

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DELI SERDANG
DALAM BIDANG PELAYANAN PUBLIK DI DINAS
KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL
KABUPATEN DELI SERDANG**

TESIS

OLEH

**WASTIANA HAHARAP
NPM. 151801140**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCAR SARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

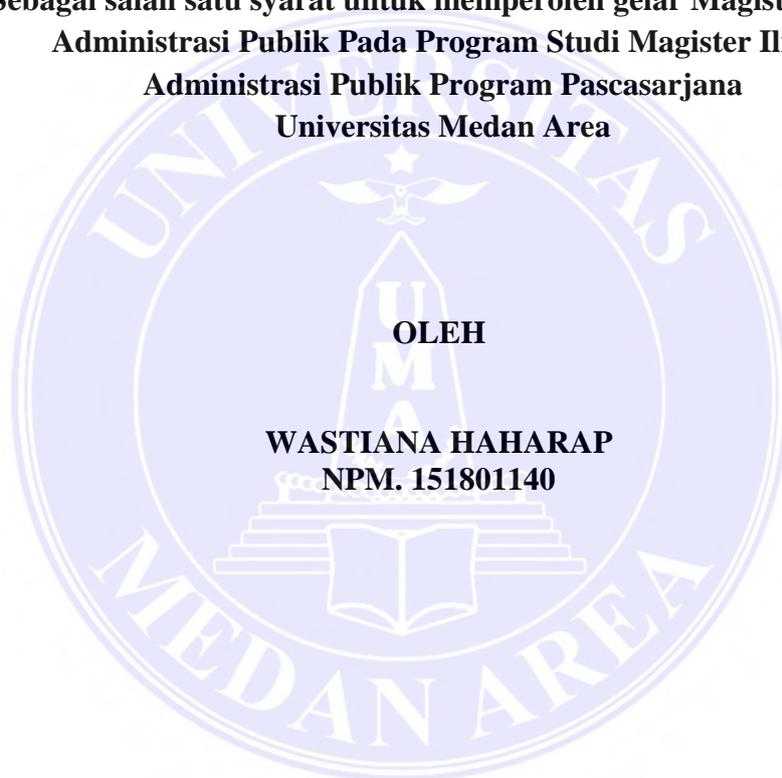
Document Accepted 21/3/22

Access From (repository.uma.ac.id)21/3/22

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH DELI SERDANG
DALAM BIDANG PELAYANAN PUBLIK DI DINAS
KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL
KABUPATEN DELI SERDANG**

TESIS

**Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu
Administrasi Publik Pada Program Studi Magister Ilmu
Administrasi Publik Program Pascasarjana
Universitas Medan Area**



OLEH

**WASTIANA HAHARAP
NPM. 151801140**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCAR SARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/3/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)21/3/22

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Implementasi Kebijakan Pemerintah Deli Serdang Dalam Bidang Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang

Nama : Wastianna Harahap

NPM : 151801140

Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Warjio, MA

Pembimbing II



Dr. Isnaini, SH, M.Hum

**Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik**



**UNIVERSITAS MEDAN AREA
Dr. Warjio, MA**

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Teloh diuji pada Tanggal 4 September 2017

N a m a : Wastianna Harahap

N P M : 151801140



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Drs. Kariono, MA
Sekretaris : Ir. Azwana, MP
Pembimbing I : Dr. Warjio, MA
Pembimbing II : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 21/3/22

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

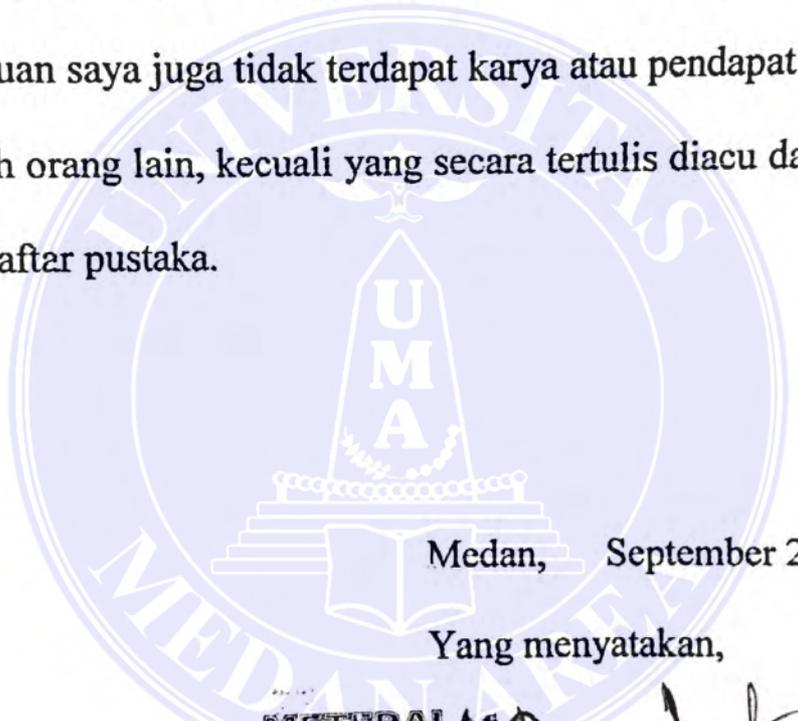
Access From (repository.uma.ac.id)21/3/22

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, September 2017

Yang menyatakan,



**METERAI
TEMPEL**
TGL. 20
777B9AEF625360400
6000
ENAM RIBU RUPIAH
Wastianna Harahap

A B S T R A K

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut hal-hal sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dibuktikan antara lain masih banyaknya pengaduan atau keluhan masyarakat dan dunia usaha, baik yang melalui surat pembaca maupun media pengaduan yang lainnya, serta menyangkut prosedur yang berbelit-belit, kurang transparan, kurang informatif, kurang konsisten, fasilitas yang terbatas, sarana dan prasarana yang kurang memadai, suasana lingkungan yang kurang nyaman dan aman, sehingga tidak menjamin kepastian hukum, waktu dan biaya serta masih banyak dijumpai pungutan liar dan diskriminatif. Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah Bagaimana bentuk-bentuk kebijakan pemerintah Deli Serdang dalam bidang pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang, Kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh pemerintah Deli Serdang dalam mengaplikasikan kebijakan-kebijakan pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang? Strategi apa yang di terapkan oleh pemerintah Deli Serdang dalam mengatasi kendala-kendala pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang. Metode penelitian yang digunakan bersifat analisis deskriptif. penelitian ini pendekatan yang dilakukan adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya. Bentuk kebijakan di Dinas pendudukan dan catatan sipil kabupaten deli serdang mengimplementasikan smodel yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood Model ini kerap kali disebut sebagai “*The top down approach*”, untuk mengatasi persoalan blanko kosong dalam mengtasi kepengurusan EKP maka Sebagai pengganti e-KTP, Disdukcapil Deli Serdang mengeluarkan Surat Keterangan sebagai Pengganti e-KTP. Dikeluarkannya Surat Keterangan sebagai Pengganti e-KTP. Kendala-kendala yang ditemukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Deli Serdang dalam melakukan kebijakan pelayanan kepada masyarakat diantaranya, Sarana dan prasarana kantor yang kurang memadai, Prosedur pelayanan menggunakan pengambilan nomor antrian, oleh sebagian masyarakat dianggap kurang maksimal., Keandalan pegawai dalam memberikan pelayanan masih kurang, kadang terjadi kesalahan penulisan pada dokumen yang dihasilkan, Waktu penyelesaian dokumen kependudukan seringkali tidak sesuai dengan standar operasional yang berlaku, Kedisiplinan waktu dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat masih kurang. Upaya mewujudkan pelayanan yang prima kepada masyarakat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang membuat Standart Operasional Prosedur (SOP) sebagai serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan pelayanan pendaftaran dan pencatatan sipil

Kata Kunci : Deli Serdang, Disdukcapil, Pelayanan Publik

ABSTRACT

Public service delivery carried out by the government apparatus in various service sectors, especially those concerning civil matters and basic needs of society, its performance is still not as expected. It can be proved that there are still many complaints or complaints from the public and the business world, whether through letters of readers or other complaints media, as well as the procedures that are convoluted, less transparent, less informative, less consistent, limited facilities, inadequate infrastructure, uncomfortable and safe environment, so it does not guarantee legal certainty, time and expense, and there are still many illegal and discriminatory charges. Based on the above background, then the problem in this research is How the government policy form Deli Serdang in the field of public service in the Department of Population and Civil Registry Deli Serdang District, What constraints faced by the government Deli Serdang in applying the policy -public service policy in the Department of Population and Civil Registry of Deli Serdang Regency? What strategy is implemented by the Deli Serdang government in overcoming the obstacles of public service in the Department of Population and Civil Registry of Deli Serdang Regency. The research method used is descriptive analysis. this research approach is done through qualitative approach. This means that the data collected is not a number, but the data comes from interviews, field notes, personal documents, memos, and other official documents. Forms of policy in the Dinas occupation and civil registry of deli districts implement the smodel developed by Brian W. Hogwood This model is often referred to as "The top down approach", to solve the blank blanks problem in managing the EKP then Instead of e-ID card, Disdukcapil Deli Serdang issued a Certificate as a Substitute for e-ID card. Issuance of Certificate as Substitute e-ID card. Constraints found in the Department of Population and Civil Registration Deli Serdang in conducting service policies to the community such as, Infrastructure facilities and infrastructure are not adequate, Service procedures using queue number retrieval, by some people considered less maximal, Reliability employees in providing services still less, sometimes mistakes in the resulting document, Time of completion of residence documents often not in accordance with applicable operational standards, Discipline time in providing services to the community is still lacking. Efforts to realize the excellent service to the people of the Department of Population and Civil Registration Deli Serdang District make Standard Operating Procedures (SOP) as a series of standardized written instructions on the various processes of civil registration and registration services

