

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dengan disahkannya UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka UU 32 Tahun 2004 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dan aturan pelaksanaan dari UU 23 Tahun 2014 harus segera ditetapkan. Sehubungan dengan berlakunya UU Nomor 23 Tahun 2014 maka daerah harus segera melakukan penyesuaian atas perubahan – perubahan yang telah ditetapkan pada UU Nomor 23 Tahun 2014 antara lain perubahan – perubahan mengenai tupoksi, kelembagaan maupun perubahan mengenai kelembagaan. Kemudian pada tahun 2015 dilakukan perubahan kedua pada UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut sehingga dikeluarkannya UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat 6 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya peraturan daerah yang membahas tentang otonomi daerah memungkinkan setiap daerah tersebut dapat memaksimalkan potensi yang dimiliki setiap daerah. Pemerintah daerah akan lebih leluasa dalam mengeksplorasi potensi yang dimiliki oleh setiap daerahnya.

Di Surabaya sendiri memiliki Peraturan Walikota Surabaya yang mengatur tugas dan fungsi kelurahan yaitu Peraturan Walikota Surabaya Nomor 14 Tahun 2015 mengenai perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 95 Tahun 2008 tentang rincian tugas dan fungsi kelurahan kota Surabaya. Dengan adanya peraturan walikota yang telah dibuat sudah seharusnya petugas kelurahan melaksanakan tugas pokok dan fungsinya dengan benar agar masyarakat di kelurahan tersebut tidak merasa kecewa dengan pelayanan yang diberikan.

Sehubungan dengan hal tersebut maka kelurahan tidak bisa terlepas dari kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah kota (termasuk pembinaan dan pengawasan aparatnya) begitu juga dengan pelaksanaan otonomi daerah, kelurahan merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Konsekuensi dari hal tersebut pemerintah kelurahan dituntut memiliki kemampuan yang semakin tinggi untuk menjawab tantangan tugas yang semakin berat. Karena itu, diperlukan upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah kelurahan baik kemampuan dalam mengambil inisiatif, perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan, sehingga diperoleh kinerja pemerintah yang baik.

Sejak digulirkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang merupakan tonggak reformasi dalam penyelenggaraan pemerintah khususnya pemerintah daerah, banyak yang mensinyalir bahwa kinerja birokrasi dalam pelayanan publik belum banyak mengalami kemajuan yang signifikan. Padahal tujuan utama diterapkannya otonomi daerah antara lain adalah untuk

meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah dan secara luas adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Beberapa daerah memang dapat menunjukkan inovasi pelayanan publik yang sangat baik, namun tidak sedikit pula pemerintahan daerah yang belum memprioritaskan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakatnya.¹

Kata birokrasi yang sering terdengar identik dengan hal yang bertele-tele atau berbelit-belit tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sehari-hari. Sehingga mau tidak mau masyarakat juga harus mengikuti aturan birokrasi yang rumit dan menyita waktu tersebut. Berangkat dari pendapat masyarakat yang mengatakan bahwa pelayanan yang diberikan di kantor Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya belum maksimal dan tidak tanggapnya para petugas dalam melayani masyarakat tersebut yang membuat penulis ingin mengetahui penyebab dari belum maksimalnya pelayanan di kantor kelurahan tersebut lebih lanjut.

Data yang telah diperoleh ketika mewawancara beberapa masyarakat Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya yaitu ada sebagian masyarakat yang mengatakan bahwa pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sudah memuaskan, tetapi sebagian juga yang mengatakan bahwa pelayanan yang diberikan para petugas belum maksimal. Tidak tanggapnya para petugas dalam melayani masyarakat juga menjadi salah satu hal yang membuat masyarakat

¹Samodra Wibawa, *Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer* (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2009),29.

mengatakan pelayanan di kantor Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya masih belum maksimal.

Seperti yang dirasakan oleh Resti salah satu warga Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya ketika melakukan pengurusan SKTM yang seharusnya sesuai dengan SOP pengurusan hanya membutuhkan waktu 10 menit sampai 1 hari jika Lurah dan Sekretaris tidak ada di tempat menjadi 3 hari pengurusan. Hal ini dikarenakan informasi yang diberikan petugas kurang maksimal dan dirasa kurang jelas. Kejadian semacam ini akan membuat waktu pengurusan yang semakin lama dan membuang banyak waktu. Kemudian bapak Zainal Arifin yang juga melakukan pengurusan akta kelahiran anak yang sesuai dengan SOP adalah satu minggu pengurusan menjadi dua minggu. Hal-hal semacam ini yang menyebabkan persepsi masyarakat Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya kepada kinerja petugas kurang maksimal.

Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan adalah salah satu dari kelurahan yang ada di kota Surabaya. Kelurahan Jepara ini memiliki luas dengan total wilayah 8 hektar yang meliputi 9 RW (Rukun Warga) dan 97 RT (Rukun Tetangga) yang tersebar di seluruh wilayah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya. Batas wilayah sebelah utara yaitu Kelurahan Moro Kremlangan, sebelah timur Kelurahan Bubutan, sebelah selatan Kelurahan Gundih dan sebelah barat Kelurahan Dupak.²

Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya yang berada pada letak yang strategis di antara masyarakat yang memiliki usaha di bidang

² Profil Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya

perdagangan membuat masalah – masalah seperti yang telah di jelaskan di atas sangat disayangkan sekali. Karena dengan letak yang strategis sudah seharusnya birokrasi disana berjalan dengan baik pula. Namun pada kenyataanya kinerja birokrasi di Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya masih belum maksimal.

Di Surabaya sendiri telah diresmikan *e-Kios* oleh pemerintah kota Surabaya pada sekitar November 2014. Mesin mirip ATM itu bertujuan untuk memudahkan warga mengurus masalah kependudukan, kesehatan, maupun perizinan. *e-Kios* juga di harapkan dapat mempercepat terwujudnya *Good Governance* di Surabaya. Tetapi pada faktanya mesin itu seringkali mengalami kendala teknis seperti layar yang tiba-tiba berhenti beroperasi atau layar *touchscreen* yang tidak bisa berfungsi dengan baik. Hal-hal semacam itu yang memperlambat proses administrasi di Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan. *e-Kios* Surabaya sendiri telah mendapat penghargaan di bidang teknologi dan informasi dari Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Provinsi Jawa Timur dalam anugerah Inovasi dan Teknologi (Inotek) 2015 yang diberikan atas inovasi percepatan pelayanan publik oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui *e-Kios*. Penghargaan tersebut diserahkan oleh Gubernur Jawa Timur, Soekarwo seusai Upacara Peringatan Hari Jadi Provinsi Jawa Timur ke 70 di Gedung Negara Grahadi, Senin (12/10).³ Meskipun telah mendapatkan penghargaan tidak menjamin pelayanan menjadi lebih baik karena faktanya

³Skdi, http://dinkominfo.surabaya.go.id/dki.php?hal=detail_berita&id_berita=279 (Di akses pada 13 Oktober 2015)

mesin itu masih banyak mengalami kendala dan sudah seharusnya diperbaiki agar pelayanan yang di berikan pada masyarakat lebih baik dan maksimal bukan malah memperlambat.

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan kualitas pelayanan yang baik. Sehingga kualitas pelayanan yang diberikan harus di tingkatkan. Sesuai dengan keputusan yang telah dikeluarkan Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik sudah seharusnya para birokrat melayani masyarakat sesuai dengan aturan yang berlaku agar tercipta pemerintahan yang baik atau *Good Goverment*. Tidak dipungkiri bahwa pelayanan publik menjadi hal yang penting menuju *Good Governance* tersebut. Di mulai dari meningkatkan kualitas pelayanan publik tersebut akan cepat terciptanya *Good Governance* di Indonesia ini. Karena dengan meningkatkan kualitas pelayanan publik maka rasa percaya masyarakat kepada birokrat juga akan meningkat sehingga tujuan dari *Good Governance* akan cepat tercapai.

Good Governance adalah salah satu konsep yang digunakan untuk memperbaiki kualitas pelayanan petugas pemerintah yang masih rendah. Dengan adanya *Good Governance* nantinya diharapkan akan membawa perubahan yang signifikan dalam pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Banyaknya terjadi tindakan KKN yang menimpa para pejabat membuat masyarakat semakin tidak percaya dengan birokrasi yang sedang berjalan ini. Alangkah baiknya reformasi bukan hanya sekedar wacana dan

harus di jalankan dengan baik pula. Karena banyaknya kasus KKN yang dilakukan oleh para birokrat dan juga pelayanan yang diberikan belum maksimal sehingga hal itu yang melatar belakangi penulis ingin mengetahui lebih lanjut apa yang menjadi penyebab belum maksimalnya pelayanan pada kantor Kelurahan Jepara juga dalam hal meningkatkan kualitas pelayanan kelurahan tersebut dan menulis penelitian ini dengan judul : “**Kinerja Birokrasi Pemerintah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat**”

