

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini kehidupan masyarakat mengalami banyak perubahan sebagai akibat dari kemajuan yang telah dicapai dalam proses pembangunan sebelumnya dan kemajuan yang pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal itu memungkinkan masyarakat semakin memahami hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Kondisi masyarakat yang demikian menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan dan kebutuhan dalam segala aspek kehidupan masyarakat, terutama dalam mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya dari pemerintah. Masyarakat selama ini memiliki persepsi bahwa pelayanan yang diberikan aparatur pemerintah cenderung kurang berkualitas. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pengaduan atas perilaku aparat pemerintah yang memberikan pelayanan. Salah satu keluhan yang sering terdengar adalah selain berbelit-belit akibat birokrasi yang kaku, juga perilaku oknum aparat yang sering kurang bersahabat.

Berhubungan dengan hal itu (Rasyid 1997:11) mengemukakan bahwa: Pemerintah modern, dengan kata lain, pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Pemberian pelayanan yang memenuhi standar yang telah ditetapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Hingga saat ini masih sering dirasakan bahwa kualitas pelayanan minimum sekalipun masih jauh dari harapan masyarakat. Dari beberapa

permasalahan tersebut dapat disimpulkan bahwa apa yang dilakukan oleh aparat pemerintah belum sepenuhnya memberikan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat, apa yang dilakukan hanyalah bentuk pelayanan yang didasari oleh kewajiban sebagai pekerja pemerintah dan bukan sebagai abdi masyarakat. Adanya perilaku demikian menyebabkan timbulnya tuduhan-tuduhan negatif yang dilontarkan oleh berbagai kalangan terhadap aparat pemerintah, seperti aparat dianggap kurang profesional, berbelit-belit (tidak efisien), disiplin kerja rendah, korupsi, lalai dalam melakukan pengawasan dalam kegiatan bisnis besar dalam melibatkan uang negara dan lain sebagainya.

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk yang berada di dalam dan atau diluar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berbagai Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan tegas menjamin hak setiap penduduk untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah, memperoleh status kewarganegaraan, menjamin kebebasan memeluk agama, dan memilih tempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan meninggalkannya, serta berhak kembali. Peristiwa kependudukan, antara lain perubahan alamat, pengurusan kartu keluarga, pindah datang untuk menetap, tinggal terbatas, serta perubahan status orang asing tinggal terbatas menjadi tinggal tetap dan peristiwa penting,

antara lain kelahiran, kematian, perkawinan, dan perceraian, termasuk pengangkatan, pengakuan, dan pengesahan anak, serta perubahan status kewarganegaraan, ganti nama dan peristiwa penting lainnya yang dialami oleh seseorang merupakan kejadian yang harus dilaporkan karena membawa implikasi perubahan data identitas atau surat keterangan kependudukan. Untuk itu, setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang.

Dalam pemenuhan hak penduduk, terutama di bidang pencatatan sipil, masih ditemukan penggolongan penduduk yang didasarkan pada perlakuan diskriminatif yang membeda-bedakan suku, keturunan, agama sebagainya. Penggolongan penduduk dan pelayanan diskriminatif yang demikian itu tidak sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kondisi tersebut mengakibatkan pengadministrasian kependudukan mengalami kendala yang mendasar sebab sumber data kependudukan belum terkoordinasi dan terintegrasi, serta terbatasnya cakupan pelaporan yang belum terwujud dalam suatu sistem administrasi kependudukan yang utuh dan optimal. Kondisi sosial dan administratif seperti yang dikemukakan di atas tidak memiliki sistem database kependudukan yang menunjang pelayanan administrasi kependudukan. Kondisi itu harus diakhiri dengan pembentukan suatu sistem administrasi kependudukan yang sejalan dengan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi untuk memenuhi tuntutan masyarakat atas pelayanan kependudukan yang profesional. Dengan

demikian perbaikan pelayanan publik di segala aspek, antara lain pelayanan kepengurusan Kartu Keluarga, KTP, Akte Kelahiran, Perkawinan, Kematian dan kepengurusan administrasi kependudukan lainnya menjadi bagian yang sangat strategis dari pemerintah.

