

**ANALISA KUALITAS PELAYANAN PUBLIK  
DALAM PENERBITAN AKTA NIKAH  
PADA KANTOR URUSAN AGAMA (KUA)  
KECAMATAN PEUSANGAN KABUPATEN BIREUEN**

**TESIS**

*Oleh :*

**ERNAWATI  
NPM : 121801057**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2014**

## **ABSTRAK**

### **ANALISA KUALITAS PELAYANAN PUBLIK DALAM PENERBITAN AKTA NIKAH PADA KANTOR URUSAN AGAMA (KUA) KECAMATAN PEUSANGAN KABUPATEN BIREUEN**

**Nama : Ernawati, NPM : 121801057**

Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan pemerintahan di Indonesia pada umumnya menilai kinerja pelayanan masih belum seperti yang diharapkan, hal ini dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan atau keluhan dari masyarakat pada KUA seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan tersebut. Persepsi masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dalam Penerbitan Akta Nikah di KUA Kec. Peusangan Kab. Bireuen masih belum diketahui. Oleh karena itu perlu adanya kajian untuk menganalisis bagaimana persepsi masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanannya.

Penelitian ini dilakukan di bagian pengurusan penerbitan akta nikah Kec. Peusangan Kab. Bireuen, dengan tujuan menganalisis persepsi masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik dan mengetahui bagaimana kualitas pelayanan tersebut serta faktor-faktor yang ditemukan dilapangan yang mempengaruhi kualitas pelayanan di KUA Kec. Peusangan Kab. Bireuen.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif untuk membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian dan untuk pengumpulan data menggunakan wawancara terhadap 60 responden.

Dari hasil analisis diketahui bahwa pengguna pelayanan publik menyatakan sudah cukup memuaskan. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik, berdasarkan analisis *crosstab* (uji *chi-square*), yakni prinsip kesederhanaan meliputi prosedur berbelit-belit, prosedur mudah dipahami dan dilaksanakan, dan persyaratan teknis dan administratif, prinsip kejelasan meliputi pegawai berkompeten terhadap tugas dan fungsinya, pegawai mudah ditemui, dan transparansi biaya yang dikenakan, prinsip akurasi (urusan sesuai dengan yang dikehendaki), prinsip keamanan (bukti tanda terima diberikan), prinsip tanggung jawab yakni meliputi pegawai bertanggung jawab terhadap penyelesaian urusan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik, prinsip kemudahan akses, prinsip kenyamanan meliputi kondisi kantor seperti keindahan, kebersihan, dan kenyamanan, dan ketersediaan fasilitas pendukung seperti ruang tunggu, parkir, toilet dan tempat ibadah dan lain-lain. Peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik terhadap Penerbitan Akta Nikah di KUA Kec. Peusangan Kab. Bireuen dapat dilakukan dengan prioritas perlu adanya kejelasan prosedur pelayanan publik, adanya transparansi biaya, adanya kepastian waktu penyelesaian urusan, kejelasan dalam persyaratan teknis dan administratif, perlu adanya kemudahan akses.

Kata Kunci : Kualitas Pelayanan Publik

## ABSTRACT

*Public perceptions of the quality of government services in Indonesia in general assess service performance is still not as expected, it can be seen, among others, from the number of complaints or complaints from the public at the Office of Religious Affairs ( KUA ) such as procedures and mechanisms regarding service work convoluted, not transparent, less informative, less accommodating, less consistent, so it does not guarantee certainty (legal, time, and cost) and there's also practice extortion and actions that indicated irregularities and corruption. Public perceptions of the public service to the Issuance of Marriage Certificate of Religious Affairs in the Office of the District Peusangan Bireuen still unknown, whether such complaints resemble the community? Hence the need for a study to analyze how the public perception of the service implementation.*

*This research is conducted at the management of the District Peusangan marriage certificate issuance Bireuen District, with the aim of analyzing public perceptions of the public service and find out how the service quality as well as the constraints found in the field that affect the quality of service in the Office of Religious Affairs (KUA) Peusangan District Subdistrict Bireuen. Research method is descriptive method, with survey technique is interviews to 60 people respondent.*

*Research result indicate that the society perceptions of the public services against the issuance of a marriage certificate in the Office of Religious Affairs (KUA) Subdistrict Peusangan Bireuen stated that the public service have well enough. As for the factors that influencing the public service quality, based on a crosstab analysis (chi-square test), which is the principle of simplicity include complicated procedures-straightforward, easily understood and implemented procedures, and technical and administrative requirements, the principle of clarity include competent employees to their duties and functions, employees easily found, and the transparency of the fees charged, the principle of accuracy (in accordance with the desired affair ), the principle of security (receipt given), the principle of responsibility which includes the employee responsible for the affairs of the settlement and resolution of complaints / issues in the implementation of public service, the principle of ease of access (availability of public transportation to the location of the office), the principle office comfort include conditions such as beauty, cleanliness, and comfort, and the availability of facilities such as waiting rooms, parking, restrooms and a place of worship and others. Improved public service delivery to the Issuance of Marriage Certificate of Religious Affairs in the Office of the District Peusangan Bireuen can be done with a priority need for clarity of procedures of public services, cost transparency, certainty Completion time affair, clarity in the technical and administrative requirements, the need for ease of access, as well as the Law relating to the provision of public services so that public services can be improved because there are minimum standards.*

**Kata Kunci : Kualitas Pelayanan Publik**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul ” **Analisa Kualitas Pelayanan Publik dalam Penerbitan Akta Nikah Pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen**”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area .

Pada kesempatan ini dengan penuh kerendahan hati penulis haturkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti Kuswardani, MS
2. Ketua Program Studi Magister Adminstrasi Publik, Dr. Warjio, MA.
3. Komisi Pembimbing : Dr. Warjio, MA, Isnaini, SH, MHum.
4. Suami dan Anak-anak tercinta serta semua saudara/keluarga.
5. Rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Universitas Medan Area seangkatan 2012 .
6. Seluruh staff/pegawai Pascasarjana Universitas Medan Area.
7. Kepala Kantor Kementerian Agama Kab. Bireuen Bapak Dr. H. Zulhelmi A. Rahman, M.Ag.
8. Kepala KUA Kec. Peusangan Kab. Bireuen khususnya Bapak Saifanni, S.Ag.
9. Responden Pengguna Pelayanan Publik dalam Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

Semoga Allah SWT senantiasa memberikan berkat dan anugrah-Nya berlimpah bagi beliau-beliau yang tersebut di atas. Sangat disadari dalam tesis ini terdapat banyak kekurangan oleh karena itu semua saran dan kritik penulis terima dengan lapang dada demi kesempurnaan penulisan tesis ini. Akhirnya harapan penulis semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua.

Medan,       Maret 2014  
**Penulis**

Ernawati, SE

# DAFTAR ISI

*Halaman*

<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>vi i</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>ix</b>

## **BAB I :**

<b>Pendahuluan</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Batasan dan Perumusan Masalah .....	10
1.2.1 Batasan Masalah .....	10
1.2.2 Perumusan Masalah .....	11
1.3 Tujuan Penelitian .....	11
1.4 Manfaat Penelitian .....	11

## **BAB II : Tinjauan Pustaka** .....

<b>2.1 Managemen Sektor Publik</b> .....	<b>13</b>
2.1.1 Birokrasi Pemerintahan .....	13
2.1.2 Administrasi Publik .....	18
<b>2.2 Demokratisasi Pelayanan Publik</b> .....	<b>22</b>
<b>2.3 Prinsip Good Governance</b> .....	<b>27</b>
<b>2.4 Pelayanan Publik</b> .....	<b>31</b>
2.4.1 Penyelenggaraan Pelayanan Publik .....	34
2.4.2 Prinsip–Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik .....	37
2.4.3 Standar Pelayanan Publik .....	39
2.4.4 Indikator Pelayanan Publik .....	41
<b>2.5 Publik</b> .....	<b>45</b>
<b>2.6 Kerangka Pemikiran</b> .....	<b>48</b>

## **BAB III : Metodologi Penelitian** .....

<b>3.1 Jenis Penelitian</b> .....	<b>49</b>
<b>3.2 Definisi Konsep</b> .....	<b>49</b>
<b>3.3 Operasional Variabel</b> .....	<b>51</b>
<b>3.4 Populasi dan Sampel</b> .....	<b>53</b>

3.4.1	Populasi .....	53
3.4.2	Sampel .....	53
3.5	Teknik Pengumpulan Data .....	54
3.6	Lokasi dan Waktu Penelitian .....	55
3.7	Metode Analisis .....	55
<b>BAB IV</b>	<b>: Lokasi Penelitian .....</b>	<b>59</b>
4.1	Gambaran Umum Kecamatan Peusangan .....	59
4.1.1	Geografis dan Luas Daerah.....	59
4.1.2	Data Penduduk Kecamatan Peusangan.....	59
4.1.3	Monografi Gampong dalam Wilayah Kec. Peusangan.....	60
4.2	Sejarah Singkat KUA Kecamatan Peusangan .....	61
<b>BAB V</b>	<b>: Hasil Penelitian dan Pembahasan .....</b>	<b>69</b>
5.1	Karakteristik Pengguna Pelayanan Publik terhadap Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama Kec. Peusangan Kab. Bireuen. 69	
5.2	Analisis Persepsi Masyarakat terhadap Kualitas Pelayanan terhadap Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen .....	73
5.2.1	Kesederhanaan .....	73
5.2.2	Kejelasan .....	74
5.2.3	Kepastian Waktu .....	79
5.2.4	Akurasi .....	80
5.2.5	Keamanan .....	81
5.2.6	Tanggung Jawab .....	82
5.2.7	Kelengkapan Sarana dan Prasarana Kerja, Peralatan Kerja dan Pendukung Lainnya yang Memadai Termasuk Penyediaan Sarana Teknologi Telekomunikasi dan Informatika (Telematika ).....	84
5.2.8	Kemudahan Akses .....	85
5.2.9	Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan .....	88
5.2.10	Kenyamanan .....	90
5.3	Analisis Faktor – Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik terhadap Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen .....	92
5.3.1	Penilaian Masyarakat Pengguna Pelayanan Publik dalam Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen terhadap Kualitas Pelayanan Publik Secara Agregat .....	93
5.3.2	Analisis Hubungan Antara Karakteristik Pengguna Pelayanan terhadap Kualitas Pelayanan Publik terhadap Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen .....	95

5.3.3 Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik terhadap Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen...	98
---	----

<b>BAB VI : Kesimpulan dan Saran .....</b>	<b>108</b>
6.1 Kesimpulan .....	108
6.2 Saran .....	111

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**



## DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Karakteristik Strategi Pertumbuhan .....	21
Tabel 2 : Paradigma Pelayanan Publik .....	22
Tabel 3 : Perbedaan Pelayanan Publik dan Pelayanan Swasta .....	30
Tabel 4 : Persepsi Responden terhadap Prinsip Kesederhanaan .....	68
Tabel 5 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Kejelasan .....	71
Tabel 6 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Kepastian Waktu .....	72
Tabel 7 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Akurasi .....	73
Tabel 8 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Keamanan .....	74
Tabel 9 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Tanggung Jawab .....	76
Tabel 10 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Kelengkapan Sarana Dan Prasarana Kerja .....	77
Tabel 11 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Kemudahan Akses .....	79
Tabel 12 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan .....	80
Tabel 13 : Persepsi Responden Terhadap Prinsip Kenyamanan .....	82
Tabel 14 : Persepsi Masyarakat Pengguna Pelayanan Publik terhadap Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen .....	83
Tabel 15 : Hubungan Antara Kualitas Pelayanan Publik Dengan Variabel Pelayanan .....	95



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 : Segitiga Pelayanan Publik .....	24
Gambar 2 : Kerangka Pemikiran Teoritis .....	44
Gambar 3 : Bagan Struktur Organisasi Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen .....	59
Gambar 4 : Statistik Keadaan Nikah, Talak, Cerai, dan Rujuk dalam Wilayah Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen Tahun 2013 .....	62
Gambar 5 : Pengguna Pelayanan Publik Berdasarkan Jenis Kelamin .....	63
Gambar 6 : Pengguna Pelayanan Publik Berdasarkan Usia .....	64
Gambar 7 : Pengguna Pelayanan Publik Berdasarkan Pendidikan .....	65
Gambar 8 : Pengguna Pelayanan Publik berdasarkan Pekerjaan .....	65
Gambar 9 : Pengguna Pelayanan Publik berdasarkan Penghasilan .....	66

## DAFTAR LAMPIRAN

*Halaman*

1. Surat Permohonan Izin Penelitian .....	103
2. Surat Keterangan Pelaksanaan/Selesai Penelitian .....	104
3. Daftar Pertanyaan/Kuesioner .....	105



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan pemerintah yang menjadi kewajiban aparaturnya. Berdasarkan Keputusan Menpan No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tertanggal 10 Juli 2003 pada paragraph 1 butir c menyebutkan pengertian pelayanan umum adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah sebagai upaya pemenuhan kebutuhan orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan yang positif dan berkualitas, secara empirik pada satu sisi akan menciptakan kepuasan, kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat, yang pada gilirannya akan dapat mewujudkan tujuan pembangunan masyarakat. Pada sisi lain, merupakan ukuran tingkat kinerja birokrasi pemerintahan. Supriatna (2000 : 139) mengemukakan bahwa : “Isu peningkatan mutu pelayanan publik merupakan isu hangat dalam era pembangunan dewasa ini”. Pelayanan umum merupakan isu sentral yang menentukan keberhasilan setiap lembaga pemberi pelayanan, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (1998 : 114) : ”Pelayanan publik menjadi salah satu indikator penilaian kualitas administrasi pemerintahan dalam melakukan tugas dan fungsinya. Baik tidaknya administrasi publik atau pemerintah itu dilihat seberapa jauh pelayanan publiknya itu sesuai dengan tuntutan, kebutuhan dan harapan masyarakat”.