B. Rumusan Masalah

Setelah menemukan latar belakang masalah kemudian membuat rumusan masalah yang bertujuan untuk memfokuskan tulisan ini agar lebih terarah ke persoalan yang diteliti. Maka rumusan masalah berdasarkan latar belakang diatas adalah:

1. Bagaimana praktik kinerja birokrat Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam melayani masyarakat?
 2. Apa saja faktor yang menjadi pendukung dan penghambat kinerja birokrat dalam melayani masyarakat Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya?

C. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini batasan masalah hanya sebatas meneliti tentang bagaimana kinerja pemerintah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam hal meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat dan penilaian melalui SKP (Sasaran Kerja Pegawai). SKP atau Sasaran kerja Pegawai yang merupakan salah satu unsur di dalam Penilaian Prestasi Kerja PNS yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011. Unsur-unsur SKP terdiri dari kegiatan tugas jabatan, angka kredit, dan target.

D. Tujuan Penelitian

Setelah mengetahui rumusan masalah yang ada pada penelitian ini. Tujuan dari sebuah penelitian juga sangat penting dan sehubungan dengan rumusan masalah tersebut maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

1. Mendeskripsikan bagaimana praktik kinerja para birokrat di Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam melayani masyarakat.
 2. Mendeskripsikan faktor yang menjadi pendukung dan penghambat kinerja birokrat dalam melayani masyarakat Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya.

E. Manfaat Penelitian

1. Segi teoritis

Penulisan ini merupakan kegiatan dalam rangka mengembangkan wawasan ilmu pengetahuan khususnya wacana politik dalam birokrasi pemerintahan. Penulisan ini juga diharapkan dapat bermanfaat untuk mengembangkan teori-teori Administrasi Negara yang menyangkut pelayanan publik.

2. Segi praktis

Penulisan ini diharapkan mampu meningkatkan pemahaman dan memperluas wawasan mengenai birokrasi pemerintahan. Bagi pengamat sosial dan politik, penulisan ini diharapkan bisa digunakan sebagai bahan analisa dan wacana kedepan mengenai bagaimana kinerja pelayanan publik atau pelayanan birokrasi selama ini, baik itu di tingkat kecil seperti kelurahan atau desa maupun di tingkat besar seperti tingkat nasional.

F. Istilah Kunci

Dari pengertian di atas istilah kunci judul penelitian ini adalah “*Kinerja Birokrasi Pemerintah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat*”. Maka diperlukan suatu penjelasan makna yang diantaranya adalah:

1. Kinerja

Kinerja adalah hasil-hasil fungsi pekerjaan/kegiatan seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu. Pada penelitian ini yang menjadi istilah kunci adalah kata kinerja dimana fokus penelitian ini adalah pada kinerja petugas di Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan masyarakatnya. Tolak ukur kinerja PNS di Surabaya sendiri dapat diukur dengan adanya *e-Performance*.

Aplikasi *e-Performance* adalah sistem informasi manajemen kinerja dalam rangka penilaian prestasi kinerja pegawai yang lebih objektif, terukur, akuntabel, partisipatif dan transparan, sehingga terwujud manajemen pegawai berdasarkan prestasi kerja dan sistem karier kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Manfaat dari *e-Performance* sendiri adalah sebagai berikut:

Pertama, Tersedianya database Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. *Kedua*, Alat untuk memonitor aktifitas Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. *Ketiga*, Alat untuk mengukur kinerja Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD) di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. *Keempat*, Sebagai dasar pemberian Tunjangan Kinerja bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNSD). Tidak lupa pula masyarakat juga dapat menjadi tolak ukur kinerja PNS tersebut karena para petugas langsung

berhadapan dengan masyarakat sehingga masyarakat dapat merasakan kinerja PNS tersebut sudah memuaskan atau belum maksimal.

2. Birokrasi

Birokrasi disini dipandang sebagai aparat administratif yang memenuhi tugas pihak eksekutif dalam pemerintahan, Ini adalah tangan pemerintah.⁴ Birokrasi dalam penelitian ini diharapkan dapat menjalankan perannya secara optimal dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya. Di ambil sebagai istilah kunci karena birokrasi selalu dipandang dengan sesuatu yang berbelit-belit dan membutuhkan waktu yang lama sehingga menjadi fokus penelitian bagaimana kinerja birokrasi pemerintah kelurahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat pada Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya.

