

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang telah digulirkan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2004 telah membawa perubahan besar dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Salah satu perubahan itu adalah pemberian wewenang yang lebih luas dalam penyelenggaraan beberapa bidang pemerintahan. Dalam sistem otonomi daerah, terjadi perpindahan sebagian kewenangan yang tadinya berada di pemerintahan pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga daerah otonom bisa lebih tanggap terhadap tuntutan masyarakat berdasarkan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat di daerah tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dikemukakan oleh Thalib (2009), dengan otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di pemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Era otonomi daerah merupakan era dimana pelayanan prima menjadi sentral. Fungsi pelayanan ini terkait dengan peran pemerintah sebagai katalisator dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul kemudian adalah

bahwa pelayanan yang diberikan belum sesuai harapan masyarakat. Untuk menjawab persoalan tersebut, langkah yang sangat penting dilakukan adalah reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi merupakan elemen penting dalam tata kelola pemerintahan menuju terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas serta tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Pedoman Evaluasi Reformasi Birokrasi Instansi Pemerintah, terdapat delapan alur pikir reformasi birokrasi yaitu Manajemen Perubahan, Penataan Peraturan Perundang-undangan, Penataan dan Penguatan Organisasi, Penataan Tatalaksana, Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur, Penguatan Pengawasan, Penguatan Akuntabilitas Kinerja, Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.

Pelayanan publik merupakan salah satu dari 8 area perubahan reformasi birokrasi. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan. Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelayanan publik merupakan suatu hak bagi setiap warga negara dan negara mempunyai kewajiban untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga negaranya dalam rangka pelayanan publik. Senada dengan yang dinyatakan oleh Mohamad dalam (Pravijanti, 2018) bahwa dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lain dalam

rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, utilitas, dan lainnya. Atas dasar itu, pelayanan merupakan sesuatu yang sangat penting terutama bagi kelangsungan hidup warga negara dan juga dapat menjadi tolak ukur bagi kemajuan suatu pemerintahan negara.

Pelayanan yang berkualitas identik dengan pelayanan prima. Pelayanan prima yang berkualitas sekarang ini dapat diberikan kepada publik dengan adanya perkembangan teknologi yang membantu pegawai dalam mengerjakan tugasnya.

Pelayanan prima menurut Rahmayanty dikutip oleh (Ramadhanny, 2016) adalah:

“Pelayanan yang memiliki ciri khas kualitas. Ciri khas kualitas yang baik meliputi kemudahan, kecepatan, ketepatan, kehandalan dan empati dari petugas pelayanan dalam pemberian dan penyampaian pelayanan kepada pelanggan yang berkesan kuat yang dapat secara langsung dirasakan pelanggan pada waktu itu dan saat itu juga”.

Berkaitan dengan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat, birokrasi tentunya memberikan kontribusi yang sangat besar, karena semua yang termasuk dalam lingkup penyelenggaraan negara tidak terlepas dari konteks *public service* dan *public affairs*. Pelayanan publik hendaknya dapat dikelola secara efisien dan efektif. Sedangkan konsekuensi dari pengelolaan tersebut menjadi tanggung jawab birokrasi. Dengan demikian peran pemerintah yang sangat strategis tersebut akan banyak ditopang oleh bagaimana birokrasi publik mampu melaksanakan tugas dan fungsinya.

Menurut Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan bahwa administrasi kependudukan merupakan rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran

penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi kependudukan, serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Tujuan dari administrasi kependudukan adalah untuk mewujudkan tertib administrasi kependudukan dengan terbangunnya *database* kependudukan secara nasional serta keabsahan dan kebenaran atas dokumen kependudukan yang diterbitkan. Pelayanan administrasi kependudukan yang diberikan kepada masyarakat antara lain pembuatan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (*e-KTP*), Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Nikah, dan lain – lain.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dispendukcapil) Pemerintah Kota Surabaya merupakan salah satu instansi yang melayani administrasi kependudukan. Salah satunya yaitu pelayanan pembuatan Akta Kelahiran, yang menjadi salah satu syarat untuk membuat Kartu Keluarga. Sebagai lembaga pelayanan kepada masyarakat, Dispendukcapil Pemerintah Kota Surabaya dituntut agar memberikan pelayanan yang berkualitas, efektif, dan efisien. Namun pada pelaksanaannya, masih banyak dijumpai masalah dan kendala seperti yang diketahui oleh peneliti sebagai berikut:

“...Masyarakat Kota Surabaya yang ingin mengurus akta kelahiran mengeluh dan kecewa dengan pelayanan yang berbelit – belit karena mereka harus mengurus satu persatu yaitu akta kelahiran terlebih dahulu baru kemudian mengurus kartu keluarga untuk menambah anggota keluarga baru sehingga mengakibatkan waktu yang lama dan membuang tenaga dalam kepengurusannya”.

