkan bisa diakses oleh masyarakat. Peraturan yang ada harus jelas memuat prosedur pelayanan, waktu dan lain sebagainya (GGIC Webmaster).

Informasi adalah suatu kebutuhan penting masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah daerah perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan.

Pemerintah Daerah perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti melalui brosur, leaflet, pengumuman melalui surat kabar, radio serta kalau ada televisi lokal. Pemerintah Daerah juga perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang prosedur, waktu dan biaya serta persyaratan layanan.

Istrumen dasar dari penerapan prinsip transparansi adalah peraturan yang jelas yang mengatur tentang ketentuan pelayanan. Sedangkan instrument-instrumen pendukung adalah fasilitas/sarana media penyedia informasi dan komunikasi yang menginformasikan perturan tersebut.

Bila dikaitkan dengan pelaksanaan pelayanan KTP, maka suatu pelayanan KTP dianggap telah menerapkan prinsip transparansi apabila terdapat upaya proaktif dari pemerintah kecamatan dalam memberikan informasi lengkap dan jelas tentang kebijakan layanan KTP, yaitu dengan mendayagunakan berbagai jalur komunikasi dan media yang ada. Indikatornya adalah terdapat aturan/kebijakan pelayanan KTP yang jelas, yang memuat ketentuan-ketentuan pelayanan KTP. Seperti prosedurnya, waktu dan biaya pelayanan KTP serta persyaratan yang harus disiapkan. Juga harus diatur mengenai lokasi dan pejabat/petugas yang berkompeten mengurusinya. Indikator lain adalah adanya media informasi yang memuat ketentuan pelayanan KTP yang memungkinkan masyarakat bisa mengakses informasi tersebut.

c. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan salah satu prinsip dalam menerapkan *good governance*. Prinsip akuntabilitas dalam pelayanan publik dapat dibedakan menjadi dua, yaitu akuntabilitas eksplisit dan akuntabilitas implisit. Untuk mengukur penerapan *good governance* dalam pelayanan KTP dipandang dari sudut akuntabilitas, maka akuntabilitas implisit tampaknya lebih tepat untuk digunakan, karena yang termasuk dalam akuntabilitas implisit antara lain adalah: tanggungjawab yang harus dipikul oleh setiap pegawai pemerintah untuk menghindari penyakit-penyakit birokrasi yang senantiasa dikeluhkan oleh masyarakat, yaitu KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme).

Dalam hal pelayanan KTP, agar prinsip akuntabilitas dapat diterapkan dengan baik dalam rangka mengikis praktik KKN, diperlukan instrumen dasar sebagai berikut:

- 1) Media informasi yang dapat diterima oleh masyarakat secara lengkap tentang proses, pelaksana dan biaya pelayanan KTP
- 2) Media komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat mengenai bentuk-bentuk KKN dalam pelayanan KTP dan cara-cara menghindari KKN dalam pelayanan KTP.

d. Kesenjangan

Kesenjangan adalah prinsip yang memberi peluang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk mendapatkan pelayanan sebaik mungkin tanpa ada perlakuan yang diskriminatif. Baik diskriminatif

dari segi ras, agama, kekerabatan/pertemanan, jenis kelamin dan lain-lain. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk menjamin agar kepentingan pihak-pihak yang kurang beruntung, seperti mereka yang miskin dan lemah, tetap terakomodasi dalam proses pelayanan. Khususnya bagi kaum minoritas agar mereka tidak tersingkir.

Instrument dasar dari penerapan prinsip kesetaraan adalah peraturan perundang-undangan yang menjamin kesetaraan, dengan komitmen terhadap penegakan dan perlindungan HAM. Sedangkan instrumen lain adalah dilihat dari perlakuan aparat yang diberikan kepada pelanggan dalam pelayanan. Bila dikaitkan dengan pelayanan KTP, maka suatu pelayanan KTP dianggap telah menerapkan prinsip kesetaraan apabila pemerintah kecamatan dalam hal ini pelaksanaan pelayanan KTP memberikan peluang dan kesempatan yang sama kepada masyarakat pengguna layanan untuk mendapatkan perlakuan dan kualitas pelayanan yang sama pula. Seperti mendapat perlakuan yang sama dalam prosedur, persyaratan, biaya dan waktu. Indikatornya tidak ada peraturan/kebijakan dalam pelayanan KTP yang isinya mendiskriminasikan ras, agama, golongan/kelompok, jenis kelamin, dan status sosial tertentu. Indikator lainnya adalah tidak ada perlakuan diskriminasi yang dilakukan aparat terhadap pengguna pelayanan KTP. Seperti perlakuan kurang simpatik atau memprioritaskan golongan masyarakat tertentu dalam pelayanan sementara golongan masyarakat yang lain di nomor duakan.

e. Efisiensi

Efisiensi adalah prinsip yang menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal sesuai ketentuan yang telah ditetapkan. Prinsip ini menekankan kepada pengguna sumber daya yang ada sehemat mungkin sehingga pengeluaran tidak melebihi apa yang dihasilkan.