3. Pelayanan

Pelayanan adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Dalam penelitian ini, pelayanan yang diberikan birokrat kepada masyarakat menjadi titik fokus penelitian. Dimana pelayanan yang diterima masyarakat sudah seharusnya baik dan tidak menimbulkan rasa kecewa. Tetapi pada faktanya masih ada masyarakat yang kecewa terhadap pelayanan yang diberikan para birokrat sehingga menarik untuk diteliti. Menurut

⁴John T. Ishiyama, Marijke Breuning, *Ilmu Politik Dalam Paradigma Abad Kedua Puluh Satu* jilid 2 (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2013), 1193.

Kepmenpan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Bawa Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jadi sudah seharusnya para birokrat memberikan pelayanan dengan baik.

Pelayanan pada kelurahan di kota Surabaya sendiri sekarang telah menggunakan *e-Kios* dimana pengurusan dibagi menjadi tiga kategori menu yang pertama, *e-Lampid* yaitu untuk administrasi kependudukan seperti pengurusan surat akta kelahiran, surat kematian, surat pindah dan surat datang. Kemudian yang kedua SSW (*Surabaya Single Window*) khusus untuk perizinan, terakhir *e-Health* untuk layanan kesehatan. Di kelurahan juga dapat mengurus surat keterangan tidak mampu bagi siswa dan mahasiswa yang akan mengajukan beasiswa pendidikan.

G. Penelitian Terdahulu

Dalam penyusunan suatu penelitian tidak lepas dari suatu hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya yang relevan, sehingga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dengan penelitian yang disusun oleh peneliti. Dalam penelitian ini peneliti menemukan dua penelitian terdahulu yang dapat digunakan sebagai referensi bacaan dan pertimbangan.

Selama pengetahuan peneliti, kajian yang membahas “*Kinerja Birokrasi Pemerintah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat*” belum pernah ada. Kalaupun ada hasil penelitian terdahulu yang mengkaji mengenai penelitian kualitatif dengan objek yang berbeda. Yang pertama seperti pada penelitian dari Yuliana dan Fitrotun Niswah, S.AP., M.AP. yang berjudul “*Kualitas Pelayanan Pengurusan Akta Kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo*”.⁵ Perbedaan yang paling mencolok adalah sasaran obyeknya, dimana objek penelitian dari Yuliana dan Fitrotun Niswah yaitu pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo sedangkan objek penulis adalah pada Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya sebagai obyek yang diteliti. Kemudian yang menjadi perbedaan dimana peneliti terdahulu meneliti pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, penulis meneliti pada kantor Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya.

Berdasarkan hasil penelitian Yuliana dan Fitrotun Niswah hasil dari analisis dan pembahasan mengenai kualitas pelayanan publik dalam pengurusan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo yang sudah di paparkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa kualitas pelayanan pengurusan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo dapat dikatakan

⁵Yuliana, Fitrotun Niswah "Jurnal Unesa Birokrasi"<http://ejournal.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/14654/baca-artikel>(Di akses pada Publika Vol 4, No3, 2016)

sudah cukup baik. Hal ini dapat dilihat dari lima dimensi atau ukuran kualitas pelayanan yang dapat digunakan untuk melihat kualitas pelayanan, yaitu sebagai berikut : Dimensi Bukti Langsung atau *Tangibles* pada pelayanan pengurusan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo ini dinilai sudah cukup baik. Pada umumnya sarana dan prasarana fasilitas yang disediakan sudah menunjang apa yang dibutuhkan petugas dalam melayani masyarakat sebagai pengguna layanan pengurusan akta kelahiran. Dimensi Keandalan atau *Reliability* merupakan kemampuan para petugas pengurusan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo ini dalam memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan dinilai sudah cukup baik. Dimensi daya tanggap atau *responsiveness* para staf atau petugas pengurusan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo untuk membantu masyarakat sebagai pengguna layanan dan memberikan pelayanan dengan tanggap serta peduli terhadap keluhan yang dialami oleh masyarakat sebagai pengguna layanan sudah dinilai cukup baik serta memberikan pelayanan yang maksimal dan telah sesuai standar yang diterapkan. Dimensi Jaminan atau *Assurance* kemampuan dan jaminan pelayanan para petugas pengurusan akta kelahiran dalam melayani masyarakat sebagai pengguna layanan dengan memberikan pelayanan yang aman dan bebas dari resiko dapat dibilang sudah baik dan bagus. Dimensi Empati terkait dengan kemampuan kemudahan para petugas pengurusan akta kelahiran dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik kepada masyarakat sebagai

pengguna layanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sidoarjo dinilai sudah cukup baik.

