

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Penelitian

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan merupakan kegiatan utama pada orang yang bergerak di bidang jasa, baik itu yang bersifat komersial (dilakukan pihak swasta) ataupun yang bersifat non komersial (dilakukan pemerintah). Kegiatan pelayanan yang bersifat komersial melaksanakan kegiatan dengan berlandaskan mencari keuntungan, sedangkan kegiatan pelayanan yang bersifat non komersial yaitu kegiatannya lebih tertuju pada pemberian layanan kepada masyarakat (layanan publik/umum) yang bersifat tidak mencari keuntungan akan tetapi berorientasi kepada pengabdian. Pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan kepada masyarakat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang dapat terjangkau, mudah, efektif dan efisien.<sup>1</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1995 mengamanatkan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima. Pelayanan prima artinya yakni melakukan pelayanan sebaik mungkin kepada para pelanggan atau konsumen sehingga menimbulkan rasa yang puas. Banyaknya jenis pelayanan publik menyebabkan perlunya dilakukan batasan kajian pada jenis pelayanan tertentu. Salah satu jenis pelayanan publik yang mendasar yaitu pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan, di karenakan hal ini berkaitan dengan eksistensi setiap individu sebagai warga negara Indonesia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Adrian Sutedi, 2010. *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 3

<sup>2</sup>Deddy Mulyadi, 2016. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta. hlm 173

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan pada pasal 1, menyatakan bahwa administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pemanfaatan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.<sup>3</sup> Pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan merupakan jenis pelayanan yang cukup banyak permintaannya yaitu seperti dalam pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Akta Nikah dan lain-lain. Dari sisi kepentingan penduduk, administrasi kependudukan memberikan pemenuhan hak-hak administratif seperti pelayanan publik serta perlindungan yang berkenaan dengan dokumen kependudukan tanpa adanya perlakuan yang diskriminatif.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dalam menjalankan fungsinya sebagai pelayanan dalam penyelenggaraan pelayanan publik diperlukan sebuah kebijakan yang mengatur tentang pelayanan publik. Dalam hal ini pemerintah akhirnya membuat kebijakan yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Undang-undang ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi pihak penyelenggara pelayanan publik ataupun untuk masyarakat. Untuk dapat memberikan pelayanan publik yang memuaskan dan untuk mewujudkan tujuan dari pelayanan publik, maka dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus memenuhi asas-asas pelayanan publik.<sup>4</sup> Adapun asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik pada pasal 4.

Namun semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik hingga sekarang masih banyak menimbulkan permasalahan karena masih belum sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah. Secara empiris pelayanan publik ini masih bercirikan berbelit-belit, lambat, padahal didalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 4 tentang asas pelayanan publik huruf k yaitu ketepatan waktu, dan huruf L yaitu: kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan,

---

<sup>3</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

<sup>4</sup>Sirajuddin, Anis Ibrahim, 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press. hlm. 33.

kemudian sering terjadi kesalahan dalam penulisan identitas, nomor dan sebagainya, padahal berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik pada pasal 4 tentang asas pelayanan publik huruf e yaitu keprofesionalan.

Upaya pemerintah untuk menjamin kualitas pelayanan publik dengan mengembangkan produk-produk legal yang mendukung Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro sebagai salah satu pemberi pelayanan publik masih terdapat permasalahan terkait kurangnya pegawai yang kurang memahami tentang Teknologi Informasi sehingga proses pelayanan menjadi lama. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro tidak memberikan kepastian waktu dalam penyelesaian pembuatan dokumen tersebut. Dalam Standar Operasional Pelaksanaan (SOP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro memberikan waktu proses selama 3 hari akan tetapi tidak sesuai dengan batas ketentuan yang telah ditentukan sebelumnya. Serta perangkat desa yang seharusnya bisa mempermudah proses layanan administrasi kependudukan menyebabkan kendala baru dalam memenuhi pelayanan.

Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan oleh peneliti di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro masih terdapat permasalahan terkait adanya pelayanan pegawai yang belum memuaskan terkait kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro dilihat dari proses pembuatan layanan seperti KTP Elektronik (e-KTP), Kartu Keluarga (KK). Permasalahan yang di temui karena kurangnya pegawai yang kurang memahami tentang Teknologi Informasi sehingga proses pelayanan menjadi lama khususnya dalam pembuatan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Dispendukcapil tidak memberikan kepastian waktu dalam penyelesaian pembuatan dokumen tersebut. Dalam Standar Operasional Pelaksanaan (SOP) di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro memberikan waktu proses selama 3 hari akan tetapi tidak sesuai dengan batas ketentuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Selain hal itu kurangnya sosialisasi dan media informasi yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro kepada masyarakat sehingga kurang optimal. Permasalahan lainnya dinilai kurang cepat dan tanggap

dalam menjawab pelayanan melalui aplikasi *WhatsApp* yang diajukan oleh masyarakat Kota Metro. Hal ini memperlihatkan bahwa pegawai belum memberikan pelayanan yang cepat tanggap dalam menjawab pertanyaan yang diajukan masyarakat Kota Metro. Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik bahwa pihak pelaksana dalam menyelenggarakan pelayanan publik harus dilayani dengan proses yang berkualitas, cepat, akurat, dan memuaskan. Dalam hal ini proses pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro tidak sesuai dengan yang terjadi di lapangan. Hal membuktikan bahwa masih terdapat permasalahan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang perlu dibenahi dan perlu ditingkatkan.

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk menulis penelitian yang berjudul **Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pada Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro.**

## **B. Permasalahan dan Ruang Lingkup**

### **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat diambil pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- a. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro?
- b. Apakah faktor penghambat yang mempengaruhi pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro?

### **2. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup penelitian adalah sebagai berikut: implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro. Kegiatan penelitian dilakukan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang akan dibahas, maka tujuan penelitian ditentukan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro.
- b. Untuk mengetahui faktor penghambat yang mempengaruhi pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Metro.

## **2. Kegunaan Penelitian**

Sejalan dengan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan mengandung dua kegunaan sebagai berikut:

- a. Kegunaan yang bersifat teoritis, sebagai sumbangan pemikiran bagi pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam menganalisa tentang implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.
- b. Kegunaan yang bersifat praktis, sebagai bahan pertimbangan bagi pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam pelayanan publik di bidang administrasi kependudukan.

## **D. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Pelayanan publik merupakan elemen yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah. Pelayanan publik secara sederhana dipahami oleh berbagai pihak sebagai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik<sup>5</sup>. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya pemerintah memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pelayanan publik secara ringkas dapat diartikan sebagai layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada warga negaranya baik secara langsung maupun tidak langsung<sup>6</sup>. Mengacu pada pendapat para ahli di atas menjadikan bukti bahwa pelayanan publik merupakan bentuk layanan yang diberikan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Pelayanan publik juga harus mengacu dan didukung oleh Undang Undang atau regulasi yang

---

<sup>5</sup> Agus Dwiyanto, 2010, *Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hlm. 81.

<sup>6</sup> Putra Fadhillah, 2014, *New Public Governance*, UB Press, Malang, hlm. 102.

berlaku sehingga dapat dijadikan acuan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Aspek hukum pelayanan publik diartikan sebagai suatu kewajiban yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintah untuk memenuhi hak-hak hak dasar warga negara atau penduduk atas suatu pelayanan, sedangkan bagi warga negara pelayanan publik merupakan suatu hak yang dapat di tuntutnya dari pemerintah. Dengan demikian, lahirnya kewajiban dan hak tersebut karena telah ditentukan oleh konstitusi (asas legalitas). Dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Pasal 1 ayat (1) dirumuskan pengertian pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administrasi yang diselenggarakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>7</sup>

Memberikan kualitas pelayanan yang terbaik kepada masyarakat pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik yang diberikan instansi pemerintah merupakan perwujudan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Fungsi pelayanan menjadi salah satu fokus perhatian masyarakat dalam memberikan pelayanannya. Karena permasalahan kinerja pegawai dapat dirasakan secara langsung terhadap masyarakat. Akan tetapi hal lain di lapangan menunjukkan bahwa masih banyaknya pelayanan pegawai yang lambat terhadap masyarakat karena kurangnya fasilitas yang ada di kantor serta rendahnya tingkat kedisiplinan pegawai sehingga berdampak kurang baik bagi kinerja instansi pemerintahan daerah di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.<sup>8</sup>

Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat salah satu bidang pelayanan masyarakat adalah bidang pelayanan pemerintah yang merupakan tugas pemerintah untuk menyelenggarakannya. Sebagai abdi masyarakat sudah jelas bahwas tugas utama dari aparatur pemerintah yaitu memberikan kualitas pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam rangka memberikan kualitas pelayanan terhadap masyarakat pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Terwujudnya pelayanan publik

---

<sup>7</sup> Marbun, S,F, 2013, Hukum Administrasi Negara, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 8.

