

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan amanat bahwa tujuan Negara Indonesia didirikan salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Berdasarkan tujuan negara tersebut, pemerintah dianggap bertanggung jawab untuk menjamin standar kesejahteraan hidup bagi setiap warga negaranya. Dengan begitu, negara mempunyai kewajiban untuk melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasar masyarakat dalam kerangka pelayanan publik.

Menurut Pasal 1 angka (1) 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.

Pemerintah mempunyai peranan yang begitu penting dalam menyediakan pelayanan publik yang prima bagi semua penduduknya.<sup>1</sup> Di era otonomi daerah ini pelayanan publik menjadi pusat perhatian sesuai

---

<sup>1</sup> Lijan Poltak Sinambela dkk, 2007, *Reformasi Pelayanan Publik*, PT Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 6.

dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik pada bagian menimbang Huruf d yang menetapkan sebagai berikut:

“Meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang didalam penyelenggaraan pelayanan publik”.

Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai tujuan bersama.<sup>2</sup> Ada 3 jalur yang akan ditempuh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sesuai dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai salah satu wujud tujuan otonomi daerah yaitu: peningkatan pelayanan publik, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan daya saing.

Dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala bentuk dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh institusi penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya dalam proses pemenuhan dari segala bentuk kebutuhan

---

<sup>2</sup> Ryaas Rasyid, 1998, *Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah Dalam Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, hlm.139.

penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan pelayanan publik dapat menjadikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagai pedoman dan menjadikannya tolak ukur dalam melaksanakan tugas. AAUPB diatur didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan hal diatas, terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas adalah salah satu ciri dari pemerintahan yang baik yang akan menunjang kinerja dari pemerintahan itu sendiri. Peningkatan pelayanan publik menjadi salah satu agenda utama dari dilaksanakannya pemerintahan yang baik, karena kualitas pelayanan publik yang dirasakan saat ini belum sesuai harapan masyarakat, terhadap penyelenggara pelayanan publik masih banyaknya keluhan-keluhan. Hal itu ditandai dengan prosedur pelayanan yang terkesan berbelit-belit, pengurusan yang begitu lambat, serta sikap petugas pelayanan yang tidak mencerminkan sebagai abdi masyarakat.

Masyarakat merupakan pelanggan pelayanan publik yang mempunyai kebutuhan dan harapan pada kinerja penyelenggara pelayanan publik. Dengan begitu, yang menjadi tugas Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yaitu bagaimana memberikan pelayanan publik yang mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Menurut Lijan Poltak Sinamble, masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai harapan, karena secara empiris pelayanan terjadi selama ini masih bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena

masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani.<sup>3</sup>

Kepolisian sebagai penyelenggara pelayanan publik disebutkan dalam Pasal 30 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa :

“Polri sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakan hukum”

Kepolisian merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sesuai dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa Kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakkan hukum, perlindungan, pengayom, dan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu unsur pelaksana tugas pokok Polri adalah Sentra Pelayanan Kepolisian Terpadu (SPKT).

Pada dasarnya lembaga hukum seperti kepolisian perannya sangat diperlukan, sehingga masyarakat/warga negara berharap agar instansi kepolisian mampu memberikan pelayanan yang berkualitas secara maksimal. SPKT bertugas memberikan pelayanan kepolisian secara terpadu terhadap laporan/pengaduan masyarakat, memberikan bantuan dan pertolongan, serta memberikan pelayanan informasi.

---

<sup>3</sup> *Ibid.* hlm. 4

Di dalam Pasal 37 ayat (3) Perkap Nomor 23 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Resort dan Kepolisian Sektor menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya SPKT menyelenggarakan fungsi pelayanan kepolisian kepada masyarakat terpadu, antara lain dalam bentuk Laporan Polisi (LP), Surat Tanda Terima Laporan Polisi (STTLP), Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP), Surat Keterangan Tanda Lapor Kehilangan (SKTLK), Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), Surat Tanda Terima Pemberitahuan (STTP), Surat Keterangan Lapori Diri (SKLD), Surat Keterangan dan Kegiatan Masyarakat Lainnya, Surat Izin Mengemudi (SIM), dan Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (STNK).

SPKT merupakan singkatan dari Sentral Pelayanan Kepolisian Terpadu, yang bertugas melaksanakan pelayanan untuk menerima laporan pengaduan masyarakat, memberikan bantuan dan pertolongan, serta memberikan pelayanan informasi. SKTLK adalah surat keterangan yang dikeluarkan Polri kepada pelapor sebagai bukti barang maupun dokumen yang hilang sebagai persyaratan pengurusan dokumen yang baru atau duplikat. SKTLK bukan sebagai pengganti dokumen yang hilang.

