

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemerintah pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan di mana sebuah wilayah yang dihuni oleh masyarakat serba mengalami kekacauan. Aktivitas pemerintah dalam upaya memelihara kedamaian dan keamanan suatu wilayah menjadi kewenangan utama baik secara internal maupun eksternal. Sebagaimana yang kita ketahui tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Dengan kata lain, pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat yang merupakan fungsi primer dari pemerintahan.

Secara teoritis otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan umum, karena dengan adanya otonomi daerah dapat menciptakan kesetaraan posisi tawar antara pemerintah daerah sebagai penyelenggara jasa pelayanan dengan masyarakat sebagai pengguna jasa. Pelayanan umum adalah merupakan instrument kebijakan pemerintah untuk menurunkan kemiskinan dan memperbaiki kesejahteraan masyarakat serta perbaikan yang berkualitas dari pelayanan umum merupakan suatu investasi dalam peningkatan modal manusia. Dengan demikian akan membawa dampak pada produktivitas masyarakat di masa yang akan datang dan pada saat yang sama, pelayanan umum itu secara langsung memenuhi konsumsi dasar yang merupakan tujuan dari kebijaksanaan pemerintah dalam meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Pelayanan merupakan tugas utama bagi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini secara jelas telah digariskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Ke empat, yang meliputi empat aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat yang berbunyi: Melindungi Segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia

memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Seperti yang dikatakan Moenir (2001: 9) “ Pelayanan umum dan hak dasar warga Negara dan hak asasi saling berkaitan dengan alokasi Khusus terpisahkan satu sama lain ”. Hal ini sejalan dengan pernyataan Sarundajang (1999:16) bahwa “ Pemerintah memiliki fungsi umum pemerintahan yaitu Fungsi Pengaturan (*Regulation*) dan Fungsi Pelayanan (*Service*) “.

Sering sekali muncul berbagai masalah dalam pelayanan pemerintah terhadap masyarakat yang mencerminkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik pemerintah, antara lain pelayanan yang mahal, kaku dan berbelit-belit, sikap dan tindakan aparat, pelayanan yang suka menuntut imbalan, kurang ramah, lambat dan fasilitas pelayanan. Maraknya pungutan liar (pungli) terhadap pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) membuat masyarakat enggan untuk mengurusnya. Sudah bukan rahasia lagi bahwa saat ini pelayanan publik di Indonesia secara umum masih sangat buruk. Berbagai peraturan yang dibuat dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik seolah tidak memberi dampak apapun kepada masyarakat. Berbagai tindakan menyimpang dari aparat pelayan publik (*public servic*) tidak juga berkurang, bahkan cenderung menjadi-jadi. Pelayanan publik itu sendiri pada hakekatnya adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Namun kondisi yang terjadi di masyarakat menunjukkan bahwa pelayanan publik dalam bentuk pelayanan administrasi kependudukan khususnya dalam hal pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) belum sepenuhnya berjalan dengan baik dan masih ditemuinya hambatan.

Secara umum, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi politik untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga negara yang memerlukan berbagai jenis pelayanan, mulai dari urusan sosial dan politik, berupa pembuatan

Akta Lahir, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, kemudian aspek ekonomi dan bisnis, seperti izin berusaha atau berinvestasi, izin mendirikan bangunan, maupun melakukan kegiatan bisnis untuk alasan dan tujuan-tujuan tertentu, sampai kepada berbagai jenis pelayanan publik lainnya (Saefullah, 1990:52)

Setiap warga Negara tidak pernah bisa menghindar dari berhubungan dengan birokrasi pemerintah. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki legitimasi untuk memaksakan berbagai peraturan dan kebijakan yang menyangkut masyarakat dan setiap warga negara. Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah menuntut tanggung jawab yang tinggi.

Setiap individu agar diakui keberadaannya sebagai Warga Negara Indonesia (WNI), maka mereka berkewajiban untuk memiliki dokumen resmi seperti Kartu tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga, Akte Kelahiran dan lainnya. Seperti telah disebutkan sebelumnya, yaitu diperlakukan sebagai kartu identitas diri dan menjalankan aktivitas sehari-hari. Untuk mendapatkan kartu identitas/ sejenisnya merupakan kewajiban dari pihak kelurahan sebagai instansi pemerintah yang berada dibawah kecamatan dan langsung berhadapan dengan masyarakat untuk memberikan pelayanan yang baik dan maksimal dalam rangka pengurusan dokumen (surat menyurat/produk hukum).

