

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Penduduk merupakan kumpulan dari berbagai individu yang bertempat tinggal disuatu wilayah dan terikat oleh aturan-aturan yang berlaku serta saling berinteraksi satu sama yang lain secara terus menerus. Penduduk secara individu maupun secara kelompok selalu dikuasai oleh hukum. Berdasarkan sebuah teori yaitu "*Ubi societas ibi ius*" yang artinya dimana ada masyarakat disana ada hukum. Dengan kata lain, hukum menguasai penduduk melalui proses reproduksi, proses demografi dan proses sosialisasi dalam rangka kelestarian hidup bermasyarakat. Dalam hal ini hukum dapat berfungsi sebagai pemberi pola bermasyarakat serta sebagai sarana penata masyarakat. Kebijakan ini merupakan kebijakan kependudukan yang bersifat nasional terpadu yang melibatkan seluruh komponen yang terkait.

Pemerintah mempunyai peranan penting dalam menyediakan layanan publik yang prima bagi semua penduduknya, karena pelayanan publik merupakan suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seorang birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Namun pada kenyataannya penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah masih dihadapkan pada pelayanan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun tidak

langsung, seperti melalui media massa yang menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik.

Peningkatan kualitas pelayanan publik adalah salah satu isu yang sangat penting. Hal ini terjadi karena disatu sisi tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan semakin besar sementara praktek penyelenggaraan pelayanan publik tidak mengalami perubahan yang signifikan. Masyarakat setiap waktu menuntut pelayanan publik yang berkualitas, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Diharapkan aparat pemerintah di seluruh Indonesia melaksanakan pelayanan publik dengan baik sesuai apa yang diharapkan oleh masyarakat.

Berbagai Permasalahan dan persoalan yang dihadapi oleh negara sebagai suatu kesatuan yang utuh dan tak terpisahkan yaitu salah satunya permasalahan kualitas pelayanan administrasi kependudukan. Keadaan penduduk yang ada sangat mempengaruhi dinamika pembangunan yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah. Jumlah penduduk yang besar dengan segala permasalahannya diperlukan suatu kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 menyatakan bahwa : “Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain”.

Esensi membangun sistem administrasi kependudukan adalah membakukan atau memantapkan mekanisme penyelenggaraan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil terutama kelahiran, kematian, perkawinan dan perceraian yang dilakukan berbagai instansi terkait didukung dengan sistem informasi yang mampu menghimpun data penduduk dengan tepat waktu dengan cakupan lengkap serta menyeluruh dan dapat dimanfaatkan untuk penerbitan dokumen penduduk dan pelayanan publik lainnya.

Untuk melaksanakan program rintisan sistem administrasi kependudukan termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan, perlu diterapkan mekanisme yang berisi persyaratan dan prosedur serta tatacara seperti yang telah dituangkan dalam pedoman termasuk formulir-formulir pelayanan dan blangko dokumen penduduk sekaligus langkah-langkah yang harus ditempuh dalam pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan informasi.

Penyelenggaraan sistem administrasi kependudukan diupayakan dapat :

- a. meningkatkan pemahaman penduduk atas manfaat kepemilikan identitas penduduk dan dokumen kependudukan
- b. mendukung pengintegrasian dan pertukaran data penduduk antar lembaga yang melayani administrasi kependudukan secara tertib dan berkesinambungan
- c. menjamin keamanan data individu yang terhimpun dalam bank data dan dapat diakses dalam sistem jaringan nasional
- d. mewujudkan perlindungan terhadap hak sipil dan hak politik penduduk melalui penerbitan dokumen penduduk

Seiring telah di berlakukannya Undang-Undang Nomor 09 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah atas perubahan dari UU No 23 Tahun 2014, dimana pemerintahan daerah di berikan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, termasuk di dalamnya adalah pemberian pelayanan kepada masyarakat di daerahnya.

Salah satu tugas pokok pemerintah daerah adalah menyelenggarakan pelayanan publik, karena pada dasarnya organisasi yang dibentuk dan kegiatan yang diselenggarakan pemerintah berorientasi pada pelayanan publik. Pelayanan publik yang berkualitas merupakan fenomena kompleks yang tidak hanya berkaitan dengan tingkat kepuasan masyarakat tetapi lebih jauh lagi adalah kebijakan publik yang mengatur jenis jenis atau bentuk bentuk pelayanan yang diselenggarakan oleh institusi/organisasi pemerintah. Salah satu daerah yang berhasil mengembangkan diri menjadi daerah otonom (kabupaten) adalah Ogan Komering Ulu Selatan. Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan sebelumnya adalah termasuk dalam wilayah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.

Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Sumatera Selatan. Berdasarkan kondisi eksisting Jumlah Penduduk Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur pada tahun 2015 tercatat 634.700 jiwa. Transisi dari kecamatan-kecamatan yang kurang berkembang menjadi Kabupaten yang mau tidak mau, siap tidak siap harus menjalankan pemerintahan secara otonom yang mengatur rumah tangganya sendiri. Dengan keadaan wilayah yang cukup luas secara administratif, Kabupaten ini membawahi 20 Kecamatan, 7 Kelurahan, dan 286 Desa. Dengan didukung potensi yang cukup menjanjikan, Kabupaten ini diharapkan mampu berkembang dengan cepat dan konsisten..

Berkaitan dengan masalah administrasi kependudukan pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur menyerahkan kewenangannya kepada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah No 5 Tahun 2011 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 1 yang menyatakan bahwa: “Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain”. Berdasarkan Peraturan Daerah No 5 Tahun 2011, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur memiliki tugas pokok yaitu; Melaksanakan kewenangan otonomi daerah dalam bidang urusan kependudukan dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi, yang meliputi :

1. Pembuatan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP),
2. Surat Tinggal Sementara (SKTS), Surat Bukti Pelaporan Orang Asing (SBPOA)
3. Pelayanan yang direkomendasikan antara lain: pembuatan akte kelahiran, akta kematian, akta Perkawinan, akta Penceraian, akta tanah, ijin usaha (HO), pengantar pembuatan SKCK dan SIM.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mempunyai Visi yaitu “Tertib Administrasi Kependudukan dan Kepuasan Pelayanan Kepada Masyarakat” . Untuk mencapai visi yang telah ditetapkan, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai misi yaitu :

- a. Meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- b. Meningkatkan Pengelolaan Data Administrasi Kependudukan.

c. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam membantu mewujudkan kualitas Administrasi Kependudukan.

Dalam pemberian pelayanan administrasi kependudukan kepada masyarakat, pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur menetapkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dengan mengacu kepada Keputusan MENPAN NOMOR 15 Tahun 2014 tentang standar pelayanan, sekurang-kurangnya yaitu:

1. Identifikasi Waktu
2. Identifikasi Biaya
3. Identifikasi Sarana dan Prasarana
4. Penanganan Pengelolaan Pengaduan

Sekalipun Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur sudah menetapkan Standar Pelayanan Minimal dalam pelayanan Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil, namun dalam realisasinya berdasarkan hasil observasi awal peneliti dilapangan, menunjukkan bahwa kualitas pelayanan administrasi kependudukan dan catatan sipil yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur masih rendah. Untuk lebih jelasnya peneliti ilustrasikan pada data tabel 1.1 di bawah ini :

Tabel 1.1
Rencana dan Realisasi Pelayanan Administrasi Kependudukan
Di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur
Pada Tahun 2015

| Kriteriaa SPM | Jenis Pelayanan | Rencana | Realisasi |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Waktu | 1. KK : Jumlah pemohon 16.427 orang 2. KTP : Jumlah pemohon 15.783 orang 3. Akta Kelahiran : Jumlah Pemohon 22.396 orang | 7 Hari 10 Hari 10 Hari | - Waktu penyelesaian pembuatan lebih dari 2 Minggu. - Waktu penyelesaian pembuatan KTP lebih dari 2 Minggu. - Waktu penyelesaian pembuatan Akta Kelahiran lebih dari 1 bulan. |
| Biaya | Biaya pembuatan KTP dan KK | Tidak dikenakan biaya (Gratis) | masih ada petugas yang meminta biaya kepada pemohon dengan alasan untuk biaya administrasi ataupun transportasi |
| Sarana dan Prasarana 1. Gedung Pelayanan yang Representatif 2. Jaringan On Line sebagai fungsi pelayanan Administrasi Kependudukan | | a. Adanya tempat tunggu b. Ruang rekam KTP c. Ruang penerbitan dokumen Website Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil | Jumlah kursi tunggu tidak seimbang dengan jumlah masyarakat yang membutuhkan pelayanan administrasi kependudukan Kondisi ruang rekam KTP belum memadai, sering terjadinya gangguan Kondisi ruangan terlalu sempit sistem pengolahannya masih manual |
| Penanganan Pengelolaan Pengaduan | KTP, KK dan Akta Kelahiran | Hotline Services | Belum tersedia |

