

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Otonomi Daerah merupakan salah satu kebijakan pemerintah daerah saat ini yang mengedepankan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan baik itu di pusat, di daerah, dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang atau jasa sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Adapun tugas pemerintah yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alinea ke-4 salah satunya adalah mensejahterakan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, setiap rakyat berhak diberikan harapan akan peningkatan kesejahteraan hidup baik secara ekonomi maupun sosial. Aparatur Pemerintah Daerah senantiasa berusaha untuk menjalankan otonomi daerah agar potensi daerahnya dapat berkembang secara optimal dan tidak timbul permasalahan.

Aparatur pemerintah sangat bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang efektif karena pada dasarnya sistem demokrasi kembali pada rakyatnya, selain itu karena masyarakat juga telah memberikan dananya dalam bentuk pungutan pajak, retribusi serta berbagai pungutan lainnya (Mahmudi, 2005:229). Salah satu dari pelaksanaan pelayanan publik yaitu administrasi kependudukan yang berada di suatu pemerintahan.

Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, bagi Penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan Dokumen Kependudukan tanpa ada perlakuan diskriminatif melalui peran aktif Pemerintah dan pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan Pencatatan Sipil merupakan pencatatan peristiwa penting yaitu kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana.

Kabupaten Subang merupakan salah satu Pemerintah daerah di Provinsi Jawa Barat yang di dalamnya menyelenggarakan pelayanan administrasi kependudukan. Penduduk Kabupaten Subang pada tahun 2016 berjumlah 1.540.578 jiwa. Dengan luas Kabupaten Subang sebesar 2051,76 km². Pertumbuhan penduduk di Kabupaten Subang masih relatif rendah, merupakan indikasi bahwa Kabupaten Subang bukan merupakan daerah tujuan urbanisasi. Kebijakan pemerintah yang memposisikan Kabupaten Subang sebagai salah satu lumbung padi di Jawa Barat, juga sangat berpengaruh terhadap pertumbuhan penduduk serta kepadatan penduduk di wilayah ini. Penduduk berjumlah besar sekaligus berkualitas merupakan modal pelaksanaan pembangunan dan potensi bagi peningkatan pembangunan di segala bidang. Namun penduduk yang berjumlah besar tanpa diupayakan pengembangan kualitasnya akan menjadi beban bagi pembangunan yang seharusnya dinikmati oleh keseluruhan penduduk tersebut.

Instansi penyelenggara pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Subang adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Bupati Subang Nomor 62 Tahun 2016 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang mempunyai tugas pokok untuk membantu Bupati dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dalam melaksanakan urusan pemerintah dibidang administrasi kependudukan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan yang diberikan kepada Pemerintahan Daerah. Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Subang menyelenggarakan beberapa fungsi, diantaranya pendaftaran penduduk, pelayanan catatan sipil, pengelolaan administrasi kependudukan, pemanfaatan data dan dokumen kependudukan dan penerbitan dokumen kependudukan yang meliputi Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Surat Keterangan Kependudukan, dan Akta Pencatatan Sipil.

Akta kelahiran adalah suatu dokumen yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang sebagai identitas hukum. Dalam rangka memperoleh atau mendapat kepastian terhadap kedudukan hukum seseorang, maka perlu adanya bukti-bukti yang otentik yang mana sifat bukti itu dapat dipedomani untuk membuktikan tentang kedudukan hukum seseorang itu. Adapun bukti-bukti otentik tersebut dapat digunakan untuk mendukung kepastian, tentang kedudukan seseorang itu adalah adanya akta yang dikeluarkan oleh suatu lembaga, dimana lembaga inilah yang berwenang untuk mengeluarkan akta-akta mengenai kedudukan hukum seseorang. Kewajiban pendaftaran kelahiran anak berdasarkan Undang-Undang Nomor 24

Tahun 2013 Tentang Administrasi kependudukan, yang menyatakan bahwa setiap kelahiran wajib dilaporkan oleh penduduk kepada Instansi Pelaksanaan di tempat terjadinya peristiwa kelahiran paling lambat 60 hari sejak kelahiran, namun apabila pelaporan kelahiran yang melampaui batas waktu 60 hari sampai dengan 1 tahun sejak tanggal kelahiran maka pencatatan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan kepala instansi pelaksanaan setempat. Adapun persyaratan dan mekanisme pembuatan dokumen akta kelahiran sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Presiden Nomor 25 Tahun 2008 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yaitu setiap peristiwa kelahiran dicatatkan pada instansi pelaksana ditempat terjadinya kelahiran, dengan memenuhi syarat berupa surat keterangan lahir dari dokter/bidan/penolong kelahiran, nama dan identitas saksi kelahiran, Kartu Keluarga (KK), Kartu Tanda Penduduk (KTP) orang tua, dan kutipan akta nikah/ akta perkawinan orang tua.

