

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Fungsi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, efektif, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal ini berarti bahwa untuk mampu melaksanakan fungsi pemerintah dengan baik maka organisasi birokrasi harus profesional, tanggap, aspiratif terhadap berbagai tuntutan masyarakat yang dilayani. Seiring dengan hal tersebut pembinaan aparatur negara dilakukan secara terus menerus, agar dapat menjadi alat yang efisien dan efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintah maupun untuk menggerakkan pembangunan secara lancar dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian terhadap masyarakat.

Abdullah (1986:41) menyatakan bahwa determinan penting untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah adalah dibutuhkan Infra-Struktur Administrasi yang memiliki kesiapan dan ketangguhan pada semua tingkatan dan tahapan yang meliputi :

- a) organisasi pelaksana yang berintikan birokrasi yang mantap dan tangguh.
- b) sistem administrasi atau tata laksana yang efektif dan efisien.
- c) susunan aparatur atau personalia yang berkemampuan tinggi dari segi profesional, orientasional yang disertai rasa dedikasi yang tinggi.

Hal ini berarti bahwa kinerja birokrasi pemerintah dalam merencanakan, mengimplementasikan dan evaluasi serta pengendalian proses pembangunan dan pelayanan masyarakat sangat ditentukan oleh faktor kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, aparatur dan dukungan sarana dan prasarana yang tersedia.

Sorotan tajam tentang kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik menjadi wacana yang aktual akhir-akhir ini. Hal ini menurut Osborne (1992:73) disebabkan oleh rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan dan pada sisi lain munculnya konsep privatisasi, swastaisasi, kontak kerja yang pada intinya ingin meminimalkan campur tangan pemerintah yang terlalu besar dalam pelayanan publik.

Studi yang dilakukan oleh Savas, menyatakan bahwa kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik lebih rendah ketimbang yang dilakukan oleh pihak swasta atau kelembagaan masyarakat lainnya. Bahkan Savas mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah mengarahkan bukan mengayuh perahu. Memberikan pelayanan adalah mengayuh dan pemerintah tidaklah pandai mengayuh.

Moestopadidjaja (2006:91) menyatakan bahwa pelayanan publik oleh birokrasi cenderung dipersulit, prosedur berbelit-belit, rendahnya ketidakpastian waktu pelayanan. Gejala ini merupakan sebagai suatu gejala ketidakmampuan administratif, umumnya terjadi di negara-negara yang sedang berkembang.

Penilaian kinerja birokrat pemerintah selama ini cenderung didasarkan pada faktor-faktor input seperti jumlah pegawai, anggaran, peraturan perundangan dan termasuk pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan dan bukan pada faktor-faktor *output* atau *outcomes*-nya, misalnya tingkat efisiensi biaya, kualitas layanan, jangkauan dan manfaat pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat.

Praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih terdapat berbagai masalah antara lain perbedaan antara kinerja yang diharapkan (*intended perfomance*) dengan praktek sehari-hari (*actual perfomance*), perbedaan antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan aparatur pemerintah, perbedaan antara keterbatasan sumber daya anggaran pemerintah dengan kebocoran pada tingkat pelaksanaanya.

Studi lainnya dilakukan oleh Hardjo Soekarto, menunjukkan bahwa pelayanan publik selama ini masih menunjukkan mental model birokrat sebagai yang di layani oleh masyarakat, bukan justru sebaliknya aparat yang harus melayani masyarakat. Hal ini terjadi karena pendekatan kekuasaan birokrasi lebih dominan ketimbang keberadaan aparatur sebagai pelayan masyarakat. Kekuasaan birokrat sangat kuat sekali dan bahkan tak ada organisasi sosial

kemasyarakatan yang mampu mengontrolnya sehingga praktek penyelenggaraan pelayanan publik selama ini yang menjadi beban masyarakat dan birokrat cenderung melakukan praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Sementara itu peran aparatur negara (birokrasi) sejak beberapa dekade yang lalu lebih diabaikan sebagai penyangga dua peran yaitu, sebagai abdi Negara dan sebagai abdi masyarakat dan peran sebagai abdi negara menjadi sangat dominan ketimbang peran sebagai abdi masyarakat. Siklus pelayanan lebih beraksis ke kekuasaan birokrasi ketimbang melayani masyarakat. Akibatnya aparatur cenderung melayani dirinya sendiri dan meminta layanan dari masyarakat.