Instrumen dari penerapan prinsip efisien adalah adanya peraturan yang mudah dan ringkas. Sehingga dalam proses pelaksanaannya tidak membutuhkan dana dan waktu serta pengeluaran lain yang berlebihan. Bila dikaitkan dengan pelaksanaan pelayanan KTP, maka suatu pelayanan KTP dikatakan telah menerapkan prinsip efisiensi apabila dalam pelaksanaannya telah menggunakan sumber daya yang ada secara optimal dengan sehemat mungkin sesuai dengan ketentuan yang ada dan ketentuannya/prosedurnya pun tidak berbelit-belit. Indikatornya adalah waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan KTP sudah sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan dalam aturan waktu resmi. Bahkan lebih cepat tetapi tidak lebih lambat dari waktu yang ditetapkan.

Indikator lain adalah tidak ada biaya tambahan yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dalam melakukan pelayanan KTP di luar biaya yang telah ditentukan. Dan indikator terakhir adalah prosedur pelayanan KTP tidak berbelit-belit, karena sudah sesuai dengan standar prosedur pelayanan nasional.

F. Definisi Konseptual dan Operasional

1. Definisi Konseptual

1. *Good Governance* : tata kelola yang baik yang meliputi praktek dan tata cara pemerintahan dan warga mengatur sumber daya dalam memecahkan masalah publik.
2. Partisipasi : adalah prinsip yang mencerminkan asas demokrasi dalam pelayanan publik
3. Transparansi : adalah prinsip yang menjamin kemudahan masyarakat dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai tentang peraturan yang ada melalui penyediaan media informasi.
4. Akuntabilitas adalah prinsip yang menjamin terlaksananya pelayanan publik tanpa terjadi praktik-praktik KKN
5. Efisiensi : adalah prinsip yang menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal sesuai ketentuan yang telah ditetapkan.
6. Kesetaraan : adalah prinsip yang memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk mendapatkan pelayanan sebaik mungkin tanpa ada perlakuan yang diskriminatif.
7. Pelayanan Publik : dalam penelitian ini adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah ditingkat pusat, daerah dan lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan per undang-undangan.

2. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini, fokusnya adalah pada pelaksanaan pelayanan KTP. Sejauh mana prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, kesetaraan dan efisiensi diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan KTP. Berdasarkan definisi konseptual yang telah dikemukakan di atas, selanjutnya berturut-turut dikemukakan definisi operasional prinsip-prinsip partisipatif, transparansi, akuntabilitas, kesetaraan dan efisiensi dalam *good governance*, sebagai berikut:

1. Partisipasi.

Dalam penelitian ini instrument partisipasi sebagaimana hasil penelitian Pemerintah Skotlandia, dijadikan indikator partisipasi, yaitu:

- a. Tersedianya saluran untuk menampung keluhan konsumen
- b. Tersedianya saluran untuk menampung saran-saran dari konsumen
- c. Dilakukannya survai konsumen
- d. Dilakukannya kontak dengan konsumen
- e. Tersedianya forum untuk memperoleh masukan kualitatif dari konsumen

2. Transparansi

Dalam penelitian ini, indikator yang digunakan untuk mengukur transparansi adalah:

- a. Keterbukaan dalam proses pelayanan KTP.
- b. Kemudahan peraturan dan prosedur pelayanan KTP

- c. Kemudahan untuk memperoleh informasi mengenai berbagai aspek pelayanan KTP.

3. Akuntabilitas

Indikator akuntabilitas adalah:

- a. Tersedianya informasi bagi masyarakat yang merupakan laporan dari pelaksanaan pelayanan KTP
- b. Tersedianya wadah bagi masyarakat untuk melaporkan praktik-praktik penyimpangan dalam pelayanan KTP.

4. Kesetaraan, indikatornya :

- a. Tidak ada peraturan/ketentuan dalam pelayanan KTP yang isinya mendiskriminasikan ras, agama, golongan/kelompok, jenis kelamin, dan status sosial tertentu. Seperti tambahan persyaratan atau tambahan prosedur tertentu.
- b. Tidak ada perlakuan diskriminasi dan perlakuan kurang simpatik yang dilakukan aparat terhadap pengguna layanan KTP. Sehingga masyarakat mendapatkan perlakuan yang sama dalam pelayanan KTP

5. Efisiensi, indikatornya :

- a. Prosedur pelayanan KTP tidak berbelit-belit karena sudah sesuai dengan standar prosedur pelayanan nasional.
- b. Waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan KTP sudah sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan dalam aturan/sesuai dengan waktu resmi.

- c. Tidak ada biaya tambahan yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dalam menerima pelayanan KTP di luar biaya yang telah ditentukan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu jenis penelitian yang mempunyai ciri sebagai berikut:

- a. Memusatkan diri pada masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah yang aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis (karena itu metode ini sering pula disebut metode analitis (Winarno Surakhmad,1985:132)

2. Unit Analisis

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Mamajang, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan. Obyek penelitian adalah pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Dengan demikian unit analisis dalam penelitian ini adalah petugas pemberi pelayanan dan pengguna pelayanan Kartu Tanda Penduduk di Kecamatan Mamajang, Kota Makassar.

3. Jenis Data

Dalam penelitian ini data yang dikumpulkan dibedakan menjadi dua jenis data, yaitu data primer dan data sekunder.

- a. Data Primer, adalah: data tentang realitas pelayanan KTP pada periode tahun 2004 – 2005 dengan berbagai aspeknya, meliputi prosedur, biaya, waktu. Data primer dikumpulkan dari sumber data primer para aparat pelaksana pelayanan KTP serta masyarakat pengguna pelayanan.
- b. Data sekunder, adalah data yang berkaitan dengan pelayanan KTP yang berupa peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan pemerintah dalam rangka pelayanan KTP. Data sekunder diperoleh dari sumber data sekunder berupa catatan-catatan, dokumen-dokumen yang tersedia pada instansi-instansi terkait.

4. Sampling

Dalam menentukan sample penelitian digunakan teknik purposive sampling, yaitu sampel ditentukan berdasarkan ciri dan kriteria yang telah diketahui sebelumnya. Dalam hal ini adalah para pencari atau penerima pelayanan KTP yang melakukan pengurusan KTP pada periode tahun 2004 dan 2005. Diambil anggota sampel sedemikian rupa sehingga sampel tersebut benar-benar mencerminkan ciri-ciri populasi yang sudah dikenalk sebelumnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan secara bergantian maupun secara bersamaan, yaitu:

a. Wawancara

Teknik wawancara digunakan dalam pengumpulan data primer. Dalam hal ini dilakukan wawancara langsung dengan orang-orang yang terlibat dalam pengurusan KTP, baik aparat sebagai pemberi pelayanan maupun warga masyarakat sebagai penerima pelayanan

b. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data dengan cara melihat dan mengamati secara langsung pada obyek penelitian. Dalam hal ini pengumpul data akan melihat secara langsung proses dan prosedur pelayanan KTP. Penggunaan teknik observasi juga dimaksudkan untuk meneliti kebenaran data yang diperoleh melalui wawancara.

c. Dokumentasi

Teknik ini terutama digunakan dalam pengumpulan data sekunder berupa catatan-catatan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelayanan KTP di Kecamatan Mamajang.

d. Kuesioner

Kuesioner adalah daftar pertanyaan yang telah disusun sebelumnya secara sistematis. Dalam hal ini kuesioner sekaligus berfungsi sebagai panduan wawancara.

5. Teknik Analisa Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang akan dilaksanakan, yaitu penelitian deskriptif, maka analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik deskriptif kualitatif, yaitu dengan memberikan predikat pada

variabel yang diteliti sesuai dengan kondisi sebenarnya langkah yang dilalui adalah mengadakan pengukuran secara kuantitas terhadap variabel, kemudian mentransfer harga kuantitas tersebut menjadi predikat (Arikunto, 1990:353). Dalam hal ini setiap jawaban yang diperoleh diberi nilai untuk selanjutnya ditransfer untuk menentukan kriteria predikat baik, sedang atau kurang.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi yang merupakan laporan penelitian, sistematikanya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, definisi konseptual dan definisi operasional, serta metode penelitian

BAB II GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

Bab ini memuat tentang deskripsi lokasi penelitian, meliputi keadaan geografi, demografi, sosial ekonomi dan budaya

BAB III PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PELAYANAN KTP

Bab ini memuat tentang realitas penerapan good governance dalam pelayanan KTP di Kecamatan Mamajang, meliputi transparansi, efisiensi, kesetaraan, akuntabilitas dan partisipasi

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan sebagai hasil penelitian dan saran-saran yang berkaitan dengan penerapan prinsip good governance dalam pelayanan KTP