(Sumber: Pelayanan Administrasi Kependudukan Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Tahun 2016)

Berdasarkan data tabel 1.1. di atas menunjukkan bahwa jumlah pemohon yang membutuhkan pelayanan administrasi kependudukan dilihat dari realisasi penyelesaian selama dua tahun terakhir di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur belum optimal atau masih belum memadai dilihat dari sisi waktu, biaya, sarana dan prasarana, serta penanganan pengolaan pengaduan, dimana pada tahun 2014 hingga tahun 2015 jenis pelayanan seperti KTP, KK, dan Akta Kelahiran penyelesaiannya tidak sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, dengan kata lain Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur belum mampu memenuhi harapan masyarakat yang membutuhkan pelayanan berkualitas sebagaimana ditetapkan dalam Standar Pelayanan Minimal (SPM) menurut Keputusan MENPAN NOMOR 15 Tahun 2014 tentang standar pelayanan minimal. Sehingga masyarakat merasa kurang puas dengan pelayanan yang diberikan oleh para petugas di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur.

Indikasi-indikasi lain belum optimalnya pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur antara lain sebagai berikut :

1. Kecepatan petugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam menyelesaikan administrasi kependudukan masih kurang
2. Kurang tanggapnya petugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam menerima kritik dan saran masyarakat di dalam pemberian pelayanan administrasi kependudukan.

3. Kurang ramahnya petugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada saat menerima keluhan masyarakat
4. Kurangnya kemauan petugas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam menerima tuntutan masyarakat.
5. Kurang memadainya tempat untuk memberikan pelayanan administrasi kependudukan.
6. Belum tersedianya kotak saran untuk menampung, melayani keluhan masyarakat terkait administrasi kependudukan.

Berdasarkan indikasi-indikasi yang sudah diuraikan di latar belakang di atas, menurut asumsi peneliti rendahnya kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dipengaruhi oleh beberapa faktor, namun dalam penelitian ini peneliti akan mencoba menganalisis melalui pendekatan implementasi kebijakan.

Alasan peneliti menerapkan permasalahan di atas, hal tersebut terfokus pada landasan teori yang menyatakan adanya hubungan atau keterkaitan antara implementasi kebijakan publik dengan kualitas pelayanan, hal ini sebagaimana disampaikan oleh Thomson dalam Thoha (1986:65) bahwa,

“Produk pelayanan umum atau pada dasarnya adalah tanggung jawab birokrasi pemerintah untuk menyediakannya. Dasar pelayanan adalah kebijakan publik (*public policy*), jika suatu kebijakan telah diputuskan maka dibutuhkan suatu sistem untuk melaksanakannya, sistem inilah disebut “birokrasi”. Karena itulah peranan birokrasi pemerintah dalam produk-produk pelayanan publik adalah tanggung jawab birokrasi pemerintah untuk menyediakannya”.

Dari hubungan keterkaitan antara implementasi kebijakan dengan kualitas pelayanan diharapkan kebijakan tentang Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil dapat diimplementasikan kedalam kerangka kerja sebagai “*goal-nya*”, sehingga dapat memberikan apresiasi tersendiri terhadap kepatuhan pemerintah, kewajiban sebagai peraturan atau kebijakan (*regulation awereness*) yang berlaku, serta akan memberikan dampak terhadap masyarakat untuk mendapatkan pelayanan secara berkelanjutan (*public service*)

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas peneliti tertarik untuk mengkaji topik ini lebih mendalam dalam sebuah karya ilmiah dalam bentuk skripsi yang berjudul “**Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan (Studi pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur)**”.

1.2. Rumusan Masalah

Untuk mempermudah memberikan arah bagi pembahasan, peneliti mengemukakan identifikasi masalah sebagai berikut : Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) Timur.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan mengkaji Seberapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Terhadap

Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) Timur.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Sementara, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa Besarnya Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas Pelayanan Admnistrasi Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) Timur.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya ilmu pemerintahan dalam kajian kebijakan publik

2. Kegunaan Praktis

Secara prkatis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pedoman bagi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Ogan Komering Ulu (OKU) TIMUR dalam pemberian pelayanan administrasi kependudukan.