

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pada pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea 4 berbunyi "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". Berdasarkan pembukaan UUD NKRI 1945 tersebut jelas bahwa pemerintah pada umumnya menggerakkan pelayanan umum, pengaturan dan perlindungan masyarakat, pembangunan dan pengembangan. Serta mengatakan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mensejahterakan bangsa.

Pasal 34 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwasannya : (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. Dalam pasal ini menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Maka seharusnya di Indonesia ini tidak ada

masyarakat yang dikatakan tidak mampu dan anak terlantar yang diabaikan hak hidupnya. Jika ada maka kewajiban negara melalui pemerintah untuk memperhatikan dan mensejahterakan baik dalam jangka waktu yang singkat maupun dalam jangka waktu yang panjang.

Undang-Undang diatas yang mengatur tentang tanggung jawab negara untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kemanusiaan. Serta diharapkan dapat memberikan pengaturan yang bersifat komprehensif dalam upaya mensejahterakan masyarakat yang lebih terencana, terarah dan berkelanjutan yang diwujudkan dalam Program Perlindungan Sosial. Kewenangan dalam memberikan jaminan Perlindungan Sosial terdapat pada Pasal 12 huruf f Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan sosial itu adalah urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Manusia merupakan makhluk sosial yang membutuhkan bantuan orang lain serta akan tumbuh dan berproses. Setelah manusia tumbuh dan berkembang kemudian akan melanjutkan pendidikan sekolah yang dibantu 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>. Sehingga membuat masyarakat menjadi bergantung pada aparat pemerintahan di daerahnya untuk memudahkan masyarakat dalam menjalankan aktifitasnya.

Masyarakat dalam menjalankan aktifitasnya dibutuhkan suatu pelayanan publik. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

---

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

Tahun 1945 dalam kerangka pelayanan publik, bahwa secara menyeluruh pelaksanaan pelayanan publik adalah menjadi tanggung jawab pemerintah, negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk/masyarakat untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya. Pemerintah dituntut untuk menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkan. Dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik.

Pada Kamus Bahasa Indonesia dijelaskan bahwa pelayanan adalah sebagai usaha melayani kebutuhan orang lain, sedangkan melayani yaitu membantu menyiapkan (membantu apa yang diperlukan seseorang)<sup>2</sup>. Hal ini dilaksanakan oleh seseorang maupun sekelompok orang yang disebut sebagai pelayan dan penerima layanan adalah perseorangan maupun juga sekelompok orang. Instansi Pemerintahan dalam hal ini adalah pihak pemberi pelayanan, wujud dari usaha pemenuhan hak serta kebutuhan masyarakat sebagai penerima layanan dan dalam rangka penyelenggaraan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Pelayanan yang baik adalah pelayanan yang ramah-tamah, disiplin waktu dan memberikan layanan sesuai kebutuhan berdasarkan aturan maupun kebijakan yang telah ditetapkan terkait pelaksanaan pelayanan<sup>3</sup>.

Pelayanan publik merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh seseorang, kelompok ataupun instansi tertentu untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat guna mempermudah suatu proses dalam mencapai tujuan

---

<sup>2</sup> Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta : Balai Pustaka, 1990, hlm. 415.

<sup>3</sup> Noor Ifansyah, *Analisis Berwujud (Tangible), Keandalan (Reliability), Ketanggapan (Responsibility), Jaminan (Assurance) Dan Empati*, Kindai, Vol 16, Nomor 2, Halaman 220-238.

tertentu, baik dari segi sosial, politik dan ekonomi<sup>4</sup>. Dengan seiring berjalannya waktu pelayanan publik menjadi sangat penting guna memperlancar sistem birokrasi yang ada, mengingat banyaknya kepentingan yang berbeda-beda di masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini memungkinkan untuk dipahami bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan pelayanan harus dilakukan dengan sebaik mungkin agar masyarakat yang menerima pelayanan merasa puas dengan pelayanan yang diberikan.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu bentuk upaya untuk memenuhi hak seluruh masyarakat untuk memperoleh pelayanan kebutuhan barang, jasa maupun pelayanan administrasi yang menjadi fungsi negara dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat. Pada Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwasannya Pelayanan Publik merupakan suatu 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. Serta Pelayanan Publik merupakan kewajiban yang diamanatkan oleh konstitusi yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk memenuhi hak-hak warga masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan salah satu fungsi penting pemerintah selain distribusi, regulasi dan proteksi. Fungsi ini merupakan wujud nyata dari kontrak sosial yang diberikan masyarakat kepada pemerintah sebagai pelayan publik. Namun, sebagai pelaksana kontrak sosial ini, birokrat sering kali menyebabkan berbagai masalah bagi publik yang