<sup>8</sup>M. Makhfudz, 2013. Hukum Administasi Negara. Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 62-63

berkualitas merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik sebagai tujuan dari pendayagunaan aparatur negara.<sup>9</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 pelaksana Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menjelaskan pada Pasal 1 bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara. Pelaksana pelayanan publik yang selanjutnya disebut pelaksana adalah pejabat, pegawai, petugas dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Standar pelayanan adalah tolak ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan publik dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat mudah, terjangkau, dan terukur.<sup>10</sup>

Pelayanan publik yang diberikan instansi pemerintah merupakan perwujudan fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat. Fungsi pelayanan publik menjadikan salah satu fokus perhatian masyarakat dalam memberikan pelayanannya. Karena permasalahan kinerja pegawai dapat dirasakan secara langsung terhadap masyarakat. Akan tetapi hal lain dilapangan menunjukkan bahwa masih banyaknya pelayanan pegawai yang lambat terhadap masyarakat karena kurangnya fasilitas yang ada di kantor serta rendahnya tingkat kedisiplinan pegawai sehingga berdampak kurang baik bagi kinerja instansi pemerintahan daerah di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.<sup>11</sup>

Upaya mewujudkan kinerja pelayanan publik di lingkungan unit kerja pemerintah yang terukur dan dapat dievaluasi keberhasilannya, pemerintah daerah perlu memiliki dan menerapkan prosedur kerja yang standar, standar operasional prosedur (SOP). Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintahan yang efektif dapat memperkuat demokrasi dan hak asasi manusia serta memperdalam kepercayaan pada pemerintahan administrasi publik. Adanya sebuah hasil yang nyata bagi kinerja terkait dalam pelayanan publik yang ada di

---

<sup>9</sup>Hamka, 2005. *Tafsir Al-Azhar Juz V*. Jakarta: Pustaka Panjimas, hlm. 127-128

<sup>10</sup>Lijan Poltak Sinambela, 2008. *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara. hlm 5

<sup>11</sup>Agung Kurniawan, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaharuan. hlm. 1-2.

suatu daerah, dikarenakan sebagai salah satu penunjang kemaslahatan masyarakat yang menikmati adanya pelayanan dari pemerintah dalam suatu daerah tersebut.<sup>12</sup>

Gustav Radbruch menjelaskan<sup>13</sup>: bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.<sup>14</sup>

Menurut Dominikus Rato, Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi<sup>15</sup>.

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis.

---

<sup>12</sup>Budi Winarno, 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Presindo, hlm. 19-21.

<sup>13</sup>Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm. 19

<sup>14</sup>*Ibid.* hlm. 20

<sup>15</sup>Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm.59.

## **2. Kerangka Konseptual**

Kerangka konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan dengan istilah yang akan diteliti dan atau diuraikan dalam karya ilmiah. Adapun batasan dan pengertian yang dipergunakan dalam penulisan penelitian ini adalah:

- a. Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (LN. 2009/ No.112, TLN NO. 5038, LL SETNEG: 45 HLM) Pasal 27, Pasal 28A, dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.
- c. 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 yaitu setiap institusi
- d. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil mempunyai tugas melaksanakan urusan administrasi kependudukan di bidang Kependudukan dan Pencatatan Sipil berdasarkan Azas Otonomi dan Tugas Pembantuan.

## **E. Sistematika Penulisan**

Untuk memudahkan para pembaca memahami penelitian ini, maka penulisan penelitian ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

### **I. PENDAHULUAN**

Pendahuluan merupakan bagian yang memuat latar belakang masalah, kemudian permasalahan dan ruang lingkup, selanjutnya juga memuat tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual sebagai acuan dalam membahas penelitian serta sistematika penulisan.

### **II. TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan pustaka merupakan bagian yang menguraikan pengertian-pengertian umum tentang pokok-pokok bahasan dalam penelitian ini, yang berhubungan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009

tentang Pelayanan Publik pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

### **III. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan bagian yang menguraikan tentang langkah yang akan ditempuh dalam pendekatan masalah, sumber data, jenis data, cara pengumpulan dan pengolahan data serta analisis data.

### **IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Uraian dalam bagian ini terdiri dari tiga sub bagian, yaitu sub bagian yang menguraikan tentang karakteristik responden, sub bagian yang menguraikan tentang implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pada kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

### **V. PENUTUP**

Merupakan bab penutup dari penulisan penelitian yang berisikan secara singkat hasil pembahasan dari penelitian dan beberapa saran dari penulisan sehubungan dengan masalah yang dibahas serta memuat lampiran-lampiran yang berhubungan dengan penulisan.