

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perencanaan pembangunan sebagai alat kebijaksanaan pemerintah memegang peranan penting didalam proses pembangunan nasional maupun daerah. Oleh sebab itulah perencanaan pembangunan haruslah implementatif dan aplikatif sehingga diperlukan sinergitas kebijakan, fokus sasaran serta program dan kegiatan antara pusat dan daerah. Di era orde baru, pemerintahan yang sentralistik, perencanaan pembangunan diatur secara terpusat sementara daerah lebih banyak menerima pelimpahan kewajiban untuk menjalankan kewenangan pusat (dekonsentrasi dan tugas pembantuan). Proses-proses pembangunan diputuskan dari pusat dan berdasarkan pada teori *trickle down effect*.

Setelah otonomi daerah diberlakukan pada tahun 1999 berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 selanjutnya diganti UU Nomor 23 Tahun 2014, daerah memiliki peluang untuk mengembangkan inisiatif-inisiatif pembangunan dalam memenuhi tuntutan di daerahnya. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa dalam sistem perencanaan pembangunan nasional, perencanaan pembangunan daerah menjadi satu kesatuan didalamnya dimana Pemerintah daerah baik itu pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota menyusun perencanaan pembangunan daerahnya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Hal ini menunjukkan adanya desentralisasi dalam perencanaan pembangunan daerah.

Perkembangan pelaksanaan desentralisasi sejalan dengan upaya perubahan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Sebagaimana dinyatakan dalam Ben-Meir (2009) bahwa niat utama desentralisasi bukanlah politik tetapi desentralisasi ditujukan untuk memajukan pembangunan yang menghasilkan manfaat bagi masyarakat. Menurut Andi Mustari Pide dalam Hendratno (2009), desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan kekuasaan atau wewenang secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi di bidang tertentu kepada institusi/lembaga/pejabat/fungsionaris dibawahnya sehingga yang dilimpahi kekuasaan atau wewenang tersebut berhak untuk melakukan sesuatu atas namanya sendiri dalam bidang tertentu itu. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya bukanlah tujuan namun merupakan sarana untuk mencapai tujuan yang mana dengan lebih dekat masyarakat diharapkan dapat memecahkan berbagai masalah dalam pembangunan demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia yang berpedoman pada UU Nomor 32 Tahun 2004 telah membawa perubahan dalam jalannya pelaksanaan pemerintahan di daerah. Besarnya perubahan yang terjadi di dalam reformasi pemerintahan daerah tersebut dapat dilihat dari pergeseran paradigma pemerintahan daerah, dimana paradigma pemerintahan yang dulunya menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal/daerah (*structural efficiency model*) mulai ditinggalkan dan berubah pada paradigma yang menekankan pada nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (*local democracy model*). Hal ini berlanjut pada pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi (Hoessein, 2001).

Salah satu perubahan pelaksanaan pemerintahan di daerah adalah pemberian wewenang yang lebih luas bagi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan, salah satunya adalah bidang pelayanan publik. Dengan bertambah luasnya kewenangan itu, maka diharapkan pemerintah daerah dapat mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik itu dengan lebih baik sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Namun demikian desentralisasi tidaklah cukup menjadi instrumen utama untuk meningkatkan kinerja pemerintahan lokal (Mugabi, 2004). Dalam perspektif pelayanan sektor publik, pemerintah perlu bekerjasama dengan pemangku kepentingan lain dalam masyarakat, menerapkan kewenangan dan mempengaruhi dalam usaha menyejahterakan masyarakat dan tujuan jangka panjangnya (Andrew, 2004). Selanjutnya, menurut Neo and Chen (2007) bahwa untuk menghasilkan pemerintahan yang mampu menyesuaikan kebijakan dengan perubahan lingkungan global yang cepat dan tidak menentu maka konsep *dynamic government* diperlukan. Dalam penelitian yang dilakukan Neo and Chen mengenai pemerintahan di Singapura membuktikan *dynamic governance* (pemerintahan yang dinamis) dapat terwujud jika menghasilkan *adaptive policies* (kebijakan yang adaptif), dimana program dan kegiatan yang ada disesuaikan terus menerus.

