

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar belakang

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Begitu juga bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menimbang huruf a

Sehingga, implementasi kebijakan Otonomi Daerah, menjadi sebuah tuntutan pemerintah Daerah² untuk dapat meningkatkan kinerjanya dalam pelayanan berbagai kepentingan masyarakat. Pelayanan dimaksud adalah pelayanan publik. Dimana pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin vital karena perbaikan kinerja birokrasi yang berada di instansi atau lembaga pemerintah memiliki implikasi yang sangat luas dalam kehidupan ekonomi, politik, dan sosial.

Salah satu instansi pemerintah yang sangat vital dalam memberikan pelayanan publik pada masyarakat di Daerah adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang terdapat di Kabupaten Bangkalan adalah Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan dinas yang paling sering bersentuhan langsung dengan kebutuhan masyarakat di bidang kependudukan, Kartu Tanda Penduduk dan Catatan Akta Kelahiran.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bangkalan merupakan salah satu lembaga pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi pokok untuk melaksanakan kewenangan desentralisasi di bidang administrasi kependudukan³ di Kabupaten Bangkalan. Demikian pula, secara umum dinas

² Pasal 1 ayat 2 Undang-,Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah, Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

pemerintah merupakan organisasi yang berfungsi untuk melayani masyarakat. Sehingga Dalam pelaksanaan pekerjaannya pegawai dinas pemerintah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (Aparatur Negara), dituntut untuk bekerja secara profesional, akuntabel dan transparan untuk memberikan pelayanan publik (*Publik Service*) yang baik kepada masyarakat.

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur Negara mempunyai peranan dan kedudukan penting dalam membantu mewujudkan cita-cita dan tujuan Negara. Karena Pegawai Negeri Sipil adalah unsur aparatur negara untuk membantu menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Sebagai pegawai pemerintah, Pegawai Negeri Sipil memiliki tugas dan tanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik yang optimal dan maksimal kepada masyarakat sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian “Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.”⁴

Pelayanan publik (*publik service*) yang baik merupakan salah satu rangkaian kegiatan yang sangat mendorong untuk mewujudkan pemerintahan

⁴ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 55)

yang baik (*good governance*).⁵ Namun demikian, secara empirik kinerja Pegawai Negeri Sipil menunjukkan kecenderungan yang belum efektif dan efisien, hal tersebut ditandai dengan rendahnya kualitas pelayanan publik, pelayanan yang terlalu birokratis, rendahnya akuntabilitas terhadap tuntutan dan dinamika masyarakat⁶ dan masih kurang profesionalitas aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, sehingga masih banyaknya keluhan masyarakat, baik menyangkut prosedur, transparansi, tanggung jawab, serta masih terjadinya praktek pungli yang memperbesar biaya pelayanan.

Pelayanan pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari beberapa meja yang harus dilalui, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Bahkan kondisi ini dimanfaatkan oleh oknum aparat untuk mengambil pungutan liar, sehingga mengakibatkan tingginya biaya pelayanan, menjamurnya korupsi di tubuh birokrasi yang berdampak terhadap akuntabilitas lembaga tersebut menurun di mata masyarakat penerima layanan.

⁵ LAN. Modul Akuntabilitas dan Good Governance modul 1 dari 5 modul sosialisasi system Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). LAN, Jakarta 2000.hlm 6, Arti Good dalam Good Governance mengandung dua pengertian, pertama nilai-nilai yang menjunjung Tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (Nasional) Kemandirian, Pembangunan berkelanjutan dan keadilan social. Kedua mengandung ari aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian tersebut maka good governance dapat diartikan sebagai pertama orientasi ideal Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Kedua pemerintah yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan Nasional

⁶ Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi ke 30, 2009, *Reformasi Birokrasi*, [www. mipi.or.id](http://www.mipi.or.id), [diunduh pada tanggal 01 Januari 2016].

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada suatu organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Mengingat akan pentingnya peran layanan dalam suatu organisasi maka setiap organisasi publik terutama yang berkaitan dan berhadapan langsung dengan masyarakat hendaknya perlu selalu meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Pelayanan publik menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari kebutuhan masyarakat dalam berbangsa dan bernegara. Pelayanan yang baik menjadi tumpuan harapan seluruh masyarakat yang diberikan oleh aparatur Negara diberbagai instansi atau lembaga Negara, baik dipusat maupun di daerah. Karena pelayanan yang baik akan sangat berpengaruh terhadap kemajuan sebuah organisasi instansi atau lembaga pemerintah baik di pusat maupun di daerah.