Penelitian kedua yaitu penelitian yang dilakukan oleh Jooce F. Doali dengan penelitian berjudul “*Kinerja Pemerintah Kelurahan dalam Pelayanan Publik di Kelurahan Tona I Kecamatan Tahuna Timur Kabupaten Sangihe*”.⁶ Persamaan dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah sama-sama meneliti tentang bagaimana kinerja aparatur pemerintah kelurahan dalam melayani masyarakat apakah sudah pada tugas dan fungsinya atau belum. Perbedaan yang paling mencolok adalah sasaran obyeknya, dimana obyek penelitian Jooce F. Doali Kelurahan Tona I Kecamatan Tahuna Timur Kabupaten Sangihe, sedangkan obyek penulis pada Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya.

Kesimpulan dalam penelitian ini adalah: 1) Produktifitas kerja aparat kelurahan dalam memberikan pelayanan belum cukup baik dimana hal ini ditunjukkan dengan adanya sikap aparat yang masih membedakan, kemampuan aparat yang belum maksimal, dan semangat kerja yang masih terus ditingkatkan untuk meningkatkan profesionalisme pelayanan publik. 2) Ketaatan aparat pemerintah Kelurahan Tona I, berupa transparansi tarif pelayanan, ketepatan waktu, dan tata cara pelayanan, mendapatkan respon yang masih minim dari masyarakat pengguna jasa pelayanan pemerintah kelurahan. 3) Kedisiplinan aparat pemerintah kelurahan dalam memberikan

⁶JF Doali, "Jurnal Birokrasi Kelurahan"
<http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jurnaleksekutif/article/viewFile/7604/7162> (Di akses pada 2015)

pelayanan kepada masyarakat, masih belum maksimal, hal ini dibuktikan dengan tidak disiplinnya aparat dalam mentaati aturan untuk waktu masuk kantor dan selesai jam kantor, ditemui di lapangan ada beberapa aparat yang tidak tepat waktu datang dan pulang kantor. 4) Prilaku staf pemerintah Kelurahan Tona I kepada masyarakat lebih banyak mempersulit, ketimbang melayani. Dari hasil penelitian di lapangan terhadap staf-staf pemerintah kelurahan menunjukan masih rendahnya kualitas. Serta sarana dan prasarana di kantor Kelurahan yang belum memadai yang menjadi aspek penting dalam mempengaruhi kinerja aparat.

H. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Metodologi penelitian adalah serangkaian hukum, aturan, dan tata cara tertentu yang diatur dan ditentukan berdasarkan kaidah ilmiah dalam menyelenggarakan suatu penelitian dalam koridor keilmuan tertentu yang hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Esensi dari penelitian kualitatif adalah memahami yang diartikan sebagai memahami apa yang dirasakan orang lain, memahami pola pikir dan sudut pandang orang lain, memahami sebuah fenomena (*central phenomenon*) berdasarkan sudut pandang sekelompok orang atau komunitas tertentu dalam latar ilmiah.⁷

⁷Haris, Hardiansyah, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Salemba Humanika, 2010),17.

Jenis penelitian yang dipakai pada penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif sebagai jenis penelitian yang temuan temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan lainnya. Contohnya dapat berupa penelitian tentang kehidupan, riwayat, dan perilaku seseorang di samping juga tentang peranan organisasi pergerakan nasional, atau hubungan timbal balik. Beberapa peneliti mengumpulkan data melalui wawancara dan pengamatan dua teknik yang biasa dikaitkan dengan metode kualitatif. Prosedur ini menghasilkan temuan yang diperoleh dari data-data yang dikumpulkan dengan menggunakan beragam sarana. Sarana itu meliputi pengamatan dan wawancara, namun bisa juga mencakup dokumen, buku, kaset video dan bahkan data yang telah dihitung untuk tujuan lain, misalnya data sensus. Metode kualitatif dapat digunakan untuk mengungkap dan memahami sesuatu di balik fenomena yang sedikit pun belum diketahui. Metode ini dapat juga digunakan untuk mendapatkan wawasan tentang sesuatu yang baru sedikit diketahui. Demikian pula metode kualitatif dapat memberi rincian yang kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif.⁸

