

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen menyatakan bahwa salah satu tujuan didirikannya negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar serta hak sipil warga negara atas barang publik, jasa publik, maupun pelayanan administrasi.

Dalam Pasal 18A ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jelas dikatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa :

“Pelayanan Publik merupakan 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 penyelenggara pelayanan publik”

Menurut Inu Kencana pelayanan publik merupakan masyarakat umum yang selayaknya diurus, diatur dan dilayani oleh pemerintah sebagai administrator tetapi juga kadang-kadang harus bertindak sebagai penguasa

dalam pengaturan hukum tata negaranya. Kewajiban pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus melayani kebutuhan masyarakat yang lebih baik sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis serta memberikan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik (pemerintah daerah) merupakan kegiatan yang harus dilakukan secara berkesinambungan seiring dengan permintaan masyarakat yang menuntut untuk dilakukan peningkatan kualitas pelayanan publik.¹

Pelayanan publik dibagi menjadi 3 kelompok, yaitu :²

1. Kelompok pelayanan administratif

Kelompok pelayanan administratif adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat (publik). Misalnya KK, akte kelahiran, akte kematian, status kewarganegaraan.

2. Kelompok pelayanan barang

Kelompok pelayanan barang adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk barang yang digunakan oleh masyarakat. Misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik dan air bersih.

3. Kelompok pelayanan jasa

Kelompok pelayanan jasa adalah pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, misalnya transportasi umum.

Penyelenggaraan pelayanan publik dilakukan oleh penyelenggara pelayanan publik yaitu, penyelenggara negara atau pemerintah, penyelenggara perekonomian dan pembangunan, Lembaga independent yang dibentuk oleh pemerintah, badan usaha atau badan hukum yang yang diberi wewenang untuk melaksanakan keguatan sebagai tugas dan fungsi pelayanan publik³.

¹ Neng Karmani, 2011, Analisis Pelayanan Publik Terhadap Masyarakat (Kasus Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Agam), *Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan. Universitas Andalas Padang*, Vol. 2 No. 3, hlm. 90

² Tania Soraya, "Inovasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara *online* Di Kabupaten Pati", *Journal Of Politic and Government Studies* Vol. 8 No. 4, 2019, hlm. 3

³ Hardiyansyah, 2011, *Kualitas Pelayanan Publik*, Gava Media, Yogyakarta, hlm. 25.

Dalam masalah pelayanan publik ini tidak terlepas dari para pihak yang terlibat didalamnya, peran pemimpin sangat penting dalam suatu organisasi pemerintah maupun swasta. Dikatakan demikian karena pemimpin adalah inti dari pada manajemen yang merupakan penggerak bagi sumber dan fungsi manajemen serta alat lainnya⁴.

Pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik seharusnya meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan azas-azas umum pemerintahan untuk memberikan perlindungan bagi setiap warga negara. Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik dijelaskan bahwa segala bentuk pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam jajaran pemerintah kecamatan, dimana upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat dalam bidang administrasi kependudukan seperti: pembuatan KTP, kartu keluarga, akta kelahiran, dan lain-lain.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus mengacu pada asas-asas pelayanan publik itu sendiri, dimana asas pelayanan publik itu terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 yaitu asas kepentingan umum, asas kepastian hukum, asas kesamaan hak, asas keseimbangan hak dan kewajiban, asas keprofesionalan, asas partisipatif, asas persamaan

⁴ Lijan Poltak Sinambela, 2008, *Reformasi Pelayanan Publik*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 106.

perlakuan, asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, asas ketepatan waktu, serta asas kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Pelayanan publik merupakan proses yang sangat strategis karena didalamnya berlangsung interaksi yang cukup intensif antara warga negara dengan pemerintah. Kualitas pelayanan dan proses penyelenggaraan pelayanan publik dapat diamati, dirasakan, dan dinilai secara langsung oleh masyarakat. Karena pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah maka kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah menjadi salah satu indikator dari kualitas pemerintahan.⁵

Standar pelayanan publik diatur di dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan, yang meliputi :

- a. Dasar hukum
Pelayanan publik harus memiliki peraturan perundang-undangan sebagai dasar penyelenggaraan pelayanan
- b. Persyaratan
Pelayanan publik harus memiliki persyaratan dalam bentuk dokumen atau hal lain yang wajib dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis layanan
- c. Sistem, mekanisme, dan prosedur
Pelayanan publik harus memiliki tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemerintah ataupun penerima layanan, termasuk pengaduan
- d. Jangka waktu penyelesaian
Pelayanan publik juga harus memiliki jangka waktu yang jelas yang diperlukan dalam menyelesaikan seluruh proses layanan
- e. Biaya
Biaya merupakan tarif, yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus atau memperoleh layanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dengan masyarakat.
- f. Produk layanan

⁵ Dwiyanti, A, 2006, *Mewujudkan Good Government Melalui Pelayanan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 32

Produk layanan adalah hasil dari layanan yang diberikan atau diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

- g. Sarana, prasarana, dan/fasilitas
Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas adalah peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik
- h. Kompetensi pelaksana
Pelaksana pelayanan publik harus memiliki kemampuan seperti pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman
- i. Pengawasan internal
Pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana harus melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.
Penanganan pengaduan, sarana, dan masukan adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut
- j. Jumlah pelaksana
Jumlah pelaksana layanan harus di sesuaikan dengan beban kerja yang ada dan pembagian tugas yang jelas
- k. Jumlah pelaksana layanan harus di sesuaikan dengan beban kerja yang ada dan pembagian tugas yang jelas
- l. Jaminan pelayanan
Jaminan pelayanan adalah memastikan pelaksanaan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan
- m. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
Pelayanan publik harus memberikan komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan resiko keraguan
- n. Evaluasi kinerja pelaksana
Pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah harus dievaluasi guna mengetahui sejauh mana pelaksanaan layanan sesuai dengan standar pelayanan.

Salah satu jenis pelayanan publik yang merupakan kewajiban pemerintah dan memiliki peran strategis adalah pelayanan publik di bidang kependudukan dan catatan sipil. Pelayanan publik yang dilakukan diantaranya terkait dengan kepengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akta Kelahiran, hingga Surat Kematian. Pelayanan publik yang baik tentunya selalu diharapkan oleh masyarakat, meskipun tuntutan tersebut pada kenyataannya sering tidak sesuai dengan yang diharapkan. Pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah masih cenderung berbelit-belit, mahal, serta kurang efektif dan efisien.

Selanjutnya mengingat kondisi negara yang dalam masa pandemi ini akhirnya pemerintah mengeluarkan kebijakan pelayanan adminduk *online* selama pandemi *Covid-19* yang sejauh ini dapat dikatakan mengubah layanan publik yang diberikan oleh pemerintah. Sebelum masa pandemi, layanan publik masih banyak dilakukan secara manual dimana pertemuan langsung antara pemberi layanan dan penerima layanan. Dalam konteks layanan kependudukan, masyarakat masih banyak yang harus mendatangi langsung Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil guna mendapatkan layanan yang diinginkan.⁶ Salah satu tujuan utama pelayanan adminduk *online* adalah untuk menghindari penularan *covid-19* serta mengantisipasi semakin naiknya angka kasus positif *covid-19* diindonesia. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Surat instansi Kementerian Dalam Negeri No. 443.1/2978/ Dukcapil per 16 Maret 2020, perihal Pelayanan Adminduk dan Pencegahan *Covid-19* yang Isinya, himbauan:

1. Menjaga jarak, tidak bertemu, *social distancing measures*. Kurangi kontak fisik
2. Upayakan *thermal gun* untuk mengukur suhu tubuh pegawai/tamu
3. menerapkan pola hidup bersih, membersihkan alat/ruangan dengan desinfektan. Petugas/ pemohon cuci tangan dengan *hand sanitizer*/ sabun
4. Melakukan perubahan pola kerja untuk mencegah virus, tidak bersalaman, optimalisasi teknologi informasi dan komunikasi menggunakan *smartphone*.
5. Kepala Dinas masuk kantor untuk menjamin pelayanan, dan mengatur pejabat/staf yang bekerja *work from home* dan yang masuk kantor.
Hal ini diatur juga didalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7

Tahun 2019 tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring. Administrasi kependudukan secara daring yang selanjutnya disebut adminduk daring adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dokumen dan data

⁶ Chatas Teguh Prakoso, "Inovasi Layanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Kutai Kartanegara Dalam Perspektif Digital Government", *Jurnal Paradigma*, Vol. 9 No. 2, 2020, hlm. 131.

kependudukan berbasis elektronik melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain yang proses pengurusan dokumen kependudukan yang pengirimannya data/berkas persyaratan dilakukan dengan media elektronik yang berbasis web dengan memanfaatkan fasilitas teknologi, komunikasi dan informasi.

Dengan adanya pelayanan Administrasi Kependudukan Berbasis *online* ini diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada seluruh masyarakat dalam mengurus dokumen-dokumen kependudukan, mengurangi antrian yang panjang, adanya transparansi dari segi biaya dan bisa mengurangi adanya pungutan liar atau calo oleh oknum yang tidak bertanggung jawab.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota merupakan salah satu instansi pemerintah yang telah menerapkan pelayanan administrasi kependudukan secara *online* terhitung sejak Juni 2020 melalui *website* resminya, yaitu Smart Dukcapil. Suatu sistem informasi berbasis *web* yang disusun berdasarkan prosedur dan memakai standarisasi khusus yang bertujuan menata sistem administrasi dibidang kependudukan sehingga tercapainya tertib administrasi. Namun dalam pelaksanaannya ternyata pelayanan administrasi secara *online* belum terlaksana dengan baik dan menimbulkan beberapa permasalahan, contohnya seperti: *Website* yang tidak dapat di akses, banyak masyarakat yang belum memahami pembuatan dokumen administrasi kependudukan secara *online*, dan masyarakat masih ragu pembuatan dokumen administrasi kependudukan secara *online* terutama dalam hal input data. Berdasarkan hal diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang

berjudul : “PELAYANAN ADMINISTRASI BERBASIS *ONLINE* DI DINAS KEPENDUDUKAN DAN PENCATATAN SIPIL KABUPATEN LIMA PULUH KOTA PADA MASA PANDEMI *COVID-19*”.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka penulis merumuskan dua rumusan masalah sebagai berikut :

1. bagaimanaaa Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota Pada Masa Pandemi *Covid-19*
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota Pada Masa Pandemi *Covid-19*

C. Tujuan penelitian

Dengan adanya permasalahan diatas maka tujuan dari penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimanaaa Pelayanan Administrasi Berbasis *online* Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota Pada Masa Pandemi *Covid-19*
2. Untuk mengetahui apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota Pada Masa Pandemi *Covid-*

19

D. Manfaat penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat yang baik secara teoritis maupun akademis. Adapun manfaat penelitiannya sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

- a. Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan wawasan dan pengetahuan peneliti mengenai Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota pada masa pandemi *covid-19*
- b. Untuk melatih kemampuan penulis melakukan penulisan secara ilmiah yang dituangkan dalam bentuk karya ilmiah berupa skripsi
- c. Sebagai pedoman awal bagi penelitian yang ingin mendalami masalah ini lebih lanjut

2. Manfaat praktis

- a. Penelitian ini diharapkan mampu melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian ilmiah serta diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi mahasiswa untuk penelitian selanjutnya
- b. Penulis berharap agar memberikan sumbangan pemikirannya mengenai Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota pada masa pandemi *covid-19*
- c. Diharapkan agar hasil penelitian ini nantinya akan bermanfaat bagi pemerintah dan seluruh instansi pemerintah dalam pelayanan publik terkait dengan penerapan Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota pada masa pandemi *covid-19*.

E. Metode penelitian

1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis sosiologis, yaitu membandingkan norma-norma yang ada dengan fakta-fakta yang ada di lapangan sesuai dengan penelitian yang dilakukan penulis. Hal ini sejalan dengan tujuan penelitian yang melihat bagaimana penerapan Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota pada masa pandemi *covid-19*.

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yang memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai suatu keadaan tentang pelaksanaan penerapan Pelayanan Administrasi Berbasis *online* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota pada masa pandemi *covid-19*.

3. Jenis dan Sumber data

a. Data primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari tempat objek penelitian. Data itu diperoleh melalui wawancara terhadap pihak-pihak yang terkait langsung dalam persoalan pelayanan administrasi berbasis *online* di Kabupaten Lima Puluh Kota, antara lain adalah Pegawai Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota yang bertanggungjawab di Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil.



b. Data sekunder

Data sekunder didapatkan melalui penelitian terhadap berbagai dokumen dan literatur yang berkaitan dengan topik penelitian.

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum yang digunakan antara lain :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan
- e) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelayanan Publik
- g) Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2012 Tentang Penunjukan Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan.
- h) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 7 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Administrasi Kependudukan Secara Daring



- i) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2018
Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi
Kependudukan

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer atau keteranga-keterangan mengenai peraturan perundang-undangan, berbentuk buku-buku yang ditulis oleh para sarjana, literatur-literatur, jurnal-jurnal hukum dan lain sebagainya .

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier merupakan bahan-bahan yang menunjang pemahaman akan bahan hukum primer dan sekunder, Misalnya: kamus, ensiklopedia, dan lain sebagainya.

4. Teknik pengumpulan data

Mengenai teknik pengumpulan data dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

a. Wawancara

Dalam penelitian ini digunakan teknik wawancara semi terstruktur, karena dalam penelitian ini terdapat beberapa pertanyaan yang sudah pasti akan ditanyakan kepada Pegawai Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota dimana pertanyaan-pertanyaan tersebut terlebih dahulu telah dibuatkan daftarnya. Namun tidak menutup kemungkinan di lapangan nanti akan ditanyakan pertanyaan-pertanyaan yang peneliti baru dapatkan setelah melakukan wawancara dengan narasumber nanti. Dalam wawancara ini penulis mewawancarai

Pegawai Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Lima Puluh Kota yang bertanggungjawab di Bidang Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Bidang Pelayanan Pencatatan Sipil serta masyarakat yang mengurus dokumen kependudukan yang akan dipilih secara acak .

b. Studi dokumen

Dengan mempelajari buku-buku dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah peneliti.

5. Pengolahan data dan analisa data

a. Pengolahan data

Editing, yaitu data yang akan diperoleh akan di edit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang dirumuskan.⁷ Data yang diperoleh diolah dengan proses editing, kegiatan editing ini dilakukan untuk meneliti kembali dan mengoreksi atau melakukan pengecekan terhadap hasil penelitian yang peneliti lakukan, sehingga tersusun secara sistematis dan didapat suatu kesimpulan

b. Analisa data

Dengan menganalisa data, dilakukan dengan analisis kualitatif, yaitu dimana hasil penelitian baik data primer maupun data sekunder akan dipelajari yang kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat yang disusun secara sistematis.

⁷ Bambang Sunggono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Radja Grafindo, Jakarta, hlm. 125.