Peran penting dengan adanya peraturan tentang administrasi kependudukan diharapkan proses penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan dapat berjalan efektif sesuai dengan prinsip kualitas pelayanan publik yang prima yaitu cepat, tepat, dan akurat. Namun pada kenyataannya, berdasarkan hasil laporan tahunan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang dinilai belum efektif dan optimal, Khususnya dalam pembuatan akta kelahiran. Berdasarkan data yang saya dapat dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil bahwa terget dan realisasi pembuatan akta kelahiran masih belum efektif, hal ini terbukti dilihat dalam capaian kinerja Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang sebagai berikut:

Tabel 1.1
Capaian Kinerja Urusan Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Kabupaten Subang
Tahun 2014

SASARAN	INDIKATOR	KONDISI AWAL 2013	TARGET 2014	REALISASI 2014
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Meningkatnya jumlah penduduk yang ber KTP	Rasio penduduk ber KTP	50 %	100%	70,13 %
Meningkatnya jumlah penduduk memiliki KK	Kepemilikan Kartu Keluarga	71 %	100%	75 %
Meningkatnya kepemilikan akta kelahiran	Kepemilikan Akta Kelahiran per 1000 kelahiran	44 %	100%	49,88 %

Sumber: Lakip Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 2017

Berdasarkan data capaian kinerja urusan Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Subang diatas, bahwasannya pada tahun 2014 capaian kinerja yang ditetapkan oleh Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Subang tidak sesuai dengan harapan karena belum mencapai target yang telah ditetapkan. Ketika Dinas kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang menargetkan 100% dari penduduk Kabupaten Subang yang diwajibkan untuk membuat akta kelahiran

namun pada kenyataannya hanya 49,88% masyarakat yang melakukan pembuatan dokumen akta kelahiran.

Tabel 1.2
Capaian Kinerja Urusan Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Kabupaten Subang
Tahun 2015

SASARAN	INDIKATOR	KONDISI AWAL 2014	TARGET 2015	REALISASI 2015
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Meningkatnya jumlah penduduk yang ber KTP	Rasio penduduk ber KTP	70,13 %	100%	73,78%
Meningkatnya jumlah penduduk memiliki KK	Kepemilikan Kartu Keluarga	75 %	100%	78,99 %
Meningkatnya kepemilikan akta kelahiran	Kepemilikan Akta Kelahiran per 1000 kelahiran	49,88 %	100%	62,81%

Sumber: Lakip Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 2017

Berdasarkan data di atas, capaian kinerja Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Subang pada tahun 2015 belum mencapai target yang telah ditetapkan. Terlihat dalam realisasi capaian kinerja hanya terlaksana 62,81% dari target 100% yang telah ditetapkan oleh Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil

Kabupaten Subang. Hal ini terjadi karena rendahnya kesadaran masyarakat Subang dalam membuat dokumen akta kelahiran.

Tabel 1.3
Capaian Kinerja Urusan Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Kabupaten Subang
Tahun 2016

SASARAN	INDIKATOR	KONDISI AWAL 2015	TARGET 2016	REALISASI 2016
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Meningkatnya jumlah penduduk yang ber KTP	Rasio penduduk ber KTP	73,78 %	83%	79,31%
Meningkatnya jumlah penduduk memiliki KK	Kepemilikan Kartu Keluarga	78,99 %	100%	57,26 %
Meningkatnya kepemilikan akta kelahiran	Kepemilikan Akta Kelahiran per 1000 kelahiran	62,81 %	75%	57,13%

Sumber: Lakip Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 2017

Dari data capaian kinerja dinas kependudukan dan catatan sipil kabupaten subang pada tahun 2016 masih belum mencapai target, ketika Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Subang menargetkan 75% dari penduduk Subang namun hanya 57,13% yang terealisasi dalam kepemilikan dokumen akta kelahiran. Bahkan di tahun 2016 ini Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten

Subang menurunkan targetnya dari 100% pada tahun 2014 dan 2015 menjadi 75% ditahun 2016. Hal ini karena mengiduk pada target nasional yang telah ditetapkan berdasarkan Rapat Koordinasi Nasional (RAKORNAS) Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang bertujuan untuk mensukseskan Pilkada Serentak Tahun 2018 dan Pemilu Tahun 2019 serta menyamakan persepsi yang utuh dan mendalam antara Pemerintah dengan jajaran Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan program dan target kinerja bidang adminduk dalam rangka meningkatkan kesadaran masyarakat di bidang adminduk menuju tertib administrasi kependudukan secara nasional, pemerintahan yang efektif dan efisien dan negara yang memiliki daya saing, dilakukan perancangan Gerakan Indonesia Sadar Administrasi Kependudukan (GISA).

