

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan publik menjadi salah satu instrumen pemerintah untuk menyelesaikan berbagai dinamika sosial dan politik yang ada dalam masyarakat. Kebijakan merupakan suatu hal yang sangat kompleks karena menyangkut banyaknya kepentingan dan menjadi sebuah upaya untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda. Selain kompleksitas subyek kebijakan yang sangat beragam, kompleksitas kebijakan juga menyangkut kepentingan pemangku kebijakan itu sendiri yang mempunyai rasionalisasi dan logika tersendiri. Kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting karena pada prinsipnya adalah merupakan cara bagaimana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan-kepentingan publik yang diinginkan dapat terwujud didalam realitas atau dengan kata lain bagaimana sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan dari konsep kebijakan publik yang dibuat dan dalam teori implementasi kontekstualisasi adalah penting, karena implementasi selalu berhubungan dengan kebijakan yang spesifik sebagai bagian dari respons-respons tertentu atas spesifik problem dalam masyarakat.

Secara umum, kebijakan publik terdiri dari berbagai lapis pemaknaan. Beberapa pemaknaan yang diberikan para ilmuwan terhadap kebijakan publik tidak sering justru mereduksi makna kebijakan itu sendiri. Ketika kebijakan publik hanya dimaknai sebagai proses *decision making*, maka kebijakan publik

merupakan keputusan yang bersifat otoritatif. Pemerintah menjadi aktor utama pada proses-proses penentuan kebijakan yang menghasilkan konsekuensi tertentu, baik dan buruk. Untuk mencapai suatu kebijakan yang baik harus dilakukan evaluasi kebijakan sesuai dengan tahapan prosedur, berulang dan lebih sensitif dalam pembuatan agenda setting. Dari sudut pandang lingkaran otoritas negara ini, definisi kebijakan publik termasuk pada klasifikasi serangkaian fase kerja pejabat publik¹, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu itu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik.

Kebijakan publik yang akan dibahas dalam tulisan ini merupakan sebuah kebijakan tentang pembenahan administrasi kependudukan di Indonesia. Masalah kebijakan administrasi kependudukan yang dikeluarkan oleh pemerintah memang sangat penting, hal ini dikarenakan sesuai dengan peraturan yang berlaku di Indonesia maka setiap warga negara yang tinggal disuatu negara dan sudah berusia tujuh belas tahun maka wajib mempunyai kartu identitas hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 disebutkan bahwa, “Pendaftaran Penduduk adalah kegiatan pendaftaran dan atau pencatatan data penduduk beserta perubahannya, yang meliputi pendaftaran dan pencatatan kelahiran, perkawinan, perceraian, kematian dan mutasi penduduk, penerbitan nomor induk kependudukan, nomor induk kependudukan sementara, kartu keluarga, kartu tanda penduduk dan akta pencatatan penduduk serta pengelolaan data penduduk

¹ Santoso, Purwo. Hasrul Hanif, Rahmat Gustomy, *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*. Fisipol UGM. 2004. Yogyakarta

dan penyuluhan”.² Dengan pendaftaran penduduk tersebut kita dapat mengetahui keberadaan penduduk dalam berbagai hal, terutama usia dan tempat tinggal.

Peraturan pendaftaran penduduk sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda, sehingga pantas sudah berjalan dengan baik dan mantap. Kendala utama dari tidak berjalannya pendaftaran penduduk ini terletak pada ketidakseriusan pemerintah termasuk pemerintah daerah di dalam pelaksanaannya. Hal tersebut terkait dengan visi atau pemahaman pemerintah dan pemerintah daerah di dalam memandang pendaftaran penduduk. Ada kesan bahwa pendaftaran penduduk hanya dianggap sebagai aktivitas administratif belaka. Padahal apabila ditelaah secara lebih mendalam, pendaftaran penduduk memiliki dimensi yang sangat luas, baik bagi pelaksanaan pemerintahan maupun bagi individu penduduk sebagai warga negara.

