

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah pun tidak terlepas dari upaya untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satu bidang pelayanan masyarakat adalah bidang pelayanan pemerintahan yang merupakan tugas pemerintah untuk menyelenggarakannya.

Pelayanan publik merupakan hak setiap warga negara yang wajib dipenuhi karena negara berkewajiban menyelenggarakan sejumlah pelayanan guna memenuhi hak-hak dasar warganya. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa Pelayanan Publik adalah 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 administratif

yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Undang-Undang ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak penyelenggara pelayanan publik maupun masyarakat. Selanjutnya pada Pasal 1 angka 2 ditegaskan bahwa Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Jadi, pemerintah mempunyai peran penting untuk menyediakan layanan publik yang prima bagi semua penduduk sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang. Pemberian pelayanan oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat adalah merupakan perwujudan peranan birokrasi sebagai dinamisator tugas-tugas dan juga mengarahkan pelayanan masyarakat dengan penuh pengabdian, memperbaiki tata pelaksanaan pelayanan masyarakat secara lebih tertib dan teratur. Keterlibatan pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan publik berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat negara. Hal ini diungkapkan oleh Prawirohardjo dengan mengatakan bahwa:

“Semenjak dilaksanakannya cita-cita negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap interaksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan dengan tujuan agar setiap warga negara dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, secara berangsur-angsur, fungsi awal dari pemerintahan yang bersifat represif (polisi dan peradilan) kemudian bertambah dengan fungsi lainnya yang bersifat melayani”¹

¹ Deddy Mulyadi, 2016, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, Bandung: Alfabeta, hlm. 173.

Disadari atau tidak, setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintah, sehingga keberadaannya menjadi suatu yang tidak bisa ditawar-tawar lagi. Pelayanan birokrasi akan menyentuh ke berbagai segi kehidupan masyarakat, demikian luasnya cakupan pelayanan masyarakat yang harus dilaksanakan pemerintah maka mau tidak mau pemerintah harus berupaya semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan layanan publik.

Pelayanan publik merupakan satu hal yang erat kaitannya dengan pemekaran daerah yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat salah satunya melalui peningkatan dan pemerataan pelayanan publik. Dari sini jelas bahwa pembangunan fasilitas publik di satu sisi sebaiknya diikuti dengan peningkatan kualitas dan efektifitas pelayanan itu sendiri sehingga dapat secara optimal dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah. Salah satu dari pelaksanaan pelayanan publik yaitu administrasi kependudukan yang berada berada disuatu pemerintahan.

Salah satu penyelenggaraan layanan publik ialah instansi pemerintahan. Bentuk layanan dari instansi pemerintahan ini, diantaranya yaitu pada bidang administrasi kependudukan yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan diartikan sebagai rangkaian penataan dan penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan administrasi kependudukan, serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.²

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

² Hardiyansah, 2001, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator dan Implementasinya*, Yogyakarta: Gava Media, Hlm 23

Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah secara terus menerus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam meningkatkan pelayanan publik pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan kebijakan ini, pemerintah daerah diharapkan mampu memberikan kualitas pelayanan prima kepada masyarakat setempat untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan lokal.

Administrasi Kependudukan sebagai suatu sistem, bagi penduduk diharapkan dapat memberikan pemenuhan atas hak-hak administratif penduduk dalam pelayanan publik serta memberikan perlindungan yang berkenaan dengan penerbitan dokumen kependudukan tanpa ada perlakuan yang diskriminatif melalui peran aktif Pemerintah dan pemerintah daerah.

