

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan Publik menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: 63/Kep/M.PAN/7/2003 adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh penyelenggara layanan publik sebagai upaya pemenuh kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dalam Keputusan No.63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, menyatakan bahwa “Hakikat layanan publik adalah pemberi layanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan dari kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat”. Pernyataan ini menegaskan bahwa pemerintah melalui instansi- instansi penyedia layanan publiknya bertanggungjawab memberikan layanan prima kepada masyarakat.

Hasil survey yang dilakukan masyarakat Pemantau Pelayanan Publik pada 5 (lima) Kota besar di Indonesia yaitu, Jakarta, Surabaya, Bandung,Solo dan

Palembang pada tahun 2007, menemukan setidaknya ada enam problem mendasar dalam layanan publik.

Pertama, rendahnya kualitas produk layanan. Potret ini terlihat dari beberapa jenis layanan publik yang amat fundamental seperti air bersih. Masih banyak masyarakat yang kesulitan mendapatkan air bersih. Bahkan, PDAM yang diharapkan, ada di antaranya yang sering macet. Kalau lancar, airnya terkadang keruh. Lingkungan yang sehat masih hanya terlihat di pusat perkotaan. Untuk dikawasan pinggiran, seperti di daerah yang mayoritas masyarakat miskin, amat jauh dari lingkungan sehat. Termasuk kesehatan, pendidikan serta prasarana dan sarana transportasi. Khusus transportasi, masih banyak jalanan yang rusak. Bahkan di daerah pedalaman, masih ada jalan yang belum bisa dilewati kendaraan bermotor karena belum dilakukan pengaspalan. Di perkotaan juga demikian, yang bisa dilihat dari fasilitas kereta api Jabotabek yang tanpa jendela, tidak berpintu dan atapnya runtuh.

Kedua, rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan. Dalam hal ini masyarakat masih diperlakukan sebagai pihak yang tidak memiliki daya tawar. Seringkali tidak ada informasi tentang mekanisme atau prosedur penyelenggaraan pelayanan publik, standar biaya tidak jelas dan sering dirasakan mahal, serta tidak ada standar produk layanan. Hak-hak sipil warga sering dilanggar dalam proses pengurusan identitas penduduk seperti KTP dan Paspor. Pengurusan KTP yang seharusnya mudah, dipersulit dengan banyaknya meja dan rangkaian prosedur yang harus dilalui, serta tingginya biaya pengurusan tersebut. Hal ini sering membuat pengguna layanan putus asa dan terpaksa menggunakan jalan pintas untuk sekadar mempermudah urusan meski dengan risiko tambahan biaya. Kondisi demikian juga berimplikasi berupa munculnya praktek-praktek percaloan dalam pelayanan.

Ketiga, minimnya akses bagi kelompok rentan, antara lain penyandang cacat dan komunitas adat terpencil. Permasalahan ketiga inilah yang sering menjadi dasar permasalahan dalam penyelenggaraan layanan publik di Indonesia. Kaum marginal ini sering mendapatkan perlakuan yang diskriminatif.

Keempat, minimnya mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan kualitas produk layanan. Masyarakat tidak diposisikan sebagai subjek dalam penyelenggaraan layanan publik sehingga keluhan masyarakat seringkali kurang dianggap penting. Pengaduan atau keluhan masyarakat yang disampaikan melalui berbagai media hanya ditampung dan tidak ada kejelasan tentang

tanggapan, tindak lanjut, apalagi penyelesaiannya. Beberapa memang berusaha membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan komplain, seperti melalui pesan singkat (SMS), telepon bebas pulsa, maupun membuat kotak saran. Namun, belum semua komplain yang masuk bisa diselesaikan dengan cepat dan tepat. Selain itu masyarakat juga belum bisa memantau proses penanganan pengaduan yang diajukan.

Kelima, minimnya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan layanan. Penempatan kembali masyarakat sebagai subjek dalam layanan publik perlu dilakukan sebagai proses revisi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini, yang terjadi adalah perlakuan sepihak oleh pemerintah dengan tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap prosesnya. Ruang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pemantauan pelayanan publik belum cukup terbuka, dan belum ada upaya-upaya aktif untuk membangun keterlibatan warga.