Pelayanan publik merupakan salah satu prioritas pembangunan nasional sebagaimana tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 pada Buku II Bidang Hukum dan Aparatur yang dalam penyusunannya berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Pelayanan publik sendiri menurut UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik diartikan sebagai 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.

Pada dasarnya pelayanan publik sangat sederhana, yang mana variabel utamanya adalah pemberi dan pengguna layanan, namun demikian menjadi rumit ketika menyangkut aspek penilaian kualitas pelayanan yang diberikan pemberi layanan, yaitu pemerintah (birokrasi). Pelayanan publik yang dikelola pemerintah menurut Flyn (1990) secara hierarkis cenderung bercirikan: birokrasi yang berlebihan (*over bureaucratic*), gendut/gemuk (*bloated*), boros/menghabiskan biaya (*wasteful*), dan berkinerja rendah (*under performing*). Oleh karena itu diperlukan beberapa prasyarat penting sebelum produk layanan diberikan kepada masyarakat yaitu pertama, adanya proses politik yang harus dilakukan pemberi layanan agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakat, medianya dapat bermacam-macam, misalnya kesepakatan masyarakat, musyawarah perencanaan pembangunan, dengar pendapat, dan lain-lain. Kedua, adanya regulasi yang berbentuk produk hukum. Hal ini untuk menjamin adanya kepastian dalam pola hubungan antara pengguna layanan dengan pemberi layanan.

Dengan berakhirnya rezim orde baru yang otoriter dan sentralistik serta dimulainya era reformasi maka tuntutan masyarakat akan peningkatan kualitas pelayanan publik juga semakin tinggi. Untuk memenuhi tuntutan tersebut berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah. Dari segi peraturan perundang-undangan, beberapa peraturan yang terkait dengan pelayanan publik telah diterbitkan, antara lain: Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang

pelaksanaan undang-undang pelayanan publik (UU Nomor 25 Tahun 2009), Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, Dan Penerapan Standar Pelayanan yang diubah menjadi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) Nomor 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan Publik, Keputusan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Kepmenpan): KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan IKM Unit Pelayanan Instansi Pemerintah yang diubah menjadi Permenpan Nomor 16 Tahun 2014 tentang Survei Kepuasan Masyarakat, Permenpan Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pengaduan dan serangkaian peraturan pendukung lainnya. Beberapa undang-undang lainnya yang juga berimplikasi langsung terhadap pelayanan publik, yaitu: UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengandung aturan penyelenggaraan pelayanan publik di daerah, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang mengatur profesionalitas aparatur, dan UU Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang memuat penggunaan diskresi pejabat pemerintahan. Sejalan dengan peraturan-peraturan tersebut, beberapa kebijakan dan program untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik telah diluncurkan oleh Pemerintah. Diantaranya adalah: penyelenggaraan pengurusan perizinan dan non-perizinan secara terpadu dengan Program Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP), pemangkasan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dari 15 menjadi 6 yang berfokus pada layanan dasar, , kompetisi inovasi pelayanan publik, pengawasan pelayanan publik oleh Ombudsman Republik Indonesia (ORI), dan lain-lain.

