

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta tuntutan reformasi yang menghendaki terwujudnya pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan transparan dalam menjalankan tugas dengan tekad memerangi praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, menuntut pemerintah untuk meningkatkan kinerja pelayanan aparatur secara terus menerus. Tanpa kinerja pelayanan yang tinggi, tidak mungkin aparatur pemerintah memiliki keunggulan kompetitif dan mempunyai etos kerja yang tinggi sebagai syarat untuk memberikan pelayanan publik yang betul-betul prima, dalam arti sesuai dengan harapan, keinginan, dan kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, tanpa kinerja pelayanan yang optimal, pelayanan publik yang diperankan oleh aparatur pemerintah tidak akan berhasil. Pelayanan publik dalam artian ini adalah pelayanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah atau lembaga lain yang tidak termasuk badan usaha swasta, yang tidak berorientasi pada laba (*profit*). Pelayanan ini lazim pula disebut sebagai pelayanan umum yang harus dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat: sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau (Boediono, 1999: 59).

Pelayanan publik pada hakekatnya merupakan tugas utama dari aparatur pemerintah. Pelayanan publik merefleksikan interaksi aktif pemerintah dengan masyarakat. Ini berarti jika terjadi perubahan positif yang signifikan pada pelayanan publik, maka dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh masyarakat.

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi yang dimiliki oleh pemerintah (birokrasi), selain fungsi proteksi, regulasi dan distribusi. Namun kondisi pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih relatif buruk dan perlu perbaikan sejalan dengan upaya percepatan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hal tersebut

diungkapkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan), Taufiq Effendi (Republika Online, 5 Maret 2005):

Pelayanan publik yang dilakukan aparat pemerintah selama ini masih buruk. Saat ini perlu dilakukan perbaikan sejalan dengan upaya percepatan pemberantasan KKN di lingkungan aparatur pemerintahan. Pemberantasan KKN memang bukan hal yang mudah dan tak mungkin sendirian, tetapi perlu partisipasi seluruh masyarakat khususnya tokoh yang berperan penting di masyarakat.

Padahal, berbagai upaya sudah dilakukan oleh pemerintah melalui penerbitan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan publik, antara lain: Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum yang kemudian disempurnakan dengan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Surat Edaran Menteri Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 56/MK/Waspan/1998 tanggal 1 Juni 1998 perihal Langkah Nyata Memperbaiki Pelayanan Masyarakat Sesuai dengan Aspirasi Reformasi.

Di lingkungan pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga telah dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan pelayanan publik yang tertuang dalam Instruksi Gubernur DKI Jakarta Nomor 288 Tahun 1998 tentang Perbaikan dan Peningkatan Pelayanan Umum kepada Masyarakat. Perbaikan dan peningkatan pelayanan publik yang dimaksud merupakan paket deregulasi perbaikan/penyempurnaan peraturan untuk enam jenis pelayanan yang meliputi : (1) Pelayanan IMB untuk Bangunan Rumah Tinggal melalui Kantor Kecamatan; (2) Pelayanan IMB, Tata Kota dan Pertanahan dengan sistem satu atap di Kecamatan Kebayoran Lama sebagai pilot proyek; (3) Pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP); (4) Pelayanan Catatan Sipil; (5) Pelayanan penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM) Giro Sistem Satu Atap pada Kantor Kas Daerah; (6) Pelayanan Program Kartu Sehat bagi masyarakat miskin di wilayah DKI Jakarta.

Berbeda dengan Pemerintah Daerah lainnya di Indonesia yang titik berat otonominya berada pada daerah Kabupaten/Kota, Jakarta adalah Ibukota

Universitas Indonesia

Negara yang menjadi Provinsi yang bersifat khusus, yang pengaturannya diatur secara tersendiri dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kekhususan DKI Jakarta dapat dilihat dari beban tugas, tanggung jawab dan tantangan yang lebih kompleks. Kompleksitas permasalahan itu juga berkaitan erat dengan keberadaannya sebagai pusat pemerintahan Negara, faktor luas wilayah yang terbatas, jumlah dan populasi penduduk yang tinggi dengan segala dampak yang ditimbulkan terhadap aspek-aspek pemukiman, penataan wilayah, transportasi, komunikasi dan faktor-faktor lainnya. Untuk menjawab tantangan yang serba kompleks itu maka sangat dirasakan pentingnya pemberian otonomi hanya pada lingkup provinsi agar dapat membina dan menumbuhkembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian. Dengan demikian Jakarta akan mampu memberikan pelayanan yang cepat, tepat dan terpadu kepada masyarakat.