Dalam penelitian tentang “*Kinerja Birokrasi Pemerintah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat*”. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, dimana peneliti mendeskripsikan wawancara-wawancara mendalam terhadap subjek penelitian, dapat juga dilakukan dengan menjelaskan atau

⁸ Anselm strauss dan Juliet Corbin, *Dasar – dasar Penelitian Kualitatif*, terjemah(Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2003),5.

menggambarkan variabel masa lalu dan sekarang. Penelitian ini juga bertujuan untuk menemukan informasi dari suatu fenomena yang terjadi di masyarakat dewasa ini.

b. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penulisan adalah data kualitatif yaitu data yang tidak bisa diukur atau dinilai dengan angka secara langsung. Diantara data kualitatif dalam penelitian ini adalah konsep dan praktek kinerja birokrasi pemerintah kelurahan.

a. Jenis data

Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar belakang penelitian. Dalam penelitian kualitatif, informan memiliki peran yang sangat penting untuk membantu mengumpulkan data.

Untuk keakuratan data, penelitian ini dibuat dari beberapa jenis dan sumber data, antara lain meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari sumber data pertama atau tangan pertama yang terdapat pada lapangan. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung oleh peneliti, tetapi telah diperoleh melalui sumber tangan kedua atau ketiga. Data yang diteliti meliputi bagaimana kinerja birokrat pemerintah kelurahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat di Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya.

b. Sumber data

Sumber data yang dipakai untuk penulisan ini memakai sumber literatur adalah referensi yang digunakan untuk memperoleh data teoritis dengan cara mempelajari dan membaca literatur yang ada hubungannya dengan kajian pustaka dan permasalahan penelitian baik yang berasal dari buku maupun internet seperti jurnal online dan artikel jurnal. Sumber data lapangan adalah sumber data yang diperoleh peneliti dari lapangan secara langsung.

c. Metode Pengumpulan Data

1. Telaah Literatur

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan telaah literatur dalam pengumpulan datanya. Tidak dipungkiri bahwa literatur adalah teknik pengumpulan data yang sangat penting dalam sebuah penelitian. Sumber literatur adalah referensi yang digunakan untuk memperoleh data teoritis dengan cara mempelajari dan membaca literatur yang ada hubungannya dengan kajian pustaka dan permasalahan penelitian baik yang berasal dari buku maupun internet seperti jurnal online dan artikel jurnal. Sumber data lapangan adalah sumber data yang diperoleh peneliti dari lapangan secara langsung.

2. Observasi

Observasi sebagai teknik pengumpulan data mempunyai ciri yang spesifik bila dibandingkan dengan teknik yang lain, yaitu wawancara dan kuesioner. Kalau wawancara dan kuesioner selalu berkomunikasi dengan orang, maka observasi tidak terbatas pada orang, tetapi juga obyek-obyek alam yang lain. Teknik pengumpulan data dengan observasi digunakan bila penelitian berkenaan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala alam dan bila responden yang diamati tidak terlalu besar.⁹ Observasi dilakukan secara langsung di kantor Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dan juga pada masyarakat sekitar kelurahan Jepara tersebut.

3. Wawancara

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu *terwawancara* (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan *terwawancara* (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.¹⁰

Dalam penelitian kualitatif, wawancara menjadi metode pengumpulan data yang utama. Sebagian besar data diperoleh melalui wawancara. Untuk itu, penguasaan teknik wawancara sangat mutlak diperlukan. Satu hal yang perlu diperhatikan oleh peneliti ketika melakukan wawancara, jangan sampai subjek merasa sedang diinterogasi oleh peneliti. Jika subjek merasa bahwa dirinya

⁹Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi* (Bandung:Alfabeta,2005),166.

¹⁰ Lexy, J.Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2007),186.

diinterogasi, maka subjek akan merasa tidak nyaman dan merasa terancam karena dalam interogasi terkandung unsure tekanan dari salah satu pihaknya.¹¹

Wawancara adalah salah satu metode pengumpulan data untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada informan. Wawancara merupakan salah satu bagian terpenting dari setiap penelitian. Dalam hal ini penulis melakukan wawancara terhadap Bapak Lurah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya, petugas Kelurahan dan sejumlah warga Kelurahan Jepara mengenai bagaimana kinerja pemerintah kelurahan selama ini dalam melayani warga.