[http://cakrawalanews.co/2017/03/24/urus-akta-kelahiran-dan-kk-bisa-jadi-satu/diakses pada 19 September 2019](http://cakrawalanews.co/2017/03/24/urus-akta-kelahiran-dan-kk-bisa-jadi-satu/diakses_pada_19_September_2019))

Tuntutan masyarakat terhadap Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya agar dapat meningkatkan pelayanan terhadap

masyarakat guna mewujudkan pelayanan yang efektif, sehingga apa yang menjadi keinginan dan harapan pengguna jasa akan dapat tercapai.

Hakikat utama implementasi kebijakan menurut Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dikutip oleh (Anggara, 2014:232) adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat. Ditambahkan, menurut Van Meter dan Van Horn (1975) dikutip oleh Wahab (2015) merumuskan proses implementasi sebagai “*those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objective set fort in prior policy decision*” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan). Sehingga adanya implementasi ini suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan.

Berawal dari kendala dan keluhan – keluhan masyarakat maka Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil berupaya untuk mengatasi permasalahan tersebut, yakni dengan mencoba membuat terobosan baru atau inovasi dalam memberikan pelayanan pengurusan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil bagi masyarakat Kota Surabaya. Hal tersebut didukung oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Pedoman Inovasi Pelayanan Publik, dimana dalam pasal 1 menyatakan bahwa dalam rangka percepatan

peningkatan kualitas pelayanan publik, perlu dilakukan pembangunan dan pengembangan inovasi pelayanan publik pada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah. Inovasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ini berupa Program Paket Hemat (PaHe). Didalam program paket hemat ada beberapa pilihan, Paket Hemat 1 meliputi pengurusan Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga sedangkan untuk Paket Hemat 2 meliputi pengurusan Akta Kematian dan Kartu Keluarga. Program paket hemat memberikan kemudahan bagi masyarakat Kota Surabaya dalam pengurusan akta kelahiran dan kematian.

Peneliti memfokuskan pada program paket hemat 1 dan paket hemat 2 yang meliputi pengurusan Akta Kelahiran dan Kartu Keluarga serta Akta Kematian dan Kartu Keluarga. Alasan peneliti memilih memfokuskan pada kedua program paket hemat tersebut karena terdapat perbandingan antara jumlah angka kelahiran lebih tinggi dibandingkan angka kematian dan memang diperuntukkan untuk program tersebut. Berikut ini data mengenai angka kelahiran dan kematian pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya:

Tabel 1.1
Jumlah Angka Kelahiran dan Kematian
Kota Surabaya

Tahun	Angka Kelahiran (Jiwa)	Angka Kematian (Jiwa)
2017	62.125	25.316
2018	83.587	24.079
2019 (Sampai Bulan September)	55.509	19.144
Total	201.221	68.539

Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya, Oktober 2019

Berdasarkan data yang diperoleh tiga tahun terakhir, yaitu dari tahun 2017 sampai dengan 2019 (sampai bulan September) menunjukkan bahwa angka kelahiran pada Kota Surabaya lebih tinggi dibandingkan angka kematian. Pada tahun 2017, terdapat angka kelahiran sebanyak 62.125 jiwa dan angka kematian sebanyak 25.316 jiwa. Pada tahun 2018, terdapat angka kelahiran sebanyak 83.587 jiwa dan angka kematian sebanyak 24.079 jiwa. Sedangkan pada tahun 2019 (sampai bulan September), terdapat 55.509 jiwa dan angka kematian 19.144 jiwa. (Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, November 2019).

Inovasi program paket hemat di Kota Surabaya didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan merupakan perubahan atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Adapun sasaran atau *target group* dari program paket hemat adalah seluruh masyarakat Kota Surabaya yang ingin membuat atau mengurus akta kelahiran, akta kematian, dan kartu keluarga secara *online*. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Suharto Wardoyo selaku mantan Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya, bahwa:

“Sesuai namanya, Program Paket Hemat ini membuat masyarakat menjadi hemat waktu karena hanya satu kali kepengurusan, hemat tenaga karena dikirim kerumah, serta hemat biaya karena gratis ongkos kirim. Termasuk juga gratis biaya pengurusan”. (<https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3485786/ribuan-warga-surabaya-bisa-manfaatkan-layanan-pahe> diakses pada 19 September 2019)

Dengan adanya program ini masyarakat dapat lebih menghemat waktu dan tenaga. Jika sebelumnya dalam pengurusan akta harus datang ke Kantor

Dispendukcapil Pemerintah Kota Surabaya, mengantri panjang dan proses pengurusan akta memerlukan waktu yang cukup lama maka dengan adanya program paket hemat kini tidak lagi. Seperti yang disampaikan juga oleh Bapak Antonius Rachmat W. selaku Kepala Seksi Kerjasama dan Inovasi Pelayanan, bahwa:

“Sebelum ada Pahe (Paket Hemat) ya, itu kan masyarakat atau pemohon yang mau membuat akta kelahiran atau kematian prosesnya 7 (tujuh) hari kerja. Setelah jadi akta kelahiran, ke kecamatan untuk tambah jiwa prosesnya juga 7 (tujuh) hari kerja kalau di total berarti 14 (empat belas) hari kerja. Dengan adanya *policy* terkait dengan pahe ini jadi masyarakat tidak perlu menunggu lama. SOP (Standar Operasional Prosedur) pahe kita ini 3 (tiga) hari kerja, jadi Akta Kelahiran atau Kematian + Kartu Keluarga (KK) ini jadi satu. Setelah itu diantar ke kelurahan oleh Dispendukcapil melalui kurir dan warga bisa mengambil berkasnya di kelurahan setempat”. (wawancara, 23 Oktober 2019 pukul 09.00)

Akan tetapi pada kenyataanya, seiring berjalannya Program Paket Hemat ini sejak 2017 hingga sekarang masih terdapat masalah seperti yang dijelaskan oleh salah satu warga bernama Astri Puspasari yang komplain terhadap Dispendukcapil Pemerintah Kota Surabaya melalui website Lapor.go.id, menyatakan bahwa:

“Lama sekali mengurus akte untuk anak saya walaupun sekarang katanya layanan dispendukcapil surabaya sudah satu atap. Kami memang terlambat mengurus akte putri kami karena kami berdua bekerja dan tidak ada yg bisa dititipi untuk mewakilkan kepengurusan akte putri kami. kami juga telah mengikuti prosedur dan membayar denda untuk keterlambatan tersebut. terakhir tanggal 24 juni kemarin kami diminta menunggu 10 hari kerja. hari ini sudah lebih dari 15 hari kerja dan akte putri kami masih belum selesai juga. kami juga sudah membayar denda sekaligus untuj mengurus akte putri kedua kami, namun setelah selesai membayar baru kami diberitahukan oleh petugas bahwa penerbitan akte dan penambahan nama di kk tidak bisa dilakukan sekaligus untuk dua nama anak. mana yang benar? suami sampai berkali2 ijin cuti kerja hanya untuk disuruh kembali menunggu. tolong bu risma, daripada gratis tapi molor begini tolong bilang kami harus bayar berapa supaya anak kami bisa daftar sekolah. masa sudah ngurus setahun lebih nggak selese-selese...”

Menurut Edwards dikutip (Anggara, 2014:249-250), implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan, yang berada di antara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan (*output, outcome*). Aktivitas implementasi menurutnya terdiri atas perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan, dan pemecatan karyawan, negosiasi, dan lain-lain.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas mendorong penulis untuk melakukan penelitian terhadap pelayanan administrasi kependudukan. Dalam hal ini penulis tertarik untuk mengangkat judul “Implementasi Program Paket Hemat (PaHe) Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya”.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian ini maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut : Bagaimana Implementasi Program Paket Hemat (PaHe) Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi Program Paket Hemat (PaHe) Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, baik penyusun maupun pihak lainnya, terutama kalangan akademis atau masyarakat umum yang perlu mengetahui Implementasi Program Paket Hemat (PaHe) Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.

1. Bagi Penulis

Untuk menambah ilmu pengetahuan sekaligus menambah wawasan secara nyata sehingga dapat dijadikan bahan referensi yang berharga bagi penulis.

2. Bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya

Diharapkan dapat memberikan masukan dan saran secara teoritis di dalam memberikan pelayanan yang baik, ramah, nyaman bagi masyarakat Kota Surabaya.

3. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan bacaan bagi perpustakaan dan juga sebagai bahan tambahan literatur dan referensi bagi penelitian sejenis di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.