

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pembukaan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mensejahterakan kesejahteraan bangsa. Dalam Pasal 34 Undang – Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa :

1. Fakir miskin dan anak – anak terlantar dipelihara oleh Negara
2. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan
3. Negara bertanggung jawab atas fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang - undang.

Menurut penjelasan pasal diatas terlihat bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, kemakmuran masyarakatlah yang paling diutamakan, bukan kemakmuran seorang saja. Dengan berdasarkan Undang – Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Seharusnya di Indonesia tidak ada lagi masyarakat yang dikatakan tidak mampu dan anak terlantar yang terabaikan hak hidupnya. Kalaupun ada maka kewajiban negara melalui pemerintah untuk memperhatikan dan mensejahterakannya baik dalam jangka waktu pendek maupun dalam jangka panjang.

Manusia merupakan makhluk sosial yang tidak akan bisa hidup sendiri tanpa bantuan orang lain serta terus tumbuh dan berkembang biak. Setelah manusia tumbuh dan berkembang kemudian melanjutkan pendidikan ke sekolah baik swasta atau sekolah negeri yang disubsidi oleh pemerintah, mulai dari tingkat SD, SMP, SMA, hingga tingkat PTN yang memerlukan pengurusan berbagai macam surat-surat atau formulir dan ketika meninggalpun keluarga kita mengurus surat kematian di kelurahan untuk mendapat kapling di TPU (Tempat Pemakaman Umum).<sup>1</sup> Hal ini menjadikan masyarakat sangat bergantung pada aparat pemerintahan di daerahnya guna memudahkan masyarakat tersebut dalam menjalankan aktifitasnya.

Berdasarkan hal tersebut, dapat kita lihat pada dasarnya manusia membutuhkan pelayanan disegala bidang, bahkan secara prinsip dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Pelayanan pada dasarnya dapat diartikan sebagai aktivitas seseorang, sekelompok atau organisasi baik langsung maupun tidak langsung untuk memenuhi kebutuhan.<sup>2</sup> Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang – undangan bagi setiap warga negara dan penduduk

---

<sup>1</sup> Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hlm. 155.

<sup>2</sup> Harbani, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007, hlm. 137.

atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>3</sup>

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah memiliki fungsi untuk memberikan berbagai bentuk pelayanan kepada masyarakat, mulai dari bentuk pelayanan dalam bentuk pengaturan maupun dalam bentuk pelayanan dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, dan lain-lain.

Pemerintah memiliki kewajiban untuk melayani setiap kebutuhan yang diperlukan masyarakatnya salah satunya dalam hal birokrasi pemerintahan dan pelayanan publik. Akan tetapi, dalam penerapannya hal tersebut dilaksanakan dengan sebuah mekanisme yang kadang berbelit-belit dan cara yang tidak praktis. Sadar atau tidak setiap warga negara selalu berhubungan dengan birokrasi pemerintahan yang kadang kala membingungkan masyarakat dalam pengurusan dikarenakan berbelit-belitnya pengurusan dan kurangnya sosialisasi mengenai prosedur pengurusan berkas-berkas tersebut.<sup>4</sup>

Era reformasi dewasa ini, masyarakat semakin membutuhkan pelayanan yang berkualitas dan bermutu, baik pelayanan dari pemerintah maupun pelayanan dari swasta. Meskipun pelayanan tersebut sudah

---

<sup>3</sup>Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Rineka Cipta, 2001, Jakarta, hlm. 27.

<sup>4</sup>*Opcit*, hlm. 155.

berjalan puluhan tahun lamanya, namun pelayanan tersebut masih banyak mendapat keluhan dari masyarakat, keluhan tersebut salah satunya adalah minimnya fasilitas yang diberikan dan lemahnya posisi tawar dari masyarakat akan hal tersebut sehingga membuat pelayanan di Indonesia masih memprihatinkan.