Keenam, lemahnya evaluasi terhadap kinerja penyedia layanan publik. Pemerintah sejak tahun 2000 telah membangun komitmen penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, namun dalam prakteknya kebijakan ini belum pernah diimplementasikan, baik oleh Kepala Daerah maupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah tidak memiliki alat atau perangkat evaluasi untuk menilai kinerja penyedia layanan publik secara memadai. Menurut masyarakat pemantau pelayan publik yang dikutip dari ([Http/www.mp3.org.co.id](http://www.mp3.org.co.id)) Instrumen pertanggungjawaban yang dibuat secara sepihak, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), cenderung terkesan hanya formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja pelayanan publik.

Pelayan publik yang dilakukan pemerintah melalui instansi terkait harus ditetapkan melalui Standar Pelayanan Minimal (SPM). Standar Pelayanan Minimal ini akan menjadi tolak ukur dan indikator dalam menentukan keberhasilan pelayan publik yang dilakukan pemerintah. Standar Pelayanan Minimal ini akan menentukan dimensi kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Menurut Santoso P (2008:59)

Pelaksanaan pelayanan yang baik akan melahirkan persepsi kepuasan masyarakat sebagai konsumen dari layanan yang diberikan.

Birokrasi Daerah masih saja dibangun dengan gaya struktur lama dan cenderung justru lebih besar dari masa sebelumnya. Dengan adanya tampilan yang demikian maka kehendak untuk mewujudkan pemberdayaan rakyat akan memenuhi persoalan, sebab sebagian besar dana pemerintah akan tersedot untuk membiayai birokrasi sedangkan untuk pemberdayaan rakyat menjadi tidak terprioritaskan.

Pelayanan publik oleh aparatur pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparatur pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan. Salah satunya adalah pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), di kelurahan, KK, dan Akta.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Pesawaran merupakan instansi pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan dan tugas memberikan pelayanan terkait berbagai hal yang dibutuhkan masyarakat. Produk yang umum dibutuhkan masyarakat pada instansi ini adalah hal-hal yang bersifat administrasi publik seperti pelayanan Akta, KK,

KTP dan lain- lainnya, terkait dengan kelengkapan individu maupun komunitas. Produk- produk tersebut yang paling umum adalah Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga dan Akta- akta kelengkapan individu lainnya. Dalam memberikan pelayanan publik, Disdukcapil Kabupaten Pesawaran belum menggunakan Standar Pelayanan Minim serta prosedur yang baik.

Dalam akses pelayanan khususnya pembuatan akta mengalami perubahan ini sudah disyahkan sejak awal Bulan Januari 2012, hasil wawancara dengan Bapak Rismirian Tenny beliau selaku sekretaris Disdukcapil Kabupaten Pesawaran pada hari Rabu Tanggal 25 April 2012 pukul 11.00 Wib. Beliau mengatakan bahwa untuk akses pelayanan pembuatan Akta sejak ditetapkan pada awal 1 Januari 2012, bahwa prosedur pembuatan Akta dibawah umur 1 (satu) tahun terhitung umur 0-60 hari / 60 – 1 tahun atau selebihnya harus melampirkan persyaratan dan dua saksi putusan dari selain dari kedua orang tuanya dan persyaratan lainnya, serta untuk pembuatan akta kategori dewasa atau terbilang diatas 1 tahun harus melalui persidangan dipengadilan negeri, dengan membawa dua orang saksi untuk mendapatkan pengesahan setelah ada putusan dari pengadilan kemudian melakukan layanan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran dan menyerahkan beberapa persyaratan lainnya dan ini membutuhkan biaya yang mahal .

Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah nama resmi kartu identitas seseorang di Indonesia yang diperoleh setelah seseorang berusia 17 tahun . KTP berlaku selama 5 tahun dan tanggal berakhirnya disesuaikan dengan tanggal

dan bulan kelahiran yang bersangkutan. Khusus warga yang telah berusia 60 tahun dan ke atas, mendapatkan KTP seumur hidup yang tidak perlu diperpanjang setiap lima tahun sekali. KTP berisi informasi mengenai nama pemilik, termasuk nama, Nomor Induk Kependudukan (N.I.K), alamat, tempat dan tanggal lahir, agama, golongan darah kewarganegaraan, foto tanda tangan atau cap jari dan tentu saja membutuhkan layanan pengurusan yang cepat, transparan dan memuaskan.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran, dalam memberikan layanan kepada masyarakat untuk pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga serta Akta masih belum melakukan standar pelayanan yang baik dan tidak adil dalam memberikan pelayanan, terlihat dengan adanya proses cepat bagi masyarakat yang memberikan biaya lebih kepada petugas dan mempunyai kerabat dekat oleh petugas sementara masyarakat yang mengikuti prosedur yang benar dan benar tidak diperlakukan sebagaimana mestinya. Buruknya birokrasi seperti tidak tepat waktu dan ketidak jelasan informasi serta adanya persyaratan – persyaratan diluar ketentuan peraturan seperti adanya pungutan biaya lebih dari pegawai dan standar minimal layanan yang tidak jelas membuat kualitas layanan yang tidak berkualitas.

Dalam penelitian sebelumnya yaitu pelayanan penerbitan Kartu Tanda Pendudukan (KTP) di Bandar Lampung dan Kabupaten Lampung Selatan masih banyak menyisahkan keluhan- keluhan dari masyarakat pada layanan

yang diberikan oleh Disdukcapil , proses penerbitan kartu tanda penduduk (KTP) dan berbagai jenis perizinan hingga kini masih dikeluhkan masyarakat. Penyebab buruknya kinerja birokrasi sebenarnya sangat beragam, karena pelayanan birokrasi masih cenderung kepada penguasa bukan publik

Masyarakat cenderung memiliki persepsi buruk terhadap pelayanan yang diberikan birokrasi. birokrasi yang kurang peduli, Menurut Hasan (2005), ternyata masih banyak sekali menghabiskan waktu dalam menyelesaikan suatu urusan, birokrasi dinilai boros pada setiap rutinitas kerja, berbelit-belit dalam proses penyelesaian suatu urusan, kurang kreatif dan tidak ada motivasi, kinerja birokrasi tidak sistematis, mulai level pimpinan sampai bawahan. Pelayanan yang tidak adil ini menimbulkan kesan bahwa pelayanan yang berkualitas hanya diberikan pegawai kepada masyarakat yang mampu membayar. Sebaliknya kualitas layanan rendah diberikan kepada masyarakat secara umum terutama masyarakat yang tidak mampu membayar. Perlakuan yang adil bagi masyarakat, merupakan kewajiban mutlak yang harus diberikan pegawai Disdukcapil, karena pelayanan ini merupakan hak-hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh negara.

Hasil penelitian Hidayatullah (2007:28) mengungkapkan bahwa angka *Service quality* kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan KTP pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Lampung Utara yang diperoleh dari penelitian mencerminkan ketidakpuasan masyarakat dengan

nilai 51.5% dan nilai minimal 52% hal tersebut disebabkan karena kualitas pelayanan berupa ketepatan,kecepatan, kemudahan dan keadilan termasuk dalam kategori yang buruk menurut masyarakat yang melakukan pelayanan.

Pelayanan yang dilakukan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran perlu dikaji lebih banyak lagi sebab hingga saat ini masih banyak masalah yang muncul dalam proses layanan, seperti persepsi buruk terhadap kualitas pelayanan yang diberikan birokrasi. Birokrasi yang kurang peduli, ternyata banyak sekali menghabiskan waktu dalam menyelesaikan urusan.

Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha dalam Widodo, 2001). Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya. Kesadaran akan hak-hak sipil yang terjadi di masyarakat tidak lepas dari pendidikan politik yang terjadi selama ini. Selama ini masyarakat cenderung pasrah dan menerima terhadap apa yang mereka dapatkan dari pelayanan aparatur pemerinta. Hal ini lebih diakibatkkkan karena sikap dari aparatur pelayanan public yang tidak

berorientasi pada kepuasan masyarakat, pelayanan hanya bersifat sekedar melayani tanpa disertai rasa peduli dan empati terhadap pengguna layanan. Namun kondisi yang terbuka seperti sekarang ini mengharuskan aparatur sebagai pelayan publik lebih peduli lagi terhadap hak-hak sipil khususnya dalam pelayanan publik.

Pemerintah di dalam menyelenggarakan pelayanan publik masih banyak dijumpai kekurangan sehingga jika dilihat dari segi kualitas masih jauh dari yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan masih munculnya berbagai keluhan masyarakat melalui media massa. Jika kondisi ini tidak direspon oleh pemerintah maka akan dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintah sendiri. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik (Men PAN, 2004 : 5)

Sehingga berangkat dari kenyataan yang sekarang ini, proses layanan kepada masyarakat yang belum sepenuhnya dirasakan cukup baik, karena dalam proses layanan masing sering terjadi berbagai hal yang mengakibatkan lambanya pelayanan serta prosedur yang sulit dan biaya yang mahal. Kita lihat saja sekarang ini dalam proses pembuatan Akta kelahiran yang menggunakan prosedur baru sehingga membutuhkan waktu yang lama serta biaya yang lebih mahal, terkadang masih saja ada petugas yang mempersulit proses layanan.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut hal-hal sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan, hal ini dibuktikan antara lain masih banyak pengaduan atau keluhan masyarakat dan dunia usaha, baik yang melalui surat pembaca maupun media pengaduan yang lainnya, serta menyangkut prosedur yang berbelit-belit, kurang transparan, kurang informatif kurang konsisten, fasilitas yang terbatas, sarana dan prasarana yang kurang memadai suasana lingkungan yang kurang nyaman dan aman, sehingga menjamin kepastian hukum, waktu dan biaya serta masih banyak dijumpai pungutan liar dan diskriminasi.

Oleh karena itu pelayanan publik harus mendapat perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh oleh semua aparatur, karena merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada setiap aparatur kelurahan dan kecamatan pada khususnya ayang nota bene merupakan jajaran terdepan instansi pemberi pelayanan publik (publik service)

Tingkat kualitas kinerja pelayanan publik memiliki dampak (impact) yang luas dalam berbagai kehidupan, terutama untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu upaya penyempurnaan pelayanan publik (publik service) harus dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan harus dilaksanakan secara bersama-sama, terpadu, terprogram, terarah dan konsisten dengan memperhatikan kebutuhan dan harapan masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (pelanggan) dapat diberikan secara tepat, cepat, murah, terbuka, sederhana dan mudah dilaksanakan serta tidak diskriminatif.

Untuk mengukur kinerja aparaturnya kecamatan Prajuritkulon Kota Mojokerto, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sekaligus mendengarkan dan menyerap aspirasi masyarakat (stakeholder) perihal kebutuhan dan harapan, maka diadakanlah “SURVEY INDEKS KEPUASAN MASYARAKAT” di unit pelayanan Kecamatan Prajuritkulon Kota Mojokerto.

Dalam implikasi penerapan standar pelayanan dengan memperhatikan variabel-variabel kepuasan masyarakat adalah terciptakan pelayanan yang adil bagi masyarakat secara menyeluruh sehingga *expectation service*, masyarakat akan seimbang dengan *perceived servicenya*. Sudah menjadi rahasia umum bahwa pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sering terjadi kesenjangan antara *expectation* (harapan) dengan *perceived* (kenyataan, kesenjangan, dalam *Serqual* (service quality) sering kali membuat masyarakat yang dianggap mengalami diskriminasi dalam pemberian layanan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah maka rumusan masalah yang peneliti ajukan adalah sebagai berikut :“Bagaimanakah Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran? “

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah : “Untuk Mengetahui Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran.”

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah :

- 1). Secara Teoritis penelitian ini merupakan salah satu kajian umum pemerintahan, khususnya mengenai pelayanan publik
- 2). Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat memeberikan informasi dan sumbangan pemikiran bagi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran .