

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pelayanan publik merupakan suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Hal pokok yang menjadi perhatian adalah bahwa suatu pelayanan terdiri dari penyelenggaraan dan penerimaan layanan. Makin luasnya ruang lingkup pelayanan dan jasa-jasa publik yang dikelola pemerintah meliputi aspek kehidupan masyarakat, sebaiknya diikuti oleh kualitas pelayanan yang baik. Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan publik tidak bisa dipisahkan dengan kehidupan sehari-hari manusia.

Pelayanan publik yang diharapkan adalah sesuai dengan pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasarkan keputusan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 dan menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan publik, adalah yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintah yang baik merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintah itu sendiri.

Dengan demikian, pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) bertujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah

kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat , kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. Definisi strategis dinyatakan bahwa kualitas adalah segala sesuatu yang mampu memenuhi keinginan atau kebutuhan pelanggan.

Kualitas pelayanan publik merupakan kunci utama bagi seluruh instansi dalam mencapai tujuan organisasi serta menjamin kelangsungan hidup organisasi tersebut. Pelayanan publik perlu memperhatikan kebutuhan pelanggan. Kebutuhan pelanggan dapat terpenuhi jika pelayanan publik dapat memberikan pelayanan dengan memenuhi indikator pelayanan publik yang baik.

Pelayanan publik yang diharapkan adalah sesuai dengan pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang berdasarkan keputusan menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 dan menurut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang pelayanan publik, adalah yang mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintah yang baik merupakan efektivitas fungsi-fungsi pemerintah itu sendiri.

Dalam pelayanan publik, efektivitas dan efisiensi saja tidak dapat dijadikan patokan. Diperlukan ukuran lain yaitu keadilan, sebab tanpa ukuran ini ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari.

Kualitas pelayanan publik selalu mengedepankan kepentingan masyarakat sebagai pelanggan, namun selama ini masyarakat mengkonotasikan pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah

kepada masyarakat cenderung kurang baik dan tidak berkualitas. Pelayanan pembuatan E-KTP merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah. E-KTP adalah identitas resmi penduduk sebagai bukti dari yang ditertibkan oleh instansi pelaksana yang berlaku diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Diharapkan aparat pemerintah diseluruh Indonesia melaksanakan pelayanan publik dengan baik sesuai apa yang diharapkan oleh masyarakat. Masih banyak yang harus dikoreksi dari pelayanan publik khususnya dibagian E-KTP. Pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam pelayanan pembuatan E-KTP banyak terdapat beberapa permasalahan

Berdasarkan informasi pelaksanaan pembuatan E-KTP belum sesuai dengan harapan masyarakat maupun Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Brebes. Terdapat beberapa permasalahan dalam pelayanan pembuatan E-KTP diantaranya pengurusan E-KTP memakan waktu yang lama, prosedur yang berbelit belit, rendahnya sikap kedisiplinan pegawai kantor dinas kependudukan dan pencatatan sipil di Kabupaten Brebes pada saat jam kerja tidak berada ditempat kerjanya.

Permasalahan lain mengenai belum terselesaikannya target perekaman E-KTP sampai saat ini. Setiap minggunya perekaman E-KTP mengalami peningkatan hal tersebut menunjukkan bahwa masih banyak masyarakat yang belum memiliki E-KTP. Hal tersebut secara tidak langsung akan mempengaruhi kualitas pelayanan yang diberikan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Brebes.

Kendala lainnya yaitu terkait sarana dan prasarana yang belum memadai baik secara operasional, fasilitas fisik serta prasarana pendukung lainnya, blangko yang kurang sehingga E-KTP lambat untuk dicetak, kurang memadainya tempat menunggu masyarakat yang akan melakukan pelayanan. Harus diakui bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaruan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan didalam pemerintah itu sendiri. Meskipun demikian, pembaruan dilihat dari kedua sisi tersebut belumlah memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan.

Aparatur pelayanan tidak mempunyai alasan sedikitpun untuk tidak berorientasi pada kepuasan pelanggan secara total. Bahkan kepuasan pelangganlah yang dapat dijadikan barometer dalam mengukur keberhasilan dalam pelayanan. Untuk menghindari hal ini aparatur pelayanan tidak boleh menghindar dari prinsip pelayanan dilakukan sepenuh hati.

Bagi para penyelenggara pemerintah negara yang berkehendak menyatukan tindakan dan kebijaksanaan dengan tatanan nilai yang hidup dan berkembang dimasyarakat, maka aparat birokrasi haruslah sensitif, responsif, dan akuntabel. Sensitif dan responsibilitas pada dasarnya merupakan wujud sikap tanggung jawab aparat birokrasi terhadap kepentingan masyarakat. Adapun akuntabilitas merupakan perwujudan tanggung jawab terhadap pelayanan publik, karena sarana dan prasarana organisasi terbatas, niat baik

untuk memberikan pelayanan yang cepat, tepat, dan murah kepada masyarakat, sering kali menjadi terganggu. Jadi sudah seharusnya, pemerintah sendiri membenahi sistem administrasi agar pelayanan publik yang optimal dapat terwujud.