Di Indonesia perbaikan pelayanan dilakukan oleh pemerintah untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah agar lebih meningkatkan mutu pelayanan, maka pemerintah menerbitkan Inpres Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Pada perkembangan terakhir pemerintah juga telah menerbitkan Keputusan Menteri Pendayagunaan dan Aparatur Negara No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Meskipun telah mengalami beberapa perubahan yang dilakukan pemerintah, namun pelayanan publik di Indonesia masih dikatakan jalan ditempat. Aparatur negara tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan pada akuntabilitas, responsifitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik tersebut. Penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel, responsif, adil, dan efisien tentunya menjadi dambaan oleh setiap masyarakat pengguna layanan.<sup>5</sup> Pelayanan publik tersebut tentunya

---

<sup>5</sup>Abdul Rauf, *Pengaruh Komplain Terhadap Kualitas Pelayanan di Plasa Telkom Bukittinggi (skripsi)*, Universitas Negeri Padang, 2007, hlm.2-3.



haruslah transparan dan memiliki standar yang jelas agar bisa dimengerti bersama.

Dalam meningkatkan kualitas dan mutu dari pelayanan publik di Indonesia tidak bisa dilakukan jika hanya dari pihak aparaturnya saja yang melakukan perbaikan tersebut. Keikutsertaan masyarakat untuk berperan aktif memberikan masukan dan kritikan serta melakukan komplain kepada penyedia jasa pelayanan umum juga harus dilakukan oleh masyarakat agar peningkatan kualitas dan mutu pelayanan publik dapat terlaksana.

Kebijakan pemerintah melalui Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik hendaknya membawa angin segar untuk menghapus kegelisahan dan kekecewaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Pada dasarnya masyarakat berhak mendapat tanggapan atas pengajuan yang diajukan. Kemudian ditegaskan pada pasal 18 butir e dan f, yang menyatakan bahwa "masyarakat berhak memberitahu kepada pemimpin penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan". Dari pasal tersebut dapat dilihat bahwa masyarakat memiliki hak komplain kepada pemerintah terhadap pelayanan yang diberikan apabila tidak sesuai dengan standarnya, dan pemerintah wajib untuk menanggapi komplain dan masukan tersebut.

Penyelenggaraan urusan pemerintah dibagi dalam kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian

hubungan antar susunan pemerintah, sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis,<sup>6</sup> yang bertujuan memudahkan aparat pemerintah dalam melayani masyarakat.

Salah satu dari pelayanan publik tersebut adalah penerbitan (SKTM) Surat Keterangan Tidak Mampu yang dikeluarkan oleh Lurah dan kemudian yang diketahui oleh Camat kepada warga miskin atau kurang mampu yang mengajukan surat permohonan tersebut, dengan tujuan agar masyarakat yang kurang mampu di daerah suatu kelurahan mendapat bantuan dari pemerintah secara rata, sehingga bantuan tersebut tepat sasaran. Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) ini bukanlah merupakan suatu bentuk produk hukum, namun hanya bersifat pengantar dari lurah yang selanjutnya diketahui oleh camat yang digunakan untuk membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan administrasinya, seperti mendapatkan beasiswa bidik misi, pelayanan di rumah sakit dan kebutuhan – kebutuhan lainnya untuk mempermudah masyarakat kurang mampu tersebut.<sup>7</sup>

Masih tingginya angka kemiskinan di Indonesia membuat masyarakat yang kurang mampu mengajukan permohonan untuk

---

<sup>6</sup>Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinanr Grafika, 2012, Jakarta, hlm. 35.

<sup>7</sup>Wawancara dengan KASI Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Kuranji, Pada Hari Rabu Tanggal 22 April 2015 Pukul 09.17 WIB.

menerbitkan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) dengan harapan kebutuhan hidup mereka akan lebih dipermudah dengan penerbitan surat tersebut. Masyarakat miskin adalah suatu kondisi dimana fisik masyarakat yang tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana lingkungan yang memadai, dengan kualitas pemukiman dan perumahan yang jauh dibawah standar kelayakan serta mata pencaharian yang tidak menentu yang mencakup seluruh multidimensi, yaitu dimensi politik, dimensi sosial, dimensi lingkungan dan dimensi ekonomi.

Dari hasil wawancara yang penulis lakukan pada tanggal 22 April 2015, masyarakat yang kurang mampu ini salah satunya dikategorikan menjadi masyarakat yang terdaftar dan masuk kedalam keluarga penerima Beras Miskin atau Raskin. Pada tahun 2015 ini masyarakat yang masuk kedalam penerima Beras Miskin atau Raskin adalah sebanyak 4.794 kepala keluarga dan semuanya memiliki Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang dikeluarkan oleh Lurahnya masing - masing.<sup>8</sup> Selanjutnya penulis menemukan bahwa dalam penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) tersebut tidak seluruh masyarakat yang digolongkan sebagai kategori tidak mampu menerima SKTM tersebut malahan, adanya masyarakat yang dikategorikan mampu juga bisa mendapatkan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) tersebut.