Jika ditelusuri secara yuridis, hukum positif Indonesia yang memberikan landasan formal untuk memperbaiki kinerja lembaga terutama untuk lembaga atau instansi penyelenggaraan pelayanan publik yang didasarkan pada asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik sudah cukup memadai, antara lain: 1) UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Pada peraturan ini menyebutkan bahwa asas-asas yang menjadi landasan penyelenggaraan pelayanan publik terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan akuntabilitas, 2) Instruksi Presiden No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, 3) Instruksi Presiden No. 1 tahun 1995 tentang Perbaikan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintahan Kepada Masyarakat, 4) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, 5) Keputusan MenPAN No. Kep/26/M.PAN/2/2004 tentang petunjuk Tehnis Transparansi dan Akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Namun demikian, belum ada landasan hukum sistem untuk pengelolaan dan penyampaian keluhan publik. Publik merupakan evaluator dan pengontrol instansi/para aparatur sebagai pelaksanaan regulasi.

Pelayanan publik (Mwita : 2000) menjadi persoalan yang senantiasa mewarnai keseharian masyarakat. Dalam berbagai media massa seperti radio, televisi, koran, dan sebagainya. Citra negatif tentang birokrasi publik maupun rendahnya kualitas pelayanan publik tercermin pada maraknya tanggapan, keluhan

dan cibiran di koran misalnya, dapat disimak pada kolom surat pembaca atau pembaca menulis. Masyarakat mengeluhkan kualitas pelayanan, adanya korupsi, pungli atau tarikan dana di luar ketentuan yang ditetapkan, lamban kinerja petugas, banyaknya meja yang harus dilalui ketika mengurus surat IMB, Akta Nikah, Sertifikat Tanah, Bukti Kepemilikan, ketidakpastian dan lamanya tempo penyelesaian urusan dan sebagainya.

Berdasarkan penelitian situasi terakhir untuk pelayanan publik dari *Good Development Service* (GDS) tahun 2002-2004, ada beberapa hal permasalahan yang dihadapi yakni pertama, ketidakpastian pelayanan publik, waktu, biaya, cara pelayanan.

Kedua, diskriminasi pelayanan publik menurut pertemanan, intansi, etnis agama. Ketiga, rentetan birokrasi, suap pungli menjadi dianggap wajar dan bisa diterima. Keempat, orientasi tidak pada pengguna tetapi pada kepentingan pelayanan untuk pejabat.

Selama ini ada rahasia umum yang berkembang dalam tubuh birokrasi dan para penyelenggara pelayanan publik yakni; “kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah” salah satunya juga dimotivasi oleh perilaku mencari keuntungan sesaat di kalangan aparatur pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan publik. Masih ada citra di kalangan petugas, bahwa yang membutuhkan sebenarnya adalah masyarakat bukan negara, sehingga yang perlu dilayani justru petugasnya.

Diantara protes dan keluhan yang kerap muncul di masyarakat terkait dengan *complain* atau protes menyikapi buruknya pelayanan umum yakni tidak

adanya undang-undang yang mengatur pelayanan publik. Sebab peraturan yang dijadikan referensi dasar yakni SK Menpan No. 63 Tahun 2003. SK Menpan No. 63 Tahun 2003 berisi pedoman yang harus diikuti instansi penyelenggara pelayanan publik dengan memberi pelayanan prima (efektif dan memuaskan). Dalam SK Menpan No. 63 Tahun 2003 ditentukan adanya standar pelayanan publik yang meliputi kesederhanaan prosedur, ketepatan waktu, biaya serta sarana dan prasarana. Tetapi tidak termuat adanya sanksi jika pemberian pelayanan publik tidak sesuai dengan standar pelayanan. Akibatnya, masyarakat sulit untuk melakukan pengaduan atau menindaklanjuti protes ke dalam suatu bentuk timbal balik yang konsekuensial.

Penyelenggaraan pemerintahan ditujukan kepada terciptanya fungsi pelayanan publik (*public service*). Pemerintahan yang baik cenderung menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik (Kim : 2006) dengan baik pula. Sebaliknya, pemerintahan yang buruk mengakibatkan fungsi pelayanan publik tidak akan terselenggara dengan baik.

Dalam hal ini pelayanan publik merupakan masalah serius terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan akuntabilitas birokrasi dalam menjalankan kinerja dan fungsi-fungsi administrasi yang diartikan sebagai penyediaan barang-barang dan jasa-jasa publik yang pada hakekatnya menjadi tanggung jawab pemerintah.

Karena pelayanan publik terkait erat dengan jasa dan barang dipertukarkan maka penting pula untuk memasukkan definisi dari *public utilities* sebagai

pelayanan atas komoditi berupa barang atau jasa dengan mempergunakan sarana milik umum yang dapat dilakukan oleh orang/badan keperdataan.

Menurut Henry Campbell Black (1979) perwujudan *public interest* itu muncul dalam kaitannya dengan sumber daya dan alokasinya. Proses pengalokasian itu terwujud dalam jasa pelayanan publik demi terciptanya pemenuhan kebutuhan masyarakat sehingga *public service* didefinisikan sebagai berikut :

*Enterprises of certain kinds of corporations, which specially serve the needs of the general public or conduce to comfort and convenience of an entire community... A public service or quasi-public corporation is one private in its ownership, but which has an appropriate franchise from the state to provide necessity or convenience of the general public... owe a duty to the public which they may be compelled to perform.*

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia diyakini akan mampu mendekatkan pelayanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan memupuk demokrasi. Dengan adanya otonomi daerah tersebut, kewenangan pemerintah daerah menjadi lebih luas dari sebelum adanya desentralisasi. Akan tetapi dalam pelaksanaan otonomi daerah ini, diharapkan pemerintah daerah melaksanakannya dengan tanggung jawab berdasarkan tugas dan fungsinya dalam memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Secara teoritik, Birokrasi Pemerintahan memiliki tiga fungsi utama, yaitu; fungsi pelayanan, fungsi pembangunan dan fungsi pemerintahan umum (LAN, 2007).

- a. *Fungsi pelayanan*, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Fungsi utamanya, memberikan pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat.

- b. *Fungsi pembangunan*, berhubungan dengan unit organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang tugas tertentu disektor pembangunan. Fungsi pokoknya adalah *development function*/fungsi pembangunan dan *adaptive function*/fungsi adaptasi.
- c. *Fungsi pemerintahan umum*, berhubungan dengan rangkaian kegiatan organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (regulasi), termasuk di dalamnya menciptakan dan memelihara ketentraman dan ketertiban. Fungsinya lebih dekat pada fungsi pengaturan (*regulation function*).

Ketiga fungsi birokrasi pemerintahan tersebut, menunjukkan bahwa pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah, cakupannya sangat luas yaitu pelayanan yang menghasilkan *public goods*/barang publik, seperti jalan, jembatan, pasar dan lain-lain, dan pelayanan yang menghasilkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang harus dipatuhi oleh masyarakat (fungsi regulasi), seperti perizinan, KTP, SIM, Akte Nikah dan kebutuhan lainnya.

Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan pemerintah umumnya kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan atau keluhan dari masyarakat kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan, sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu, dan



biaya) serta masih banyak dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang berindikasi penyimpangan dan KKN.

Buruknya kinerja pelayanan publik ini antara lain dikarenakan belum dilaksanakannya transparansi dan akuntabilitas (prinsip *good governance*) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Mengacu pada fungsi pelayanan, Pemerintah Kabupaten Bireuen sebagai salah satu pemerintah daerah di Indonesia wajib untuk memberikan pelayanan publik yang maksimal kepada masyarakat Bireuen. Pelayanan publik yang diberikan Pemerintah Kabupaten Bireuen harus secara menyeluruh pada struktur pemerintahan baik di dinas, badan, maupun kantor.

Pelayanan publik (Pidd : 2005) oleh aparatur pemerintah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kabupaten Bireuen khususnya Kecamatan Peusangan masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas seperti yang diharapkan oleh masyarakat Kabupaten Bireuen, khususnya dalam hal pengurusan penerbitan Akta Nikah.

Dalam hal ini penulis tertarik meneliti tentang pengurusan penerbitan Akta Nikah, selain masih banyaknya keluhan masyarakat terhadap birokrasi penerbitan akta nikah juga karena ingin menegaskan kembali bahwa Akta Nikah adalah hal yang berbeda dengan Buku Nikah. Seperti kita ketahui bahwa periode semester dua tahun 2013, sempat menjadi wacana nasional tentang raibnya buku nikah

pada KUA di beberapa daerah di Indonesia. Masih banyak masyarakat merasa mereka belum mendapatkan legalitas hukum atas pernikahan mereka sebelum mereka menerima Buku Nikah. Buku nikah hanyalah kutipan dari akta nikah, sehingga apabila buku nikahnya belum diterima oleh pasangan pengantin, mereka tidak perlu khawatir karena peristiwa pernikahan telah dicatat pada Dokumen Negara dalam Akta Nikah di setiap kantor KUA masing-masing sesuai PMA Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pencatatan Nikah. Apabila buku nikah terlambat diterima karena alasan tertentu, pasangan pengantin tidak perlu khawatir karena buku nikah pada waktunya pasti akan diberikan.

Sebagaimana disampaikan diatas, ketertarikan penulis untuk meneliti tentang pengurusan penerbitan akta nikah juga disebabkan karena ingin mencari solusi atas keluhan masyarakat terhadap penerbitan akta nikah. Beberapa keluhan masyarakat yang dapat dirangkum adalah antara lain :

1. Prosedur pelayanan pengurusan akta nikah pada KUA masih dianggap berbelit, birokrasi yang masih panjang. Banyak data yang tidak sesuai antara satu dengan yang lainnya, artinya antara data yang satu dengan data yang lain tidak sama (nama, tanggal lahir dan lainnya). Masyarakat harus terlebih dahulu mengurus berkas lainnya sebagai pendukung dalam pengurusan Akta nikah.
2. Kepastian biaya pelayanan pengurusan akta nikah. Biaya yang cukup besar untuk mengurus Akta Nikah, sehingga bagi masyarakat khususnya golongan ekonomi menengah ke bawah merasa sangat terbebani

3. Kurang tanggapnya petugas dalam memberikan solusi kepada masyarakat karena kemampuan dan pengetahuan yang dimiliki terbatas, sehingga akan menghambat administrasi penerbitan akta nikah.
4. Petugas yang menandatangani berkas tidak ada di tempat, sehingga masyarakat menjadi jengkel atau merasa pelayanan yang diberikan petugas seolah-olah menghambat pengurusan akta nikah.
5. Masih seringnya dijumpai petugas yang bekerja sambil berbincang-bincang dengan teman lainnya sehingga pelayanan menjadi lambat.

Administrasi Penerbitan Akta Nikah yang merupakan salah satu hak yang harus dimiliki oleh seluruh masyarakat yang telah melakukan pernikahan sebagai identitas diri (jati diri) oleh karena itu perlu adanya data dan informasi kepada masyarakat yang jelas, sehingga masyarakat tidak merasa kecewa. Kebutuhan masyarakat akan penerbitan akta nikah sebagai salah satu identitas diri merupakan kebutuhan sosial yang harus diberikan oleh aparat pemerintah dalam hal ini adalah KUA.