Berdasarkan hasil *survey* yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia, selama tahun 2020 Ombudsman telah menerima 1.120 laporan. Laporan masyarakat terkait substansi huku, Hak Asasi Manusia, politik, dan pertahanan. Anggota Ombudsman, Ninik Rahayu mengatakan laporan paling banyak terkait kinerja Kepolisian yaitu sebanyak 699 laporan, kemudian disusul lembaga peradilan 284 laporan, Kejaksaan 82 laporan,

Lembaga Perasyarakatan 35 laporan, pertanahan 13 laporan, dan Tentara Nasional Indonesia 7 laporan.<sup>4</sup>

Pada triwulan I 2020, Ombudsman perwakilan Sumatera Barat menerima 86 laporan pengaduan terkait pelayanan publik dari masyarakat. “Dari 86 laporan sebanyak 72 diregister menjadi laporan yang dapat ditindak lanjuti dalam proses pemeriksaan, sedangkan 3 laporan ditutup ditahap verifikasi data dan 1 diserahkan ke perakilan lain yang merupakan kewenangan wilayahnya, sisanya dalam proses verifikasi formil dan materil” kata Kepala Keasistenan Pemeriksaan Laporan Ombudsman perwakilan Sumbar Meilisa Fitri Harahap. Terkait substansi laporan, bidang agraria atau pertanahan menduduki peringkat pertama sebanyak 19 laporan, Kepolisian di peringkat kedua dengan jumlah 11 laporan, pendidikan dan kepegawaian menduduki posisi ketiga dan keempat dengan jumlah masing-masing 6 laporan. Berdasarkan asal daerah Lokasi instansi yang terbanyak dilaporkan berada di Padang sebanyak 39 laporan, Kabupaten Padang Pariaman 6 laporan, Bukittinggi 4 laporan dan Tanah Datar 4 laporan.<sup>5</sup>

Kepolisian Resort Kota Padang sebagai penyelenggara diharapkan terus berinovasi dalam melakukan perbaikan pelayanan publik khususnya pada pelayanan Surat Keterangan Tanda Lapor Kehilangan. Pelayanan tersebut masih belum memuaskan masyarakat yang tentunya harus sesuai dengan kebutuhan untuk menciptakan kepuasan masyarakat. Hal ini disebabkan karena masih rendahnya komitmen aparaturnya.

Sebagaimana diatur dalam pasal 37 ayat (3) Perkap No. 23 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja pada Tingkat Kepolisian Resort dan Kepolisian Sektor yang menyebutkan bahwa fungsi pelayanan

---

<sup>4</sup> <https://ombudsman.go.id/news/r/ombudsman-terima-1120-laporan-tekait-lembaga-penegak-hukum-di-tahun-2020> diakses pada tanggal 01 Februari 2021.

<sup>5</sup> <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--ombudsman-sumbar-terima-86-laporan-pengaduan-pada-triwulan-i-2020-soal-pertanahan-mendominasi> diakses pada tanggal 06 April 2020.

kepolisian kepada masyarakat terpadu salahsatunya adalah pelayanan Surat Keterangan Tanda Lapor Kehilangan.

Kepolisian Republik Indonesia merupakan penyelenggara pelayanan publik, salah satunya dalam mengeluarkan surat keterangan kehilangan sebagaimana yang sudah dipaparkan diatas. Surat keterangan kehilangan sangat diperlukan karena sebagai berkas atau dokumen pengganti dalam mengurus hal-hal yang berkaitan dengan dokumen yang hilang. Hal itu diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Huruf k Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa:

“Dalam rangka menyelenggarakan tugas Kepolisian Republik Indonesia secara umum berwenang mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat.”

Berdasarkan pemaparan diatas, bahwa penulis ingin meneliti bagaimana pelaksanaan pembuatan SKTLK di Kantor Kepolisian Resort Kota Padang. Hal tersebut menjadikan ketertarikan penulis untuk meneliti lebih dalam dengan mengambil judul “Pelaksanaan Pelayanan Publik Dalam Pembuatan Surat Keterangan Tanda Lapor Kehilangan (SKTLK) pada Kepolisian Resort Kota Padang”.

## **B. Rumusan Masalah**

Untuk mempermudah pembahasan, maka penulis mengemukakan beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan di Kantor Kepolisian Resort Kota Padang?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan dalam pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan di Kantor Kepolisian Resort Kota Padang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dalam penelitian ini berdasarkan rumusan masalah, yaitu:

1. Untuk memahami serta mengetahui pelaksanaan pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan di Kantor Kepolisian Resort Kota Padang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pelayanan dalam pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan di Kantor Kepolisian Resort Kota Padang.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dari uraian latar belakang dan tujuan penelitian tersebut, diharapkan mampu memberikan manfaat seperti:

#### **1. Manfaat Praktis**

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca, pemerintah dan masyarakat tentang pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan pada Kantor Kepolisian Resort Kota Padang.
- b. Untuk menyelesaikan tugas akhir perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

## 2. Manfaat Teoritis

- a. Untuk menambah ilmu pengetahuan, memperluas wawasan, dan cara berpikir penulis dalam melakukan penelitian hukum yang dituangkan dalam bentuk skripsi.
- b. Untuk memperdalam ilmu khususnya Hukum Administrasi Negara tentang pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan pada Kantor Kepolisian Resort Kota Padang sehingga hasil skripsi ini dapat dijadikan sumber ataupun bahan literatur daam memperluas wawasan dan pengetahuan bagi mahasiswa fakultas hukum.

