

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Pelayanan publik adalah upaya Negara dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar hak-hak sipil setiap warga Negara atas barang, jasa dan pelayanan. Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada Negara untuk memenuhi setiap kebutuhan dasar setiap warga Negara demi kesejahteraan sehingga efektifitas dari sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik dan buruknya pelaksanaan pelayanan publik. Dalam Lembaga Administrasi Negara LAN (2000) menjelaskan bahwa Negara (*state*) sebagai salah satu unsur *governance*, didalamnya terdapat lembaga-lembaga sektor publik. Masyarakat (*society*) terdiri dari individu dan kelompok, baik yang diorganisir maupun tidak serta berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan berbagai aturan formal maupun non formal.

Pelayanan Publik adalah suatu rangkaian kegiatan dalam rangka untuk memenuhi pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk terhadap jasa, barang maupun pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagaimana yang terjabarkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Hakikat dari pelayanan publik itu sendiri merupakan pemberian atau pemenuhan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat oleh seluruh

aparatur pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang merupakan salah satu dari tiga kewajiban dari aparatur. Sebagai unsur aparatur pemerintah, Aparatur Sipil Negara (ASN) wajib memberikan pelayanan kepada seluruh warga negara yang membutuhkan pelayanan sesuai dengan kebutuhannya masing-masing, sehingga masyarakat tersebut merasa puas terhadap pelayanan yang diberikan oleh aparatur. Hal ini menggambarkan bahwa ASN tersebut mampu memenuhi pelayanan publik sehingga benar-benar berkinerja dalam melaksanakan tugas sebagai pelayan masyarakat.

Dalam organisasi pemerintah, pelayanan kepada masyarakat merupakan tujuan utama yang telah menjadi kewajiban dalam menyelenggarakan pelayanan dengan menciptakan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Tidak hanya itu, pemerintah juga mempunyai peranan penting untuk menyediakan layanan publik yang baik bagi masyarakat mulai dari pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

Sejalan dengan perkembangan zaman dan semakin moderennya kehidupan manusia, pemerintah banyak mendapat sorotan publik dalam hal pelayanan yang menuntut aparatur pemerintahan sebagai pelayan masyarakat memberikan pelayanan sebaik-baiknya menuju *good governance*, sedangkan masyarakat Indonesia sendiri semakin kritis dalam menginginkan pelayanan yang maksimal dari pemerintah. Oleh karena itu, substansi administrasi sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan seluruh kegiatan organisasi pelayanan dalam mencapai tujuan.

Untuk pencapaian tujuan organisasi pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, kinerja aparatur pemerintah menjadi hal yang sangat penting dalam rangka mendukung serta melaksanakan kegiatan pembangunan dan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan dan dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai pelayan masyarakat, sangat membutuhkan profesionalisme aparatur yang ada pada organisasi pemerintahan, sehingga kinerja aparatur dinilai sangat memuaskan dan dapat dikatakan maksimal sesuai harapan dari masyarakat.

Berkaitan dengan tugas yang harus dilaksanakan, maka penyediaan pelayanan oleh pemerintah itu sendiri harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat, baik secara kualitas maupun kuantitas. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri, aparat pemerintah sangatlah bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sebagai wujud dari pencipta kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang efektif dan terbaik oleh pemerintah karena sistem demokrasi yang ada juga kembali pada rakyatnya, selain itu masyarakat telah memberikan partisipasi berupa pajak, retribusi serta berbagai biaya lainnya (Mahmudi, 2005:229). Akan tetapi saat ini, pelayanan yang seharusnya ditunjukkan kepada seluruh masyarakat umum kadang tidak sesuai dengan harapan masyarakat bahkan terkesan menjadi terbalik pelayanan masyarakat terhadap Negara, meskipun Negara ada untuk kepentingan masyarakat yang harus dilayaninya. Artinya pada aparatur pemerintah harus memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat.

