

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, keberadaan birokrasi publik senantiasa terdapat baik di tingkat nasional maupun lokal. Keberadaan birokrasi yang dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas adalah harapan masyarakat. Memperhatikan bahwa birokrasi merupakan salah satu komponen yang berperan dalam administrasi pemerintahan, maka kesuksesan otonomi daerah bergantung pada kualitas pelayanan publik yang disajikan oleh birokrasi, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam konteks era desentralisasi ini, pelayanan publik seharusnya menjadi lebih responsif terhadap kepentingan publik. Paradigma pelayanan publik berkembang dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan (*Customer-Driven Government*) dengan ciri-ciri (**Mohamad, 2003**):

- a) Lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat,
- b) Lebih memfokuskan diri pada pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama,
- c) Menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas,
- d) Terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*Outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan,
- e) Lebih mengutamakan apa yang diinginkan oleh masyarakat,
- f) Pada hal tertentu pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat dari masyarakat dari pelayanan yang dilaksanakan,

- g) Lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan,
- h) Lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan, dan
- i) Menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan.

Dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program pembangunan dan kebijakan pemerintah. Salah satunya adalah memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan maupun peristiwa penting yang dialami penduduk Indonesia baik yang berada di dalam maupun diluar wilayah negara kesatuan Republik Indonesia. Seperti halnya pengaturan tentang administrasi kependudukan yang salah satu diantaranya yakni *Akta Kelahiran* melalui perundang-undangan administrasi kependudukan yang selama ini tidak sesuai dengan tuntutan pelayanan administratif yang tertib dan tidak diskriminatif. Seiring dengan itu, pemerintah menerbitkan *UU No. 23 Tahun 2006* tentang administrasi kependudukan yang menjadi pegangan semua penyelenggara negara yang berhubungan dengan kependudukan. Dalam pada itu, upaya Pemerintah Kota Medan memenuhi, melindungi tuntutan dan kebutuhan masyarakat dengan menelurkan kebijakan program tentang pelayanan penerbitan *Kartu Tanda Keluarga (KK)*, *Kartu Tanda Penduduk (KTP)* dan *Akta Kelahiran* serta pemberian insentif bagi petugas pelaksana sebagai satu bentuk pelayanan publik untuk mensejahterakan masyarakat.

Dalam konteks penelitian ini pelayanan publik ditekankan pada kualitas pelayanan publik yang ada pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, yang

merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kota Medan di bidang Kependudukan dan Catatan Sipil sesuai dengan kewenangan Pemerintah Kota serta Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah Walikota dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah serta mempunyai tugas melaksanakan kewenangan Pemerintah di bidang Kependudukan dan Catatan Sipil serta tugas lain yang diberikan oleh Walikota.

Dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat selama ini telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada pelayan masyarakat. Akibatnya sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Berkembangnya *Budaya Paternalistik* ikut memperburuk sistem pelayanan publik melalui penempatan kepentingan elite politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik (*Dwiyanto, 2006, 2*).

Namun dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan tersebut, seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi di dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan (termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan publik) diberi kesan sebagai proses kontraproduktif dalam penyelesaian masalah. Akibatnya, birokrasi selalu

mendapatkan citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri, khususnya dalam hal pelayanan publik (Negoro, 2004:4).

Layanan publik oleh pemerintah dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok layanan administratif, yaitu : **Pertama**, Kelompok layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik; **Kedua**, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik; **Ketiga**, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik. Layanan publik dalam hal ini dipahami sebagai segala kegiatan yang dilaksanakan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan dalam rangka pemberian layanan penerbitan *Kartu Tanda Keluarga (KK)*, *Kartu Tanda Penduduk (KTP)* dan *Akta Kelahiran*. Dalam hal ini, paling tidak terdapat tiga pelaku yaitu : pembuat kebijakan, penyedia/pelaksana layanan publik, dan penerima layanan. Dalam sistem pemerintahan, dominan perumus dan pelaksana layanan publik dilakukan oleh pemerintah, dan masyarakat sebagai penerima layanan (Rohman, 2008). Pelayanan publik oleh birokrasi seharusnya digerakkan oleh visi dan misi pelayanan, namun pada kenyataannya justru digerakkan oleh peraturan dan anggaran yang tidak dimengerti oleh publik karena tidak disosialisasikan secara transparan (Dwiyanto, 2002:84).

Dilihat dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain sebagai berikut :

- a. *Kurang responsif*. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (*front line*) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.

- b. *Kurang informatif*. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- c. *Kurang accessible*. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
- d. *Kurang koordinasi*. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.
- e. *Birokratis*. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (*frontline staff*) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.
- f. *Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat*. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu.
- g. *Inefisien*. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan (**Mohamad, 2003**).

Berbagai pandangan juga setuju bahwa salah satu dari unsur yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompensasi yang tepat. Dilihat dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada disain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarkhi yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

Pemerintah Daerah sebagai lembaga (organisasi) yang mendapat legitimasi dari rakyat untuk menghasilkan *goods* dan *regulation* harus mampu menghilangkan atau meminimalkan permasalahan atau hambatan dalam penyediaan pelayanan dengan menyediakan pelayanan prima yang berprinsip *Better* (lebih baik), *Cheaper* (lebih murah), dan *Faster* (lebih cepat).

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, maka Penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “*Persepsi Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan*”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang ada pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang ada pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan ?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah :

1. Menjelaskan persepsi masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang ada pada Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan.

2. Menganalisis faktor-faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik yang ada pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Medan .

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan dan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu administrasi dan kebijakan publik di bidang pelayanan publik .

2. Secara Praktis

Memberikan sumbangan pemikiran dan bahan kajian ilmiah bagi Pemerintah Daerah Kota Medan dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik.