Keywords: *Deli Serdang, Disdukcapil, Public Service*

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbilamin, Puji syukur kehadiran Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa yang dengan rahmat dan lindungannya-Nya, tesis ini telah penulis selesaikan dengan baik. Sudah menjadi kewajiban bagi para mahasiswa Program Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Medan Area dalam menyelesaikan studinya diwajibkan membuat karya ilmiah dibidang administrasi publik, guna untuk melengkapi syarat-syarat memperoleh gelar Magister Administrasi Publik. Untuk itu penulis menyusun tesis yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Deli Serdang Dalam Bidang Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang”**

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa apa yang penulis sampaikan dalam tesis ini masih ada kekurangannya. Hal ini karena keterbatasan pengetahuan dan kemampuan ilmiah penulis, sehingga dengan kerendahan hati penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun untuk kesempurnaan tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Yayasan Haji Agus Salim Siregar sebagai Yayasan Pendidikan Yang profesional dan unggul yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menjadi Mahasiswa pada Program Pasca Sarjana Administrasi Publik Universitas Medan Area.
2. Bapak Prof. Dr. H. A. Ya'kub Matondang, MA, selaku Rektor Universitas Medan Area.

3. Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti K.,MS selaku Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area.
4. Warjio, MA, Ph.D selaku Ketua Program Magister Administrasi Publik sekaligus Pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan dan masukan selama dalam proses penulisan tesis ini.
5. Isnaini, SH, M.Hum, Ph.D. selaku Sekretaris Program Magister Administrasi Publik sekaligus Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan masukan
6. Drs. Kariono, MA selaku Ketua Sidang, Dr. Heri Kusmanto,MA, Selaku Penguji tamu dan Ir. Azwana MP, selaku sekretaris penguji dalam sidang Meja Hijau yang telah memberikan saran dalam penulisan tesis ini.
7. Ucapan terima kasih kepada seluruh Dosen-Dosen/staf pengajar Program Magister Administrasi PublikPascasarjana Universitas Medan Area.
8. Ucapan terima kasih kepada seluruh staf kepegawaianProgram Magister Administrasi PublikPascasarjana Universitas Medan Area.
9. Yang terhormat dan yang saya cintai kedua orang tua saya yang telah memberikan dorongan moril dan materil, berkat do'a restu merekalah penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
10. Suamidan anak-anak tercinta memberikan suport dan dukungannya selama menyelesaikan pendidikan di Program Pasca Sarjana Administrasi Publik Universitas Medan Area
11. Kepada Ibu Emma Harahap yang telah memberikan suport dan motivasi untuk menyelesaikan pendidikan penulis di Universitas Medan Area
12. Teman-teman di Program Magister Administrasi PublikPascasarjana Universitas Medan Area yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu

persatu, atas kebaikan dan kerjasamanya dalam memberi saran dan motivasi kepada penulis selama menyelesaikan tesis ini.

Dengan mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, akhir kata penulis mengucapkan banyak terima kasih dan semoga tesis ini berguna bagi kita semua.

Medan, September 2017

Penulis,

WASTIANNA HARAHAHAP



DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN

ABSTRAK i

DAFTAR ISI..... ii

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar

 BelakangMasalah 1

1.2 Peru

 musan Masalah..... 14

1.3 Tujua

 nPenelitian..... 15

1.4 Manf

 aat Penelitian 15

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Birokrasi Dan Pelayanan Publik 16

 2.1.1. Pelayanan Publik Oleh Pemerintah Daerah 20

 2.1.2. Pemerintah Daerah Dan Otonomi Daerah..... 23

2.2. Gambaran Umum Kabupaten Deli Serdang 26

 2.2.1. Geografis 26

 2.2.2. Topografis..... 26

 2.2.3. Administratif..... 27

 2.2.4. Kependudukan 28

2.3. Teori *Good Governance*..... 29

2.4. Teori Pelayan Publik 31

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Dan Metode Penelitian.....	33
3.2. Lokasi Penelitian	38
3.3. Sumber Data.....	35
3.4. Teknik Pengumpulan Data.....	37
3.4.1. Analisis Data Lapangan.....	38
3.4.2. Pengujian Keabsahan Data.....	38

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Bentuk Kebijakan Pemerintah Deli Serdang Dalam Bidang Pelayanan Publik Di Disdukcapil Deli Serdang	41
4.1.1. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan	41
4.1.2. Model Kebijakan Publik.....	52
4.1.3. Kebijakan Pelayanan Publik Di Disdukcapil Deli Serdang.....	54
4.2. Kendala Dalam Penerapan Kebijakan Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang	56
4.2.1. Tugas Pokok Dan Fungsi Disdukcapil	56
4.2.2. Faktor Yang Menjadi Kendala.....	76
4.3. Strategi Pemerintah Deli Serdang Dalam Mengatasi Kendala-Kendala Pelayanan Publik Di Disdukcapil Kabupaten Deli Serdang	80
4.3.1. Strategi Administrasi Kependudukan	80

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan.....	98
5.2. Saran	99

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Menurut Syaukani (2002: 211) dikatakan bahwa kebijaksanaan tentang otonomi daerah, memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota. Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Pemberian dan wewenang dan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, harus diimbangi dengan pembagian sumber-sumber pendapatan yang memadai yang mampu dan mendukung pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab yang diberikan.

Di era otonomi saat ini, upaya untuk tetap mengandalkan sumbangan dan bantuan dari Pemerintah Pusat atau tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi sudah tidak bias dipertahankan lagi. Otonomi menuntut kemandirian daerah di berbagai bidang, termasuk kemandirian di dalam mendanai dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Oleh karena itu, daerah dituntut agar berupaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), guna mengurangi ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat.

Mahfud MD (2000: 49) mengemukakan implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah, namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Untuk itu ada beberapa aspek yang harus dipersiapkan, yaitu: Sumber Daya Manusia, Sumber Daya Keuangan, sarana, dan prasarana.

Hessel Nogi S. (2000: 1-3) Kebijakan publik sebagai suatu disiplin ilmu tersendiri memperlihatkan tiga tampilan dalam cakupan studinya yaitu menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengelola isu-isu yang ada di tengah masyarakat, menentukan ruang lingkup masalah yang dihadapi pemerintah, dan mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi birokrasi publik ini. Kemampuan analisis kebijakan publik amat bergantung pada objektivitas dan keakuratan informasi, serta kepekaan seorang analisis untuk menempatkan masalah publik secara proporsional dengan memperhatikan semua *stakeholders* yang terlibat. Kepekaan ini perlu diasah melalui pendalaman kasus-kasus kebijakan publik yang terjadi pada masyarakat sekitar dengan memperhatikan faktor rasionalitas serta wacana publik secara kontekstual.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan, terutama yang menyangkut hal-hal sipil dan kebutuhan dasar masyarakat, kinerjanya masih belum seperti yang diharapkan. Hal ini dapat dibuktikan antara lain masih banyaknya pengaduan atau keluhan masyarakat dan dunia usaha, baik yang melalui surat pembaca maupun

media pengaduan yang lainnya, serta menyangkut prosedur yang berbelit-belit, kurang transparan, kurang informatif, kurang konsisten, fasilitas yang terbatas, sarana dan prasarana yang kurang memadai, suasana lingkungan yang kurang nyaman dan aman, sehingga tidak menjamin kepastian hukum, waktu dan biaya serta masih banyak dijumpai pungutan liar dan diskriminatif.

Oleh karena itu pelayanan publik harus mendapat perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh oleh semua aparatur, karena merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada setiap aparatur pemerintah termasuk ditingkat kelurahan dan kecamatan yang pada khususnya bernota bene merupakan jajaran terdepan instansi pemberi pelayanan publik (*public service*). Tingkat kualitas kinerja pelayanan publik memiliki dampak (*impact*) yang luas dalam berbagai kehidupan, terutama untuk mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu upaya penyempurnaan pelayanan publik (*public service*) harus dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan.

Upaya peningkatan kualitas pelayanan harus dilaksanakan secara bersama-sama, terpadu, terprogram, terarah, dan konsisten dengan memperhatikan kebutuhan dan harapan masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (pelanggan) dapat diberikan secara tepat, cepat, murah, terbuka, sederhana dan mudah dilaksanakan serta tidak diskriminatif. Pelayanan publik oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan publik dan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Manajemen Kinerja sektor Publik kualitas pelayanan dipengaruhi antara lain: (1) Kecepatan pelayanan; (2) Kebersihan, kerapian staf, dan fasilitas; (3) Keramahan dan kesabaran staf dalam melayani; (4) Staf yang membantu dan bersahabat serta perhatian pada pelanggan; dan (5) Keamanan dan kenyamanan. Sedangkan dalam menentukan indikator kinerja sektor publik perlu dipertimbangkan indikator biaya (*cost of service*), dan tingkat utilisasi (*utilization rate*) yang sifatnya kuantitatif, juga ada mencakup indikator yang sifatnya kualitatif seperti indikator kualitas pelayanan dan standar pelayanan (*quality and standards*), yang meliputi kecepatan pelayanan, ketepatan waktu, kecepatan respon, keramahan, kenyamanan, kebersihan, keamanan, keindahan (estetika), etika, dan sebagainya. Indikator lainnya menyangkut cakupan pelayanan (*service coverage*) dan kepuasan pelanggan (*citizen's satisfaction*). Secara garis besar indikator kualitas pelayanan terdiri antara lain: *reliability* (keandalan), *responsibility* (kemampuan merespon), *assurance* (kenyamanan/jaminan), *empathy* (perhatian), *tangibles* (berwujud), *credibility* (kejujuran), *competence* (pengetahuan dan ketrampilan), *access* (kemudahan hubungan), *courtesy* (perilaku), *security* (keamanan) dan lain sebagainya (Salusu, 1988: 493). Ciri-ciri kualitas layanan jasa dapat dievaluasi dalam lima dimensi, yaitu: *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, *emphaty*, dan *tangible*.

Pelayanan umum atau publik menurut Keputusan MENPAN Nomor 63/2004 adalah segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka

upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggaraan pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan yaitu sebagai berikut:

- (1) Transparansi, yaitu sifat terbuka, mudah dan dapat diakses dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti;
- (2) Akuntabilitas, yaitu dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (3) Kondisional, yaitu sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas;
- (4) Partisipatif, yaitu mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat;
- (5) Kesamaan Hak, yaitu tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status;
- (6) Keseimbangan Hak dan Kewajiban; yaitu pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah yang telah diperbaharui menjadi UU No. 32 tahun 2004, dan bentuk terbarunya UU No. 9 tahun 2015 tentang perubahan kedua atas UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, maka organisasi Pemerintah Pusat maupun Daerah harus disusun kembali disesuaikan dengan urusan dan kewenangan yang diserahkan oleh pusat maupun yang diterima oleh Daerah.

Penyerahan urusan dan kewenangan tersebut oleh pusat telah disertai dengan personil, perlengkapan dan pembiayaannya sehingga mengakibatkan aparat Pemerintah Daerah akan meningkat jumlahnya. Pembentukan Dinas-dinas Daerah atau Unit-unit instansi baru akan membawa pengaruh terhadap aparatur Pemerintah Daerah, dimana jumlah aparatur akan meningkat seiring banyak dan besarnya lembaga dinas daerah yang didirikan sehingga otonomi daerah akan menjadi bumerang jika tidak disertai dengan persiapan matang. Pemerintah Daerah akan mengalami kesulitan jika kemampuan aparatnya tidak memadai. Dengan adanya penyerahan urusan dan kewenangan, khususnya penyerahan urusan kepegawaian ke daerah sehingga terjadi penambahan atau pengalihan aparatur secara besar-besaran ke tubuh pemerintahan daerah akan membawa akibat terhadap pengembangan aparatur mulai dari masuknya sampai pensiun.

Di lingkungan Pemerintah Daerah, peranan pegawai baik secara individu maupun kelompok adalah sangat penting dan menentukan. Pegawai sebagai asset dan unsur utama dalam organisasi memegang peranan yang sangat menentukan dalam pencapaian tujuan organisasi. Semua unsur sumber daya organisasi tidak akan berfungsi tanpa ditangani oleh manusia yang merupakan penggerak utama jalannya organisasi. Dalam setiap aktivitasnya haruslah tepat waktu dan dapat diterima sesuai rencana kerja yang ditetapkan atau dengan kata lain mempunyai efektivitas dan kinerja yang tinggi. Tanpa kinerja yang baik atau tinggi dari aparatur sulit bagi suatu organisasi dalam proses pencapaian tujuannya (Notoatmodjo, 1998: 8). Tanpa kinerja yang baik disemua tingkat organisasi, pencapaian tujuan dan keberhasilan organisasi menjadi sesuatu yang sangat sulit dan bahkan mustahil.

Agar aparatur pemerintah daerah mampu menunjukkan kinerja optimal sekaligus menepis kesan negatif tentang aparatur pemerintah selama ini, maka kemampuan aparatur perlu senantiasa ditingkatkan terutama dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Adapun prasyarat untuk menciptakan sumber daya aparatur yang ideal, menurut Idrus (1998) adalah aparatur yang berpengetahuan tinggi, profesional, visi jauh ke depan, berwawasan luas, bertanggung jawab, bersih dan berwibawa, berdisiplin tinggi, berdedikasi tinggi, kreatif dan inovatif serta mempunyai jiwa kewirausahaan.

Pemerintah Kabupaten Deli Serdang sebagai suatu instansi yang menangani berbagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat daerah, dituntut untuk memiliki kemampuan teknis administratif maupun teknis manajerial. Di dalam melaksanakan otonomi, mengatur dan mengurus urusan yang menjadi tanggung jawab daerahnya, harus didukung oleh sumber daya aparatur baik kualitas maupun kuantitasnya. Salah satu hambatan yang cukup serius yang dihadapi oleh Pemerintahan Kabupaten Deli Serdang dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan serta pemberian pelayanan kepada masyarakat adalah kurang tersedianya tenaga manusia dalam hal ini sumber daya manusia yang ahli dan terdidik dalam berbagai bidang, kurang terampilnya aparatur pemerintah daerah dalam menangani tugas-tugas yang dibebankan kepadanya, kurang memuaskannya perilaku aparat dalam melakukan pelayanan pada masyarakat sehingga menyebabkan keengganan masyarakat untuk berhubungan dengan aparat, kurang mampunya aparat menterjemahkan keinginan masyarakat dalam mengelola sumber daya yang ada dan kondisi kapasitas

administratif pegawai yang tidak memadai sehingga banyak pelayanan yang dilakukan pada masyarakat menyebabkan keterlambatan dan waktu tunggu yang panjang serta kesalahan-kesalahan yang dibuat. Hal ini akan berakibat bagi kelambatan usaha-usaha yang berhubungan dengan pemercepatan pembangunan di kabupaten Deli Serdang menjadi terhambat.

Disamping itu, ada sejumlah permasalahan lain yang ditemukan. Permasalahan tersebut, antara lain adalah masih tingginya pelanggaran disiplin dan tingkat penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk tindak pidana korupsi, masih rendahnya kinerja sumber daya manusia aparatur, belum memadainya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan birokrasi pemerintah untuk dapat menunjang pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara efisien dan efektif, dan belum optimalnya penerapan teknologi informasi dan komunikasi di setiap instansi pelayanan publik yang berakibat pada rendahnya kualitas pelayanan publik.

Berbagai permasalahan tersebut dikarenakan antara lain: (a) belum tertatanya dengan baik manajemen penyusunan dan/atau pencairan anggaran, yang berakibat akan memberi peluang terjadinya inefisien dan penyimpangan yang tidak dikehendaki; (b) masih lemahnya manajemen internal di berbagai instansi pemerintah ditandai dengan masih lemahnya sistem koordinasi pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan, yang berpengaruh kepada kinerja aparatur dan kualitas pelayanan publik; (c) masih lemahnya penerapan aturan disiplin dan penjatuhan sanksi terhadap aparatur yang melakukan pelanggaran; (d) masih belum, efektif dan efisiensinya birokrasi pemerintahan sebagai akibat dari masih tumpang-tindihnya berbagai peraturan

perundang-undangan yang berhubungan dengan penyelenggaraan negara dan aparatur negara; (e) masih belum tertatanya sistem pencatatan registrasi vital kependudukan yang berakibat pada penyalahgunaan identitas ataupun pembuatan identitas ganda; (f) ketidakjelasan koordinasi dan masih tumpang tindihnya pelaksanaan pengawasan dan audit pemerintah; dan (g) masih terbatasnya dukungan sarana dan prasarana serta profesionalitas operator pelayanan publik.

Sedangkan tantangan yang harus dihadapi antara lain: (a) belum terbangunnya komitmen moral bersama secara utuh dari segenap unsur aparatur negara untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*); (b) masih lemahnya manajemen internal di berbagai instansi pemerintah; (c) belum memadainya upaya peningkatan kesejahteraan PNS; (d) belum terlaksananya penataan sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan penyelenggaraan negara secara komprehensif yang berakibat pada belum tercapainya produktivitas, efektivitas dan efisiensi kerja, dan sekaligus berakibat pada rendahnya mutu pelayanan publik; (e) masih lemahnya pemahaman dan keterampilan para aparatur negara untuk menerapkan nilai-nilai atau prinsip-prinsip *good public governance* dalam setiap pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan; dan (f) belum terjalinnya sinergitas antara aparatur negara, dunia usaha dan masyarakat dalam upaya membangun tata pemerintahan yang baik; serta (g) masih lemahnya koordinasi antar unit pengawasan fungsional internal pemerintah maupun dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sehingga terjadi tumpang tindih (duplikasi pemeriksaan). Di samping itu, birokrasi juga dihadapkan pada perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang begitu cepat dan ketidakpastian yang

terjadi akibat globalisasi yang kemudian mempengaruhi sistem birokrasi pemerintahan saat ini.

Untuk itu, dalam menghadapi berbagai permasalahan dan tantangan tersebut, pemerintah Kabupaten Deli Serdang akan terus berupaya untuk meningkatkan komitmen moral segenap aparatur negara serta masyarakat untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik; meningkatkan efektivitas sistem pengawasan dan mempercepat tindak lanjut hasil pengawasan dan pemeriksaan; meningkatkan profesionalitas sumber daya manusia aparatur melalui penyelenggaraan berbagai pendidikan dan pelatihan (diklat) baik struktural, fungsional, maupun diklat teknis yang diikuti dengan peningkatan kesejahteraan PNS dan pembenahan manajemen kepegawaian; melakukan penataan sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan birokrasi pemerintahan; serta mendorong percepatan penerapan dan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi di setiap instansi pelayanan publik. Semua upaya tersebut harus dilaksanakan dengan baik, terencana, dapat dipertanggungjawabkan dan berkesinambungan agar penciptaan tata pemerintahan yang baik dan berwibawa (*good public governance*) pada semua tingkatan dan lini pemerintahan dan semua kegiatan baik di pusat maupun daerah dapat segera diwujudkan.

Pengembangan merupakan alat utama untuk menyesuaikan antara tugas dan pekerjaan dengan kemampuan, ketrampilan dan kecakapan serta keahlian dari setiap pegawai. Pengembangan juga merupakan faktor yang harus diselenggarakan dalam masa administrasi kepegawaian modern dan merupakan usaha untuk meningkatkan kinerja pegawai agar lebih cakap, trampil dan

memahami dengan jelas tugas yang harus dilakukannya sesuai dengan kedudukannya sebagai seorang administrator.

Program-program pengembangan sumberdaya manusia yang diimplementasikan dalam bentuk pengembangan, *off* dan *on the job training* misalnya tidak dilakukan dengan benar dan terkesan hanya sekedar menghabiskan anggaran yang tersedia, akibatnya dapat diduga bahwa peningkatan *skill*, *knowledge* dan *ability* sebagai tujuan utama yang harus diraih menjadi terdistorsi.

Dengan demikian kebijakan penyiapan sumber daya aparatur yang memiliki kinerja akan berkaitan dengan jenis dan sifat pengembangan yang akan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan aparatur yang berkualitas. Dalam hal ini perlu diperhatikan kebutuhan organisasi Pemerintah Daerah akan tenaga-tenaga spesialis dan tenaga-tenaga generalis yang merupakan pelaksana atau ujung tombak dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Mutu pelayanan aparatur negara penting untuk diwujudkan, karena dalam formulasi sistem pemerintahan suatu negara, aparatur negara adalah determinan substantif dalam penciptaan ketahanan nasional. Efektivitas dan efisiensi kinerja aparatur negara dalam visi pelayanan publik adalah salah satu pilar yang menentukan kondisi ketahanan nasional.

Konsep mutu biasanya terkait dengan kemampuan akomodatif suatu produk untuk memuaskan konsumen. Pelanggan aparatur negara adalah publik (rakyat), maka mutu pelayanan adalah meningkat jika indikator kepuasan masyarakat yang berupa rasa nyaman, ketertiban, kecepatan, keringkasn (tidak berbelit-belit), dan, keramahan, telah mencapai titik optimal. Jadi, tercapainya mutu pelayanan publik optimal berarti secara simultan memenuhi dua kriteria,

yakni kriteria kepuasan publik dan tercapainya kondisi ketahanan nasional yang mantap dari aspek administrasi negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan dipertanian, dibentuk unit-unit yang lebih kecil untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat karena lebih mudah untuk melakukan pengelolaan terhadapnya.

Sesungguhnya pemerintah dan masyarakat telah terbawa arus perubahan lingkungan strategis, tetapi memerlukan tanggapan (*responsiveness*) reaktif ke arah pergeseran struktur-fungsi dan peran yang sesuai, proporsional dan harmonis. Peran dominan pemerintah akan bergeser dari operasi langsung di semua sektor strategis kepada kondisi yang bersifat mengarahkan (*steering*), memberdayakan (*empowering*) melalui serangkaian kebijakan. Peran-peran utama, dengan demikian tidak lagi sepenuhnya berada di tangan pemerintah, tetapi mulai dipencarkan kepada puncak-puncak kekuatan di masyarakat. Ketika terjadi penyeragaman Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia, maka segala kepentingan daerah di desain dengan *flatfom sentralistic* yang dipaksakan. Ternyata flatfom tersebut tidak mampu mengakomodir secara efektif dan efisien perubahan-perubahan dinamis di daerah. Konsep dan model desain pendidikan yang *trade-mark*, ternyata mengalami distorsi yang hebat di era reformasi bersamaan dengan

terbangunnya kesadaran baru yang memberi pengakuan formal terhadap kemampuan dan kewenangan daerah.

Pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut diharapkan mampu menghasilkan birokrasi yang dapat berperan sebagai dinamisator pembangunan dan mampu menciptakan iklim ekonomi, sosial dan politik yang kondusif bagi lancarnya proses pemerintahan dan pembangunan, serta dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memberantas berbagai jenis penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk KKN. Pelaksanaan reformasi birokrasi difokuskan kepada upaya-upaya:

- (1) melanjutkan penataan sistem administrasi negara untuk menjaga keutuhan NKRI dan mempercepat proses desentralisasi melalui upaya pembenahan sistem perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan;
- (2) melanjutkan pembenahan manajemen sumber daya manusia aparatur (kepegawaian) mencakup sistem remunerasi, peningkatan kompetensi aparatur, pembinaan karier berdasarkan prestasi kerja, dan penerapan *reward* dan *punishment* dalam pembinaan pegawai;
- (3) optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan publik terutama di bidang administrasi kependudukan melalui upaya penataan nomor induk kependudukan (NIK atau *single identity number*) dan sistem koneksi (*inter-phase*) tahap awal NIK dengan sistem informasi di kementerian/lembaga terkait. Selain prioritas di atas, penyelenggaraan aparatur negara juga akan tetap melanjutkan berbagai penyempurnaan lainnya yang diperlukan dalam rangka penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan

berwibawa, baik dalam aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia maupun pembenahan sistem pengawasan internal, eksternal dan masyarakat di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang. Namun demikian, pelaksanaan reformasi birokrasi masih akan dihadapkan oleh berbagai permasalahan dan tantangan.

Berdasarkan fenomena di atas, merupakan indikasi bahwa pelaksanaan pelayanan publik belum terlaksana dengan baik. Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“Analisis Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diungkapkan diatas, maka penulis dapat mengidentifikasi rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Bagaimana bentuk-bentuk kebijakan pemerintah Deli Serdang dalam bidang pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang?
- b. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh pemerintah Deli Serdang dalam mengaplikasikan kebijakan-kebijakan pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang?
- c. Bagaimana Tindakan/upaya yang di dilakukan oleh pemerintah Deli Serdang dalam mengatasi kendala-kendala pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk melihat:

- a. Mengetahui bentuk-bentuk kebijakan pemerintah Deli Serdang dalam bidang pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang.
- b. Mengetahui kendala-kendala yang dihadapi oleh pemerintah Deli Serdang dalam mengaplikasikan kebijakan-kebijakan pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang.
- c. Mengetahui dan mengkaji tindakan/upaya yang dilakukan oleh pemerintah Deli Serdang dalam mengatasi kendala-kendala pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang.

1.4. Manfaat Penelitian

Diharapkan melalui penelitian ini diperoleh manfaat antara lain:

- a. Manfaat Teoritis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan yang dapat berguna untuk memberikan masukan yang berarti dalam perkembangan ilmu pengetahuan. Terutama yang berkaitan dengan masalah manajemen publik.

- b. Manfaat Praktis

Dapat memberikan gambaran mengenai kinerja pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam bidang pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang, sehingga dapat menjadi salah satu masukan kepada pemerintah Kabupaten Deli Serdang agar dapat memberikan pelayanan publik kepada masyarakat sebagaimana yang diharapkan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Birokrasi Dan Pelayanan Publik

Birokrasi berasal dari kata *bureau* dari bahasa Perancis yang berarti taplak yang dipakai pada sebuah meja untuk melayani orang-orang. Birokrasi merupakan tipe ideal masyarakat rasional yang ada dalam gagasan Weber. Idealnya, birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi yang memiliki hierarki, spesialisasi peranan dan tingkat kompetensi tinggi yang ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran birokrasi sehingga sangat efektif dan efisien (Weber dalam Sinambela, 2006:322). Pada praktiknya, cara-cara yang dijalankan birokrasi terlalu prosedural, berbelit-belit sehingga tidak efektif dan efisien dalam menyelesaikan suatu pekerjaan (Lauer,2004:460). Dalam hubungannya dengan kekuasaan, birokrasi menjadi instrumen untuk mengatur aparatur maupun mengatur masyarakatnya. Sebagai suatu sistem, birokrasi merupakan suatu tata kerja yang stabil dan tidak bergantung pada kualitas individu-individu yang ada didalamnya karena birokrasi merupakan wujud dari tindakan bersama dan mempunyai tujuan pasti yang akan dicapai.

Di negara sedang berkembang, dimana birokrasi patrimonial ada, birokrasi tidak hanya sebagai alat penguasa, tetapi birokrasi justru menjadi penguasa itu sendiri. Kewenangan birokrasi yang terlalu luas dengan struktur birokrasi yang sangat hierarkis mempermudah birokrasi berbuat sekendak hatinya terhadap masyarakat. Berbagai alasan dijadikan dalih birokrat untuk memperlambat proses pelayanan kepada masyarakat apabila syarat non formal (uang tips) tidak

disertakan. Slogan birokrasi 'kalau bisa lama kenapa harus di percepat' menjadi momok sendiri bagi masyarakat ketika berhadapan dengan birokrasi

Sejalan dengan demokratisasi dan perkembangan teknologi, maka pelayanan publik dituntut lebih efisien, serba cepat, computerised, transparansi serta komunikatif. Birokrasi modern mengemban misi *fairer, faster, better and cheaper*. Oleh karena itu, sistem harus dibenahi, dituntut aparat yang mempunyai *skill* yang memadai, ramah, berpengetahuan luas serta ditunjang alat yang canggih. Untuk itu, David Osborn dan Ted Gaebler dalam "*Reinventing Government*" atau *entrepreneurial government* menyarankan adanya perubahan orientasi pemerintahan, antara lain: Entrepreneurial government sebagai manajemen pelayanan publik dengan ciri antara lain (1) mengedepankan kompetisi, (2) mampu memberdayakan masyarakat dengan membatasi peran birokrasi, berorientasi pada hasil (outcome), (3) lebih menggunakan misi ketimbang aturan sebagai daya dorongnya, (4) mencoba semaksimal mungkin mencegah (prevent) persoalan yang muncul ketimbang memecahkannya, (5) menggunakan semua potensi yang ada untuk mencari uang (earning money) ketimbang membelanjakannya, (6) mengedepankan desentralisasi dan mendorong partisipasi, (7) mengadopsi mekanisme pasar dalam manajemen pelayanan publik, serta (8) mengutamakan peran katalisator ketimbang sebagai pengelola pelayanan publik (Osborne & Gaebler,1997:255-250).

Berkaitan dengan pelayanan publik, menurut Keputusan Menpan Nomor 81/1993, pelayanan publik adalah segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan di lingkungan BUMN/D dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan

masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang-undangan. Secara umum pelayanan publik dapat dipahami sebagai jenis pelayanan yang disediakan untuk masyarakat, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Tujuan pelayanan publik adalah menyediakan pelayanan yang terbaik bagi publik atau masyarakat. Pelayanan yang terbaik adalah pelayanan yang memenuhi apa yang dijanjikan atau apa yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat. Pelayanan terbaik akan membawa implikasi terhadap kepuasan publik atas pelayanan yang diterima. Secara ideal, pelayanan umum yang dilaksanakan harus sedapat mungkin mendorong kreativitas, prakarsa serta peran serta masyarakat dalam pembangunan. Hubungan aparat dengan masyarakat yang *patront-client* harus diubah menjadi hubungan produsen-konsumen atau *governrment-citizen* di mana masyarakat merupakan *primary stakeholder*.

Pelayanan publik memiliki ciri-ciri pokok antara lain: (1) pelayanan untuk *pure public goods* (barang dan jasa utama/murni) seperti pertahanan-keamanan, perlindungan lingkungan hidup. Pelayanan jenis ini diselenggarakan oleh pemerintah dan tidak dapat dialihkan kepada organisasi swasta dengan mekanisme pasar; (2) penyediaan pelayanan publik untuk barang ataupun jasa yang mengandung eksternalitas positif dan menguntungkan masyarakat secara keseluruhan dan bukan anggota masyarakat secara individual juga lebih tepat diselenggarakan oleh pemerintah. Misalnya imunisasi anak untuk penyakit menular, akan memberi manfaat secara keseluruhan terhadap anak-anak yang lain karena penyebaran penyakit tersebut dapat dihambat; (3) kegiatan pelayanan publik yang bersifat monopoli seperti penyediaan air dan pelayanan infrastruktur lain akan lebih efisien diselenggarakan oleh organisasi tunggal (*single firm*). Oleh

karena itu, organisasi swasta seringkali kurang tepat sebagai penyelenggara kegiatan ini.

Selain ciri-ciri pokok di atas, pelayanan publik juga memiliki ciri-ciri sebagai berikut: *pertama*, di dalam aktivitas pelayanan publik oleh organisasi pemerintah tidak terdapat hubungan yang seimbang antara biaya (*cost*) dan penerimaan (*revenue*). Akibatnya, seringkali terdapat kecenderungan bahwa organisasi pemerintah menaikkan biaya pelayanan; *kedua*, ada beberapa alternatif pengelolaan institusional, yakni dengan cara pemberian wewenang penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak swasta. Pemberian wewenang kepada swasta ini dapat menjelaskan kepada kita bahwa baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta dapat berperan sebagai pembeli maupun penjual/produsen dalam penyelenggaraan pelayanan publik atau berperan sebagai keduanya (Pratikno, dkk, 2004:187-189).

2.1.1 Pelayanan Publik Oleh Pemerintah

Pelayanan publik itu sendiri dapat diselenggarakan oleh pemerintah, masyarakat sendiri atau sektor privat (swasta). Pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah disebut sektor publik. Sedangkan yang diselenggarakan oleh masyarakat atau individu disebut sektor swasta. Hal yang membedakan antara sektor publik dan sektor swasta antara lain; (1) sektor publik lebih kompleks dan mengemban tugas-tugas yang lebih mendua (ambigu); (2) sektor publik menghadapi lebih banyak problem dalam mengimplementasikan keputusan-keputusannya; (3) sektor publik lebih banyak memperhatikan usaha mempertahankan peluang dan kapasitas; (4) sektor publik memanfaatkan lebih banyak orang yang memiliki motivasi yang sangat beragam; (5) sektor publik

lebih memperhatikan kompensasi atas kegagalan pasar; (6) sektor publik lebih ketat dalam menjaga standar komitmen dalam legalitas; (7) sektor publik mempunyai peluang yang lebih besar untuk merespon isu-isu keadilan dan kejujuran; (8) sektor harus beroperasi demi kepentingan publik serta (9) sektor publik harus memperhatikan level dukungan publik minimal diatas level yang dibutuhkan dalam industri swasta (Parson, 2005:10).

Ukuran sektor publik menurut Parson lebih banyak didasarkan pada kriteria kesejahteraan sosial ketimbang kriteria keuntungan finansial, dimana ciri-cirinya (1) tidak mengejar keuntungan; (2) cenderung menjadi organisasi pelayanan; (3) ada batasan yang lebih besar dalam tujuan dan strategi yang mereka susun; (4) sektor ini lebih tergantung kepada klien untuk mendapatkan sumber daya finansialnya; (5) sektor ini lebih didominasi oleh kelompok profesional; (6) akuntabilitasnya berbeda dengan akuntabilitas organisasi privat; (7) manajemen puncak tidak mempunyai tanggung jawab yang sama atau imbalan financial yang sama; (8) organisasi sektor publik bertanggung jawab kepada elektorat dan proses politik serta (9) tradisi kontrol manajemennya kurang.

Rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia selama ini mendapat sorotan yang sangat tajam berbagai kalangan. Berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, Indonesia termasuk kategori paling rendah diantara 100 negara paling kompetitif di dunia (Dwiyanto, dkk: 2006: 53). Situasi dan kondisi birokrasi yang dinilai buruk dan korup tersebut menyebabkan kemerosotan daya tarik berusaha di Indonesia. Dalam laporannya, *The World Competitiveness Yearbook, International Institute for Management Development* menempatkan daya saing Indonesia pada peringkat ke-59 dari 60 negara. Survey

serupa yang dilakukan Forum Ekonomi Dunia (WEF) menunjukkan penyebab kemerosotan daya tarik berusaha yang paling mencolok berasal dari institusi publik, dari urutan ke-68 pada tahun 2004 menjadi urutan ke-89 pada tahun 2005. Masih berdasarkan survey WEF, yang paling menjadi masalah dalam melakukan bisnis di Indonesia adalah birokrasi pemerintahan yang tidak efisien. Oleh karena itu, birokrasi yang efektif dan efisien sangat dibutuhkan dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi.

Dwiyanto (2006:47-76) mengemukakan empat kriteria yang dapat digunakan untuk menilai kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik. *Pertama*, akuntabilitas publik, yaitu dengan melihat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan publik dengan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat atau yang dimiliki oleh *stakeholders*. *Kedua*, responsivitas, yaitu menilai kinerja birokrasi dengan melihat kemampuan birokrasi dalam mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda berdasarkan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program sesuai kebutuhan dan aspirasi masyarakat. *Ketiga*, orientasi pada pelayanan, yaitu dengan melihat seberapa banyak energi birokrasi digunakan untuk memberikan pelayanan kepada publik. *Keempat*, efisiensi pelayanan, yaitu dengan membandingkan antara input dan output pelayanan.

Birokrasi cenderung mengutamakan untuk mempertahankan kekuasaan daripada kualitas pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, Osborne dan Gaebler menyarankan agar birokrasi mesti memiliki semangat enterpreuner yang tinggi, yaitu harus memiliki kemampuan untuk mencari cara baru guna memaksimalkan produktivitas dan efektivitas sudah saatnya dilakukan mengingat

tuntutan publik yang semakin tinggi, kebutuhan pelayanan masyarakat yang semakin meningkat serta kesiapan pihak swasta melakukan pelayanan publik dengan menjanjikan pelayanan yang lebih berkualitas. Tidak mungkin pemerintah berperan sebagai *provider* jasa yang pasif dan monopolistik sebagaimana yang terjadi pada masa-masa sebelumnya.

Konsepsi reformasi birokrasi di setiap negara dan lebih sempit lagi pada level daerah tentu memiliki konteks tersendiri yang turut berkontribusi dalam reformasi birokrasi. Terminologi “*Sound*” menggantikan “*Good*” merujuk pada prinsip-prinsip penghormatan dan pengakuan atas adanya fakta keberagaman diantara Negara bahkan di daerah-daerah dalam suatu negara seperti Indonesia. Hal ini berarti bahwa konsepsi *Sound Governance* memberikan penghormatan dan pengakuan atas bervariasinya konteks suatu tempat yang memiliki lokalitas dan kearifan lokal yang berbeda-beda termasuk di dalamnya inovasi secara lokal sesuai dengan kebudayaan yang ada dalam tempat tersebut. Namun, adanya faktor keberagaman dalam melakukan reformasi birokrasi ini tidak terlepas dari prasyarat awal dari *Good Governance* yang terlibat didalamnya seperti adanya syarat demokrasi, transparansi dan akuntabilitas.

2.1.2 Pemerintah Daerah Dan Otonomi Daerah

Pemerintahan Daerah atau di negara-negara barat dikenal dengan *Local Government* dalam penyelenggaraan pemerintahannya memiliki otonomi yang didasarkan pada asas, sistem, tujuan, dan landasan hukum. Pada hakikatnya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk memanifestasikan keinginan daerah untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara

maksimal, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah (Monteiro: 2016:1).

Oleh karena otonomi daerah dipandang penting, maka eksistensinya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 memandang pentingnya otonomi daerah terkait dengan tuntutan demokratisasi masyarakat di daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini tercermin dari pemikiran antara lain Mohammad Hatta, yang menyebutkan bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi) (Monteiro: 2016:1-2).

Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah (Hatta: 1976:103).

Bagi para pemikir barat, seperti antara lain, Alexis de Tocqueville, memandang kehadiran otonomi daerah di dalam suatu negara demokrasi amatlah penting, bahkan tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan. Dalam hal ini dikatakan bahwa pemerintahan yang merdeka, tetapi tidak disertai dengan semangat untuk membangun satuan-satuan pemerintahan otonom menurut Tocqueville tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi (Manan: 2005:176).

Dengan demikian satuan pemerintahan otonom merupakan pengejawantahan dari esensi demokrasi. Kehadiran satuan pemerintahan daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal sebagai berikut (Manan: 2005:177) :

- 1) Secara umum, satuan pemerintahan otonom akan lebih mencerminkan cita demokrasi dari pada sentralisasi;
- 2) Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
- 3) Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- 4) Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah tersebut yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, kata otonomi daerah berasal dari otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, kata otonomi berasal dari autos dan nomos. Autos yang memiliki arti "sendiri" serta nomos yang berarti "aturan" atau "undang-undang". Sehingga otonomi daerah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan guna untuk membuat aturan untuk mengurus daerahnya sendiri. Sedangkan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum dan mempunyai batas-batas wilayah.

Pelaksanaan otonomi daerah selain memiliki landasan pada acuan hukum, juga sebagai suatu implementasi tuntutan globalisasi yang diberdayakan dengan cara memberikan daerah tersebut kewenangan yang luas, nyata dan memiliki

tanggung jawab, terutam dalam hal mengatur, memanfaatkan, serta menggali berbagai sumber-sumber potensi yang terdapat di daerahnya masing-masing.

2.2. Gambaran Umum Kabupaten Deli Serdang

2.2.1. Geografis

Kabupaten Deli Serdang terletak diantara 2°57” - 3°16” Lintang Utara serta pada 98°33 - 99°27” Bujur Timur merupakan bagian dari wilayah pada posisi silang di kawasan Palung Pasifik Barat dengan luas wilayah 2.497,72 Km² (249,772 Ha) atau merupakan 3,34% dari luas Propinsi Sumatera Utara. Secara administratif terdiri dari 22 Kecamatan dan 394 Desa/Kelurahan (380 desa dan 14 kelurahan), dengan jumlah penduduk 1.738.431 jiwa.

2.2.2. Topografis

Kabupaten Deli Serdang secara geografis terletak pada wilayah Pengembangan Pantai Timur Sumatera Utara serta memiliki topografi kontur dan iklim yang bervariasi. Berdasarkan topografi wilayah Deli Serdang dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu:

- a. Dataran Pantai, meliputi 4 kecamatan (Kecamatan Hamparan Perak, Labuhan Deli, Percut Sei Tuan dan Pantai Labu), dengan luas 65.690 ha (26,36% dari luas kab. deli serdang)
- b. Dataran Rendah: meliputi 11 kecamatan (Kecamatan Sunggal, Pancur Batu, Namorambe, Deli Tua, Tanjung Morawa, Patumbak, Lubuk Pakam, Beringin, Pagar Merbau, Galang dan Batang Kuis), dengan luas 71.934 ha (28,80 % dari luas kab. Deli Serdang)

- c. Dataran Tinggi: meliputi 7 kecamatan (Kecamatan Biru-biru, STM Hilir, STM Hulu, Gunung Meriah, Sibolangit, Kutalimbaru dan Bangun Purba), dengan luas 112.147 ha (44,90% dari luas kab. Deli Serdang)

Daerah Aliran Sungai (DAS) di Kabupaten Deli Serdang terdiri atas 5 (lima) DAS yaitu Daerah Aliran Sungai Belawan, Belumai, Percut, Sungai Ular dan Sungai Deli dengan luas areal \pm 378.841 Ha, yang kesemuanya bermuara ke Selat Malaka dengan hulunya berada di Kabupaten Simalungun dan Kabupaten Karo. Pada umumnya sub Daerah Aliran Sungai ini dimanfaatkan untuk mengairi areal persawahan sebagai upaya peningkatan produksi ketahanan pangan.

2.2.3. Administratif

Secara administratif Wilayah Kabupaten Deli Serdang terbagi dalam 22 wilayah kecamatan, 389 desa dan 14 kelurahan. Jarak antara masing-masing ibukota kecamatan dengan pusat pemerintahan Kabupaten Deli Serdang, Kota Lubuk Pakam adalah bervariasi antara 4 hingga 61 kilometer. Ibukota kecamatan yang paling jauh ke ibukota Kabupaten adalah Sibolangit dan STM Hulu yakni 61 dan 51 kilometer.

Secara topografis daerah Kabupaten Deli Serdang sebagian besar terletak didaerah pantai Timur Sumatera Utara dan secara umum terletak di ketinggian 0-1000 m diatas permukaan laut, dengan pembagian wilayah berdasarkan elevasi (ketinggian) sebagai berikut :

- a) Dataran rendah dan tanah pesisir dengan ketinggian 0 – 500 M diatas permukaan laut, Seluas 87,34% dari total terletak diseluruh kecamatan kecuali Kecamatan Gunung Meriah, dengan luas \pm 218.157 ha

- b) Daerah perbukitan dengan ketinggian 500 – 1.000 M diatas permukaan laut, seluas 11,50 % dari total terletak di sebagian Kecamatan Gunung Meriah, STM Hulu, Sibolangit dan Kutalimbaru dengan luas ± 28.731 ha
- c) Daerah pegunungan dengan ketinggian diatas 1.000 M dari permukaan laut, seluas 1,15% dari total terletak di sebagian Kecamatan Gunung Meriah, STM Hulu, Sibolangit dan Kutalimbaru dengan luas ± 2.884 ha

Daerah ini, sejak terbentuk sebagai Kabupaten sampai dengan tahun tujuh puluhan mengalami beberapa kali perubahan luas wilayah, hingga tahun 2004 Kabupaten ini kembali mengalami perubahan baik secara Geografi maupun Administrasi Pemerintahan, setelah adanya pemekaran daerah dengan terbentuknya kabupaten baru yakni Kabupaten Serdang Bedagai sesuai dengan U.U. No. 36 Tahun 2003, sehingga berbagai potensi daerah yang dimiliki ikut berpengaruh. Dengan terjadinya pemekaran daerah, maka Luas wilayah Kabupaten Deli Serdang menjadi 2.497,72 KM², yang mencapai 3.34 persen dari luas Sumatera Utara.