Kualitas pelayanan prima yang dimaksud yaitu pelayanan yang mendekatkan pemerintah kepada masyarakat. Hal ini diwujudkan dengan cara mengetahui dan menganalisis berbagai persoalan yang dihadapi oleh masyarakat, untuk kemudian menciptakan strategi pelayanan yang efisien.³

Pada kenyataannya penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan pemerintah masih dihadapkan pada pelayanan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia yang belum memadai. Masyarakat sudah sepatutnya menyadari bahwa pelayanan publik selama ini sudah menjadi masalah yang harus diperhatikan. Masyarakat amat sulit untuk memahami pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi pelayanan publik. Masyarakat

³ *Ibid*, Hlm 45

sebagai pengguna jasa sering dihadapkan pada begitu banyaknya ketidakpastian ketika mereka berurusan dengan birokrasi khususnya birokrasi pelayanan publik. Sebagian besar masyarakat sulit memperkirakan kapan pastinya penyelesaian segala urusan pelayanan bisa diperolehnya. Begitu pula dengan seberapa besar dana yang perlu disiapkan dalam pengurusan-pengurusan yang berkaitan dengan pelayanan birokrasi, biasanya waktu yang seringkali tidak sesuai dengan keinginan masyarakat. Adanya ketidakpastian tersebut menyebabkan masyarakat enggan untuk melakukan pengurusan terkait pencatatan sipil sehingga masih banyak masyarakat yang belum memiliki seperti, Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga dan Akta Kelahiran, yang merupakan kewajiban bagi setiap warga negara. Peningkatan kualitas pelayanan publik adalah salah satu isu yang sangat penting, hal ini terjadi karena disatu sisi tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan semakin besar sementara praktek penyelenggaraan pelayanan tidak mengalami perubahan yang berarti, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit-belit, mahal dan melelahkan.

Pemerintah sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik demi peningkatan pelayanan publik, disisi lain kepuasan masyarakat adalah tolak ukur dari keberhasilan pelayanan publik, oleh sebab itu pelayanan publik harus difokuskan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara maksimal baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

Berangkat dari pengamatan awal yang dilakukan oleh penulis terkait penelitian yang akan dilakukan ini, menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Jember belum maksimal dan masih perlu ditingkatkan pelayanannya. Dari fakta sementara yang lain yakni informasi yang diperoleh baik melalui keterangan masyarakat setempat maupun media seperti koran membuktikan bahwa masih banyak masalah-masalah yang terdapat dalam pelaksanaan layanan publik yang ada di kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil ini. Salah satunya ialah terkait dengan pelimpahan wewenang pembuatan E-KTP yang semula bisa dilakukan di setiap kecamatan saat ini dilimpahkan ke Dispendukcapil. Hal ini mengakibatkan beberapa warga yang sudah melakukan permohonan pembuatan E-KTP hanya mendapatkan surat keterangan dan itu hanya berlaku selama 6 bulan. Untuk mendapatkan E-KTP yang asli masyarakat harus menunggu sampai berbulan-bulan lamanya baru E-KTP tersebut terselesaikan.

Maka dalam lingkup ini penulis melakukan penelitian yang berkenaan dengan tanggung jawab dinas kependudukan dan pencatatan sipil. Hal ini akan dibahas dalam penulisan hukum yang berjudul : **Analisis Yuridis Pelayanan Publik Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jember Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: Bagaimanakah Pelayanan Publik Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jember Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan seperti diuraikan diatas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Bagaimana Pelayanan Publik Oleh Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jember Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

1.4 Manfaat Penelitian

a. Manfaat teoritis

1. Melatih kemampuan untuk melakukan penelitian secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut;
2. Menerapkan teori-teori yang diperoleh dari bangku perkuliahan dan menghubungkan dengan praktek di lapangan;
3. Untuk memperoleh manfaat ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya maupun bidang pelayanan publik pada khususnya yakni dengan mempelajari literatur yang ada dikombinasikan dengan perkembangan hukum yang timbul dalam masyarakat.

b. Manfaat praktis

Penulisan ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan kajian bagi semua kalangan termasuk kalangan akademisi dan penegakan hukum untuk menambah wawasan dibidang ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan Pelayanan Publik Oleh Kabupaten Jember.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Metode Pendekatan

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah menjadi suatu karya tulis ilmiah⁴.

Penelitian pada dasarnya merupakan suatu upaya pencarian dan bukan sekedar mengamati dengan teliti terhadap suatu obyek yang mudah terpegang di tangan. Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu Research, yang berasal dari kata re (kembali) dan search (meneliti). Dengan demikian artinya “mencari kembali”.⁵ Dengan kata lain, metode penelitian adalah suatu cara yang digunakan untuk memecahkan permasalahan dan sebagai pedoman untuk memperoleh hasil penelitian yang mencapai tingkat kecermatan dan ketelitian yang dapat dipertanggung jawabkan. Metode penelitian juga merupakan pedoman untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam dari

⁴ Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm 21

⁵ Bambang Sunggono, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Grafindo Persada. hlm.56

suatu obyek yang diteliti dengan mengumpulkan, menyusun, serta menginterpretasikan data-data yang diperoleh.

1.5.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris berorientasi pada data primer (hasil penelitian lapangan). Penelitian hukum empiris yaitu pendekatan dilakukan penelitian lapangan dengan melihat serta mengamati apa yang terjadi dilapangan, penerapan peraturan-peraturan tersebut dalam prakteknya dalam masyarakat. Untuk mendukung penelitian empiris ini juga digunakan penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayanan publik dan administrasi kependudukan di Indonesia.

1.5.3 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif empiris⁶, pendekatan normatif digunakan karena untuk meneliti atau mendeskripsikan dan menjelaskan kaidah atau norma hukum yang mengulas tentang pelayanan Publik Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jember, kemudian pendekatan empiris dalam penelitian ini digunakan untuk menjelaskan tentang pelaksanaan aturan pelayanan publik yang dilakukan oleh dinas kependudukan dan pencatatan sipil.

⁶ Jonny Ibrahim 2005, *Teori dan Metodologi Hukum Edisi I*, Malang : Banyumedia Publishing, hlm 112

1.5.4 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

1. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama yang terkait permasalahan yang akan dibahas. Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung dengan wawancara kepada:

- a. Sekretaris Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Jember yaitu Bapak Daryanto, S.E., M.Si
- b. Kepala Bagian Pelayanan Pendaftaran Penduduk yaitu Ibu Dra. Anik Setyawati, M.Si
- c. Masyarakat yang menjadi pemohon dokumen adminduk yaitu Bapak Muhaimin, Bapak Teguh dan Ibu Eva.

2. Data Sekunder

- a. Bahan hukum primer, yaitu berupa ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengikat, yang berkaitan dengan penelitian ini:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
 - 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan;
 - 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2018 tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan;
 - 6) Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 02 Tahun 2011 tentang Administrasi Kependudukan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur-literatur tulisan yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya.

1.5.5 Metode Pengumpulan Data

Pada bagian ini peneliti mendapatkan data yang akurat karena dilakukan dengan mengumpulkan sumberdata baik data primer dan sekunder, yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian teknik pengumpulan data primer dan skunder yang digunakan adalah:

1. Wawancara langsung

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.

Wawancara langsung dalam pengumpulan fakta sosial sebagai bahan kajian ilmu hukum empiris, dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung dimana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas dan terarah sesuai isu hukum, yang diangkat dalam penelitian. Wawancara langsung ini dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang benar dan

akurat dan sumber yang ditetapkan sebelumnya. Wawancara dilakukan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan yaitu mendapatkan informasi yang akurat dan sumber yang berkompeten.

2. Studi dokumentasi

Teknik dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber tertulis atau gambar berbentuk dokumen resmi, buku, majalah, arsip, dokumen pribadi dan foto yang terkait dengan dokumen penelitian.

1.5.6 Analisis Data

Setelah data terkumpul, kemudian penulis dalam mengolah dan menganalisis data menggunakan analisis kualitatif atau data yang dikumpulkan bersifat deskriptif dalam bentuk kata-kata atau gambar, data tersebut diperoleh dari hasil wawancara, catatan, pengamatan lapangan, potret, dokumentasi perorangan, memorendum dan dokumen resmi, sehingga dapat dilakukan untuk responden yang jumlahnya sedikit.⁷

⁷ Surjono soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 11