# BAB I

# PENDAHULUAN

## Latar Belakang

Negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, masih mengalami tantangan yang berat dalam hal pelayanan publik yang ideal. Pelayanan publik yang ideal adalah dimana para pejabat yang menduduki posisi otoritas publik seharusnya menempatkan kepentingan masyarakat sebagai pengarah proses pembuatan keputusan publik.

Namun pada kenyataannya di negara-negara berkembang termasuk di Indonesia pelayanan aparatur negara terhadap kebutuhan masyarakat seringkali sangat subyektif, diskriminatif dan tidak konsisten. Pelayanan publik yang belum standar yang seharusnya atau ideal tersebut mengakibatkan masyarakat marginal, miskin, perempuan, anak-anak dan kelompok masyarakat minoritas sulit memperoleh pelayanan publik maksimal yang mereka harapkan,hal inilah yang membuat kepercayaan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam menyediakan pelayanan kepada masyarakat yang tidak konsisten dan cenderung subyektif.

Pelayanan aparat yang diberikan kepada pelanggan terkesan tidak transparan, terlalu panjang prosesnya, dalam beberapa proses pengambilan keputusan layanan terkadang juga sangat birokratis terutama karena mekanisme yang terlalu hirarkhis dengan peran sentral pada pimpinan tertinggi.

Layanan belum efisien terutama karena panjangnya proses pemberian layanan, hal ini dapat dilihat pada beberapa jenis layanan yang harus melalui banyak meja/loket. Kondisi ini juga mencerminkan kurang efektifnya pelayanan mengingat di beberapa tempat layanan, persyaratan yang harus dipenuhi juga belum tercantum secara jelas dan tegas.

Masyarakat pengguna layanan seringkali dibingungkan oleh syarat yang begitu beragam, bahkan terkadang dipandang kurang relevan dengan pemberian layanan yang akan diperoleh. Bahkan dalam hal biaya, besarnya yang diminta dalam beberapa kasus terdapat perbedaan yang menjolok antara biaya resmi dan biaya yang dibayarkan secara faktual.

Pemberian layanan tertentu terjadi penyalah gunaan wewenang, kondisi ini dipicu oleh adanya ketidak jelasan persyaratan layanan dan belum tersedianya *Standar Oprasional Prosedur* ( SOP) tertulis yang memuat janji layanan, waktu layanan, dan biaya yang harus dibayarkan oleh masyarakat. Bahkan dibeberapa instansi sudah menyusun *Standar Oprasional Prosedur* (SOP) , informasi tersebut belum dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat pengguna.

Fakta sosial menunjukan beberapa kasus yang terjadi dikalangan birokrasi yaitu kurangnya spirit pelayanan prima yang dilakukan aparat penyedia layanan, birokrasi berkewajiban melayani masyarakat dan tidak untuk dilayani hal tersebut belum melekat pada budaya kerja aparatur ; seperti pelayanan rumah sakit di Lampung di mana dua pejabat Rumah Sakit Lampung melakukan tindakan kriminal telah membuang pasien disuatu tempat, dan di Kota Pare-Pare terjadi sebuah peristiwa miris tentang pelayanan kesehatan, seorang buruh pelabuhan nusantara terpaksa membonceng jenazah anaknya dari Puskesmasdengan menggunakan sepeda motor karena pihak Puskesmas tidak bersedia mengantar pakai mobil ambulance pengantar pasien, mobil pengantar jenazahsementara terpakai, hal tersebut terjadi karena layanan yang diberikan kurang didukung oleh aparat yang kompeten danprofesional.

Fakta sosial lainyang tidak profesionalnya pelayanan publik yang muncul dari masyarakat seringkali diperburuk oleh rendahnya kompetensi aparat kondisi ini pada giliranya akan berpengaruh kepada kinerja pelayanan kepada publik secara keseluruhan. Sehubungan dengan hal tersebut, berbagai langkah kongkrit telah dilaksanakan oleh beberapa instansi dalam mengaitkan secara langsung antara kinerja layanan, kompetensi aparat, tanggung jawab dan resiko pekerjaan dengan remunerasi, merupakan langkah positif untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Pada beberapa jenis layanan publik masih ditemukan adanya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).Kondisi ini umumnya terjadi karena adanya beberapa situasi yang saling mempengaruhi satu dengan lainnya.Di satu sisi kondisi aparat dengan tingkat penghasilan yang relatif rendah terperangkap dalam mental dan perilaku korup.

Di sisi lain, masyarakat pengguna layanan juga belum memiliki spirit untuk mendahulukan yang lebih berhak, dan belum sepenuhnya memahami hak dan kewajibannya, sehingga masih banyak lebih menuntut hak dari pada melaksanakan kewajibannya.

Sebagian masyarakat bahkan menempuh jalan pintas untuk memperoleh fasilitas pelayanan yang menguntungkan diri sendiri, meski akibatnya akan berdampak buruk terhadap kinerja pelayanan publik secara keseluruhan.

Upaya memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), tanpa pandang bulu yang tengah digalakkanpemerintah diharapkan akanmendorong komitmen berbagai pihak untuk secara bersama-sama menghilangkan kebiasaan buruk tersebut akan berdampak buruk terhadap kinerja pelayanan publik secara keseluruhan. Untuk itu, upaya memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN),tanpa pandang bulu yang tengah digalakkan pemerintah diharapkan akanmendorong komitmen berbagai pihak untuk secara bersama-sama menghilangkan kebiasaan buruk tersebut.

Layanan publik seringkali mendapatkan kritik karena kualitas pelayanan yang buruk. Terlepas dari kekecewaan aparat yang telah senantiasa berupaya untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, berbagai kritik dan keluhan publik perlu mendapat penanganan yang serius. Semua kritik yang membangun perlumendapat penanganan yang terstruktur dan harus ada tindak lanjutnya.

Upaya perbaikan layanan dan kebijakan baru di bidang layanan kurang tersosialisasi secara baik. Lemahnya komunikasi dengan masyarakat, terutama *stakeholder* terkadang mengakibatkan perencanaan layanan menjadi tidak dapat dilaksanakan dengan baik di lapangan. Dengan demikian strategi komunikasi kepada *stakeholder* dalam setiap kebijakan layanan publik saat ini dan pada masa mendatang memegang peran yang teramat penting.

Kenyataan menunjukkanbahwa usaha reformasi pelayanan publik masih mengecewakan masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Keinginan masyarakat memperoleh pelayanan publik yang dapat menyediakan pilihan dan akses setara seluruh masyarakat belum sesuai harapan.Hal ini dapat dilihat masih ditemukannya, perantara, penjual jasa atau calo pada beberapa lembaga atau instansi pemerintah yang berhubungan dengan pelayanan publik seperti kantor kelurahan termasuk pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

Penelitian sebelumnya seperti Dwiyanto (2002), menjelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik terdapat dua pihak yang berhadapan dan saling berbeda kepentingan.Pihak aparat sebagai pemberi layanan yang berhadapan dengan masyarakat sebagai pengguna jasa layanan, antara keduanya seringkali terdapat perbedaan kepentingan-kepentingan yang menjolok.

Dalam konteks etika pelayanan, masyarakat pengguna jasa mengharapkan adanya etika birokrasi sebagai bentuk adanya sikap tanggap dari aparat birokrasi terhadap kepentingan masyarakat pengguna jasa.

Kepentingan pengguna jasa harus ditempatkan sebagai tujuan utama, melalui prinsip pelayanan tersebut diharapkan tidakterjadi diskriminasi. Jika kondisi demikian dapat diciptakan, etika pelayanan publik sesuai dengan misi aparat birokrasi dan tuntutan masyarakat sebagai pengguna jasa.

Wibowo (2011:36) menunjukkan bahwa tanggapan karyawan mengenai budaya organisasi yang ada diperusahaan Samudra Indonesia Cabang Bandung termasuk kedalam kategori “Baik” dengan presentase sebesar 80.76 persen dan mengenai kinerja karyawan tersebut termasuk kedalam kategori “Sangat Baik” dengan presentase 84.45 persen.

[Erna Dora Siregar](http://repository.usu.ac.id/browse?type=author&value=Erna+Dora+Siregar) (2009) menunjukkan bahwa budaya organisasi yang kuat memberikan para pegawai suatu pemahaman yang jelas dari tugas-tugasnya, karena tingginya tingkat kebersamaan, dan dapat membina kekohesifan, kesetiaan dan komitmen bersama, apabila pegawai diberi pemahaman tentang budaya organisasi maka setiap pegawai akan termotivasi dan semangat kerja untuk melakukan tugas dan fungsinya. Hal ini salah satu kunci untuk memperoleh prestasi kerja yang optimal guna peningkatan kualitas pelayanan.Dengan demikian, hasil penelitian pada umumnya menunjukkan bahwa budaya organisasi merupakan pendorong untuk lebih semangat bekerja dan membangun komitmen..