Berkaitan dengan hal ini, Kaufman (1986) mengatakan bahwa tugas aparatur sebagai pelayan harus lebih diutamakan terutama yang berkaitan dengan mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan masyarakat, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan publik.

Tjokroamidjojo (1988:99) mengidentifikasi ada tiga faktor besar yang menghambat efisiensi administrasi negara (birokrasi), yaitu :

1. kecenderungan membengkaknya birokrasi baik dalam arti struktur maupun luasnya campur tangan terhadap kehidupan masyarakat,
2. lemahnya kemampuan manajemen pembangunan baik dalam perencanaan, pelaksanaan, koordinasi, dan pengawasan, dan
3. rendahnya produktivitas pegawai negeri.

Sementara Siagian (1994:102), mengidentifikasikan ada tiga jenis kelemahan yang melekat pada pegawai negeri (birokrat) kita, adalah :

- 1) kemampuan manajerial, yaitu kurangnya kemampuan memimpin, menggerakkan bawahan, melakukan koordinasi dan mengambil keputusan,
- 2) kemampuan teknis, yaitu kurangnya kemampuan untuk secara terampil melakukan tugas-tugas, baik yang bersifat rutin, maupun yang bersifat pembangunan, dan
- 3) kemampuan teknologis, yaitu kurangnya kemampuan untuk memanfaatkan hasil-hasil penemuan teknologi dalam pelaksanaan tugas.

Beberapa penelitian empiris di atas baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun yang dilakukan oleh kalangan akademik menunjukkan bahwa penelitian tentang kinerja birokrasi pemerintah dilihat dari sudut pendekatan proses masih bersifat parsial, yaitu hanya berkaitan dengan analisis pada tingkat individu pegawai, tetapi belum melihat secara komprehensif dari sudut kinerja birokrasi pemerintah secara keseluruhan.

Fenomena tersebut menunjukkan kewenangan besar dimiliki oleh birokrat sehingga hampir semua aspek kehidupan masyarakat ditangani birokrasi. Kewenangan yang terlalu besar itu, akhirnya menonjolkan peran birokrasi sebagai pembuat kebijakan ketimbang pelaksana kebijakan, lebih bersifat menguasai dari pada melayani masyarakat. Adanya fenomena tersebut birokrasi lebih dianggap sebagai sumber masalah atau beban masyarakat ketimbang sumber solusi bagi masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan menganut sistem pemerintahan yang demokratis, maka setiap kebijakan publik harus mengakomodasikan setiap kebutuhan rakyat.

Miftah Thoha (2003:110) dalam bukunya, *Birokrasi dan Politik di Indonesia* menegaskan pemimpin daerah semestinya mengenal warganya secara baik,

sehingga pelayanan publik tidak lagi berorientasi pada kepentingan penguasa, tetapi lebih kepada kepentingan publik.

Selama ini, umumnya masyarakat mengkonotasikan pelayanan yang diberikan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat cenderung kurang dan bahkan tidak berkualitas. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya keluhan yang disampaikan masyarakat kepada aparatur pemerintah yang memberikan layanan kepada masyarakat melalui media massa, baik televisi, radio, koran, internet, dan media massa-media massa yang lainnya.

Salah satu keluhan yang sering terdengar dari masyarakat yang berhubungan dengan aparatur pemerintah karena sesuatu urusan adalah selain pelayanan yang berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku, juga perilaku oknum aparatur yang memberikan layanan kepada masyarakat kadang kala kurang bersahabat sehingga tidak kurang terjadi perang mulut dan bahkan kadang kala hingga ke fisik tidak dapat terhindarkan antara oknum aparat dengan oknum masyarakat yang merasa dirugikan. Realita yang demikian ini, memerlukan kepedulian dari kalangan aparatur, sehingga dalam memberikan layanan kepada masyarakat benar-benar prima. Kepriimaan ini pada gilirannya akan mendapatkan pengakuan atas kualitas pelayanan yang datang dari masyarakat itu sendiri. Untuk itu perlu dikaji secara mendalam tentang kategori pelayanan yang memuaskan masyarakat pelanggan agar sesuai dengan perubahan masyarakat yang cenderung tak terhindarkan.