---

<sup>8</sup>Wawancara dengan KASI Kesejahteraan Sosial Kecamatan Kuranji, Pada Hari Rabu Tanggal 22 April 2015 Pukul 09.34 WIB.

Dengan penjelasan latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian untuk menjadikan sebuah skripsi dengan judul **“PELAYANAN PUBLIK DALAM PENERBITAN SURAT KETERANGAN TIDAK MAMPU DI KELURAHAN KALUMBUK KECAMATAN KURANJI KOTA PADANG”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berkaitan dengan latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kriteria masyarakat yang bisa mengajukan Surat Keterangan Tidak Mampu tersebut?
2. Bagaimanakah pelaksanaan pelayanan publik dalam penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu tersebut?
3. Apa saja kendala dalam pelaksanaan pelayanan publik mengenai penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu tersebut?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari dilakukanya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana kriteria dari masyarakat yang disebut kurang mampu dan dapat mengajuka Surat Keterangan Tidak Mampu tersebut.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan pelayanan publik dari penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu tersebut.



3. Untuk mengetahui kendala apa saja yang ditemukan dalam pelaksanaan pelayanan publik mengenai Surat Keterangan Tidak Mampu tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

##### 1. Manfaat Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan dan menjadi acuan, terutama mengenai masalah pelayanan publik mengenai penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu.

##### 2. Manfaat Praktis

###### a. Bagi Penulis

1. Dapat menambah ilmu pengetahuan dan penerapan yang terjadi dilapangan, mengenai penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu yang dikaji dari bidang ilmu hukum administrasi negara.
2. Dapat diharapkan dari hasil penelitian ini juga bisa bermanfaat bagi pihak-pihak terkait dalam hal ini masyarakat, pemerintah, dan para penegak hukum, khususnya para pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang dikaji.

#### **E. Metode Penelitian**

Untuk memperoleh hasil yang maksimal sesuai dengan judul yang telah ditetapkan maka diupayakan memperoleh data yang relevan,

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis (*sociological research*) penelitian ini dilakukan dengan mengkaji dan menelaah bagaimana suatu produk hukum diterapkan didalam masyarakat. Dengan kata lain, dalam penelitian ini penulis mengkaji bagaimana pelaksanaan suatu aturan yang berlaku dan bagaimana masyarakat melihat, memahami dan melaksanakan berlakunya suatu aturan hukum tersebut.

Adapun teknik dan cara-cara yang digunakan dalam metode ini adalah sebagai berikut:

#### 1. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif,<sup>9</sup> yaitu penelitian yang memberikan data tentang suatu keadaan atau gejala-gejala sosial yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sehingga dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memperoleh gambaran menyeluruh, lengkap, dan sistematis tentang objek yang akan diteliti.

#### 2. Sumber Data

Sumber data dalam melakukan penelitian ini ada dua macam, yaitu sumber data primer dan sumber data skunder. Sumber data primer adalah sumber data yang bersumber langsung dari lapangan yang akan penulis lakukan pada lingkungan kantor Kelurahan Kalumbuk dan masyarakat

---

<sup>9</sup> Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, sinar Grafika, Bandung, 2010, hlm. 105.

sekitar, sedangkan sumber data sekunder terdiri dari 3 bahan penelitian. Bahan – bahan tersebut terdiri dari :<sup>10</sup>

a. Bahan – bahan hukum primer, yaitu bahan – bahan hukum yang mengikat atau membuat orang – orang taat pada hukum seperti peraturan perundang – undangan, dalam penelitian bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang berhubungan langsung dengan penelitian yang dilakukan. Bahan hukum primer terdiri dari instrument – instrument hukum yang berlaku, seperti :

1. Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik,
2. Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. Keputusan MenPan No.63/KEP/M.PAN/7/2003 Tentang Pedoman Hukum Penyelenggaraan Pelayan Publik.

b. Bahan – bahan hukum skunder, yaitu bahan – bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil dari pendapat para ahli yang mempelajari bidang hukum tertentu yang memberi petunjuk kemana penelitian akan mengarah, bahan – bahan hukum sekunder adalah jurnal hukum, doktrin, dan internet, antara lain :

---

<sup>10</sup> Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 51 – 52.

1. Metode Penelitian Hukum, Zainudin Ali
2. Ilmu Administrasi Publik, Inu Kencana Syafei
3. Teori Administrasi publik, Harbani
4. Pengantar Penelitian Hukum, Soerjono Soekanto
5. Metodologi Penelitian Hukum, Bambang Sunggono

c. bahan – bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum tersier memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya yang digunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bhasa Indonesia.

Penulis menggunakan studi kepustakaan untuk mendapatkan dan mengambil data - data dari buku yang ada hubungannya dengan penulisan ini. Penelitian kepustakaan ini penulis lakukan di :

- 1.Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- 2.Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- 3.Bahan hukum dari koleksi pribadi
- 4.Situs-situs hukum dari internet.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer pada penelitian ini dilakukan dengan:<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>*Opcit hlm. 107.*



#### a. Wawancara

Wawancara ialah teknik pengumpulan data dengan mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan yang sesuai dengan objek penelitian. Wawancara dapat dilakukan dengan Informen, yaitu : lurah, Pegawai Kelurahan, dan masyarakat Kelurahan Kalumbuk yang berkaitan dengan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM). Dalam hal ini responden hendak dituju adalah pegawai Kecamatan Kuranji, Kelurahan Kalumbuk, RT/RW se-Kelurahan dan masyarakat yang mengurus Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM). Adapun metode wawancara yang digunakan adalah wawancara semi terstruktur, yaitu disamping mengajukan pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu dalam daftar pertanyaan, diajukan pertanyaan-pertanyaan lain yang dikembangkan berdasarkan pengetahuan yang berhubungan dengan penelitian ini

#### b. studi dokumen

Untuk memperoleh data sekunder dapat dilakukan dengan studi dokumen, ialah suatu teknik pengumpulan data dengan melihat, meneliti, dan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian.

### 4. Pengolahan dan Analisis Data

Data yang terkumpul diolah sedemikian rupa, yaitu :

#### a. Pengolahan data

Pengolahan data yang diperlukan dalam usaha merapikan hasil pengumpulan data sehingga siap untuk dianalisa. Data yang diperoleh

di lapangan diolah dengan teknik editing oleh peneliti yaitu peneliti akan merapikan kembali data-data yang telah terkumpul kemudian mengedit serta membetulkan dan menyempurnakan data apakah dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan kenyataan.

b. Analisis data

Dalam rangka menyusun dan menganalisa, maka digunakan analisis hukum dalam upaya memperoleh kesimpulan dari penelitian yang dilakukan terhadap semua data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut. Analisis yang akan digunakan adalah analisis kualitatif yaitu analisis yang menggunakan uraian kalimat, tidak menggunakan statistik tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan pakar hukum dan pendapat peneliti sendiri, sehingga akhirnya dapat menarik sebuah kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan. Menurut Sukmadinata dalam bukunya Dasar Penelitian Kualitatif adalah konstruktivisme yang berasumsi bahwa kenyataan itu berdimensi jamak, interaktif dan suatu pertukaran pengalaman sosial yang diinterpretasikan oleh setiap individu. Penelitian kualitatif mengkaji perspektif dengan strategi – strategi yang bersifat interaktif dan fleksibel. Penelitian kualitatif ditujukan untuk memahami fenomena – fenomena sosial dari sudut pandang partisipan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>[http // Metode Penelitian Kualitatif](http://Metode Penelitian Kualitatif) // diakses pada hari selasa tanggal 31 maret 2015 jam 15.03.

## 5. Metode Penarikan Sampel

Teknik penarikan sampel yang digunakan adalah teknik *Purposive sampling* yaitu sample yang dipilih berdasarkan pertimbangan atau penelitian subyektif dari penelitian, jadi dalam hal ini peneliti menentukan sendiri responden mana yang dianggap dapat mewakili populasi.<sup>13</sup>



---

<sup>13</sup>Burhan Ashshofa S.H, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2010, hlm. 91-92.