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, orientasi pada kekuasaan yang amat kuat selama ini telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya yaitu memberikan pelayanan publik. Birokrasi dan para pejabatnya lebih menetapkan dirinya sebagai penguasah dari pada sebagai pelayanan 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 politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal seperti ini sering mengusik rasa keadilan dalam masyarakat yang merasa diperlakukan secara tidak wajar oleh birokrasi publik (Dwiyanto, 2005:2)

Seperti diketahui bahwa birokrasi pemerintah mempunyai fungsi mengatur, memerintah, menyediakan fasilitas, serta memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan tujuan supaya kepentingan-kepentingan umum pelayanan administrasi dapat dipenuhi melalui serangkaian aturan-aturan yang sama bagi semua pihak.

Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka dalam sistem birokrasi telah diatur suatu struktur yang dimaksudkan untuk memberikan solusi yang paling mendukung dan mempermudah kinerja para pejabat pemerintah dalam mencapai struktur ini mencakup adanya pembagian kerja, pelimpahan wewenang, dan prinsip impersonalitas yang tidak berbeda-beda dalam pemberian layanan. Salah satunya yaitu mengenai pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat.

Pelayanan publik merupakan proses pemberian layanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat atau publik tanpa membedakan golongan tertentu dan diberikan secara sukarela atau dengan biaya tertentu sehingga kelompok yang paling tidak mampu sekalipun dapat menjangkaunya. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah pada dasarnya tidak berorientasi pada profit yaitu pelayanan yang dilakukan sebenarnya untuk kepuasan daripada masyarakat sebagai pelanggan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah.

Salah satu bentuk pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah yaitu dalam bentuk pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Kartu Tanda Penduduk (KTP) merupakan suatu tanda atau keterangan yang dimiliki oleh setiap individu dimanapun ia berada yang

merupakan sebagai identitas pribadi seseorang yang bermukim di suatu tempat. KTP merupakan suatu hal yang dekat dengan masyarakat dan dapat dikatakan pembuatan KTP ini merupakan pelayanan dasar pemerintah kepada masyarakatnya, KTP merupakan unsur penting dalam administrasi kependudukan. Alasannya adalah karena menyangkut masalah legitimasi seseorang dalam eksistensinya sebagai penduduk dalam suatu wilayah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan sesuai dengan Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1999 pasal yang berbunyi setiap penduduk yang berusia 17 tahun atau yang sudah menikah atau pernah menikah wajib memiliki KartuTanda Penduduk (KTP). Adapun syarat seseorang berhak mempunyai KTP salah satunya adalah apabila sudah genap berusia 17 tahun dan bagi yang berstatus menikah tetapi usianya belum mencapai 17 tahun juga berhak mempunyai KTP.

Adanya perbedaan jumlah yang cukup besar, kemungkinan besar disebabkan oleh lambatnya aparatur serta berbelit-belitnya proses yang dilalui dalam pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP) tersebut, serta kurangnya informasi yang diberikan kepada masyarakat mengenai besarnya biaya dalam pengurusan KTP, atau kalaupun biaya dalam pembuatan KTP tadi sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda), namun dalam realisasinya biaya pembuatan KTP sering berbeda dengan apa yang tercantum dalam peraturan. Hal ini bisa saja disebabkan karena kesalahan pada faktor sumber daya pemerintahnya dan bisa juga karena faktor minimnya dukungan fasilitas pengadaan atau fasilitas kerja pemerintah, yang mana masih dominan manual dalam pengerjaan tugas. Akibat hal-hal tersebut diatas harus diakui secara perlahan-lahan akan mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan dan kinerja pemerintah. Untuk mengatasi hal tersebut, maka pemerintah harus lebih responsif dan akuntabel guna memberikan pelayanan yang prima dan dapat memuaskan masyarakat.

Dengan kondisi masyarakat yang semakin dinamis, kritis, dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya, maka aparatur pemerintah baik pusat maupun daerah harus mengubah posisi peran (*revitalisasi*) dalam memberikan layanan publik dari yang “suka mengatur dan memerintah” berubah menjadi “suka melayani”, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong kearah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis, dan dari cara-cara sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis (Widodo, 2001: 271).

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan Otonomi Daerah terlebih setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang demikian luas oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya. Namun Berbagai isu yang muncul di kalangan masyarakat, ternyata hak pelayanan yang diterima oleh masyarakat atau perorangan terasa belum memenuhi harapan semua pihak baik dari kalangan masyarakat umum maupun dari kalangan pemerintah sendiri. Pelayanan masyarakat yang diberikan oleh aparatur pemerintah seringkali cenderung rumit seperti : a) Tata cara Pelayanan, b) Rendahnya Pendidikan aparat, c) Kurangnya sarana dan Prasarana, dan d) Disiplin kerja. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan umum di daerah.

Pelayanan masyarakat dapat dikategorikan efektif apabila masyarakat mendapatkan kemudahan pelayanan dengan prosedur yang singkat, biaya murah, cepat, tepat dan memuaskan. Keberhasilan meningkatkan efektivitas pelayanan KTP ditentukan oleh faktor kemampuan pemerintah dalam meningkatkan disiplin kerja aparat pelayanan. Khususnya Pemerintah Kecamatan Tibawa dituntut untuk mewujudkan disiplin kerja perangkat kecamatan dalam upaya peningkatan efektivitas pelayanan KTP. Masalah nyata proses pelayanan Umum, terutama

pengurusan surat pengantar pembuatan KTP, Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), Surat Keterangan Pindah, pelayanan pembayaran PBB, dan pengantar pembuatan akte kelahiran, dirasakan masih berbelit dan tak terkendali secara efektif, sehingga wilayah aspirasi dan kepentingan Umum masih kurang tersentuh. Eksistensi efektivitas pelayanan Umum ini diasumsikan karena pengaruh tingkat disiplin kerja aparat pemerintah. Sedangkan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui besarnya kinerja Aparatur kecamatan dalam pelayanan KTP, khususnya di Kecamatan Tibawa Kabupaten Gorontalo.

Di Kantor Kecamatan Tibawa Kabupaten Gorontalo menurut pengamatan melalui observasi awal calon peneliti bahwa dalam pelayanan KTP kepada masyarakat masih terbilang kurang maksimal bahkan belum memuaskan masyarakat yang membutuhkan pelayanan yang cepat, murah serta kepedulian yang layak oleh aparat Kecamatan dalam memberikan pelayanan KTP. Hal ini dapat dilihat dari pada saat misalnya masyarakat yang ingin membuat izin mendirikan usaha, membuat surat rekomendasi tentang izin menikah, Kartu Tanda Penduduk, akta lahir dan lain sebagainya yang berkaitan dengan administrasi. Masyarakat merasa adanya kekurangan tanggapan atau belum maksimalnya pelayanan dari aparat Kecamatan dalam memberikan pelayanan KTP.

Anggapan masyarakat kecamatan Tibawa bahwa dalam pelayanan KTP yang diberikan oleh aparat Kecamatan Tibawa masih lambat, mahal, dan hasil dari pelayanan tersebut belum atau bahkan tidak berkualitas sesuai dengan harapan yang diinginkan. *Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang di atas, maka penulis sangat tertarik untuk melakukan sebuah penelitian ilmiah dengan formulasi judul “Kinerja Aparatur Dalam Pelayanan KTP di Kecamatan Tibawa”.*

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, penulis dapat merumuskan beberapa masalah yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kinerja aparat kecamatan dalam pelayanan KTP?
2. Faktor-faktor yang menghambat pelayanan KTP di Kecamatan Tibawa?
3. Upaya-upaya apa yang dilakukan oleh aparat Kecamatan Tibawa dalam meningkatkan pelayanan KTP di Kecamatan Tibawa?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kinerja aparat kecamatan dalam pelayanan KTP.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang menghambat pelayanan KTP di Kecamatan Tibawa.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh aparat Kecamatan Tibawa dalam meningkatkan pelayanan KTP kepada masyarakat Kecamatan Tibawa.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat teoritisnya yaitu:

1. Penelitian ini dapat menjadi acuan dalam memahami pelayanan KTP kepada masyarakat yang efektif dan efisien
2. Penelitian ini dapat menjadi bahan pengetahuan terhadap aturan yang mengatur tentang pelayanan kepada masyarakat.
3. Penelitian ini dapat menjadi acuan bagi mahasiswa lain dikemudian hari apabila ada yang ingin menindak lanjutinya pada penelitian yang akan datang.

Manfaat Praktiknya yaitu:

1. Penelitian ini agar menjadi bahan renungan bagi pihak yang melaksanakan tugasnya sebagai pelayan kepentingan masyarakat khususnya terkait dengan pelayanan KTP.
2. Penelitian ini merupakan ajakan kepada semua pihak yang ingin merubah system yang selama ini masih berlaku kurang efektif dan efisien guna memenuhi pemuasan kebutuhan akan pelayanan KTP yang diharapkan oleh masyarakat luas.
3. Penelitian ini adalah proses bagi terciptanya masyarakat yang tertib administrasi.