Jika keluhan-keluhan tersebut diatas terus dibiarkan, maka akan dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparat pemerintah dalam hal ini Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bireuan yang membawahi seluruh Kantor Urusan Agama (KUA) dalam lingkup Kabupaten Bireuen. Dengan memberikan pelayanan publik yang baik oleh aparat pemerintah dalam hal ini Kantor Urusan Agama (KUA) maka akan berimbas pada penilaian dan persepsi publik terhadap kinerja Pemerintahan Kabupaten Bireuen secara keseluruhan dan memberikan dampak positif dalam proses administrasi penerbitan Akta Nikah tersebut.

Kualitas pelayanan publik mengenai bagian administrasi penerbitan akta nikah di Kabupaten Bireuen sendiri masih belum diketahui. Oleh karena itu, perlu adanya penelitian untuk membahas kualitas pelayanan publik dalam penerbitan akta nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik dalam membuat sebuah penelitian sebagai tesis yang berjudul: *“Analisa Kualitas Pelayanan Publik dalam Penerbitan Akta Nikah Pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen”*.

## **1.2 Batasan dan Perumusan Masalah**

### **1.2.1 Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah di atas serta banyaknya aspek-aspek yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik dalam penerbitan akta nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen maka penulisan penelitian ini dibatasi, hanya membahas mengenai aspek kualitas pelayanan publik, kepuasan masyarakat terhadap pelayanan dan tata cara administrasi penerbitan akta nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen. Tujuan pembatasan masalah agar penulisan di penelitian ini tidak menyimpang dan lebih fokus terhadap permasalahannya.

### **1.2.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah yang dapat diambil dalam penulisan tesis ini adalah :

1. *Bagaimana Kualitas Pelayanan Publik dalam Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.*
2. *Faktor-faktor yang mempengaruhi Pelayanan Publik dalam Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.*

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui kualitas pelayanan publik Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen sebagai unit pelayanan instansi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan penerbitan akta nikah.
2. Mengetahui factor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik dalam penerbitan akta nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Bireuen Kabupaten Bireuen.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ide bagi Pemerintah Kabupaten Bireuen khususnya Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan sebagai bentuk kepedulian penulis sebagai civitas

akademik sekaligus sebagai aparatur pemerintah yang bertugas di Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bireuen tentang konsep peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya dalam hal penerbitan akta nikah yang sesuai dengan harapan kondisi masyarakat dan pemerintah daerah di Kabupaten Bireuen. Kegunaan hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu kebijakan publik terutama perumusan implementasi peningkatan kualitas kinerja instansi publik khususnya dalam hal penerbitan akta nikah. Selanjutnya manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai kerangka acuan dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat dalam hal penerbitan akta nikah dalam menyusun dan membuat kebijakan yang berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan pengurusan akta nikah.
2. Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai masukan untuk bahan kajian atau referensi bagi peneliti berikutnya dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik pada kantor pelayanan publik lainnya lingkup Kabupaten Bireuen maupun pada pemerintahan daerah lainnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Manajemen Sektor Publik**

Manajemen sektor publik merupakan tugas yang dilakukan baik itu oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam menjalankan manajemen sektor publik harus memperhatikan beberapa hal seperti birokrasi pemerintahan, organisasi administrasi publik, dan prinsip *good governance* / pemerintahan yang baik.

##### **2.1.1 Birokrasi Pemerintahan**

Birokrasi merupakan suatu cara untuk mengkoordinasi tugas-tugas administrasi (manajemen) dalam skala besar secara sistematis. Birokrasi di dalam pemerintahan berbeda dengan birokrasi yang terjadi di sektor swasta/bisnis. Beberapa perbedaan tersebut antara lain, jika akan dilakukan perubahan dalam organisasi pemerintahan maka akan dibutuhkan banyak upaya politik, karena pemerintahan tidak lepas dari politik, sedangkan sektor swasta berjalan di dalam sistem pasar. Selain itu, organisasi swasta berada di dalam suatu sistem atau pasar yang lebih besar dan berfungsi dengan baik. Sedangkan administrasi pemerintahan umumnya berada dalam sistem yang berfungsi kurang baik. Banyak organisasi pemerintahan yang mempunyai misi ganda yang terkadang saling bertentangan, sedikit sekali yang menghadapi persaingan langsung, kinerjanya tak terukur, dan sedikit sekali yang dapat

dipertanggungjawabkan kepada pelanggan (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Menurut Max Weber (1978), terdapat beberapa ciri-ciri pokok dari struktur birokrasi, yaitu :

1. *Adanya pembagian kerja yang jelas.* Dalam menjalankan berbagai tugasnya, birokrasi membagi kegiatan-kegiatan pemerintah menjadi bagian-bagian yang masing-masing terpisah dan memiliki fungsi yang khas. Pembagian kerja seperti ini memungkinkan terjadinya spesialisasi fungsi. Dengan cara seperti ini, penugasan spesialis untuk tugas-tugas khusus bisa dilakukan dan setiap mereka bertanggungjawab atas terselesaikannya pekerjaan masing-masing.
2. *Terdapat hierarki,* di mana atasan mempunyai otoritas untuk mengatur bawahannya. Hierarki itu berbentuk pyramid di mana semakin tinggi suatu jenjang berarti pula semakin besar wewenang yang melekat di dalamnya dan semakin sedikit penghuninya. Hierarki wewenang ini juga mengindikasikan adanya hierarki tanggung jawab. Dalam hierarki itu setiap pejabat harus bertanggung jawab kepada atasannya mengenai keputusan-keputusan dan tindakan-tindakannya sendiri maupun yang dilakukan oleh bawahannya. Pada setiap hierarki, pejabat birokrasi memiliki hak memberi perintah dan pengarahan pada bawahannya, dan para bawahan itu berkewajiban untuk mematuhi. Sekalipun begitu, ruang lingkup wewenang memberi perintah itu secara jelas dibatasi hanya pada masalah-masalah yang berkaitan langsung dengan kegiatan resmi pemerintah.
3. *Terdapat peraturan,* yang secara eksplisit menentukan tanggung jawab dan hubungan perilaku pemegang jabatan birokrasi. Kegiatan pemerintah



diatur oleh suatu sistem aturan main yang abstrak. Aturan main itu merumuskan lingkup tanggung jawab para pemegang jabatan di berbagai posisi dan hubungan di antara mereka. Aturan-aturan itu juga menjamin koordinasi berbagai tugas yang berbeda dan menjamin keseragaman pelaksanaan berbagai kegiatan itu.

4. *Kemampuan teknis.* Pada prinsipnya jabatan-jabatan birokratik harus diisi oleh orang-orang yang memiliki kemampuan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Biasanya, kualifikasi atas para calon dilakukan dengan ujian atau berdasarkan sertifikat yang menunjukkan kemampuan mereka.
5. *Impersonalitas hubungan.* Para pejabat birokrasi harus memiliki orientasi impersonal. Mereka harus menghindari pertimbangan pribadi dalam hubungannya dengan atasan atau bawahannya maupun dengan anggota masyarakat yang dilayaninya.
6. *Adanya penjenjangan karir.* Pekerjaan dalam birokrasi pemerintah adalah pekerjaan karir. Para pejabat menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintah melalui penunjukan, bukan melalui pemilihan seperti anggota legislatif. Mereka jauh lebih tergantung kepada atasan mereka dalam pemerintahan daripada kepada rakyat pemilih. Pada prinsipnya, promosi atau kenaikan jenjang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau keduanya.

Birokrasi pernah dianggap sebagai sebuah inovasi besar dalam pengorganisasian sektor publik, dimana birokrasi, yang pada awalnya adalah

sistem pengorganisasian aktivitas pemerintahan, dinilai sebagai sistem yang paling efisien dan memungkinkan. Birokrasi telah berhasil mewujudkan koordinasi yang baik dengan membuat peraturan yang berlaku secara keseluruhan (Hadisuwanto, Ruminta, 2001).

Dalam manajemen sektor publik, birokrasi dianggap sebagai “alat pemimpin” dalam masyarakat dan menjadikan birokrasi sebagai suatu instrumen kepemimpinan masyarakat yang kedudukannya amat besar. Hal inilah yang terus membudaya sehingga mengakibatkan adanya wabah dependensi, orang terlalu terbiasa menerima dan menjalankan perintah, petunjuk, pengarah, dan pembinaan. Orang terlanjur mempunyai persangkaan bahwa masalah-masalah masa depan dapat dipecahkan dengan pendekatan yang sama. Hal inilah yang kemudian membuat masyarakat Indonesia tidak berpikir dan muncul perkataan “ABS (Asal Bapak Senang)”. Birokrasi seperti inilah yang membuat lemahnya kinerja birokrasi. Birokrasi yang paternalistik membuat semua hal tergantung pada keputusan penguasa di atas, menunggu kebijaksanaan di atas, yang penting semua beres dan aman, tidak ada masalah terhadap posisi/jabatan. Akhirnya birokrasi hanya dianggap sebagai pelayanan kepada pusat kekuasaan, lupa akan fungsi awalnya, yaitu pelayanan kepada masyarakat.

Menurut Heady dan Wallis, birokrasi pemerintahan di negara berkembang ditandai dengan beberapa kelemahan yang juga merupakan ciri utamanya (Kartasmita, 1997), yaitu:

1. Pola dasar (*basic pattern*) sistem administrasi negaranya merupakan tiruan atau jiplakan dari sistem administrasi kolonial yang dikembangkan negara

penjajah khusus untuk negara yang diajahnya.

2. Birokrasi pemerintahan kekurangan sumberdaya manusia berkualitas baik dalam segi kepemimpinan, manajemen, kemampuan dan keterampilan teknis yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan.
3. Birokrasi cenderung mengutamakan atau berorientasi pada kepentingan pribadi atau kelompok daripada kepentingan masyarakat atau pencapaian sasaran yang bermanfaat bagi masyarakat banyak.
4. Apa yang dinyatakan baik tertulis maupun lisan seringkali tidak sesuai dengan realitas.
5. Birokrasi cenderung bersifat otonom dalam arti lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat. Birokrasi seakan-akan menjadi menara gading yang tidak tersentuh.

Untuk membentuk birokrasi yang lebih baik, maka dibutuhkan suatu pembaruan. Pembaruan sendiri didefinisikan sebagai suatu transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi (Osborne, 1992). Pembaruan dilakukan guna memperbaiki kegagalan birokrasi yang selama ini diterapkan. Sesuai dengan definisi Birokrasi menurut Max Weber, birokrasi mengandung makna rasionalitas yang berarti menciptakan efisiensi dan produktifitas yang tinggi tidak hanya melalui rasio yang seimbang antara volume pekerjaan dengan jumlah pegawai yang profesional tetapi juga melalui penggunaan anggaran, penggunaan sarana, pengawasan, dan pelayanan kepada masyarakat.

### 2.1.2 Administrasi Publik

Beberapa pengertian tentang organisasi, antara lain :

- a. Henry L. Sisk (1969) : Organisasi adalah suatu kelompok orang yang terikat bersama dalam hubungan formal untuk mencapai tujuan organisasi. Merupakan proses penyusunan, atau pengaturan bagian-bagian organisasi.
- b. Edgar Schein (1979) : Organisasi adalah koordinasi yang rasional dari aktivitas- aktivitas sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan yang jelas, melalui pembagian kerja dan fungsi, dan melalui jenjang wewenang dan tanggungjawab.
- c. Cyril Soffer (1973) : Organisasi adalah perserikatan orang-orang yang berkelompok bersama-sama sekitar pencapaian tujuan tertentu.

Dari sekian banyak definisi tersebut, secara garis besar definisi organisasi dapat disimpulkan menjadi tiga macam yaitu:

- a. Organisasi adalah Kumpulan orang
- b. Organisasi adalah proses pembagian kerja
- c. Organisasi adalah system kerjasama, system hubungan atau system sosial.