4. Dokumentasi

Studi dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek. Studi dokumentasi merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan peneliti kualitatif untuk mendapatkan gambaran dari sudut pandang subjek melalui suatu media tertulis dan dokumen lainnya yang tertulis atau dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan.¹²

Dokumentasi berasal dari kata “dokumen” yang berarti barang-barang tertulis, dokumentasi disebut juga metode pengumpulan data yang digunakan untuk menelusuri sejarah. Dokumentasi dilakukan penulis di kantor Keluarahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya serta pada masyarakat

¹¹ Haris, Hardiansyah, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Salemba Humanika, 2010), 118.

¹² Ibid., 143.

sekitar. Yang menjadi bagian dokumentasi dalam penelitian ini merupakan catatan dari hasil wawancara dari informan yang akan diwawancarai oleh peneliti.

5. Teknik Penentuan Informan

Dalam penelitian ini informan yang dijadikan sebagai pencarian data dan informasi. Teknik pengambilan sumber data dalam penelitian ini menggunakan dua teknik yaitu *purposive sampling* dan *accidental sampling*. Yang dimaksud *purposive sampling* adalah teknik pengambilan informan sumber data dengan pertimbangan tertentu, sedangkan *accidental sampling* adalah teknik pengambilan informan secara tidak sengaja atau secara acak. Dalam menentukan informan kunci, peneliti menggunakan teknik *purposive sampling*, dan untuk menentukan informan biasa dengan teknik *accidental sampling*.¹³

Informan pada penelitian ini adalah masyarakat sekitar Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya yang mendapatkan langsung pelayanan dari petugas kelurahan tersebut. Kemudian Lurah dari Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya. Kemudian petugas kelurahan tersebut yang berjumlah tujuh orang pegawai Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya.

¹³Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi* (Bandung:Alfabeta,2005),53.

6. Metode Analisa Data

Analisis data dari hasil pengumpulan data merupakan tahapan yang penting dalam penyelesaian suatu kegiatan penelitian ilmiah. Data yang telah terkumpul tanpa di analisis menjadi tidak bermakna, tidak berarti, menjadi data yang mati dan tidak berbunyi. Oleh karena itu, analisis data ini untuk memberikan arti, makna, dan nilai yang terkandung dalam data.¹⁴

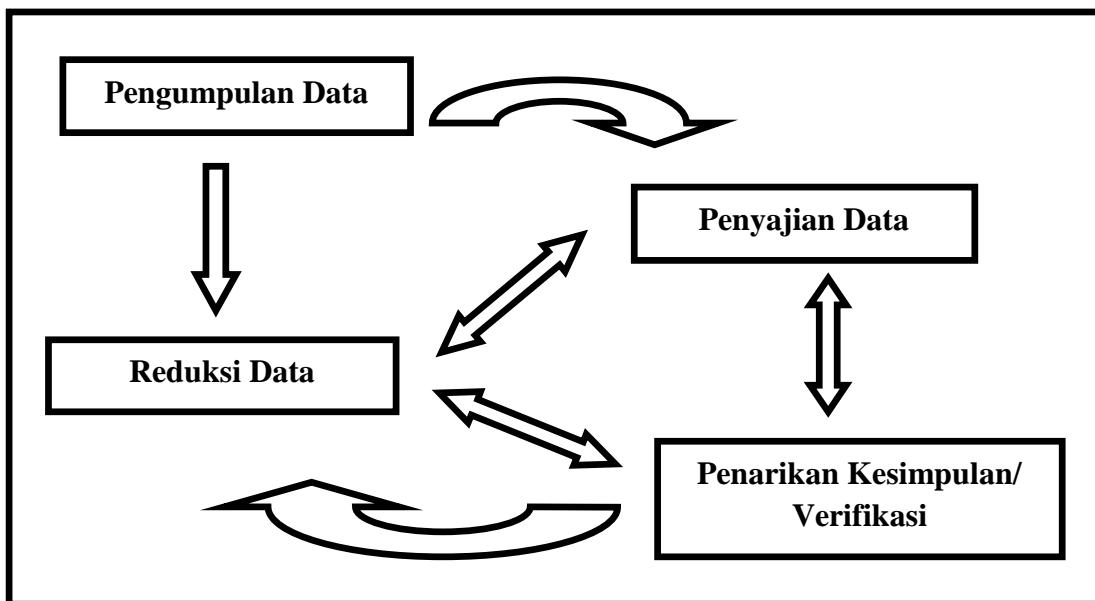
Teknik analisa data yang dipergunakan adalah teknik analisa data deskriptif kualitatif, dimana teknik ini berusaha menyimpulkan data yang berhubungan dengan objek penelitian serta berusaha menjelaskan dan menggambarkan variabel penelitian secara mendalam dan komprehensif (mendeteil) sesuai dengan tujuan penelitian yang sudah dirumuskan. Analisis data dilakukan untuk menjawab rumusan yang telah diujikan. Data hasil penelitian merupakan data mentah yang harus diolah lebih lanjut agar dapat digunakan untuk menjawab berbagai masalah yang diteliti.