2.2.4. Kependudukan

Pemahaman tentang jumlah, struktur, dan pertumbuhan serta distribusi penduduk sangat menentukan arah pembangunan di suatu daerah. Kondisi kependudukan akan mempengaruhi berbagai kebijaksanaan pembangunan dari berbagai sektor-sektor pelayanan dan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah. Jumlah penduduk Kabupaten Deli Serdang terus tumbuh secara relatif cepat dan

hal ini akan membawa perubahan pada sistem pelayanan pemerintah secara keseluruhan.

Jumlah penduduk Kabupaten Deli Serdang TA. 2015 tercatat sebanyak 1.686.366 jiwa, kemudian meningkat menjadi 1.738.431 jiwa pada Tahun 2016 (dengan peningkatan sebesar 3,09%). Dimana komposisi penduduk menurut umur sebagai berikut : penduduk kelompok umur 0 s/d 14 Tahun sebanyak 588.035 jiwa (33,83 %) dan penduduk kelompok umur 15 s/d 64 Tahun sebanyak 1.092.947 jiwa (62,87 %), sedangkan jumlah penduduk kelompok umur 65 Tahun keatas adalah 57.449 jiwa (3,30 %). Jumlah penduduk Kabupaten Deli Serdang ini merupakan potensi sumber daya manusia yang perlu dikembangkan lebih lanjut. Hal ini akan dapat memperkuat SDM Kabupaten Deli Serdang dimasa yang akan datang guna mempercepat pengembangan daerah Kabupaten Deli Serdang.

Dilihat dari distribusi dan kepadatan penduduk, maka rata-rata kepadatan penduduk telah mencapai ± 696 jiwa/km². Kepadatan tertinggi terdapat di Kecamatan Deli Tua yaitu 6.244 jiwa/km², sedangkan kepadatan terendah terdapat di Kecamatan Gunung Meriah yaitu 32 jiwa/km².

2.3. Teori *Good Governance*

Kata *Good Governance* sering digunakan tumpang tindih dengan kata *Good Government*. Meskipun antara dua kata tersebut memang terdapat hubungan yang erat, tetapi harus disadari bahwa pengertian yang terkandung dalam kata *governance* jauh lebih luas dari yang terkandung dalam kata *government*. Padanan kata *governance* dalam Bahasa Indonesia adalah penadbiran, yang berarti : pemerintahan, pengelolaan. Dasar dari kata penadbiran adalah tadbir, yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai : perihal mengurus atau

mengatur (memimpin dan mengelola); pemerintahan; administrasi. Sedangkan penadbir berarti : pengurus; pengelola. Adapun kata *government*, dalam Bahasa Indonesia umumnya diterjemahkan sebagai pemerintah, dengan demikian ia sama maknanya dengan penadbir. (Salam: 2004:223)

Konsep “*governance*” bukanlah konsep baru. Konsep *governance* sama tuaya dengan peradaban manusia. Salah satu pembahasan tentang *Good Governance* dapat ditelusuri dari tulisan J.S. Endralin. *Governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government*, yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaran. Isitilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan (*provider*) kepada *enabler* atau *facilitator*, dan perubahan kepemilikan yaitu dari milik negara menjadi milik rakyat. Pusat perhatian utama dari *governance* adalah perbaikan kinerja atau perbaikan kualitas (Salam: 2004:224).

Governance berarti proses pengambilan keputusan dan proses di mana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. *Governance* dapat digunakan dalam beberapa konteks seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance*, dan *local governance*.

Governance sebagai proses pengambilan keputusan dan proses yang mana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan, maka analisis *governance* difokuskan pada faktor-faktor formal dan informal yang terlibat dalam pengambilan keputusan dan implementasinya serta struktur formal dan informal yang disusun untuk mendatangkan dan mengimplementasikan keputusan.

Pelaksanaan *Good Governance* pada berbagai tingkatan, baik pada tingkat pusat dan terutama di daerah, amat dipengaruhi oleh pemahaman aparat pemerintah sendiri tentang wawasan *Good Governance* tersebut. Salah satu wahana untuk memberikan pemahaman *Good Governance* kepada aparat pemerintah adalah melalui berbagai diklat yang pada dasarnya didisain untuk meningkatkan kompetensi aparat pemerintah.

2.4. Teori Pelayanan Publik

Pelayanan publik pemerintahan daerah merupakan tugas dan fungsi utama pemerintah daerah. Hal ini berkaitan dengan fungsi dan tugas pemerintahan secara umum, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat, maka pemerintah akan dapat mewujudkan tujuan negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat tersebut terintegrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pelayanan publik berhubungan dengan pelayanan yang masuk kategori sektor publik, bukan sektor privat. Pelayanan tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan BUMN/BUMD. Ketiga komponen yang menangani sektor publik tersebut menyediakan layanan publik, seperti kesehatan, pendidikan, keamanan, dan ketertiban, bantuan sosial dan penyiaran. Dengan demikian yang dimaksud pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh negara/daerah dan perusahaan milik negara kepada masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah baik pusat maupun daerah mempunyai tiga fungsi utama : 1) memberikan pelayanan (*service*) baik pelayanan perorangan maupun pelayanan

publik/khalayak; 2) melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*development for economic growth*); dan 3) memberikan perlindungan (*protective*) masyarakat. Sebagai fungsi *public services*, pemerintah wajib memberikan pelayanan publik secara perorangan maupun khalayak/publik. Pelayanan untuk orang perorangan misalnya pemberian KTP, SIM, IMB, Sertifikat tanah, paspor, surat izin dan keterangan. Pelayanan publik misalnya pembuatan lapangan sepakbola, taman kota, hutan lindung, trotoar, waduk, taman nasional, panti anak yatim/jompo/cacat/miskin, tempat pedagang kaki lima dan lain-lain.

Oleh karena itu pemerintah daerah wajib memberikan pelayanan perorangan dengan biaya murah, cepat dan baik, harus mendapatkan pelayanan yang sama. Disamping itu juga harus diperlakukan oleh petugas dengan sikap yang sopan dan ramah. Semua orang tanpa kecuali baik kaya, miskin, pejabat, orang biasa, orang desa atau kota, harus diperlakukan sama.

Tidak boleh dibeda-bedakan baik dengan sikap, biaya maupun waktu penyelesaian. Pelayanan pemerintah daerah kepada khalayak juga harus adil dan merata. Pemerintah Daerah tidak boleh menganakemaskan atau menganaktirikan kelompok masyarakat tertentu, sehingga yang satu diberi lebih dan yang lain diberi sedikit. Dengan demikian pelayanan publik oleh pemerintah daerah harus dapat memuaskan publik. Untuk mengetahui sejauh mana kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah bisa diukur dengan indikator-indikator : mudah, murah, cepat, tidak berbelit, petugasnya murah senyum, petugasnya membantu jika ada kesulitan, adil dan merata serta memuaskan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini pendekatan yang dilakukan adalah melalui pendekatan kualitatif. Artinya data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka, melainkan data tersebut berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya. Sehingga yang menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik di balik fenomena secara mendalam, rinci dan tuntas. Oleh karena itu penggunaan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokkan antara realita empirik dengan teori yang berlaku dengan menggunakan metode deskriptif.

Metode yang digunakan bersifat analisis deskriptif, artinya penelitian yang dilakukan adalah untuk mendeskripsikan atau menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena yang bersifat alamiah atau rekayasa manusia. Fenomena yang dimaksud adalah melukiskan dan menganalisis kebijakan Pemerintah Kabupaten Deli Serdang Dalam Bidang Pelayanan Publik Di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang.

Metode kualitatif secara garis besar dibedakan dalam dua macam, yaitu kualitatif interaktif dan kualitatif non interaktif. Metode kualitatif interaktif merupakan studi yang mendalam menggunakan teknik pengumpulan data langsung dari orang dalam lingkungan alamiahnya. Peneliti menginterpretasikan fenomena-fenomena bagaimana orang mencari makna daripadanya. Penelitian

non interaktif (*non interaktif inquiry*) disebut juga penelitian analisis, mengadakan pengkajian berdasarkan analisis dokumen. Peneliti menghimpun, mengidentifikasi, menganalisis, dan mengadakan sintesis data, untuk kemudian memberikan interpretasi terhadap konsep, kebijakan, peristiwa yang secara langsung ataupun tidak langsung dapat diamati.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam penelitian ini digunakan metode gabungan antara kualitatif interaktif dan noninteraktif. Sesuai dengan namanya penelitian ini menghimpun data secara interaktif atau melalui interaksi dengan sumber data yang adalah Petugas Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang, dan sumber data non interaktif adalah dokumen-dokumen berupa Peraturan Daerah yang terkait dengan kebijakan pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang.

3.2. Lokasi Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dipilih adalah Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang.

2. Sumber Data

Informan atau pihak-pihak yang memberikan informasi perlu ditentukan secara akurat dalam penelitian kualitatif dan merupakan langkah penting untuk memperoleh informasi yang valid. Spradley dalam Sugiyono (2006) mengemukakan bahwa:

Dalam penelitian kualitatif, tidak menggunakan istilah populasi, tetapi oleh Spradley dinamakan sosial situation atau situasi sosial yang terdiri atas tiga elemen, yaitu tempat (*place*), pelaku (*actors*)

dan aktivitas (*activity*) yang berinteraksi secara sinergis. Sampel dalam penelitian. kualitatif bukan dinamakan responden, tetapi sebagai nara sumber, atau partisipan, informan, teman dan guru dalam penelitian.