Beberapa hal lain yang menyebabkan suatu negara harus memiliki administrasi kependudukan yang baik antara lain bisa dilihat dalam konteks pemilu, pendaftaran penduduk akan dapat menentukan hak seseorang, apakah sudah pantas menjadi pemilih atau tidak, dengan pendaftaran penduduk yang benar maka untuk penduduk dewasa (17 tahun ke atas dan sudah menikah) ditandai dengan pemilikan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan dengan asumsi pembuatan KTP pun dilaksanakan secara benar, maka tidak akan ada lagi penduduk yang terdaftar dua kali. Dengan KTP yang dimiliki secara benar, maka tidak perlu dibuat tahapan pendaftaran pemilih dan pembuatan kartu pemilih (yang notabene menghabiskan dana besar) dalam pemilihan umum yang

² Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

diselenggarakan di Indonesia setiap 5 tahun sekali atau dalam pemilihan-pemilihan lain seperti pilkada atau pun lainnya. Para pemilih bisa datang ke TPS, cukup dengan memperlihatkan KTP masing-masing. Sebagai dokumen yang menunjukkan bahwa seseorang sebagai warga negara, pemberian KTP harus dilakukan secara ketat. Berbagai kejahatan yang terjadi belakangan ini, terkait pula dengan mudahnya membuat KTP. Sering dijumpai kasus di mana seseorang yang baru datang ke suatu wilayah, yang mungkin saja seorang penjahat atau teroris, setelah membayar sejumlah uang tertentu kemudian mendapatkan KTP asli di wilayah tersebut atau kasus-kasus di mana seseorang memiliki KTP lebih dari satu. Karena kemudahan mendapat KTP di daerah baru tanpa dilengkapi dengan dokumen yang diperlukan seseorang bisa membeli tanah berhektare-hektare di wilayah baru tersebut. Padahal ada undang-undang yang melarang adanya tanah absentee (guntai). Dengan semakin terbukanya Indonesia, pengetatan pembuatan KTP ini tidak dapat ditawar-tawar lagi. Bukan tidak mungkin bahwa pada suatu saat atau bahkan mungkin sudah terjadi, ada warga negara asing yang mendapatkan KTP dengan mudah. Hal yang sama berlaku pula untuk surat pindah. Pemerintah di daerah tujuan harus mengecek surat pindah pendatang. Tanpa surat pindah, seseorang bisa dianggap sebagai pendatang gelap, yang perlu dicurigai alasan kepindahannya.

Dari dimensi ekonomi, untuk mendapatkan pekerjaan, seseorang haruslah memiliki KTP. Demikian pula apabila ingin membuka usaha sendiri. Dengan demikian, maka seseorang sudah seharusnya tidak dapat lolos dari pembayaran

pajak. Secara operasional, petugas pajak bisa bekerja sama dengan pihak yang mengelola KTP.

Semua orang paham bahwa dengan data kependudukan yang baik, perencanaan pembangunan akan lebih baik pula. Karena fungsinya yang sangat strategis, mendapatkan KTP seharusnya merupakan hak masyarakat yang tidak boleh dipersulit termasuk diuangkan. Sangat keliru kalau KTP dijadikan ladang pendapatan asli daerah (PAD), karena apabila membuat KTP dianggap mahal dan sulit orang-orang akan enggan untuk membuat KTP. Pola berpikirnya seharusnya diubah. Dengan KTP yang gratis, maka keuntungan lain sebagaimana dikemukakan di atas justru akan lebih mengalir. Disisi lain dilihat dari pelembagaannya lembaga pengelolanya pun tidak ditata dengan jelas dan baik oleh pemerintah. Pada tingkatan yang paling bawah, pendaftaran penduduk mengandalkan “kebaikan” rukun tetangga (RT) dan rukun warga (RW). Pembuatan surat keterangan lahir, surat keterangan kematian, surat pindah, surat keterangan berkelakuan baik atau kartu keluarga dimulai dari tingkatan RT dan RW. Dari sisi administrasi negara, ada pertanyaan yang cukup mendasar. Bagaimana mungkin seseorang yang bukan pejabat negara, RT dan RW bisa mengeluarkan surat/dokumen (walaupun diistilahkan surat pengantar) yang sangat strategis. Dengan hanya mengharapkan kebaikan RT/RW maka wajar saja apabila pelaksanaan pendaftaran penduduk termasuk perhatian RT/RW terhadap pendatang baru tidak berjalan dengan baik.

