

menyampaikan pendapat dan aspirasi terhadap terselenggaranya pemerintahan yang baik adalah bagian dari pengejawantahan milik rakyat. Negara yang menerapkan asas demokrasi akan selalu melibatkan partisipasi masyarakat dalam penetapan dan kebijakan perumusan termasuk kebijakan penyelenggaraan pelayanan publik.

Negara yang menerapkan sistem perwakilan, partisipasi masyarakat tetap diperlukan karena selain untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, juga diperlukan untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis. Proses formal untuk mewujudkan produk undang-undang yang responsif melalui partisipasi masyarakat sudah dilaksanakan karena beberapa peraturan mengatur tata cara pelaksanaan peraturan perundang-undangan. (Martini, 2018) penerimaan aspirasi masyarakat secara substansi oleh para pembentuk Undang-undang untuk mewujudkan undang-undang yang responsif sangat tergantung pada sikap dan cara pandang pembentuk Undang-undang dengan berbagai kepentingan yang ada di dalamnya.

Partisipasi masyarakat merupakan pelaksanaan demokrasi sesuai dengan cita-cita negara yaitu kesejahteraan rakyat. (Fahrudin, 2015) menyatakan, hubungan antara partisipasi masyarakat dengan demokrasi memuat unsur-unsur sebagai berikut. Pertama, pemahaman yang jelas oleh perang-ga negara tentang berbagai hal yang perlu diketahui; kedua, adanya wadah para warga negara dan masyarakat sipil (civil society)mendiskusikan berbagai hal secara cerdas; ketiga, partisipasi yang

efektif bagi para warga negara dalam proses pengambilan keputusan; keempat, kontrol akhir terhadap keputusan-putusan politik berada ditangan rakyat, dan kekuasaan publik yang impersonal, yakni selalu terikat oleh hukum pusat yang beranekaragam.

Berdasarkan kelima hal diatas dapat dikatakan bahwa landasan negara demokrasi adalah berhak untuk menentukan nasibnya, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tersebut tidak hanya diberikan pada pemerintah pusat melainkan pada setiap tempat dari daerah kota sampai ke desa. Tiap-tiap kelompok atau golongan/rakyat memiliki akses untuk menyampaikan pendapatnya, dengan diberlakukannya otonomi daerah dan pemberian status otonomi daerah kepada daerah yang menjadi tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan penyelenggaraan negara demokrasi. Selanjutnya Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, yang mengatur tentang hak dan tanggung jawab serta kewajiban masyarakat dan penyelenggaranegara.

Penyelenggara pelayanan publik yang disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Penyelenggara wajib mengikut sertakan masyarakat dalam

penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya membangun sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang adil dan akuntabel.

Penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan dengan pelayanan publik menuntut partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah untuk ikut serta mengambil kebijakan. Ada dua hal yang menjadi point pada Model demokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Pertama, lembaga pembuat peraturan sebagai penyelenggara pemberi pelayanan (pemerintah) harus menerapkan kebijakan terbuka, transparansi, tidak diskret dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan dan wajib mengikut sertakan masyarakat dan pihak terkait agar masyarakat publik sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan; dan ke-dua, pemegang peran (stakeholder) sebagai penerima layanan memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga pembuat peraturan, maksudnya memiliki kedudukan selain sebagai subyek. Disatu pihak pemangku kepentingan sebagai obyek melaksanakan peraturan yang dibuat oleh pemerintah.

Selain hal itu, para pemangku kepentingan juga sebagai subjek yang memiliki hak untuk ikut berpartisipasi dalam kebijakan seperti yang dinyatakan dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan". Masukan secara lisan dan tertulis dapat dilakukan dengan: rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan seminar lokakarya dan diskusi.

Selanjutnya Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yang diperlukan untuk mengikutsertakan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya membangun sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang adil, transparan dan akuntabel. Pengikutsertaan masyarakat dalam pelayanan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 41 mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik yang meliputi: penyusunan kebijakan publik; penyusunan standar pelayanan; pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik; dan pemberian penghargaan. Keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan publik yang disampaikan dalam bentuk masukan, tanggapan, laporan atau pengaduan kepada penyelenggara dan atasan langsung penyelenggara atau pihak terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau media massa.

Penyelenggara wajib memberikan informasi kepada masyarakat mengenai tindak lanjut penyelesaian masukan, tanggapan dan laporan atau pengaduan. Selain itu, keikutsertaan masyarakat dalam pelayanan publik mengacu pada prinsip-prinsip terkait langsung pada masyarakat pengguna pelayanan; memiliki kompetensi sesuai dengan jenis pelayanan yang bersangkutan; musyawarah, mufakat dan keragaman masyarakat. Keikutsertaan keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik merupakan faktor utama dan penting yang memberi

pengaruh dalam kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Lembaga pelaksana/aparat pegawai menerima dan menindak lanjuti tanggapan dari masyarakat, baik masukan maupun pengaduan dari aparat harus selalu meningkatkan dan meningkatkan kinerja pelayanan masyarakat. Kontrol masyarakat terhadap penyelenggara pelayanan publik akan memberikan dampak positif terhadap pemenuhan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Ketiga hal tersebut saling berkaitan erat merupakan sebuah sistem yang saling bersinergi. Jika salah satu tidak berjalan dengan baik akan menimbulkan ketidakseimbangan yang dapat memberi pengaruh pada peningkatan kualitas pelayanan publik.

Meurut Nurmadi, dkk (2021), Penerapan model demokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dilihat sebagai berikut:

Pertama, pasca reformasi tindakan pemerintah daerah atau penyelenggara pelayanan publik penutupan, sikap penyelenggara yang seharusnya pada posisi melayani masyarakat/melayani apa yang dibutuhkan masyarakat. Saat ini yang terjadi justru sebaliknya, penyelenggara dilayani masyarakat, sehingga timbul asumsi bahwa institusi pelayanan identik dengan pelayanan yang tidak responsif, lamban, biaya tinggi, keadaan ini adalah akibat dari pengaruh sistem sentralistik yang top down. Keadaan ini mengakibatkan tidak terjalinnya komunikasi yang baik antara penyelenggara dan masyarakat yang berkepentingan sehingga kebijakan pelayanan publik tidak sesuai dengan kebutuhan

masyarakat. Keadaan ini menimbulkan rendahnya kualitas pelayanan publik.

Kedua, menetapkan standar pelayanan publik, tidak sensitif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat, sehingga dalam penerapan pelayanan yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat, evaluasi sangat penting untuk mengetahui penyebab terjadinya. Dalam Pasal 20 masyarakat dan penyelenggara layanan publik melakukan diskusi, musyawarah, dan menerima masukan dari masyarakat dapat dijadikan bahan untuk perbaikan upaya meningkatkan kualitas layanan publik agar sesuai dengan harapan masyarakat.

Ketiga, pelayanan publik yaitu pegawai yang menyediakan pelayanan publik, masih belum ada kepentingan publik karena masih dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan tertentu. Keempat, kontrol masyarakat dan pengaduan masyarakat belum berjalan optimal karena masyarakat belum banyak mengetahui bahwa masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan dan pengaduan dengan menyampaikan keluhan-keluhan apabila penyelenggara melakukan penyimpangan atau substansi standar pelayanan.