Berdasarkan tabel capaian kinerja Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang terbukti bahwa target dan realisasi pada tahun 2014-2016 mengalami peningkatan dalam realisasi kepemilikan akta kelahiran. Namun untuk sasaran yang telah ditargetkan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang masih belum mencapai target. Ketika Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang menargetkan 75% - 100% dari penduduk Subang yang berjumlah 1.540.578 jiwa (pada tahun 2016) dan setiap tahunnya mengalami peningkatan, yang diwajibkan untuk membuat akta kelahiran, namun pada kenyataannya masih banyak masyarakat yang belum membut akta kelahiran. Berdasarkan data tersebut peneliti menduga bahwa yang menjadi faktor belum optimalnya efektivitas penerbitan akta kelahiran dikarenakan masyarakat Kabupaten Subang masih banyak yang belum mengurus pembuata akta kelahiran.

Kemudian, dalam berita online yang dimuat dalam blog Dinas Kependudukan dan Catatan sipil yaitu *didukcapil.subang.go.id/blog* yang diakses pada tanggal 17 Desember 2013 dan diperbaharui tanggal 30 November 2016, menyatakan bahwa kesadaran masyarakat dalam membuat akta kelahiran di kabupaten Subang masih rendah. Berdasarkan hasil pra penelitian tanggal 18 Oktober 2017 yang dilakukan oleh peneliti di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang diperoleh beberapa kelemahan yang dapat menunjukkan bahwa kurangnya kesadaran masyarakat dalam pembuatan akta kelahiran, yaitu seperti:

1. Tidak adanya kepastian atau ketepatan waktu.

Waktu penyelesaian produk pembuatan akta kelahiran seringkali tidak sesuai dengan yang telah dijanjikan oleh petugas, sehingga masyarakat malas untuk datang ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang, karena mereka tidak mendapatkan kepastian dan beranggapan hanya membuang-buang waktu dan tenaga. Berdasarkan hasil wawancara dengan pihak aparatur birokrasi di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang, bahwa waktu penyelesaian pembuatan akta kelahiran selesai dalam 14 hari jam kerja atau setara dengan dua minggu.

2. Penawaran jasa calo

Masih adanya calo yang menawarkan jasanya untuk melakukan pembuatan administrasi kependudukan, agar memudahkan masyarakat dalam prosedur pembuatan akta kelahiran yang berbelit-belit. Berdasarkan hasil wawancara dengan pemohon pembuat akta kelahiran yang menggunakan jasa calo,

harga yang ditetapkan dalam pembuatan akta kelahiran oleh calo yang beredar di kalangan masyarakat sebesar Rp.150.000 (Seratus Lima Puluh Ribu Rupiah).

3. Tidak tersedianya meja informasi

Masyarakat yang datang untuk melakukan permohonan dalam pendaftaran Administrasi Kependudukan, merasa kebingungan karena tidak adanya meja informasi ataupun petugas yang mengarahkan, Jadi pada saat datang kesana terlihat di pintu paling depan hanya tempat antrian pelayanan saja. hal ini terjadi kepada saya sendiri saat akan melakukan pra penelitian di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil pada Tanggal 18 Oktober 2017.

Beranjak dari data dan permasalahan diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“EFEKTIVITAS PEMBUATAN AKTA KELAHIRAN DALAM TERTIB ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN PADA DINAS KEPENDUDUKAN DAN CATATAN SIPIL KABUPATEN SUBANG”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka perlu adanya identifikasi masalah untuk mempermudah penjelasan. Dalam penelitian ini peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Pencapaian target dengan realisasi kepemilikan akta kelahiran masih belum efektif.
2. Rendahnya kesadaran masyarakat dalam pembuatan akta kelahiran
3. Tidak adanya kepastian atau ketepatan waktu

4. Masih adanya penawaran jasa calo
5. Tidak adanya meja informasi

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut:

Bagaimana efektivitas pembuatan akta kelahiran dalam tertib administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang?

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengungkap secara jelas dan mendalam mengenai Efektivitas Pembuatan Akta Kelahiran dalam Tertib Administrasi Kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang.