Dalam kaitannya dengan RT/RW ini, masalah lainnya adalah kemampuan sumber daya manusia mereka pada umumnya. Untuk di daerah perkotaan

mungkin tidak terlalu persoalan. Tingkat pendidikan RT dan RW banyak yang sudah memadai untuk membantu administrasi kependudukan ini. Tetapi untuk di wilayah pedesaan, persoalannya lebih sulit lagi. Padahal pendaftaran penduduk memerlukan pengadministrasian yang benar, termasuk penggunaan konsep-konsep demografi (seperti kelahiran, lahir hidup, lahir mati, kematian, pindah) secara benar pula. “Pada tahun 1990, ketika Ikatan Peminat dan Ahli Demografi Jawa Barat diminta untuk menatar Kepala Urusan Pemerintahan tingkat desa (yang menurut job description bertanggung jawab atas administrasi kependudukan), diketahui bahwa sebagian di antara para Kepala Urusan Pemerintahan jangankan mengelola administrasi, menulis saja masih susah. Pada tingkat organisasi pemerintahan, pengelolaan pendaftaran penduduk ini pun masih belum mendapat tempat yang layak. Lembaga mana yang harus bertanggung jawab, bagaimana mekanisme kerjanya (mulai dari tatacara pendaftaran, pengolahan, pemanfaatan, pelayanan dsb.) belum diatur secara jelas”³.

Kendala lain yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam hal administrasi kependudukan pada penulisan ini adalah salah satunya adalah kendala pemerintah daerah kabupaten Indramayu ketika pemerintah pusat merubah sistem informasi kependudukan (SIK) menjadi sistem administrasi kependudukan (SIK) di Kabupaten Indramayu ini pada tanggal 1 Juni 2009 memiliki beberapa kendala dalam penerapan kebijakan tersebut. Beberapa hal yang menjadi kendala dalam pemberlakuan program ini adalah:

³ www.wikipedia.com tanggal 28 Oktober 2009

1. Waktu yang cukup lama dalam proses pembuatan KTP. KTP yang seharusnya terlayani pada waktu selambat-lambatnya 14 hari namun sejak diberlakukannya SIAK waktu yang telah ditetapkan tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan⁴.
2. Hambatan finansial pun menjadi salah satunya, seperti untuk penyediaan alat maupun sumber daya manusia (SDM) untuk pengolahan sistemnya dan keakuratan datanya⁵.
3. Keluhan lain yang dirasakan masyarakat sejak diberlakukannya SIAK ini adalah terlalu rumitnya formulir isian dan prosedur pembuatan KTP belakangan ini⁶.
4. Selain itu warga juga dituntut untuk mengisi hal-hal yang bersifat dokumen seperti nomor KTP/nomor penduduk, nomor akta perkawinan, nomor akta perceraian (kalau bercerai), serta nomor induk kependudukan (NIK) ibu dan NIK ayah yang belum tentu tersedia datanya di tiap keluarga. Hingga untuk warga yang memiliki pendidikan cukup sekali pun belum tentu dapat mengisinya secara tepat dan sesuai harapan⁷.

Kasus yang terjadi di Kabupaten Indramayu ini hanya salah satu kendala-kendala yang terjadi di daerah yang merupakan cerminan dari kurang tertibnya administrasi kependudukan di Indonesia saat ini. Program SIAK yang mulai

⁴ Harian Pelita tanggal 1 Juni 2009

⁵ *Ibid*, hlm 5

⁶ Harian Pikiran Rakyat, Selasa 30 Juni 2009

⁷ *Ibid*, hlm 6

diberlakukan di Indonesia ini sebenarnya mempunyai tujuan yang baik namun seringkali dalam hal penerapannya banyak sekali hambatan dan rintangannya.

Sebagai salah satu kabupaten yang diberikan kewenangan otonomi daerah, Indramayu sebenarnya sudah sejak lama membenahi pelayanan publiknya sehingga pelayanan prima yang ditetapkan oleh pemerintah pusat bisa terpenuhi, hal ini bisa dilihat dari visi dan misi yang diangkatnya, adapun Visinya “Religius, Maju, Mandiri, dan Sejahtera”.

Misinya (SAPTA KARYA MULIH HARJA) adalah:

1. Meningkatkan kualitas SDM berbasis nilai agama dan budaya.
2. Meningkatkan kinerja pemerintah daerah yang mandiri dan bebas KKN.
3. Pemantapan struktur perekonomian masyarakat dan pengembangan potensi daerah.
4. Pemerataan dalam peningkatan sarana dan prasarana wilayah serta prasarana dasar pemukiman.
5. Meningkatkan pendapatan asli daerah.
6. Menciptakan pelestarian lingkungan hidup.
7. Meningkatkan ketentraman, ketertiban dan keamanan.

Dilihat dari Visi, Misinya maka Pemerintahan Kabupaten Indramayu memiliki tujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dilakukan dengan tiga fungsi, yaitu:

1. Pelayanan prima
2. Pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan berwibawa
3. Pembangunan serta pembinaan dan pemberdayaan masyarakat

Pelayanan prima diatas yang memberangkatkan pelayanan publik di Kabupaten Indramayu amat sangat diperhatikan agar semua masyarakat diberikan kemudahan dalam mendapatkan pelayan publik apapun baik kesehatan, pendidikan, maupun administrasi kependudukan. Pelayanan publik khususnya masalah administrasi kependudukan sebenarnya sudah baik, namun sejak diberlakukannya sistem administrasi sentralistik oleh pemerintah pusat maka banyak kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah khususnya di Indramayu yang bisa dikatakan Kota Kabupaten di daerah, hal tersebut tercermin dari masalah yang telah diungkapkan diatas.

Berangkat dari uraian masalah diatas, peneliti merasa tertarik untuk dapat mengetahui lebih jauh bagaimana Peran dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pelayanan publik (Studi kasus pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dengan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah:

1. Bagaimana peran dan fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu dalam pelayanan administrasi kependudukan ?
2. Pelaksanaan peran dan fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Kabupaten Indramayu dalam pelayanan administrasi kependudukan?
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi peran dan fungsi Dinas kependudukan dan Catatan Sipil dalam memberikan pelayanan administrasi kependudukan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, penelitian ini bertujuan:

1. Menjelaskan peran dan fungsi Disdukcapil Kabupaten Indramayu dalam pelayanan administrasi kependudukan.
2. Menjelaskan pelaksanaan peran dan fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu dalam pelaksanaan administrasi kependudukan.
3. Menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik administrasi kependudukan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat adalah suatu kontribusi yang akan diberikan pada berbagai pihak tertentu dari apapun. Adapun manfaat yang diharapkan dapat diperoleh atau diambil dari penelitian yang berjudul “Analisis Peran dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pelayanan publik studi kasus pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Indramayu” antara lain sebagai berikut:

1. Bagi penulis dapat mengetahui lebih jauh tentang Peran dan Fungsi Disdukcapil kabupaten Indramayu dalam pelayanan administrasi kependudukan.
2. Diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pemerintah Kabupaten Indramayu pada umumnya dan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil khususnya dalam perbaikan pelayanan public dalam hal administrasi kependudukan.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian tentang berbagai konsep atau teori yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian sebagai kejelasan titik tolak atau landasan berfikir dalam memecahkan masalah, memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sudut mana masalah penelitian akan disorot.

Menurut Koentjoroningrat, teori adalah⁸: “Suatu pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat”, sedangkan teori menurut Bintoro Tjokroamijoyo teori⁹ “serangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep”. Berdasarkan pengertian diatas tentang teori maka kerangka dasar teori dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Pelayanan Publik

Pelayanan menurut Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby adalah¹⁰ “produk-produk yang tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang melibatkan usaha-usaha manusia dan menggunakan peralatan”. Sedangkan menurut Gronroos¹¹ “pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal lain yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksudkan untuk memecahkan

⁸ Koentjoroningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia, 1997, hlm. 9

⁹ Bintoro Tjokroamijoyo, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta: 1985, hlm. 30

¹⁰ Ivancevich, Lorenzi, Skinner dan Crosby, 1997, dalam buku *Manajemen Pelayanan Pengembangan mode Konseptual, penerapan citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal* hlm. 2

¹¹ *Ibid.*

permasalahan konsumen/pelanggan”. Pelayanan menurut Kotler dalam Sampara Lukman¹² adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Sampara berpendapat, pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antar seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.¹³ Sementara dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyuguhi (orang) dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang; mengiyakan, menerima; menggunakan.¹⁴ Pelayanan menurut Kepmenpan no.81 Tahun 1993 adalah suatu bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah baik di pusat, di daerah, BUMN, dan BUMD dalam bentuk barang maupun jasa dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁵

Publik dalam Kamus Bahasa Indonesia berarti umum, orang banyak, ramai.¹⁶ Menurut Inu Kencana dan kawan-kawan publik¹⁷ adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang merasa memiliki.

¹² Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta: STIA LAN Press, 2000, hlm. 8

¹³ *Ibid*, hlm. 6

¹⁴ J.S. Badudu, Sultan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2001, hlm. 781-782.

¹⁵ KEPMENPAN No. 81 tahun 1993

¹⁶ J.S. Badudu, Sultan Mohammad Zain, *op.cit*, 1095

¹⁷ Inu Kencana Syafiie, Djamaluddin Tandjung, Supardan Modeong, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka Cipta, 1999

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.¹⁸ Sedangkan Pelayanan publik menurut keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 adalah¹⁹ ”Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pelayanan publik tersebut dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Sedangkan pelayanan publik dalam pengertian lain adalah serangkaian aktifitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna (warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti KTP, KK, Akte Kelahiran, dll)²⁰.

