

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Secara filosofis, fungsi Negara mengemban tugas penting yaitu melindungi dan mensejahterakan rakyat. Dalam rangka mensejahterakan rakyat itulah, maka Negara mempunyai kewajiban untuk memfasilitasi seluruh pemenuhan hak setiap warga Negara. Untuk memenuhi hal tersebut, maka perlu diupayakan terciptanya ruang-ruang publik yang demokratis. Karena dengan suasana dan kultur yang demokratis akan dapat menumbuhkembangkan diskursus publik tentang adanya penghormatan terhadap kesamaan kedudukan sebagai warga Negara. Meningkatnya kepercayaan publik akan mendorong peningkatan partisipasi publik dalam proses pendalaman demokrasi. Tatkala demokrasi berjalan dengan baik maka dapat dipastikan bahwa proses pelayanan pemenuhan hak-hak publik sebagai hak konstitusional warga Negara akan berlangsung dengan baik pula (Khalikussabir dkk, 2012,:09)

Dalam alinea ke empat UUD 1945 disebutkan bahwa, “*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan. .*”. Dengan kata lain, Negara dan pemerintah Indonesia pun memiliki tanggung jawab untuk *memajukan kesejahteraan umum* dalam arti

yang seluas-luasnya karena berkaitan dengan keperluan masyarakat secara umum. Kalimat tersebut juga sudah sangat tegas dan jelas bahwa Pemerintahan Negara Indonesia mempunyai kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada warga negaranya, baik yang berbentuk penyediaan barang publik maupun kualitas proses penyelenggaraan pelayanan publik. Di perjelas dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 yang menguraikan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 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 atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Adapun pengertian pelayanan publik menurut kurniawan (2005,:4) adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang ditetapkan.

Kegiatan pelayanan dalam suatu organisasi pemerintahan memiliki peran penting dan strategi, terutama bagi organisasi yang berorientasi pada pelayanan jasa. Hal itu tercermin pada pengertian pelayanan yang dikemukakan oleh Moenir (2000,:12) Pelayanan adalah setiap kegiatan oleh pihak lain ditujukan untuk memenuhi kepentingan orang banyak, pelayanan ini sifatnya selalu kolektif, sebab pelayanan kepentingan itu masih termasuk dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan bersama yang telah diatur

termasuk dalam pengertian pelayanan. Segala bentuk pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Daerah dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik yang berkualitas merupakan hasil dari pemerintahan yang menjalankan dengan baik (*good governance*). Ada tiga unsur dalam pemerintahan yang baik yaitu : Akuntabilitas publik, Kepastian hukum (*rule of law*), dan Transparansi publik.

- Akuntabilitas publik mensyaratkan bahwa setiap perilaku dan tindakan pejabat publik, baik dalam membuat kebijakan (*publik policy*), mengatur, dan membelanjakan keuangan Negara maupun melaksanakan penegakan hukum haruslah terukur dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.
- Transparansi publik mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang partisipasi kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif, baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat.
- Kepastian hukum (*rule of law*) mensyaratkan bahwa pejabat publik berkewajiban memberikan jaminan dalam berurusan dengan penyelenggara publik, setiap masyarakat pasti akan memperoleh kejelasan tentang waktu, hak, kewajiban, dll sehingga adanya jaminan

bagi masyarakat dalam memperoleh rasa keadilan khususnya ketika berhadapan dengan penyelenggara publik sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan publik.

Kualitas pelayanan merupakan kunci utama bagi seluruh instansi dalam mencapai tujuan organisasi serta menjamin kelangsungan hidup organisasi tersebut. Kualitas pelayanan telah hampir menjadi faktor yang menentukan dalam menjaga keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah. Peningkatan kualitas pelayanan publik adalah salah satu isu yang sangat penting. Hal ini terjadi karena disatu sisi tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan semakin besar sementara praktek penyelenggara pelayanan tidak mengalami perubahan yang berarti. Masyarakat setiap waktu menuntut pelayanan publik yang berkualitas, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Crosby, Lethimen dan Wyckoff (dalam Lovelock, 1998,:217) mendefinisikan kualitas pelayanan adalah penyesuaian terhadap perincian-perincian (*conformance to specification*) dimana kualitas ini dipandang sebagai derajat keunggulan yang ingin dicapai, dilakukanya kontrol terus menerus dalam mencapai keunggulan dalam rangka memenuhi kebutuhan pengguna jasa.

Pelayanan publik perlu memperhatikan kebutuhan pelanggan, karena kebutuhan pelanggan dapat dipenuhi jika pelayanan yang diberikan memenuhi indikator pelayanan yang baik. Pelayanan publik yang diharapkan adalah sesuai dengan pedoman penyelenggaraan pelayanan publik yang

berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan publik seperti prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kepastian biaya pelayanan, dan kepastian jadwal pelayanan.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, pemerintah membentuk organisasi penyelenggara. Penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pelayanan yang terbaik/sangat baik "*excellent service*" atau yang bisa disebut dengan pelayanan prima, disebut sangat baik/terbaik karena sudah menyusun dan menetapkan standar pelayanan (SP) yang berlaku atau dimiliki instansi pemerintahan kepada pelanggan atau pengguna jasa sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Pelayanan publik Nomor 25 tahun 2009 adalah tolak ukur yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, dan terjangkau, dan terukur. Jika belum ada standar pelayanan terbaik, dapat diberikan pelayanan yang mendekati pelayanan standar yang dilakukan secara maksimal (SESPANAS LAN dalam Nurhasyim, 2004,:16). Hakekat pelayanan publik seperti dijelaskan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 63 Tahun

2003 bahwa hakikat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Pelayanan prima dapat diwujudkan jika ada standar pelayanan minimal (SPM) yang telah jelas tertuang dalam Pasal 11 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang berbunyi Penyelenggara urusan pemerintahan yang bersifat wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Seluruh daerah wajib menerapkan SPM sebagai dasar melayani masyarakat karena pada Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005, standar pelayanan minimal (SPM) adalah suatu ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib bagi yang berhak diperoleh setiap warga Negara secara minimal.

Setelah menerapkan standar pelayanan minimal (SPM), penyelenggara pelayanan harus memiliki standar operasional prosedur (SOP) untuk memperjelas rincian atau standar yang tetap tentang kegiatan pekerjaan yang berulang-ulang diselenggarakan dalam sebuah organisasi dan dapat menjadikan arus kerja yang lebih baik. Dalam Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 35 Tahun 2012 menjelaskan bahwa SOP adalah serangkaian intruksi tertulis yang dilakukan mengenai berbagai proses penyelenggara aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan.

Pada umumnya pelayanan publik sering menimbulkan masalah adalah pelayanan langsung secara orang perseorangan. Hal ini dapat dipahami karena secara individual masing-masing orang mempunyai karakteristik yang berbeda sehingga sikap terhadap pelayanan yang diberikan bisa berbeda satu sama lain. Perbedaan karakteristik itulah yang mempengaruhi dalam penilaian terhadap pelayanan yang diberikannya. Demikian pula, karakteristik yang dimiliki aparat pemberi pelayanan berpengaruh terhadap sikap dalam memberikan pelayanan.

Seiring dengan berjalannya kebijakan otonomi daerah, aparat birokrasi pemerintahan di daerah dapat mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih peduli dengan kebutuhan masyarakat daerahnya. Pemerintah sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik demi peningkatan pelayanan publik. Terdapat konsep yang mendasar dalam hal mengelola urusan yang mengatur pemerintah lokal ini yakni adanya prakarsa sendiri berdasarkan pada aspirasi masyarakat daerah tersebut. Otonomi daerah bermakna kemauan masyarakat lokal untuk memecahkan berbagai macam masalah masyarakat setempat demi mencapai kesejahteraan mereka. Disisi lain kepuasan masyarakat adalah tolak ukur dari keberhasilan pelayanan publik yang diberikan oleh penyedia layanan publik. oleh sebab itu pelayanan publik harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat secara maksimal baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Namun pada kenyataannya, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan

oleh pemerintah masih dihadapkan pada pelayanan yang belum efektif dan efisien serta kualitas pelayanan dan sumber daya manusia yang belum memadai. Hal ini terlihat jelas dari pelaksanaan pelayanan dalam pengurusan Administrasi kependudukan di suatu instansi pemerintahan.

Menurut Undang-Undang nomor 24 tahun 2013 bahwa Administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengolahan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Berbicara tentang pelayanan yang diberikan pemerintah, tentunya memang tidak terlepas dari pelayanan pemerintah pada sektor publik. karena umumnya pelayanan yang diberikan pemerintah itu dalam bidang/sektor yang menyangkut kepentingan umum yang berkaitan dengan kependudukan.

Masih banyak yang harus di koreksi dari pelayanan publik di Indonesia ini, tidak menutup kemungkinan Kelurahan/Desa di Kota/Kabupaten Malang menjadi salah satu dari pelaksana pelayanan publik bidang pelayanan kependudukan dalam pengurusan pembuatan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang sudah di jelaskan dalam Pasal 1 Ayat (20) Undang-Undang nomor 24 tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Instansi pemerintah daerah seperti Kelurahan Kebonsari Kota Malang dan Desa Arjowilangun Kabupaten Malang merupakan salah satu contoh instansi pemerintah yang melaksanakan pelayanan publik. sebagai penyedia layanan

publik, Kelurahan Kebonsari dan Desa Arjowilangun mempunyai tugas pokok yang sama sesuai dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2018 yakni melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan/desa, melakukan pemberdayaan masyarakat, melaksanakan pelayanan masyarakat, memelihara ketentraman dan ketertiban umum, fasilitas pelayanan umum serta meningkatkan efektifitas dan kualitas pelayanan publik .Adapun tugas lain dari Kelurahan Kebonsari dan Desa Arjowilangun pada pelayanan kependudukan dan catatan sipil yaitu melayani dalam hal pembuatan KTP-el dan KK dll.

Dalam pengurusan KTP-el di kelurahan kebonsari ini, masyarakat harus melampirkan surat dengan persetujuan Kepala Keluarga, RT/RW, Lurah dan melengkapi persyaratan pengurusan yang kemudian di teruskan prosedurnya ke kelurahan lalu perekaman data diri dilakukan di kantor DISDUKCAPIL Kota Malang dan kembali ke kelurahan untuk mendapatkan surat keterangan pengambilan KTP tersebut di kelurahan. Untuk pengurusan KK, masyarakat hanya melampirkan surat dengan persetujuan Kepala Keluarga, RT/RW kemudian di teruskan prosedurnya hanya sampai di kelurahan hingga KK tersebut di terbitkan. Jangka waktu penyelesaian penerbitan KK Selama 5 hari kerja dan penerbitan KTP-el selama 5 hari kerja tanpa ada tarif biaya apapun.

Berbeda dengan Desa arjowilangun. Dalam pengurusan KTP-el di desa arjowilangun ini, masyarakat harus melampirkan surat dengan persetujuan Kepala Keluarga, RT/RW dan langsung meminta surat keterangan

pemohonan pembuatan KTP-el di desa yang kemudian di teruskan prosedurnya ke kecamatan untuk perekaman data diri. Untuk pengurusan KK, masyarakat harus melampirkan surat persetujuan dari RT dan RW kemudian di teruskan ke desa lalu meminta surat permohonan dari kecamatan dan di teruskan ke DISDUKCAPIL Kabupaten Malang. Jangka waktu penyelesaian dalam penerbitan KTP-el ini berlangsung selama 5 hari kerja dan penerbitan KK selama 1 hari kerja. Pengambilan KTP-el di ambil di kecamatan, untuk pengambilan KK langsung di DISDUKCAPIL Kabupaten Malang. Jika masyarakat menginginkan proses pengurusan dan penerbitan lebih cepat, ada dua kriteria dalam pelayanan yang diberikan desa Arjowilangun yaitu pengurusan KTP-el/KK standar dan Flas dengan biaya untuk standar 100.000, untuk kriteria Flas 250.000. jangka waktu penyelesaian dalam kriteria KTP-el standar berlangsung selama 2 hari kerja pengambilan di Desa, untuk kriteria KTP-el Flas berlangsung selama 1 hari kerja dan pengambilan dilakukan di desa. Untuk jangka waktu penyelesaian dalam kriteria KK Flas dan standar, berlangsung selama 1 hari. Yang membedakan hanyalah alur pengurusannya saja, dimana masyarakat cukup sampai di desa tanpa melalui kecamatan dan DISDUKCAPIL Kabupaten Malang.

Berdasarkan penjelasan pelayanan publik tentang pelayanan administrasi kependudukan dalam pengurusan KK dan KTP-el diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih mendalam di wilayah kota dan kabupaten malang yang bertempat di kelurahan kebonsari dan desa arjowilangun dengan judul “Perbandingan kualitas pelayanan publik dalam pelayanan administrasi

kependudukan tentang pengurusan KK dan KTP-el di Kota dan Kabupaten Malang (studi di kelurahan kebonsari dan desa arjowilangun).

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan dari uraian latar belakang di atas, maka perumusan masalah yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana Standar pelayanan KK dan KTP-el di Kelurahan Kebonsari Kota Malang dan Desa Arjowilangun Kabupaten Malang?
2. Bagaimana Kualitas Pelayanan pengurusan KK dan KTP-el di Kelurahan Kebonsari Kota Malang dan Desa Arjowilangun Kabupaten Malang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Proses pelayanan pengurusan KK dan KTP-el di kelurahan kebonsari Kota Malang dan desa arjowilangun Kabupaten Malang?
2. Untuk mengetahui kualitas pelayanan pengurusan KK dan KTP-el di Kelurahan Kebonsari Kota Malang dan Desa Arjowilangun Kabupaten Malang ?

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, maka penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat bermanfaat. Khususnya

1. Manfaat Teoritis

- Secara teoritis penelitian ini diharapkan menjadi kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik khususnya yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik.
- Diharapkan bisa menjadi sarana untuk menambah wawasan mengenai kualitas pelayanan publik.
- Sebagai bahan pertimbangan referensi ilmiah yang dapat dipergunakan oleh pihak yang membutuhkan.

2. Manfaat Praktis

- Untuk menambah literatur di perpustakaan dan sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan.
- Sebagai bahan pertimbangan bagi organisasi pemerintah untuk mengambil kebijakan publik yang lebih berkualitas dan profesional khususnya di kelurahan kebonsari kota malang dan desa arjowilangun kabupaten malang.
- Sebagai salah satu bentuk persyaratan dalam memperoleh gelar sarjana serta sebagai pembelajaran untuk melakukan penelitian yang lebih baik lagi.