Pertanggungjawaban dan pelayanan publik dari pemerintah sebenarnya tidak hanya ditentukan oleh faktor intern, seperti perilaku kepemimpinan birokrasi, rangsangan yang memadai kejelasan tugas dan prosedur kerja, kejelasan peran dan pelengkapan sarana dan prasarana kerja, dan sejenisnya. Akan tetapi juga karna faktor intern, yang antara lain berupa norma sosial dan sistem budaya, seperti persepsi, sikap, nilai-nilai organisasi dan sentimen masyarakat terhadap kinerja aparat birokrasi. Masalah tanggung jawab publik dan pelayanan aparat birokrasi sebenarnya bukan semata-mata masalah aparat birokrasi, tetapi menjadi masalah semua pihak yang terlibat dalam urusan pemerintah, sehingga perlu diperhatikan dari setiap komponen penyelenggara negara.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan yang akan dikaji oleh penulis dalam penelitian ini adalah meliputi:

1. Bagaimana prosedur pengurusan E-KTP berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ?
2. Apa kendala yang dihadapi berkaitan dengan pelayanan publik dalam pengurusan E-KTP di Kabupaten Brebes dan bagaimana solusinya?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian adalah untuk menganalisis kualitas pelayanan E-KTP di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Brebes dari aspek:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan prosedur pelayanan E-KTP berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan publik.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan kendala yang dihadapi di dalam pelayanan pengurusan E-KTP di Kabupaten Brebes dan bagaimana solusinya.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Beberapa kegunaan penelitian yang diharapkan peneliti dari adanya penelitian ini adalah :

1. Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat menjadikan media informasi khususnya untuk administrator agar dapat menciptakan pelayanan publik yang berkualitas guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjadi sumbangan data empiris bagi pembangunan ilmu pengetahuan terutama dibidang ilmu administrasi publik.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau evaluasi, khususnya di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Brebes dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.

## **E. Terminologi**

Arti dari judul skripsi tentang Pelayanan publik pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Brebes (Studi tentang pengurusan E-KTP). Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) bertujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jika dihubungkan dengan administrasi publik, pelayanan adalah kualitas pelayanan birokrat terhadap masyarakat, kata kualitas memiliki banyak definisi yang berbeda dan bervariasi mulai dari yang konvensional hingga yang lebih strategis. E-KTP adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan atau pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional, penduduk hanya diperbolehkan memiliki satu E-KTP yang tercantum nomor induk kependudukan (NIK). Tugas dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yaitu melaksanakan urusan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dibidang kependudukan dan catatan sipil serta tugas lain yang diberikan bupati sesuai dengan lingkup tugas dan fungsinya.

## **F. Tinjauan Pustaka**

Kebijakan publik lahir dan berkembang berdasarkan dengan tuntutan kebutuhan manusia yang dapat memberikan kepuasan dalam kehidupannya dan interaksinya berlangsung secara teratur karena adanya alat pengaturan

yang jelas dan tegas serta menciptakan kepatuhan dalam melakukan dinamika kehidupan dengan berjalan dalam keadaan keteraturan.<sup>1</sup> Untuk menciptakan kondisi demikian maka, peranan kebijakan sebagai alat dalam rangka pengaturan sehingga tercipta keteraturan dari semua bentuk proses aktivitas manusia menjadi sangat penting keberadaannya dalam dinamika aktivitas seluruh lapisan masyarakat. Permasalahan kebijakan publik merupakan adanya kesenjangan antara harapan yang diinginkan dengan kenyataan yang dirasakan oleh setiap anggota masyarakat dalam sebuah kepublikan. Kelompok masyarakat yang diberikan kewenangan untuk menciptakan suatu alat yang dapat digunakan sebagai pengaturan sehingga tercipta keteraturan sesungguhnya diperlukan manusia yang memiliki kemampuan baik dilihat dari segi pola pikir maupun pola tindak yang tinggi dan profesional.

Dalam menciptakan pengaturan dan keteraturan dibutuhkan kebijakan yang penetapannya dilakukan oleh manusia yang memiliki inovasi baik dilihat dari segi pemikiran maupun dilihat dari tindakannya dimana senantiasa menciptakan ketetapan dalam kebaruaan.<sup>2</sup> Berbicara masalah inovasi yang berkaitan dengan kebijakan publik, kita dapat mengatakan bahwa pelaku utamanya adalah manusia demikian pula pemanfaatannya digunakan oleh manusia pula untuk menciptakan pengaturan sehingga melahirkan keteraturan. Inovasi manusia sangat diperlukan dalam rangka

---

<sup>1</sup>Agung Kurniawan, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pembaruan) halaman 10.