Secara teoritis pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat (publik). Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima berdasarkan Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004 yang tercermin dari:

¹⁸ Kurniawan, *op.cit.*, hlm. 4.

¹⁹ Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003

²⁰ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada Universiti Press, 2008

1. Transparansi, yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yakni pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional, yakni pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif, yakni pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak, yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apa pun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial, dan lain-lain.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban, yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Dilihat dari indikator pelayanan publik yang telah ada, sudah seharusnya pelayanan administrasi kependudukan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kabupaten Indramayu memenuhi beberapa standar yang telah diuraikan diatas, namun dalam kasus penerapan SIAK ini masih ada beberapa indikator yang masih belum terpenuhi yaitu seperti *kondisional*, dimana

kondisional²¹ adalah sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Hal ini terlihat dari ketidaksiapan finansial untuk penyediaan alat maupun sumber daya manusia (SDM) untuk pengolahan sistemnya, *transparansi* adalah²² pelayanan yang bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti, hal ini tercermin dari sejak diberlakukannya SIAK ini banyak masyarakat dari kecamatan-kecamatan yang cukup jauh dari kota kabupaten merasa sangat sulit akses kepengurusannya karena memerlukan waktu yang cukup lama, untuk mengisi formulirnya pun banyak warga yang mengeluh karena terlalu rumit karena warga dituntut untuk mengisi hal-hal yang bersifat dokumen seperti nomor KTP/nomor penduduk, nomor akta perkawinan, nomor akta perceraian (kalau bercerai), serta nomor induk kependudukan (NIK) ibu dan NIK ayah yang belum tentu tersedia datanya di tiap keluarga.

2. Pelayanan Administrasi Kependudukan

Pelayanan berdasarkan pengertian yang telah dipaparkan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam menyediakan barang atau jasa. Parasuraman mengatakan ada 2 faktor utama yang mempengaruhi kualitas jasa, yaitu pelayanan yang diharapkan dan pelayanan yang diterima. Karena kualitas pelayanan berpusat pada upaya pemenuhan dari keinginan pelanggan serta ketepatan penyampaian untuk mengimbangi harapan

²¹ Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, 2007, hlm. 6

²² *Ibid*, hlm.6

pelanggan untuk itu maka pelayanan adalah penyampaian secara *excellent* atau *superior* dibandingkan dengan harapan konsumen.

Administrasi²³ adalah kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Sedangkan administrasi menurut Soewarno Handyaningrat administrasi adalah suatu kegiatan yang meliputi catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan. Dapat disimpulkan Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.²⁴ Pelayanan administrasi kependudukan adalah pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah khususnya Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam hal pelayanan administrasi kependudukan.

Administrasi kependudukan sebagai suatu sistem diharapkan dapat diselenggarakan sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif, seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan, tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif. Administrasi penduduk juga diarahkan untuk²⁵:

²³ Musanef, *Menejemen Kepegawaian di Indonesia*, 1996.

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006, *Tentang Administrasi Kependudukan*

²⁵ *Ibid*, hlm 12

1. Memenuhi hak asasi setiap orang di bidang administrasi kependudukan tanpa diskriminasi dengan pelayanan publik yang profesional.
2. Meningkatkan kesadaran penduduk akan kewajibannya untuk berperan serta dalam pelaksanaan administrasi kependudukan.
3. Memenuhi data statistik secara nasional mengenai peristiwa kependudukan dan peristiwa penting.
4. Mendukung perumusan kebijakan dan perencanaan pembangunan secara nasional, regional, serta lokal.
5. Mendukung pembangunan sistem administrasi kependudukan.

Adapun penyelenggaraan administrasi kependudukan memiliki tujuan untuk :

1. Memberikan keabsahan identitas dan kepastian hukum atas dokumen penduduk untuk setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk.
2. Memberikan perlindungan status hak sipil penduduk.
3. Menyediakan data dan informasi kependudukan secara nasional mengenai pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil pada berbagai tingkat secara akurat, lengkap, mutakhir dan mudah diakses sehingga menjadi acuan bagi perumusan kebijakan dan pembangunan pada umumnya.
4. Mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional dan terpadu.