Pelayanan publik pemerintah saat ini dirasakan semakin perlu untuk dibenahi dan ditingkatkan, terlebih dalam era pembaharuan seperti saat ini. Upaya ini dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik yang lebih baik dalam artian pelayanan yang lebih efisien, efektif dan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Seperti yang telah dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Berkaitan dengan itu, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil keberadaanya sangatlah strategis di dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public servise*).

Menurut Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 1983 tentang Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil menyebutkan bahwa :

“Pelayanan yang diberikan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil antara lain adalah pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta pengesahan Pengakuan Anak, Akta Perkawinan, Akta Perceraian, Surat Kenal Lahir dan lain sebagainya yang berkaitan langsung dengan bidang kependudukan dan catatan sipil”.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 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 terkait dengan kelengkapan individu maupun

komunitas. Produk-produk tersebut yang paling umum adalah Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, dan akta-akta kelengkapan individu lainnya.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan komponen penyelenggaraan pelayanan publik yang memiliki tugas sebagai penyedia jasa layanan di bidang administrasi kependudukan dan catatan sipil. Di mana administrasi kependudukan dan catatan sipil merupakan hal yang sangat penting bagi masyarakat sebagai bukti (legitimasi) penduduk yang sah.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk pembuatan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, dan Akta kelahiran dinilai masih belum melakukan standar pelayanan dan prosedur yang baik. Berdasarkan hasil survey wawancara dengan Ibu Puji Maharani, warga Gedong Tataan pada tanggal 19 Agustus 2010 yang menyatakan pelayanan publik oleh aparat Disdukcapil cenderung dipersulit, prosedur pelayanan yang berbelit-belit dan rendahnya ketidapastian waktu serta biaya pelayanan.

Selain itu, adanya perlakuan yang tidak adil dalam pemberian pelayanan, dengan adanya proses yang cepat bagi masyarakat yang memberikan biaya lebih kepada petugas Disdukcapil, sementara masyarakat yang mengikuti prosedur tidak diperlakukan sebagaimana mestinya, masyarakat harus menunggu dalam waktu yang cukup lama. Buruknya birokrasi yang demikian membuat kinerja layanan aparat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pesawaran dinilai kurang baik.

Pelayanan yang tidak adil tersebut menimbulkan kesan bahwa pelayanan yang baik dan berkualitas hanya diberikan aparat Disdukcapil kepada masyarakat yang mampu membayar, sebaliknya pelayanan yang tidak baik dan berkualitas rendah diberikan kepada masyarakat secara umum terutama masyarakat yang tidak mampu membayar lebih dari biaya yang telah ditetapkan. Perlakuan yang adil bagi masyarakat merupakan kewajiban mutlak yang harus diberikan pegawai Disdukcapil, karena pelayanan yang baik merupakan hak-hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi Negara.

Keberadaan kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Kabupaten Pesawaran memiliki letak yang relatif dekat dari ibukota Kabupaten Pesawaran. Maka dengan kata lain, maju dan cepat berkembangnya suatu wilayah tentunya didasari oleh kemampuan seorang aparat dalam memberikan pelayanan publik dengan baik. Namun, dari segi kualitas pelayanan aparat dalam hal administrasi kependudukan dan catatan sipil masih jauh dari kenyataan yang diinginkan, seperti permasalahan-permasalahan yang telah dipaparkan di atas.

Berdasarkan fenomena-fenomena tersebut, maka menjadi dasar penelitian bagi peneliti untuk mengukur Kinerja Aparatur Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran Dalam Pelayanan Publik.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana Kinerja Aparatur Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran Dalam Pelayanan Publik?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Kinerja Aparatur Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran Dalam Pelayanan Publik.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis, penelitian ini sebagai salah satu bahan kajian ilmu pemerintahan khususnya manajemen pemerintahan.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat memperoleh suatu kontribusi terhadap Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Pesawaran dalam memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat.