

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tuntutan globalisasi mendorong pemerintah Indonesia melakukan penyesuaian struktural (*structural adjustment*) terkait dengan tuntutan pasar terhadap layanan publik yang layak (*preferable public services*). Oleh karena itu, aparatur pemerintahan sebagai pengelola birokrasi layanan publik menjadi sangat penting dan strategis peranannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, karena pelayanan merupakan salah satu fungsi yang dijalankan pemerintahan pusat dan daerah, disamping fungsi utama lainnya yaitu pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam pelaksanaan fungsi pelayanan ini, aparatur pelaksana tugas-tugas pemerintahan umum merupakan satuan kerja yang paling bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan umum, fasilitas sosial seperti penyediaan pendidikan, kesehatan, pengurusan sampah, air minum dan lainnya. Selanjutnya pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut menyediakan barang publik dan pelayanannya kepada berbagai pihak terkait secara ekonomis, efektif dan efisien, serta akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Dalam kaitan itu, aparatur pemerintahan dituntut menerapkan prinsip-prinsip adil dan sama (*equity and equity principles*) dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut diatas. Artinya, aparatur pemerintahan tidak boleh melakukan diskriminasi dalam pelayanannya yang tanpa memandang status, pangkat, golongan, dan berprinsip

bahwa semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan-pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dewasa ini kehidupan masyarakat meningkat bersama kemajuan dalam proses pembangunan serta mengalami pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini berdampak pada perubahan pola pikir masyarakat yang semakin kritis dan cerdas dalam memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara dan masyarakat. Kondisi masyarakat yang demikian menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dalam segala aspek kehidupan mereka, terutama dalam mendapatkan pelayanan publik yang terbaik.

Dalam kaitan itu Rasyid (1997) mengemukakan bahwa pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayan masyarakat. Artinya pemerintah hadir bukan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Selanjutnya Osborn dan Gaebler (1995) mengemukakan bahwa pemerintahan yang demokratis lahir untuk melayani warganya. Tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat dipahami bahwa pemerintah yang terbentuk merupakan pelayan masyarakat yang harus memberikan kepuasan kepada masyarakat. Komitmen ini dipegang kalau rakyat merasa bahwa pemerintahan yang berjalan masih mengarah kepada upaya untuk melindungi dan melayani masyarakat. Dengan demikian pemerintahan masa kini orientasinya lebih ditekankan pada pelayanan kepada masyarakat, berbeda dengan pemerintahan masa sebelumnya yang orientasinya adalah hegemoni kekuasaan.

Pemerintahan masa kini harus memberi perhatian yang lebih besar pada upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, bukan menonjolkan diri sebagai pengendali kekuasaan semata.

Salah satu wujud pelayanan yang paling mendasar diperlukan masyarakat adalah terkait dengan dokumen kependudukan yang dimulai dari pendaftaran, pencatatan, legalisasi lahir, perkawinan, perceraian, kematian dan tempat tinggal penduduk. Dalam hal ini, penduduk bukan hanya sebagai obyek atau sasaran tetapi merupakan subyek atau pelaksana penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Karena itu untuk menghasilkan perencanaan dan kebijakan pembangunan yang tepat dan terarah diperlukan data dan informasi kependudukan yang akurat, cepat dan berkesinambungan.

Saat ini di Indonesia ada tiga sumber data kependudukan yaitu: hasil sensus penduduk, registrasi penduduk dan survey penduduk, yang ketiganya memiliki kekuatan dan kelemahan masing-masing. Sensus penduduk, mempunyai keunggulan dalam hal cakupan wilayah yang luas dan sebaran sumber data yaitu seluruh penduduk di Indonesia. Sisi rumitnya sistem sensus penduduk adalah lamanya waktu dan besarnya biaya dan sumber daya yang dikelola dalam pelaksanaannya. Registrasi penduduk merupakan suatu sistem pendaftaran yang dilaksanakan oleh petugas pemerintahan setempat yang meliputi pencatatan kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, perubahan tempat tinggal dan perubahan pekerjaan. Registrasi dilaksanakan secara terus menerus, karena tingginya kebutuhan dokumen kependudukan. Perubahan data kependudukan yang cepat berganti, menyebabkan sumber data kependudukan register ini kurang

aplikabel dalam perencanaan pembangunan. Sedangkan data kependudukan hasil survey lebih bermanfaat dalam proyeksi, evaluasi dan penelitian karena cakupan wilayah dan besaran sampel yang terbatas.