Sebagai saran Nurmadi, dkk (2021) menjelaskan model demokrasi dalam peningkatan kualitas pelayanan publik harus memuat beberapa indikator, di antaranya:

Pertama, sikap dan sikap sejak awal dari Lembaga yang membentuk peraturan daerah tentang pelayanan publik dalam menerima masukan-masukan dari masyarakat/yang berkepenting-an sehingga kelompok dapat mengakomodir kebutuhan dan kepentingan masyarakat, yang dimulai membuat naskah akademik sampai draft, sampai evaluasi.

Kedua, masyarakat/pemangku kepentingan ikut menyusun dan menetapkan standar pelayanan mulai dari menyusun draf awal sampai dengan evaluasi, keputusan diambil dengan mengutamakan musyawarah untuk mencapai mufakat.

Ketiga, sanksi yang tegas bagi penyelenggara pelayanan publik jika pelayanan yang tidak sesuai dengan standar pelayanan dan pelanggaran yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sanksi diberikan dalam teguran tertulis, penurunan pangkat lebih rendah selama satu tahun sampai dengan dari jabatan dan pemberhentian dengan tidak dengan rasa hormat, selanjutnya untuk melawan hukum yang dilakukan oleh penyelenggara dalam bentuk tindak pidana yang akan diterapkan berdasarkan keputusan pengadilan.

Keempat, masyarakat yang berhak mengontrol dan menyampaikan keluhan atau keluhan jika pelayanan yang diterima tidak sesuai dengan harapan pelayanan yang disampaikan oleh pemerintah/pemberi layanan.

3. Good Government dalam Pelayanan Publik

Paradigma dalam membahas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh perkembangan pergeseran paradigma dari perspektif state menjadi

pemerintahan. Denhardt dan Denhardt (2003) melihatnya mulai dari Old Public Administration, New Public Management dan yang terakhir New Public Service. Sejalan dengan itu Tony Bovaird dan Elke Loffler (2003) juga mengemukakan tiga pendekatan dalam pelayanan publik, yaitu Public Administration, Public Management dan Public Governance. Dari beberapa pandangan dan pendekatan di atas, pada saat itu pemanfaatan pendekatan baru berupa pelayanan publik yang lebih demokratis, dan bertatakelola baik (good governance).

Keterkaitan antara konsep pemerintahan yang baik dengan konsep pelayanan publik sudah cukup jelas logikanya. Laporan Daniel Kaufman (2009), misalnya, dari hasil survai di ratusan negara menunjukkan bahwa unsur-unsur tata pemerintahan yang baik antara lain mencakup pemenuhan hak-hak politik warganegara, kemampuan negara untuk mengendalikan korupsi, peraturan yang kondusif, dan yang tidak penting adalah kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan publik dengan sebaikbaiknya. Berbagai pemahaman tentang tata pemerintahan yang baik sudah banyak didiskusikan. Misalnya, Canada International Development Agency (CIDA) telah mendefinisikan tata pemerintahan yang baik sebagai cara dimana kekuasaan digunakan oleh pemerintah dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial di sebuah negara. Tata pemerintahan yang baik adalah penggunaan kekuasaan di semua tingkat pemerintah secara, jujur, kenyamanan, transparan dan akuntabel.

Ada empat karakteristik untuk menempatkan tata pemerintahan yang baik itu yaitu: Pertama, legitimasi dalam hal penerimaan otoritas kekuasaan publik, termasuk di dalamnya segala aturan, proses dan prosedur yang ada. Kedua, akuntabilitas publik terhadap kekuasaan dan legitimasinya dengan memperhatikan proses pemegang kekuasaan dan prosedur dari pembuatan kebijakan. Ketiga, manajemen yang efektif dalam dimensi teknis. Efektivitas menjadi hal penting dengan mengacu pada pegawai yang berdaya dan efisien, dalam memprioritaskan dan sumber daya publik. Keempat, ketersediaan informasi antara semua lini kelompok masyarakat sipil dan pemerintah untuk menilai efektifitas kekuasaan dan pegawainya.

Ada sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik yang biasanya menjadi acuan bagi setiap pemerintah daerah di Indonesia: Pertama, partisipasi; mendorong seluruh masyarakat untuk mengekspresikan hak-haknya serta pandangannya dalam proses pembuatan kebijakan terutama terkait dengan kepentingan publik, secara langsung atau tidak langsung. Kedua, ketaatan hukum; menyadari penegakan hukum dimana kejujuran dan keadilan untuk semua, tanpa menghargai, menghormati hak-hak dasar umat dan nilai yang ada di masyarakat. Ketiga, transparan; membangun kepercayaan antara pemerintah dan publik untuk mendapatkan akses informasi seluas-luasnya dengan jaminan informasi yang akurat. Keempat, kesamaan; menyediakan kesempatan yang sama bagi semua anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Kelima, responsif; meningkatkan sensitifitas aparatur pemerintahan terhadap aspirasi publik.

Keenam, bervisi; mengembangkan wilayah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dengan partisipasi masyarakat dalam semua proses pembnagunan sehingga mereka memiliki rasa kepemilikan dan tanggung jawab terhadap kemajuan wilayahnya. Ketujuh, akuntabilitas; meningkatkan akun tabilitas dari pembuat keputusan dengan melibatkan semua aspek kepentingan publik. Kedelapan, supervisi; meningkatkan dukungan supervisi dalam operasional pemerintahan dan implementasi dari pembangunan dengan melibatkan sektor privat dan masyarakat umum. Kesembilan, efisiensi dan efektivitas; memberi jaminan pelayanan publik dengan memanfaatkan semua sumber daya yang ada secara optimal dan tanggung jawab. Kesepuluh, profesional; meningkatkan kapasitas dan moral dari aparatur pemerintah sehingga mereka dapat memberikan dan memberikan pelayanan yang mudah, cepat dan akurat.

Dengan demikian, dalam konteks pemerintahan yang baik, pelayanan publik memang lebih pada “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Esensi ini menyatakan bahwa legitimasi otoritas administrator publik berasal dari warga. Warga memberikan otoritas formal untuk mengelola program-program di sektor dan mengalokasikan sumber-sumbernya. Karenanya, pelayanan publik dalam perspektif demokratis (good governance) ini adalah pelayanan kepada warga negara, sebagai titik kompromi nilai-nilai (values) dan norma-norma (norms) yang hidup, berkembang, dan diyakini institusi negara, institusi pasar, dan institusi masyarakat sipil.

Pelayanan merupakan hak warga negara, bukan mempersembahkan atau belaskasihan, berdasarkan konvensi yang disepakati, yang hasilnya memiliki keberpihakan pada semua kepentingan publik (negara, masyarakat sipil, dan korporat). Dengan penekanannya pada prinsip-prinsip good governance, maka pelayanan publik adalah pelayanan yang memiliki dimensi akuntabilitas, transparansi dan partisipatif dalam perencanaan, maupun evaluasi pelaksanaannya.

De Vries (1995) menggambarkan ada beberapa ciri dari pelayanan publik yang memiliki keberpihakan pada kepentingan publik. Pertama, kelompok-kelompok masyarakat dianggap sebagai mitra-kerja (partner). Kedua, peran pemerintah bukan tertuju pada upaya memberikan pelayanan, menjadi mediator konflik, atau mengendalikan masyarakat, tetapi lebih kepada bagaimana mendefenisikan peran itu sendiri dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga lain dalam masyarakat. Ketiga, model tata kelola pemerintahan (governance). Untuk mewujudkan ciri pelayanan publik yang demokratis maka ada beberapa indikator yang harus terpenuhi (De Vries, 1995), yaitu:

(1) Sifat prosedur

Dalam hal ini prosedur merupakan kesepakatan-kesepakatan yang dapat dinegosiasikan dan bersifat selfregulation.

(2) Sifat informasi

Informasi kebijakan bukan merupakan alat kontrol lembaga pemerintah, tetapi merupakan alat bagi lahirnya pemahaman timbal balik antar lembaga-lembaga yang terlibat.

(3) Sifat konsultasi

Proses konsultasi bukan semata-mata ditujukan untuk mengharapkan feedback dari aktor-aktor yang terlibat, tetapi lebih kepada bagaimana menciptakan win win solution.

(4) Pola kelembagaan

Kemitraan lembaga publik dan lembaga-lembaga private dalam arti luas.

4. Citizen Charter dalam Pelayanan Publik

Citizen Charter diperkenalkan pertama kali di Inggris pada waktu Perdana Menteri Margareth Thatcher. Pada awalnya merupakan sebuah dokumen yang di dalamnya memuat hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat baik dari dalam diri providers maupun bagi customers. Kemudian dalam perkembangannya, dalam dokumen tersebut disebutkan pula sanksi-sanksi terhadap pelanggaran apabila salah satu pihak tidak mampu menjalankan kewajibannya sesuai dengan ketentuan dalam dokumen Citizen Charter tersebut. Kemudian, seiring dengan perkembangan konsep dan teori dalam Manajemen Strategis, dalam Citizen Charter ditambahkan pula visi dan misi organisasi penyelenggara pelayanan dan juga visi dan misi pelayanan organisasi tersebut.

Istilah Citizen Charter pada mulanya ditujukan untuk pengguna jasa atau clien saja (customers atau client), bukan untuk seluruh warga negara (citizen). Namun, istilah yang salah kaprah ini ditujukan tetap untuk seluruh masyarakat sebagai pengguna jasa. Citizen Charter sering juga disebut sebagai customer's charter, client's charter. Dalam padanan kata yang tepat dari Citizen Charter dalam bahasa Indonesia, salah satu terjemahan yang kiranya dapat mewakili makna sering disebut dengan "Kontrak Pelayanan".

Pada dasarnya Citizen Charter atau kontrak pelayanan merupakan pendekatan baru dalam pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian atau unsur yang paling penting. Melalui kontrak pelayanan diharapkan akan dapat membentuk budaya melayani, seperti dalam konsep birokrat sebagai pamong praja dan bukannya pangreh praja. Dalam konteks ini, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses pemberian layanan.

Kontrak pelayanan atau *citizen charter* diperlukan dalam pelayanan publik karena beberapa hal (Marzuqi, 2006), yaitu:

- (1) Untuk memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan.
- (2) Untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan stakeholder lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan.

- (3) Untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan stakeholder lainnya mengontrol praktik penyelenggaraan pelayanan.
- (4) Untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan.
- (5) Untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan dan stakeholder lainnya.

Di dalam praktik, kontrak pelayanan digunakan mendorong penyedia untuk layanan, pengguna layanan dan stakeholders (pemangku kepentingan, pemegang kunci) lainnya “kesepakatan untuk membuat bersama” tentang jenis, prosedur, biaya, waktu dan cara memberikan pelayanan. Tujuan dari terbentuknya lontrak pelayanan memang untuk membuat agar pelayanan publik menjadi lebih tanggap atau responsif, transparan dan bertanggungjawab atau akuntabel, maka perumusan kontrak kelayanan itu harus melibatkan para pengguna layanan, seluruh satuan yang terlibat dalam penyediaan layanan, Lembaga Masyarakat (LSM), Swadaya Lembaga Perwakilan Daerah (DPRD), tokoh masyarakat lokal, dan lain-lainnya.

Fungsionalitas dalam kontrak pelayanan terlihat bahwa ia akan dapat dijadikan sebagai bentuk rumusan dari kesepakatan bersama yang bersifat terbuka, sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan, dan juga sebagai sarana untuk mengatur hak

dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara seimbang dan adil. Dengan demikian asumsi yang terdapat di dalam good governance sangat sejalan dengan kontrak pelayanan, yaitu bahwa pelayanan publik akan menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat pengguna pada umumnya.

Untuk konteks negara-negara maju, Citizen Charter juga telah menjadi bagian penting dari The Charter of Fundamental Rights di Uni Eropa, bahkan di India dan Malaysia sekalipun (Sarji, 1996). Negara tersebut sesungguhnya telah lama menerapkan citizen charter dalam penyelenggaraan proses pelayanan publik. Hasil dari ujicoba di beberapa daerah di Indonesia membuktikan bahwa penerapan Citizen Charter ini banyak manfaat yang akan dirasakan, baik oleh birokrasi, pengguna layanan, maupun stakeholders pengguna lainnya.

Manfaat tersebut antara lain: Pertama, dapat memberikan kepastian pelayanan yang meliputi waktu, biaya, prosedur dan cara pelayanan. Kedua, untuk memberikan informasi mengenai hak dan kewajiban pengguna layanan, penyedia layanan, dan stakeholder lainnya dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan. Ketiga, untuk mempermudah pengguna layanan, warga, dan stakeholder lainnya mengontrol praktek penyelenggaraan pelayanan. Keempat, untuk mempermudah manajemen pelayanan memperbaiki kinerja penyelenggaraan pelayanan. Kelima, untuk membantu manajemen pelayanan mengidentifikasi kebutuhan, harapan dan aspirasi pengguna layanan

dan stakeholders lainnya (Maani, 2010). Hal tersebut sejalan dengan pendapat dari Anirwan dan Hidayat (2018) yang menyebutkan bahwa Citizen's charter dapat mendorong penyedia layanan untuk bersama dengan pengguna layanan dan pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders) lainnya untuk menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya, serta cara pelayanan. Kesepakatan tersebut harus mempertimbangkan keseimbangan hak dan kewajiban antara penyedia layanan, pengguna layanan, serta stakeholders. Kesepakatan ini nantinya akan menjadi dasar praktek penyelenggaraan pelayanan publik.

Ada lima unsur pokok yang biasanya tercantum di dalam Kontrak Pelayanan (Maani, 2010), yaitu:

(1) Visi dan misi pelayanan

Yang termuat di sini adalah rumusan tentang sejauhmana organisasi pelayanan publik telah merujuk pada prinsip-prinsip kepastian pelayanan. Visi dan misi pelayanan tidak harus selalu difahami sebagai slogan atau motto, tetapi harus diaktualisasikan ke dalam tindakan konkret. Visi dan misi harus menjadi bagian dari budaya pelayanan yang tercermin di dalam cara pemberian layanan.

(2) Standar pelayanan

Berisi penjelasan tentang apa, mengapa dan bagaimana upaya yang diperlukan untuk memperbaiki kualitas pelayanan. Standar pelayanan memuat normanorma pelayanan yang akan diterima

oleh pengguna layanan. Dalam hal ini standar pelayanan harus memuat standar perlakuan terhadap pengguna, standar kualitas produk (out-put) yang diperoleh masyarakat dan standar informasi yang dapat diakses oleh pengguna layanan.

(3) Alur pelayanan

Berisi penjelasan tentang unit/ bagian yang harus dilalui bila akan mengurus menghendaki organisasi pelayanan publik harus sesuatu pelayanan tertentu atau dari Alur menjelaskan berbagai fungsi dan tugas unit-unit dalam kantor pelayanan sehingga kesalahpahaman antara penyedia dan pengguna jasa pelayanan dapat dikurangi. Bagan dari alur pelayanan perlu ditempatkan di tempat strategis agar mudah dilihat pengguna layanan, didesain secara menarik dengan bahasa yang sederhana dan gambargambar yang memudahkan pemahaman pengguna pelayanan.

(4) Unit atau bagian pengaduan masyarakat.

Yang dimaksud adalah satuan, unit atau bagian yang berfungsi menerima segala bentuk pengaduan masyarakat. Satuan ini wajib merespons dengan baik semua bentuk pengaduan, menjamin adanya keseriusan dari penyedia layanan untuk menanggapi keluhan dan masukan. Ia juga berperan untuk mengevaluasi system pelayanan yang ada. Salah satu peran

penting dari unit pengaduan masyarakat ialah dalam riset dan pengembangan sistem pelayanan.

(5) Survei pengguna layanan.

Di Indonesia, survei pengguna layanan kebanyakan masih terbatas dilakukan oleh perusahaan swasta dalam bentuk survei pelanggan (customer survey). Kontrak Pelayanan mengharuskan dilakukannya survei pengguna layanan bagi organisasi publik. Tujuannya ialah untuk mengetahui aspirasi, harapan, kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi masyarakat.

Hasil survei digunakan untuk memperbaiki sistem penyelenggaraan pelayanan publik di masa mendatang sesuai harapan masyarakat. Yang diharapkan dari adanya survei pengguna layanan itu ialah adanya hubungan baik dan tingkat kepercayaan pengguna terhadap penyedia layanan. Dalam Citizen Charter lebih lanjut, perubahan kontrak merupakan hasil dari interaksi yang sangat intens dan dinamis diantara customers dan providers (Maani, 2010).

Kontrak menggambarkan keseimbangan antara tingginya aspirasi dengan kapasitas birokrasi untuk melakukannya. Oleh karena itu, perlu diidentifikasi pengguna (user kelompok group) atau pemangku kepentingan. Masyarakat/ warga seringkali mempunyai tuntutan dan ekspektasi yang tinggi terhadap pelayanan. Karena pelayanan yang ada selama ini bersifat highly rule driven dan sangat terkendala dengan prosedur seperti yang telah disampaikan di atas. Dan juga terkendala

dengan kapasitas dan kualitas sumberdaya pelaksana. Dengan demikian, manusia Citizen Charter sesungguhnya telah menawarkan banyak harapan terjadinya perubahan dalam pelayanan. Pemerintah semakin dituntut untuk transparan pada warga pengguna pelayanan dan stakeholders lainnya (Finkelstein, 2000).

Hal lainnya yang juga menjadi point penting dari pendekatan ini adalah transformasi budaya pemerintahan, dari budaya kekuasaan ke budaya melayani akan cepat berlangsung (Denhardt & Denhardt, 2003). Dalam pendekatan Citizen Charter, pihak penyedia layanan dituntut untuk dapat menjunjung tinggi etika pelayanan. Mulai dari yang paling dasar, seperti sapaan, ramah, senyum merupakan masalah budaya yang tidak mudah ditransformasikan ke dalam birokrasi pemerintah. Belum lagi birokrasi pemerintah selama ini juga memosisikan warga sebagai 'orang yang tidak baik', karena harus selalu dikontrol dengan ketat. Sehingga dalam era Citizen Charter ini, warga pengguna dan stakeholders pelayanan haruslah ditempatkan pada posisi lebih baik, yakni sebagai mitra.

Karenanya juga dalam memberikan pelayanan harus mulai partisipatif dalam menentukan aturan main pelayanan penyelenggaraan. Terkait dengan itu, pendekatan Citizen Charter diyakini dapat menjadi sebuah terobosan baru di dalam menembus kebuntuan dari upaya mewujudkan tata-pemerintahan yang baik dalam pelayanan publik. Pendekatan ini bukan saja diyakini efektif mampu mengubah paradigma pelayanan publik, namun juga mampu membangun strategi kolaborasi

untuk membangun “trust” diantara penyedia dan pengguna layanan sehingga ujung-ujungnya kinerja pelayanan publik menjadi semakin berkualitas.

Harus diakui bahwa penerapan pelayanan public yang demokratis-partisipatif di Indonesia dengan menggunakan sistem Kontrak Pelayanan masih merupakan hal yang baru dan belum banyak dipahami dengan baik oleh para perumus kebijakan di daerah. Tetapi menurut Kumorotomo Penerapan Kontrak Pelayanan di beberapa daerah yang telah berhasil diterapkan, tampak bahwa sistem Kontrak Pelayanan bisa merupakan terobosan bagi penciptaan mekanisme pelayanan yang lebih berkualitas serta reformasi birokrasi publik di Indonesia. Kontrak Pelayanan jelas sangat sesuai dengan gagasan tata-pemerintahan yang baik sebab prinsip dasar dari governance adalah keterlibatan tiga pihak dalam proses pelayanan, yaitu pemerintah daerah, unsur-unsur swasta, dan unsur-unsur masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan (Kumorotomo, 2007).

Untuk itu, dalam kontrak pelayanan ada banyak hal yang bersifat sangat fungsional yakni bahwa Kontrak Pelayanan akan dapat dijadikan sebagai bentuk rumusan dari kesepakatan bersama yang bersifat terbuka, sebagai instrumen publik untuk mengontrol penyelenggaraan pelayanan, dan juga sebagai sarana untuk mengatur hak dan kewajiban dari pengguna maupun penyedia pelayanan secara seimbang dan adil (Kumorotomo, 2007).

Dengan demikian, asumsi yang terdapat di dalam good governance sangat sejalan dengan Kontrak Pelayanan, yaitu bahwa pelayanan publik akan menjadi urusan dan tanggung jawab bersama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat pengguna pada umumnya. Kontrak Pelayanan kiranya dapat menjadi inovasi dalam pelayanan publik yang memiliki nilai-nilai yang demokratis (partisipatif) dalam menyelesaikan masalah-masalah pelayanan public serta dapat menempatkan masyarakat (pengguna pelayanan publik) sebagai prioritas. Sesuai yang diungkapkan oleh Anirwan dan Hidayat (2018), Citizen's charter adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat pelayanan. Artinya kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik.

II.1.5 Penyelenggaraan Pelayanan Kependudukan Di Indonesia

Indonesia merupakan salah satu Negara dengan jumlah penduduk yang paling besar di dunia. Sesuai dengan data Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan (Dirjen Adminduk) Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, jumlah penduduk Indonesia per 30 Juni 2016 adalah sebesar 257.912.349 jiwa. Dengan jumlah penduduk yang besar seperti ini, Indonesia tentunya membutuhkan administrasi kependudukan yang terorganisir dari pusat hingga ke daerah.