Terdapat beberapa pengertian administrasi publik atau administrasi negara, yaitu:

1. Menurut David H. Rosenblum dalam bukunya *Public Administration Understanding* / memahami administrasi publik (1989), terdapat beberapa Pengertian tentang administrasi publik, yaitu :

- a. Administrasi publik adalah bagian dari tindakan pemerintah, sebagai alat untuk mencapai tujuan dari pemerintah.
- b. Administrasi publik sebagai sebuah bidang, terfokus sebagai alat untuk mengimplementasikan kebijakan.
- c. Administrasi publik dapat diidentifikasi secara baik sekali melalui bagian eksekutif pemerintah.
- d. Administrasi publik berbeda dengan ilmu politik dalam perwujudannya pada struktur birokrasi dan tingkah laku serta metodologinya. Administrasi publik berbeda dari ilmu administrasi dalam teknik evaluasi yang digunakan oleh organisasi nirlaba, dan karena organisasi yang berorientasi profit dianggap kurang memperjuangkan kepentingan publik dalam struktur pengambilan keputusan dan tingkah laku dari para administrator.
- e. Proses administrasi publik terdiri dari tindakan-tindakan yang dipengaruhi kepentingan pemerintah. Jadi sebagai kelanjutannya, sebagai bagian 'bisnis' dari pemerintah, fokus pada hukum yang dihasilkan oleh badan legislatif (atau agen berwenang lainnya) dan diinterpretasikan oleh pengadilan, melalui proses organisasi dan manajemen.
- f. Administrasi publik: (a) merupakan usaha kerjasama kelompok pada pembentukan masyarakat; (b) meliputi tiga cabang eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan diantaranya; (c) memiliki peran penting dalam memformulasikan kebijakan publik, dan sebagai bagian dari

proses politik; (d) berbeda secara signifikan dengan administrasi privat;

(e) berhubungan dekat dengan sejumlah kelompok privat dan individu.

2. Menurut Leonard D. White dalam bukunya *Introduction to the study of Public Administration* / pengantar studi administrasi publik memberikan pendapat :

“Administrasi publik terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijaksanaan negara”. Bahwa administrasi negara berhubungan dengan tindakan terhadap kenyataan-kenyataan tertentu, sesuai dengan tujuan-tujuan jangka panjang.

3. Menurut Herbert A. Simon, dan kawan-kawan dalam bukunya *Public Administration*/administrasi publik, Administrasi negara atau administrasi publik adalah “kegiatan-kegiatan daripada bagian-bagian badan eksekutif pemerintahan nasional, negara bagian, pemerintah daerah, panitia dan dewan-dewan yang dibentuk kongres dan badan pembuat undang–undang Negara bagian, perusahaan–perusahaan negara, dan badan–badan kenegaraan lain yang mempunyai ciri khusus. “ Secara khusus dikecualikan adalah badan – badan yudikatif dan legislatif di dalam administrasi pemerintahan dan non administrasi pemerintahan.
4. Menurut Dimock & Koenig, administrasi negara dapat mempunyai pengertian yang luas dan sempit. Dalam pengertian yang luas administrasi negara didefinisikan sebagai “kegiatan dari pada negara dalam melaksanakan kekuasaan politiknya”, sedangkan dalam pengertian sempit, “administrasi negara adalah suatu kegiatan dari pada badan eksekutif

dalam penyelenggaraan pemerintahan”. Dari beberapa pengertian di atas, administrasi negara atau administrasi publik adalah “semua kegiatan yang berhubungan dengan peranan badan-badan dalam suatu pemerintahan dan juga hubungan antara badan-badan tersebut, dimana kebijaksanaan dan tindakan dari badan-badan tersebut akan berpengaruh terhadap administrasi dari kebijaksanaan pemerintah.”

Jadi pengertian dari Organisasi Administrasi Publik adalah sistem saling pengaruh antar semua kegiatan yang berhubungan dengan peranan badan-badan dalam suatu pemerintahan dan juga hubungan antara badan-badan tersebut, dimana kebijaksanaan dan tindakan dari badan-badan tersebut akan berpengaruh terhadap administrasi dari kebijaksanaan pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu.

Dalam suatu birokrasi publik (pemerintahan) memungkinkan terjadinya suatu penyimpangan seperti *mal-administrasi*. Dengan pengertian dari *mal-administrasi* adalah merupakan suatu praktek yang menyimpang dari etika administrasi atau suatu praktek administrasi yang menjauhkan dari pencapaian tujuan administrasi. Nigro & Nigro dalam Muhadjir Darwin (2001) menyatakan bahwa terdapat 8 bentuk *mal-administrasi* yaitu ketidakjujuran (*dishonesty*), perilaku yang buruk (*unethical behaviour*), mengabaikan hukum (*disregard of the law favoritism* dalam menafsirkan hukum, perlakuan yang tidak adil terhadap pegawai, inefisiensi bruto (*gross inefficiency*), menutup-nutupi kesalahan, gagal menunjukkan inisiatif. Bentuk- bentuk *mal-administrasi* yaitu adanya praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dalam suatu birokrasi. Sebagai

seorang kepala daerah yang memiliki jiwa kepemimpinan harus memiliki itikad dan kemauan untuk memberantas adanya perilaku-perilaku *mal-administrasi* dalam pemerintahannya. Sebagai seorang pemimpin, kepala daerah harus memberikan contoh yang baik bagi orang-orang yang dipimpinnya, seperti menjauhkan diri dari tindakan melakukan korupsi atau tindakan *mal-administrasi* lainnya. Dengan adanya kepemimpinan yang bersih akan memberikan suatu sistem pemerintahan yang akan dihormati oleh masyarakat di daerah yang dipimpinnya, masyarakat akan dengan sukarela membantu penyelenggaraan pemerintahan yang baik untuk tujuan bersama yaitu meningkatkan kemajuan daerahnya.

## 2.2 Demokratisasi Pelayanan Publik

Demokratisasi pelayanan publik (Park & Rainey : 2008) adalah wujud nyata tipe ideal pelaksanaan publik dalam bingkai *good governance*. Karakteristik *good governance* mencitrakan pelaksanaan pelayanan publik yang ideal dengan dipandu oleh prinsip-prinsip dasar : transparansi, partisipasi, akuntabilitas, responsif, demokratis, efektif-efisien dan perlindungan hukum terhadap hak-hak asasi manusia.

Dalam tatanan pemerintahan terdapat konsepsi yang antagonis yakni pemerintahan yang berbasis birokrasi dan yang berorientasi demokrasi. Masa kolonialis-feodalis menciptakan interaksi antara yang diperintah dan pemerintah yang berlabel “birokrasi” telah menciptakan “tauhid” *public services* yang bergerak di ranah “daulat birokrat” dan bukan “daulat rakyat”. Para birokrat



pemerintahan berposisi sebagai “sang tuan” daripada menjadi “sang hamba (pelayan)”. Hal ini terjadi karena pemegang *cratie* (kuasa) adalah benar-benar “sang biro” (*bureaucracy*), dan rakyat hanyalah sekadar “si butuh”.

Dewasa ini pembangunan diformat untuk mewujudkan *self-sustaining capacity* masyarakat yang berupa *people centered development* yang alam perdebatan global (ke lokal ) lazim dinamakan *sustainable human development* yang tidak lagi bermuatan pertumbuhan dan *basic needs*, tetapi *people centered*, yang karakteristik masing-masing terungkap pada Tabel 1.

Tabel 1 Karakteristik Strategi pertumbuhan

Karakteristik	Strategi		
	Pertumbuhan	Basic Needs	People Centered
fokus	Industri	Pelayanan	Manusia
Nilai	Berpusat pada industri	Berkiblat pada manusia	Berpusat pada manusia
Indikator	Ekonomi – Makro	Indikator sosial	Hubungan manusia dengan sumber
Peranan Pemerintah	<i>Entrepreneur</i>	<i>Service provider</i>	<i>Enabler/fasilitator</i>
Sumber Utama	Modal	Kemampuan administratif dan anggaran	Kreativitas dan komitmen
Kendala	Konsentrasi dan marginalisasi	Keterbatasan anggaran dan inkompetensi aparat	Struktur dan prosedur yang tidak mendukung

Sumber: Moeljarto (1995)

Dengan karakteristik strategi pertumbuhan yang merujuk pada faktor-faktor seperti fokus, nilai, indikator, peranan pemerintah, sumber utama dan kendala maka orientasi pembangunan dan pelayanan pemerintahan kepada masyarakat akan dapat di dirumuskan sedemikian rupa. Karena itu, maka demokratisasi pelayanan publik justru akan mendorong strategi pelayanan yang

mengarah pada *people centered*. Sehingga nilai dasar yang dijadikan pedoman adalah berpusat pada manusia, dengan hubungan manusia sebagai sumber, kreativitas dan komitmen dijadikan sumber utama dalam memformulasikan sebuah kebijakan pembangunan dan pelayanan publik.

Dalam perspektif teoretik telah terjadi pergeseran paradigma pelayanan publik dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik baru (*new public management*), dan akhirnya menuju model pelayanan publik baru (*new public service*) menurut Denhardt dan Denhardt seperti digambarkan pada Tabel 2.

Tabel 2 Paradigma Pelayanan Publik

Aspek	Old Public Administration	New Public Administration	New Public Service
<b>Dasar Teoretis</b>	<b>Teori Politik</b>	<b>Teori Ekonomi</b>	<b>Teori Demokrasi</b>
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai.
Kepada siapa birokrasi publik harus bertanggungjawab	<i>Clients</i> dan pemilih	<i>Customers</i>	Warganegara ( <i>citizens</i> )
Peranan pemerintah	<i>Rowing</i> (pengayuh)	<i>Steering</i> (mengarahkan)	Negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan di antara warga negara dan kelompok komunitas
Akuntabilitas	Menurut hierarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan <i>customers</i>	Multiaspek: Akuntabel pada hukum, nilai komunitas norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara

Sumber : Denhardt dan Denhardt, 2000: 28-29

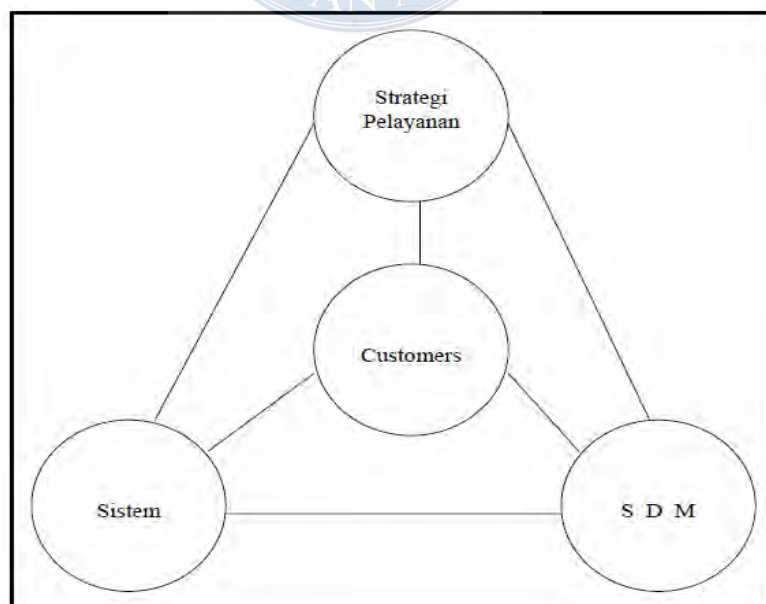
Dalam model *new public service*, pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog yang emansipatoris dan partipatoris dari berbagai nilai dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Kepentingan publik bukan dibakukan oleh elite politik seperti yang tertuang dalam aturan-aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus berorientasi dan bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan.

Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan sekadar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, tetapi juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik (Perry & Hondegem : 2008) yang ideal masa kini di era demokrasi.

Dasar teoretis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan komunitas. Ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat non diskriminatif sebagaimana dasar teoretis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat- syarat yang dibutuhkan terpenuhi. Hubungan yang terjalin antara birokrat publik dengan warga negara adalah hubungan impersonal sehingga terhindar dari sifat nepotisme dan primordialisme.

Setiap organisasi harus memenej tiga faktor tersebut untuk mewujudkan kepuasan pelanggan. Interaksi diantara empat faktor tersebut dikonsepsikan oleh Albert dan Zemke sebagai *The Service Triangle* seperti yang digambarkan di bawah ini. (Ratminto, 2010: 79)



Gambar 1. Segitiga Pelayanan Publik

Sumber : Albrecht and Zemke

Sistem pelayanan publik yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik pula. Suatu sistem yang baik akan memberikan prosedur pelayanan yang terstandar dan memberikan mekanisme kontrol di dalam dirinya (*built in control*).

Dengan demikian segala bentuk penyimpangan yang terjadi akan mudah diketahui. Sistem pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan *customers*. Ini berarti organisasi harus mampu merespons kebutuhan dan keinginan *customers* dengan menyediakan sistem pelayanan dan strategi yang tepat.

Kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh jajaran aparatur birokrasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti tingkat kompetensi aparat, kualitas peralatan yang digunakan untuk memproses jenis pelayanan, budaya birokrasi, dan sebagainya. Kompetensi aparat birokrasi merupakan akumulasi dari sejumlah sub variabel seperti tingkat pendidikan, jumlah tahun pengalaman kerja, variasi pelatihan yang telah diterima. Sedangkan kualitas dan kuantitas peralatan yang digunakan akan mempengaruhi prosedur dan kecepatan output yang akan dihasilkan. Apabila organisasi menggunakan teknologi modern, seperti komputer, maka metode dan prosedur kerja akan berbeda dengan ketika organisasi menggunakan cara kerja manual.

### **2.3 Prinsip *Good Governance***

Selama beberapa tahun belakangan ini *Good Governance* / pemerintahan yang baik marak dibicarakan sebagai solusi usaha penyesuaian terhadap perubahan - perubahan yang terjadi dalam mengelola sektor publik di segala

bidang. Mengingat gelombang perubahan yang dihadapi oleh pemerintah pada masa yang akan datang akan semakin kompleks, baik itu dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Selain sebagai cara yang dinilai ampuh, *good governance* akhirnya berkembang sebagai tuntutan masyarakat yang semakin cerdas dan kritis untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan publik. Sistem ini diyakini dapat mengatasi makin kompleksnya faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan kebijakan tersebut, antara lain didukung oleh sifatnya yang fleksibel yaitu dapat diterapkan di semua level pemerintahan dalam suatu negara.

Terdapat beberapa rumusan prinsip *Good Governance* yang disusun oleh lembaga-lembaga yang berbeda di seluruh dunia, antara lain United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific pada tahun 2004, UNDP, World Bank, dan pemerintah Indonesia sendiri. Tetapi secara umum semua prinsip tersebut mengemukakan pertimbangan yang sama mengenai faktor-faktor dominan yang berpengaruh dan terkait dalam urusan publik. Prinsip-prinsip *Good Governance* menurut UNDP adalah:

1. *Participation/Partisipasi*

Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi merupakan sistem timbal balik yang tidak hanya membutuhkan aksi dari masyarakat tetapi juga memerlukan reaksi dari pemerintah atau pejabat berwenang.

2. *Rule of Law / Aturan Main*

Penegakan hukum yang telah ditetapkan dan berlaku di daerah yang

bersangkutan secara obyektif. Perwujudan prinsip ini memerlukan kedisiplinan masyarakat dan penegak hukum serta pemerintah itu sendiri.

3. *Transparency*/Transparansi

Transparansi berhubungan dengan kemudahan dalam memperoleh informasi perencanaan maupun kebijakan publik, proses pengambilan keputusannya dan dasar pertimbangannya. Transparansi dapat berjalan apabila terdapat kejujuran dan kesesuaian tujuan untuk kesejahteraan masyarakat tanpa sisipan kepentingan kelompok.

4. *Responsiveness*/Tanggap

Seiring dengan makin maraknya perubahan di segala bidang, maka pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik harus cepat dan tepat dalam menanggapi perubahan tersebut.

5. *Consensus orientation* / Orientasi Konsensus

Semua keputusan yang diambil berorientasi kepada kepentingan masyarakat yang lebih luas, dan sedapat mungkin mengusahakan terbentuknya konsensus dalam masyarakat.

6. *Equity*/ Hak akan keadilan

Kesamaan dalam hal kesempatan dalam memperoleh kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Dalam prakteknya, diharapkan tidak ada lagi kecenderungan keberpihakan pada pihak atau golongan tertentu.

7. *Efficiency and effectiveness* /efisiensi dan efektif

Efisien dan efektif dalam hal penggunaan sumber daya dalam pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat.

8. *Accountability* / akuntabilitas

Tuntutan pertanggungjawaban atas setiap kegiatan yang dilakukan untuk kepentingan publik menjadi penting bagi berlangsungnya sistem pemerintahan yang baik berdasarkan kepercayaan.

9. *Strategicvision* / strategi pandangan kedepan

Orientasi pemerintah dan masyarakat terhadap visi jangka panjang, tidak hanya tujuan jangka pendek yang sesaat.

Sedangkan dalam pemerintahan Negara Indonesia sendiri konsep *Good Governance* diidentifikasi sebagai suatu pemerintahan yang profesional, menegakkan supremasi hukum dan HAM, transparan, akuntabilitas, bersih, demokratis, desentralistik, partisipatif, berkeadilan, berdayaguna dan berhasil guna, serta meningkatkan daya saing. Unsur-unsur yang dicakup dalam konsep tersebut menunjukkan proses yang seharusnya dilakukan dalam menjalankan urusan-urusan publik mengingat hubungannya bukan hanya internal pemerintahan tetapi juga mengenai kondisi dan respon eksternal publik sebagai obyek pelayanan pemerintah.

Pelaksanaan konsep *Good Governance* pada kenyataannya tidak mudah. Konsep ideal yang dirumuskan untuk mengarahkan pembangunan negara menjadi lebih baik ini ternyata tidak akan menghasilkan perubahan yang diinginkan jika struktur dan sistem pemerintahan yang menyelenggarakannya masih bersifat konvensional. Tuntutan-tuntutan secara otomatis muncul seiring dengan meluasnya pewacanaan konsep *Good Governance* di kalangan masyarakat.



Implikasi secara umum yang terjadi adalah tuntutan akan adanya reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik.

#### **2.4 Pelayanan Publik**

Pelayanan publik (*publik services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara Osborne dan Gaebler menyatakan bahwa tugas pelayanan publik adalah persoalan *rowing*, yang lebih cocok dilaksanakan oleh swasta dan tugas pemerintah adalah *steering*. Untuk itu, solusi yang tepat menurut kedua pakar tersebut adalah pelayanan publik perlu diserahkan kepada pihak-pihak diluar pemerintah. Namun demikian, penyelenggaraan pelayanan publik dengan model privatisasi di Indonesia ternyata belum menghasilkan sesuatu yang menggembirakan. Sebagai contoh, kepemilikan pemerintah atas sebuah perusahaan yang menguasai barang publik (*public goods*) sekilas adalah sangat ideal, karena tugas pemerintah adalah menjamin keseimbangan antara

kepentingan publik dan swasta. Barang publik dipercaya tidak akan dikelola sepenuhnya oleh perusahaan swasta. Pada perjalanannya, inefektifitas kepemilikan pemerintahan atas perusahaan penghasil barang dan jasa publik malah makin menguat.

Selama ini proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah masih sangat tertutup bagi partisipasi warga negara. Warga ditempatkan hanya sebagai pengguna yang pasif dan harus menerima pelayanan publik sebagaimana adanya. Mereka tidak memiliki hak untuk berbicara, kesulitan mengajukan komplain, apalagi ikut memutuskan mengenai apa pelayanan yang akan diselenggarakan, bagaimana kualitasnya, dan bagaimana pelayanan tersebut seharusnya dilakukan. Namun dengan pendekatan paradigma baru tentang pelayanan publik, warga masyarakat bisa diberdayakan potensinya bukan hanya sebagai pengguna pasif tetapi juga bisa ikut menentukan bagaimana proses penyelenggaraan pelayanan tersebut seharusnya diselenggarakan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Tabel 3.

Tabel 3 Perbedaan Pelayanan Publik dan Pelayananan Swasta

No.	Pelayanan Publik	Pelayanan Swasta
1.	Berdasarkan regulasi pemerintah.	Berdasarkan keputusan rapat pemegang saham atau dewan komisaris/direksi.
2.	Memerlukan manajemen ekonomi secara nasional.	Berdasarkan signal/harga pasar, misalnya tingkat harga saham/uang dunia.
3.	Keputusan pemerintah relatif terbuka; menekankan pada perwakilan.	Keputusan relatif terbatas pada organisasi yang bersangkutan.
4.	Memerlukan <i>stakeolders</i> yang lebih luas.	Penekanan pada <i>stakeholders</i> dan manajemen.
5.	Memiliki nilai dan tujuan yang beragam: a) pelayanan; b) kepentingan publik; c) pemerataan; d) profesionalisme; e) partisipasi masyarakat; f) tukar imbang ( <i>trade off</i> ) yang lebih kompleks.	Memiliki nilai dan tujuan yang relatif terbatas.
6.	Sumber pokok berdasarkan pajak.	Sumberdaya pokok berdasarkan keuntungan perusahaan dan pinjaman.
7.	Akuntabilitas publik yang luas.	Akuntabilitas publik yang terbatas.
8.	Bertanggungjawab pada kekuasaan politik dan berdasarkan kerangka waktu.	Tidak tergantung kepada kekuasaan politik, dan relatif tidak berdasarkan kerangka waktu.
9.	Memiliki tujuan-tujuan sosial.	Tujuan pokoknya meraih keuntungan.
10.	Indikator kinerjanya lebih kompleks dan sarat dengan debat.	Berdasarkan ukuran-ukuran kuantitatif-ekonomis.
11.	Implementasi kebijakannya lebih kompleks.	Lebih sederhana.

Sumber : hasil diskusi intensif Tim Perumus Modul Pengelolaan Sumberdaya Daerah PLOD UGM dan Depdagri

*New Public Services* merupakan paradigma baru dalam pelayanan publik yang merupakan perkembangan paradigma sebelumnya, yakni *New Public Management* (NPM). Munculnya NPM mencapai puncaknya ketika diterapkan prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik). Dalam perkembangan selanjutnya, kira-kira 10 tahun kemudian NPS muncul. Beberapa hal yang terkait dengan manajemen klasik dan NPM harus ditinggalkan, dan mulai beralih kepada 7 (tujuh) hal pokok (Denhardt dan Denhardt, 2003) sebagai berikut :

1. Melayani warga masyarakat, bukan pelanggan (*serve citizen, not customers*)
2. Mengutamakan kepentingan publik (*seek the public interest*)
3. Lebih menghargai kewargaan daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurs*),
4. Berpikir strategis, dan bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*),

5. Mengakui bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*),
6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*),
7. Menghargai orang, bukanlah produktivitas semata (*value people , not just productivity*)

#### **2.4.1 Penyenggaraan Pelayanan Publik**

Penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu penyelenggara Negara/pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, lembaga independen yang dibentuk oleh pemerintah, badan usaha/badan hukum yang diberi wewenang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik, badan usaha/badan hukum yang bekerjasama dan/atau dikontrak untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik. Dan masyarakat umum atau swasta yang melaksanakan sebagian tugas dan fungsi pelayanan publik yang tidak mampu ditangani/dikelola oleh pemerintah/pemerintah daerah. Terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu unsur pertama, adalah organisasi pemberi (penyelenggara) pelayanan yaitu Pemerintah Daerah, unsur kedua, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan, dan unsur ketiga, adalah kepuasan yang diberikan dan / atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan).

*Unsur pertama* menunjukkan bahwa pemerintah daerah memiliki posisi kuat sebagai (*regulator*) dan sebagai pemegang monopoli layanan, dan

menjadikan Pemda bersikap statis dalam memberikan layanan, karena layanannya memang dibutuhkan atau diperlukan oleh orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan. Posisi ganda inilah yang menjadi salah satu faktor penyebab buruknya pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah, karena akan sulit untuk memilah antara kepentingan menjalankan fungsi regulator dan melaksanakan fungsi meningkatkan pelayanan.

*Unsur kedua*, adalah orang, masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan), pada dasarnya tidak memiliki daya tawar atau tidak dalam posisi yang setara untuk menerima layanan, sehingga tidak memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan yang baik. Posisi inilah yang mendorong terjadinya komunikasi dua arah untuk melakukan KKN dan memperburuk citra pelayanan dengan mewabahnya pungli, dan ironisnya dianggap saling menguntungkan.

*Unsur ketiga*, adalah kepuasan pelanggan menerima pelayanan, unsur kepuasan pelanggan menjadi perhatian penyelenggara pelayanan (Pemerintah), untuk menetapkan arah kebijakan pelayanan publik yang berorientasi untuk memuaskan pelanggan, dan dilakukan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja manajemen pemerintahan daerah. Paradigma kebijakan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pada kepuasan pelanggan, memberikan arah terjadinya perubahan atau pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, dari paradigma *rule government* bergeser menjadi paradigma *good governance*.

Dengan demikian, pemerintah daerah dalam menjalankan monopoli pelayanan publik, sebagai *regulator*/pembuat peraturan (*rule government*/peraturan pemerintah) harus mengubah pola pikir dan kerjanya dan disesuaikan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu memberikan dan meningkatkan pelayanan yang memuaskan masyarakat. Untuk terwujudnya *good governance*, dalam menjalankan pelayanan publik, pemerintah daerah juga harus memberikan kesempatan luas kepada warga dan masyarakat, untuk mendapatkan akses pelayanan publik, berdasarkan prinsip-prinsip kesetaraan, transparansi, akuntabilitas dan keadilan.

Peningkatan pelayanan kepada masyarakat seperti yang terdapat pada agenda *reinventing government* adalah pengembangan organisasi yang bermuara pada terwujudnya *a smaller, better, faster, and cheaper government* (pemerintah yang lebih kecil, lebih baik, lebih cepat, dan pemerintah yang lebih murah). Agenda *reinventing government* bertumpu pada prinsip *customer driven government* (pemerintah berorientasi pada pelanggan). Instrumen dari prinsip ini adalah pembalikan mental model pada birokrat dari keadaan yang lebih suka dilayani menuju pada lebih suka melayani. Paradigma lama menempatkan pemimpin birokrasi berada pada piramida tertinggi dengan warga negara (*customer*) berada pada posisi terbawah. Sebaliknya paradigma baru menempatkan warga negara (*customer*) berada pada posisi puncak dengan pemimpin birokrasi berada pada posisi paling bawah (Osborne, 1992 ; Hardjosoekarto, 1997).

## 2.4.2 Prinsip – Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Ada sepuluh prinsip pelayanan umum yang diatur dalam Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut ;

a. Kesederhanaan;

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan;

b. Kejelasan;

1) Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;

2) Unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik;

3) Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.

c. Kepastian waktu;

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. Tanggung jawab;

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan Penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.

g. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (teletematika).

h. Kemudahan Akses;

Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.

i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan;

Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.

j. Kenyamanan;

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

Untuk merealisasikan kesepuluh prinsip pelayanan umum tersebut tidak mudah, karena terkait dengan kompleksnya penyelenggaraan pelayanan umum, banyak faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja pelayanan yang optimal. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pelayanan umum mencakup; aparatur pemerintah sebagai penyelenggara (kualitas SDM); masyarakat atau pelanggan



sebagai pengguna atau penerima layanan umum; Peraturan Perundang-undangan, mekanisme dan prosedur penyelenggaraan pelayanan umum; sarana prasarana pendukung penyelenggaraan pelayanan; kelembagaan dan sumber pendanaan untuk kegiatan operasional pelayanan umum, dan yang paling menentukan adalah komitmen top pimpinan daerah.

Upaya meningkatkan kinerja pelayanan umum akan mendapat hambatan, manakala kita tidak memahami masalah-masalah yang ada pada masing-masing faktor yang mempengaruhi tersebut, oleh karena itu diperlukan kemampuan untuk memadukan dan mengintegrasikan masing-masing faktor tersebut.

### **2.4.3 Standar Pelayanan Publik**

Setiap Penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai pedoman yang wajib ditaati dan dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan, dan menjadi pedoman bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonan, serta sebagai alat kontrol masyarakat dan/atau penerima layanan atas kinerja penyelenggara pelayanan. Oleh karena itu perlu disusun dan ditetapkan standar pelayanan sesuai dengan sifat, jenis dan karakteristik layanan yang diselenggarakan serta memperhatikan lingkungan. Dalam proses perumusan dan penyusunannya melibatkan masyarakat dan/atau *stakeholder* lainnya (termasuk aparat birokrasi)

untuk mendapatkan saran dan masukan dan membangun kepedulian dan komitmen.

Standar Pelayanan Publik menurut Keputusan Menteri PAN Nomor : 63/KEP/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi :

- a. Prosedur pelayanan;
- b. Waktu Penyelesaian;
- c. Biaya Pelayanan;
- d. Produk Pelayanan;
- e. Sarana dan Prasarana;
- f. Kompetensi petugas pelayanan;

Selanjutnya untuk melengkapi standar pelayanan tersebut diatas, ditambahkan materi muatan yang dikutip dari Rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik yang cukup realistis untuk menjadi materi muatan Standar Pelayanan Publik, sehingga susunannya menjadi sebagai berikut;

1. Dasar Hukum
2. Persyaratan;
3. Prosedur pelayanan;
4. Waktu Penyelesaian;
5. Biaya Pelayanan;
6. Produk Pelayanan;
7. Sarana dan Prasarana;
8. Kompetensi petugas pelayanan;
9. Pengawasan intern;

10. Pengawasan extern;
11. Penanganan Pengaduan, saran dan masukan;
12. Jaminan pelayanan.

Tambahan materi muatan standar pelayanan publik tersebut diatas dimaksudkan untuk melengkapi, dasar pertimbangannya cukup realistik karena memasukan materi muatan dasar hukum memberikan kepastian adanya jaminan hukum/legalitas bagi standar pelayanan tersebut. Disamping itu, persyaratan, pengawasan, penanganan pengaduan dan jaminan pelayanan bagi pelanggan perlu dijadikan materi muatan standar pelayanan publik. Penyusunan standar pelayanan publik, harus mempertimbangkan aspek kemampuan, kelembagaan dan aparat penyelenggara pelayanan, dan karakteristik sosial budaya masyarakat setempat. Dengan harapan, agar standar pelayanan publik yang ditetapkan dapat dilaksanakan dengan baik, terutama oleh para pelaksana operasional pelayanan yang berhadapan langsung dengan masyarakat, dimengeti dan diterima oleh masyarakat/*stakeholder*.

#### **2.4.4 Indikator Pelayanan Publik**

Terdapat 5 (lima) determinan kualitas pelayanan publik yang dapat dirincikan sebagai berikut (Parasuraman, Zeithami dan Berry, 1988):

1. Keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan untuk melaksanakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan terpercaya.
2. Ketanggapan (*responsiveness*), yaitu kemampuan untuk membantu pelanggan dan memberikan pelayanan dengan cepat.

3. Keyakinan (*confidence*), yaitu pengetahuan dan kesopanan pegawai serta kemampuan mereka untuk menimbulkan kepercayaan dan keyakinan atau “*assurance*”.
4. Empati (*emphaty*), yaitu syarat untuk peduli, memberi perhatian pribadi bagi pelanggan.
5. Berwujud (*tangible*), yaitu penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel, dan media komunikasi.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya oleh Parasuraman, Zeithami dan Berry diidentifikasi 10 (sepuluh) faktor utama yang menentukan kualitas pelayanan publik (Tjiptono, 2005), yaitu :

- a. *Reliability*/keandalan, mencakup dua hal pokok, yaitu konsistensi kerja (*performance*) dan kemampuan untuk dipercaya (*dependability*).
- b. *Responsiveness*/ketanggapan, yaitu kemauan atau kesiapan para karyawan untuk memberikan pelayanan yang dibutuhkan pelanggan.
- c. *Competence*/kompetensi, artinya setiap orang dalam suatu perusahaan memiliki keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat memberikan pelayanan tertentu.
- d. *Access*/akses, meliputi kemudahan untuk dihubungi dan ditemui.
- e. *Courtesy*/kesopanan, meliputi sikap sopan santun, respek, perhatian dan keramahan yang dimiliki para contact person/pihak yang berhubungan.
- f. *Communication*/komunikasi, artinya memberikan informasi kepada pelanggan dalam bahasa yang mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan.

- g. *Credibility*/kepercayaan, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya.
- h. *Security*/keamanan, yaitu aman dari bahaya, risiko, keragu-raguan.
- i. *Understanding/knowning the customer* (memahami/mengetahui pelanggan), yaitu usaha untuk memahami kebutuhan pelanggan.
- j. *Tangibles*/bukti, yaitu bukti fisik dari jasa, bisa berupa fasilitas fisik, peralatan yang dipergunakan, representasi fisik dari jasa.

Menurut LAN (2003), kriteria-kriteria pelayanan tersebut antara lain :

1. *Kesederhanaan*, yaitu bahwa tata cara pelayanan dapat diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan dilaksanakan oleh pelanggan.
2. *Reliabilitas*, meliputi konsistensi dari kinerja yang tetap dipertahankan dan menjaga saling ketergantungan antara pelanggan dengan pihak penyedia pelayanan, seperti menjaga keakuratan perhitungan keuangan, teliti dalam pencatatan data dan tepat waktu.
3. *Tanggung jawab dari para petugas pelayanan*, yang meliputi pelayanan sesuai dengan urutan waktunya, menghubungi pelanggan secepatnya apabila terjadi sesuatu yang perlu segera diberitahukan.
4. *Kecakapan para petugas pelayanan*, yaitu bahwa para petugas pelayanan menguasai keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan.
5. *Pendekatan kepada pelanggan dan kemudahan kontak pelanggan dengan petugas*. Petugas pelayanan harus mudah dihubungi oleh pelanggan, tidak hanya dengan pertemuan secara langsung, tetapi juga melalui telepon atau

internet. Oleh karena itu, lokasi dari fasilitas dan operasi pelayanan juga harus diperhatikan.

6. *Keramahan*, meliputi kesabaran, perhatian dan persahabatan dalam kontak antara petugas pelayanan dan pelanggan. Keramahan hanya diperlukan jika pelanggan termasuk dalam konsumen konkret. Sebaliknya, pihak penyedia layanan tidak perlu menerapkan keramahan yang berlebihan jika layanan yang diberikan tidak dikonsumsi para pelanggan melalui kontak langsung.
7. *Keterbukaan*, yaitu bahwa pelanggan bisa mengetahui seluruh informasi yang mereka butuhkan secara mudah dan gamblang, meliputi informasi mengenai tata cara, persyaratan, waktu penyelesaian, biaya dan lain-lain.
8. *Komunikasi antara petugas dan pelanggan*. Komunikasi yang baik dengan pelanggan adalah bahwa pelanggan tetap memperoleh informasi yang berhak diperolehnya dari penyedia pelayanan dalam bahasa yang mereka mengerti.
9. *Kredibilitas*, meliputi adanya saling percaya antara pelanggan dan penyedia pelayanan, adanya usaha yang membuat penyedia pelayanan tetap layak dipercayai, adanya kejujuran kepada pelanggan dan kemampuan penyedia pelayanan untuk menjaga pelanggan tetap setia.
10. *Kejelasan dan kepastian*, yaitu mengenai tata cara, rincian biaya layanan dan tata cara pembayarannya, jadwal waktu penyelesaian layanan tersebut. Hal ini sangat penting karena pelanggan tidak boleh ragu-ragu terhadap pelayanan yang diberikan.

11. *Keamanan*, yaitu usaha untuk memberikan rasa aman dan bebas pada pelanggan dari adanya bahaya, resiko dan keragu-raguan. Jaminan keamanan yang perlu kita berikan berupa keamanan fisik, finansial dan kepercayaan pada diri sendiri.
12. *Mengerti apa yang diharapkan pelanggan*. Hal ini dapat dilakukan dengan berusaha mengerti apa saja yang dibutuhkan pelanggan. Mengerti apa yang diinginkan pelanggan sebenarnya tidaklah sukar. Dapat dimulai dengan mempelajari kebutuhan-kebutuhan khusus yang diinginkan pelanggan dan memberikan perhatian secara personal.
13. *Kenyataan*, meliputi bukti-bukti atau wujud nyata dari pelayanan, berupa fasilitas fisik, adanya petugas yang melayani pelanggan, peralatan yang digunakan dalam memberikan pelayanan, kartu pengenalan dan fasilitas penunjang lainnya.
14. *Efisien*, yaitu bahwa persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan.
15. *Ekonomis*, yaitu agar pengenaan biaya pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan nilai barang/jasa dan kemampuan pelanggan untuk membayar.

## **2.5 Publik**

Dalam perkembangan ilmu administrasi publik, konsep “publik” bermakna luas daripada hanya “government” (pemerintah saja), seperti keluarga, rukun

tetangga, organisasi non pemerintah, asosiasi, pers, dan bahkan organisasi sektor swasta. Sebagai akibatnya konsep publik yang luas ini, nilai-nilai keadilan, kewarganegaraan (*citizenship*); etika, patriotisme, dan *responsiveness* (Frederickson, 1997: 5) menjadi kajian penting disamping nilai-nilai efisiensi dan efektivitas. Lebih mendalam lagi Frederickson (1997: 31-52) membedakan berbagai perspektif dalam mendefinisikan publik, yaitu :

1. Publik sebagai kelompok kepentingan (perspektif pluralis). Dalam perspektif pluralis, publik dipahami sebagai kelompok kepentingan sebagaimana yang dikembangkan oleh ilmuwan politik. Kepentingan (*interest*) publik disalurkan sedemikian rupa oleh kelompok kepentingan, baik dalam bentuk artikulasi kepentingan maupun agregasi kepentingan. Dalam demokrasi majemuk, sebuah atau beberapa kelompok kepentingan melakukan aliansi dengan partai politik untuk mengartikulasikan kepentingannya.
2. Publik sebagai pemilih rasional (perspektif pilihan publik). Pemahaman publik dalam perspektif rasional dikembangkan oleh Buchanan dan Tullock (1962). Mereka mengembangkan model ekonomi untuk memformulasikan perilaku individu dalam sistem politik. Salah satu karya yang menerapkan model Buchanan dan Tullock adalah Down (dalam Frederickson, 1997: 34-35) para perilaku birokrat di dalam mengkalkulasi preferensi pribadinya. Teori Down tentang instansi pemerintah adalah :
  - a. Menekankan benefit positif pada kegiatan instansi pemerintah dan mengurangi biaya.

