

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah, baik yang berada di pusat maupun daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang berbentuk pelayanan barang maupun pelayanan jasa. Di era modern seperti sekarang ini masyarakat semakin terbuka dengan informasi sehingga menjadikan masyarakat semakin kritis terhadap segala hal, tak terkecuali terhadap pelayanan publik dimana masyarakat sebagai penerima pelayanan. Oleh karena itu, negara harus mampu memberikan dan mengarahkan seluruh kegiatan pelayanan dalam mencapai tujuan yakni pelayanan negara terhadap seluruh rakyatnya.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah mencakup pelayanan masyarakat dan pelayanan administrasi. Kedua hal tersebut beriringan dalam mewujudkan kinerja pelayanan yang baik (*good performance*) dalam pemerintahan. Tujuan pelayanan publik didukung dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan dalam konteks otonomi daerah diharapkan untuk lebih mengutamakan kepentingan masyarakat terutama dalam penyediaan fasilitas publik dan administrasi publik.

Penyelenggaraan pelayanan publik dalam pemerintahan di atur dalam pedoman kerja masing-masing organisasi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Tertib administrasi adalah

suatu konsep pengembangan pelayanan yang ditujukan kepada penyelenggara administrasi sehingga pelayanan administrasi menjadi lebih efektif dan efisien. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang sesuai antara hasil dan harapan serta dilakukan berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan dalam pelayanan untuk mensejahterakan masyarakat.

Pelayanan yang baik sangat didambakan oleh semua penyelenggara administrasi atau administrator karena pekerjaan yang membutuhkan ketepatan waktu, kejelasan kerja, keterbukaan dan kesederhanaan agar mereka yang dilayani menjadi puas. Harapan seperti ini tentunya akan mengarah kepada pelayanan publik yang baik serta efisien. Namun demikian pelayanan terkadang menjadi tidak efektif karena adanya suatu kondisi dimana diberlakukan pembatasan pelayanan yang mengakibatkan pelayanan menjadi tidak efisien.

Permasalahan ketidakefektifan pelayanan publik juga sedang terjadi pada saat sekarang, hal ini dikarenakan munculnya pandemi *Corona Virus Disease* (Covid-19) yang juga membawa dampak signifikan ke perubahan dunia. Mulai dari aspek ekonomi, sosial, hingga kehidupan sehari-hari, hampir tidak ada yang bisa berkelit dari kemunculan virus Covid-19 ini, tidak terkecuali terhadap pelayanan publik.

Sejak awal Maret 2020, berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan daerah. Mulai dari membatasi hubungan sosial (*social distancing*), menghimbau untuk bekerja di rumah (*work from home*) bagi sebagian besar Aparatur Sipil Negara (ASN), meniadakan kegiatan ibadah, dan meminta masyarakat untuk tetap di rumah serta mengurangi aktivitas ekonomi di luar

rumah. Kebijakan tersebut bermaksud baik, namun dampak dari kebijakan tersebut memiliki resiko tinggi, hingga akhir Maret 2020 kebijakan pemerintah bukan hanya *social distancing* tapi dilanjutkan dengan *Physical Distancing*, dan juga pemerintah telah menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).

Dengan banyaknya instansi penyelenggara layanan publik yang membatasi layanan, menginisiasi layanan online bahkan sampai meniadakan pelayanan sementara, menjadi satu fenomena yang harus dilakukan. Pembatasan pelayanan publik ini mulai dilakukan oleh pemerintah sejak pertengahan bulan Maret 2020 ini, dimulai dengan meliburkan anak sekolah dengan meminta untuk belajar di rumah dan kemudian pembatasan kegiatan-kegiatan yang menyangkut orang ramai bahkan dihapuskan. Selain itu, beberapa instansi pemerintah maupun swasta mengeluarkan kebijakan *Work From Home* (WFH) dengan kriteria-kriteria tertentu.

Pemberlakuan WFH ini memang tidak diberlakukan kepada seluruh penyelenggara pelayanan publik, dikarenakan ada beberapa bidang yang tidak dapat melakukan WFH, seperti Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terkait dengan perekaman KTP-El, mengenai pembayaran pajak kendaraan bermotor maupun perpanjangan STNK di Samsat, dan bidang-bidang lain yang memerlukan kedatangan masyarakat secara langsung. Walaupun tidak memberlakukan WFH, tetapi tetap memberlakukan pembatasan pelayanan publik. Pembatasan yang dilakukan yaitu seperti dengan mengurangi jumlah antrian yang masuk ke dalam ruangan dan di dalam ruangan, serta pelayanan harus mengikuti anjuran jarak aman yaitu minimal 1 meter.

