

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada hakikatnya setiap manusia pasti membutuhkan pelayanan, bahkan dapat dikatakan pelayanan sudah menjadi prioritas utama yang tidak bisa dipisahkan dari setiap aspek kehidupan manusia. Sebagai contoh, dapat dilihat proses kelahiran seorang bayi. Ketika bayi lahir, dia akan menangis karena menghadapi situasi yang berbeda dengan ketika ia masih berada dalam kandungan. Tangisan atau jeritan bayi tersebut membutuhkan pelayanan dari ibunya. Ketika memperoleh pelayanan (kasih sayang) dari ibunya bayi tersebut akan merasa nyaman dan akan berhenti menangis, sebaliknya ia akan tersenyum bahagia. Proses kelahiran ini menunjukkan betapa pelayanan seorang ibu yang menyenangkan dan memuaskan sangatlah dibutuhkan. Hal senada juga dikemukakan Budiman Rusli yang berpendapat bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan. Pelayanan menurutnya sesuai dengan *life cycle theory of leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.¹

Pada umumnya pelayanan dapat dijumpai dalam suatu negara, dimana sebuah pelayanan telah disediakan oleh pemerintahan itu sendiri, hal ini sesuai dengan fungsi pemerintah yang salah satunya ialah sebagai fungsi pelayan masyarakat (*public service function*) dimana pemerintah berfungsi sebagai pelayan

¹Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, 2006, hlm. 3.

masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya. Secara teoritis fungsi ini adalah salah satu fungsi pemerintah dari beberapa fungsi utama pemerintah seperti fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protection function*).²

Dengan adanya fungsi pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada publik atau masyarakat, dalam hal ini pemerintah tahu bahwasannya masyarakat tidak akan mampu berdiri sendiri memenuhi kebutuhannya tanpa ada pemerintah yang memberikan pelayanan. Ini merupakan fungsi yang bersifat umum dan dilakukan oleh seluruh negara-negara yang ada di dunia, dengan kata lain pelayanan tersebut diorganisasikan oleh pemerintah agar lebih mudah dikoordinir secara sistematis dan teratur, biasanya organisasi itu disebut dengan istilah birokrasi. Peter Michael Blau mengungkapkan Birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur).³

Birokrasi adalah salah satu faktor dan aktor utama yang turut berperan dalam perwujudan pemerintah yang bersih (*clean government*) dan pemerintahan yang baik (*good governance*). Birokrasi juga dapat dikatakan sebagai penghubung antara masyarakat dan pemerintah dan hal inilah yang menjadikan birokrasi suatu organisasi yang digunakan pemerintah untuk pelaksana dalam bidang pelayanan publik (*publik service*), agar terealisasinya fungsi utama pemerintah sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat. Pengertian pelayanan publik

² Sysadmin, 2014, *Pemerintah Dalam Pelayanan Publik*, diakses dari <http://www.bandung.go.id/posts/2014/09/01/qprZ/undefined> pada tanggal 17 Desember 2016 pukul 15:34

³ Hisam Sam, 2016, *Birokrasi Menurut Ahli*, diakses dari <http://www.dosenpendidikan.com/11-pengertian-birokrasi-menurut-para-ahli-terlengkap/> pada tanggal 17 Desember 2016 pukul 15:57

secara umum yaitu pemberian pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya untuk pemenuhan kebutuhan dan keperluan sipenerima layanan sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Senada dengan itu Sinambela menyatakan bahwa pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.⁴ Pelayanan tersebut diberikan untuk memenuhi hak masyarakat sebagai warga negara, baik itu layanan civil maupun layanan publik. Artinya kegiatan pelayanan pada dasarnya menyangkut pemenuhan suatu hak, ia melekat pada setiap orang, baik secara pribadi maupun kelompok (organisasi), dan dilakukan secara universal. Moenir mengungkapkan bahwa hak atas pelayanan itu sifatnya sudah universal, berlaku terhadap siapa saja yang berkepentingan atas hak itu, dan oleh organisasi apa pun juga yang tugasnya menyelenggarakan pelayanan, tugas pemerintah adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat.⁵ Thoha menegaskan tugas pelayanan lebih menekankan kepada mendahulukan kepentingan umum, dan mempermudah urusan publik.⁶