5. Menyediakan data penduduk yang menjadi rujukan dasar bagi sektor terkait dalam penyelenggaraan setiap kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

Pelayanan administrasi kependudukan sebagai upaya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan akan kualitas pelayanan administrasi kependudukan yang diberikan oleh pemerintah dengan baik atau disebut pelayanan prima sebagai tuntutan dari Good Governance.

3. Peran dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pelayanan publik

Peran adalah suatu aktifitas yang dilakukan oleh seseorang yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan serta didominasi dari keseluruhan posisi atau kedudukan yang dimiliki oleh seseorang atau kelompok dalam hubungan dengan kelompok/kelompok yang lebih besar dalam suatu peristiwa. Menurut WJS. Purwodarminto yang dimaksud peran adalah²⁶ “suatu yang menjadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama(terjadinya suatu hal/peristiwa)”. Dan peran menurut Astrid S. Susanto menerjemahkan peran mengandung tiga hal, yakni²⁷:

1. Peran adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat.
2. Peran adalah suatu konsep perihal apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasinya.

²⁶ Purwodarminto WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1984, hlm. 735

²⁷ Astrid S. Susanto, *Pengantar Sosial dan Perubahan Sosial*, Jakarta, Bina Cipta, 1983, hlm. 65

3. Peran dapat juga diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.

Koentjoroningrat mengartikan peran sebagai berikut²⁸: “tingkah laku individu yang mementaskan suatu kedudukan tertentu”. Menurut Soejono Soekamto mengartikan peran sebagai berikut²⁹: “Peran(*role*) adalah merupakan aspek dinamika dari sebuah status (kedudukan), apabila seseorang/beberapa orang/organisasi yang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya, maka ia/mereka/organisasi tersebut telah melaksanakan suatu peran” dan peran menurut Horton dan Hunt³⁰, peran (*role*) adalah perilaku yang diharapkan dari seseorang yang memiliki suatu status.

Dinas kependudukan dan catatan sipil merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah dibidang kependudukan dan catatan sipil. Adapun peranan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil itu sendiri adalah:³¹

1. Koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan
2. Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan
3. Pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan
4. Koordinasi pengawasan atas penyelenggaraan administrasi kependudukan

²⁸ Koentjoroningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta, Bumi Aksara, 1989, hlm. 169

²⁹ Soejono Soekamto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, Rajawali Prees, 1987, hlm. 220

³⁰ Horton, Hunt, 1993 dalam Ratminto, Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan Pengembangan Model Konseptual, Penerapan Citizen's Charter dan standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

³¹ *Ibid*, hlm.16

Fungsi dalam arti luas bisa dikatakan adalah manfaat atau kegunaan suatu hal, sedangkan menurut Komarudin fungsi didefinisikan sebagai berikut³²:

1. Kegunaan.
2. Pekerjaan atau jabatan.
3. Tindakan atau kegiatan perilaku.
4. Kategori bagi aktivitas-aktivitas.

Menurut kamus besar Bahasa Indonesia, fungsi didefinisikan sebagai berikut³³:

1. Jabatan (pekerjaan) yang dilakukan
2. Kegunaan suatu hal

Berdasarkan penjelasan diatas maka fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Indramayu Nomor 37 Tahun 2008 adalah³⁴:

1. Perumusan, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian dan koordinasi kebijaksanaan teknis dibidang pendaftaran penduduk, catatan sipil, pengelolaan dokumen dan informasi kependudukan.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang pendaftaran penduduk, catatan sipil, pengelolaan dokumen dan informasi kependudukan.
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang pendaftaran penduduk, catatan sipil, pengelolaan dokumen dan informasi kependudukan.

³² Komarudin, *Ensiklopedia Manajemen*, 1994, hlm. 768

³³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 2002, hlm. 322

³⁴ Peraturan Bupati Indramayu nomor 37 tahun 2008, *Tentang Organisasi dan Tata Kerja dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu*

4. Pelaksanaan pengumpulan, pengolahan dan penyajian data kependudukan.
5. Pelaksanaan pelayanan teknis administratif ketatausahaan.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik

Faktor menurut Kotler, 1994 adalah keseluruhan ciri serta sifat dari suatu produk atau pelayanan yang berpengaruh pada kemampuan untuk memuaskan kebutuhan yang dinyatakan atau yang tersirat. Sedangkan faktor menurut Crosby, 1986 adalah kepatuhan terhadap standar yang telah ditetapkan. Faktor pelayanan menurut Donadebian, 1990 adalah sejauh mana kenyataan pemberian pelayanan sesuai dengan pemberian pelayanan yang baik. Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik menurut Lijan adalah³⁵ :

1. Pemerintahan yang bertugas melayani.
2. Masyarakat yang dilayani pemerintah (pubik).
3. Kebijaksanaan yang dijadikan landasan pelayanan publik.
4. Peralatan atau sarana pelayanan.
5. Resources yang tersedia untuk diracik dalam bentuk kegiatan pelayanan.
6. Kualitas pelayanan yang memuaskan masyarakat sesuai dengan standar dan asas pelayanan masyarakat.
7. Manajemen dan kepemimpinan serta organisasi pelayanan masyarakat.
8. Perilaku pejabat yang terlibat dalam pelayanan masyarakat.

³⁵ *Ibid*, hlm.15

Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan menurut pendapat Moenir meliputi 6 faktor, yaitu³⁶:

1. Kesadaran para pejabat serta petugas yang berkecimpung dalam pelayanan umum.
2. Aturan yang menjadi landasan kerja pelayanan.
3. Organisasi yang merupakan alat serta sistem yang memungkinkan berjalannya mekanisme kegiatan pelayanan.
4. Pendapatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum.
5. Keterampilan petugas.
6. Sarana dalam pelaksanaan tugas pelayanan.

Faktor-faktor yang telah dijelaskan diatas sangat penting dalam sebuah pelayanan publik agar pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah menjadi sebuah pelayanan prima yang sangat diinginkan oleh masyarakat karena apabila salah satu faktor tersebut tidak berjalan maka akan terjadi kendala didalam pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah disektor publik.

F. Definisi Konseptual

1. **Pelayanan Publik** adalah suatu kegiatan untuk melayani individu atau sekelompok manusia (publik) yang memerlukan barang atau jasa sehingga kebutuhan dari orang itu tersebut terpenuhi, yang memberikan pelayanan itu baik pemerintah maupun pihak swasta. Pelayanan juga dapat didefinisikan sebagai suatu kegiatan atau urutan

³⁶ Moenir A.S, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, 2008

kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung seseorang/lembaga/organisasi dengan orang lain dan menyediakan kepuasan pelanggan.

2. **Pelayanan Administrasi Kependudukan** adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dalam kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan. Pelayanan ini bertujuan mewujudkan pelayanan prima sesuai dengan prinsip *Good Governance*.
3. **Peran dan Fungsi Administrasi Kependudukan** adalah untuk menata dan penertiban administrasi kependudukan agar tertata dengan baik sesuai dengan yang diamanatkan dalam undang-undang.
4. **Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelayanan Publik** adalah aparat yang melayani pelayanan publik, masyarakat yang menerima pelayanan publik, aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah (pemberi pelayanan) dalam memberikan pelayanan publik, sarana dan prasarana yang menunjang pelayanan publik tersebut.

G. Definisi Operasional

1. Peran dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam administrasi kependudukan
 - A. Peran Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam Administrasi kependudukan:

1. Koordinasi penyelenggaraan administrasi kependudukan
2. Pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan administrasi kependudukan
3. Pelaksanaan kegiatan administrasi kependudukan
4. Koordinasi pengawasan penyelenggaraan administrasi kependudukan

B. Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil:

1. Perumusan, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian, dan koordinasi kebijakan teknis
 2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang pendaftaran penduduk, catatan sipil, pengelolaan dokumen dan informasi kependudukan
 3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas dibidang pendaftaran penduduk, catatan sipil, pengelolaan dokumen dan informasi kependudukan
 4. Pelaksanaan pengumpulan, pengolahan dan penyajian data kependudukan
 5. Pelaksanaan pelayanan teknis administratif ketatausahaan
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik:
1. Kualitas dan kuantitas aparatur
 2. Masyarakat penerima pelayanan publik
 3. Kebijaksanaan pemerintah
 4. Sarana dan prasarana

H. Metode Penelitian

Menurut H. Nawawi, dalam melakukan suatu penelitian perlu diketahui tentang metode yang digunakan untuk mendapatkan data dalam rangka analisis dan interpretasi data yang ada. Metodologi adalah suatu cara yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan.³⁷ Namun Afan Gaffar berpendapat, metodologi adalah suatu ilmu tentang rencana-rencana yang akan digunakan untuk memperoleh pengetahuan. Dengan kata lain, metodologi adalah ilmu yang mempelajari rencana-rencana yang mungkin dijalankan sehingga pemahaman atas gejala-gejalanya dapat diperoleh³⁸. Metodologi menyangkut cara merekonstruksi bentuk dan instrumen penelitian dengan benar, agar mampu menghimpun data secara objektif, lengkap, dan dapat dianalisis untuk memecahkan masalah.