Administrasi kependudukan merupakan 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. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 24 Tahun 2013 Pasal (1) disebutkan bahwa 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.

Dalam organisasi pemerintah, pelayanan kepada masyarakat adalah tujuan utama yang tidak mungkin dapat dihindari karena sudah merupakan kewajiban menyelenggarakan pelayanan dengan menciptakan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, karena telah menjadi sebuah kewajiban maka sepatutnya pemerintah mencari solusi terbaik terhadap masalah-masalah yang sering dihadapi, termasuk kendala intern yaitu kendala yang bersumber dari dalam instansi itu sendiri maupun kendala ekstern yakni kendala yang datangnya dari masyarakat pemakai jasa dalam kaitannya dengan pelayanan umum yang ditanganinya, selain itu pula pegawai harus senantiasa memberikan pelayanan yang sebaikbaiknya kepada masyarakat secara keseluruhan.

Selama ini data kependudukan sebagai data dasar daerah sifatnya relatif statis seperti data perubahan migrasi antar daerah, perubahan struktur umum penduduk, struktur sosial ekonomi, mobilitas penduduk

secara vertikal dan horizontal menjadi bagian penting pendataan dan perencanaan penduduk di tingkat daerah maupun tingkat nasional. Data kependudukan yang tidak valid merupakan salah satu titik lemah dilaksanakannya rancangan pembangunan berkelanjutan di daerah. Oleh karena itulah dukungan tata kelola administrasi kependudukan yang baik di daerah sangat diperlukan dalam pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan nasional.

Di Indonesia, masalah administrasi dan pelayanan publik pada sektor kependudukan menjadi sesuatu yang tidak pernah selesai untuk diperbincangkan. Berbagai perubahan dalam tataran hukum/perundang-undangan, penataan kelembagaan hingga pada penciptaan sistem layanan kependudukan berbasis elektronik belum mampu menjadi solusi dari berbagai masalah-masalah yang timbul. Masalah tersebut diantaranya pelayanan yang diberikan sangat lamban, berbelit-belit, hingga pungutan liar yang dilakukan oknum pelayan publik. Hal tersebut menjadikan reformasi birokrasi yang dilakukan pada instansi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bukannya memudahkan malah sebaliknya menyusahkan masyarakat sebagai objek pelayanan.

Masyarakat seolah-olah dikondisikan bahwa hambatan pelayanan di dalam birokrasi merupakan risiko yang harus diterima sebagai sesuatu yang given sifatnya. Apabila menginginkan urusannya cepat selesai, masyarakat harus rela mengeluarkan uang ekstra untuk memberikan tip bagi petugas agar urusannya dapat segera diproses.

Kelambanan pelayanan di lingkungan birokrasi pemerintah sebenarnya tidak semata-mata disebabkan oleh adanya faktor kultur pelayanan birokrasi yang feodalistik. Kultur feodalistik tersebut seringkali termanifestasikan ke dalam pola sikap dan perilaku nepotisme, favoritisme, pemberian uang pelicin (*graft*), dan suap (*bribery*). Kondisi tersebut semakin diperparah dengan rendahnya kualitas sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang benar-benar mampu memberikan standar pelayanan yang profesional. Standar pelayanan birokrasi yang lebih berorientasi pada aturan (*rule-driven*) merupakan salah satu faktor yang mendorong terjadinya inefisiensi dalam pemberian pelayanan publik. Berdasarkan hasil survei kepuasan pelayananan dokumen kependudukan oleh Tim Riset Pelayanan Kependudukan Universitas Gajah Mada (UGM), faktor sumber daya manusia masih jadi permasalahan utama. (Republika, 2015)

Sumber daya manusia di lingkungan birokrasi yang besar secara kuantitas, tetapi rendah secara kualitas menjadikan kinerja pelayanan birokrasi pemerintah masih jauh dari nilai-nilai responsivitas dan akuntabilitas publik. Birokrasi dan aparatnya masih membawa corak kultur birokrasi kolonial yang orientasinya masih lebih cenderung bersifat vertikal. Belum terciptanya orientasi birokrasi secara horizontal membawa konsekuensi lemahnya perwujudan pemberian pelayanan kepada masyarakat secara adil dan transparan. Birokrasi pemerintah juga masih cenderung ingin dilayani oleh masyarakat dalam bentuk pemberian uang suap atau uang pelicin. Birokrasi pemerintah belum sensitif untuk

mengembangkan sistem nilai pelayanan yang berbasis pada kepentingan publik secara luas.

Permasalahan paling menonjol diantara berbagai urusan kependudukan dan catatan sipil di Indonesia adalah masalah elektronik KTP atau e-KTP. Pembatasan blanko e-KTP yang terjadi di hampir semua daerah ini ternyata disebabkan oleh menipisnya stok blanko e-KTP yang ada di pusat. Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dirjen Dukcapil). Akibatnya, Kemendagri terpaksa mengurangi jatah ke daerah-daerah. Kemendagri belum bisa mencetak lagi blanko baru karena tak ada lagi anggaran yang tersedia untuk pengadaan blanko. Semua anggaran telah terpakai. Jadi sekarang yang tersisa adalah stok hasil pengadaan yang lama, sementara kebutuhan di lapangan begitu besar.

Menipisnya stok blanko e-KTP karena kehabisan anggaran menambah deretan panjang kasus-kasus terkait kependudukan di negara ini. Diawali dengan kasus mega-korupsi pengadaan e-KTP yang merugikan negara sebesar Rp 2,3 triliun. Kemudian publik juga dihebohkan dengan kasus jual beli blanko e-KTP di toko daring (online) dan kasus tercecernya ribuan e-KTP di Bogor dan Gowa. Dan yang lebih miris, data kependudukan yang sudah terekam pun secara mudah bisa diakses oleh pihak swasta karena sudah ada kerja sama antara Direktorat Jenderal Catatan Sipil Kementerian Dalam Negeri (Ditjen Dukcapil Kemendagri) dengan perusahaan swasta. Berkat kerja sama itu, perusahaan swasta bisa

menggunakan data Dukcapil untuk melakukan validasi data pelanggan, demi kepentingan layanan bisnisnya.

Memprihatinkan sekali, data kependudukan yang seharusnya terjaga ketat oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dengan mudahnya diperjualbelikan hanya untuk kepentingan bisnis. Permasalahan e-KTP dari hulu sampai hilir ini menunjukkan betapa buruknya kinerja pemerintah dalam pelayanan publik terhadap masyarakat.

Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri) sebagai leading sektor pelayanan kependudukan dan catatan sipil di tingkat pusat menargetkan 10 rencana kerja terpadu dalam penyelenggaraan Administrasi Kependudukan (Adminduk) tahun 2019. Dirjen Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kemdagri memiliki komitmen membenahi penyelenggaraan Adminduk. Upaya ini telah dilakukan dalam empat tahun terakhir meski belum membuahkan hasil yang menggembirakan.

Pertama, alih teknologi untuk kemandirian Dukcapil. Kemandirian teknologi secara bertahap dimulai sejak tahun 2018 dan semakin dioptimalkan di tahun 2019. Untuk itu, peningkatan sumber daya manusia Dukcapil terus dilakukan, terutama proses alih teknologi dengan mitra yang selama ini bekerjasama dalam pengelolaan teknologi Dukcapil.

Kedua, memperluas pelaksanaan Gerakan Indonesia Sadar Adminduk (GISA). Sejak dicanangkan secara nasional pada awal 2018, GISA secara maraton diterapkan di provinsi dan kabupaten/kota. Pada

tahun 2019, GISA semakin diperluas hingga ke tingkat kecamatan dan desa/kelurahan.

Ketiga, keberlangsungan sistem melalui peremajaan, pemeliharaan, dan pengembangan sistem untuk keberlangsungan sistem penyelenggaraan Adminduk, serta peningkatan kualitas SDM.

Keempat, mendukung suksesnya Pemilu 2019 melalui penyediaan data kependudukan, pemutakhiran data kependudukan, memaksimalkan kepemilikan KTP-el, percepatan pencetakan KTP-el, dan menyiapkan call center untuk tujuan validasi data kependudukan.

Kelima, meningkatkan pelayanan publik melalui pemanfaatan data kependudukan (pemanfaatan *card reader*, akses data, dan *call center*). *Keenam*, mengembangkan inovasi melalui Dukcapil *Go Digital*, pelayanan daring/online, pelayanan terintegrasi, penciptaan ekosistem dalam penyelenggaraan Adminduk dengan lembaga lain.

Ketujuh, pelaksanaan *affirmative policy* dan *affirmative action* melalui pelayanan penduduk rentan, terisolir, dan penduduk di kawasan perbatasan negara, dan LP/Rutan.

Kedelapan, pelaksanaan dan pendampingan pelayanan Adminduk bagi WNI di luar negeri, yang selama tahun 2018 sudah dilakukan di 14 negara meliputi Malaysia, Taiwan, UEA, Filipina, Arab Saudi, Qatar, Australia, Amerika Serikat, Belanda, Jerman, Jepang, Korea Selatan, Hongkong dan Nigeria.

Kesembilan, membangun ekosistem pelayanan Adminduk dengan mendorong percepatan dan peningkatan kualitas layanan bagi penduduk. dan *kesepuluh*, pendokumentasian produk, aplikasi, sistem, dan inovasi penyelenggaraan Adminduk.

II.2 Penelitian Terdahulu

Alwi dan Suratman (2009) dengan judul penelitian Analisis Jaringan Antar Organisasi Pelayanan Publik yang Demokratis (Studi Kasus Penyelenggaraan Pelayanan Angkutan Kota di Kota Makassar). Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan jaringan antar organisasi pelayanan publik (angkutan kota) yang demokratis di Kota Makassar belum efektif. Hal ini dapat dilihat: 1) regulasi: Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Kota Makassar sebagai wadah bersama para pemangku kepentingan angkutan kota belum tersosialisasi dengan efektif. 2) komitmen: belum menunjukkan komitmen para pelaksana di lapangan. 3) sumber daya: penggunaan bersama sumber daya para pelaksana belum ada. 4) kerja sama: belum ditemui adanya kerja sama dengan lembaga-lembaga lain dalam menunjang implementasi program-program yang telah ditetapkan dalam Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. 5) koordinasi: masing-masing para pelaksana di lapangan menjalankan programnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi lembaganya. 6) kolaborasi: pada tahap implementasi program Forum belum terlihat adanya kolaborasi. dan 7) partisipasi: belum semua pemangku kepentingan angkutan kota di Kota Makassar berpartisipasi dalam Forum.

Ahmad Amiruddin (2018) dengan judul *Democratize Health Policy Through Citizen's Charter in North Bengkulu District*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan demokratisasi dan otonomi daerah masih belum dapat melahirkan Piagam Warga dalam pelayanan publik daerah, khususnya dalam kontrak pelayanan kesehatan di kota Arga Makmur, Bengkulu Utara. Realisasi prinsip Citizen's Charter di Puskesmas Arga Makmur Kabupaten Bengkulu Utara terbukti memiliki karakteristik yang berbeda dengan Citizen's Charter yang terjadi di Pulau Jawa pada umumnya. Di Bengkulu Utara, implementasi Citizen's Charter tidak hanya membutuhkan kemauan politik yang kuat dari pemerintah daerah, dukungan anggaran (APBD), ketersediaan infrastruktur yang memadai, komitmen dan kualitas petugas sumber daya, dukungan masyarakat, Pentingnya perubahan paradigma di masyarakat menuju pengobatan formal seperti Puskesmas, selain itu juga perlu adanya kepemimpinan pribadi bagi kepala Puskesmas. Tanpa adanya inisiasi dari kepemimpinan pribadi, dapat dipastikan bahwa implementasi Citizen's Charter di daerah tampaknya tidak akan berjalan dengan baik.

Sushmita Acharya (2010) dengan judul *Implementation of Citizen's Charter and Improving Municipal Services in Nepal: Myth or Reality?*. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Citizen Charterter bukanlah mitos untuk meningkatkan kualitas layanan di tingkat lokal, melainkan pendekatan yang realistis untuk meningkatkan kualitas, efisiensi, dan produktivitas penyediaan layanan kota.

Table 1 Penelitian Terdahulu

No. Nama	Tahun	Judul Penelitian	Tujuan Penelitian	Perbedaan dengan Penelitian ini
1. Alwi & Suratman	2009	Analisis Jaringan Antar Organisasi Pelayanan Publik yang Demokratis (Studi Kasus Penyelenggaraan Pelayanan Angkutan Kota di Kota Makassar).	Untuk mengungkap sistem birokrasi sebagai implementor kebijakan pemberdayaan petani kakao di Provinsi Sulawesi Selatan	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis penyelenggaraan pelayanan kependudukan di Kabupaten Merauke.
2. Achmad Aminuddin	2018	<i>Democratize Health Policy Through Citizen's Charter in North Bengkulu District</i>	Penelitian ini menganalisis tentang bagaimana kebijakan demokratisasi dan otonomi daerah dapat lahir Piagam Warga negara dalam menyelesaikan masalah publik	
3. Sushmita Acharya	2010	<i>Implementation of Citizen's Charter and Improving Municipal Services in Nepal: Myth or Reality?</i>	untuk memahami tingkat kepuasan terhadap pelayanan kota dan dengan demikian mengkaji persepsi mereka mengenai kualitas pelayanan setelah penerapan Citizen Charter.	

II.3 Kerangka Pikir

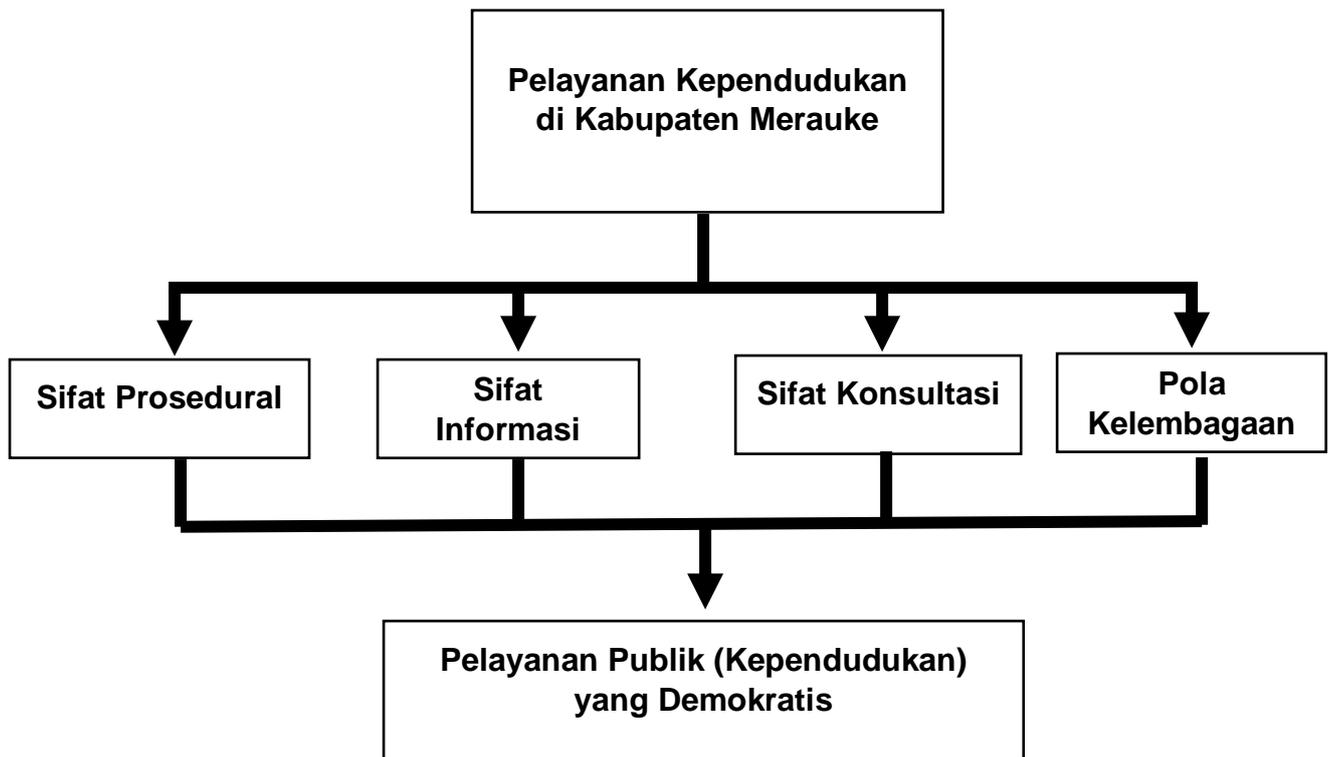
Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 mendefinisikan Pelayanan Publik sebagai kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Pengertian ini menggambarkan bahwa mendapatkan pelayanan publik adalah hak setiap warga negara yang wajib diperoleh dari penyelenggara negara.

Untuk mewujudkan pelayanan publik yang demokratis kepada masyarakat, salah satu pendekatan yang dapat dilakukan adalah melalui penerapan *citizen charter* (kontrak pelayanan). *Citizen charter* adalah suatu pendekatan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menempatkan pengguna layanan sebagai pusat perhatian. Artinya, kebutuhan dan kepentingan pengguna layanan harus menjadi pertimbangan utama dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik (Marzuqi, 2006).

Untuk mewujudkan ciri pelayanan publik yang demokratis, maka ada beberapa indikator yang harus terpenuhi, yaitu: (1) sifat prosedur. Dalam hal ini prosedur merupakan kesepakatan-kesepakatan yang dapat dinegosiasikan dan bersifat *selfregulation*; (2) sifat informasi. Informasi kebijakan bukan merupakan alat kontrol lembaga pemerintah, tetapi merupakan alat bagi lahirnya pemahaman timbal balik antar lembaga-lembaga yang terlibat; (3) sifat konsultasi. Proses konsultasi bukan semata-

mata ditujukan untuk mengharapkan *feedback* dari aktor-aktor yang terlibat, tetapi lebih kepada bagaimana menciptakan *win win solution*; (4) pola kelembagaan, kemitraan lembaga publik dan lembaga-lembaga private dalam arti luas (De Vries, 1995). Dari gambaran di atas, penulis menggambarkan dalam suatu kerangka fikir sebagai berikut:

Gambar 1 Kerangka Pikir



BAB III METODE PENELITIAN

III.1 Objek penelitian

Dalam penelitian ini, unsur pemerintah daerah (birokrasi) dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Merauke dan masyarakat sebagai sasaran pelayanan publik menjadi objek penelitian. Adapun penetapan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke sebagai objek penelitian karena merupakan pelaksana pelayanan publik dalam hal permasalahan kependudukan yang hingga saat ini masih menjadi permasalahan yang belum terselesaikan.

III.2 Desain penelitian

Desain penelitian merupakan susunan logis yang menghubungkan data empiris dengan pertanyaan penelitian sehingga dapat memperoleh kesimpulan-kesimpulan sesuai dengan fakta yang ada (Yin, 2000). Desain penelitian ditentukan oleh pendekatan penelitian yang akan digunakan yaitu apakah penelitian menggunakan metode kuantitatif atau kualitatif.

Penelitian kuantitatif adalah suatu penelitian yang berusaha menyelidiki masalah social dengan berdasarkan pada pengujian sebuah teori yang terdiri dari variable-variabel, diukur dengan angka, kemudian dianalisa dengan prosedur statistik untuk menentukan apakah generalisasi prediktif teori tertentu benar (Creswell, 2002). Sementara penelitian kualitatif bersifat deskriptif dan mencoba memahami suatu situasi social, peristiwa, peran, kelompok, atau interaksi tertentu (Locke, Spirduso, Silverman, dikutip Creswell, 2002, 150).

Alasan mendasar untuk menggunakan penelitian kualitatif adalah pada permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan pelayanan publik lebih menekankan pada prosesnya. Pelayanan kependudukan menjadi suatu kajian yang krusial bagi semua pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut sebab menyangkut hak dasar sebagai seorang warga negara. Dimana dalam pelayanannya masih mengesampingkan prinsip-prinsip demokrasi.

III.3 Fokus penelitian

1. Menganalisis proses implementasi pelayanan publik yang demokratis pada pelayanan kependudukan di Dinas kependudukan dan pencatatan sipil kabupaten Merauke dengan menggunakan indicator ciri pelayanan public yang demokratis, yakni: sifat prosedural, sifat informasi, sifat konsultasi dan pola kelembagaan.
2. Menjelaskan mekanisme penyelenggaraan pelayanan kependudukan yang demokratis di kabupaten Merauke.
3. Menganalisis citizen charter (kontrak pelayanan) pada pelayanan kependudukan yang demokratis di kabupaten Merauke dengan menggunakan unsur pokok citizen charter yakni: Visi dan misi pelayanan, Standar pelayanan, Alur pelayanan, Unit atau bagian pengaduan masyarakat dan Survei pengguna layanan.

III.4 Strategi Penelitian

Untuk menjawab masalah penelitian ini, digunakan metode studi kasus. Studi kasus sebagaimana yang dikemukakan oleh Yin (2000), adalah :

1. Menyelidiki fenomena di dalam konteks kehidupan nyata, bilamana
2. Batasan-batasan antara fenomena dan konteks tak tampak tegas
3. Multi sumber bukti dimanfaatkan.

Selain itu penelitian studi kasus dapat dibedakan menjadi tiga tipe yaitu : (1) Studi kasus eksplanatif, (2) studi kasus eksploratif, (3) studi kasus deskriptif. Penelitian ini menggunakan strategi penelitian studi kasus deskriptif dengan alasan bahwa pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini berkaitan dengan “bagaimana” dengan tujuan menjelaskan fenomena fenomena yang terjadi pada proses penyelenggaraan pelayanan publik.

III. 5 Informan

Penentuan informan dalam penelitian ini ditetapkan secara *purposive*, yaitu mereka yang dianggap memiliki kompetensi dengan kaitannya terhadap penyelenggaraan pelayanan publik (pelayanan kependudukan) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Merauke . Penetapan informan seperti ini didasarkan pada penilaian dari ahli (atau peneliti sendiri) untuk tujuan tertentu atau situasi tertentu (Neuman, 1997).

Adapun informan dalam penelitian ini adalah unsur-unsur yang terlibat dalam penyelenggaraan pelayanan kependudukan terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut :

1. Pejabat eselon pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
2. Unsur Pemerintah (Kepala Desa, Camat, dll)
3. Masyarakat Kabupaten Merauke

III.6 Teknik Pengumpulan Data

Dari beberapa pertanyaan penelitian yang telah disebutkan di atas, dilakukan pengumpulan data yang berkaitan dengan hal tersebut. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah melalui pengamatan (*observation*), wawancara (*deep interview*), dan dokumentasi.

Dalam pengumpulan data berkaitan dengan pertanyaan mengenai prinsip-prinsip demokratis dalam penyelenggaraan pelayanan publik, maka penelitian ini ditempuh dengan menggunakan wawancara mendalam. Wawancara mendalam dilakukan pada aktor-aktor yang terlibat dalam kebijakan, baik implementator maupun sasaran kebijakan. Selain itu, dibutuhkan pula data sekunder seperti berbagai dokumen yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan kependudukan.

III.7 Teknik Analisis Data

Sesuai dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi dan dokumentasi, data diolah dengan cara penggolongan, pengkategorian, pengklasifikasian data, menjabarkan ke

dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain Sugiyono (2011).

Data diolah melalui reduksi data, maka hasilnya akan dianalisis dengan menggunakan strategi analisis studi kasus (Yin, 2000). Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles dan Huberman yang mengemukakan bahwa aktifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus dan sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktifitas dalam analisis data, yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification* (Sugiyono, 2011).

1. *Data Reduction* (Reduksi Data).

Reduksi data yaitu proses pemilihan, permusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan lapangan. Dalam reduksi data peneliti menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhirnya dapat di tarik dan diverifikasi oleh peneliti.

2. *Data Display* (Penyajian Data).

Penyajian data adalah menyajikan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan

kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya. Dengan mendisplaykan data, maka akan mempermudah untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut. Dalam penyajian data peneliti mengumpulkan informasi yang tersusun yang memberikan dasar pijakan kepada peneliti untuk melakukan suatu pembahasan dan pengambilan kesimpulan. Penyajian ini kemudian untuk menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang terpadu sehingga mudah diamati apa yang sedang terjadi kemudian menentukan penarikan kesimpulan secara benar.

3. *Conclusion Drawing/Verification* (Menarik Kesimpulan/Verifikasi).

Penarikan kesimpulan adalah suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan juga diverifikasi oleh peneliti selama penelitian berlangsung. Verifikasi ini mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pemikiran peneliti pada suatu tinjauan ulang pada catatan lapangan atau melihat salinan suatu temuan yang disimpan dalam perangkat data yang lain.

III.8 Keabsahan Data

Menurut Moleong (1997), untuk menetapkan keabsahan data diperlukan teknik pemeriksaan. Teknik ini digunakan berpedoman pada kriteria-kriteria tertentu yaitu: *credibility*, *transferability*, *dependability*, dan *confirmability*. Berikut uraian penjelasan dari masing-masing kriteria :

1. *Credibility*

Kredibilitas memerlukan triangulasi, pengecekan, dan diskusi teman sejawat (Lincoln & Gubs, 1985). Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini mencakup sumber data dan metode. Triangulasi sumber data dilakukan dengan cara menguji kebenaran data tertentu dengan informan lain. Triangulasi data dilakukan dengan membandingkan data yang dikumpulkan melalui wawancara dengan observasi di lapangan.

2. *Transferability*

Cara yang digunakan untuk membangun keteralihan temuan penelitian ialah dengan cara “uraian rinci”. Melalui teknik ini, hasil penelitian ini akan diketahui apakah bisa digunakan di tempat atau lokasi yang berbeda.

3. *Dependability*

Dependability adalah kriteria untuk menilai apakah proses penelitian itu bermutu atau tidak. Cara menetapkan bahwa proses penelitian dapat dipertahankan ialah dengan melakukan *audit dependabilitas* oleh auditor internal atau eksternal dalam rangkan

mengkaji kegiatan yang dilakukan peneliti. Dependabilitas auditor adalah pembimbing thesis dan penguji.

4. *Confirmbilty*

Kriteria ini berfungsi untuk menilai kualitas hasil penelitian dengan menekankan pada pelacakan data dan informasi serta interpretasi yang didukung oleh materi yang ada pada penelusuran atau pelacakan data.

BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

IV.1 Gambaran Umum Kabupaten Merauke

IV.1.1 Letak dan Kondisi Geografis

Kabupaten Merauke adalah salah satu kabupaten yang berada pada wilayah Provinsi Papua dimana secara geografis terletak antara 137⁰ – 141⁰ Bujur Timur dan 5⁰ – 9⁰ Lintang Selatan. Dengan luas mencapai hingga 46.791,63 km² atau 14,67 persen dari keseluruhan wilayah Provinsi Papua menjadikan Kabupaten Merauke sebagai kabupaten terluas tidak hanya di Provinsi Papua namun juga di antara kabupaten lainnya di Indonesia. Secara administratif Kabupaten Merauke memiliki 20 distrik, yakni Kimaam, Ilwayab, Tabonji, Waan, Okaba, Tubang, Tabonji, Ngguti, Kurik, Malind, Animha, Merauke, Semangga, Tanah Miring, Naukenjerai, Sota, Muting, Jagebob, Elikobel dan Ulilin. Dimana Distrik Waan merupakan distrik yang terluas yaitu mencapai 5.416,84 km² sedangkan Distrik Semangga adalah distrik yang terkecil dengan luas hanya mencapai 326,95 km² atau hanya 0,70 persen dari total luas wilayah Kabupaten Merauke. Sementara luas perairan di Kabupaten Merauke mencapai 5.089,71 km².

Kabupaten Merauke dibatasi oleh daratan dan lautan. Secara geografis, Kabupaten Merauke di sebelah utara berbatasan langsung dengan Kabupaten Mappi dan Kabupaten Boven Digoel, sebelah timur berbatasan dengan Papua New Guinea, di sebelah selatan dan barat berbatasan dengan Laut Arafuru. Jika ditinjau menurut kelas ketinggian,