<sup>2</sup>Dunn, Wiliam N., 2000. *Analisis Kebijakan Publik*, Terjemah Samodra Wibawa. (Yogyakarta, Gajahmada University Press) halaman 143.

penetapan suatu jenis kebijakan publik, penetapan suatu bentuk kebijakan publik selalu melalui suatu proses yang didukung oleh berbagai data, fakta dan keterangan yang mutlak mengandung kebenaran sehingga tidak mengalami kesalahan dalam rangka penetapan suatu jenis kebijakan publik .

Kesalahan atau kekeliruan dalam rangka berinovasi kemudian digunakan atau dengan kata lain dimanfaatkan untuk menetapkan suatu jenis kebijakan publik kita dapat mengatakan bahwa kebijakan publik yang ditetapkan itu pasti juga mengalami kesalahan, jika digunakan dalam berbagai aktivitas akan mengalami kegagalan. Fenomena dalam masyarakat atau kepublikan nampaknya sangat pesat perkembangan inovasi yang dapat digunakan dalam penetapan kebijakan, terutama para pejabat kepublikan yang memiliki kewenangan untuk merumuskan sampai kepada penetapan kebijakan publik. Inovasi sebenarnya merupakan suatu konseptual yang senantiasa berada dalam perenungan untuk menciptakan pemikiran manusia yang dapat memiliki kemampuan penalaran secara sistematis dan rasional serta diterima semua pihak.

Inovasi lahir dari manusia yang memiliki kreativitas dalam menggunakan pola pemikiran rasional sehingga dapat menciptakan suatu karya dimana visual kontekstualnya senantiasa memiliki kejelasan wujud dan model sehingga dapat memberikan manfaat untuk memenuhi tuntutan kehidupan setiap umat manusia.<sup>3</sup> Inovasi yang tercipta karena adanya tindakan atau dengan kata lain kreativitas manusia, bukanlah tercipta dengan

---

<sup>3</sup>Ellitan Lena. *AnatanLina*. 2009. *MenejemenInovasi (Transformasi menuju organisasi kelas dunia)*. Alfabeta. Bandung halaman 23.

tiba-tiba berdasarkan keinginan manusia yang bersangkutan, melainkan melalui suatu proses yang panjang dengan tahapan-tahapan yang tersusun secara sistematis dan ditunjang kematangan kemampuan baik yang konteksnya dibidang ilmu pengetahuan yang diperkuat pemikiran yang rasional, maupun kontekstualnya dibuktikan dengan adanya kemahiran bagi manusia yang bersangkutan untuk menciptakan karya yang sifatnya visual dengan dianggap kebaruaan bagi manusia yang bersangkutan, dengan konseptual suatu jenis inovasi sangat tergantung kepada manusia yang bersangkutan terhadap hasil yang dicapai.

Sebenarnya kita harus mengakui bahwa kebijakan publik merupakan hasil pemikiran dan tindakan manusia yang berorientasi pada kebaruaan sesuai dengan tolak ukur masing-masing, kebijakan yang ditetapkan oleh manusia yang mendapatkan kejayaan atau mendapat wewenang dalam rangka menetapkan suatu jenis kebijakan dibidang kepublikan, inovasi kebijakan merupakan suatu proses untuk penggunaan akan peikiran secara rasional sehingga melahirkan suatu bentuk konseptual yang tersusun secara sistematis, mengundang makna tertentu dengan tercipta kesepakatan pengertian terhadap suatu ungkapan yang dituangkan dalam penalaran untuk pengaturan sehingga tercipta keteraturan pada komunitas masyarakat tertentu.

Pengelola atau pemerintah sebuah negara dalam melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya selalu berstrata artinya mulai kedudukan yang tertinggi sampai kepada kedudukan yang terendah, pengelola atau perintah sebuah negara memiliki kewajiban untuk melakukan pengaturan dengan

menggunakan alat yang sifatnya aturan sehingga semua elemen dalam sebuah negara sangat mengharapkan untuk terciptanya keteraturan dalam melakukan intraksi dan melaksanakan aktivitas setiap anggota masyarakatnya, yang menjadi bagian kepublikan adalah warga pemerintah sering disebut dengan aparatur dan anggota masyarakat yang semuanya mengharapkan suatu bentuk kebijakan. Aparatur yang diberikan kewenangan untuk memformulasikan suatu jenis kebijakan yang orientasinya di tujukan kepada pengaturan hak dan kewajiban masyarakat karena adanya pemberian atau pendelegasian dari pejabat yang lebih tinggi.