Perlu digaris bawahi bahwasannya pelayanan publik tidak hanya sekedar pemberian pelayanan semata, tapi pelayanan itu harus dibarengi dengan adanya kualitas pelayanan agar kepuasan dan keinginan masyarakat dapat terpenuhi. Kualitas mengandung makna adanya suatu keunggulan terhadap produk (barang dan jasa) yang dihasilkan oleh produsen dalam rangka memenuhi harapan pelanggan. Sehubungan dengan pelayanan, keunggulan tersebut adalah pelayanan

⁴ Sinambela, Op.cit., hlm. 5.

⁵ H.A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1998, hlm. 41.

⁶ Miftah Thoha, *Kepemimpinan Dalam Manajemen*, Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 4.

yang dapat memberikan rasa kepuasan kepada yang dilayani. Keunggulan-keunggulan tersebut perlu terus dievaluasi dan ditingkatkan agar harapan pelanggan yang bersifat dinamis terus dapat terpenuhi. Kualitas pelayanan dapat juga dikatakan “suatu nilai” yang melebihi harapan pelanggan, dari pengalaman serupa yang pernah mereka rasakan sebelumnya dan mengandung makna bahwa kualitas tersebut akan berdampak pada kepuasan yang akan dirasakan masyarakat sebagai penerima layanan.

Diawali dengan dimulainya era reformasi pada tahun 1998, telah memberikan harapan bagi perubahan menuju perbaikan di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Termasuk dalam hal ini perubahan dalam bidang pemerintahan khususnya dari aspek pelayanan oleh pemerintah. Pemerintah disini diartikan organisasi publik, yakni organisasi yang fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Perubahan yang terjadi pada era reformasi ini merupakan tuntutan perkembangan dan dinamisasi kehidupan masyarakat. Sutiono dan Sulistiyan mengemukakan tiga alasan penting yang mendorong birokrasi di Indonesia sejak era reformasi pada tahun 1998 harus melakukan pembenahan. Salah satunya adalah otonomi daerah.⁷

Disinilah reformasi birokrasi itu kemudian diaplikasikan dalam bentuk otonomi daerah. Otonomi daerah ini telah membawa perubahan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Menurut Widjaja, reformasi pemerintahan yang terjadi

⁷ Rudi Stifler, 2010, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi Birokrasi*, diakses dari <http://www.scribd.com/doc/29392346/MAKALAH-Faktor-Faktor-Yang-Mempengaruhi-Kinerja-Organisasi-Birokrasi> pada tanggal 18 Desember 2016 pukul 15:50

di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari paradigma sentralisasi ke arah desentralisasi nyata.⁸ Sentralisasi merupakan penyelenggaraan pemerintahan dikomando langsung oleh pemerintah pusat, sedangkan desentralisasi merupakan penyelenggaraan pemerintahan dengan menyerahkan sebagian kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan pemberian otonomi yang lebih luas dan nyata pada daerah.

Dampak dari otonomi daerah inilah terjadi reformasi birokrasi pada pemerintah daerah yang ada, bentuk reformasi birokrasi tersebut yakni adanya perubahan yang menurut Sedarmayanti perubahan itu melalui penataan kelembagaan, penataan ketatalaksanaan, penataan sumber daya manusia aparatur, dan kualitas pelayanan publik.⁹ Dalam rangka otonomi daerah sekaligus untuk memperbaiki kondisi birokrasi dengan meningkatkan kualitas pelayanan, pemerintah telah menerapkan pemberlakuan undang-undang otonomi daerah. Terakhir adalah revisi atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Penataan itulah yang kemudian menyimpulkan bahwa otonomi daerah sebagai bentuk dari reformasi birokrasi, dengan kata lain penerapan otonomi daerah telah membawa perubahan pada birokrasi pemerintahan daerah untuk memberikan pelayanan dengan kualitas yang baik.