Salah satu upaya dalam memberikan evaluasi terhadap suatu organisasi dapat dilakukan dengan konsep efektivitas yang menekankan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan memberikan perbandingan antara target atau rencana yang telah ditentukan dengan hasil yang diperoleh, jika tidak memenuhi target atau rencana yang tidak tercapai maka hal itu disebut dengan tidak efektif. Menurut Atik dan Ratminto (2005:19) Efektivitas didasar atas tujuan yang ingin dicapai sesuai dengan perencanaan yang telah ada, namun masih ada saja publik yang kurang merespon akan hal ini karena tidak diharapkan oleh publik, yakni dari segi biaya yang tidak transparan yang memungkinkan terjadinya pungli di instansi tersebut, apabila terdapat biaya dalam segi aktual maka perlu adanya kepastian biaya pelayanan, yakni kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan. Kecepatan pelayanan juga adalah hal yang sangat penting, karena harus membutuhkan target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.

Beberapa gambaran pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat yaitu berupa dokumen resmi yang diperlukan oleh masyarakat seperti status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen tersebut yang dimaksudkan adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Pernikahan, Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Sertifikat Kepemilikan/Penguasaan Tanah dan sebagainya.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah yang memberikan kewenangan pada daerah kabupaten/kota untuk mengurus sendiri daerahnya sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah dan dibagi kedalam urusan-urusan pemerintahan salah satunya tentang urusan wajib pelayanan dasar yaitu kependudukan dan pencatatan sipil. Urusan kependudukan dan pencatatan sipil tersebut dilaksanakan oleh organisasi pemerintah daerah dalam hal ini adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada masing-masing daerah.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo merupakan salah satu pelaksana pelayanan administrasi publik di wilayah Provinsi Gorontalo. Pelayanan kependudukan ini meliputi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Pendaftaran penduduk meliputi pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP), surat pindah, dan Kartu Identitas Anak (KIA), sedangkan pencatatan sipil meliputi pembuatan kutipan akta kelahiran, kutipan akta kematian, kutipan akta perceraian, pencatatan pengakuan anak dan pengesahan anak, pencatatan perubahan nama, dan pencatatan perubahan kewarganegaraan. Salah satu pelaksana pelayanan publik, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo juga dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat Kota Gorontalo.

Dari beberapa gambaran tentang pelayanan pemerintah kepada masyarakat terdapat hal yang sangat penting harus dipenuhi oleh pemerintah yaitu pelayanan tentang administrasi kependudukan. Administrasi kependudukan sebagai suatu

sistem yang diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pelayanan publik dan administrasi Negara, karena dilihat dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak administratif serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya tindakan diskriminatif sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Administrasi kependudukan merupakan rangkaian penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta penggunaan hasil dari administrasi kependudukan untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor pelayanan lainnya. Pelayanan pada administrasi kependudukan adalah salah satu pelayanan yang paling utama dan terbanyak untuk permintaanya. Karena dengan melihat kondisi umum penduduk Indonesia berdasarkan data BPS yang mencapai 260 Juta Jiwa pada tahun 2015, maka hal yang wajib untuk memenuhi pelayanan administrasi kependudukan yang salah satu rangkaiannya adalah kegiatan proses pencatatan sipil.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Pencatatan Sipil adalah pencatatan peristiwa penting yaitu kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana.

Kemudian diantara pelayanan tersebut yang terkait dengan urusan kependudukan adalah pengurusan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Akta Nikah, Akta Cerai, Akta Kematian, Keterangan Pindah Penduduk dan lain-lain. Pengurusan dokumen-dokumen tersebut harus disesuaikan dengan jumlah penduduk dan jumlah kebutuhan terutama di wilayah Kota Gorontalo dapat diperoleh data pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Data Jumlah Penduduk Kota Gorontalo

Jumlah Penduduk (Jiwa)			Kartu Keluarga		Jumlah Wajib KTP (Jiwa)			Jumlah KTP yang dicetak	Akta Kelahiran	
LK	PR	Jlh	Jumlah	Realisasi	LK	PR	Jlh		Jumlah	Realisasi
99.721	100.837	200.558	62.136	39.623	69.663	72.484	142.147	135.166	65.623	64.468

Sumber LAKIP Disdukcapil Kota Gorontalo 2019

Dari jumlah penduduk 200.558 jiwa dengan wajib KTP 142.147 jiwa dari jumlah tersebut, penduduk yang sudah memiliki e-KTP sebanyak 135.166 jiwa atau 95,08%. Selain dengan adanya pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo, pelayanan juga dilakukan secara *mobile* di kelurahan– kelurahan. Untuk KK , jumlah KK sebanyak 62.136 KK, dari jumlah tersebut yang sudah memiliki KK sebanyak 39.623 jiwa atau 63,76%. Untuk Akta Kelahiran tahun 2019 ini, realisasi Akta Kelahiran adalah 65.623 jiwa dari jumlah wajib Akta kelahiran 65.468 atau 98,23%.