Beberapa informan yang dianggap relevan adalah Pegawai Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang, diantaranya adalah informan yang bertanggungjawab terhadap Kartu Tanda Penduduk.

Selain informan, peneliti menentukan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang. Peneliti meneliti efektivitas dan manfaat dari Peraturan Daerah tersebut terhadap masyarakat dalam kaitannya dengan pelayanan publik di Dinas kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang.

3.3. Sumber Data

Dalam Penelitian ini pihak yang dijadikan sumber data adalah petugas Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang yang dianggap mempunyai informasi yang dapat menjelaskan mengenai bagaimana kebijakan pemerintah Deli Serdang dalam pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang. Sedangkan data-data yang diperlukan terdiri dari:

1. Data Khusus (primer)

Data primer adalah data yang secara langsung diperoleh dari sumbernya, melalui observasi dan wawancara dengan sumber informasi terpilih. Hasil observasi disesuaikan kredibilitasnya dengan sumber data lain (data primer). Wawancara dilakukan kepada Kepala Dinas

Pendudukan dan catatan sipil, Kepala Bagian Umum Dinas Pendudukan dan Catatan sipil, Staff atau pegawai bagian Operator kependudukan serta warga masyarakat.

2. Data Umum (Sekunder)

Data sekunder adalah data yang diperoleh tidak secara langsung dari sumbernya, melalui dokumen-dokumen atau catatan tertulis. Data yang tertulis bersumber pada dokumen, sehingga disebut data dokumenter, yaitu data atau gambaran tentang lokasi penelitian.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Sumber data utama atau primer dalam penelitian deskriptif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen, dan lain-lain.

Data yang akan dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah Deli Serdang dalam pelayanan publik di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang. Data ini diperoleh dari hasil wawancara dan hasil pengamatan.

Data sekunder meliputi gambaran umum tentang profil kepegawaian pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang dan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja petugas Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang, mencakup organisasi beserta mekanisme atau prosedur pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Suatu hal yang penting dalam penulisan karya ilmiah hasil penelitian adalah data-data

dan informasi dari segala objek yang akan diteliti sehingga penulisan tersebut menjadi objektif, rasional dan faktual. Sehubungan dengan hal itu, Meleong (2002) mengemukakan bahwa “sumber data utama dalam penelitian ialah kata-kata, dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain”.

Pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi serta wawancara mendalam dan dokumentasi. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Teknik pengumpulan data sekunder yang diambil dari studi pustaka yang berhubungan dengan permasalahan penelitian dan digunakan sebagai penyusunan landasan teoritis dalam rangka pembahasan masalah.
2. Teknik pengumpulan data primer, yaitu peneliti mengambil data langsung dari sumber data (informan) yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Langkah pengumpulan data di dalam penelitian ini dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Studi kepustakaan atau studi literatur, yaitu teknik pengumpulan data dari buku-buku kepustakaan yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti.
2. Teknik Dokumentasi, yaitu teknik pengambilan data dari dokumen-dokumen yang ada hubungannya dengan penelitian ini, seperti pengambilan nama-nama sampel penelitian dari Dinas Kependudukan

Dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang. Studi dokumentasi ini bertujuan untuk mendapatkan informasi langsung dari tempat penelitian yaitu, buku, foto-foto, video, film dokumenter dan data yang relevan lainnya. Melalui data dokumentasi ini dapat diketahui data yang berhubungan dengan kasus yang di evaluasi baik yang berkaitan dengan perorangan, kelompok maupun instansi terkait.

3.5. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, mengikuti konsep yang diberikan Miles dan Huberman. Analisis dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Secara lengkap pendapat Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2006) adalah sebagai berikut: “Pengumpulan data adalah aktivitas dalam analisis kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh”.

Analisis data dalam penelitian ini meliputi aktivitas reduksi data (merangkum, memilih hal-hal pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya), penyajian data (dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan yang paling sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif), penarikan kesimpulan dan verifikasi (kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang akan mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya).

3.6. Definisi Konseptual

- a. Pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan akta kelahiran, pembuatan KTP, akta nikah, akta kematian, sertifikat
- b. Administrasi Kependudukan Adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan sektor lain.
- c. Penduduk Adalah setiap orang baik warga negara Indonesia maupun Warga Negara Asing yang bertempat tinggal di wilayah di Negara RI dan telah memenuhi ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- d. Dokumen Kependudukan Adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Dinas yang mempunyai kekuatan Hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil meliputi biodata, KK, KTP, surat kependudukan dan akta pencatatan sipil.
- e. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari

Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

1. Bentuk kebijakan di Dinas pendudukan dan catatan sipil kabupaten deli serdang mengimplementasikan smodel yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood Model ini kerap kali disebut sebagai “*The top down approach*”, menurutnya untuk mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu, untuk mengatasi persoalan blanko kosong dalam mengtasi kepengurusan EKP maka Sebagai pengganti e-KTP, Disdukcapil Deli Serdang mengeluarkan Surat Keterangan sebagai Pengganti e-KTP. Dikeluarkannya Surat Keterangan sebagai Pengganti e-KTP sesuai dengan Surat Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 471.13/10231/DUKCAPIL terkait format Surat Keterangan sebagai pengganti e-KTP. Untuk menindaklanjuti Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 471/1768/SJ tanggal 12 Mei 2016 perihal Percepatan Penerbitan e-KTP dan Akta Kelahiran khususnya yang berkaitan dengan penerbitan e-KTP, dalam satu hari Disdukcapil Deli Serdang sedikitnya bisa melayani 1000 pemohon e-KTP.
2. Kendala-kendala yang ditemukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Deli Serdang dalam melakukan kebijakan pelayanan kepada masyarakat diantaranya, Sarana dan prasarana kantor yang kurang memadai, Prosedur pelayanan menggunakan pengambilan nomor antrian, oleh sebagian masyarakat dianggap kurang maksimal., Keandalan pegawai dalam memberikan pelayanan masih kurang, kadang terjadi kesalahan penulisan pada

dokumen yang dihasilkan, Waktu penyelesaian dokumen kependudukan seringkali tidak sesuai dengan standar operasional yang berlaku, Kedisiplinan waktu dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat masih kurang.

3. Upaya mewujudkan pelayanan yang prima kepada masyarakat Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang membuat Standart Operasional Prosedur (SOP) sebagai serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan pelayanan pendaftaran dan pencatatan sipil , bagaimana dan kapan harus dilakukan , dimana dan oleh siapa dilakukan, sehingga masyarakat dapat lebih memahami karena pelayanan Administrasi Kependudukan lebih jelas persyaratan, lebih jelas biayanya dan kapan selesainya jadi transparan dan akuntabel.

5.2. Saran

1. Diadakan suatu alternatif pengganti blanko e-ktip yang saat ini masih kosong, seperti misalnya blanko online yang akan semakin mempermudah proses penerbitan e-ktip yang merupakan salah satu tugas dan fungsi Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang. Sehingga pelayanan publik yang diberikan oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang menjadi lebih optimal.
2. Diadakan regenerasi sarana dan prasarana di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang, serta diklat untuk pegawai Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang, agar pelayanan publik menjadi lebih baik lagi.
3. Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang harus segera menyiapkan SOP bagi pegawai Dinas Kependudukan Dan Pencatatan

Sipil Kabupaten Deli Serdang, yang mana SOP tersebut akan menjadi sarana penunjang guna mewujudkan visi dan misi, serta memudahkan pelayanan yang diberikan oleh pegawai Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Deli Serdang dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus, dkk., 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hatta, Mohammad. 1976. *Kumpulan Karangan (I)*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Hessel, Nogi S. 2000. *Analisis Kebijakan Publik Kontemporer*. Yogyakarta: Lukman Offset.
- Lauer, P.H., 2004, *Perspektif tentang Perubahan Sosial*. Jakarta: Rineka Cipta.
- L.P, Sinambela. 2006, *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Manan, Bagir. 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- MD, Mahfud. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Moenir, HAS. 1998. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Monteiro, Josef Mario. 2016. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Nasution, S. 2009. *Metode research (penelitian ilmiah)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- N. Dunn, William. *Public Policy Analisis: An Introduction*. London: Prentice-Hall Inc.
- Notoatmodjo, Soekidjo. 1998. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Osborne, David & Ted Gaebler, 1997, *Mewirusahaakan Birokrasi*. Jakarta: PPM.
- Parson, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media.
- Pratikno, dkk. 2004. *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*. Yogyakarta: S2 PLOD UGM bekerjasama dengan DEP DAGRI.
- Priyanto, Agus. 2006. *Menakar Kualitas Pelayanan Publik*. Malang : In-Trans.

Salam, Dharma Setyawan. 2004. *Managemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

Salusu. 1998. *Pengambilan Keputusan Strategik: Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo.

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV Alfabeta.

Syaukani, Affan Gaffar, Ryass Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Tead, Ordway. 1954. *The Art of Leadership*. New York: Mc. Graw Hill Book Company.