Peran serta publik dalam rangka pembuatan kebijakan,untutannya tidak hanya timbul dari individu, tetapi setiap organisasi senantiasa harus mensyaratkan bahwa setiap keputusan yang akan diambil harus diperhitungkan pengetahuan dan pendapat dari orang-orang yang akan berpartisipasi dan mengambil bagian di dalamnya.<sup>4</sup> Untuk itu partisipasi kebijakan adalah suatu aktivitas, proses, sistem pengambilan keputusan yang mengikut sertakan semua elemen masyarakat yang berkepentingan terhadap suatu rencana. Pelibatan masyarakat luas dalam proses penentuan kebijakan merupakan satu cara efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam, pengikutsertaan publik yang terwujud dalaam perencanaan yang partisipasi dapat membawa keuntungan substantif dimana keputusan publik yang diambil akan memberi rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan. Keterlibatan

---

<sup>4</sup>*Budiman Rusli, 2004. Pelayanan Publik di Era Reformasi halaman 3-5.*

masyarakat dalam proses pentuan kebijakan publik yang dapat memberikan nilai strategis bagi masyarakat itu sendiri menjadi salahsatu syarat penting dalam upaya pembangunan publik.

Kemampuan kelembagaan memberikan pelayanan dapat dilihat dari model organisasinya, kondisi organisasi pemerintah masih sangat sentralistis sehingga inefisiensi juga tidak dapat dihindari. Pembangunan sistem administrasi negara dengan perangkat birokrasinya harus terus dijalankan, agar administrasi negara menjadi sistem pemerintahan yang kuat dan baik. Pembangunan sistem administrasi adalah deregulasi dan debirokratisasi, yang bertujuan untuk memperoleh kinerja yang lebih efektif, efisien, dan bersaing. Kebijakan ini berupa pemotongan atau penyederhanaan prosedural (deregulasi) yang dianggap menghalangi pelancaran pelayanan publik, sebagai akibat dari peraturan yang berbelit-belit, banyak instansi dan pejabat yang terlibat dalam mengerjakan suatu urusan.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis.<sup>5</sup> Yuridis sosiologis merupakan suatu pendekatan yang menggunakan asas dan prinsip hukum dalam meninjau, melihat dan menganalisa masalah mengenai pelayanan publik terhadap pengurusan E-KTP di Kabupaten Brebes.

---

<sup>5</sup> Ronny Hanitjjo Soemitro. 1995. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta. Ghalia Indonesia, halaman 11.

## 2. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi yang digunakan adalah tipe deskriptif yang dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai masalah-masalah yang diteliti, menginterpretasikan serta menjelaskan data secara sistematis.

## 3. Jenis dan sumber data

### a. Jenis data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder :

#### 1). Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari melalui wawancara dan observasi.

#### 2). Data Sekunder

Data sekunder terdiri dari tiga macam yaitu :

##### a) Bahan-bahan hukum primer, yang terdiri dari :

- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Keputusan menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan reformasi birokrasi Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pelayanan Publik.

##### b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberi penjelasan bagi hukum primer terdiri dari :

- Berbagai buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
  - Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelayanan publik.
- c) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, terdiri dari : Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan lain-lain.

#### **4. Metode pengumpulan data**

Data-data yang diperoleh dalam penelitian ini dikumpulkan dengan cara:

##### **a. Data primer**

- 1) Wawancara dengan masyarakat dan pegawai di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Brebes tentang bagaimana pelayanan dalam pengurusan E-KTP di Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil dan bagaimana proses dalam pengurusan E-KTP di Kantor Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Brebes.

##### **2). Observasi**

Observasi adalah kegiatan pengamatan terhadap obyek penelitian untuk memperoleh keterangan data yang akurat

mengenai hal-hal yang diteliti berkaitan dengan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Brebes.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari studi pustaka yang berupa bahan tertulis seperti buku teks, peraturan perundang-undangan dan data dari instansi atau lembaga tempat penelitian yang berhubungan dengan masalah yang dibahas dalam penelitian.

## 5. Metode Analisis Data

Data yang sudah terkumpul dianalisis secara kualitatif disajikan secara deskriptif kemudian data tersebut menghasilkan sebagai data deskriptif kualitatif.

## H. Sistematika Penulisan

### BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini menguraikan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Terminologi, Tinjauan Pustaka, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

### BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi uraian yang menjelaskan tentang pemerintahan daerah, pelayanan publik, asas-asas umum pemerintah yang baik, Dokumen Kependudukan, Pelayanan Publik dalam Prespektif Islam.

### BAB III : HASIL PENELITIAN

Berisi pembahasan mengenai rumusan masalah yaitu untuk membahas prosedur Demografi Kabupaten Brebes tentang pengawassn E-KTP berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik dan kendala yang dihadapi berkaitan dengan pelayanan publik dalam pengurusan E-KTP di Kabupaten Brebes dan bagaimana solusinya.

### BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran.