

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pada era reformasi ini, upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa telah menjadi prioritas utama bagi rakyat dan pemerintahan Indonesia. Dalam perkembangan yang terjadi selama beberapa terakhir tahun di Indonesia ini mengarah kepada tuntutan pelaksanaan pemerintah yang sesuai dengan cita-cita reformasi. Dengan adanya perkembangan tersebut, sesuai dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat selain dapat memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat melainkan perlunya menata administrasi pemerintahan yang dapat bekerja secara efektif dan efisien, dimana salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu adalah penataan aparatur pemerintah.

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur utama aparatur pemerintah bertugas melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan nasional. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Sedangkan Pegawai Aparatur

Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai Negeri Sipil sebagai profesi berlandaskan pada beberapa nilai dasar yang menjadi tuntutan sebagai seorang Pegawai Negeri Sipil, salah satunya yakni dapat mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik serta mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;

Kinerja pegawai merupakan salah satu komponen yang perlu untuk ditingkatkan yaitu bagaimana kinerja seorang pegawai yang ada pada suatu birokrasi dapat lebih memberikan kepuasan pelayanan terhadap orang yang menerima pelayanan tersebut. Dalam rangka peningkatan kinerja, maka diperlukanlah upaya perbaikan kinerja melalui evaluasi kinerja untuk meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik, sesuai dengan pendapat dari Newstrom dan Davis dalam Wibowo (2016:225) yang memandang evaluasi kinerja sebagai suatu proses mengevaluasi kinerja pekerja, membagi informasi dengan mereka, dan mencari cara memperbaiki kinerjanya. Perbaikan kinerja sangat diperlukan untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap publik,

selain itu masyarakat memerlukan mekanisme pelayanan yang cepat, ringkas, jujur dan mudah diberbagai pelayanan publik, salah satunya adalah sistem kependudukan yang pada pelaksanaannya banyak bersinggungan dengan hak sipil dan hak perdata penduduk.

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 yang telah diperbaharui dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan, Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Setiap penduduk WAJIB melaporkan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialaminya kepada instansi pelaksana. Sebab, setiap kejadian/peristiwa penting yang dialami (seperti kelahiran, kematian, dan perkawinan) akan membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan atau surat keterangan kependudukan lain yang meliputi pindah datang, perubahan alamat, atau status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Dokumen Kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Dalam mengenai permasalahan administrasi kependudukan salah satunya ialah permasalahan e-KTP. Pasalnya masih adanya beberapa kendala

yang dihadapi dalam perekaman massal e-KTP ini sehingga perekaman e-KTP tersebut belum mencapai target yang telah ditentukan. Salah satu kendalanya adalah penduduk Kabupaten Bandung yang berada diluar daerah serta masih adanya warga yang masih rendah kesadarannya dan mengabaikan masalah administrasi kependudukan ini. Selain program perekaman massal dari pusat, pihak dinas pun melaksanakan perekaman dengan mendatangi langsung warga dengan mobil pelayanan terpadu setiap Minggu di car free day Soreang. Lalu perekaman secara jemput bola untuk orang sakit, lumpuh atau jompo dan yang gangguan jiwa. Sistemnya kami menunggu permintaan dan langsung mendatangi rumah yang bersangkutan. Hal tersebut untuk menjangkau penduduk yang jauh dan tinggal di pedalaman.

Untuk warga yang e-KTP nya belum bisa dicetak karena keterbatasan blanko dari pusat, akan diberikan surat keterangan sementara dengan masa berlakunya selama enam bulan. Dengan menggunakan surat keterangan tetap bisa digunakan untuk keperluan, seperti pembuatan paspor dan yang lainnya. Ketika blanko sudah ada, nantinya akan langsung diganti dengan e-KTP

Mengenai tindak lanjut dari intruksi dari Presiden RI, Joko Widodo terkait pemberantasan pungutan liar (pungli) di instansi pemerintah, pihak dinas terus melakukan berbagai upaya untuk menepis anggapan adanya pungli di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung. Oleh karena itu, salah satu upaya untuk pengurusan KTP, KK, Akta Kelahiran dan administrasi kependudukan lainnya di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung wajib dilakukan oleh yang

bersangkutan. Kalaupun yang bersangkutan tidak bisa, boleh dikuasakan namun kepada anggota keluarganya, untuk pengurusan berbagai surat administrasi kependudukan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil ini, sama sekali tidak dipungut biaya, sehingga warga diimbau mengurusnya dengan sendiri dan tidak menggunakan jasa calo.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bandung, penyelenggaraan Administrasi Kependudukan adalah Pemerintah Daerah dan perangkat Pemerintah Daerah yang bertugas menyelenggarakan urusan administrasi kependudukan adalah Instansi Pelaksana.