Dalam membahas tentang analisis data dalam penelitian kualitatif, para ahli memiliki pendapat yang berbeda. Disini peneliti memakai pendekatan dari Huberman dan Miles. Mereka mengajukan model analisis data yang disebutnya sebagai ***model interaktif***. Model interaktif ini terdiri dari tiga hal utama, yaitu: (1) reduksi data; (2) penyajian data; (3) penarikan kesimpulan/verifikasi. Ketiga kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang jalin-menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar untuk membangun wawasan umum yang disebut

¹⁴Moh, Kasiram, *Metodologi Penelitian*, (Malang:uin-maliki press, 2010).,119

analisis (Miles dan Huberman, 1992). Gambaran model interaktif yang dijelaskan Miles dan Huberman ini adalah sebagai berikut.¹⁵

Gambar 1.1



diperoleh melalui teknik observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi.

Kemudian data-data tersebut dianalisis secara saling berhubungan untuk mendapat dugaan sementara, yang dipakai dasar untuk pengumpulan data berikutnya, lalu dikonfirmasikan dengan informan secara terus menerus secara triangulasi.

7. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Salah satu syarat bagi analisis data adalah dimilikinya data yang valid dan reliabel. Untuk itu, dalam kegiatan penelitian kualitatif pun dilakukan

¹⁵Muhammad Idrus, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*, (Jakarta: Erlangga, 2009).,148

upaya validasi data. Objektivitas dan keabsahan data penelitian dilakukan dengan melihat reliabilitas dan validasi data yang di peroleh.¹⁶

a. Memperpanjang observasi

Memperpanjang observasi dilakukan peneliti guna berorientasi pada dengan situasi, sekaligus guna memastikan apakah konsteks ini mudah dipahami dan dihayati.

b. Pengamatan yang terus menerus

Pengamatan yang terus menerus bermaksud menemukan ciri-ciri dan unsur-unsur dalam situasi yang sangat relevan dengan persoalan atau isu yang sedang dicari kemudian memusatkan diri pada hal-hal tersebut secara rinci.

c. Triangulasi

Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu.

I. Sistematika Pembahasan

Laporan skripsi ini rencananya akan disusun dalam lima bab diantaranya sebagai berikut. Dalam bab satu ini yaitu pendahuluan terdapat sembilan sub bab di antaranya adalah latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian,

¹⁶Muhammad Idrus, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial*, (Jakarta: Erlangga, 2009).,145

batasan masalah, manfaat penelitian, istilah kunci, Penelitian terdahulu metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Kemudian bab dua adalah kerangka teoritis, pada bab ini menguraikan penjelasan tentang kerangka teoritik yang meliputi pembahasan kajian pustaka dan kajian teoritik yang berkaitan dengan “*Kinerja Birokrasi Pemerintah Kelurahan Jepara Kecamatan Bubutan Surabaya dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Masyarakat*”.

Bab selanjutnya adalah bab tiga, pada bab ini berisi gambaran singkat bagaimana kinerja aparatur pemerintah Kelurahan Jepara tersebut dalam usahanya meningkatkan kualitas pelayanan masyarakatnya agar masyarakatnya tidak kecewa dan merasa puas terhadap kinerja para birokrat yang ada di kelurahan tersebut.

Pada bab empat ini adalah membahas bagaimana temuan penelitian dan menganalisis data yang telah didapat tersebut dengan teori.

Terakhir adalah bab lima, pada bab yang terakhir ini, peneliti menyajikan dua sub bab yaitu kesimpulan dan saran. Kesimpulan tentang bagaimana persoalan yang terjadi di masyarakat dan kelurahan tersebut yang sudah tersusun dengan rapih dan benar. Kemudian sub bab saran berisikan tentang bagaimana kritik dan saran terhadap pemerintahan kelurahan yang seharusnya.