Faktor paling efektif dalam memperbaiki kinerja pelayanan publik.Budaya organisasi adalah nilai-nilai, sikap, dan kepercayaan yang mengendalikkan tindakan dan perilaku individu dalam organisasi.

Budaya organisasi membentuk orientasi aparatur ke arah pekerjaan dan menentukan sejauh mana pegawai mengarahkan perilakunya pada pencapaian tujuan yang ditetapkan secara organisasional ketimbang pada kepentingan pribadinya.Secara teoritis, organisasi yang berkinerja baik dan yang berkinerja buruk mempunyai budaya yang berbeda.

Organisasi yang berkinerja baik mempunyai dimensi budaya positif yang dianut secara kuat oleh sebagian besar anggotanya, budaya kuat atau budaya dominan organisasi adalah nilai inti organisasi dianut dengan kuat diatur dengan baik dan diterapkan bersama oleh anggota organisasi secara luas.

Pemerintah memiliki fungsi memberikan berbagai pelayanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan atau pun pelayanan-pelayanan lain dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan lainnya.

Berbagai gerakan reformasi publik yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

 Di Indonesia, upaya memperbaiki pelayanan sebenarnya juga telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah, antara lain melalui Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perizinan diBidang Usaha. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum, untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, maka telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat.

Perkembanganterakhirtelah diterbitkan pula Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 dan Pepres nomor 76 Tahun 2013 Tentang Pengaduan Pelayanan Publik serta Permenpan No. 15 Tahun 2014 tentang Pedoman Standar Pelayanan.

 Di Makassar, upaya memperbaiki pelayanan sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah Kota Makassar yaitu sejak terbitnya Peraturan Daerah nomor 9 tahun 2009 tentang Administarasi Penyelenggaraan Kependudkan dan Catatan Sipil di Kota Makassar, yang didasarkan dari Undang-Undang Nomor 23 tahun tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan terakhir terbitnya Undang-Undang Nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Budaya organisasi dalam lembaga/instansi pemerintahan seperti halnya pada Dinas Kependudukan dan Catatan sipil yang dilakukan pemerintah Kota Makassar sebagai suatu organisasi dikatakan kuat apabila banyak aparatur pemerintah atau pegawai lembaga /instansi tersebut menerima nilai-nilai inti, menyetujui tingkat kepentingan dan merasa sangat terikat.

Budaya organisasi yang kuat memberikan arah dan memperkuat standar perilaku untuk mengendalikan pelaku organisasi agar melaksanakan tugas dan tanggungjawab mereka secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang telah disepakati bersama.

Berdasarkan observasi lapangan bahwa etika pelayanan publik di instansi- instansi Kota Makassar dalam hal etika pelayanan belum optimal diterapkan dalam pelayanan publik. Hal ini dapat dilihat; *pertama*, lemahnya penerapan kode etik aparat dalam pelayanan, yang terindikasi dari adanya tindakan-tindakan yang menyimpang dalam memberikan pelayanan. Beberapa oknum aparat kadang-kadang menawarkan diri sebagai biro jasa atau calo yang mengarah kepada tindakan terjadinya korupsi; *kedua,* rendahnya kesadaran aparat birokrasi akan tanggung jawab dan disiplin dalam proses pelayanan, dan masih adanya tindakan diskriminasi pelayanan yang mengarah pada unsur nepotisme; *ketiga,* etika birokrasi dalam pelayanan publik masih sangat jauh dari yang diharapkan.

Fenomena pemberian pelayanan ini terlihat, seperti tindakan aparat yang mengharapkan balas jasa, dan adanya penyalah gunaan wewenang, menghindar dari tanggung jawab, pelanggaran terhadap aturan yang ditetapkan, dan munculnya diskriminasi dalam pelayanan.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar sebagai obyek penelitian mempunyai peranan penting untuk mengetahui tingkat petumbuhan penduduk dalam rangka mendukung kegiatan perekonomian masyarakat. Untuk melaksanakan aktivitas tersebut dibutuhkan pelayanan sumber daya manusia yang memadai dari segi kuantitas maupun kualitas yang dijiwai budaya organisasinya.