---

<sup>4</sup> Mulyadi Deddy, *Studi Kebijakan publik dan Pelayanan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2015, hlm.189

mereka layani. Birokrat kadang mengabaikan tanggung jawabnya sebagai pelayanan publik sehingga pelayanan publik tidak optimal, bahkan membuat masyarakat merasa kurang puas karena pelayanan yang diberikan cenderung dipersulit dan berbelit-belit. Wajar jika birokrat kemudian mendapat penilaian kurang baik dari masyarakat. Banyak keluhan dari masyarakat menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik masih kurang baik. Sehingga pelayanan publik dalam kinerjanya yang dihasilkan masih kurang optimal menyebabkan pelayanan yang diberikan cenderung kurang efektif dan efisien.

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<sup>5</sup>. Dalam rangka untuk memberikan kualitas pelayanan, berkaitan dengan Undang-Undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas yang merupakan salah satu ciri dari pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Berdasarkan dari peraturan yang ada pada penerapan dalam meningkatkan mutu pelayanan, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dikaitkan dengan

---

<sup>5</sup> <https://bbkkmedan.id/undang-undang-pelayanan-publik/> diakses pada 15 Oktober 2024, Pukul 14.07

Desentralisasi yaitu sebuah bentuk pemindahan tanggung jawab dan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah<sup>6</sup>.

Kantor Pemerintahan yang salah satu aktifitasnya memberikan Pelayanan Publik kepada masyarakat adalah Kantor Kecamatan. Pemerintah Daerah melalui kantor Kecamatan merupakan cerminan dari Pemerintah Daerah dalam penyelenggara Pelayanan Publik dalam bentuk layanan administratif. Kantor Kecamatan Lima Kaum adalah salah satu kantor yang memberikan layanan administrasi yang berada di daerah Batusangkar. Bentuk layanan yang diberikan berhubungan dengan administrasi kependudukan dan layanan lainnya yang berhubungan dengan Pemerintahan di tingkat Kecamatan.

Ada beberapa pelayanan yang diberikan oleh Aparatur Pelayanan Publik, misalnya pelayanan di tingkat Kecamatan. Diantaranya adalah pelayanan pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM), Surat Keterangan Tidak Mampu adalah surat yang dibuat oleh pihak Aparatur Kecamatan. Aparatur Kecamatan bertugas melayani pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) yang dikeluarkan atau diterbitkan bagi keluarga miskin atau keluarga tidak mampu dalam hal ekonomi untuk meringankan biaya pendidikan disekolah maupun di perguruan tinggi dan sebagainya.

Maka dari itu, banyaknya masyarakat yang kurang mampu mengajukan permohonan untuk pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) dengan harapan kebutuhan hidup mereka akan lebih dipermudah dengan penerbitan surat tersebut. Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) itu sendiri, merupakan surat yang dikeluarkan yang diketahui oleh Camat kepada

---

<sup>6</sup> Ladzi Safrony, *Manajemen Dan Reformasi Pelayanan Publik Dalam Konteks Birokrasi Indonesia*, Yogyakarta: Aditya Media Publising, 2012, hlm.16.

warga yang dikategorikan tidak mampu secara ekonomi yang mengajukan surat permohonan tersebut, dengan tujuan masyarakat yang tidak mampu secara ekonomi mendapat bantuan dari pemerintah secara rata, sehingga bantuan tersebut tepat sasaran untuk digunakan masyarakat tidak mampu secara ekonomi dalam memenuhi kebutuhan administrasinya dan memudahkan aktivitasnya.

Prosedur pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) merupakan cara atau syarat yang harus dipenuhi oleh calon penerima Surat Keterangan Tidak Mampu dengan membawa beberapa dokumen, mengingat penerima layanan ini sebagian besar adalah masyarakat miskin atau tidak mampu dalam hal ekonomi tapi fenomena yang terjadi di lapangan masih banyak masyarakat mampu secara ekonomi yang memanfaatkan SKTM untuk tujuan tertentu.