## E. Metode Penelitian.

### 1. Metode Pendekatan.

Dalam penelitian ini menggunakan jenis metode pendekatan yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris atau biasa disebut juga dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya dalam masyarakat.<sup>6</sup>

Penelitian hukum yuridis empiris merupakan penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.<sup>7</sup> Oleh karena itu, penelitian yuridis empiris ini diperoleh dari lapangan untuk melihat bagaimana ketentuan hukum hidup di tengah-

---

<sup>6</sup> Suharsimi Arikunto, 2012, *Prosedur penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 126.

<sup>7</sup> Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 134.

tengah masyarakat, apakah hukum yang diberlakukan sesuai dengan kenyataan atau sebenarnya. Dalam penelitian ini, peneliti ingin mengkaji bagaimana pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan (SKTLK) pada Kepolisian Resort Kota Padang.

## **2. Sifat Penelitian.**

Penelitian yang dilakukan peneliti bersifat deskriptif analisis, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan serta menjelaskan sesuatu permasalahan yang terjadi pada daerah tertentu atau pada waktu tertentu yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, ketentuan, atau norma-norma hukum, dan juga mencoba menggambarkan praktik-praktik hukum mengenai objek permasalahan yang akan diteliti. Dengan demikian, penelitian ini akan menggambarkan bagaimana pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan surat keterangan tanda lapor kehilangan (SKTLK) pada Kepolisian Resort Kota Padang.

## **3. Lokasi Penelitian.**

Dalam penulisan ini, sebagai lokasi penelitian yang dipilih penulis untuk menunjang data adalah Kantor Kepolisian Resort Kota Padang.

## **4. Sumber dan Jenis Data.**

### **1) Sumber Data**

Berdasarkan rumusan dan tujuan penelitian ini, maka penulis mengumpulkan data-data dengan memperoleh sumber-sumber dari:

**a. Studi kepustakaan.**

Penelitian hukum seharusnya didahului dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini dimaksudkan untuk mendapatkan dasar teori dalam memecahkan suatu permasalahan yang timbul dengan menggunakan bahan-bahan primer, sekunder dan tersier. Sumber ini dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, jurnal penelitian ataupun publikasi ilmiah. Studi kepustakaan yang didapat peneliti di beberapa tempat, yaitu Perpustakaan Pusat Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas, serta sumber bacaan lainnya.

**b. Studi Lapangan.**

Studi lapangan ini diperoleh dengan menggunakan metode wawancara. Teknik ini bertujuan untuk mengumpulkan dan memperoleh data-data dari hasil tanya jawab yang dilakukan penulis dengan pihak yang berwenang atau berkewajiban memberikan informasi terkait penelitian ini

**2) Jenis Data.**

**a. Data Primer.**

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama, berupa hasil tanya jawab atau wawancara. Dalam penelitian ini penulis akan wawancara Kepala SPKT dan Bagian urusan administrasi (Baur Min) di Polrest Kota Padang.

## **b. Data Sekunder.**

Data ini diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya, akan tetapi didapat dari sumber lainnya melalui studi kepustakaan yang dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, jurnal penelitian ataupun publikasi ilmiah. Mencari data sekunder ini menggunakan bahan-bahan hukum yang terdiri dari:

### **a) Bahan Hukum Primer.**

Bahan hukum primer merupakan bahan penelitian yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan atau berhubungan dengan judul serta permasalahan yang dirumuskan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
3. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
4. Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.
5. PERKAP No. 23 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Resort Dan Kepolisian Sektor.

6. KEPMEN PAN No: 63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

**b) Bahan Hukum Sekunder.**

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan hukum yang menjelaskan dan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku referensi, Jurnal Hukum, serta hasil-hasil penelitian karya ilmiah yang berkaitan dengan penelitian ini.

**c) Bahan Hukum Tersier.**

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dapat berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.<sup>8</sup>

**5. Teknik Pengumpulan Data.**

**1. Wawancara.**

Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab antara penulis dengan narasumber atau responden. Teknik ini dilakukan secara langsung oleh penulis dengan beberapa pertanyaan yang telah dipersiapkan. Narasumber yang dapat diwawancarai adalah Kepala SPKT dan bagian urusan administrasi (Baur Min) di Polrest Kota Padang.

---

<sup>8</sup> Galang Taufan Subeki, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, Dan Praktik)*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm 217.

## **2. Studi Kepustakaan.**

Studi kepustakaan yaitu pengumpulan data dengan mencari teori-teori diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, jurnal penelitian ataupun publikasi ilmiah.

## **6. Pengolahan dan analisis data**

### **a. Pengolahan data.**

Pengolahan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dengan cara *editing*, yaitu pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memperbaiki atau memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan serta untuk memperoleh kepastian bahwa data tersebut akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

### **b. Analisis data**

Penganalisisan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif, yaitu metode yang mengkaji suatu hal secara mendalam dan rinci dengan uraian kalimat-kalimat tanpa menggunakan angka. Analisis ini berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, wawancara, pendapat para ahli, buku-buku, jurnal dan pengetahuan umum guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini.