

**ANALISIS KINERJA BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM
PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN PADA
DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL
KABUPATEN PESISIR SELATAN**

SKRIPSI

*Diajukan kepada Tim Penguji Skripsi Jurusan Ilmu Sosial Politik FIS UNP
Sebagai Salah Satu Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana Administrasi Publik*



Oleh :

**SRI MEGAWATI
2006 / 73309**

**PROGRAM STUDI
ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI PADANG
2011**

HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Judul : Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Dalam Pelayanan
Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan Dan
Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan
Nama : Sri Megawati
NIM : 2006/73309
Jurusan : Ilmu Sosial Politik
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 27 Januari 2011

Disetujui oleh :

Pembimbing I

Pembimbing II

Drs. M. Fachri Adnan, M.Si. Ph.D
NIP. 19581017 198503 1 001

Drs. Syamsir, M.Si
NIP. 19630401 198903 1 003

HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi
Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Padang

Pada Hari Kamis Tanggal 27 Januari 2011 Pukul 09.00 s/d 10.00 WIB

Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan

Nama : Sri Megawati
NIM : 2006/73309
Jurusan : Ilmu Sosial Politik
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 27 Januari 2011

Tim Penguji :

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Drs. M. Fachri Adnan, M.Si. Ph.D	_____
Sekretaris	: Drs. Syamsir, M.Si	_____
Anggota	: Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si	_____
Anggota	: Drs. Dasman Lanin, M.Pd. Ph.D	_____

Mengesahkan :
Dekan FIS UNP,

Prof. Dr. H. Azwar Ananda, MA.
NIP. 19610720 198602 1 001

ABSTRAK

SRI MEGAWATI : Nim 2006/73309. Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh rendahnya kinerja pelayanan yang ditunjukkan oleh pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan bertujuan untuk menganalisa Kinerja Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil kabupaten Pesisir Selatan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Metode penarikan sampel dari penelitian ini adalah menggunakan metode sensus yakni seluruh populasi dijadikan sample sebanyak 40 orang pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan. Data diambil dari alat pengumpul data yang digunakan berupa angket dan wawancara, angket tersebut telah diuji validitas dan realibilitasnya. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis persentase, dengan bantuan Program SPSS (*Statistic Product Service Solution*) versi 15.00 *for window*.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat perbedaan antara persepsi pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan dengan masyarakat terhadap Kinerja Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan. Hal ini dapat dilihat dari tanggapan positif yang diberikan pegawai terhadap semua indikator, yaitu indikator kualitas pelayanan, indikator produktifitas, indikator responsivitas, indikator responsibilitas, dan indikator akuntabilitas. Sedangkan kinerja Birokrasi pemerintahan dalam pelayanan administrasi kependudukan yang ditunjukkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan masih kurang baik, hal ini dapat dilihat dari persepsi masyarakat terhadap kurang berkualitاسnya kinerja dari para pelayanan publik.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-NYA, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **”Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan”**. Selawat dan salam untuk Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat manusia dari alam jahiliyah kepada alam dengan ilmi pengetahuan yang canggih dan modern seperti sekarang ini.

Tujuan dari Penulisan Skripsi ini adalah salah satu syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Sarjana Strata Satu (S1) program studi Ilmu Administrasi Negara, Jurusan Ilmu Sosial Politik, Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Penyelesaian skripsi ini tidak terlepas dari bimbingan dan motivasi yang diberikan oleh berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sangat besar kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Azwar Ananda, M.A selaku Dekan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
2. Bapak Drs. Yasril Yunus, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
3. Ibu Dra. Hj. Aina, selaku pembimbing akademik.

4. Bapak Drs. M. Fachri Adnan, M. Si. Ph.D selaku Pembimbing I dan Bapak Drs. Syamsir, M.Si selaku pembimbing II yang telah memberikan banyak bimbingan dan masukan dari awal hingga akhir penulisan skripsi ini.
5. Bapak Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si, Bapak Drs. Dasman Lanin, M.Pd.Ph.D dan Bapak Drs. H. Akmal, SH. M.Si selaku tim penguji yang telah memberikan banyak saran dan masukan dalam penulisan skripsi ini.
6. Seluruh Staf pengajar Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
7. Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan, Bapak Sekretaris, Bapak/Ibu Kepala Bidang dan Kasi beserta seluruh Staf yang telah bersedia ikut berpartisipasi dalam penelitian ini.
8. Teristimewa kepada Kedua orang tuaku: ayah, ama beserta kakak-kakak dan adik-adiku dan keluarga besar yang telah memberikan motivasi dan do'a sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
9. Seluruh teman-teman, mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara angkatan 2006.
10. Dan semua pihak terkait yang ikut membantu peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga semua bimbingan, bantuan, masukan, kritikan dan perhatian yang diberikan kepada penulis akan dibalas oleh Allah SWT, Amin Ya Rabbal`alamin.

Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dan kelemahan dari penulisan skripsi ini. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang

membangun dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Padang, 08 Januari 2011

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN	
A. Kerangka Teoritis	9
1. Konsep Kinerja	9
a. Indikator Kinerja	11
b. Pengukuran Kinerja Pelayanan	17
2. Konsep Birokrasi.....	20
3. Konsep Pelayanan Publik.....	23
B. Kerangka Konseptual	30

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	32
B. Variabel Penelitian	33
C. Lokasi Penelitian	34
D. Populasi dan Sampel.....	34
1. Populasi.....	34
2. Sampel	34
E. Jenis, Sumber, Teknik, dan Alat Pengumpul Data	35
1. Jenis Data.....	35
2. Sumber Data	35
3. Teknik Pengumpulan Data.....	36
4. Alat atau Instrumen Pengumpulan Data	37
F. Validitas dan Reliabilitas Instrumen Penelitian.....	38
1. Uji Validitas	38
2. Uji Reliabilitas	39
G. Teknik Analisis Data	41

BAB IV TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Temuan Umum.....	44
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	44
a. Kondisi Georafis	44
b. Kondisi Demografis	45
2. Gambaran Umum Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan.....	47

a. Visi dan Misi dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan	47
b. Struktur Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan	47
c. Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan	49
B. Temuan Khusus	56
C. Pembahasan	73

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	79
B. Saran.....	80

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Skala ukur instrumen penelitian.....	37
Tabel 2	Rangkuman Hasil Analisis Uji Validitas Butir Instrumen.....	39
Tabel 3	Tingkat reliabilitas	40
Tabel 4	Jumlah Penduduk Kabupaten Pesisir Selatan Tahun 2006-2009.....	46
Tabel 5	Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Pelayanan Administrasi Kependudukan dengan Indikator Kualitas Pelayanan	58
Tabel 6	Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Pelayanan Administrasi Kependudukan dengan Indikator Produktifitas	61
Tabel 7	Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Pelayanan Administrasi Kependudukan dengan Indikator Responsivitas.....	63
Tabel 8	Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Pelayanan Administrasi Kependudukan dengan Indikator Responsibilitas.....	65
Tabel 9	Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Pelayanan Administrasi Kependudukan dengan Indikator Responsivitas.....	68

DAFTAR GAMBAR

Bagan 1 Kerangka konseptual.....	31
Bagan 2 Struktur organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan.....	48

LAMPIRAN

Lampiran 1 Instrumen Angket Penelitian

Lampiran 2 Rekap Data Hasil Uji Validitas dan Reliabilitas

Lampiran 3 Rekap Data Hasil Penelitian Tahun 2010 (*Frequency* dan *Descriptive Data*, SPSS 15.00 *for Window*)

Lampiran 4 Distribusi Persentase Angket Penelitian

Lampiran 5 Surat Izin Penelitian dari Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu dan Penanaman Modal Kabupaten Pesisir Selatan

Lampiran 6 Surat Keterangan Selesai Melakukan Penelitian dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan

Lampiran 7 Surat Keterangan Persetujuan Mengikuti Ujian Skripsi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, efektif, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal ini berarti bahwa untuk mampu melaksanakan fungsi pemerintah dengan baik maka organisasi birokrasi harus profesional, tanggap, aspiratif terhadap berbagai tuntutan masyarakat yang dilayani. Seiring dengan hal tersebut pembinaan aparatur negara dilakukan secara terus menerus, agar dapat menjadi alat yang efisien dan efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintah maupun untuk menggerakkan pembangunan secara lancar dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian terhadap masyarakat.

Seiring dengan hal tersebut untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah dibutuhkan "Infra-Struktur Administrasi" yang memiliki kesiapan dan ketangguhan pada semua tingkatan dan tahapan yang meliputi: (a) organisasi pelaksana yang berintikan birokrasi yang mantap dan tangguh; (b) sistem administrasi atau tata laksana yang efektif dan efisien; dan (c) susunan aparatur atau personalia yang berkemampuan tinggi dari segi profesional, orientasional yang disertai rasa dedikasi yang tinggi. Infra struktur administrasi yang dimaksud disini adalah pegawai yang berada dilingkungan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan. Hal ini berarti bahwa kinerja birokrasi pemerintah dalam merencanakan,

mengimplementasikan dan evaluasi serta pengendalian proses pembangunan dan pelayanan masyarakat sangat ditentukan oleh faktor kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, aparatur dan dukungan sarana dan prasarana yang tersedia.

Sorotan tajam tentang kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik menjadi wacana yang aktual dalam studi administrasi negara akhir-akhir ini. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan dan pada sisi lain munculnya konsep privatisasi, swastanisasi, kontak kerja yang pada intinya ingin meminimalkan campur tangan pemerintah yang terlalu besar dalam pelayanan publik.

Penilaian kinerja birokrat pemerintah selama ini cenderung didasarkan pada faktor-faktor *input* seperti jumlah pegawai, anggaran, peraturan perundangan dan termasuk pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan; dan bukan pada faktor-faktor *output* atau *outcomes*-nya, misalnya tingkat efisiensi biaya, kualitas layanan, jangkauan dan manfaat pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih terdapat berbagai masalah antara lain perbedaan antara kinerja yang diharapkan (*intended perfomance*) dengan praktek sehari-hari (*actual perfomance*), perbedaan antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan aparatur pemerintah, perbedaan antara keterbatasan sumber daya anggaran pemerintah dengan kebocoran pada tingkat pelaksanaannya.

Studi lainnya menunjukkan bahwa pelayanan publik selama ini masih menunjukkan mental model birokrat sebagai yang di layani oleh masyarakat, bukan justru sebaliknya aparat yang harus melayani masyarakat. Hal ini terjadi karena pendekatan kekuasaan birokrasi lebih dominan ketimbang keberadaan aparatur sebagai pelayan masyarakat. Kekuasaan birokrat sangat kuat sekali dan bahkan tak ada organisasi sosial kemasyarakatan yang mampu mengontrolnya sehingga praktek penyelenggaraan pelayanan publik selama ini yang menjadi beban masyarakat dan birokrat cenderung melakukan praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Sementara itu peran aparatur negara (birokrasi) sejak beberapa dekade yang lalu lebih disiarkan sebagai penyandang dua peran yaitu sebagai Abdi Negara dan sebagai Abdi masyarakat dan peran sebagai abdi negara menjadi sangat dominan ketimbang peran sebagai abdi masyarakat. Siklus pelayanan lebih berakses pada kekuasaan birokrasi ketimbang melayani masyarakat. Akibatnya aparatur cenderung melayani dirinya sendiri dan meminta layanan dari masyarakat. Berkaitan dengan hal ini seharusnya tugas aparatur sebagai pelayan harus lebih mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan masyarakat, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan publik.

