

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Berbagai tugas dan kewenangan yang di tanggung oleh aparat pemerintah, menuntut aparat pemerintah untuk bekerja lebih efektif dan efisien agar tujuan dari diselenggarakannya proses pemerintah dapat tercapai sesuai dengan apa yang dikehendaki. Adanya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk mengefektifkan serta mengefisiensi penyelenggaraan pemerintah menjadi lebih baik sehingga apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi sesuai dengan perubahan zaman. Otonomi daerah diberikan dengan tujuan salah satunya yaitu untuk meningkatkan pelayanan dan menciptakan kesejahteraan yang semakin baik dan aspiratif, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada daerah yang diberikan kewenangan yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, hal ini sesuai dengan ketentuan pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan landasan yang sangat kuat dalam penyelenggaraan pelayanan publik di daerah dan pemerintah daerah memperoleh ruang yang sangat banyak untuk melakukan berbagai inovasi dalam bidang pelayanan publik. Adanya pemberian otonomi yang luas bagi pemerintah, maka pemerintah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan serta peran masyarakat. Melalui otonomi yang luas daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan

memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berbeda dengan organisasi bisnis, pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah harus menjalankan tugas, tujuan dan program serta menganut prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani secara optimal. Pelayanan publik ini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan serta tuntutan yang ada dalam masyarakat yang menginginkan diberikannya perlakuan dan hak yang sama oleh negara dan beraktivitas dalam mempertahankan eksistensinya sebagai warga negara. Adapun pengertian pelayanan publik menurut Sinambela (dalam Pasolong, 2013:128) adalah sebagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.

Pelayanan publik secara umum dapat diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Serta penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara,

korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil pada pasal 2(d) menjelaskan pemerintahan yang baik adalah kepemimpinan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Tugas utama pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik untuk masyarakat. Idealnya, pemerintah wajib melayani masyarakat setulus hati tanpa terkecuali, memberikan kemudahan, keramahan, kenyamanan, dan transparansi terkait persyaratan dan biaya yang dikenakan. Namun pada prakteknya masih terdapat berbagai kritik yang disampaikan masyarakat dan permasalahan pada pelayanan, karena berbagai tindakan yang dilakukan beberapa oknum birokrasi yang tidak bertanggung jawab seperti adanya pungutan liar yang jumlahnya tidak menentu dengan tujuan urusan pengguna layanan akan menjadi lebih cepat selesai. Sesuai dengan salah satu contoh fenomena yang dikemukakan oleh Ombudsman Republik Indonesia, bahwa di 34 provinsi masih terjadi pungutan liar dan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik. Anggota Ombudsman Ahmad Suhaedy menyatakan ada oknum petugas Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang memanfaatkan panjangnya antrian perekaman data KTP elektronik di kecamatan. Dan pungli juga terjadi dalam proses pencetakan KTP elektronik dengan membayar ratusan ribu, maka

pencetakan KTP elektronik dapat diprioritaskan (<http://nasional.kompas.com/read/2016/10/10/23565571/pungutan.liar.masih.terja.di.saak.pembuatan.e-ktip>, diakses tanggal 30 Oktober 2017). Dengan adanya permasalahan tersebut maka dibutuhkan pengawasan yang ketat dari pemerintah daerah dan pemberian sanksi pada pegawai yang melakukan tindakan penyalahgunaan kewenangan tersebut.

Pada birokrasi pemerintahan, Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi sumber daya manusia yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dikarenakan hal tersebut merupakan salah satu fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan seluruh proses pelaksanaan pembangunan dalam berbagai sektor kehidupan disegala tingkatan baik itu di tingkat pusat maupun daerah serta bertanggung jawab atas keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dijelaskan bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan aset yang sangat berharga dalam menjalankan roda lembaga pemerintahan dan merupakan salah satu kesatuan yang kompleks yang berusaha mengalokasikan sumber-sumber daya yang ada secara

rasional demi mencapai suatu tujuan. Semakin besar pencapaian tujuan lembaga pemerintahan, maka lembaga tersebut semakin efektif, sehingga efektivitas dianggap sebagai tujuan akhir oleh sebagian lembaga pemerintahan.