⁸ Sri Sutjiatmi, 2010, *Reformasi Birokrasi di Era Otonomi Daerah*, diakses dari <http://www.portalgaruda.org/article.php?article=116953&val=5330> pada tanggal 18 Desember 2016 pukul 15:54

⁹ Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm. 51.

Dengan adanya reformasi birokrasi dalam lingkup daerah, masyarakat terus menerus melakukan tuntutan kepada pemerintah selaku pemilik organisasi yang menyediakan pelayanan publik, tuntutan itu berupa mereka menghendaki sebuah pelayanan yang lebih berkualitas. Sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, tujuan utama dari reformasi birokrasi itu sendiri salah satunya adalah peningkatan kualitas pelayanan publik. Apabila pelayanan publik sudah berkualitas otomatis kepuasan masyarakat akan tercapai.¹⁰ Namun sayangnya, masih banyak ditemukan unit pelayanan di instansi pemerintahan masih belum memperhatikan kualitas pelayanan itu. Contohnya pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pelayanan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Disdukcapil Kabupaten Pasaman Barat mempunyai fungsi sebagai unit pelayan masyarakat salah satunya seperti penerbitan dokumen kependudukan.¹¹ Jika dilihat dari salah satu fungsinya dapat dikatakan Disdukcapil ini tidak pernah terlepas dari tugas sebagai pelayan masyarakat, sebab semuanya berhubungan dengan proses administrasi pelayanan kependudukan. Karena itulah Disdukcapil Kabupaten Pasaman Barat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas kepada seluruh lapisan masyarakat.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Lihat <http://pasamanbaratkab.go.id/profil/135/profil-dinas-kependudukan-dan-pencatatan-sipil>, Profil Dinas Kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Pasaman Barat, diakses pada tanggal 19 Desember 2016 pukul 17.03

Apabila membahas mengenai kualitas pelayanan khususnya pada Disdukcapil Kabupaten Pasaman Barat, dimana tahun 2016 lalu peneliti pernah merasakan sendiri pelayanan pada dinas tersebut, saat itu peneliti mengurus pencetakan ulang kartu keluarga karena hilang, dan di sana peneliti merasakan sekaligus beranggapan bahwa prosedur dan pelayanannya masih berbelit-belit, lambat, kurang responsif dan bahkan peneliti disuruh menunggu dua minggu lagi untuk kesiapan kartu keluarga tersebut.

Anggapan peneliti juga dibenarkan oleh salah satu warga Pasaman Barat bernama Fahrizal, sengaja peneliti kutip di salah satu portal berita online dengan ungkapan;

“Saya sudah dua minggu mengurus KK dan dikasih tanda terima oleh oknum pegawai Capil Pasbar, sebagai bukti kalau saya telah mengurus. Tapi, pas saya kembali untuk mengambil KK saya, petugasnya bilang belum siap.”¹²

Dengan pernyataan di atas, peneliti memaklumi kasus ini masih terjadi pada Disdukcapil Kabupaten Pasaman Barat, karena sebelumnya sudah dikatakan Kabupaten Pasaman Barat tergolong kabupaten yang masih berkembang. Awalnya kabupaten ini bernama Kabupaten Pasaman saja yang ibu kotanya Lubuk Sikaping. Pada tahun 2004 silam Pasaman Barat ingin mengatur daerahnya sendiri (pemekaran dari Kabupaten Pasaman) dan jika dihitung dari awal pemekarannya Kabupaten Pasaman Barat sekarang sudah berumur kurang lebih 12 tahun, menurut peneliti umur Kabupaten Pasaman Barat tergolong masih muda dalam hal mengatur urusan pemerintahannya sendiri, dan bahkan dalam pelayanan publiknya sendiri masih jauh tertinggal. Baru-baru ini Dilansir dari

¹² Lihat <http://www.valora.co.id/berita/4034/layanan-disdukcapil-pasbar-mengecewakan.html>, Layanan Disdukcapil Pasbar mengecewakan, diakses pada tanggal 24 Desember 2016 pukul 19:00

Portal berita antara sumbar, pelayanan disdukcapil Pasaman Barat yang dinilai masyarakat sangat buruk dan warga keluhkan lambannya layanan petugas disdukcapil.