Berdasarkan *Survei Governance* dan desentralisasi yang dilakukan UGM (Universitas Gajah Mada) diantaranya membuktikan bahwa paraktek penyelenggaraan pelayanan publik di Kabupaten dan Kota masih belum memenuhi kualitas yang diharapkan, dikutip Agus Dwiyanto (2002) yaitu

ditandai dengan: (1) tidak adanya kepastian biaya, waktu, dan cara pelayanan. Prosedur pelayanan tidak pernah mengatur kewajiban dari penyelenggara pelayanan dan hak warga sebagai pengguna, (2) banyaknya biro jasa hampir disetiap instansi pelayanan publik yang menunjukkan besarnya *opportunity cost* bagi masyarakat untuk mengurus pelayanan publik, (3) Adanya deskriminasi pelayanan oleh pejabat birokrasi baik menyangkut faktor pertemanan, afiliasi politik, etnis dan agama. Deskriminasi menurut etnis dan agama cenderung lebih buruk, (4) rendahnya peran masyarakat dan *Stakeholder* dalam penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah memonopoli pengaturan, penyelenggaraan, distribusi pemantauan dan masyarakat ditempatkan sebagai pengguna yang pasif dan, (5) birokrasi dan para pejabatnya sering gagal menempatkan dirinya sebagai abdi masyarakat dan justru menjadikan dirinya sebagai penguasa yang lebih menuntut pelayanan dari pada melayani masyarakat.

Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) dalam keputusannya Nomor: 81/1995 menegaskan bahwa pelayanan yang berkualitas hendaknya sesuai dengan sendi-sendi sebagai berikut: kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisiensi, ekonomis, keadilan yang merata, dan ketetapan waktu. Namun hal tersebut dalam prakteknya masih belum memenuhi standar kualitas pelayanan yang diharapkan masyarakat. Khususnya di bidang kependudukan masih terlihat adanya pengurusan yang berbelit-belit, tidak adanya kejelasan mengenai penyelesaian pelayanan publik tersebut, tidak adanya ketepatan waktu pelaksanaan

pelayanan tersebut, dan hasil dari produk pelayanan tidak sesuai dengan sebagaimana yang diharapkan penerima layanan (<http://www.gt25fgg.or.id>).

Pelayanan publik oleh aparaturnya pemerintahan dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, atau surat pembaca lainnya seperti yang menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasaana pelayanan, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparaturnya pemerintahan. Mengingat fungsi utama pemerintahan adalah melayani masyarakat maka pemerintahan perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan.

Dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang administrasi kependudukan ini telah diatur dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No.23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, serta Peraturan Presiden Republik Indonesia No.25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Berdasarkan observasi awal penulis pada bulan Februari 2010, penulis melihat belum optimalnya kinerja birokrat dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Hal ini ditemukan dari banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat tentang kurang berkualitasnya kinerja dari para birokrat

dalam memberikan pelayanan terutama dalam hal pembuatan kartu tanda penduduk (KTP) dan kartu keluarga (KK). Masyarakat juga mengemukakan bahwa kinerja dari para birokrat sangat lambat dan tidak efektif, sehingga untuk membuat KTP saja membutuhkan waktu yang cukup lama serta tidak adanya kejelasan dalam penyelesaian pelayanan. Hal ini membuat masyarakat menjadi tidak nyaman berurusan dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan, kemudian hasil yang diperoleh pun tidak memuaskan dan tidak sesuai dengan yang diharapkan masyarakat, seperti masih terdapatnya kesalahan dalam pengetikan nama, tanggal lahir, dll dari pembuatan KTP dan KK tersebut.

Berdasarkan penjabaran di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan".

B. Identifikasi, Pembatasan, dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian yaitu :

1. Pelaksanaan pelayanan publik dalam bidang administrasi kependudukan masih terindikasi buruk, sehingga masyarakat masih mengeluh atas kurang berkualitasnya kinerja dari para birokrat dalam memberikan pelayanan.

2. Proses pelayanan publik, terutama dalam pengurusan yang menyangkut administrasi kependudukan memakan waktu yang lama.
3. Sering tidak adanya kejelasan dalam penyelesaian pelayanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan.
4. Produk pelayanan yang dihasilkan tidak sesuai dengan yang diharapkan masyarakat, masih terdapatnya kesalahan pengetikan nama dalam pembuatan KTP dan Kartu Keluarga (KK).

2. Batasan Masalah

Agar penulisan skripsi ini lebih terfokus dan mengingat keterbatasan kemampuan yang dimiliki penulis, maka peneliti membatasi pembahasannya pada Kinerja Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan dalam berbagai aspek atau dimensi kinerja Birokrasi yang ditampilkan oleh pegawai yang bersangkutan.

3. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka timbul beberapa pertanyaan yang merupakan rumusan masalah penelitian yakni sebagai berikut: “Bagaimana Kinerja Birokrasi Pemerintahan dalam Pelayanan Administrasi Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan”.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kinerja Birokrasi Pemerintahan dalam pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan”.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu pijakan bagi penelitian selanjutnya, terutama yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintah dalam bidang Manajemen Pelayanan Publik demi terwujudnya *Good Governance* pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan.

2. Secara praktis

Dalam rangka menciptakan *Good Governance*, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan untuk intropeksi diri dan evaluasi bagi instansi yang bersangkutan untuk meningkatkan kualitas pelayanan khususnya pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan.

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

E. Kajian Teoritis

1. Konsep Kinerja

Kata kinerja berasal dari bahasa Inggris yaitu *performance* yang dalam Bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi kinerja. Kinerja berasal dari kata *kerja*, diberi sisipan *in*, menjadi kinerja (Ndraha 2003: 196-197). Menurut Murphy dan Cleveland (dalam Pasolong 2007: 175) menjelaskan bahwa kinerja adalah kualitas perilaku yang berorientasi pada tugas atau pekerjaan, sedangkan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia disingkat LAN-RI (dalam Pasolong 2007: 176) merumuskan kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi.

Sementara itu Timpe (dalam Pasolong 2007: 176) menjelaskan bahwa kinerja adalah prestasi kerja yang ditentukan oleh faktor lingkungan dan perilaku manajemen. Timpe mengemukakan bahwa lingkungan kerja yang menyenangkan begitu penting untuk mendorong tingkat kinerja pegawai yang paling efektif dan produktif. Dalam interaksi sosial organisasi akan senantiasa terjadi adanya harapan bawahan terhadap atasan dan sebaliknya.

Selanjutnya Prawisentono (dalam Pasolong 2007: 176) berpendapat bahwa:

“Kinerja adalah hasil kerja yang didapat oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi yang

bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika”.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja perangkat organisasi atau kinerja pegawai adalah suatu proses kerja baik secara kualitas maupun kuantitas yang mana hasil kerja tersebut sesuai dengan standar dan kriteria yang ditentukan dan pelaksanaannya tepat pada waktunya. Hasil kerja dicapai secara individual atau institusi, yang berarti kinerja tersebut merupakan hasil akhir yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau kelompok. Pekerjaan haruslah dilakukan secara legal yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan. Kemudian dalam melaksanakan tugas, orang atau dengan baik, tercapainya tujuan, dan hasil pekerjaan menunjukkan efektifitas dan produktifitas kerja para pegawai. Lembaga diberikan wewenang dan tanggungjawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk menindaklanjutinya sehingga pekerjaan dapat dilakukan.

Konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Dalam penelitian ini difokuskan pada kinerja pegawainya khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi, sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas kerja yang dicapai suatu organisasi. Namun kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya

mencapai tujuan organisasi. Berdasarkan teori tentang pertanggung jawaban pemerintah, dapat dikonstruksikan pengertian kinerja pemerintah. Dari sudut *accountability*, kinerja adalah pelaksanaan tugas atau pemerintah. Dari segi *obligation*, kinerja adalah kewajiban untuk menepati janji (penepatan janji) dan dari segi *cause*, kinerja adalah proses tindakan (prakarsa) yang diambil menurut keputusan batin berdasarkan pilihan bebas pelaku pemerintahan yang bersangkutan dan kesiapan memikul segala resiko (konsekuensinya).

a. Indikator Kinerja

Indikator kinerja yang dimaksudkan oleh LAN-RI (1999: 7) adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan, objek yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*input*), keluran (*output*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).

Sejalan dengan itu LAN-RI mendefinisikan indikator-indikator kinerja sebagai berikut:

”Indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan atau peraturan peundang-undangan dan sebagainya. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik atau non fisik. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator manfaat (*benefit*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator dampak (*impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang ditetapkan”.

Adapun hal-hal yang diperhatikan dalam menentukan indikator-indikator kinerja, yaitu:

1. Spesifikasi yang jelas;
2. Dapat diukur secara objektif baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif;
3. Dapat menunjukkan pencapaian keluaran, hasil, manfaat, dan dampak;
4. Harus cukup fleksibel dan sensitif terhadap perubahan; dan
5. Efektif yaitu dapat dikumpulkan, diolah, dan dianalisis datanya secara efisien dan efektif.

Kemudian Dwiyanto (dalam Pasolong 2007: 178-179), menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

1. Produktifitas, yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektifitas pelayanan;
2. Kualitas pelayanan, yaitu cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi publik. Banyak pandangan negatif yang berbentuk ketidakpuasan publik terhadap kualitas. Dwiyanto mengemukakan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dapat dijadikan indikator kinerja birokrasi publik. Oleh sebab itu keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali dapat kita peroleh dari media massa ataupun diskusi publik;

3. Responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Jadi responsivitas ini menunjukkan adanya keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dapat disimpulkan apabila responsivitas yang rendah akan ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat;
4. Responsibilitas, yaitu menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dan sesuai dengan kebijakan birokrasi, baik yang bersifat eksplisit maupun implisit; dan
5. Akuntabilitas, yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih rakyat. Jadi konsep akuntabilitas publik disini dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan kehendak publik atau masyarakat.

Sejalan dengan itu Kumorotomo (dalam Pasolong 2007: 180) menggunakan beberapa indikator untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja birokrasi publik, antara lain:

1. Efisien, yaitu menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomi;
2. Efektifitas, yaitu apakah tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan; dan
3. Keadilan, yaitu mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi publik. Jadi hal ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepastian dan mempersoalkan apakah tingkat efektifitas tertentu kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Dalam konsep keadilan ini akan terjawab bagaimana layanan kelompok pinggiran, kelompok perkotaan dan sebagainya.

Lebih lanjut lagi Abidin, Said Zainal (dalam Pasolong 2007: 136), mengemukakan enam indikator kinerja birokrasi, yaitu:

1. Ketersediaan fasilitas publik disetiap unit wilayah (desa-kota);
2. Ketersediaan pelayanan prima, pelayanan yang diberikan memuaskan masyarakat yang dilayani, kualitas layanan memuaskan, terjangkau (dekat) dengan rakyat, mudah dan murah;
3. Keterkaitan antara berbagai kepentingan unit (wilayah), sektor dan antara sentra produksi dengan pasar dalam negeri yang berdasarkan pada orientasi ekspor seperti selama ini dijadikan prioritas sudah harus diubah priritasnya dengan pengembangan pasar dalam negeri;
4. Kelestarian lingkungan. Ukuran yang dipakai adalah tingkat kerusakan lingkungan yang tercermin pada rendahnya tngkat populasi udara, air bersih dn lalu lintas dan bangunan;
5. Kelestarian birokrasi; dan
6. Berfungsinya kota sebagai pusat pendongkrak. Hubungan antara kota dan daerah sekir harus sedemikian rupa sehingga terwujud keterpaduan dan saling menunjang antara kita dengan daerah pedesaan sekitarnya.