Dalam hal mewujudkan tata pemerintahan yang baik, pemerintah harus mampu menciptakan sistem administrasi yang kooperatif dengan pendekatan yang relevan kepada masyarakat. Tidak hanya sistem administrasi yang kooperatif, hal lain yang perlu diperhatikan adalah kinerja daripada pegawai pemerintahan atau para aparatur sipil negara dengan memperhatikan kinerja dari para pegawai juga nantinya akan menentukan kinerja lembaga dari tempat para pegawai itu bekerja. Menurut Abdullah (2014:3), kinerja adalah prestasi kerja yang merupakan hasil dari implementasi rencana kerja yang dibuat oleh suatu institusi yang dilaksanakan oleh sumber daya manusia yang bekerja di institusi itu baik pemerintah maupun bisnis untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk mengetahui kinerja yang ada pada suatu organisasi diperlukannya indikator yang menjadi ukuran suatu kinerja.

Indikator kinerja yang dimaksud oleh LAN-RI (1999:7) adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat dan dampak. Indikator tersebut akan menentukan bagaimana kinerja diukur menurut suatu skala atau dimensi, tanpa menjelaskan secara spesifik suatu tingkat pencapaian tertentu. Menurut Dwiyanto (dalam Pasolong, 2013:178-180) menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi

publik, diantaranya produktivitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Diperlukanya pembinaan terhadap aparatur negara dengan tujuan peningkatan kinerja pelayanan publik, sebagai upaya untuk mendorong kinerja dalam rangka percepatan reformasi birokrasi unit pelayanan publik sebagai sarana evaluasi kemajuan peningkatan kinerja pelayanan publik.

Adapun pedoman yang digunakan pada penelitian ini ialah menggunakan pedoman penilaian kinerja unit pelayanan publik yang telah ditentukan didalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 38 tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik. Kategori instrumen penilaian kinerja unit pelayanan publik ini diantaranya: 1. Visi, misi, motto pelayanan, 2. Standar pelayanan dan maklumat pelayanan, 3. Sistem, mekanisme, dan prosedur, 4. Sumber daya manusia, 5. Sarana dan prasarana pelayanan, 6. Penanganan pengaduan, 7. Indeks kepuasan masyarakat, 8. Sistem informasi pelayanan publik, 9. Produktitas dalam pencapaian target pelayanan. Adanya pedoman penilaian kinerja unit pelayanan publik ini bertujuan sebagai acuan bagi kementerian atau lembaga dan pemerintah daerah dalam menilai kinerja unit pelayanan publik. Tujuan pedoman penilaian kinerja unit pelayanan publik ini agar penilaian kinerja unit pelayanan publik dapat dilaksanakan secara obyektif, transparan, dan akuntabel.

Lembaga yang mempunyai tugas terhadap pelayanan masyarakat khususnya pelayanan administrasi kependudukan di Kota Malang adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang atau dapat di singkat dengan DISPENDUKCAPIL. Dinas Kependudukan dan Pencatata Sipil Kota Malang

merupakan salah satu Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang menangani pelayanan dibidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, sedangkan tugas pokok dan fungsinya diatur dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 57 tahun 2012 tentang uraian tugas pokok, fungsi dan tata kerja Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Pelayanan pendaftaran penduduk, meliputi:

**Tabel 1: Jenis Pelayanan Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang**

No	Pelayanan Pendaftaran Penduduk	No	Pelayanan Pencatatan Sipil
1.	Penerbitan Kartu Keluarga (KK)	1.	Pencatatan Kelahiran
2.	Penerbitan Kartu Tanda Penduduk	2.	Pencatatan Kematian
3.	Pelaporan Pendaftaran Perpindahan Penduduk dan Pelaporan Pindah Datang Penduduk	3.	Pencatatan Perkawinan
4.	Pendaftaran Pindah Datang Orang Asing dalam Wilayah NKRI	4.	Pencatatan Perceraian
5.	Pendaftaran WNI Pindah Keluar antar Kota / Kab/ Provinsi	5.	Pencatatan Pengakuan Anak
6.	Pendaftaran Penduduk Pindah ke Luar Negeri	6.	Pencatatan Pengesahan Anak
7.	Pendaftaran Penduduk Rentan (Orang Terlantar)	7.	Pencatatan Pengangkatan Anak
8.	Pendaftaran Pindah ke Luar Negeri (SKPLN) untuk Orang Asing		
9.	Pendaftaran Orang Asing Datang dari Luar Negeri (Orang Asing Ijin Tinggal Terbatas dan Orang Asing Tinggal Tetap)		
10.	Pendaftaran Penduduk Asing yang Memiliki Ijin Tinggal Terbatas Berubah Status Menjadi Ijin Tetap		
11.	Surat Keterangan Pelepasan Kewarganegaraan Bagi WNI		

*Sumber: Hasil Pengolahan Data (2017)*



Berbagai jenis pelayanan yang diberikan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang merupakan wujud dari pelaksanaan pelayanan yang berkualitas dan dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi. Pelayanan tersebut diselenggarakan dengan berdasarkan pada Standar Pelayanan Publik yang dituangkan dalam Surat Keputusan Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang Nomor 188.4/296/35.73.316/2012 tanggal 31 Desember 2012. Hal ini dilakukan untuk mewujudkan kepastian sistem penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta terpenuhinya hak-hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik secara maksimal serta mewujudkan partisipasi dan ketaatan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai mekanisme yang berlaku.

Dari berbagai jenis pelayanan yang disediakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang tentunya diperlukan kesinambungan antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai pihak penyedia layanan dengan masyarakat sebagai penerima layanan agar terciptanya esensi pelayanan publik yang baik. Selain itu jika terjadi permasalahan internal maupun eksternal terkait penyediaan pelayanan publik, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil seharusnya perlu mengantisipasi dan mengatasi dengan cepat agar tidak mengurangi kinerja serta mengurangi penilaian dari pengguna layanan terhadap Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang salah satu tugasnya ialah memberikan pelayanan yang memuaskan masyarakat.

Adanya berbagai komponen dan indikator penilaian kinerja unit pelayanan publik sesuai Permenpan Nomor 38 tahun 2012 yang digunakan pada penilaian ini

akan mencerminkan bagaimana tingkat kinerja yang terdapat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang. Dan untuk mengetahui apakah unit pelayanan publik ini sudah memberikan pelayanan prima kepada masyarakat serta untuk mengetahui hasil kinerja unit pelayanan publik yakni pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Malang berdasarkan komponen penilaian kinerja unit pelayanan publik, maka pada penelitian ini akan membahas penilaian kinerja unit pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Malang. Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan tersebut maka peneliti mengangkat judul **“Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Bedasarkan dari latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dari penelitian ini ialah :

1. Bagaimanakah penilaian kinerja unit pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang?
2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi penilaian kinerja unit pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah yang telah dipaparkan diatas, maka penelitian ini ditujukan untuk :

1. Untuk mengetahui dan mengidentifikasi kinerja unit pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang.

2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi penilaian kinerja unit pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara Akademis
  - a. Memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kinerja unit pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang.
2. Secara Praktis :
  - a. Memberikan informasi kepada pihak terkait dengan penelitian ini seberapa efektif metode yang digunakan untuk mengetahui kinerja pada unit pelayanan publik khususnya pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Malang.
  - b. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi penelitian selanjutnya yang meneliti tentang penilaian pada suatu unit pelayanan publik.

#### **E. Sistematika Penulisan**

##### **BAB I: PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan tentang permasalahan yang menjadi latar belakang penelitian ini, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

**BAB II: TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menyampaikan apa saja tinjauan umum dari penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai dasar teoritis peneliti dalam menjalankan penelitiannya.

**BAB III: METODE PENELITIAN**

Bab ini mengemukakan metodologi yang digunakan dalam penelitian meliputi : jenis penelitian, jenis dan sumber data, dan sampel teknik dan analisa serta interpretasi data.

**BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini mengemukakan secara garis besar isi dari hasil penelitian dan pembahasan yang mengulas tentang analisis data penelitian, interpretasi hasil analisis data penelitian dan pengujian hipotesis penelitian.

**BAB V: PENUTUP**

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran. Kesimpulan dan saran hasil penelitian diuraikan secara garis besar merupakan temuan pokok yang menjawab tujuan penelitian. Sedangkan saran merupakan rekomendasi terhadap studi lanjutan dan kebijakan-kebijakan yang akan datang.