Pasal 7 Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 menyatakan “Wilayah Propinsi DKI Jakarta dibagi dalam Kotamadya dan Kabupaten Administrasi. Wilayah Kotamadya dan Kabupaten Administrasi dibagi dalam kecamatan, wilayah kecamatan dibagi dalam kelurahan.” Kelurahan merupakan perangkat Kotamadya/Kabupaten Administrasi yang melaksanakan pelayanan secara langsung kepada masyarakat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Kelurahan memperoleh sebagian wewenang dari Bupati/Walikota. Adapun tugas-tugas tersebut adalah: pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan; pemberdayaan masyarakat; pelayanan masyarakat; penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; dan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum

Pemberian pelayanan merupakan tugas utama pegawai pemerintah kelurahan yang langsung berhubungan dengan warga masyarakat. Setiap bentuk penyalahgunaan kewenangan atau cara-cara tindakan yang tidak memenuhi syarat pelayanan akan langsung dirasakan sebagai perbuatan sewenang-wenang atau merugikan masyarakat yang mempengaruhi citra dan

wibawa aparat pemerintahan. Salah satu pelayanan yang ada di kelurahan adalah pelayanan di bidang kependudukan. Setiap warga masyarakat harus mempunyai identitas kependudukan. Namun masyarakat masih mengalami kesulitan di dalam pengurusan administrasi kependudukan tersebut. Kondisi ini bertentangan dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 4 tahun 2004 tentang Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil di Propinsi DKI Jakarta. Dalam Pasal 2 disebutkan bahwa “Setiap penduduk, pendatang dan tamu berhak mendapatkan pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Sedangkan pada Pasal 3 menyebutkan: (1) Setiap penduduk, pendatang dan tamu wajib mendaftarkan diri kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil; (2) Setiap orang atau Badan Hukum yang memberikan izin tinggal kepada orang lain wajib melaporkan setiap perubahan data dan biodata yang terjadi kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Dalam Peraturan Daerah DKI Jakarta tersebut terlihat bahwa untuk mendapatkan pelayanan kependudukan merupakan hak setiap penduduk. Oleh karenanya pegawai sebagai pelayan masyarakat harus memenuhi kebutuhan warga masyarakatnya sebagai wujud penegakkan peraturan daerah.

Citra pelayanan di kelurahan sangat mewarnai kondisi aparat pemerintah pada umumnya, karena kelurahan merupakan unit terdepan yang langsung berhubungan dan melayani masyarakat. Aparatur pemerintahan khususnya yang langsung berhubungan dengan masyarakat harus dapat memberikan pelayanan yang adil kepada masyarakat. Walaupun dalam pelaksanaannya tidak akan mudah dan membutuhkan waktu yang lama, mengubah pola pikir dan budaya yang biasa dilayani menjadi pola pikir dan perilaku sebagai pelayan.

Kurangnya kemampuan atau ketidaktahuan pada bidang tugas yang menjadi tugas dan kewajibannya, tidak terampil dan cakap dalam melaksanakan tugasnya sangat mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Fenomena yang terjadi adalah pegawai lamban dalam melaksanakan pekerjaannya, tidak tepat waktu, adanya kekeliruan dan lainnya yang menyimpang dari hal-hal yang telah ditetapkan. Di lain pihak, masyarakat menuntut mendapatkan pelayanan yang baik.

Kebijakan menetapkan pelayanan KTP sebagai salah satu program perbaikan/penyempurnaan pelayanan publik menunjukkan bahwa kondisi pelayanan KTP memang membutuhkan penyempurnaan karena pelayanan KTP sangat penting dan dibutuhkan seluruh lapisan masyarakat. Sebagai tindak lanjut program perbaikan dan peningkatan pelayanan KTP tersebut, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta melakukan perbaikan dan peningkatan pelayanan masyarakat.

Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak warga masyarakat yang tidak puas atas pelayanan bidang kependudukan dan catatan sipil. Hasil *polling* jajak pendapat yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta melalui situsnya (<http://www.kependukancapil.go.id>, 26 September 2006) atas pertanyaan: “Apakah selama ini Anda merasa puas dengan pelayanan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil?” menunjukkan mayoritas jawaban tidak puas. Rinciannya: responden yang menyatakan sangat puas 36 (3,80%), puas 108 (11,39%), kurang puas 192 (20,25%), dan sangat tidak puas 612 (64,56%). Dari jawaban tersebut tampak bahwa pelayanan kependudukan dan pelayanan sipil di Provinsi DKI Jakarta masih jauh dari memuaskan.

Selain itu, dalam situs Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Provinsi DKI Jakarta pada bagian Suara Warga (Mei 2009) disebutkan adanya warga yang menanyakan pelayanan KTP di salah satu kelurahan yang membutuhkan waktu lama dalam proses pembuatan KTP, petugas pelayanan KTP terlihat santai, dan sedikit jumlahnya. Pada situs yang sama ada seorang warga yang mengeluhkan sulitnya mendapatkan pelayanan akte kelahiran anaknya dikarenakan tingginya biaya yang harus dikeluarkan.

Keluhan warga masyarakat lainnya dituangkan pada situs Kaskus Indonesian Online Community (Capeknya Urus Akte Lahir di Kelurahan Petojo Utara, Oktober, 2009). Warga tersebut mengeluh mengenai pelayanan yang diberikan pegawai Kelurahan Petojo Utara dalam membuat Akte Kelahiran anaknya. Dari tulisan warga tersebut tergambar arogansi pegawai kelurahan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Slogan kalau bisa dipersulit masih melekat pada kinerja aparat pemerintah.

Kondisi tersebut secara nyata menunjukkan kinerja pelayanan kependudukan yang dilakukan pegawai Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang jauh dari optimal. Hal ini tentu saja bukan tanpa sebab. Paling tidak ada dua faktor atau variabel yang potensial mempengaruhi, yakni kompensasi dan iklim organisasi. Kompensasi adalah balas jasa yang diberikan kepada pegawai atas pekerjaan yang telah dilakukan. Kompensasi yang dipersepsi positif dan dirasakan memadai oleh pegawai dapat menstimulasi kinerja pegawai, sebaliknya kompensasi yang dipersepsi negatif dan dirasakan kurang memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari akan mendorong pegawai enggan menunjukkan kinerja terbaiknya. Pegawai yang merasa kompensasinya kurang memadai berpotensi melakukan praktek pelayanan dengan motif uang. Siapa yang memberikan uang akan diberikan pelayanan lebih cepat.

Sedangkan iklim organisasi, yang meliputi semua lingkungan yang dihadapi oleh pegawai dalam organisasi, baik lingkungan fisik maupun lingkungan sosial, juga berpotensi mempengaruhi kinerja pelayanan pegawai. Kondisi lingkungan yang kondusif akan menjadi *good will* dan pendorong bagi pegawai untuk menunjukkan kinerja terbaiknya, sebaliknya kondisi lingkungan yang tidak kondusif dapat menyebabkan pegawai enggan memperlihatkan kinerja terbaiknya.

Adapun alasan dipilihnya Kelurahan Petojo Utara adalah karena di kelurahan tersebut terdapat keluhan dari warganya mengenai pelayanan kependudukan dan lokasi penelitian tersebut berdekatan dengan tempat kerja penulis sehingga memudahkan penulis dalam melakukan penelitian.

Uraian di atas memperhatikan fenomena yang menarik untuk diteliti secara ilmiah, sehingga penulis tertarik untuk meneliti masalah kinerja pelayanan ditinjau dari perspektif kompensasi dan iklim organisasi, dengan judul “Pengaruh Kompensasi dan Iklim Organisasi terhadap Kinerja Pelayanan Kependudukan di Kelurahan Petojo Utara Kecamatan Gambir, Kota Administrasi Jakarta Pusat.”

## 1.2 Pembatasan Masalah

Persoalan kinerja pelayanan bukan hanya dipengaruhi oleh kompensasi dan iklim organisasi, tetapi juga mungkin dipengaruhi oleh komitmen organisasi, kepemimpinan, budaya organisasi, kepuasan kerja, komunikasi organisasi, karakteristik pekerjaan, kompensasi, lingkungan kerja, motivasi kerja, kompetensi, dan kecerdasan emosional. Namun, karena keterbatasan penulis, terutama dalam hal waktu, tenaga dan biaya, maka tidak mungkin semua faktor atau variabel tersebut diteliti. Oleh karena itu, penelitian ini hanya dibatasi pada upaya mengungkap pengaruh kompensasi dan iklim organisasi terhadap Kinerja Pelayanan Kependudukan di Kelurahan Petojo Utara Kecamatan Gambir, Kota Administrasi Jakarta Pusat.

## 1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan pembatasan masalah dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh kompensasi terhadap kinerja pelayanan kependudukan pada Kantor Kelurahan Petojo Utara?
2. Apakah terdapat pengaruh iklim organisasi terhadap kinerja pelayanan kependudukan pada Kantor Kelurahan Petojo Utara?
3. Apakah terdapat pengaruh kompensasi dan iklim organisasi secara bersama-sama terhadap kinerja pelayanan kependudukan pada Kantor Kelurahan Petojo Utara?

## 1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh fakta, data dan informasi empirik mengenai pengaruh kompensasi dan iklim organisasi terhadap kinerja pelayanan kependudukan di Kelurahan Petojo Utara Kecamatan Gambir, Kota Administrasi Jakarta Pusat, yang secara spesifik bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Pengaruh kompensasi terhadap kinerja pelayanan kependudukan pada Kantor Kelurahan Petojo Utara.

2. Pengaruh iklim organisasi terhadap kinerja pelayanan kependudukan pada Kantor Kelurahan Petojo Utara.
3. Pengaruh kompensasi dan iklim organisasi secara bersama-sama terhadap kinerja pelayanan kependudukan pada Kantor Kelurahan Petojo Utara.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan manfaat bagi banyak pihak, terutama:

1. Secara akademik, dapat membuka wawasan dan memberikan pengalaman penulis untuk mengetahui secara mendalam mengenai pengaruh kompensasi dan iklim organisasi terhadap kinerja pelayanan kependudukan di Kelurahan Petojo Utara Kecamatan Gambir, Kota Administrasi Jakarta Pusat.
2. Secara praktis, dapat menjadi sumbang saran bagi para pegawai dan lurah Petojo Utara Kecamatan Gambir serta Pemda Provinsi DKI Jakarta dalam meningkatkan kinerja pelayanan kependudukan dilihat dari prespektif kompensasi dan iklim organisasi.

### **1.6 Sistematika Penulisan**

Tesis ini dibagi dalam lima bab yang tiap babnya dibagi lagi ke dalam beberapa sub-bab. Rinciannya untuk masing-masing bab adalah sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN LITERATUR**

Dalam bab ini ini dibahas teori dan konsep-konsep mengenai kompensasi, iklim organisasi dan kinerja pelayanan. Setelah itu disajikan kerangka pemikiran, model analisis, hipotesis, dan operasionalisasi konsep.

Universitas Indonesia

### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini membahas pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, pengujian validitas dan reliabilitas instrumen, teknik analisis data dan keterbatasan penelitian.

### BAB IV PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab ini pertama menjelaskan gambaran umum objek yang dijadikan penelitian. Selanjutnya diuraikan hasil penelitian berdasarkan pengolahan data mengenai pengaruh kompensasi dan iklim organisasi terhadap kinerja pelayanan kependudukan di Kelurahan Petojo Utara Kecamatan Gambir, Kota Administrasi Jakarta Pusat.

### BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan atas materi yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya dan saran-saran sesuai hasil penelitian