Instansi Pelaksana adalah Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bandung yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.

Adapun kewajiban Instansi Pelaksana dalam menyelenggarakan Administrasi Kependudukan tercantum pada Pasal 5 Ayat (1), meliputi:

- a. Mendaftar peristiwa kependudukan dan mencatat peristiwa penting;
- b. Memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting;
- c. Mencetak, menerbitkan, dan mendistribusikan dokumen kependudukan;

- d. Mendokumentasikan hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;
- e. Menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting; dan
- f. Melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh penduduk dalam pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil.

Berdasarkan observasi awal yang penulis lakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung, kinerja para pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat Kabupaten Bandung dapat dikatakan masih belum optimal, hal ini terbukti dengan kualitas pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat seperti masyarakat masih kebingungan dengan prosedur yang diberikan, kemudian masih terdapatnya kesalahan dalam pengetikan serta tidak adanya kejelasan waktu yang diberikan. Selain itu jauhnya jarak tempuh yang dilalui oleh masyarakat lumayan cukup jauh. Banyaknya masyarakat yang malas untuk membuat sendiri dokumen kependudukan yang pada akhirnya masyarakat Kabupaten Bandung kebanyakan lebih banyak menggunakan jasa calo dibandingkan datang sendiri untuk mendapatkan pelayanan.

Adapun fasilitas seperti ruang tunggu yang dirasa kurang memuaskan karena masih banyaknya masyarakat yang berdiri di luar ruangan untuk menunggu giliran dan mengisi formulir pendaftaran penduduk di tempat yang tidak semestinya karena tidak tersedianya kursi kosong serta ruangnya pun sangat minim untuk masyarakat. Masyarakat ingin atau menuntut untuk

diberikan pelayanan yang terbaik dan berkualitas. Artinya masyarakat ingin dilayani dengan cepat, mudah, bermutu, ramah, nyaman, transparan serta prosedur yang tidak berbelit-belit.

Selain itu, masalah lain yang dihadapi oleh masyarakat saat masyarakat mengharapkan pelayanan sering terjadi pegawai atau aparat yang berkaitan tidak ada ditempat untuk melayani masyarakat.

Adapun capaian kinerja tahun anggaran 2016 berdasarkan data Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung pada Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

**Tabel 1.1**  
**Capaian Kinerja Tahun Anggaran 2016**

<b>Sasaran Strategis</b>	<b>Indikator Kinerja Utama</b>	<b>Target Kinerja</b>	<b>Realisasi</b>	<b>Ket</b>
Meningkatkan Efisiensi Pelayanan Administrasi Publik	Cakupan Penerbitan Kartu Keluarga	74%	84.09%	KK SIAK
	Cakupan Penerbitan KTP Elektronik	90%	89.20%	
	Perekaman KTP Elektronik	100%	92.81%	
	Cakupan Penerbitan Akta Kelahiran	63%	64.82%	
	Cakupan Penerbitan Akta Kematian	3%	8.52%	
Meningkatnya Pelayanan Administrasi	Jumlah Penduduk KTP elektronik (Perekaman KTP El)	2.465.179	2.288.000	92.81

Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Kepemilikan KTP El	2.465.179 (Data Kemendagri RI)	2.198.931	89.20
	Jumlah Penduduk yang Memiliki KK berbasis NIK (berdasarkan SIAK)	1.137.816 (Data Kemendagri RI)	956.805 (KK SIAK)	84.09
	Jumlah penduduk yang memiliki Akta Kelahiran	3.512.189 (Data Kemendagri RI)	2.276.697	64.82
		112.000	91.898	82.05
	Jumlah Penduduk yang memiliki Akta Perkawinan (bagi Non-Muslim)	380	358	94.21
	Jumlah penduduk yang memiliki Akta Kematian	6.030	514	8.52
	Jumlah Pelayanan Keliling Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil	31 Kec	31 Kec	100
	Meningkatnya sarana dan prasarana serta Pemeliharaan jaringan SIAK online dan Tertibnya Administrasi Kependudukan	Jumlah Perangkat Jaringan SIAK yang dipelihara	31 Kec 39 Tower	31 Kec 39 Tower
Tertibnya Database Kependudukan	Jumlah Aplikasi SIAK	1	1	97.97

berbasis NIK (Nomor Induk Kependudukan) Nasional	Jumlah Dokumentasi Informasi Kependudukan	1 Laporan	1 Laporan	94.23
	Jumlah Kegiatan Pemutakhiran Data Kependudukan dan Pencatatan Sipil	- Integrasi Dabatase 3 SKPD (BKBP Dinkes- BPJS) - Data Konversi dan Data Digital	- Integrasi Dabatase 3 SKPD (BKBP Dinkes- BPJS) - Data Konversi dan Data Digital	96.28
Tersedianya Kebijakan dan Peraturan	Jumlah Dokumen Kebijakan Kependudukan	- 1 Naskah Peraturan Bupati tentang Pendataan Penduduk Non Permanen - 1 Kegiatan Penyebar luasan Perda Adminduk kepada 75 Aparat kecamatan dan tokoh masyarakat	- 1 Naskah Peraturan Bupati tentang Pendataan Penduduk Non Permanen - 1 Kegiatan Penyebar luasan Perda Adminduk kepada 75 Aparat kecamatan dan tokoh masyarakat	99.66
Meningkatnya peran serta masyarakat dalam Administrasi	Tersusunnya Profil Perkembangan Kependudukan	Profil Disdukcasip	Profil Disdukcasip	93.21

Kependudukan	Sosialisasi Administrasi Kependudukan	6 Kegiatan (Sosialisasi Administrasi Kependudukan, Pameran Hari Jadi Kab. Bandung, Pemeliharaan/perbaikan Billboard, Pencetakan Kalender, Pembuatan baligho)	6 Kegiatan (Sosialisasi Administrasi Kependudukan, Pameran Hari Jadi Kab. Bandung, Pemeliharaan/perbaikan Billboard, Pencetakan Kalender, Pembuatan baligho)	95.66
--------------	---------------------------------------	--	--	-------

Sumber: Data LAKIP Disdukcapil Kabupaten Bandung 2016

Berdasarkan data diatas dapat disimpulkan bahwa tidak semua indikator kinerja utama dapat terealisasi dengan baik atau tidak sesuai dengan target yang telah ditentukan, seperti hal nya indikator kinerja utama yakni Cakupan Penertiban KTP Elektronik yang terealisasi 89.20% dengan target 90%, Perekaman KTP Elektronik yang terealisasi 92.81% dengan target 100%, Jumlah Penduduk yang ber KTP Elektronik (Perekaman KTP El) terealisasi 2.288.000 dengan target 2.465.179 (92.81%), Kepemilikan KTP El terealisasi 2.198.931 dengan target 2.465.179 (89.20%), Jumlah Penduduk yang memiliki KK berbasis NIK terealisasi 956.805 dengan target 1.137.816 (84.09%), Jumlah Penduduk yang memiliki Akta Kelahiran terealisasi 2.276.697 dengan target 3.512.189 (64.82%), Jumlah penduduk yang memiliki Akta Perkawinan bagi Non-Muslim terealisasi 358 dengan target 380 (94.21%) dan jumlah penduduk yang memiliki Akta Kematian terealisasi 514 dengan target 6.030 (8.52%).

Sedangkan indikator kinerja utama yang lainnya sudah terealisasi dengan baik sesuai dengan target yang ditentukan seperti Cakupan Penerbitan Kartu Keluarga terealisasi 84.09% dengan target 74%, Cakupan Penerbitan Akta Kelahiran teralisasi 64.82% dengan target 63%, Cakupan Penerbitan Akta Kematian terealisasi 8.52% dengan target 3%, Jumlah Pelayanan Keliling Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil terealisasi 31 Kecamatan dengan target 31 Kecamatan (100%), Jumlah Perangkat Jaringan SIAK yang dipelihara terealisasi 31 Kecamatan dengan target 31 Kecamatan (100%), Jumlah Aplikasi SIAK terealisasi 1 dengan target 1 (97.97%), Jumlah Dokumentasi Informasi Kependudukan terealisasi 1 Laporan dengan target 1 Laporan (94.23%), Jumlah Kegiatan Pemuktahiran Data Kependudukan dan Pencatatan Sipil 96.28%, Jumlah Dokumen Kebijakan Kependudukan 99.66%, Tersusunnya Profil Perkembangan Kependudukan 93.21%, dan Sosialisasi Administrasi Kependudukan 95.66%.

Melihat data tersebut, kinerja pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung dapat dikatakan belum optimal, sehingga hal ini dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan para aparatur Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung kepada masyarakat mengenai administrasi kependudukan. Maka penulis terdorong untuk mengkaji secara lebih mendalam berkenaan dengan kinerja pelayanan aparatur pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung dengan mengevaluasi sejauh mana pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung.

Masyarakat mengharapkan adanya perbaikan pelayanan publik. Hal ini penulis lakukan guna lebih memfokuskan penelitian yang akan dilakukan sehingga tingkat akurasi dari hasil penelitian diharapkan akan lebih sesuai dengan kondisi realistiknya.

Berdasarkan uraian mengenai permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: **“Evaluasi Kinerja Pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung”**

## 1.2 Fokus Masalah Penelitian

Fokus penelitian adalah berkenaan dengan bagaimana kinerja pegawai di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung khususnya dalam Bidang Umum dan Kepegawaian.

## 1.3 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung?
2. Apa faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pelaksanaan kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung?

#### 1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah diatas adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pelaksanaan kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung.

#### 1.5 Kegunaan Penelitian

1. Teoritis
  - a. Untuk mengembangkan ilmu yang didapat khususnya dalam ilmu Administrasi Publik;
  - b. Menerima ilmu baru dari luar yang berguna untuk mempertegas teori yang dipakai dalam penelitian;
  - c. Sebagai bahan informasi yang dapat digunakan sebagai pertimbangan dalam penelitian selanjutnya.
2. Praktis
  - a. Bagi penulis, seluruh rangkaian kegiatan dan hasil penelitian diharapkan lebih memantapkan ilmu yang dipelajari selama perkuliahan serta sebagai masukan agar dapat diterapkan dalam kehidupan;

- b. Bagi pemerintah Kabupaten Bandung, hasil penelitian diharapkan dapat memberi masukan bagi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung untuk lebih meningkatkan kinerja pegawai dalam melayani Administrasi Kependudukan di Kabupaten Bandung.

## 1.6 Kerangka Pemikiran

Menurut Uma Sekaran dalam Sugiyono (2013:128) kerangka pemikiran merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

*Job performance* / Kinerja adalah tingkat produktifitas seorang karyawan, relatif pada rekan kerjanya, pada beberapa hasil dan perilaku yang terkait dengan tugas.

Robbins dalam buku Manajemen Sumber Daya Manusia Masa Kini (Riani, 2013:63) mengatakan bahwa kinerja adalah banyaknya upaya yang dikeluarkan individu pada pekerjaannya. Sedangkan menurut Simamora kinerja karyawan adalah tingkat dimana karyawan mencapai persyaratan pekerjaan.

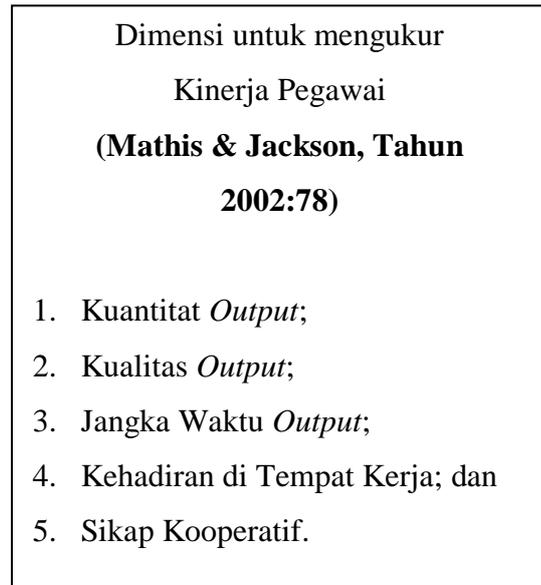
Menurut Robert L. Mathis dan Jhon H. Jackson dalam bukunya Manajemen Sumber Daya Manusia (2002:78) yang mengemukakan bahwa kinerja (*performance*) pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh karyawan. Menurutnya terdapat beberapa elemen penting untuk mengukur kinerja karyawan antara lain sebagai berikut:

1. Kuantitas *Output*, berkaitan dengan yang menyangkut pada jumlah pekerjaan yang dilakukan dan/atau jumlah tugas yang diselesaikan.
2. Kualitas *Output*, berkaitan pada ketepatan, kelengkapan dan kerapihan pekerjaan yang diselesaikan.
3. Jangka Waktu *Output*, berkaitan dengan kemampuan pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya.
4. Kehadiran ditempat Kerja.
5. Sikap Kooperatif, berkaitan dengan hubungan antar pegawai baik secara internal maupun eksternal.

Greenberg dan Baron dalam Wibowo (2016:226) mengemukakan bahwa evaluasi kinerja sebagai proses mengevaluasi pekerja pada berbagai dimensi yang berkaitan dengan pekerjaan.

Dari segi hukum, kinerja pegawai Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bandung berpedoman pada Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 12 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 1 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan. Dimana instansi pelaksana dalam melaksanakan administrasi kependudukan dengan kewajiban salah satunya ialah memberikan pelayanan yang sama dan profesional. Untuk melaksanakan tugas dan fungsinya pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bandung harus melaksanakan sesuai dengan dimensi kinerja yang telah ditentukan agar dapat meningkatkan kinerja pegawai dalam pelayanan publik.

Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat di gambarkan yakni sebagai berikut:



**Gambar 1.1:** Kerangka Pemikiran

*Sumber: Penulis (2017)*