Kartu Keluarga adalah kartu identitas keluarga yang memuat tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga serta identitas anggota keluarga. Penduduk warga Negara Indonesia dan orang asing yang memiliki izin tinggal tetap dan wajib melaporkan susunan keluarganya kepada dinas kependudukan dan pencatatan sipil melalui kepala Desa/Lurah dan Camat. Pelaporan tersebut sebagai dasar untuk penerbitan kartu keluarga serta KTP dan pelayanan kependudukan lainnya. Kepengurusan kartu keluarga dan akta lain setidaknya merupakan bukti identitas diri sebagai warga negara dan merupakan hak sekaligus kewajiban setiap masyarakat Indonesia. Sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur Nomor 1 Pasal 64 Tahun 2012 dinyatakan bahwa praktek dilapangan karena kendala lingkungan geografis yang menyulitkan masyarakat maka pengurusan Kartu Keluarga Akta Kelahiran baik itu Pencatatan Kelahiran maupun penerbitan Akta Kelahiran serta kepengurusan data-data kependudukan lainnya dapat dilakukan langsung dikantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur.

Prosedur dan Tata Cara Penerbitan Kartu Keluarga adalah sebagai berikut:

1. Pemohon meminta Surat Pengantar dari RT/RW.
2. Pemohon menyampaikan Surat Pengantar ke Desa/Kelurahan dengan melampirkan persyaratan yang dibutuhkan.
3. Pemohon mengisi data keluarga dan biodata setiap anggota keluarga atau Formulir Perubahan Data/Penambahan Data Anggota Keluarga.
4. Petugas di Desa/Kelurahan menerima dan meneliti kelengkapan berkas persyaratan dan mencatatnya dalam Buku Harian Peristiwa Penting dan Kependudukan (BHPPK) dan Buku Induk Penduduk (BIP).
5. Pemohon atau petugas Desa/Kelurahan mengisi formulir yang diketahui oleh Kepala Desa/Lurah dan menyampaikan formulir tersebut ke Kecamatan.
6. Petugas di Kecamatan menerima dan meneliti kelengkapan berkas persyaratan dan mencatatnya dalam Buku Harian Peristiwa Penting dan Kependudukan (BHPPK) dan Buku Induk Penduduk (BIP).
7. Petugas pendaftaran Penduduk tingkat Kecamatan menerbitkan Kartu Keluarga dalam rangkap 4 (empat).
8. Petugas Kecamatan yang telah diberi Surat Perintah (SP) oleh Camat menyampaikan KK kepada Instansi Pelaksana berikut kelengkapan berkas persyaratan serta Surat Pengantar yang ditandatangani oleh Camat atau Kepala Seksi Pemerintahan yang memuat daftar nama-nama pemohon KK sesuai dengan format yang tercantum dalam Lampiran.
9. Petugas pendaftaran penduduk pada Instansi Pelaksana melakukan verifikasi dan validasi data KK, kemudian diparaf oleh Pejabat teknis pada Bidang Pendaftaran Penduduk, selanjutnya ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana.
10. KK yang telah ditandatangani oleh Kepala Instansi Pelaksana selanjutnya diambil oleh Petugas Kecamatan untuk diserahkan kepada pemohon dan
11. Penyelesaian penerbitan penandatanganan KK adalah paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak berkas diterima dan dinyatakan lengkap oleh petugas Kecamatan.

Penelitian ini hendak difokuskan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur pada tingkat pemerintah daerah dalam melayani kepentingan masyarakat pada proses kepengurusan Kartu Keluarga (KK) serta data-data kependudukan lainnya. Mencermati proses kepengurusan Kartu Keluarga tampaknya semakin menarik untuk diteliti, karena bagi setiap keluarga (kepala keluarga) di Indonesia, memiliki kartu keluarga merupakan bagian yang sangat mendasar dari seluruh proses

pelayanan administrasi negara, dikatakan demikian karena jika salah satu keluarga tidak memiliki Kartu Keluarga maka untuk dapat mengurus akta-akta lainnya akan sulit diperoleh. Misalnya dalam proses kepengurusan KTP persyaratan yang paling utama, bahwa kita harus terdaftar didalam salah anggota keluarga, jika pada saat kepengurusan KTP, kita tidak disertakan dengan kartu keluarga maka pelayanan dalam proses kepengurusan KTP tidak akan di layanai. Jika seseorang sudah tidak memiliki KTP maka tidak akan mendapat pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah dan bahkan terancam kehilangan hak politik dan hak – hak asasi lainnya, selain itu juga sulit untuk mendapat Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin), Akses Dana Kelompok yang berasal dari Pemerintah, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), Mencari Pekerjaan, Pinjaman Bank, ikut ujian menjadi PNS, serta berbagai akses layanan publik lain yang tersedia.

Dengan demikian proses pelayanan kepengurusan kartu keluarga menjadi sangat berharga, urgen, dan problematis. Sebab disatu sisi masyarakat (keluarga) membutuhkan kartu keluarga sebagai bukti menjadi warga negara Indonesia yang sah agar mudah mengakses barang publik, sedangkan pada sisi lain, masyarakat justru dipersulit dengan berbagai prosedur birokrasi yang bertele-tele, dan bahkan sering dijadikan sebagai lahan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme serta bentuk tindakan tidak terpuji lainnya.

Kondisi ini mengisyaratkan kepada kita bahwa pembenahan karakter birokrasi pelayanan publik masih membutuhkan pemikiran serius dalam

segala dimensinya. Model-model kelembagaan pelayanan beserta sistem dan prosedur serta pengaturan pembiayaannya perlu dikaji lebih dalam dan komprehensif, professional, serta mampu memenuhi harapan dan kepuasan masyarakat. Penyediaan pelayanan publik yang berkualitas seharusnya dapat menyentuh dan dinikmati oleh masyarakat lapisan yang paling bawah. Sebab secara fundamental pemerintah berkewajiban menyediakan barang publik yang berhak diakses oleh masyarakat. Fenomena menurunnya kualitas pelayanan publik disejumlah dinas pada birokrasi pemerintah daerah tidak terkecuali pada dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur berdasarkan observasi dan data yang diperoleh, disebabkan oleh beberapa hal diantaranya: **a)** kurangnya kesadaran para pegawai pada dinas akan peran dan fungsinya; **b)** pelayanan yang cenderung kurang bersahabat; **c)** terjadinya pungutan liar dan; **d)** kurangnya transparansi dari dinas terhadap publik.

Sesungguhnya setiap instansi yang diberi otoritas sebagai pusat penyedia layanan administrasi negara semestinya berkerja lebih professional, memiliki sistem dan prosedur pelayanan yang jelas terutama berkaitan dengan kedisiplinan, pelayanan, dan kemampuan yang dimiliki oleh setiap penyedia jasa. Setelah itu harus diawasi, dikordinasikan dan dikomunikasikan kesemua unit pemerintah terkait mulai dari RT, Desa/Kelurahan, dan dinas kependudukan dan pencatatan sipil secara transparan agar masyarakat memahami dan tidak mengalami kesulitan pada saat mengurus kartu keluarga. Sebab pelayanan publik seperti ini telah menjadi kebutuhan dan hak dasar

setiap warga negara yang telah memenuhi syarat sesuai prosedur yang berlaku. Karena itu pemerintah berkewajiban menyediakan jasa pelayanan dengan sebaik-baik dan seadil-adilnya kepada semua lapisan masyarakat, sehingga tidak ada lagi keluhan dan persoalan yang muncul dikemudian hari.

Berdasarkan observasi awal penulis, pada Tanggal 17 Juni Tahun 2012, pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur, dimana diketahui bahwa hak sipil warga sering dilanggar didalam proses kepengurusan Kartu Keluarga, dimana bagi masyarakat yang mempunyai uang dan pengaruh mungkin hal tersebut bukan menjadi suatu persoalan, tetapi bagi masyarakat yang ekonomi lemah, pengurusan Kartu Keluarga telah menjadi beban tersendiri yang sulit dihindari. Karena didalam proses kepengurusan Kartu Keluarga akan ada ongkos liar yang harus dikeluarkan tetapi sangat sulit untuk dijelaskan dan dipertanggungjawabkan menurut akal sehat dari penerima layanan. Itu sebabnya sebagian besar masyarakat (Keluarga) di Kabupaten Manggarai Timur memilih lebih baik untuk tidak mengurus Kartu Keluarga dari pada dipersulit dalam proses kepengurusannya.

Hal ini dapat berakibat pada timbulnya berbagai persoalan dikemudian hari seperti tidak tersedianya data kependudukan yang akurat disuatu daerah dan negara. Kartu keluarga yang dianggap sederhana itu telah menjadi barang publik yang sangat penting dalam menentukan keberadaan seseorang dengan akses publik. Sehingga kesimpulan bahwa kartu keluarga merupakan kartu yang harus dimiliki oleh setiap kepala keluarga untuk memperoleh pelayanan

administrasi kependudukan lainnya. Data berikut merupakan dampak dari pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur terhadap perkembangan pelayanan kepengurusan Kartu keluarga, sebagai gambaran dapat dilihat pada tabel berikut ini, perkembangan kepengurusan kartu keluarga samapai dengan 1 Desember 2012:

Tabel 1.
Perkembangan Kepengurusan Kartu Kaluarga Per-Kecamatan
Kabupaten Manggarai Timur Sampai Dengan 1 Desember 2012

No	Kecamatan	Jumlak KK	Sudah Memiliki KK	Belum Memiliki KK
1	Borong	8.718	2.341	6.377
2	Poco Ranaka	7.330	715	6.615
3	Lamba Leda	7.904	856	7.048
4	Sambi Rampas	6.383	902	5.481
5	Elar	3.520	227	3.293
6	Kota Komba	11.026	2.063	8.963
7	Rana Mese	6.043	1.631	4.412
8	Poco Ranaka Timur	5.993	384	5.609
9	Elar Selatan	3.909	627	3.282
Total		60.826	9.746	51.080

Sumber : Sekretariat Dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Manggarai Timur Tahun 2012

Dari data diatas dapat menunjukan bahwa tingkat pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam Kepengurusan Kartu Keluarga belum semaksimal mungkin dilaksanakan, karena itu perlu ada langkah-langkah yang dalam pembenahan secara serius terhadap pola pelayanan pengurusan dan pengaturan kepentingan publik pada dinas terkait sehingga tidak merugikan masyarakat.

Dari berbagai persoalan diatas serta berdasarkan latar belakang, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh masalah ini dengan judul : **Kualitas Pelayanan Publik Kepengurusan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur.**

B. Perumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas maka yang menjadi pokok permasalahannya adalah: Bagaimanakah kualitas pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur dalam Proses Kepengurusan Kartu Keluarga?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan

Adapun Tujuan Yang Dimaksud Dari Penelitian Ini, adalah:

- a. Tujuan dari penelitian ini ntuk memberikan gambaran tentang kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Manggarai Timur.
- b. Tujuan dari penelitian ini sebagai salah satu bentuk persyaratan untuk dapat meraih gelar Sarjana Ilmu pemerintahan (S.IP) bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.

2. Kegunaan

Adapun Kegunaan Dari Penelitian Ini

a. Kegunaan Teoritis

- Kegunaan dari penelitian ini untuk mengembangkan Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, khususnya pada bidang Ilmu Pemerintahan melalui pemahaman tentang kualitas pelayanan publik.
- Sebagai bahan referensi bagi penelitian lain yang tertarik dengan permasalahan pelayanan publik.

b. Kegunaan Praktis

- Sebagai sumbangan pikiran bagi Pemerintah Daerah umunya, dan Pemerintah Kabupaten Manggarat Timur khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Manggarat Timur.
- Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan yang relevan dalam mendapatkan hak pelayanan publik yang prima.