Penulis juga melihat dari pelayanan pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) ini juga masih memiliki kekurangan, yaitu masyarakat masih belum mengerti prosedur yang harus dipenuhi, disebabkan Aparatur penyedia Pelayanan tidak memberikan informasi secara jelas, dimana semua golongan masyarakat itu bisa saja mendapatkan Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) tanpa adanya kriteria tertentu dalam penerbitannya. Serta ada beberapa masyarakat yang memberikan biaya administrasi kepada pihak yang bertugas membuat Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM). Pada Kecamatan Lima Kaum Kabupaten Tanah Datar, ketidakjelasan layanan administrasi dalam pembuatan SKTM ini mengakibatkan masyarakat merasa kebingungan terhadap pelayanan yang ada pada pembuatan SKTM ini. Dari kejadian yang terjadi membuat masyarakat merasa tidak puas dan kecewa

dengan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah sebagai Aparatur penyedia pelayanan.

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PELAYANAN PUBLIK TERHADAP PENERBITAN SURAT KETERANGAN TIDAK MAMPU DIKECAMATAN LIMA KAUM KABUPATEN TANAH DATAR”**.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan Pelayanan Publik dalam penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu tersebut?
2. Bagaimana kendala dalam pelaksanaan Pelayanan Publik terhadap penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan-permasalahan yang terdapat dalam penelitian ini, maka terdapat tujuan dari penelitian yang merupakan hal yang hendak dicapai dalam melakukan suatu kegiatan yang telah dirumuskan oleh penulis yaitu :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Pelayanan Publik dalam penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan Pelayanan Publik terhadap penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu.

## D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan manfaat, tidak hanya bagi penulis saja tetapi juga bagi pihak-pihak lain yang membutuhkan serta dapat memberikan ilmu pengetahuan. Manfaat penelitian umumnya dibagi menjadi dua kategori, yakni teoritis dan praktis.

### 1. Manfaat Teoritis

Dengan penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat bagi para pembaca dan pihak yang berkepentingan dalam rangka untuk menambah wawasan dan pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Administrasi Negara mengenai penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu.

### 2. Manfaat Praktis

- a. Dapat menambah ilmu pengetahuan dan penerapan yang terjadi di lapangan, terhadap penerbitan Surat Keterangan Tidak Mampu yang dikaji dari bidang ilmu Hukum Administrasi Negara.
- b. Diharapkan dari penelitian ini dapat bermanfaat bagi Penulis, pihak-pihak yang terkait dalam hal ini terutama masyarakat, penegak hukum dan khususnya para pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.

## E. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah kegiatan ilmiah yang mengikuti metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan tujuan untuk mempelajari satu atau lebih gejala hukum tertentu melalui analisis. Selain itu, penelitian ini juga melibatkan pemeriksaan mendalam terhadap fakta hukum yang ada,

serta upaya untuk mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

## 1. Jenis Penelitian

Untuk mencapai hasil yang optimal sesuai dengan judul yang telah ditetapkan, usaha dilakukan untuk mengumpulkan data yang relevan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan hukum empiris yaitu suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat. Dikarenakan dalam penelitian ini meneliti orang dalam hubungan hidup di masyarakat, maka metode penelitian hukum empiris dapat dikatakan sebagai penelitian hukum sosiologis. Penelitian ini bersifat deskriptif 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 seperti untuk penggunaan beasiswa, untuk pendaftaran kuliah, bpjs dan ketentuan lainnya.<sup>7</sup>

## 2. Sumber dan Jenis Data

### a. Sumber Data

#### 1. Penelitian lapangan (*Field Research*)

Dilakukan dengan cara melakukan proses kegiatan secara aktif ke lapangan untuk meneliti objek penelitian tersebut. Dalam hal ini penelitian lapangan dilakukan pada

---

<sup>7</sup> Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Bandung, hlm 105.

kantor Kecamatan Lima Kaum dapat dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi yang diperoleh melalui wawancara

## 2. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan adalah metode yang digunakan untuk memperoleh dasar teori dalam menyelesaikan masalah yang muncul, dengan memanfaatkan bahan primer, sekunder, dan tersier.

Sumber bahan yang digunakan berasal dari buku atau literatur yang relevan dengan masalah yang sedang diteliti. Studi kepustakaan ini dilakukan di berbagai tempat, termasuk perpustakaan pusat Universitas Andalas, perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas, serta sumber dan bacaan lainnya.

### b. Jenis Data

#### 1. Data Primer

Data primer adalah informasi yang dikumpulkan langsung dari responden, informan dan narasumber. Data ini berasal dari sumber utama, dimana dalam penelitian ini, penulis akan melakukan wawancara dengan Pegawai Kantor Camat Lima Kaum serta beberapa masyarakat yang mengajukan pembuatan Surat Keterangan Tidak Mampu.