Sementara itu Zeithaml, Parasurman, Berry (dalam Pasolong 2007: 180), untuk mengetahui kualitas pelayanan yang dirasakan secara nyata oleh konsumen ada beberapa indikator ukuran kepuasan konsumen yang terletak pada lima dimensi kualitas pelayanan menurut apa yang dikatakan konsumen antara lain:

1. *Tangibles*: kualitas pelayanan berupa sarana fisik perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi;
2. *Reliability*: kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya;
3. *Responsiveness*: kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen;
4. *Assurance*: kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan kepercayaan konsumen; dan
5. *Empathy*: sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.

Kualitas pelayanan berhasil dibangun apabila pelayanan yang diberikan kepada pelanggan mendapat pengakuan dari pihak-pihak yang dilayani, pengakuan ini bukan dari aparatur tetapi dari *customer* atau pelanggan. Kepuasan pelanggan merupakan tujuan utama dalam pelayanan prima, oleh karena itu sebagai aparatur dituntut untuk menciptakan citra positif di mata pelanggan melalui:

1. Peningkatan kualitas pelayanan kepada pelanggan dengan memperhatikan aspek-aspek komunikasi, psikologis dan perilaku dalam melayani (paradigma senang dilayani, menjadi gemar melayani);
2. Menciptakan citra positif di mata pelanggan dengan cara menemukan cara terbaik, penerapan interaksi sosial yang baik dengan pelanggan serta pengelolaan lingkungan kerja yang dapat memotivasi karyawan atau pegawai untuk berfokus kepada pelanggan;
3. Membuat pelanggan merasa diperhatikan, perhatian bagi seorang aparaturnya kepada pelanggannya dapat menyenangkan pelanggan, dapat memuaskan pelanggan dan dapat merubah keluhan pelanggan menjadi senyuman;
4. Menyelaraskan antara apa yang dikatakan dengan menyatakannya melalui nada tekanan dan kecepatan suara, sikap tubuh, mimik, dan pandangan mata;
5. Mengenali siapa pelanggan dan apa kebutuhannya. Pada dasarnya pelanggan membeli sekian produk dan juga pelayanan yang sesuai dengan harapan.

Dari banyak pendapat para ahli di atas mengenai indikator kinerja maka dapat disimpulkan dalam hal mengukur kinerja pegawai pemerintah dalam organisasi tidak hanya di titik beratkan pada kualitas pelayanannya saja akan tetapi juga harus memperhatikan *outcomes* dari pelaksanaan pelayanan tersebut yaitu bagaimana hasil yang didapatkan dari suatu pelayanan, dalam hal ini misalnya pelayanan dalam pembuatan Akta Kelahiran, Kartu Keluarga, dan

yang menyangkut pelayanan mengenai administrasi kependudukan. Namun dalam kualitas pelayanan akan mudah dapat dilihat apakah terdapat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang didapatkannya dalam suatu organisasi.

Kualitas juga berhubungan dengan produk atau hasil kerja yang diterima dari para pegawai sesuai dengan yang diharapkan masyarakat yang bersangkutan. Kemudian dalam hal mengukur kinerja birokrasi harus memperhatikan kuantitas yang cukup memadai bagi setiap orang, harga (tarif) yang terjangkau oleh masyarakat banyak atau masyarakat yang ingin dilayani dalam pengurusan mengenai administrasi kependudukan. Kemudian kepercayaan masyarakat terhadap para pegawai pemerintah harus dapat diwujudkan. Dalam hal ini jika pemerintah berhasil meyakini masyarakat bahwa kinerja pemerintah yang sekarang rendah dapat diperbaiki dan ditingkatkan dimasa mendatang, maka layanan yang sekarang dapat dipahami dan diterima sehingga pemerintah mendapatkan mosi percaya.

b. Pengukuran Kinerja Pelayanan

Pengukuran kinerja pada dasarnya digunakan untuk penilaian atas keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kegiatan, program, dan kebijakan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi pemerintah. Pengukuran kinerja mencakup penetapan indikator kinerja dan penetapan pencapaian indikator kinerja. Pengukuran kinerja pelayanan publik seringkali dipertukarkan dengan pengukuran kinerja pemerintah. Hal ini tidaklah begitu mengherankan karena pada dasarnya pelayanan publik memang menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan

demikian, ukuran kinerja pemerintah dapat dilihat dari kinerjanya dalam menyelenggarakan pelayanan publik. Penilaian kinerja merupakan evaluasi keberhasilan atau kegagalan seseorang dalam menjalankan tugasnya. Jadi jika penilaian kinerja terhadap birokrasi, berarti evaluasi keberhasilan atau kegagalan birokrasi menjalankan tugasnya sebagai pelayan masyarakat.

Menurut Gary Dessler (dalam Pasolong 2007:182) penilaian kinerja adalah merupakan upaya sistematis untuk membandingkan apa yang dicapai seseorang dibandingkan dengan standar yang ada. Tujuannya yaitu untuk mendorong kinerja seseorang agar bisa berada diatas rata-rata.

Sementara itu Dwiyanto (dalam Pasolong 2007:182), menyatakan penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Dalam hal birokrasi publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi itu untuk memenuhi harapan dan memuaskan masyarakat.

Lebih lanjut lagi Schuler dan Jackson (dalam Suradji 2003:34) menyebutkan bahwa:

”Penilaian kinerja adalah suatu sistem formal dan terstruktur yang mengukur, menilai dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan, perilaku dan hasil, termasuk tingkat ketidakhadiran. Fokusnya adalah untuk mengetahui seberapa produktif seseorang karyawan organisasi dan masyarakat semuanya memperoleh manfaat”.

Dari beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa penilaian atau pengukuran kinerja adalah pengukuran bagaimana keberhasilan dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat,

masyarakat merasa puas terhadap pelayanan yang diberikan para pegawai, atau sebaliknya. Melalui pengukuran kinerja dapat dilihat apakah terdapat kegagalan dalam pelaksanaan tujuan dalam hal ini adalah pelayanan kepada masyarakat.

Dapat dikatakan bahwa tujuan penilaian kinerja adalah untuk mengetahui keberhasilan atau ketidakberhasilan seorang pegawai, dan untuk mengetahui kekurangan-kekurangan dan kelebihan-kelebihan yang dimiliki oleh pegawai yang bersangkutan dalam melaksanakan tugasnya. Hasil penilaian kinerja digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pembinaan pegawai, antara lain, pengangkatan kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan, pendidikan dan pelatihan, serta pemberian penghargaan.

Dalam beberapa pendapat ahli diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan penilaian kinerja dapat dijadikan sebagai:

1. Dasar untuk memberikan kompensasi kepada pegawai yang setimpal dengan kinerjanya;
2. Dasar untuk melakukan promosi bagi pegawai yang memiliki kinerja yang baik;
3. Dasar untuk melakukan mutasi terhadap pegawai yang kurang cocok dengan pekerjaannya;
4. Dasar untuk melakukan demosi terhadap pegawai yang kurang atau tidak memiliki kinerja yang baik;
5. Dasar untuk melakukan pemberhentian pegawai yang tidak lagi mampu melakukan pekerjaannya;

6. Dasar pemberian Diklat kepada pegawai, agar dapat meningkatkan kinerjanya;
7. Dasar untuk menerima pegawai baru yang sesuai dengan pekerjaan yang tersedia; dan
8. Dasar untuk mengetahui berhasil tidaknya suatu organisasi dalam pelaksanaan kegiatan khususnya dalam memberikan pelayanan publik.

2. Konsep Birokrasi

Dalam penelitian ini birokrasi dipakai dalam pengertian yang terbatas yaitu sebagai organisasi pemerintahan atau administrasi negara (publik) yang berfungsi menyelenggarakan fungsi pemerintahan dan fungsi pembangunan. Ciri-ciri birokrasi ideal menurut Weber (dalam Yasril Yunus,dkk 2006: 214) t

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat ditegaskan bahwa yang dimaksud birokrasi di sini adalah keseluruhan organisasi pemerintah yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam berbagai unit organisasi pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Ruang lingkup birokrasi dapat diketahui berdasarkan perbedaan tugas pokok dan misi yang mendasari organisasi birokrasi adalah :

- a. Birokrasi pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum dari tingkat pusat sampai daerah (Propinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa/Kelurahan).

- b. Birokrasi fungsional, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor yang khusus guna mencapai tujuan umum pemerintahan.
- c. Birokrasi pelayanan (*Service-Bureaucracy*), yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya melaksanakan pelayanan langsung dengan masyarakat. Termasuk dalam konsep ini apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai "*Street-level Bureaucracy*", yaitu mereka yang menjalankan tugas dan berhubungan langsung dengan warga masyarakat.

Perkembangan pengukuran kinerja organisasi sangat berhubungan erat dengan pendekatan dalam mempelajari organisasi. Pendekatan klasik misalnya memandang kinerja organisasi sama dengan efisiensi organisasi. Menurut teori ini kinerja organisasi. Jadi, kinerja organisasi sama dengan efisiensi.

Demikian pula pendekatan neo-klasik kinerja organisasi diukur dari terciptanya suasana yang harmonis antara pegawai sebagai anggota organisasi. Menurut teori ini suatu organisasi dikatakan memiliki kinerja tinggi apabila anggotanya merasa puas terhadap apa yang diberikan oleh organisasi. Pandangan ini merupakan kelanjutan dari pandangan penganut paham hubungan antar manusia, yang menempatkan kepuasan anggota sebagai inti persoalan organisasi dan manajemen. Sementara pendekatan modern sebagai suatu pendekatan sistem memandang bahwa kinerja organisasi tidak saja ukur dari variabel input, variabel proses dan variabel output, tetapi juga ketiga variabel tersebut padu dalam interaksi dengan variabel lingkungan yang mempengaruhi organisasi.

Analisis kinerja organisasi tak dapat dilepaskan dari kinerja individu. Terhadap hubungan yang sangat kuat antara kinerja individu dengan kinerja organisasi. Organisasi yang memiliki kinerja individunya tinggi akan memberi kontribusi besar terhadap kinerja organisasi.

3. Konsep Pelayanan Publik

Pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain (Poerwadarminta, 2001: 206). Menurut Soetopo (dalam Paimin 2007: 164) pelayanan dapat diartikan sebagai suatu usaha membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan orang lain. Berkaitan dengan konsep pelayanan ini terdapat dua istilah yang harus diketahui yaitu melayani dan pelayan, sedangkan definisi lebih rinci dikemukakan (Gronroos dalam Ratminto & Atik Septi Winarsih 2006: 2) bahwa:

“Pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antar konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh organisasi pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan”.

Menurut Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (1993), mengemukakan bahwa pelayanan adalah segala bentuk kegiatan pelayanan dalam bentuk barang dan jasa dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Dalam pembahasan tentang pelayanan mau tidak mau akan berkaitan dengan kepentingan umum yang juga tidak bisa dielakkan dengan kepentingan pribadi sebagai suatu sumber utama kepentingan umum. Hal ini disebabkan

kepentingan umum merupakan suatu bentuk himpunan kepentingan pribadi yang sama dengan sekelompok orang atau masyarakat.

Berdasarkan teori-teori di atas dapat disimpulkan pelayanan adalah serangkaian aktifitas seseorang, sekelompok atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung yang didalamnya terdapat unsur melayani dan pelayan dengan prosedur dan metode tertentu dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Pelayanan publik adalah pelayanan yang dilakukan oleh suatu instansi baik pemerintah maupun swasta kepada masyarakat luas. Menurut Mahmudi (2005:229) menjelaskan pelayanan publik merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan perundang-undangan, sedangkan Pelayanan publik menurut Sinambela (dalam Harbani 2007:128) adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Selanjutnya dalam lampiran keputusan menteri pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M_PAN/7/2003 tanggal 10 Juli 2004 BAB 1 Butir C disebutkan:

- a. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan perundang-undangan;
- b. Penyelenggara pelayanan publik adalah Instansi Pemerintah;
- c. Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/ satuan organisasi Kementrian, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, kedekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan Instansi pemerintahan lainnya, baik Pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara, Badan Hukum Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;
- d. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik;
- e. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum;
- g. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama ataupun sebutan apapun) sebagai imbalan atau imbalan jasa atas pemberian

pelayanan publik yang besaran dan tata cara pembayaran ditetapkan oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- h. Indeks Kepuasan masyarakat adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat;

Mengikuti defenisi di atas, dapat dipahami bahwa pelayanan publik atau pelayanan umum didefenisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggungjawab dan dilaksanakan oleh instansi di pusat, daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pada hakekatnya pelayanan itu merupakan kegiatan secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dan masyarakat atau dengan arti lain hakekat pelayanan publik adalah perwujudan kewajiban aparatur negara sebagai abdi rakyat dan masyarakat.

Selanjutnya berdasarkan keputusan MENPAN No 63 tahun 2003 menjelaskan bahwa kelompok pelayanan publik itu adalah: (1) kelompok pelayanan administratif, yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen itu antara lain KTP, Akta Pernikahan, Akta Kelahiran, Akta Kematian, buku pemiikan kendaraan bermotor (BPKB), SIM, IMB, Sertifikat kepemilikan atau pengurusan tanah

dan sebagainya, (2) kelompok pelayanan barang yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik misalnya jaringan telekomunikasi penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya, (3) kelompok pelayanan jasa yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan, menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 asas-asas pelayanan sebagai berikut:

- a) Transaparansi, bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b) Akuntabilitas, dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
- c) Kondisional, sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisien dan efektivitas
- d) Partisipatif, mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e) Kesamaan hak, tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi
- f) Keseimbangan hak dan kewajiban, pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak

Proses penyelenggaraan pelayanan masyarakat akan berjalan dengan lancar dan sesuai dengan yang diharapkan apabila kedua belah pihak yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik memperhatikan asas-asas pelayanan yang tercantum di atas. Untuk memperjelas tentang pelayanan maka harus

dikelompokkan agar lebih mudah dipahami dan terpisah sesuai dengan jenis dan kelompoknya.

Secara umum, penyediaan pelayanan publik dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dengan cepat, tepat dan murah, namun satu hal yang tidak mudah dilakukan. Berhubungan dengan hal tersebut, agar pelayanan publik dapat lebih terjaga kualitasnya, dalam Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi beberapa prinsip-prinsip sebagai indikator-indikator pelayanan prima seperti:

- a. Kesederhanaan, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan;
- b. Kejelasan, kejelasan ini mencakup kejelasan dalam hal persyaratan teknis dan administrasi pelayanan publik, unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan dalam pelaksanaan pelayanan publik, dan kejelasan dalam rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran;
- c. Kepastian hukum, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan;
- d. Akurasi, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah;
- e. Keamanan, proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum;
- f. Tanggungjawab, pemimpin penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan;

- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, tersedianya peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika);
- h. Kemudahan akses, tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi komunikasi dan informatika;
- i. Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, pemberi layanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas;
- j. Kenyamanan, dalam hal ini lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan.

Menurut Keputusan MENPAN No. 63 Tahun 2004, setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan publikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima layanan. Standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi: (1) prosedur pelayanan dalam arti pelayanan yang dibakukan bagi pemberi kepada penerima pelayanan termasuk pengaduan, (2) waktu penyelesaian ialah waktu yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan, (3) biaya pelayanan yaitu tarif atau rincian yang ditetapkan dalam proses pemberi pelayanan, (4) produk pelayanan yaitu hasil yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, (5) sarana dan prasarana maksudnya penyediaan sarana prasarana pelayanan yang memadai oleh

penyelenggara pelayanan publik, (6) kompetensi petugas pemberi pelayanan ialah kompetensi yang harus ditetapkan dengan berdasarkan kepada pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan perilaku yang dibutuhkan (Ratminto, 2006: 23-24).

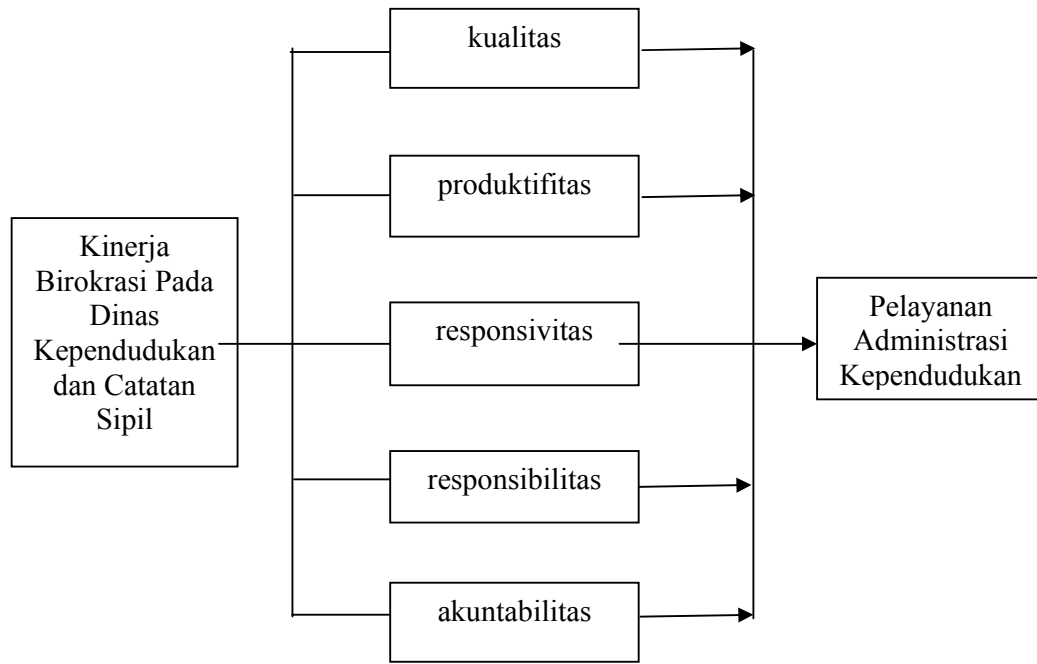
F. Kerangka Konseptual

Kinerja para pegawai dalam memberikan pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan, belum dapat dikatakan maksimal sesuai dengan harapan masyarakat karena masih terdapatnya keluhan-keluhan masyarakat akurasi waktu dalam proses pelayanan, waktu penyelesaian ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan masyarakat.

Berangkat dari masalah tersebut pemerintah khususnya para pegawai atau pemberi pelayanan dituntut untuk memberikan pelayanan prima yang sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat. Para pegawai harus memperhatikan bagaimana kualitas pelayanan, produktifitas kinerja, responsivitas kinerja, serta akuntabilitas kinerjanya. Apabila para pegawainya telah memahami hal tersebut maka dalam melaksanakan pekerjaannya dalam memberikan pelayanan maka akan didapatkan hasil kerja yang diharapkan masyarakat.

Kerangka konseptual merupakan kerangka berfikir dalam menggambarkan hubungan konsep yang akan diteliti. Berangkat dari latar belakang masalah dan kajian teoritis, maka kerangka konseptual penelitian ini dapat dilihat dalam diagram berikut:

Gambar 2.1. Kerangka Konseptual
(Dwiyanto (dalam Pasolong 2007: 178-179))



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab pendahuluan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kinerja Birokrasi Pemerintahan dalam pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan. Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa kinerja Birokrasi Pemerintahan dalam pelayanan administrasi kependudukan terdapat perbedaan persepsi antara pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan dengan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari tanggapan positif yang diberikan pegawai untuk seluruh indikator yaitu indikator kualitas pelayanan sebesar 85%, indikator produktifitas sebesar 83,1%, indikator responsivitas sebesar 96,25%, indikator responsibilitas sebesar 96,67%, dan indikator akuntabilitas sebesar 91,88%. Sedangkan masyarakat mempersepsikan masih kurang berkualitasnya kinerja yang ditunjukkan oleh pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan, hal ini dapat dilihat dari pelayanan yang diberikan masih cenderung dipersulit, prosedur berbelit-belit, rendahnya ketidakpastian waktu pelayanan, serta tanggung jawab dan respon pemerintah terhadap keluhan masyarakat masih kurang.

B. Saran

Bertitik tolak kepada uraian-uraian terdahulu serta kesimpulan-kesimpulan diatas, maka dikemukakan saran yang mungkin ada manfaatnya bagi masyarakat dan pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan. Saran-saran yang dimaksud adalah:

1. Diharapkan kepada pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesisir Selatan sebagai pemberi pelayanan agar dapat meningkatkan lagi kualitas pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik lagi agar masyarakat merasa puas atas pelayanan yang diberikan.
2. Diharapkan kepada masyarakat sebagai penerima layanan supaya dapat memahami peraturan dan ketentuan pelayanan administrasi kependudukan. Dengan demikian masyarakat tidak mengeluh atas pelayanan yang diberikan oleh pemberi pelayanan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agus Dwiyanto. 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: FISIP UGM
- Erwan Agus Purwanto, dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2007. *Metode Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Harbani Pasolong. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfa Beta.
- Irawan Prasetya. 1999. *Logika dan Prosedur Penelitian*. Jakarta : STIA-LAN Pres Pustaka
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 2006. *Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*. Jakarta: LAN RI.
- Lukman Sampara. 2000. *Manajemen Kualitas Pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press.
- Masri Singarimbun. 2006. *Metodologi Penelitian Survei*. Yogyakarta. LP3ES Pustaka Indonesia
- Paimin Napitulu. 2007. *Pelayanan Publik & Customer satisfaction*. Bandung: PT Alumni.
- Poerwadarminta. 1986. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Ratminto, & Septi Winarsih, Atik. 2006. *Manajemen Pelayanan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Suharsimi Arikunto. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT Rineke Cipta.
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfa Beta
- Suradji. 2003. *Manajemen Kepegawaian Negara*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia.
- S Nasution. 2001. *Metode Penelitian Kualitatif / Naturalistik*. Bandung : Parsito
- Talizuduhu Ndraha. 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta : PT. Rineke Cipta.