“Masyarakat melalui mahasiswa melakukan aksi demonstrasi ke kantor disdukcapil hal ini terjadi bentuk ketidak puasaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan, selama ini masyarakat selalu mengeluh dengan pelayanan yang berbelit-belit, lama dan pelayanan yang tidak ramah, tidak transparan dalam pelayanan, dan nepotisme kata orator demonstrasi, Devi Irawan. Menurut dia, unjuk rasa dilakukan untuk mewakili masyarakat yang banyak mengeluh dengan pelayanan yang buruk, dan bahkan selama ini, masyarakat dipungut beberapa biaya untuk mengurus KTP dan KK. Terutama masyarakat dari daerah yang terisolir”¹³

Dilansir dalam portal berita yang berbeda yaitu harian haluan dan pasaman baratkab, Disdukcapil diminta jangan lakukan pungli, sejumlah warga Kabupaten Pasaman Barat keluhkan lambannya pelayanan disdukcapil Kabupaten Pasaman Barat.

“Selain ada pungutan Rp 7.000 untuk biaya mengurus KK, Pelayanan disdukcapil itu juga sangat rumit dan pegawainya tidak ramah, kata Kasman 33th, warga Simpang Ampek, Pasaman Barat.¹⁴ Menurut salah satu warga Kabupaten Pasaman Barat, dimana keluhan masyarakat ini umumnya disebabkan janji serta alasan oleh oknum pegawai disdukcapil untuk pengurusan kartu keluarga, kartu tanda penduduk, dan akte kelahiran mereka hingga 2 minggu tak kunjung terselesaikan. Mereka juga menilai masyarakat yang berurusan memakan waktu yang lama, bahkan ada yang berbulan-bulan tanpa ada kejelasan dari petugas. Menurutnya banyak masyarakat yang jauh dari pedalaman pasaman barat kesulitan berurusan, selain memakan waktu yang lama juga memakan biaya yang tinggi”¹⁵

¹³ Lihat http://antarasumbar.com/berita/185701/pelayanan-buruk-mahasiswa-demo-kantor-disdukcapil-pasaman-barat.html?fb_comment_id=893367047434545_893380574099859, Layanan buruk mahasiswa demo kantor Disdukcapil Pasaman Barat, diakses pada tanggal 22 Desember 2016 pukul 22.45

¹⁴ Lihat <http://pasamanbaratkab.go.id/berita/2184/disdukcapil-jangan-lakukan-pungli.html>, Disdukcapil jangan lakukan pungli, diakses pada tanggal 22 Desember 2016 pukul 21:30

¹⁵ Lihat <http://harianhaluan.com/news/detail/53473/warga-keluhkan-lambannya-layanan-petugas-capil-pasaman-barat>, Warga keluhkan lambannya layanan petugas capil Pasaman Barat, diakses pada tanggal 22 Desember 2016 pukul 22:57

Dalam pelayanan publik tentu pelayanan yang berkualitas menjadi sangat penting terutama kualitas pelayanan pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Pasaman Barat yang masih jauh tertinggal dari daerah lain dan bahkan pelayanan publik di Pasaman Barat berada pada zona merah. Seperti yang diberitakan masih dari antara sumbar dan harian haluan.

“Pekab Pasaman Barat nilai kualitas pelayanan publik penting. Dimana kualitas pelayanan publik harus lebih ditingkatkan karena salah satu yang membuat Pasaman Barat masih tertinggal adalah persoalan kualitas pelayanan publik yang masih lemah,” kata Bupati Pasaman Barat, Syahiran. Menurutnya kualitas pelayanan publik berupa informasi dan dokumentasi masih tertutup di Pasaman Barat.”¹⁶

“Dalam penilaian Ombudsman terhadap pemenuhan komponen standar pelayanan publik tahun 2016 lalu, beberapa daerah dengan Kepala Daerah yang baru dilantik salah satunya Kabupaten Pasaman Barat bahkan berada di zona merah. Pemenuhan komponen standar pelayanan publik seperti syarat, tarif, waktu pelayanan dan sarana layanan lainnya di unit-unit pelayanan publik di daerah itu hanya mencapai di bawah 50 persen saja”¹⁷

Menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry secara umum kualitas pelayanan harus memiliki lima dimensi, Kelima dimensi itu berupa; Tangibles (bukti fisik), Reliability (kehandalan), Responsiveness (ketanggapan), Assurance (jaminan/kepastian), Emphaty (empati).¹⁸ Jadi jika lima dimensi ini terpenuhi barulah dapat dikatakan pelayanan itu berkualitas. Sejalan dengan itu Sinambela menyatakan secara teoritis dituntut kualitas pelayanan yang tercermin dari;

¹⁶ Lihat <http://www.antarasumbar.com/berita/177090/pemkab-pasaman-barat-nilai-kualitas-pelayanan-publik-penting.html>, Pemkab Pasaman Barat nilai kualitas pelayanan publik penting diakses pada tanggal 22 Desember 2016 pukul 23.05

¹⁷ Lihat <http://harianhaluan.com/news/detail/48928/pelayanan-publik-pasbar-di-zona-merah>, Pelayanan publik Pasbar di zona merah, diakses pada tanggal 22 Desember 2016 pukul 23.19

¹⁸ Arisman, 2013, *Mengukur Kualitas Pelayanan Publik*, Jurnal, Dipublikasikan, diakses dari <https://jakarta.kemenumham.go.id/download/karya-ilmiah/pelayanan-publik/71-mengukur-kepuasan-masyarakat-dan-kualitas-pelayanan-publik/file> pada tanggal 18 Desember 2016 pukul 17: 05

Transparansi, Akuntabilitas, Kondisional, Partisipatif, Kesamaan hak, Keseimbangan hak dan kewajiban.¹⁹

Dari pengamatan peneliti serta informasi dari berbagai sumber, peneliti membaca dimana berita di atas berisi semua keluhan masyarakat terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik. Bahkan nampaknya enam poin pernyataan yang dipaparkan Sinambela menjadi isu utama yang dikeluhkan masyarakat Pasaman Barat. Sehingga peneliti berasumsi bahwasannya enam poin itu memiliki hubungan terhadap kualitas pelayanan publik di instansi tersebut. Disinilah peneliti tertarik untuk meneliti instansi ini dengan judul faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, bahwasannya Transparansi, Akuntabilitas, Kondisional, Partisipatif, Kesamaan Hak, Keseimbangan Hak dan Kewajiban²⁰ memiliki hubungan sekaligus menjadi faktor pengaruh terhadap kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat. Agar penelitian ini dapat terarah pada sasaran serta menjaga agar pembahasan tidak terlalu luas lingkupnya, maka berdasarkan uraian latar belakang penelitian diatas, yang menjadi fokus permasalahan yang diteliti secara rinci adalah sebagai berikut:

¹⁹ Sinambela, *Op.cit.*, hlm. 6.

²⁰ *Ibid.*

1. Bagaimana hubungan antara transparansi dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017?
2. Bagaimana hubungan antara akuntabilitas dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017?
3. Bagaimana hubungan antara kondisional dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017?
4. Bagaimana hubungan antara partisipatif dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017?
5. Bagaimana hubungan antara kesamaan hak dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017?
6. Bagaimana hubungan antara keseimbangan hak dan kewajiban dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017?
7. Apa faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017?

C. Tujuan Penelitian

Seperti yang telah dipaparkan dilatar belakang diatas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017.
2. Untuk mengetahui hubungan antara transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban dengan kualitas pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017.

D. Signifikansi Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini dapat dijadikan referensi tambahan bagi para peneliti yang juga akan meneliti faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik dimasa mendatang.
2. Secara sosial, penelitian ini diharapkan akan menjadi pengetahuan baru yang berguna untuk pedoman perbaikan kualitas pelayanan publik pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Pasaman.
3. Secara praktis, penelitian ini dapat menghasilkan teknik pengukuran yang lebih valid dan reliabel dalam mengukur faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik pada dinas kependudukan dan pencatatan sipil Kabupaten Pasaman Barat tahun 2016-2017.