Namun dalam kenyataan, hingga sekarang ini pelayanan publik masih diwarnai oleh prosedur yang berbelit-belit, sulitnya akses pelayanan, standar pelayanan tidak ada/tidak jelas, ketidakpastian biaya dan waktu pelayanan serta adanya praktek pungutan liar (pungli). Keadaan ini sering menimbulkan KKN dalam penyelenggaraan pelayanan publik dimana para pengguna layanan yang tidak sanggup menghadapi ketidakpastian memilih untuk mengambil jalan pintas dengan membayar biaya lebih tinggi kepada penyelenggara layanan atau lebih dikenal dengan "*salam tempel*" sebagai uang pelican agar urusannya cepat terselesaikan. Selain menimbulkan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), keadaan tersebut dapat memicu ketidakadilan dalam pelayanan publik. Distorsi-distorsi dalam proses penyusunan kebijakan pelayanan publik dan implementasinya disebabkan oleh tidak adanya keterbukaan dalam penyusunan kebijakan pelayanan publik menyebabkan praktik-praktik penyimpangan kekuasaan dalam pelayanan publik tidak terelakkan. Berbagai penyimpangan dalam pelayanan publik tersebut berdampak pada keengganan masyarakat untuk mengurusnya dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

Selain itu, telah menjadi isu umum tentang budaya birokrasi yang mengharapkan balas jasa (Thoha, 2002). Budaya tersebut kontradiktif/berlawanan dengan pelayanan yang mengharapkan untuk mewujudkan prinsip *good and clean governance* dan kurang menempatkan masyarakat sebagai pengguna layanan. Padahal sejatinya keberadaan birokrasi adalah untuk mempermudah pekerjaan atau pelayanan. Oleh sebab itulah, perlu disadari oleh seluruh perangkat birokrasi bahwa pelayanan juga berarti semangat pengabdian yang mana efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun diutamakan, yang diwujudkan diantaranya dalam perilaku "melayani, bukan

dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang" (Mustopadidjaja, 2002). Selain itu birokrasi di Indonesia berada pada lingkungan hirarkis dan birokratis serta terikat oleh *political authority* menyebabkan birokrasi yang rigid/kaku dimana hanya sebatas mengikuti instruksi. Hal ini menyebabkan pelayanan yang diberikan lebih berdasarkan pada peraturan yang sangat kaku dan tidak fleksibel serta berada di dalam *tightening control* atau mengencangkan kendali yang membelenggu birokrasi untuk berinovasi dan berkreasi.

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh *Center for Population and Policy Studies*, Universitas Gajah Mada (UGM) tentang pelayanan publik, dinyatakan bahwa aparatur dalam memberikan pelayanan mengacu dan cenderung terjebak pada petunjuk pelaksanaan (juklak). Pelayanan publik yang diberikan hanya mengacu pada peraturan tersebut dapat menyebabkan aparatur yang kurang fleksibel dan tidak memiliki inovasi dalam menghadapi permasalahan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat serta dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Keadaan ini akan membuat masyarakat sebagai pengguna layanan menjadi tidak puas yang mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan publik.

Tabel 1.1 Acuan Petugas Pelayanan

No	Acuan yang digunakan	%
1	Peraturan (Juklak)	80
2	Kepuasan Masyarakat	16
3	Inisiatif Sendiri	3
4	Visi Misi	1

Sumber: *Center for Population and Policy Studies*, UGM (2001)

Hal-hal tersebut diatas merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Rendahnya kualitas pelayanan publik jika dibiarkan terus-

menerus dapat menimbulkan potensi yang bersifat berbahaya dalam masyarakat berbangsa dan bernegara yaitu terjadinya disintegrasi bangsa, semakin lebarnya kesenjangan antar yang kaya dan miskin dalam segi pelayanan, dan lambannya peningkatan ekonomi serta pada tingkatan tertentu dapat merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Salah satu pelayanan publik adalah pelayanan dalam bidang administrasi kependudukan. Administrasi kependudukan merupakan kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengelolaan administrasi kependudukan. Yang termasuk dalam administrasi kependudukan adalah peristiwa kependudukan dan peristiwa penting. Setiap peristiwa tersebut memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Produk pelayanan administrasi kependudukan yang dilaksanakan pemerintah untuk peristiwa kependudukan atau lebih dikenal dengan pelayanan pendaftaran penduduk yaitu Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan Surat Pindah Datang. Sedangkan produk pelayanan untuk peristiwa penting atau lebih dikenal dengan pelayanan pencatatan sipil yaitu akta-akta catatan sipil seperti akta kelahiran, akta kematian, akta perkawinan, akta perceraian, akta pengangkatan anak, pengakuan anak, pengesahan anak, dan akta catatan sipil lainnya.

Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diselenggarakan untuk kepentingan pemerintah dan penduduk. Di sisi kepentingan pemerintah, administrasi kependudukan diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi Negara dan dimanfaatkan untuk perbaikan pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan disisi kepentingan penduduk,

administrasi kependudukan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak individu penduduk.

Pada era reformasi ini serta dengan berkembangnya teknologi informasi yang kian pesat menimbulkan harapan baru akan adanya peralihan sistem kerja yang konvensional ke era digital agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan. Hal tersebut menyebabkan peran *electronic government (e-government)* bagi pengambil keputusan semakin penting sedangkan pemerintah tradisional (*traditional government*) yang mana sering diidentikkan/disamakan dengan administrasi berbasis kertas (*paper-based administration*) mulai ditinggalkan. Dengan penerapan *e-government* diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu inovasi yang dihasilkan dalam penerapan *e-government* dalam pelayanan administrasi kependudukan adalah diberlakukannya Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK).

SIAK merupakan perangkat lunak (software) yang digunakan untuk menata sistem administrasi di bidang kependudukan agar tercapai tertib administrasi dan untuk membantu petugas Pemerintah Daerah khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam hal penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan melalui pemberlakuan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang bersifat nasional. Dengan SIAK maka pengolahan data akan lebih mudah dan efisien sehingga mendukung kebutuhan instansi pemerintah dalam bidang pelayanan administrasi kependudukan dalam upaya menciptakan efisiensi dan efektifitas kerja maupun meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dalam SIAK ada tiga komponen yang saling terkait dan bersifat saling melengkapi yaitu pendaftaran penduduk, pencatatan sipil dan pengolahan

informasi. Oleh karena itu, apabila SIAK diterapkan dengan baik maka seharusnya dapat meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan dan menertibkan administrasi kependudukan. Pelayanan administrasi kependudukan berbasis SIAK merupakan inovasi dari pemerintah pusat yang bertujuan untuk peningkatan kualitas pelayanan. Inovasi pemerintah pusat yang lebih lanjut adalah dengan adanya program Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el).

Namun pada kenyataannya dalam pelaksanaannya banyak menemui kendala. Kendalanya antara lain akses data online yang mengalami gangguan/lambat, aparatur yang memiliki keahlian yang dibutuhkan terbatas, infrastruktur belum terbangun/terpelihara dengan baik, prosedur pelayanan pada birokrasi pemerintah yang belum tertata dengan baik serta masih adanya kultur kekuasaan/feudal dan egosentris dalam birokrasi pemerintah yang menyebabkan optimalisasi SIAK dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan menjadi terbatas. Selain itu, masyarakat selaku pengguna layanan administrasi kependudukan masih relatif sulit mengakses informasi dan mengurus pembuatan dokumen kependudukan yang pada akhirnya memicu adanya tindakan yang curang, misalnya memberikan sesuatu imbalan kepada aparatur layanan administrasi kependudukan agar proses pelayanan diberikan dengan cepat. Citra pelayanan administrasi kependudukan di masyarakat juga semakin memburuk dengan adanya persepsi masyarakat tentang sulit/mahalnya pengurusan dokumen kependudukan.

Oleh karena itulah peranan Pemerintah Daerah dalam perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di daerahnya sangat penting untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul. Menurut

rumusan Pasal 13 dan 14 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota diantaranya adalah pelayanan kependudukan dan catatan sipil. Berdasarkan undang-undang tersebut maka pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam membuat strategi perencanaan pelayanan kependudukan dan pencatatan sipil di daerahnya (perencanaan desentralisasi).

Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil selaku pelaksana urusan pemerintah daerah di bidang kependudukan dan pencatatan sipil berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, memiliki kewenangan untuk membuat strategi-strategi perencanaan. Inovasi pelayanan publik dengan memanfaatkan SIAK telah dilakukan oleh beberapa pemerintahan daerah di Indonesia diantaranya adalah program layanan administrasi kependudukan di Surakarta yang telah dimulai sejak tahun 2008 yaitu: 1) pengembangan data perekaman sehingga memudahkan untuk administrasi kependudukan; 2) pelayanan pembuatan/ pembaharuan KTP yang hanya memakan waktu 1 jam; 3) pelaksanaan SIAK secara online; dan 4) penerbitan Kartu Intensif Anak (KIA). Keempat inovasi ini sangat penting itu meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan.

Contoh inovasi pemerintah daerah lainnya adalah program Paten (Pelayanan Administrasi Terpadu) yang dicetuskan oleh Pemerintah Kabupaten Bogor dimana masyarakat Bogor tidak perlu lagi datang ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bogor untuk mengurus pembuatan dokumen administrasi kependudukan seperti KTP, KK, Surat Pindah dan Akta Kelahiran serta pelayanan administrasi lainnya seperti Izin Usaha, IMB, namun cukup di

Kecamatan dengan pelayanan lebih cepat. Ada pula bentuk inovasi lain yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik yang meluncurkan program Jemput Bola sejak tanggal 3 Februari 2014. Pelayanan jemput bola ini adalah salah satu inovasi pelayanan administrasi kependudukan di Gresik dimana pelayanan KTP, KK, Akta kelahiran dan Akta Kematian dilaksanakan dengan berkeliling secara berkala dan terjadwal ke desa-desa di Kabupaten Gresik serta waktu penyelesaian penerbitan dokumen layanan yang relatif cepat yaitu 3 (tiga) hari dan tanpa dipungut biaya (gratis). Inovasi pelayanan administrasi kependudukan pada beberapa Kabupaten tersebut adalah beberapa contoh strategi perencanaan berbasis inovasi untuk peningkatan kualitas pelayanan publik dalam bidang administrasi kependudukan dengan memanfaatkan SIAK.

Namun demikian, tidak semua Kabupaten di Indonesia telah mempunyai inovasi atau telah memanfaatkan SIAK dengan optimal dalam peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan. Salah satunya adalah Kabupaten Sampang. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sampang memang telah melakukan beberapa perbaikan untuk peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan antara lain sejak tahun 2008 telah memberikan pelimpahan wewenang kepada Kecamatan dalam pelayanan KTP dan KK. Namun demikian, dalam pelaksanaannya masih banyak terkendala baik dari segi infrastruktur, sumber daya aparatur maupun prosedur pelayanan. Selain itu, program tahunan yang disusun Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sampang hanya berupa rencana rutin tahunan, dimana rencana kegiatan yang disusun dari tahun ke tahun sama dan tidak ada perubahan yang signifikan serta lebih banyak difokuskan hanya untuk pemenuhan pelayanan rutin

saja atau untuk mendukung program dari pemerintah pusat (seperti: program KTP-el). Program dan kegiatan yang dirancang kurang mempertimbangkan unsur-unsur peningkatan pelayanan publik, yaitu sistem, prosedur dan metode, personil/aparatur, sarana dan prasarana dan masyarakat sebagai pengguna layanan. Hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sampang setiap tahun menjadi kurang berguna dikarenakan rencana kegiatan yang disusun hanya merupakan pengulangan dari tahun sebelumnya. Akibatnya inovasi program dan kegiatan yang diharapkan mampu meningkatkan pelayanan publik pun masih jauh dari harapan. itu

Beberapa strategi untuk peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan yang dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sampang antara lain adalah 1) menata administrasi kependudukan, 2) meningkatkan kualitas dan kuantitas aparatur, 3) menyediakan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai, 4) meningkatkan koordinasi antar instansi terkait, 5) mensosialisasikan tentang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.

Namun demikian, strategi-strategi tersebut belum mampu dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan serta mengatasi permasalahan dan kendala-kendala yang terjadi pelaksanaan pelayanan administrasi kependudukan. Hal ini dapat dilihat dari hasil capaian urusan kependudukan dan catatan sipil Kabupaten Sampang Tahun 2014 berdasarkan penetapan indikator kinerja daerah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sampang 2013-2018 yang menggambarkan bahwa realisasi indikator kinerja tahun 2014 masih belum memenuhi target, dimana masih banyak penduduk Kabupaten Sampang yang belum memiliki dokumen

kependudukan. Beberapa capaian indikator kinerja kurang baik, yaitu rasio penduduk ber-KTP per satuan hanya tercapai 63,8%, rasio bayi ber-akte kelahiran hanya tercapai 34,29% dan yang terendah rasio ber-akte kematian hanya tercapai 1,38% saja.

Dalam pengimplementasian program KTP-el di Kabupaten Sampang juga banyak terdapat kendala, diantaranya adalah kerusakan peralatan (hardware dan software) KTP-el, arus listrik dan jaringan koneksi internet yang tidak stabil serta ketidakpastian waktu penyelesaian KTP-el dikarenakan pada awalnya pencetakan dilakukan oleh Pemerintah Pusat serta selama lebih dari satu tahun (tahun 2014 s/d Januari 2015) pencetakan KTP-el oleh pusat berhenti dan pencetakannya baru dapat dilaksanakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sampang pada bulan Pebruari 2015. Kendala ini menyebabkan alur pelayanan yang berubah-ubah yang menyebabkan kebingungan dari masyarakat pengguna layanan dan menyebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan dan kepuasan masyarakat pengguna layanan. Pemenuhan kebutuhan dan kepuasan masyarakat pengguna layanan merupakan prioritas utama dalam organisasi pelayanan jasa.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sampang memerlukan strategi perencanaan yang tepat untuk menghadapi perkembangan dan perubahan lingkungan yang terjadi agar mampu meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan. Dalam sebuah perencanaan strategis, menurut McNamara (1999) dalam Amirin (2005) ada tiga komponen utama yaitu 1) analisis strategis 2) penetapan arah-tujuan strategis dan 3) perencanaan tindakan. Dalam melakukan analisis strategis, pencermatan terhadap keadaan lingkungan organisasi baik lingkungan

internal maupun eksternal sangatlah penting, oleh karena itulah maka setiap strategi selalu butuh untuk dievaluasi kembali dan bahkan mungkin berubah di masa depan. Salah satu alasan utamanya adalah karena kondisi lingkungan yang dihadapi organisasi baik internal maupun eksternal juga selalu berubah.

Berdasarkan uraian diatas maka perumusan strategi yang berdasarkan atas analisa terhadap kondisi lingkungan organisasi baik internal maupun eksternal sangat penting. Analisis lingkungan internal dan eksternal memungkinkan organisasi untuk dapat mengidentifikasi berbagai kekuatan dan kelemahan serta peluang dan ancaman yang dimiliki organisasi. Untuk itulah maka manajemen strategi memegang peranan penting karena perumusan strategi merupakan salah satu langkah penting dalam manajemen strategi. Sebagaimana dinyatakan oleh Pearce and Robinson (2008) bahwa manajemen strategi adalah sekumpulan keputusan dan tindakan yang menghasilkan perumusan dan pelaksanaan rencana-rencana yang dirancang untuk mencapai sasaran perusahaan. Dalam perumusan strategi, ada berbagai model analisis yang dapat digunakan. Salah satunya adalah *strategy formulation framework* oleh Fred R. David yang mana merupakan cara menentukan strategi utama dengan melakukan tiga tahapan (*three stage*) kerangka kerja dengan matriks sebagai model analisisnya. Matriks-matriks tersebut sebagai alat atau perangkat peng-analisan telah sesuai dengan segala ukuran dan tipe organisasi/perusahaan, sehingga alat tersebut dapat dipakai dalam mengidentifikasi, mengevaluasi, dan memilih strategi-strategi yang paling tepat (Umar 2003).