Dengan berlakunya WFH bagi aparaturnya pemerintah yang bergerak dalam pelayanan publik, menyebabkan pelayanan publik menjadi terhambat, karena pada akhirnya beberapa bidang pelayanan tidak dapat melayani masyarakat secara langsung. Himbauan pemerintah untuk tetap berada di rumah dan pembatasan pemberian pelayanan publik ini memang membuat masyarakat menjadi kurang nyaman dalam menerima pelayanan publik, tetapi ini merupakan kebijakan yang saat ini diambil pemerintah untuk membatasi atau menghentikan penyebaran Virus Corona. Akan tetapi, penyelenggara pelayanan publik kemudian membuat inovasi-inovasi dalam memberikan pelayanan agar pelayanan tidak terhambat seperti dengan memberikan pelayanan melalui sistem online.

Di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sendiri sebagai dasar dalam penyelenggara pelayanan publik dalam memberikan pelayanan tidak diatur mengenai pembatasan pelayanan publik sebagaimana yang diterapkan oleh penyelenggara pelayanan publik saat ini, tetapi berdasarkan undang-undang ini diatur bahwa Penyelenggara pelayanan publik mempunyai kewajiban untuk memenuhi komponen standar pelayanan minimal seperti persyaratan, dasar hukum, sistem mekanisme prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya, produk layanan, dan lain-lain sesuai dengan dalam Pasal 21. Sehingga walaupun ada kebijakan pembatasan pelayanan publik tersebut penyelenggara pelayanan publik tetap harus mematuhi standar pelayanan minimal dengan tetap memperhatikan hak dan kewajiban masing-masing pihak baik penyelenggara maupun masyarakat sebagaimana diatur dalam BAB IV dari Pasal 14 sampai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Sehingga

walaupun terjadi pembatasan dalam pemberian pelayanan publik, tetapi penyelenggara masih memberikan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat.

Memang dengan adanya pembatasan pelayanan publik menjadi sedikit berkurang *benefit* yang diperoleh masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik. Akan tetapi, masyarakat tetap mempunyai hak untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dan masyarakat mempunyai peran dalam pengawasan terhadap pembatasan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Peran masyarakat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah untuk mengawasi jalannya pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Seperti yang diatur dalam Pasal 39 menjelaskan bahwa masyarakat seharusnya disertakan mulai dari penyusunan standar pelayanan sampai dengan evaluasi jalannya pelaksanaan pelayanan publik.

Dalam keadaan saat ini yang mendesak dikarenakan penyebaran virus ini yang sangat cepat, masyarakat mungkin tidak dilibatkan dalam penyusunan standar pelayanan terkait pembatasan pelayanan publik ini. Akan tetapi, masyarakat masih mempunyai peran yang lain yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 bahwa masyarakat adalah sebagai pengawas eksternal. Bahwa pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik itu dapat dilakukan oleh pengawas internal dan eksternal,

masyarakat yang merupakan pengawas eksternal dapat melakukan tugas pengawasannya dengan melalui laporan atau pengaduan.

Pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat ini dilakukan dengan memastikan apakah pembatasan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara ini masih memenuhi komponen-komponen dalam standar pelayanan sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 serta masyarakat masih mendapatkan haknya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.

Pelayanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), dan Akta Kelahiran yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak sejak diberlakukannya pembatasan pelayanan pengurusan administrasi kependudukan terkait kondisi pandemi Covid-19 juga mengalami pengurangan yang signifikan.

Dalam upaya meningkatkan kewaspadaan terhadap resiko penularan infeksi Covid-19 maka pihak Disdukcapil Kota Pontianak melakukan perubahan jam pelayanan dan seluruh pendaftaran pelayanan dilakukan secara online dengan pembatasan jumlah kuota antrian. Sistem pendaftaran online ini disetting ketika sebuah layanan kuota terpenuhi, maka sistem akan tertutup. Mengingat tingginya kebutuhan penduduk akan KTP, sistem menjadi relatif sangat cepat tertutup karena antrian telah penuh. Himbauan kepada seluruh masyarakat yang tidak memiliki kepentingan mendesak juga diberikan untuk menunda pengurusan dokumen kependudukan ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak.

Penelitian ini diarahkan untuk mengevaluasi dan menjelaskan fenomena kinerja pelayanan pemerintah ditengah kasus Covid-19 pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak dengan menggunakan pendekatan proses (*internal process approach*), terutama memahami dan menjelaskan fenomena dalam hal efisiensi pelayanan, produktivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas. Variabel kinerja ini penting diteliti karena didasarkan atas alasan bahwa kinerja *output* yang diberikan kepada lingkungan akan sangat tergantung pada tinggi rendahnya kinerja. Hal ini berarti organisasi birokrasi pemerintah tak dapat meningkat kebertanggungjawabannya (*accountability*), kepercayaan, menciptakan keadilan, efektivitas eksternal dan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja eksternalnya tanpa memiliki kinerja internal yang baik.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti akan mencoba untuk meneliti tentang bagaimana efektifitas kinerja pelayanan Pegawai Negeri Sipil secara langsung di lapangan yang meliputi tahapan-tahapannya, manfaat, permasalahan dan hasil yang di peroleh oleh masyarakat. Oleh karena itu maka diangkat sebuah penelitian yang berjudul “Kinerja Aparatur Pemerintah Dalam Pelayanan Publik Ditengah Pandemi Covid-19 di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak”.

## **1.2 Identifikasi Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terjadi sebagai berikut:

1. Adanya keluhan masyarakat mengenai pelayanan publik menjadi terbatas dan aparatur pemerintah tidak dapat melayani masyarakat secara langsung.
2. Penundaan pengurusan dokumen kependudukan kepada seluruh masyarakat yang tidak memiliki kepentingan mendesak ke Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Pontianak.

### **1.3 Fokus Penelitian**

Untuk memudahkan dan agar peneliti memiliki arah yang jelas dalam menginterpretasikan fakta dan data kedalam penulisan skripsi ini, maka terlebih dahulu dirumuskan masalahnya. Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka fokus dalam penelitian ini adalah “Kinerja Aparatur Pemerintah Dalam Pelayanan Publik Ditengah Pandemi Covid-19 di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak, yang dilihat dari aspek-aspek pengukuran dalam suatu kinerja pegawai oleh Kumorotomo (1996), yaitu: (1) Efektifitas; (2) Efisiensi; (3) Keadilan; (4) Daya Tanggap (*responsivitas*)”.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan fenomena yang terdapat pada latar belakang masalah dan fokus penelitian yang telah ditentukan sebelumnya, penelitian tertarik untuk mengetahui sejauh mana kinerja aparatur pemerintahan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak. Dengan demikian peneliti menentukan rumusan permasalahan dalam penelitian ini yaitu : “Bagaimana Kinerja Aparatur



Pemerintah Dalam Pelayanan Publik Ditengah Pandemi Covid-19 di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak?”

## **1.5 Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian memiliki tujuan yang hendak dicapai sebagai jawaban dari rumusan permasalahan yang telah diambil. Dalam hal ini peneliti menentukan tujuan penelitian yakni untuk “Mendeskripsikan dan Menganalisis Kinerja Aparatur Pemerintah Dalam Pelayanan Publik Ditengah Pandemi Covid-19 di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak, yang dilihat dari aspek-aspek pengukuran dalam suatu kinerja pegawai oleh Kumorotomo (1996), yaitu: (1) Efektifitas; (2) Efisiensi; (3) Keadilan; (4) Daya Tanggap (*responsivitas*)”.

## **1.6 Manfaat Penelitian**

### **1.6.1 Manfaat Praktis**

#### **1. Disdukcapil Kota Pontianak**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi aparatur pemerintah pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak dalam menjalankan dan meningkatkan efektifitas kerja ditengah pandemi Covid-19 serta bisa menjadi referensi salah satu rujukan dasar dalam rangka melaksanakan pelayanan publik.

#### **2. Ilmu Pemerintahan**

Memberikan kontribusi terhadap ilmu pemerintahan melalui pengembangan wawasan dalam bidang kinerja aparatur dan pelayanan

publik. Serta diharapkan dapat menambah referensi pemerintahan terutama dalam menguji teori, pengimplikasian teori, dan menelaah teori kinerja pegawai dalam pelayanan kependudukan ditengah pandemi Covid-19.

### **3. Masyarakat**

Memberikan gambaran terhadap masyarakat mengenai kinerja aparatur pemerintah terhadap pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pontianak ditengah pandemi Covid-19.