Dalam kurun waktu satu dekade terakhir ini disentralisasi pelayanan publik pemerintah Kota Makassar secara khusus hanya nampak dalam pelayanan bagian yang sangat minimal seperti bagian informasi. Namun pada bagian pelayan publik sektor pelayanan infrastruktur seperti alur dan mekanisme pengurusan administarasi dan pembiayaan masih tergolong rumit dan bahkan menimbulkan kesan birokratis.

Aktifitas Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar mencetak Kartu Tanda Penduduk (KTP) tahun 2013 sebanyak 2983 lembar dan tahun 2014 sebanyak 1624 lembar, sedang Akte Kelahiran Anak (AKA) tahun 2013 sebanyak 42020 lembar dan pada tahun 2014 sebanyak 43053 lembar, dan Adopsi Anak (AA) pada tahun 2013 sebanyak 8 orang dan pada tahun 2014 sebanyak 12 orang.

Berdasarkan hasil pengamatan dan informasi masyarakat tentang budaya organisasi terhadap pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kota Makassar membuat peneliti tertarik untuk lebih mendalami terjadinya perilaku sosial budaya yaitu pelayanan publik.

## Rumusan Masalah

Sejalan dengan pelayanan yang dilakukan pemerintah daerah terhadap masyarakat yang lebih efektif dan efisien, diperlukan budaya positif yang lebih kuat serta menjadi suatu ikatan moral bagi aparatur/pegawai pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

Berdasarkan hal tersebut dan sejalan dengan fenomena empirik yang telah dikemukakan maka rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah budaya organisasi dilihat dari budaya pelayanan publik aspek keteraturan, nilai inti, dan iklim organisasi terkaitKartu Tanda Penduduk (KTP) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar ?
2. Bagaimanakah budaya organisasi dilihat dari budaya pelayanan publik aspek keteraturan, nilai inti, dan iklim organisasi terkait Akta Kelahahiran Anak (AKA) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar ?
3. Bagaimanakah budaya organisasi dilihat dari budaya pelayanan publik aspek keteraturan, nilai inti, dan iklim organisasi terkait Adopsi Anak (AA) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar ?
4. Bagaimanakah budaya organisasi dilihat dari budaya pelayanan publikpada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar aspek keteraturan, nilai inti, dan iklim organisasi terkait dengan hambatan dan penunjang ?

## Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh budaya organisasi pada sistem pelayanan publikdisamping menganalisis faktor yang mempengaruhi budaya organisasi terhadap pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil di Kota Makassar. Tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui budaya organisasi dilihat daribudaya pelayanan publik aspekketeraturan, nilaiinti dan iklim organisssi terkait kartu Tanda Penduduk (KTP), pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

2. Untuk mengetahuibudaya organisasidilihatdaripelayanan publik aspek keteraturan,nilai inti, dan iklim organisasiterkait Akta Kelahahiran Anak (AKA), pada DinasKependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

3. Untuk mengetahui budaya organisasi dilihat dari pelayanan publik aspek keteraturan, nilai inti, dan iklim organisasi terkait Adopsi Anak (AA), pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar.

4. Untuk mengetahui budaya organisasi dilihat dari pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Makassar, aspek keteraturan, nilai inti, dan iklim organisasi, terkait hambatan dan penunjang.

### Manfaat Penelitian

#### Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberi masukan bagipetugas birokrasi catatan sipil Kota Makassar dalam mengembangkan budaya pelayanan yang akomodatif dengan kepentingan masyarakat dimana pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), pelayanan Akta Kelahiran Anak (AKA) dan pelayanan Adopsi Anak (AA) agar dapat memberi sumbangsi pemikiran dan masukan guna membangun pendekatan pelayanan yang berbasis budaya yang selama ini akan memberikan spirit bagi pelaksana dalam meningkatkan kapasitas pelayanan.

**2. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis pendekatan budaya pelayanan adalah suatu pendekatan yang memberikan akses kemudahan bagi para aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tentunya menambah hasanah leteratur dan konsep budaya pelayanan dalam membangun pelayanan yang akomodatif bagi kepentingan masyarakat.