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang dapat diperoleh dari peraturan



perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, jurnal penelitian ataupun publikasi ilmiah. Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundangundangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara<sup>8</sup>. Yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

3. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

4. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

6. Kepmensos Nomor : 146/HUK/2013 tentang penetapan Kriteria dan pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah sumber yang mendukung dan menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku referensi, jurnal hukum dan hasil



---

<sup>8</sup> Muhaimin, 2020, *Metodologi Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm 59.

penelitian ilmiah yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan tersier memberikan pemahaman dan penjelasan tentang bahan hukum lainnya yang digunakan oleh penulis, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan sumber lain yang membantu penulis dalam mengumpulkan informasi yang relevan dengan penelitian ini.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam memperoleh Data Primer pada penelitian ini dilakukan dengan

9

a. Wawancara

Wawancara merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang sesuai dengan objek penelitian. Wawancara dapat dilakukan dengan informan yaitu: Pegawai Kecamatan dan Masyarakat. Dalam hal ini responden yang hendak dituju adalah Pegawai Kecamatan Lima Kaum, Pegawai Wali Nagari di Kecamatan Lima Kaum dan Masyarakat yang mengurus Surat Keterangan Tidak Mampu. Adapun metode wawancara yang ingin digunakan adalah wawancara semi terstruktur, disamping mengajukan pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu

---

<sup>9</sup> Opcit hlm.107

dalam daftar pertanyaan, diajukan pertanyaan-pertanyaan lain yang dikembangkan berdasarkan pengetahuan yang berhubungan dengan penelitian.

#### **b. Studi Dokumen**

Dalam memperoleh data sekunder dapat dilakukan dengan studi dokumen, yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan cara melihat, meneliti dan mengumpulkan bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **4. Pengolahan dan Analisis Data**

#### **a. Pengolahan Data**

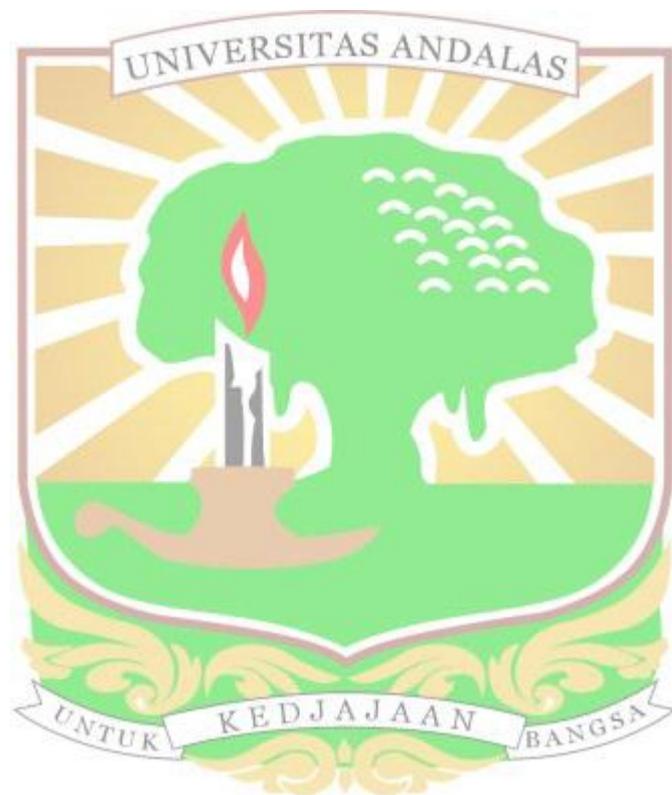
Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan melalui metode *editing* yaitu pengecekan dan penyuntingan data yang telah dikumpulkan. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi kekurangan dan memperbaiki data agar sesuai dan relevan dengan penelitian.

#### **b. Analisis Data**

Dalam menyusun dan menganalisis data, digunakan analisis hukum untuk mendapatkan kesimpulan dari penelitian yang dilakukan terhadap semua data yang diperoleh. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu mengandalkan uraian kalimat tanpa melibatkan angka, tetapi berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli hukum, serta pendapat peneliti sendiri. Dengan cara ini, diharapkan dapat ditarik kesimpulan yang menjawab permasalahan yang ada.

## 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>10</sup>



---

<sup>10</sup> Burhan Ashshofa S.H, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka cipta, Jakarta, 2010, hlm 91-92