Dalam tulisan ini peneliti akan mengupas secara mendalam mengenai peran dan fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Indramayu agar peran dan fungsinya berjalan dengan maksimal.

1. Jenis Penelitian

Dari penelitian tersebut peneliti mengemukakan bahwa jenis penelitian yang diambil adalah bersifat deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif adalah metode penelitian dimana peneliti meneliti sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi dalam system pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

³⁷ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Penerbit UGM Pers, Yogyakarta, 1985

³⁸ Afan Gaffar, *Dua Tradisi Keilmuan*, FISIPOL UGM, Yogyakarta, hlm. 2

Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, lukisan secara sistematis, faktual dan aktual mengenai fakta, serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.³⁹ Fenomena tersebut mengenai gambaran peran dan fungsi dinas kependudukan dan catatan sipil dalam pelayanan publik khususnya pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu agar peran dan fungsi tersebut berjalan secara maksimal.

2. Unit Analisa

Unit analisa data adalah satuan terkecil yang merupakan objek nyata yang akan diteliti sesuai dengan permasalahan yang ada dan pokok pembahasan masalah dalam penelitian. Unit analisa data berisi penegasan tentang unit atau kesatuan yang menjadi subjek dan objek penelitian. Dalam kegiatan penyusunan unit analisa data ini unit analisisnya adalah pihak-pihak yang mempunyai relevansi dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan. Berdasarkan substansi tersebut maka Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu akan diminta informasinya sebagai basis data, selain itu peneliti akan mengambil sampel beberapa orang yang akan membuat atau mengurus administrasi kependudukan (KTP dan KK) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu.

³⁹ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980

3. Jenis Data

Data merupakan informasi mengenai keberadaan konsep penelitian yang kita peroleh dari unit analisis yang dijadikan sebagai sarana verifikasi empiris dalam kegiatan penelitian, adapun jenis-jenis data data yang dipergunakan adalah

a. Data Primer

Data primer adalah segala informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan konsep penelitian yang kita peroleh secara langsung dari unit analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian. Dalam penelitian ini yang dijadikan data primer adalah wawancara yang dilakukan oleh peneliti kepada objek di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Indramayu dan wawancara terhadap masyarakat yang sedang mengurus atau membuat KTP dan KK.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah semua informasi yang diperoleh tidak secara langsung yang mencatat keadaan konsep penelitian di dalam unit analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian. Data yang diperoleh adalah dari beberapa arsip-arsip, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data dengan tujuan agar data-data yang dikumpulkan lebih relevan dengan permasalahan yang diteliti, guna mendapatkan data primer peneliti menggunakan teknik wawancara dan observasi, serta guna memperoleh data

sekunder digunakan teknik dokumentasi. Adapun teknik pengumpulan data-data adalah sebagai berikut:

a. Wawancara (*interview*)

Merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan pembicaraan yang telah direncanakan secara langsung dengan narasumber. Teknik ini digunakan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi ataupun keterangan yang lebih jelas dan akurat tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian. Dalam hal ini peneliti secara langsung melihat kondisi atau keadaan yang sebenarnya terjadi atau keadaan yang ada di lapangan.

c. Dokumentasi

Merupakan cara mempelajari data yang mendukung sebuah penelitian yang dapat diperoleh dengan menggunakan teknik dokumentasi, yakni dengan menggunakan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang ada.

5. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisa data yang diperoleh, peneliti menggunakan analisa data secara kualitatif. Penelitian ini untuk menunjukkan gambaran situasi secara sistematis mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan fenomena yang diselidiki tanpa menggunakan perhitungan statistik. Jadi dengan analisis data maka yang diperoleh akan memberikan gambaran secara deskriptif tentang

aspek-aspek yang menjadi fokus penelitian, sehingga akan memberi jawaban atas masalah yang akan diteliti, selanjutnya data tersebut dapat dianalisis dan diinterpretasikan kebenarannya.

Langkah yang dilakukan adalah dalam proses analisa data menurut Moloeng adalah analisa data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber.⁴⁰

Setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah langkah selanjutnya mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi atau rangkuman inti, kemudian menyusunnya dalam satuan-satuan. Satuan-satuan ini kemudian dikategorikan sambil membuat koding. Tahap terakhir dari analisa data adalah mengadakan keabsahan data.

⁴⁰ L. J Moloeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung 1995