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa persentase pengurusan Kartu Keluarga adalah yang terendah dibandingkan dengan dokumen kependudukan yang lain. Sedangkan yang tertinggi adalah persentase dalam pengurusan akta kelahiran. Perbandingan antara persentase pengurusan Kartu Keluarga dan akta

lahir tersebut juga dapat dilihat pada data tentang capaian kinerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo mengenai pengurusan dokumen kependudukan diperoleh sebagai berikut:

Tabel 1.2
Pengukuran Capaian Kinerja Tahun 2019

Sasaran Strategis 1	Meningkatnya Kesadaran masyarakat atas pentingnya pengurusan dokumen kependudukan			
INDIKATOR KINERJA	TARGET	REALISASI	CAPAIAN INDIKATOR KINERJA	KATEGORI
• Persentase penerbitan KTP	142.147110 0%	135.166 95,08%	95,08 %	Sangat baik
• Persentase penerbitan KK	62.136 100%	39.623 63,76%	63,76 %	Rendah
• Persentase penerbitan akta lahir	65.623 100%	64.468 98,23%	98,23%	Sangat Baik
Sasaran Strategis 2	Meningkatnya pelayanan kepada masyarakat			
• Indeks kepuasan masyarakat	90%	87,62%	97,35%	Sangat baik

Sumber LAKIP Disdukcapil 2019

Tabel di atas menggambarkan bahwa Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo dengan indikator kinerja **Jumlah Dokumen Kependudukan** pencetakan KTP elektronik dan Akta Kelahiran hasil capaiannya sangat baik hal ini didukung oleh kerjasama yang baik dan kinerja yang maksimal para aparat Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo, dan dalam pengurusan **Kartu Keluarga** masih dalam kategori rendah. Hal ini dapat dilihat juga pada perbandingan realisasi kinerja dalam kurun waktu 5 tahun terakhir sebagaimana yang terdapat pada tabel berikut:

Tabel 1.3
Perbandingan capaian kinerja dalam kurun waktu 5 tahun

Presentase/Tahun	2015	2016	2017	2018	2019
• Persentase penerbitan KTP	81,59	80,69	88,46	91,43	95,08
• Persentase penerbitan KK	73,51	74,76	73,50	74,27	63,76
• Persentase penerbitan akta lahir	96,72	91,29	97,73	106,72	98,82

Sumber LAKIP Disdukcapil 2019

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa yang paling rendah persentase capaian dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir adalah capaian untuk pengurusan dokumen Kartu Keluarga apabila dibandingkan dengan dokumen akta kelahiran dan KTP. Keseluruhan data tersebut merupakan data personal yang merupakan data yang sangat penting sehingga seluruh proses pendataan pada masing-masing orang/individu baik statusnya sebagai pribadi maupun dalam lingkungan masyarakat harus jelas dan sesuai dengan kenyataannya. Hal ini berbanding terbalik dengan pengurusan dokumen akta kelahiran yang berbeda jauh persentase dibandingkan dengan kartu keluarga. Tentunya ini menjadi pertanyaan bagi peneliti mengapa dalam pengurusan dokumen kartu keluarga dan akta kelahiran terdapat perbedaan persentase dan capaiannya.