Karena itu, diperlukan suatu sistem pendataan kependudukan yang lebih akurat, efektif dan efisien. Pada tanggal 29 Desember 2006 Pemerintah Indonesia telah mengundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan. Dalam pasal 1 angka 1, dijelaskan bahwa: Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Salah satu prinsip yang substansial dalam UU Administrasi Kependudukan terakhir tersebut adalah diberlakukannya Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang merupakan suatu nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai penduduk Indonesia. Sebagai kunci akses dalam pelayanan kependudukan, NIK dikembangkan ke arah identifikasi tunggal dan terkait secara langsung dengan seluruh dokumen kependudukan. Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan.

Penyelenggaraan administrasi kependudukan bertujuan untuk :

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk;
2. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk;
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkatan secara akurat, lengkap, mutakhir, dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya;
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu; dan
5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti otentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Dalam pasal 59 ayat 1 UU Administrasi Kependudukan disebutkan bahwa dokumen kependudukan meliputi: Biodata Penduduk, KK, KTP, Surat Keterangan Kependudukan, dan Akta Pencatatan Sipil.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, terkandung pengertian bahwa pemerintah sebagai produser melalui organisasi publik memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai pelanggan. Bilamana pelayanan itu berkualitas, maka masyarakat akan puas dan sebaliknya, tidak atau kurang berkualitas maka akan menimbulkan ketidakpuasan pelanggan. Dari evaluasi kepuasan/ketidakpuasan tersebut akan menghasilkan umpan balik, yang pada gilirannya akan mempengaruhi kepercayaan pelanggan terhadap organisasi publik.

Sebelum dikeluarkannya bentuk Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, sebelumnya telah ada Sistem Informasi Manajemen Kependudukan atau dikenal dengan singkatan SIMDUK. Sistem Informasi Manajemen Kependudukan merupakan sistem informasi manajemen berbasis komputer yang dikembangkan dalam rangka menunjang dan mensukseskan program pembangunan pemerintah pada umumnya dan sektor informasi kependudukan pada khususnya, dimana dibutuhkan informasi yang cepat, tepat, akurat, lengkap dan terpadu. Namun dalam pelaksanaannya, ditemukan beberapa kendala seperti data-data kependudukan yang telah dikumpulkan dari desa, kelurahan, kabupaten sampai ke tingkat propinsi belum bisa dijadikan sebagai basis data nasional karena tidak ada pelaksanaan verifikasi data secara nasional. Sehingga dampaknya, data kependudukan tersebut belum siap menjadi sumber informasi yang akurat bagi pihak lain yang membutuhkan informasi data kependudukan dan pencatatan sipil. Selain itu pencatatan data penduduk dilaksanakan oleh beberapa instansi pengelola di daerah seperti Badan Pusat

Statistik, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah dengan menggunakan metode yang tidak seragam (Suwarni, 2004).

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang melaksanakan fungsi pelayanan publik khususnya bidang administrasi kependudukan. Fungsi utama Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi melakukan penataan dan penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengolahan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Visi dan Misi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi adalah : Terwujudnya pelayanan administrasi yang tertib dan berkualitas. Misinya adalah :

1. Meningkatkan pelayanan administrasi perkantoran.
2. Meningkatkan sarana dan prasarana aparatur.
3. Meningkatkan sumber daya aparatur.
4. Meningkatkan penataan administrasi kependudukan.

Berdasarkan pengamatan awal yang telah dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi bahwa terdapat beberapa permasalahan mengenai kualitas pelayanan publik bidang administrasi kependudukan. Masalah yang ditemui masyarakat yang ingin membuat produk dari administrasi kependudukan masih banyak masyarakat yang belum paham dengan persyaratan apa saja yang harus dibawa. Dapat ditunjukkan dari masih

banyaknya masyarakat yang belum lengkap membawa persyaratan dalam membuat Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP), Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Kematian maupun Akta Pengakuan Anak. Kurang lengkapnya persyaratan tersebut dikarenakan kurangnya informasi dari pihak Kepala Desa, Kelurahan atau Kecamatan mengenai persyaratan yang dibutuhkan. Secara tidak langsung masalah tersebut membuat proses pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP), Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Kematian maupun Akta Pengakuan Anak. Sehingga akan berpengaruh pada pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP), Akta Kelahiran, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Akta Kematian maupun Akta Pengakuan Anak sehingga akan berdampak pada kepuasan pelayanan yang diterima oleh masyarakat.

Permasalahan lain di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi, yaitu mengenai belum terselesaikannya target perekaman e-KTP sampai saat ini. Berdasarkan hasil observasi yang telah dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi data jumlah penduduk wajib KTP sebanyak 219.970 dengan rincian laki-laki sebanyak 109.659 wajib KTP dan perempuan sebanyak 110.311 wajib KTP. Jumlah penduduk yang telah memiliki KTP sebanyak 120.742 dengan rincian perempuan sebanyak 60.899 dari jumlah wajib KTP dan laki-laki sebanyak 59.843 dari jumlah wajib KTP. Hal tersebut menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang belum melaksanakan perekaman e-KTP. Hal tersebut secara tidak langsung akan mempengaruhi

kualitas pelayanan yang diberikan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kepada masyarakat, ini disebabkan oleh faktor antar lain masyarakat sakit, masyarakat yang bekerja diluar maupun luar negeri yang belum pulang melaksanakan perekaman data.

Kendala lain dalam pelayanan publik administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yaitu terkait dengan sarana dan prasarana yang belum memadai baik secara operasional, fasilitas fisik serta pendukung lainnya. Kurang memadainya tempat menunggu untuk masyarakat yang akan melakukan pelayanan. Sehingga pada akhirnya tidak sedikit masyarakat yang kelelahan menunggu gilirannya dilayani oleh pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Permasalahan lain yang ditemui mengenai pekerjaan administrasi yang belum terlaksana dengan baik, yaitu penataan arsip di ruang pelayanan yang masih terlihat belum tertata rapi di almari arsip. Dengan sistem kearsipan yang tidak sesuai dengan prosedur dapat menyulitkan pegawai pelayanan dalam melayani karena dalam pencarian berkas membutuhkan waktu lama diakibatkan oleh penataan arsip yang belum benar. Sehingga dalam melayani pelayanan menjadi kurang cepat dan efisien karena terganggu dengan pencarian arsip yang lama.

Berdasarkan kendala-kendala tersebut diatas menggambarkan bahwa pelayanan yang diberikan penyelenggara pelayanan publik dalam penerbitan dokumen kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi belum dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat secara

utuh. Dengan menjalankan fungsi dan tugasnya serta memiliki wewenang yang istimewa dan tidak menyalahgunakan wewenang, jabatan atau kekuasaan dapat memberikan pelayanan yang berkualitas sebagai pelayan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti atau mengangkat masalah tersebut didalam penelitian ini, yaitu dengan judul “Kualitas Pelayanan Publik dalam Penerbitan Dokumen Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas maka dirumuskan masalah penelitian, yaitu :

1. Bagaimana kualitas pelayanan publik dalam penerbitan dokumen administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi.
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik dalam penerbitan dokumen administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis kualitas pelayanan publik dalam penerbitan dokumen administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi.
2. Menganalisis faktor-faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik dalam penerbitan dokumen administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Dairi.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah :

a. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pengembangan dan memperkaya ilmu Administrasi Publik terutama dalam bidang manajemen pelayanan publik.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah dalam upaya peningkatan pelayanan administrasi kependudukan khususnya pada Pemerintah Kabupaten Dairi.