

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok ataupun instansi tertentu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat guna mempermudah suatu proses dalam mencapai tujuan tertentu, baik dari segi sosial, politik dan ekonomi.¹ Dengan seiring berjalannya waktu pelayanan publik menjadi sangat penting guna memperlancar sistem birokrasi yang ada, mengingat banyaknya kepentingan yang berbeda-beda di masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Pemerintah merupakan organisasi birokrasi dalam pelayanan publik, maka organisasi birokrasi pemerintah merupakan organisasi terdepan yang berhubungan dengan pelayanan publik. Dalam hal memberikan pelayanan yang terpenting adalah bagaimana proses memberikan bantuan pelayanan kepada masyarakat dalam menyelesaikan permasalahannya. Sebagai abdi masyarakat, sudah jelas tugas utama aparatur pemerintah yaitu memberikan kualitas pelayanan yang terbaik bagi masyarakat.

Dalam rangka untuk memberikan kualitas pelayanan, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas yang merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, memperkuat kemakmuran ekonomi, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam serta mendapat kepercayaan masyarakat pada pemerintah dan administrasi publik. Berdasarkan dari peraturan yang ada pada penerapan

¹Mulyadi Deddy, *Studi Kebijakan publik dan Pelayanan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2015, hlm. 189

dalam meningkatkan mutu pelayanan, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Desentralisasi adalah sebuah bentuk pemindahan tanggungjawab dan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.²

Maka dari itu Pemerintah Kabupaten Rembang mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang No. 12 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.³ Pelayanan publik sangatlah penting, untuk membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan yang memerlukan berbagai jenis pelayanan yang mencakup urusan sosial, politik dan ekonomi. Pelayanan publik yang diberikan baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik. Pelayanan dalam bentuk barang publik dapat berupa fasilitas yang dibangun oleh pemerintah sebagai contoh yaitu jalan kampung, sanitasi air bersih dan lampu jalan. Sementara pelayanan dalam bentuk jasa berupa fasilitas pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan dan pelayanan yang melayani masyarakat dalam membuat dokumen resmi. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Akta Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor dan Surat Izin Mendirikan Usaha.

Pemerintah Kabupaten Rembang selaku pelaksana pembangunan daerah khususnya pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang melaksanakan administrasi kependudukan yang antara lain salah satunya yaitu pembuatan dan penerbitan Kartu Keluarga (KK). Kartu keluarga sendiri memiliki pengertian kartu identitas keluarga tentang susunan, hubungan dan jumlah anggota keluarga. Kartu Keluarga akan menentukan nasib kita kelak dikemudian hari mengingat banyak sekali kegunaan kartu ini. Jadi dapat kita simpulkan Kartu Keluarga menjadi kartu yang sangat penting yang harus dimiliki oleh setiap masyarakat, karena kartu keluarga merupakan pangkal birokrasi untuk mendapatkan layanan dasar yang disediakan

²Ladzi Safrony, *Manajemen Dan Reformasi Pelayanan Publik Dalam Konteks Birokrasi Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media Publising, 2012, hlm. 16

³ Peraturan Daerah Kabupaten Rembang No 12 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik

oleh pemerintah dan untuk membuat kartu yang lainya. Kartu Keluarga juga sangat dibutuhkan untuk penunjang maupun sumber data. Jadi pelayanan administrasi yang buruk dalam pembuatan Kartu Keluarga akan berdampak pada masyarakat. Kesejahteraan yang buruk pada masyarakat akan menyebabkan rendahnya tingkat kepuasan masyarakat Dalam pelayanan pemerintah dan menimbulkan berbagai masalah dalam bidang politik, sosial dan ekonomi.

Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat juga merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu bidang pelayanan masyarakat adalah bidang pelayanan publik. Akan tetapi, kenyataan yang sering terjadi kurang sesuai dengan harapan, dimana masih dijumpai pada aparat/pegawai negeri sipil yang melaksanakan tugas tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Beberapa fenomena terjadi antara lain adalah kecenderungan pelayanan yang lambat Dalam masyarakat. Fenomena lain yaitu kurang meratanya pembagian tugas di masing-masing unit kerja, dimana masih banyak dijumpai aparat atau pegawai yang tidak efektif dalam melakukan pekerjaanya.

Ditinjau dari kebutuhan masyarakat, pelayanan publik sangatlah penting, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik. Pelayanan dalam bentuk barang publik dapat berupa fasilitas-fasilitas yang menunjang kehidupan masyarakat seperti jalan raya, air bersih dan lain sebagainya. Semakin tinggi kualitas pelayanan dalam bentuk barang publik, maka kehidupan masyarakat akan baik artinya tidak ada masalah yang menghambat dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari. Sementara pelayanan dalam bentuk jasa sangat dibutuhkan masyarakat seperti pelayanan kesehatan dan pendidikan serta penyelenggaraan transportasi.

Selain itu juga terdapat komponen pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan Dalam suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Akta

Kematian, Akta Pemikahan, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor, Surat Izin Mengemudi, Izin Mendirikan Bangunan dan sebagainya.

Berdasarkan contoh pelayanan publik oleh pemerintah dalam kehidupan masyarakat diatas, bebrapa permasalahan masih terjadi di Kabupaten Rembang berdasar apa yang telah dikeluhkan masyarakat. Sebagai contoh dalam pemeberian bantuan Bantuan Langsung Tunai (BLT), bantuan Beras miskin (raskin) ke masyarakat yang kurang merata akibat kurang efektifitasnya aparat dalam melakukan pendataan penduduk . Masyarakat kurang mempunyai kesadaran untuk mengurus pembuatan akta kematian dimana hanya sebagian kecil masyarakat yang mengurus akte tersebut, sehingga berpengaruh Dalam progam pemerintah misalnya pemberian Bantuan Langsung Tunai (BLT), Beras Miskin (Raskin) dan Batuan siswa miskin. Pembagian tersebut dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Kartu Keluarga (KK) yang berlaku.

Pembaharuan Akta kematian yang tidak terurus akan berdampak pada jumlah masyarakat yang tidak sesuai. Pelayanan yang diberikan pemerintah sudah seharusnya berkualitas baik agar masyarakat merasa puas. Namun seringkali muncul berbagai masalah dalam pelayanan pemerintah Dalam masyarakat yang mencerminkan ketidakpuasan masyarakat Dalam pemerintah, antara lain sistem yang kaku dan berbelit-belit, sikap dan tindakan aparat yang kurang ramah, pelayanan yang seingkali menuntut imbalan, fasilitas pelayanan yang kurang dan lambat atau lamanya proses birokrasi. Buruknya kinerja pelayanan publik ini antara lain kurangnya pegawai yang ada. Pegawai yang sedikit tidak seimbang dengan jumlah masyarakat yang akan membuat dokumen, karena sebab itulah pelayanan menjadi kurang dan terlihat tidak efektif. Pemberian pelayanan publik juga seringkali masih menggunakan standar nilai atau norma pelayanan secara sepihak.

Pelaksanaan Pelayanan menjadi pusat perhatian pada semua instansi pemerintah dalam memberikan prosedur pelayanan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Untuk mengetahui kualitas pelayanan yang ada di Kabupaten Rembang, maka penulis memilih judul : “ Pelaksanaan Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang Dalam pembuatan Kartu Keluarga.”

B. Rumusan Masalah

Agar permasalahan hukum menjadi lebih jelas maka perlu disusun rumusan masalah yang didasarkan pada uraian latar belakang di atas. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik ?
2. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang Dalam pembuatan kartu keluarga (KK) ?
3. Apa saja kendala yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang Dalam pembuatan kartu keluarga (KK) ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini dilakukan oleh penulis agar dapat memberikan manfaat dan mampu menyelesaikan masalah. Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang Dalam pembuatan kartu keluarga (KK).

3. Untuk mengetahui kendala-kendala yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang Dalam pembuatan kartu keluarga (KK).

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat atau kegunaan secara teoritis maupun secara praktis. Adapun kegunaan yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini untuk dapat mengembangkan teori-teori yang peneliti gunakan serta berguna untuk penelitian selanjutnya sebagai kontribusi yang positif bagi perkembangan ilmu pengetahuan dibidang hukum khususnya di pemerintahan mengenai Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah serta memberikan pengetahuan kepada masyarakat dalam hal yang berkaitan dengan masalah pelayanan pembuatan kartu keluarga Pada Dinas Kependudukan Dan pencatatan Sipil di Kabupaten Rembang.
- b. Untuk memenuhi tugas penelitian hukum, sebagai syarat menyelesaikan studi strata satu di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

E. Terminologi

Dalam terminologi penulisan penelitian ini, menerangkan pengertian-pengertian dari istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan penelitian ini, diantaranya yaitu :

1. Pelaksanaan

Menurut G.R Terry pelaksanaan adalah kegiatan meliputi menentukan, mengelompokan, mencapai tujuan, penugasan orang-orang dengan memperlihatkan lingkungan fisik, sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan Dalam setiap individu untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

Solihin Abdul Wahab merumuskan proses pelaksanaan sebagai berikut :⁴ Pelaksanaan (Implementasi) adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah atau keputusan badan Eksekutif ataupun keputusan peradilan. Proses ini biasanya diawali dengan pengesahan undang-undang, kemudian pelaksanaan oleh kelompok sasaran.

2. Pelayanan publik

Pelayanan publik adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok ataupun instansi tertentu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat guna mempermudah suatu proses dalam mencapai tujuan tertentu, baik dari segi soaial, politik dan ekonomi.⁵ Pelayanan publik merupakan kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga masyarakat. Menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian 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.⁶

⁴ Solihin Abdul Wahab , 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah, Malang. Hlm 68

⁵Mulyadi Deddy, *Studi Kebijakan publik dan Pelayanan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2015, hlm. 189

⁶ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

3. Kartu Keluarga

Pengertian Kartu Keluarga menurut Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 yaitu kartu identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.⁷ Kartu keluarga dicetak rangkap 3 yang masing-masing dipegang oleh Kepala Keluarga, Ketua RT dan Kepala Kelurahan. Setiap terjadi perubahan data dalam kartu keluarga seperti terjadi peristiwa Kelahiran, Kematian, Kepindahan, dll. Kepala keluarga wajib melaporkan peristiwa yang terjadi selambat-lambatnya dalam jangka waktu 14 hari kerja. Dari hasil pelaporan tersebut akan diterbitkan kartu keluarga yang baru. Kartu Keluarga tidak ada masa berlakunya, tetapi jika ada perubahan anggota keluarga maka harus memperbarui Kartu keluarga karena akan berpengaruh pada kegunaan kartu keluarga selanjutnya.⁸

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah tata cara bagaimana suatu penelitian akan dilaksanakan. Untuk mencapai sasaran yang tepat bagi penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis sosiologis. Pendekatan Yuridis sosiologis dalam penelitian ini berarti bahwa menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (data primer dan sekunder yang diolah lagi oleh penulis) yang diperoleh di lapangan. Penelitian yang bertujuan untuk mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan termasuk proses

⁷ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

⁸ <http://www.journal.uad.ac.id> Dikutip pada Desember 2017, pukul 18:45

penegakan hukum. Sesuai dengan tujuan penulis yang telah dikemukakan untuk mengetahui kualitas pelayanan dan tingkat kepuasan masyarakat.

2. Spesifikasi Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan spesifikasi deskriptif analitis. Penelitian deskriptif analitis adalah jenis pendekatan yang bertujuan untuk melukiskan atau menggambarkan tentang suatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Hasil penelitian yang diperoleh nantinya akan dianalisis menggunakan teori-teori yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dan akan disajikan secara deskriptif.⁹

3. Jenis dan Sumber data

Jenis data dalam penelitian ini di ambil melalui data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang di peroleh dari penelitian lapangan (*field research*) yakni penelitian untuk memperoleh data dengan pengamatan langsung di lapangan.

Data sekunder merupakan data yang di peroleh dari penelitian kepustakaan (*Library Research*). Data sekunder dalam penelitian ini dikelompokkan menjadi 3 yaitu :

1) Bahan hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang berupa ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku saat ini dan terkait dengan studi yang diteliti, sebagai berikut :

- a. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.
- b. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik .

⁹Moh Nazir, Metode Penelitian, jakarta : Ghalia Indonesia, 2005, hlm. 48

- c. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berupa literatur-literatur yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini yang memberikan petunjuk maupun penjelasan Dalam bahan hukum primer. Baik berbentuk buku-buku, makalah, laporan penelitian baik berdasarkan penemuan langsung dilapangan atau hasil dari wawancara dari subjek yang diteliti. seperti tentang pelayanan publik, buku tentang administrasi negara serta hasil karya ilmiah para sarjana serta pendapat para pakar hukum yang berkaitan dengan penulisan skripsi.

3) Bahan hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan Dalam bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan Surat kabar.

4. Metode Pengumpulan data

Dalam metode pengumpulan data, penulis menggunakan penelitian sebagai berikut :

a. Data Primer

Penelitian di lapangan (*Field Research*)

Yaitu suatu metode pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan penelitian langsung pada tempat atau objek penelitian yaitu di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang serta melakukan

wawancara langsung kepada Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kaur bagian administrasi, Kaur Pelayanan Umum dan warga masyarakat yang melakukan pengurusan administrasi.

b. Data Sekunder

Penelitian Perpustakaan (*Library Research*)

Yaitu suatu metode yang dilakukan dengan cara membaca beberapa literatur, artikel dan jurnal dengan tinjauan mengenai Pelaksanaan pelayanan publik.

5. Lokasi Penelitian

Lokasi yang akan dijadikan penulis sebagai studi kasus penelitian yaitu Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang.

6. Metode Analisis Data

Setelah penulis melakukan pengumpulan data secara lengkap baik yang diperoleh dari penelitian lapangan maupun dari penelitian kepustakaan, maka data-data yang diperoleh tersebut diolah dan dianalisis secara kualitatif guna menarik kesimpulan atas pokok permasalahan yang diajukan dengan cara menggunakan metode deskriptif analitis. Data-data yang ada akan digunakan untuk menganalisis data dengan cara mendiskripsikan atau menggambarkan data yang sudah diperoleh, baik secara lisan maupun secara tertulis, kemudian diuraikan, dibahas, diberi penjelasan, dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, dan kemudian disusun dalam bentuk penulisan hukum yang kemudian disimpulkan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas gambaran permulaan dan untuk menghindari pengulangan masalah yang terlalu jauh tentang apa yang semestinya diuraikan, maka penulis menggunakan sistematika sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, terminologi penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini penulis menjelaskan tentang pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang Dalam pembuatan kartu keluarga (KK), Pelaksanaan pelayanan publik dan Pelayanan publik dalam perspektif Islam.

BAB III : PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis menjelaskan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang menguraikan tentang bagaimana pelaksanaan pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang, Pelaksanaan dan kendala dalam pelaksanaan tertib administrasi pelayanan publik yang mempengaruhi pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Rembang.

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran.