

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 28D yaitu setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum, pada Pasal 28 H bahwa (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun, dan juga pada Pasal 28I ayat (2) menjelaskan bahwa Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. Diskriminatif merupakan perilaku tidak adil dalam perlakuan pelayanan publik terhadap individu tertentu, dimana hal tersebut biasanya disebabkan akibat kecenderungan manusia untuk membeda-bedakan karena perbedaan karakteristik suku, antar golongan kelamin, ras, agama, dan kepercayaan, aliran politik, serta karakteristik lain yang diduga merupakan dasar dari tindakan diskriminasi.

Dari isi yang dijelaskan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut, dapat diartikan bahwa setiap masyarakat juga berhak mendapatkan pelayanan yang baik dan kesamaan serta keadilan dari pemerintah negara. Upaya pemerintah dalam melayani masyarakat dengan baik tidak hanya oleh pemerintah pusat, melainkan sampai pada tingkatan pemerintahan yang paling mendasar di setiap daerah.

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Otonomi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, menyebabkan perubahan pada penyelenggaraan pemerintahan dari *Sentralisasi* menjadi *Desentralisasi*, dan perubahan sistem baru bagi pembangunan di daerah.

Perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah tidak terlepas dari upaya untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan. Perubahan tersebut juga didasari pergeseran paradigma yang berisikan perubahan perilaku pelayanan dari yang bersifat *Sentralisasi* ke *Desentralisasi*. Selain itu, salah satu upaya untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas pelayanan dan terjadinya revitalisasi fungsi pelayanan aparatur pemerintah adalah dengan adanya keharusan setiap instansi pemerintah untuk menyusun rencana strategi masing-masing.

Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat juga merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Salah satu bidang pelayanan masyarakat adalah bidang pelayanan pemerintah yang salah satunya

merupakan tugas Kelurahan untuk menyelenggarakannya. Akan tetapi, kenyataan yang sering terjadi kurang sesuai dengan harapan pemerintah, 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 terhadap masyarakat. Fenomena lain yaitu kurang meratanya pembagian tugas di masing-masing unit kerja, dimana masih banyak dijumpai aparat atau pegawai yang melakukan dualisasi pekerjaan.

Selama ini, pemerintah sebenarnya juga selalu mengumandangkan bahwa aparatur pemerintah adalah merupakan abdi masyarakat. Sebagai abdi masyarakat, sudah jelas bahwa tugas utama dari aparatur pemerintah yaitu memberikan kualitas pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam rangka untuk memberikan kualitas pelayanan yang terbaik dari para aparatur pemerintah, maka pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara. Dalam kaitan inilah maka peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan suatu upaya yang harus dilakukan secara terus menerus, berkelanjutan dan harus dilaksanakan oleh semua para aparatur pemerintah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 mengenai Pelayanan Publik mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri. Pelayanan publik yang

dilakukan oleh pemerintahan atau korporasi yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia, mempromosikan kemakmuran ekonomi, kohesi sosial, mengurangi kemiskinan, meningkatkan perlindungan lingkungan, bijak dalam pemanfaatan sumber daya alam, memperdalam kepercayaan pada pemerintahan dan administrasi publik.

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 terhadap 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 beberapa contoh pelayanan publik oleh pemerintah dalam kehidupan masyarakat diatas, beberapa permasalahan masih terjadi di

Kelurahan Nongkosawit berdasar apa yang telah dikeluhkan oleh masyarakat. Sebagai contoh dalam pemberian bantuan berupa beras miskin (raskin) ke masyarakat yang kurang merata akibat dari kurangnya efektifitas aparat kelurahan dalam pendataan di setiap desa, dan keluhan tentang keterlambatan pembuatan e-KTP. Hal ini membuktikan bahwa Kelurahan Nongkosawit kurang efektif dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat yang kurang mampu serta informasi mengenai keterlambatan pembuatan e-KTP kepada masyarakat Kelurahan Nongkosawit. Disamping itu sudah ada hal-hal positif atau tindakan-tindakan baik yang sudah dilakukan oleh Kelurahan Nongkosawit sebagai contoh pemberian informasi tertulis berupa *Banner* yang berisi informasi jenis-jenis pelayanan, syarat-syarat permohonan yang akan diajukan pemohon, jangka waktu pembuatan, serta keterangan mengenai biaya dari permohonan yang akan diajukan. Dalam hal ini Kelurahan Nongkosawit bertujuan agar para pemohon memahami persyaratan dari permohonan yang akan diajukan serta menjadi dasar bukti apabila terdapat aparat Kelurahan Nongkosawit melakukan pemungutan liar (pungli).

Efektifitas pelayanan menjadi perhatian semua instansi pemerintahan, hal ini juga terjadi di Kelurahan Nongkosawit dalam memberikan pelayanan berdasarkan prosedur yang telah ditetapkan. Untuk mengetahui kualitas pelayanan publik yang ada di Kelurahan Nongkosawit, penulis memilih judul: “Peranan Kelurahan Nongkosawit dalam Melaksanakan Pelayanan Masyarakat Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009”.

B. Rumusan Masalah

Agar permasalahan yang diteliti menjadi lebih jelas dan penulisan penelitian hukum mencapai tujuan yang diinginkan maka perlu disusun perumusan masalah yang didasarkan pada uraian latar belakang diatas.

Adapun perumusan masalah dalam penelitian hukum ini adalah :

1. Bagaimana pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009?
2. Bagaimana pelayanan publik di Kelurahan Nongkosawit?
3. Bagaimana peran Kelurahan Nongkosawit dalam melaksanakan pelayanan masyarakat sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 ?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui pelayanan berdasarkan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.
2. Untuk mengetahui pelayanan publik di Kelurahan Nongkosawit.
3. Untuk mengetahui peran Kelurahan Nongkosawit dalam melaksanakan pelayanan masyarakat sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.

D. Kegunaan 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

- a. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam hal ini yang berkaitan dengan ilmu hukum yang berkaitan dengan peranan Kelurahan Nongkosawit dalam melaksanakan pelayanan masyarakat sebagai implementasi pelaksanaan undang-undang nomor 25 tahun 2009.
- b. Untuk memenuhi tugas penelitian hukum, sebagai syarat menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah serta memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang peranan Kelurahan Nongkosawit dalam melaksanakan pelayanan masyarakat sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.

b. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan terhadap mahasiswa, khususnya dibidang hukum administrasi negara, serta dapat dipakai sebagai bahan acuan terhadap penelitian sejenis untuk kajian-kajian berikutnya.

3. Manfaat praktis

- a. Sebagai sarana dan media untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan sebagai bahan literatur untuk menambah wacana baru bagi penyumbangan akademis peneliti.
- b. Agar dapat memperkaya khasanah penelitian yang ada serta dapat digunakan sebagai perbandingan penelitian berikutnya.

E. Kerangka Konseptual

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

1. Kelurahan

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.¹

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan Pasal 3 ayat (1) Kelurahan merupakan perangkat daerah

¹ <https://id.wikipedia.org/wiki/Kelurahan>. Dikutip pada 02 Agustus 2017, Pukul 16.21.

Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan, dan pada ayat (2) yaitu Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Lurah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

2. Pelayanan Masyarakat

Menurut AG. Subarsono, pelayanan publik didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksud adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan akta kelahiran, pembuatan KTP, akta nikah, akta kematian, sertifikat.

Menurut Joko Widodo, pelayanan publik dapat dimaknai sebagai pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.²

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, 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.

² <http://etalasepustaka.blogspot.co.id/2016/05/pengertian-pelayanan-publik-menurut-para-ahli.html>. Dikutip pada 02 Agustus 2017, Pukul 16.57.

3. Implementasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi yaitu pelaksanaan; penerapan: pertemuan kedua ini bermaksud mencari bentuk tentang hal yang disepakati dulu.

Menurut Browne dan Wildavsky, mengemukakan bahwa "implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan".

Menurut Schubert mengemukakan bahwa "implementasi adalah sistem rekayasa".³

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mekanisme mengandung arti bahwa implementasi bukan sekadar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Oleh karena itu, implementasi tidak berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh obyek berikutnya yaitu kurikulum.

F. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah tata cara bagaimana suatu penelitian akan dilaksanakan. Dalam suatu penelitian, metode merupakan salah satu hal yang sangat diperlukan agar pembahasan menjadi terarah dan sistematis, maka digunakanlah metode ilmiah.

Untuk mencapai sasaran yang tepat bagi penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

³ <http://etalasepustaka.blogspot.co.id/2016/05/pengertian-pelayanan-publik-menurut-para-ahli.html>. Dikutip pada 02 Agustus 2017, Pukul 16.57.

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang akan digunakan dalam pendekatan ini adalah dengan menggunakan pendekatan yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris ini terdiri dari kata “Yuridis” yang berarti hukum dilihat sebagai sebagai norma atau *das sollen*, karena dalam membahas permasalahan penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum (baik hukum yang tertulis, yang tidak tertulis atau baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder). Kata “Empiris” yang berarti hukum sebagai kenyataan sosial, *kultural* atau *das sein*, karena dalam penelitian ini digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan. Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini digunakan data primer yang diperoleh dari lapangan. Jadi, pendekatan yuridis empiris dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh dari lapangan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yaitu merupakan penelitian untuk menggambarkan dan menganalisa masalah yang ada dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang akan disajikan secara deskriptif.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, dan data yang digunakan adalah data primer dan sekunder sebagai berikut :

a. Data Primer

Yaitu sumber data yang didapat dari studi lapangan, berupa data-data dari Kantor Kelurahan dan melalui wawancara. Wawancara merupakan cara yang tepat untuk memperoleh keterangan atau informasi secara langsung dari narasumber terkait.

b. Data Sekunder

Sumber data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mencari dan membaca literatur dan dokumen yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti dari perpustakaan⁴. Mencari data sekunder dengan menggunakan bahan-bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan hukum primer

Yaitu berkaitan erat dengan bahan-bahan hukum dengan permasalahan yang diteliti, Antara lain yang terdiri dari :

- a. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
- c. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- d. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara

⁴ M.Ali, *Penelitian Kependidikan Prosedur dan Strategi*, Sinar Pagi, Jakarta, 1985, hlm 9

e. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan

2) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti tentang pelayanan publik, buku tentang administrasi negara serta hasil karya ilmiah para sarjana serta pendapat para pakar hukum yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

3) Bahan hukum tersier

Yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum.

4. Metode pengumpulan data

Dalam pengumpulan data, penulis menggunakan metode sebagai berikut :

a. Studi Kepustakaan

Yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara mempelajari buku-buku kepustakaan untuk memperoleh data sekunder yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan hukum tersebut.

b. Studi Lapangan

Dalam studi ini penulis menggunakan metode wawancara, yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui tatap muka dan tanya jawab langsung antara peneliti dan narasumber. Dengan metode wawancara, peneliti mengambil sampel sumber data dengan mewawancarai orang atau lembaga yang dianggap paling tahu tentang peran Kelurahan

Nongkosawit dalam melaksanakan pelayanan masyarakat sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.

5. Metode Analisis Data

Setelah pengumpulan data secara lengkap baik yang diperoleh dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, maka data-data tersebut diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Maksudnya yaitu analisa data berdasarkan apa yang diperoleh dari kepustakaan maupun lapangan baik secara lisan maupun secara tertulis, kemudian diuraikan, dibahas, dan diberi penjelasan, dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, kemudian disusun dalam bentuk penulisan hukum yang kemudian disimpulkan

G. Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas penulisan skripsi ini yang berjudul Peran Kelurahan dalam Melaksanakan Pelayanan Masyarakat Sebagai Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, maka sistematika penulisan skripsi yang dimaksud terdiri dari 4 bab adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Di dalam bab ini diuraikan mengenai pengertian pelayanan publik, asas-asas pelayanan publik, macam-macam pelayanan publik, ruang lingkup pelayanan publik, pemerintahan Kelurahan.

BAB III : PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi tentang pokok permasalahan yang akan dibahas berdasarkan rumusan masalah, yaitu tentang pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang nomor 25 Tahun 2009, pelayanan publik di Kelurahan Nongkosawit, dan peran Kelurahan Nongkosawit dalam melaksanakan pelayanan masyarakat sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan akhir dari penulisan hukum, yang berisi kesimpulan dan saran dari penulis berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan.