

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak “melayani” bukan yang dilayani. Hal ini menimbulkan dampak buruk terhadap perkembangan kualitas pelayanan yakni sering terlantarnya upaya peningkatan kualitas pelayanan dan kurang berkembangnya inovasi dalam pelayanan serta kurang terpacunya pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas pelayanan.¹

Seiring dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat di era modernisasi saat ini, terjadi perubahan paradigma pelayanan administrasi publik. Pada era 80-an sampai dengan awal 90-an, nuansa administrasi publik diindikasikan sebagai birokrasi yang bertitik tolak pada COP (*Control, Order, dan Prediction*). Sedangkan pada era otonomi daerah saat ini, secara empirik ada tiga kecenderungan didalam implementasi perubahan atau reformasi birokrasi. *Pertama*, berorientasi pada

¹ Lijan Poltak Sinambela, et.al., *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2006, hal. 3

peraturan-peraturan yang mengarah kepada tercapainya efisiensi (*Lawfull state*). *Kedua*, adanya kecenderungan untuk mengarahkan birokrasi kepada *democratic stage* atau *political govern*, dimana orientasinya peraturan atau hukum sebagai alat atau instrumen untuk perubahan. Birokrasi yang lebih menitik beratkan kepada hasil, *teamwork* atau fleksibilitas daripada proses dan prosedur. *Ketiga*, adanya tuntutan birokrasi kepada *market oriented* dari administrasi publik, yang berarti bahwa adanya penekanan kepada differensiasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat.²

Dalam organisasi pemerintah, pelayanan kepada masyarakat adalah tujuan utama yang tidak mungkin dapat dihindari karena sudah merupakan kewajiban menyelenggarakan pelayanan dengan menciptakan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, karena telah menjadi sebuah kewajiban maka sepatutnya pemerintah mencari solusi terbaik terhadap masalah- masalah yang sering dihadapi, termasuk kendala intern yaitu kendala yang bersumber dari dalam instansi itu sendiri maupun kendala ekstern yakni kendala yang datangnya dari masyarakat pemakai jasa dalam kaitannya dengan pelayanan umum yang ditanganinya, selain itu pula pegawai harus senantiasa memberikan pelayanan yang sebaik- baiknya kepada masyarakat secara keseluruhan. Tingkat kepuasan masyarakat merupakan suatu indikator yang penting bagi keberhasilan pelayanan publik dimana semakin besar manfaat yang dirasakan publik, semakin bagus pula kualitas layanan yang dilaksanakan oleh aparat

² Warsito Utomo, *Administrasi Publik Baru Indonesia; Perubahan Paradigma Dari Administrasi Negara ke Administrasi Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012, hal. 4-5

sebaliknya tingkat kepuasan yang rendah mengindikasikan buruknya sistem pelayanan aparat publik.³

Namun dalam perjalanannya masih banyak dijumpai permasalahan yang berkaitan dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Telah banyak cerita atau pengalaman dan sebagian atau bahkan hampir semua masyarakat sebagai pengguna dari pelayanan publik yang mengeluhkan terhadap pelayanan yang telah diberikan oleh instansi Pemerintahan.

Pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, sebagaimana Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah memunculkan berbagai permasalahan dan tantangan baru. Praktik otonomi daerah yang sudah berjalan tidak menjamin pemerintah daerah mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada masyarakat. Kesiapan daerah untuk melaksanakan tugas pelayanan ini yang telah dilimpahkan relatif terbatas. Baik dari segi sumberdaya aparatur, kelembagaan, maupun keuangannya. Koordinasi dengan pusat untuk melaksanakan urusan yang bersifat *concurrent* pun masih belum di implementasikan secara optimal.⁴

Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung “berjalan di tempat”. Buruknya

³ Lijan Poltak Sinambela, et.al., *Op.Cit*, hal. 63-64

⁴ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), *Laporan Akhir; Kajian Kapasitas Daerah Dalam Pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM)*, Jakarta: Direktorat Otda, 2012, hal. 1

pelayanan publik di Indonesia sering menjadi variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Krisis kepercayaan masyarakat teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya. Efisiensi dan Efektivitas pelayanan Publik belum menunjukkan peningkatan setelah era reformasi, masyarakat masih belum terbebaskan dari biaya Siluman, terutama untuk mendapatkan surat izin usaha perdagangan, sertifikat tanah, dan semua perizinan yang dikeluarkan oleh Kepolisian. Kepolisian merupakan institusi yang paling buruk dalam pelayanan publik dibandingkan institusi lainnya.⁵

Sampai akhir tahun 2010, masyarakat masih belum memiliki kepastian dalam hal biaya dan waktu dalam memperoleh pelayanan publik, terutama yang diberikan oleh birokrasi pemerintah dan kepolisian. Mekanisme pasar yang didorong melalui Kebijakan kompetitif, lebih berhasil dalam menyediakan pelayanan yang murah, responsif dan inovatif. Sebaliknya mekanisme administrasi masih mengidap penyakit birokrasi, seperti lamban, berbelit-belit dan kurang berkualitas. Secara empirik kualitas pelayanan publik yang terjadi selama ini masih rendah dengan bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan.⁶

Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani bukan yang dilayani. Pelayanan yang harusnya ditujukan kepada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat

⁵ Deddy Pandji Santoso, M.Si., *Efektivitas Pelayanan Publik Jalan Di Tempat*, (Makalah), Bandung: tt, hal. 5-6

⁶ Deddy Pandji Santoso, M.Si., *Op.Cit.*, hal. 6

terhadap negara, artinya adalah bahwa birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.

Pelayanan publik oleh aparatur pemerintah masih memiliki banyak kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas sebagaimana diharapkan masyarakat. Hal ini diindikasikan oleh banyaknya keluhan masyarakat terhadap pelayanan publik yang disampaikan melalui berbagai forum dan media massa. Oleh karena itu pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus senantiasa meningkatkan pelayanannya.

Hal itu sesuai dengan masalah yang peneliti dapatkan dari observasi sementara adalah kekecewaan yang dialami masyarakat mengenai kecepatan dan ketepatan dalam memberi layanan dan kurangnya keadilan dalam pemberian layanan dimana mereka lebih mengutamakan kerabat serta keluarganya, dengan kata lain apabila mereka mempunyai kerabat atau keluarga, maka pengurusannya juga akan lebih cepat dan gampang.⁷

Menyikapi kondisi obyektif tersebut dirasa perlu adanya upaya untuk membuat sebuah standard untuk penyampaian pelayanan ini sejak Tahun 2010. Pemerintah saat ini memfokuskan pada penyusunan Standar Pelayanan Minimal (SPM) di masing-masing Kementerian/Lembaga yang dikategorikan menangani urusan wajib berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan. Dalam PP tersebut jelas diatur bahwa 26 urusan wajib pemerintah harus dijabarkan melalui SPM. Penetapan dan penerapan SPM ini sudah ditargetkan

⁷Odin Tahir, Masyarakat, "Wawancara", Tanggal 28 Desember 2014

secara khusus pencapaiannya dalam prioritas nasional 1 RPJMN 2010 – 2014 tentang Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola.⁸

Berdasarkan gambaran kondisi di atas, untuk melihat sejauh mana SPM ini dapat diimplementasikan oleh daerah maka pada tahun 2012 Direktorat Otonomi Daerah memunculkan inisiasi untuk melakukan kajian terkait dengan kapasitas daerah dalam melaksanakan Standar Pelayanan Minimal yang sudah ditetapkan oleh beberapa Kementerian/Lembaga. Kajian ini penting untuk dilaksanakan mengingat disparitas kapasitas daerah dalam melaksanakan pelayanan dasar di era otonomi daerah menunjukkan kesenjangan yang cukup tinggi. Di sisi lain, daerah harus tetap melaksanakan SPM yang sama.⁹

Dalam rangka untuk efektivitas pelayanan publik di Kabupaten Gorontalo Utara khususnya dalam hal pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, maka sejak Tahun 2011, Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara telah menetapkan Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2011 Tentang Pedoman Standar Pelayanan Minimal Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Peraturan Bupati ini sebagaimana di atur dalam Pasal (1) bertujuan untuk optimalisasi pelayanan publik yang efisien dan efektif dalam menyajikan pelayanan publik yang prima bagi masyarakat. Jenis pelayanan publik atau administrasi kependudukan yang

⁸ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), *Loc.Cit.*

⁹ *Ibid.*, hal. 1-2

dimaksud dalam Peraturan Bupati ini sebagaimana dalam Pasal (4) adalah; Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pelayanan Pencatatan Sipil.¹⁰

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara berusaha meningkatkan kinerja pegawainya agar tujuan organisasi dapat di capai dengan efektif dan efisien. Hal ini berdasarkan hasil penelitian kinerja terhadap para pegawainya yang di lakukan secara rutin, masih adanya tumpang tindih dalam tanggung jawab kerja dan lebih mementingkan kepentingan diri sendiri, misalnya, jika ada suatu kepentingan pribadi yang tidak begitu penting, maka pegawai lebih memilih untuk pergi menyelesaikan kepentingannya di bandingkan dengan pekerjaannya serta menyerahkan kepegawai lain untuk mengambil alih sementara pekerjaannya meskipun bukan tanggung jawab pegawai tersebut, kemudian masih adanya pegawai yang mangkir di saat jam bekerja atau pulang kerja sebelum waktunya. Misalnya, ada sebagian pegawai yang keluar tanpa keterangan di waktu jam kerja dan lebih pulang lebih awal sebelum waktunya pulang.