Berangkat dari uraian diatas, maka peneliti memfokuskan pada penyusunan strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi

kependudukan Kabupaten Sampang yang disusun dengan pertimbangan faktor lingkungan internal maupun lingkungan eksternal dengan menggunakan *strategy formulation framework* (kerangka kerja perumusan strategi). Dalam penelitian ini, analisis data yang digunakan terbagi tiga tahapan dalam *strategy formulation framework*, yaitu: 1) tahap pertama, tahap input (*the input stage*) menggunakan 2 matriks yaitu Matriks IFE (*Internal Factor Evaluation*), Matriks EFE (*External Factor Evaluation*), 2) tahap kedua, tahap pencocokan (*the matching stage*) menggunakan 2 (dua) matriks yaitu Matriks IE (*Internal External Evaluation*), dan Matriks SWOT (*Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*), 3) tahap ketiga adalah tahap pengambilan keputusan (*the decision stage*) menggunakan QSPM (*Quantitative Strategy Planning Matrix*) yang bertujuan untuk mengevaluasi secara objektif alternatif-alternatif strategi sehingga dapat menentukan prioritas strategi perencanaan.

Beberapa penelitian terdahulu digunakan untuk mendukung dan sebagai pertimbangan dalam penelitian ini. Penelitian terdahulu dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu penelitian yang berkaitan dengan pertama, tentang kualitas pelayanan dan pelayanan administrasi kependudukan, kedua, tentang perencanaan strategi dan inovasi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya adalah strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang ini dilaksanakan dengan menggunakan *strategy formulation framework*.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, kualitas pelayanan publik yang mana dalam penelitian ini yaitu pelayanan administrasi kependudukan dengan Dinas

Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Sampang sebagai instansi pelaksana pelayanannya masih belum sepenuhnya mampu memenuhi tuntutan masyarakat akan pelayanan. Dalam perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan perlu adanya perumusan strategi yang berbasis pada perencanaan desentralisasi dan mengadopsi konsep *dynamic governance* yang dirumuskan berdasarkan sebuah kerangka kerja perumusan strategi agar menghasilkan usulan strategi yang lebih sistematis, logis, rasional dan terarah, serta paling tepat bagi organisasi sesuai dengan kemampuan organisasi (internal) dan lingkungan sekitarnya (eksternal). Oleh karena itu, secara umum rumusan permasalahan yang ingin diuraikan dalam penelitian ini yaitu:

- a) Bagaimanakah kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang?
- b) Bagaimanakah analisis faktor-faktor strategis lingkungan internal (kekuatan dan kelemahan) dan faktor-faktor strategis lingkungan eksternal (peluang dan ancaman) pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang?
- c) Bagaimanakah alternatif-alternatif strategi yang dapat digunakan dalam perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang?
- d) Bagaimanakah prioritas strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang?

1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah dan agar penelitian ini lebih terarah maka ditentukan tujuan penelitian sebagai berikut:

- a) Terdeskripsikannya kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang.
- b) Teridentifikasinya faktor-faktor strategis lingkungan internal (kekuatan dan kelemahan) dan faktor-faktor strategis lingkungan eksternal (peluang dan ancaman) pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang.
- c) Ditemukannya alternatif-alternatif strategi yang dapat digunakan dalam perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang.
- d) Ditemukannya prioritas strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Sampang.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini baik secara teoritis maupun praktis yaitu:

- a) Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu administrasi publik dan dapat memperkaya teori tentang strategi perencanaan yaitu strategi perencanaan peningkatan kualitas pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi kependudukan dengan menggunakan *strategy formulation framework*. Selain itu dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian sejenis selanjutnya dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan.
- b) Secara praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan sebagai *learning process* terutama dalam pengambilan kebijakan pada pelayanan administrasi kependudukan di daerah yang ingin mengembangkan kualitas pelayanan di daerahnya.