Terutama dilihat secara umum melalui hasil observasi awal dan sedikit Tanya jawab dengan masyarakat dalam urusan administrasi kependudukan yang terjadi di Dinas Dukcapil Kota Gorontalo bahwa masih terdapat beberapa permasalahan yang dapat mempengaruhi efektivitas pelayanan dalam pengurusan dan pembuatan dokumen kependudukan. Beberapa diantaranya adalah lamanya

waktu pengurusan dokumen kependudukan, tahapan atau prosedur pengurusan yang kurang jelas serta antrian yang tidak tertib. Selain itu adanya perilaku diskriminatif dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam pengurusan dokumen kependudukan dan kurangnya informasi yang tersedia mengenai prosedur serta kebutuhan persyaratan yang menjadi permasalahan selama ini, sehingga menyebabkan masyarakat menjadi enggan datang mengurus dokumen kependudukan.

Secara keseluruhan dapat dilihat bahwa terdapat beberapa permasalahan yang terjadi dalam kepengurusan dokumen kependudukan di Dinas Dukcapil Kota Gorontalo. Namun permasalahan tersebut menurut hasil pengamatan awal hanya berdampak pada dokumen Kartu Keluarga jika dilihat dari persentase capaiannya yang rendah, sedangkan dalam kepengurusan dokumen Akta Kelahiran pencapaiannya sangat tinggi. Hal inilah yang menimbulkan pertanyaan bagi peneliti mengapa berbagai permasalahan tersebut hanya mempengaruhi rendahnya capaian dalam kepengurusan Kartu Keluarga dan tingginya capaian Akta Kelahiran.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap pelayanan administrasi kependudukan dalam hal ini adalah pengurusan Kartu Keluarga (KK) dan Akta Kelahiran sehingga peneliti mengangkat judul : **“Efektivitas Pelayanan Dokumen Administrasi Kependudukan (Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo”**.

B. Fokus dan Subfokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian, maka peneliti membagi dalam 2 (dua) fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Pelayanan kependudukan dalam pembuatan dokumen kependudukan khususnya Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo dengan sub fokus sebagai berikut:
 - a) Bagaimana keberhasilan program dalam pelayanan dokumen kependudukan kartu keluarga dan akta kelahiran pada Dinas Dukcapil Kota Gorontalo?
 - b) Bagaimana keberhasilan sasaran dalam pelayanan dokumen kependudukan kartu keluarga dan akta kelahiran pada Dinas Dukcapil Kota Gorontalo?
 - c) Bagaimana kepuasan terhadap program dalam pelayanan dokumen kependudukan kartu keluarga dan akta kelahiran pada Dinas Dukcapil Kota Gorontalo?
 - d) Bagaimana tingkat input dan output dalam pelayanan dokumen kependudukan kartu keluarga dan akta kelahiran pada Dinas Dukcapil Kota Gorontalo?
 - e) Bagaimana pencapaian tujuan menyeluruh dalam pelayanan dokumen kependudukan kartu keluarga dan akta kelahiran pada Dinas Dukcapil Kota Gorontalo?

2. Faktor determinan efektivitas pelayanan kependudukan dalam pembuatan kartu keluarga dan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo dengan sub fokus sebagai berikut:
 - a) Apa faktor Pendukung yang menentukan efektivitas pelayanan kependudukan dalam pembuatan dokumen akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo?
 - b) Apa faktor Penghambat pelayanan kependudukan dalam pembuatan kartu keluarga pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan:

1. Efektivitas pelayanan kependudukan dalam pembuatan dokumen kependudukan dalam hal ini Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo.
2. Faktor determinan efektivitas pelayanan kependudukan dalam pembuatan kartu keluarga dan akta kelahiran pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Menambah pengetahuan tentang bidang kajian ilmu administrasi public khususnya yang berkaitan dengan pelayanan kependudukan dalam

pembuatan dokumen kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo;

- b. Untuk akademisi penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi peneliti lainnya untuk dapat melakukan penelitian dan mengembangkan dengan model berbeda.

2. Manfaat Praktis

Menjadi bahan masukan bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Gorontalo sebagai instansi pemerintah yang menjadi unit kerja penyelenggara pelayanan publik dalam hal ini urusan kependudukan dan pencatatan sipil di Kota Gorontalo dan diharapkan memberikan manfaat dalam proses pengambilan keputusan oleh Pemerintah Kota Gorontalo khususnya yang berkenaan dengan peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil di Kota Gorontalo.