Rendahnya kinerja pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara juga dapat di lihat dari kualitas pelayanan kependudukan, masih terdapat banyak keluhan dari masyarakat mengenai kualitas layanan instansi tersebut seperti pembuatan KTP, KK, Akta dan Surat kependudukan lainnya masih sulit dan memerlukan waktu lama di bandingkan dengan waktu normal penyelesaiannya bisa lebih dari sehari. Begitu juga pembuatan KK dan Akta yang waktu normal pembuatannya tiga hari, tapi realisasinya lebih dari tiga hari. Oleh

¹⁰Ibid., hal. 2

karena itu kan banyak masyarakat yang mengeluh jengkel atas layanan publik yang mereka peroleh.

Penurunan kinerja pegawai dapat dilihat dari data Kepemilikan KTP, KK, dan Akta Kelahiran yang belum di cetak pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara Selama dua Tahun terakhir di bawah ini:

Tabel 1

Kepemilikan KTP, KK dan Akta Kelahiran 2013 dan 2014

Tahun	KTP	Kartu Keluarga	Akta Kelahiran
2013	52.06 %	49.28%	64,65%
2014	56,02%	43.70%	79.15%

Sumber: DISDUKCapil Kabupaten Gorontalo Utara Tahun 2013 dan 2014

Dari Tabel di atas terlihat bahwa tingkat kepemilikan KTP, KK, dan Akta pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara Selama dua Tahun terakhir ada peningkatan, tapi pada Kepemilikan KK pada tahun 2013 ialah 49,28% namun pada tahun 2014 menurun menjadi 43,70%. Tentunya jumlah tersebut masih tinggi dalam kepemilikan KK yang belum di cetak. Dari fenomena di atas dapat di lihat bahwa kinerja pegawai pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara masih rendah.

Dengan adanya Peraturan Bupati Nomor 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Standar Pelayanan Minimal pada Dinas Kependudukan dan pencatatan Sipil ini, maka sudah seharusnya pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Gorontalo

Utara sudah berjalan efektif dan efisien. Tidak ada lagi keluhan dari masyarakat tentang lambatnya pelayanan maupun mahal nya biaya pelayanan. Sebab, khusus tentang biaya pengurusan administrasi kependudukan sudah diatur dalam Perda Nomor: 90 tahun 2010 Tentang Retribusi Penggantian Biaya cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil. Kemudian dalam pelaksanaannya Peraturan Daerah tersebut diperkuat dengan Peraturan Bupati Nomor 7 Tahun 2011 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Nomor 90 Tahun 2010.

Dari uraian di atas, peneliti memandang perlu untuk membahas dan mengkaji lebih dalam mengenai efektifitas pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara, maka peneliti tertarik mengangkat permasalahan tersebut dalam penelitian ini dengan judul: **“Efektifitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, maka dalam penelitian dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

- 1.2.1. Bagaimana mekanisme pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Gorontalo Utara ?
- 1.2.2. Apa faktor yang menghambat pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah ;

- 1.3.1. Untuk mengetahui dan menganalisis mekanisme pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara.
- 1.3.2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor yang menghambat pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Gorontalo Utara.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini yaitu :

- 1.4.1. Kegunaan Teoritis :
 - a. Sebagai bentuk sumbangsih pemikiran dalam upaya penegakan hukum di Indonesia terutama pada peningkatan kepuasan masyarakat dalam pelayanan publik di Kabupaten Gorontalo Utara.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan pengetahuan ilmu Hukum khususnya Hukum Tata Negara.
 - c. Untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat luas, khususnya masyarakat Kabupaten Gorontalo Utara terhadap pentingnya administrasi kependudukan.
- 1.4.2. Kegunaan Praktis :
 - a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai literatur bagi semua pihak yang tertarik dengan kewenangan lembaga terkait dalam pelayanan publik.

- b. Diharapkan dari hasil penelitian ini mampu menghasilkan sebuah rekomendasi kepada pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara dalam mengambil kebijakan pelayanan Publik di Kabupaten Gorontalo Utara.