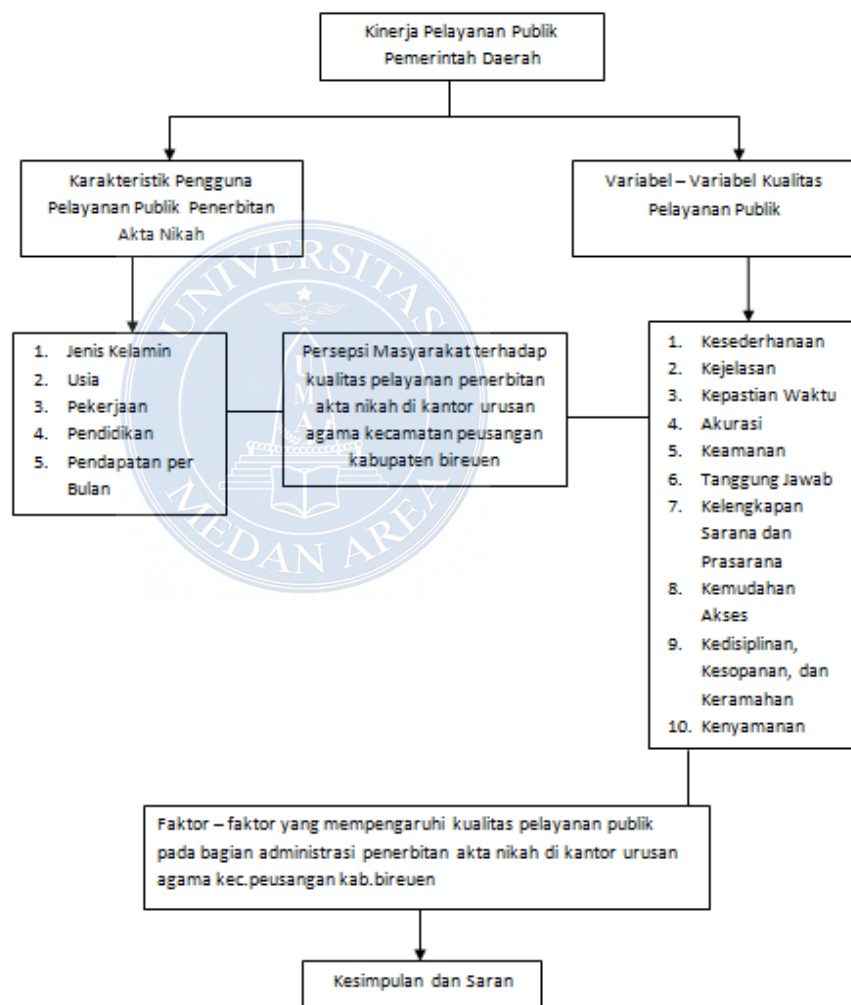


- b. Menunjukkan bahwa perluasan pelayanan instansi akan lebih memenuhi harapan dan pengiritan akan kurang memenuhi harapan.
  - c. Instansi lebih memberikan pelayanan pada kepentingan masyarakat dalam arti luas daripada kepentingan yang spesifik.
  - d. Menekankan pada efisiensi pada instansi tingkat atas
  - e. Menekan prestasi dan kemampuan, serta mengabaikan kegagalan dan ketidakmampuan.
3. Publik sebagai pihak yang diwakili (perspektif perwakilan). Perspektif perwakilan (*legislative*), yang melihat publik sebagai pihak yang diwakili oleh *elected officials* (politisi). Dalam perspektif, kepentingan publik diasumsikan telah diwakili oleh wakilnya yang duduk di lembaga-lembaga perwakilan. Kelemahan utama perspektif ini adalah pada kenyataannya politisi tidak menyuarakan kepentingan publik, dan politisipun tidak pernah melibatkan masyarakat di dalam perumusan kebijakan.
  4. Publik sebagai pelanggan (perspektif penerima pelayanan publik). Perspektif ini melihat publik sebagai pelanggan (*customer*) pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi publik. Lipsky mengembangkan konsep *street-level bureaucracy*, untuk menunjukkan interaksi yang erat antara aparat pelayanan publik dengan masyarakat yang dilayani.
  5. Publik sebagai warganegara  
Perspektif ini melihat publik sebagai warga negara. Sebagai warga negara, seseorang tidak hanya mewakili kepentingan individu namun

juga kepentingan publik. Model-model partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lebih banyak menerapkan perspektif ini.

## 2.6 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan tinjauan landasan teori, maka dapat disusun sebuah kerangka pemikiran teoritis seperti yang tersaji dalam gambar sebagai berikut:



## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **2.1 Jenis Penelitian**

Metode yang dilakukan untuk mengolah dan menganalisis penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif. Nasir (1988) mendefinisikan metode penelitian deskriptif sebagai metode penelitian untuk membuat gambaran mengenai situasi atau kejadian, sehingga metode ini berkehendak mengadakan akumulasi data dasar belaka. Penelitian ini dilakukan terhadap masyarakat pengguna pelayanan untuk menilai bagaimana pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah di Kantor Urusan Agama di Kabupaten Bireuen dan factor-faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik tersebut. Kualitas pelayanan dapat dilihat berdasarkan persepsi masyarakat pengguna pelayanan administrasi penerbitan akta nikah di Kantor Urusan Agama (KUA) Kabupaten Bireuen. Dari persepsi tersebut dapat di ambil kesimpulan mengenai faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik tersebut.

#### **2.2 Definisi Konsep**

Adapun definisi konsep penelitian ini adalah mengetahui Kualitas Pelayanan Publik dalam Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama di Kabupaten Bireuen dan faktor–faktor apa saja yang mempengaruhi pelayanan publik didefinisikan sebagai berikut (sumber : Kepmen No. 63 Tahun 2003) :

- a. **Kesederhanaan** dapat diartikan bagaimana prosedur pelayanan publik apakah berbelit-belit, mudah dipahami, atau mudah dilaksanakan.
- b. **Kejelasan** dapat didefinisikan dengan persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik yang jelas, unit kerja/pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan/sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik, dan rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran.
- c. **Kepastian waktu** berkaitan dengan bagaimana pelaksanaan pelayanan public dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. **Akurasi** berkaitan dengan produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. **Keamanan** berkaitan dengan proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. **Tanggung jawab** berkaitan dengan pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. **Kelengkapan sarana dan prasarana kerja** yakni berkaitan dengan peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (teletematika).

- h. **Kemudahan Akses** berkaitan dengan tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informasi.
- i. **Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan** dapat diartikan dengan pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. **Kenyamanan** dapat diartikan dengan lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lainnya.

### 2.3 Operasional Variabel

Variabel-variabel pada penelitian ini diperoleh dari tinjauan pustaka mengenai pelayanan publik pada bab II, dari variabel-variabel ini untuk mengetahui kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Administrasi Penerbitan Akta Nikah Kantor Urusan Agama di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

Adapun variabel-variabel penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Kesederhanaan;
  - 1. Prosedur pelayanan publik berbelit-belit
  - 2. Prosedur pelayanan mudah dipahami dan mudah dilaksanakan
- b. Kejelasan;
  - 1. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik

2. Mengetahui bagian yang akan mengurus pelayanan
  3. Pegawai berkompeten terhadap tugas dan fungsinya
  4. Pegawai Mudah Ditemui
  5. Transparansi Biaya yang Dikeluarkan
- c. Kepastian Waktu
- Waktu untuk menyelesaikan urusan.
- d. Akurasi
- Urusan sesuai dengan yang dikehendaki
- e. Keamanan
- Bukti tanda terima diberikan
- f. Tanggung Jawab
1. Pegawai bertanggung jawab terhadap penyelesaian urusan
  2. Penyelesaian keluhan/persoalan dalam penyelesaian pelayanan publik
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (teletematika);
- h. Kemudahan Akses;
1. Jarak Lokasi Kantor Dengan Tempat Tinggal
  2. Ketersediaan Angkutan Umum Menuju Lokasi Kantor
  3. Kondisi Jalan Menuju Kantor
- i. Kedisiplinan, Kesopanan dan Keramahan;
1. Penampilan pegawai kantor rapi dan bersih
  2. Perilaku pegawai ramah dan sopan

- j. Kenyamanan;
1. Kondisi kantor seperti kebersihan dan keindahan
  2. Ketersediaan fasilitas pendukung seperti ruang tunggu, tempat parkir, toilet dan tempat beribadah.

## **2.4 Populasi dan Sampel**

### **2.4.1 Populasi**

Populasi adalah suatu himpunan unit yang biasanya berupa orang, objek, transaksi atau kejadian di mana kita tertarik untuk mempelajarinya (Kuncoro, 2001). Dalam penelitian ini populasi yang dimaksudkan adalah semua masyarakat yang menggunakan pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen. Populasi yang diambil sejumlah 550 orang.

### **2.4.2 Sampel**

Sampel adalah suatu himpunan bagian (*subset*) dari unit populasi (Kuncoro, 2001). Sampel dari penelitian ini adalah sebagian dari populasi yang diambil sebagai sumber data dan dapat mewakili seluruh populasi (masyarakat pengguna pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen. Pengambilan sampel dalam penelitian ini haruslah sampel yang merepresentasikan populasi yang ada. Oleh karena itu, pengambilan sampel yang hanya pada pengguna pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan

Akta Nikah Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen merupakan salah satu langkah untuk menghindari hasil yang bias dan tidak valid dalam penelitian. Sampel yang diambil sejumlah 60 orang. Apabila sampel tidak merepresentasikan populasinya maka hasilnya akan sangat membahayakan (Healey, 2002). Jumlah sampel berdasarkan pendapat Roscoe seperti dikutip Sekaran (2006) bahwa ukuran sampel lebih besar dari 30 dan kurang dari 500 telah mencukupi untuk digunakan dalam semua penelitian. Teknik pengambilan sampel ditentukan dengan *convenience sampling* yaitu pengambilan sampel responden dari masyarakat/ pengguna pelayanan yang mudah ditemui pada lokasi penelitian. Dasar pengambilan teknik *convenience sampling* ini tidak menjadi permasalahan atau menurunkan kualitas hasil penelitian karena bagaimanapun rumitnya teknik yang digunakan tidak akan menjamin *representativeness/keterwakilan*, maka yang terpenting adalah sampel yang representatif atau benar-benar mewakili populasi (Healey, 2002) (Sumber : KUA Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen, 2013).

## **2.5 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yakni dengan pengumpulan data primer maupun data sekunder. Sumber data sekunder adalah dokumen dan arsip pemerintah (Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen, bagian administrasi, dan kantor/badan/dinas yang terkait lainnya). Untuk pengumpulan data primer dilakukan dengan penyebaran kuesioner kepada pengguna pelayanan publik Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama



(KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen untuk memperoleh data primer. Penggunaan data primer tersebut dilakukan untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

Daftar pertanyaan pada kuesioner disusun berdasarkan variabel-variabel yang berkemungkinan mempengaruhi kualitas pelayanan publik yakni kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana kerja (peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika/teletematika), kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan. Kuesioner dapat dilihat pada lampiran.

## **2.6 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian dikhususkan pada Kantor Urusan Agama (KUA) bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen. Dimana Kecamatan Peusangan merupakan wilayah yang terluas dari 17 Kecamatan yang ada di Kabupaten Bireuen.