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoretis

a. Bagi Peneliti

1. Sebagai kesempatan untuk menambah wawasan dalam bidang administrasi publik serta mengetahui dan menemukan masalah khususnya mengenai pelaksanaan tertib administrasi kependudukan yang terjadi di Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Subang.
2. Untuk mengaplikasikan ilmu yang diperoleh selama mengikuti perkuliahan di UIN SGD Bandung, dengan membuat laporan penelitian secara ilmiah dan sistematis.

b. Bagi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang

1. Diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran dalam tertib administrasi kependudukan pada pembuatan akta kelahiran yang diberikan kepada masyarakat luas.
2. Diharapkan dapat memberi saran kepada aparaturnya yang melayani pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang.

c. Bagi Fisip UIN Bandung

1. Diharapkan dapat menjadi bahan untuk teori pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya mengenai efektivitas.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi sivitas akademik.

2. Kegunaan Praktis

1. Bagi kepentingan praktisi, dengan penelitian ini diharapkan dapat diketahui masalah-masalah yang terdapat di dalam administrasi kependudukan pada pembuatan akta kelahiran di kabupaten Subang.
2. Penelitian ini juga sebagai bahan masukan serta pertimbangan dalam mengkaji pembuatan akta kelahiran dalam tertib administrasi kependudukan yang terjadi di kabupaten Subang.

F. Kerangka Pemikiran

Dalam proses pembahasan dan pemecahan dalam penelitian memerlukan kerangka pemikiran yang dijadikan landasan berupa teori, pendapat para ahli yang tidak diragukan lagi kebenarannya, tujuannya untuk mengetahui teori-teori yang akan digunakan dan mempunyai korelasi serta relevansi dengan variabel yang terdapat pada judul penelitian.

Menurut Gibson, Donnely dan Ivancevich (1994: 27) konsep efektivitas terdiri dari dua pendekatan yaitu pendekatan tujuan dengan pendekatan sistem. Pendekatan tujuan adalah untuk menentukan dan mengevaluasi efektivitas didasarkan pada gagasan bahwa organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Sedangkan dalam pendekatan sistem, organisasi dipandang sebagai suatu unsur dari sejumlah unsur yang saling berhubungan satu sama lain. Arus masukan (input) dan keluaran (output) merupakan titik tolak dalam uraian organisasi. Dengan kata lain yang lebih sederhana, organisasi mengambil sumber (*input*) dari sistem yang lebih luas (lingkungan), memproses dalam bentuk yang sudah dirubah (*output*). Adapun ukuran efektivitas menurut Gibson melalui pendekatan teori sistem dapat dilihat dari beberapa kriteria berikut ini:

1. Produksi
2. Efisiensi
3. Kepuasan
4. Keadaptasian
5. Pengembangan

(Gibson, 1994:34).

Efektivitas menurut Robbins (1994: 85) dalam buku *Organisation Theory: Structure, Design, and Application* yang diterjemahkan oleh Udaya sebagai berikut:

“Efektivitas dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian organisasi atas tujuan jangka pendek (tujuan) dan jangka panjang (cara). Pemilihan ini mencerminkan konstitusi strategis, minat mengevaluasi, dan tingkat kehidupan organisasi.” (Robbins, 1994:85)

Sondang P Siagian, memberikan pengertian tentang efektivitas yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu pekerjaan, yaitu:

“Penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan. Artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak, terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakannya, dan berapa biaya yang dikeluarkan untuk itu.” (Siagian, 1988:151)

Jika dihubungkan dengan kegiatan-kegiatan pemerintah (pelaksanaan pembangunan), efektivitas yang hendak dicapai orientasinya lebih bertuju pada pengeluaran (output) bila dibandingkan dengan penggunaan masukan (input).

Rumusan ini sesuai dengan penjelasan Saxena (1986:07), yaitu:

“efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kualitas, kuantitas, waktu) telah dicapai. Makin besar target yang dicapai, maka semakin tinggi tingkat efektivitas. Konsep ini orientasinya lebih tertuju pada keluaran. Masalah penggunaan masukan tidak menjadi isu dalam konsep ini. Pada umumnya organisasi pemerintah (yang tidak mencari laba) berorientasi ke pencapaian efektivitas.” (Indrawijaya, 2010: 176).

Penelitian ini berfokus pada efektivitas pembuatan akta kelahiran di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Subang. Untuk meningkatkan efektivitas pembuatan akta kelahiran, peneliti menggunakan teori Efektivitas dari Gibson, dalam bukunya yang berjudul *Organisasi, Prilaku, Struktur, dan Proses*. Dari beberapa teori dan definisi di atas, maka peneliti membuat model kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 1.1**Model Kerangka Pemikiran**