

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mempercayakan tujuan dibuat Negara Republik Indonesia untuk memajukan kesejahteraan serta mencerdaskan kehidupan warga negara. Mandat itu memiliki arti negara bertanggung jawab memenuhi keinginan setiap warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik yang prima dalam memenuhi keinginan dasar serta hak dasar setiap warga negara atas benda publik, jasa publik, serta pelayanan administratif.

Sistem tata kelola pemerintahan dalam perspektif administrasi publik telah mengalami perkembangan sebagaimana pemikiran (Denhardt, J.V. & Denhardt 2003) dalam bukunya "*The New Public Services: Serving Not Steering*" mengatakan kalau ada 3 paradigma ataupun perspektif dalam menguasai pandangan administrasi publik. Ketiga perspektif yang diartikan ialah *old public administration*, *new public management*, serta *new public services*. Begitu pula (Bovaird, Tony dan Loffler 2003) mengemukakan pemikiran yang mendekati dengan pandangan Denhardt itu, oleh (Bovaird, Tony dan Loffler 2003) merumuskan kalau *public administration*, *public management*, and *public governance* merupakan 3 pendekatan yang bisa dipakai dalam kajian-kajian administrasi publik.

Public management merupakan bagian yang sangat penting dari administrasi publik (yang merupakan bidang kajian yang lebih besar), karena administrasi publik tidak membatasi dirinya hanya pada pelaksanaan manajemen

pemerintahan saja tetapi juga mencakup pandangan politik, sosial, kultural, dan hukum yang berpengaruh pada lembaga badan publik (I. Islamy 2003).

Kajian ranah manajemen publik dalam teori administrasi publik yaitu *governance* sebagai konsep tata kelola dalam organisasi publik merupakan buah pikiran *governance* yang lahir selaku respon dari gagasan kandas managerialism terkini (Saint-Martin, H., Hernández-Cobos, J., Bernal-Uruchurtu, M. I., Ortega-Blake, I., & Berendsen 2000) buat menciptakan kesamarataan sosial serta administrasi publik yang mengarah pada *citizens needs*. Rancangan manajerialisme terkini dari Saint-Martin pada prinsipnya memperhitungkan kalau kemampuan zona publik bisa bertambah bila prinsip-prinsip administratif diaplikasikan seperti industri swasta. Banyak pegiat dari zona swasta dikonsultasikan dengan alasan mereka lebih handal dari administrator publik.

Studi *governance* saat ini menjadi isu utama yang memiliki perhatian pada 3 (tiga) isu penting, yang membedakannya dengan tradisi administrasi publik yang konvensional (Dwiyanto 2018). Pertama, dimensi kelembagaan dipahami sebagai sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku, baik dari pemerintah maupun di luar pemerintah. Kedua, dimensi nilai adalah dasar dalam penggunaan kekuasaan mengenai nilai apa yang sebaiknya dipergunakan bisa berbeda antara ruang dan waktu tergantung pada sejarah dan pengalaman masing-masing negara. Ketiga, dimensi proses, yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberi respons terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya (Dwiyanto 2018).

Tuntutan tata kelola bagi organisasi publik untuk selalu responsif semakin meningkat saat kondisi tidak stabil, tidak pasti, dan rumit, yaitu sebuah era yang dinamakan VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity*). *Volatility* dapat dimaknai sebagai munculnya perubahan yang begitu cepat dan terjadi terus menerus. *Uncertainty* berarti ketidakmampuan untuk memprediksi kemungkinan adanya kejadian diluar dugaan. *Complexity* merujuk pada adanya banyak faktor namun semuanya terkait tanpa adanya kejelasan pola sebab akibat. *Ambiguity* diartikan sebagai kesusahan pada saat menafsirkan keadaan serta realitas saat ini (Bennis, W. dan Nanus 1985).

Era VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity*) dunia dilanda ketidakpastian yang menimpa sektor politik, ekonomi, teknologi, dan tak terkecuali di sektor pemerintahan serta pelayanan publik, hal ini menjadi penting bagi pemimpin organisasi publik untuk selalu mampu menghadapi era VUCA pada lingkungannya (Mishra 2020). Pemerintah Indonesia melalui Deputy bidang pelayanan publik Kementerian PANRB Diah Natalisa menyatakan bahwa untuk bisa menghadapi era VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity*), maka diperlukan VUCA yang lain yaitu *Vision, Understanding, Clarity, and Agility* sebagai paradigma baru VUCA yang lebih positif oleh (Johansen 2012) yang disampaikan pada seminar International 6th SEABAC di Sriwijaya 2020. Selain itu, Kementerian PANRB juga mendorong instansi pemerintah untuk menciptakan inovasi pelayanan publik dan replikasi inovasi dalam menghadapi era VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, and Ambiguity*).

<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/strategi-sistem-pelayanan-publik-hadapi-era-vuca>

Pendekatan administrasi modern mengakomodasi suasana dinamis globalisasi sebab memakai pendekatan multi dimensi dan disiplin dalam menganalisis area internal dan eksternal yang saling terkait. Salah satu pendekatan administrasi modern adalah menggunakan pendekatan *agile governance* yang memotret kemampuan organisasi untuk merespon secara cepat perubahan yang tak terduga dalam memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang semakin berubah (Holmqvist 2014). *Agile governance* muncul dalam wilayah organisasi dan mendorong orang untuk menerapkan tata kelola organisasi yang *agile* (gesit) guna meningkatkan proses kinerja dan produktivitas organisasi (Luna et al. 2014). Selain itu, *agile governance* juga diartikan sebagai kemampuan organisasi untuk dapat melakukan efisiensi biaya, serta meningkatkan kecepatan dan ketepatan dalam mengeksplorasi peluang untuk menjadikan tindakan-tindakan inovatif dan kompetitif (Huang and Pan 2014), (Liang et al. 2017).

Penelitian (Luna, Kruchten and Moura 2015) mengenai *agile governance* bisa terwujud di masa depan apabila pemerintah dapat menerapkan enam prinsip dalam *agile governance* yaitu : 1) *Good enough governance* adalah tingkat tata kelola harus selalu disesuaikan dengan konteks organisasi, 2) *Business-driven* ialah bisnis harus menjadi alasan untuk setiap keputusan dan tindakan, 3) *Human focused* ialah masyarakat harus dihargai dan diberikan ruang untuk berpartisipasi dalam tata kelola pemerintahan, 4) *Based on quick wins* adalah keberhasilan yang diraih secara cepat harus dirayakan dan dijadikan motivasi untuk lebih

mendapatkan banyak rangsangan dan hasil. 5) *Systematic and Systematic and adaptive approach* yaitu team harus dapat mengembangkan kemampuan intrinsik untuk dapat merespon perubahan secara cepat dan sistematis, 6) *Simple design and continuous refinement* yaitu team harus mampu memberikan hasil yang cepat dan selalu meningkat melalui desain yang mudah dan sederhana (Luna, Kruchten and Moura 2015).

Hal ini sejalan dengan pandangan Schawb, Klaus and David yang ditulisnya dalam buku berjudul *Shaping The Future of The Fourth Industrial Revolution – A Guide to Building A Better World* yang melihat dalam menerapkan pemerintahan yang gesit pemerintah harus mengaplikasikan strategi pendekatan *agile governance* yaitu (1) menciptakan laboratorium kebijakan, (2) mendorong adanya kolaborasi, (3) mendukung kebijakan crowdsourcing (4) pengembangan ekosistem regulator swasta, (5) prinsip-prinsip inovasi, (6) integrasi keterlibatan publik, (7) mendukung peran badan organisasi global dalam memberikan pengawasan, (8) pendekatan teknologi, (9) merespon perubahan (Schawb 2018a).

(Luna, Kruchten and Moura 2015) dalam kajian *Agile Governance Theory : conceptual development* juga melakukan sintesa pendekatan *agile governance and conventional governance* sebagaimana tabel berikut :

Tabel 1.1. Nilai Tata Kelola yang lincah

No	Agile Governance	Conventional Governance
1	Ini lebih tentang perilaku dan praktik ... dari pada ...	... proses dan prosedur
2	Ini lebih tentang mencapai keberlanjutan dan daya saing ... dari pada	... diaudit dan patuh
3	Ini lebih tentang transparansi dan keterlibatan masyarakat untuk	 memantau dan mengendalikan

	bisnis ... dari pada ...	
4	Ini lebih banyak tentang akal , beradaptasi dan merespons ... dari pada	 mengikuti rencana

Sumber : (Luna, Kruchten and Moura 2015)

Konsep *agile governance* memicu pemerintah untuk bisa berfikir kedepan guna memahami situasi masa depan yang akan mempengaruhi pemerintahan melalui tindakan yang responsif dan adaptif untuk melindungi rakyat dari ancaman dan tantangan kondisi baru yang ada. Kebijakan perlu disesuaikan untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat saat ini dan jangka panjang. Konsep *agile governance* mendefinisikan kemampuan proses pembelajaran pemerintah dalam berpikir untuk meraih keberhasilan secara berkelanjutan dengan merespon perubahan secara cepat dan sistematis. *Agile governance* lebih menitikberatkan pada proses penyelenggaraan pemerintahan yang responsif, adaptif dan inovatif, selanjutnya pemerintahan memungkinkan untuk mengambil kebijakan yang *agile* dalam menghadapi perubahan dimasa depan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan publik dan kesejahteraan publik.

Hal itu selaras dengan tata kelola pemerintahan Indonesia saat ini, apabila mengacu pada kutipan pidato presiden Joko Widodo pada saat sebagai presiden terpilih di Sentul International Convention Center, Bogor, Jawa Barat Minggu (14/7/2019) yang dalam sebagian pidatonya menyampaikan :

“tidak ada lagi pola pikir lama! Kita juga ingin, tidak ada lagi kerja linier, tidak ada lagi kerja rutinitas, tidak ada lagi kerja monoton yang begitu-begitu saja, tidak ada lagi kerja di zona nyaman. Penyakit kita ada di situ. Kita harus berubah! Kita harus berubah! Sekali lagi, kita harus berubah. Kita harus membangun nilai-nilai baru dalam bekerja, menuntut kita harus cepat beradaptasi dengan perkembangan zaman. Maka kita harus terus membangun Indonesia yang adaptif, Indonesia yang produktif, dan

Indonesia yang inovatif, Indonesia yang kompetitif'. <https://tirto.id/teks-lengkap-pidato-jokowi-sebagai-presiden-terpilih-di-sentul-city-eef9>

Ada beberapa daerah di Indonesia yang telah menghasilkan kebijakan yang berpihak kepada masyarakatnya melalui inovasi Pemerintah Daerah dan telah mendapatkan penghargaan *Innovative Government Award* (IGA) , diantaranya Kota Surabaya, Kota Makassar, Kota Bontang, Kota Bogor, Kota Cimahi, Kota Bandung, Kota Malang, Kota Magelang, Kota Mataram, Kota Surakarta, Kota Denpasar, Kota Yogyakarta, Kota Tangerang, Kota Pekanbaru, Kota Sukabumi, Kota Bekasi, Kota Padang Panjang, Kota Solok, Kota Palembang, Kota Singkawang, Kota Probolinggo, Kota Pariaman, Kota Mojokerto, Kota Semarang, Kota Jambi, Kota Bengkulu dan Kota Serang (<https://indeks.inovasi.litbang.kemendagri.go.id/>).

Pemerintah Kota Surabaya pada periode tahun 2018 - 2022 merupakan Kota yang mendapatkan penghargaan *Innovative Government Award* (IGA) terbanyak pada aspek pelayanan administrasi kependudukan pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yaitu inovasi pelayanan publik 6 in 1 yang meliputi pengurusan akte lahir, kematian, perkawinan, perceraian, surat pindah datang dan pindah keluar secara online melalui aplikasi E-Klampid dan pelayanan publik terpadu *one gate system* merupakan kolaborasi antara Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan Pengadilan Agama serta dengan Pengadilan Negeri Surabaya pada program dua lontong.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya sebagai organisasi penyelenggara pelayanan publik bidang administrasi kependudukan sesuai dengan undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik

menyebut bahwa organisasi penyelenggara berkewajiban menyelenggarakan pelayanan publik meliputi a) pelaksanaan pelayanan, b) pengelolaan pengaduan masyarakat, c) pengelolaan informasi, d) pengawasan internal, dan e) penyuluhan kepada masyarakat. Selain itu, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan teridentifikasi menggunakan pendekatan *agile governance* seperti dengan membuat visi dan misi kedepan yaitu visi : Pelayanan Administrasi Kependudukan Berbasis Teknologi Informasi Tahun 2016 – 2021, misi : Mewujudkan Pelayanan Administrasi Kependudukan dengan Database Kependudukan Berbasis Teknologi Informasi, serta membentuk Tim *Centre of Excellence* (CoEX) sebagai Pusat Pelayanan Prima di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dalam memberikan pelayanan yang mudah dan cepat kepada masyarakat dengan berorientasi membuat inovasi pelayanan administrasi kependudukan seperti inovasi pelayanan melalui E-Klampid, Inovasi media informasi Swargaloka, Inovasi pelayanan terpadu *one gate system* program dua lontong, Inovasi jempol sekti, dan Inovasi kampung kalimasada (kawasan lingkungan masyarakat sadar administrasi kependudukan).

Hal ini sangat menarik disebabkan pelayanan administrasi kependudukan merupakan pelayanan dasar yang harus diberikan kepada masyarakat, karena dasar masyarakat untuk mendapatkan pelayanan lainnya seperti pelayanan jasa publik dan barang publik masyarakat wajib memiliki Nomor Induk

Kependudukan (NIK) sebagai penduduk yang dituangkan dalam dokumen identitas warga negara seperti Akta Kelahiran, Kartu Identitas Anak (KIA), Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), sehingga pelayanan administrasi kependudukan merupakan pelayanan awal yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat guna bisa mendapatkan pelayanan lainnya.

Tata kelola yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya saat ini dan juga telah mendapatkan penghargaan *Innovative Government Award* (IGA) terkait inovasi pelayanan publik 6 in 1 dan inovasi pelayanan publik terpadu *One Gate System*. Namun, masih ada masalah yang terjadi yaitu Pertama, tuntutan masyarakat Surabaya terhadap pelayanan administrasi kependudukan yang mudah, dekat, cepat, dan tepat yang berbasis pada penggunaan teknologi.

[\(https://disdukcapil.surabaya.go.id/2023/05/10/inovasi-pelayanan-all-in-one-disdukcapil-surabaya-untuk-mempermudah-masyarakat-mengurus-adminduk/\)](https://disdukcapil.surabaya.go.id/2023/05/10/inovasi-pelayanan-all-in-one-disdukcapil-surabaya-untuk-mempermudah-masyarakat-mengurus-adminduk/).

Kedua, belum maksimalnya pelayanan administrasi kependudukan bagi kelompok rentan seperti kelompok miskin, buta huruf, penyandang disabilitas, dan lanjut usia yang masih merasa kesulitan dalam melakukan pelayanan administrasi kependudukan (sumber kajian permasalahan program inovasi 6 in 1) yang semestinya penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan diantaranya yaitu fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan. Ketiga, masih fluktuatifnya indeks kepuasan masyarakat (IKM) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya yaitu pada tahun 2018 mendapatkan nilai IKM 84,64 tahun 2019 mendapatkan nilai IKM 87,23 tahun 2020 mendapatkan nilai IKM 83,93 tahun

2021 mendapatkan nilai IKM 85,74 dan pada tahun 2022 mendapatkan nilai IKM 87,36 sebagaimana tabel berikut :

**Tabel 1.2. Nilai IKM Dispendukcapil
Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2018 - 2022**

DINAS	NILAI IKM (Tahun)				
	2018	2019	2020	2021	2022
Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya	84,64	87,23	83,93	85,74	87,36

Sumber : Web Dispendukcapil Surabaya <https://disdukcapil.surabaya.go.id/>

Keempat, masih minimnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya memiliki dokumen administrasi kependudukan, serta masih ada 42 ribu orang penduduk Kota Surabaya belum melakukan perekaman E-KTP (<https://www.jawapos.com/surabaya-raya/01383907/dispencapil-42-ribu-warga-surabaya-belum-rekam-ektp>). Kelima, masyarakat masih belum terlibat secara langsung dalam proses penyusunan standar pelayanan yang merupakan tolok ukur sebagai acuan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Surabaya dalam memberikan pelayanan kepada warga Surabaya (sumber hasil wawancara dengan staf sekretariat).

Untuk itu, menjadi tantangan tersendiri bagi seorang peneliti guna mengkaji tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya dengan pendekatan teori *governance* merupakan sebuah proses menjalankan pemerintahan yang menghendaki minimalisasi peran negara dengan segala kewenangannya dalam kebijakan publik sehingga dalam *governance*

menghendaki peran serta stakeholder didalam dan diluar pemerintahan dalam pembuatan kebijakan publik.

Prinsip dasar *governance* menghendaki keterlibatan stakeholder di luar pemerintahan dalam tata kelola pemerintahan pada dimensi kelembagaan, nilai dan proses. Dimensi kelembagaan menggunakan teori pemangku kepentingan *triple helix* terdiri dari pemerintah, bisnis, dan akademisi akan digunakan untuk mapping stakeholder tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Pemerintah Kota Surabaya. Dimensi nilai menggunakan konsep *agile governance*. Dimensi proses menggunakan konsep penyelenggaraan pelayanan publik dengan interaksi keterlibatan stakeholder *triple helix* akan digunakan dalam menjawab pertanyaan mengapa tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya belum optimal.

1.2. Identifikasi Permasalahan Penelitian

Adapun pokok-pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Tuntutan masyarakat Surabaya terhadap pelayanan administrasi kependudukan yang mudah, dekat, cepat, dan tepat yang berbasis pada penggunaan teknologi.
2. Belum maksimalnya pelayanan administrasi kependudukan bagi kelompok rentan seperti kelompok miskin, buta huruf, penyandang disabilitas, dan lanjut usia yang masih merasa kesulitan dalam melakukan pelayanan administrasi kependudukan.

3. Masih fluktuatifnya indeks kepuasan masyarakat (IKM) Dispendukcapil Kota Surabaya tahun 2018 (84,64), 2019 (87,23), 2020 (83,93), 2021 (85,74), 2022 (87,36).
4. Masih minimnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya memiliki dokumen administrasi kependudukan dengan masih adanya penduduk kota Surabaya yang belum melakukan perekaman e-KTP dengan jumlah 42 ribu orang.
5. Masyarakat masih belum terlibat secara langsung dalam proses penyusunan standar pelayanan administrasi kependudukan.

1.3. Perumusan Masalah

Berkaitan dengan berbagai hal yang telah diuraikan dalam latar belakang permasalahan diatas, maka rumusan masalah penelitian dijabarkan dalam tiga pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya?
3. Bagaimana model tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya?

1.4. Tujuan Penelitian

1. Analisis tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya.
2. Analisis faktor pendukung dan penghambat tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya.
3. Merumuskan model tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian disertasi ini berguna untuk mengembangkan keilmuan administrasi publik khususnya merekonstruksi teori *governance* (Saint-Martin, H., Hernández-Cobos, J., Bernal-Uruchurtu, M. I., Ortega-Blake, I., & Berendsen 2000) yang mendasarkan pada nilai *citizens needs* dengan konsep *agile governance* dari (Luna, Kruchten and Moura 2015) serta pemangku kepentingan *quadra helix*. Teori *quadra helix* melengkapi teori pemangku kepentingan *triple helix* (Etzkowitz, H. & Leydesdorff 1995).

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan model tata kelola penyelenggaraan pelayanan administrasi kependudukan sebagai masukan, kritik dan pemahaman baru bagi penyelenggara pelayanan administrasi

kependudukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Kota Surabaya.