## **2.7 Metode Analisis**

Pokok dari penelitian ini membahas kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen. Berdasarkan pokok penelitian tersebut maka pendekatan analisis penelitian yang dilakukan adalah

bagaimana persepsi publik terhadap kualitas pelayanan publik yang diberikan, dan kemudian memahami faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik tersebut. Pendekatan penelitian dapat dilakukan melalui beberapa tahapan penelitian. Tahapan pendekatan penelitian ini antara lain :

1. Melakukan kajian pustaka, yang meliputi pengumpulan teori yang berkaitan dengan topik penelitian seperti teori manajemen sektor publik, teori pelayanan publik, serta teori lain yang mempengaruhi dalam analisis penelitian.
2. Melakukan pengumpulan data dan informasi, yang meliputi pengumpulan data primer yakni dengan penyebaran kuesioner maupun data sekunder sebagai pendukung dan dasar bagi kajian pustaka, serta penyusunan kerangka kuesioner, penentuan banyaknya kuesioner, dan sebaran kuesioner di wilayah penelitian.
3. Mengidentifikasi karakteristik pengguna pelayanan publik. Karakteristik pengguna pelayanan publik dapat dikaji dari jenis kelamin, usia, pekerjaan, pendidikan, dan pendapatan rata-rata perbulan.
4. Menentukan variabel-variabel yang berkemungkinan untuk mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Penentuan variabel dilakukan pada tinjauan pustaka dan berdasarkan berbagai pertimbangan tertentu.
5. Mengetahui persepsi pengguna pelayanan publik terhadap kualitas pelayanan publik Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

6. Memahami faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.
7. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan dapat ditarik kesimpulan penelitian sebagai dasar dalam menentukan saran yang terkait dengan penelitian ini.

Metode penelitian deskriptif ini digunakan untuk menganalisis hal-hal berikut yakni :

- a. Persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.
- b. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.

Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah dapat dilakukan dengan analisis tabulasi silang/*crosstab* (nilai *chi-square*). Ada tidaknya hubungan antara kualitas pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen dengan faktor-faktor yang kemungkinan dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik dapat diketahui dari nilai *chi-square*. Output yang dihasilkan adalah faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik pada Bagian Administrasi

Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen. Maka, hipotesis yang diajukan yakni :

H<sub>0</sub> : Tidak ada hubungan antara kualitas pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen dengan faktor-faktor yang kemungkinan dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

H<sub>1</sub> : Ada hubungan antara kualitas pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) di Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen dengan faktor-faktor yang kemungkinan dapat mempengaruhi kualitas pelayanan publik.

Pengambilan keputusan yang dapat dilakukan yakni :

a. Berdasarkan perbandingan *Chi-Square* ( $\chi^2$ ) Uji dan Tabel. (Tingkat Kepercayaan 95 % ;  $\alpha = 5$  %)

Jika *Chi-Square* Hitung < *Chi-Square* Tabel, maka H<sub>0</sub> diterima.

Jika *Chi-Square* Hitung > *Chi-Square* Tabel, maka H<sub>0</sub> ditolak.

b. Berdasarkan probabilitas.

Jika probabilitas > 0,05, maka H<sub>0</sub> diterima.

Jika probabilitas < 0,05, maka H<sub>0</sub> ditolak.

## DAFTAR PUSTAKA

- Black.H.C.,*Black's Law Dictionary*, West Publishing Co.,St Paul – Minn, 1979.
- Denhart, Jane V. and Robert B. Denhart, *The New Public Service*, M E. Sharpe, New York, 2003
- Dimock, Marshall E..1986. *Administrasi Negara*. Jakarta: Erlangga.
- Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bireuen.
- Flynn, Norman. 1993. *Public Sector Management*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Kantor Urusan Agama Kecamatan Peusangan Kabupaten Bireuen.
- Kartasasmita,Ginanjari.1997. *Administrasi Pembangunan*.Jakarta: LP3ES.
- Kantor Kementerian Agama Kabupaten Bireuen.
- Kim, Sangmook. 2006. *Public Service Motivation and Organizational Citizenship Behavior in Korea*. International Journal of Manpower, Vol. 27 Iss: 8, pp.722 – 740.
- Lembaga Administrasi Negara. 2007. *Modul 1. Paradigma Kebijakan Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah*. Diklat Teknis Pelayanan Publik, Akuntabilitas, dan Pengelolaan Mutu (*Public Service Delivery, Accountability, and Quality Management*) Eselon 4. Jakarta: LAN.
- Mwita, John Isaac. 2000. *Performance Management Model : A System-Based Approach to Public Service Quality*. International Journal of Public Sector Management, Vol.13 Iss: 1 pp. 19 – 37.
- McKevitt,David; Lawton,Alan.1994. *Public Sector Management*. London: Sage.
- Moeljarto, 1995, *Politik Pembangunan ; Sebuah Analisis Konsep, arah dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta

- Muhadjir, Darwin. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Hanindita Graha Widia.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter. 1996. *Banishing Bureaucracy : The Five Strategies For Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Mewirusahaakan Birokrasi – Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik (Reinventing Government – How The Entrepreneurship Spirit in Transforming the public Sector)*. Terjemahan Abdul Rosid. 1996. Jakarta: PPM.
- Pidd, M. 2005. *Perversity in Public Service Performance Measurement*. International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 54 Iss :5/6. Pp 482 - 493
- Park, Sung Min and Rainey, Hal G. 2008. *Leadership and Public Service Motivation in U.S Federal Agencies*. International Public Management Journal, Vol.11 Iss:1
- Perry, James L and Hondeghem, Annie. 2008. *Building Theory and Empirical Evidence about Public Service Motivation*. International Public Management Journal, Vol.11 Iss:1, 3 - 12
- Parasuraman, A., Zeithalm, V.. dan Berry L.. 1988. *SERVQUAL: A Multiple item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality*. Journal of Retailing.
- Rosenbloom, David H.. 1989. *Public Administration : Understanding Management Politics, and Law in The Public Sector*. New York: McGraw-Hill.
- Schein, Edgar H.. 1979. *Organizational Psychology*. New Delhi: Prentice Hall.
- Simon, Herbert A.. 1962. *Public Administration : Administrative Behavior*. New York: Macmillan.

Sisk, Henry L.. 1969. *Principles of Management : A Systems Approach To The Management Process*. Cincinnati: South – Western Publishing.

Sofer, Cyril. 1973. *Organization Theory and Practice*. London : Heineman Educational Books.

Sugiarto.2003. *Teknik Sampling* . Jakarta: PT.Gramedia Pusta Utama.

Thoha, Miftah. 1998. *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Pustaka LP3ES: Jakarta.

#### **Skripsi & Tesis :**

Novandi, Riwan.2009. *Analisis Persepsi Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Pada Bagian Administrasi Kemasyarakatan dan Kesejahteraan Rakyat Pemerintah Kabupaten Simalungun..* Tesis. Magister Studi Pembangunan USU Medan.

#### **Peraturan Perundang-undangan:**

Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 26/KEP/M.PAN/2/2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Peraturan Pemerintah No. 65 Tahun 2005 mengenai Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal.

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

#### **Software**

SPSS Statistics Versi 20.0

## LAMPIRAN

**PERTANYAAN  
ANALISIS KUALITAS PELAYANAN PUBLIK  
DALAM PENERBITAN AKTA NIKAH DI KANTOR URUSAN AGAMA  
KECAMATAN PEUSANGAN KABUPATEN BIREUEN**

Pertanyaan ini disusun dan disebarakan dalam rangka penyusunan Tesis pada Magister Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana UMA untuk mengetahui penilaian publik terhadap kualitas pelayanan publik dalam penerbitan akta nikah Kec.Peusangan Kab.Bireuen. Saya mengharapkan kesediaan Bapak/Ibu/Sdr/I untuk memberikan tanggapan atas pertanyaan kuesioner ini dengan baik dan benar, karena pertanyaan ini digunakan *hanya digunakan untuk keperluan penelitian ilmiah*. Atas kesediaannya saya ucapkan terima kasih.

Hormat saya,

Ernawati

---

Petunjuk: Berilah jawaban tanda silang (X) pada pertanyaan pilihan atau isilah pada pertanyaan berupa kolom dan/atau baris yang kosong

**I. Identitas Responden**

Pertanyaan pada bagian ini berisi mengenai identitas responden yang menggunakan pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah pada Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Peusangan Kab. Bireuen.

1. Jenis Kelamin : L/P
2. Usia : \_\_\_\_ tahun
3. Pendidikan:
  - a. Tamatan SMA
  - b. Tamatan D1
  - c. Tamatan D3
  - d. Tamatan S1
  - e. Tamatan S2
4. Pekerjaan :
  - a. Pegawai Negeri Sipil



- b. TNI/Polri
  - c. Wiraswasta
  - d. Mahasiswa/pelajar
  - e. Lain-Lain
5. Jumlah Penghasilan rata-rata Bapak/Ibu/Sdra/i dalam satu bulan?
- a. Kurang dari Rp 1.000.000,00
  - b. Rp 1.000.001,00 - Rp 2.000.000,00
  - c. Rp 2.000.001,00 – Rp 3.000.000,00
  - d. Rp 3.000.001,00 – Rp 4.000.000,00
  - e. Di atas Rp 4.000.000,00

## II. Pelayanan Publik

Pertanyaan pada bagian ini berisi mengenai kualitas pelayanan publik pada Bagian Administrasi Penerbitan Akta Nikah Kantor Urusan Agama (KUA) Kec. Peusangan Kab. Bireuen.

1. Apakah prosedur pelayanan publik disini berbelit-belit?
  - a. Ya
  - b. Tidak
2. Apakah prosedur pelayanan publik disini mudah dipahami dan mudah untuk dilaksanakan?
  - a. Ya
  - b. Tidak
3. Bagaimana persyaratan teknis dan administratif yang disampaikan pegawai kantor?
  - a. Jelas
  - b. Kurang Jelas
  - c. Tidak Mengerti
4. Apakah Anda mengetahui bagian yang akan mengurus kebutuhan Anda?
  - a. Ya
  - b. Tidak
5. Apakah pegawai di kantor ini berkompeten terhadap tugas dan fungsinya?
  - a. Ya
  - b. Tidak
6. Apakah pegawai mudah untuk ditemui baik pada kantor maupun tanpa pertemuan langsung seperti melalui telepon?
  - a. Ya
  - b. Tidak

7. Apakah dalam pengurusan ada transparansi biaya yang harus dikeluarkan?
  - a. Ya
  - b. Tidak
8. Apakah urusan Anda selalu diselesaikan sesuai yang Anda kehendaki atau tidak ada perubahan atau rekayasa seperti pengurangan dana, penggelembungan dana dll?
  - a. Ya
  - b. Tidak
9. Setelah urusan Anda selesai, apakah disertakan surat pernyataan atau bukti tanda terima sehingga dapat dipertanggungjawabkan atau sesuai dengan peraturan hukum?
  - a. Ada
  - b. Tidak Ada
10. Menurut Anda apakah pegawai yang bersangkutan bertanggung jawab terhadap penyelesaian urusan Anda?
  - a. Ya
  - b. Tidak
11. Apabila ada keluhan Anda mengenai persoalan pada proses pelaksanaan pengurusan diterima dengan lapang dada oleh pegawai yang berwenang?
  - a. Diterima dan diproses lebih lanjut
  - b. Diterima tetapi tidak ada penyelesaiannya
  - c. Tidak diterima
12. Bagaimana sarana dan prasarana pendukung kantor yang digunakan pegawai untuk menunjang penyelesaian urusan seperti mesin tik, komputer, alat tulis, kertas, telepon, dll?
  - a. Berlebih
  - b. Cukup
  - c. Kurang memadai
  - d. Tidak ada sama sekali
13. Bagaimana jarak lokasi kantor terhadap tempat tinggal Anda?
  - a. Jauh
  - b. Dekat
14. Untuk menuju lokasi kantor apakah tersedia angkutan umum baik bus, angkot, dll?
  - a. Banyak
  - b. Cukup
  - c. Kurang
  - d. Tidak tersedia
15. Bagaimana keadaan infrastruktur seperti jalan dalam mencapai lokasi kantor?

- a. Baik
  - b. Cukup
  - c. Buruk
16. Apakah penampilan pegawai kantor selalu berpakaian rapih dan bersih?
- a. Ya
  - b. Tidak
17. Apakah pegawai kantor bersikap ramah dan mau menerima Anda dengan sopan?
- a. Ya
  - b. Tidak
18. Bagaimana kondisi kantor seperti kebersihan, keindahan, dan kenyamanan?
- a. Sangat baik
  - b. Baik
  - c. Cukup
  - d. Buruk
  - e. Sangat buruk
19. Apakah tersedia fasilitas pendukung pelayanan seperti ketersediaan ruang tunggu, parkir, toilet, tempat ibadah, dan lainnya?
- a. Banyak
  - b. Cukup
  - c. Kurang
  - d. Tidak tersedia
20. Bagaimana kualitas pelayanan yang diberikan secara keseluruhan?
- a. Sangat baik
  - b. Baik
  - c. Cukup
  - d. Buruk
  - e. Sangat buruk

- Terima kasih -