Amanah Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik adalah untuk membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik. Hal tersebut bertujuan untuk memberikan rasa nyaman kepada masyarakat luas. Selain itu, pelayanan publik yang baik juga sangat membantu terhadap proses jalannya roda pemerintahan untuk mencapai target atau visi dan misi yang diharapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berkaitan dengan pokok pembahasan tentang Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bangkalan, dimana salah satu kewenangannya adalah menerbitkan Akta Kelahiran bagi masyarakat Kabupaten Bangkalan.

Akta kelahiran adalah akta catatan sipil hasil pencatatan terhadap peristiwa kelahiran seseorang.

Akta Kelahiran merupakan hak identitas seseorang sebagai perwujudan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Akta Kelahiran merupakan simbol pengakuan negara dan orang tua terhadap keberadaan seorang anak, sehingga dengan memiliki Akta Kelahiran seorang anak akan terjamin hak-haknya, baik terhadap Negara maupun orang tuanya.

Akta kelahiran adalah bentuk identitas setiap anak yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari hak sipil dan politik warga negara.⁷ Hak atas identitas merupakan bentuk pengakuan negara terhadap keberadaan seseorang di depan hukum. Namun demikian ada beberapa pokok persoalan yang harus dikaji dan dianalisis secara yuridis terkait dengan pembuatan Akta Kelahiran dan yang berwenang dalam mengeluarkan Akta Kelahiran adalah instansi Dispenduk-Capil Kabupaten Bangkalan. Salah satunya adalah terkait dengan akuntabilitas pelayanan publik pengeluaran catatan Akta kelahiran.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah di uraikan di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan dalam penulisan ini ialah sebagai berikut:

1. Bagaimana Akuntabilitas pelayanan publik dalam pembuatan Akta Kelahiran di Dispenduk Capil Kabupaten Bangkalan?

⁷ <http://www.kpai.go.id> diakses pada tanggal 11 Januari 2011 Jam 05.04 WIB

2. Bagaimana kewenangan Dispenduk Capil Kabupaten Bangkalan dalam hal menerbitkan Akta Kelahiran?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas, maka penulisan skripsi ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui Akuntabilitas pelayanan publik dalam pembuatan Akta Kelahiran di Dispenduk Kabupaten Bangkalan
2. Mengetahui bagaimana kewenangan Dispenduk-Capil Kabupaten Bangkalan dalam hal menerbitkan Akta Kelahiran.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis adalah:
 - a. Memberikan masukan dalam pengembangan penelitian hukum terkait dengan Analisis Yuridis Terhadap Akuntabilitas Pelayanan Publik dalam pembuatan Akta Kelahiran di Dispenduk-Capil Kabupaten Bangkalan.
 - b. Memberikan pemahaman terhadap pokok permasalahan yang dibahas yaitu mengenai Akuntabilitas pelayanan publik dalam pembuatan Akta Kelahiran di Dispenduk-Capil Kabupaten Bangkalan
2. Secara Praktis
 - a. Memberikan masukan dan saran kepada peneliti selanjutnya guna bisa membahas lebih dalam permasalahan tentang Akuntabilitas

Pelayanan Publik khususnya dalam pembuatan Akta Kelahiran di
Dispenduk-Capil Kabupaten Bangkalan

- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sebuah acuan atau referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan topik tulisan ini.

1.5. Keaslian

Dalam tulisan ini penulis menumukan informasi tentang karya ilmiah mengenai judul skripsi yang sedang ditulis sekarang, dan hanya menemukan satu skripsi yang hampir sama dengan judul “Kualitas Pelayanan Akta Kelahiran Pada Kabupaten Wajo Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil” Atas Nama Andi Ni'mah Sulfiani. Penulis tersebut berasal dari Universitas Hasanuddin Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Administrasi. Namun sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam penulisan skripsi ini tentu pembahasan substansi yang ditulis sangat berbeda.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif, dimana dalam menganalisis rumusan permasalahan menggunakan penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan terhadap perundang-undangan atau yang disebut dengan *statue approach*. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah

semua perundang-undangan dan regulasi yang berkaitan dengan objek penelitian. Hal tersebut bertujuan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya.⁸

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus atau *case approach*. Dalam penelitian hukum normatif, pendekatan kasus bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah-kaidah hukum yang dilakukan yang dalam praktek hukum.⁹

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

A. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas dalam penelitian terdiri dari :

1. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (amandemen IV.)
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2013 Tentang perubahan atas undang-undang nomor 23 tahun 2006 tentang administrasi kependudukan
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Formulir Dan Buku Yang Digunakan Dalam Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil

⁸ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm.96.

⁹ Johnny Ibrahim. *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia Publishing, 2006), hlm.302.

4. Peraturan presiden republik indonesia nomor 25 tahun 2008 Tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil
5. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
6. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2009 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional
7. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2012 Tentang Pedoman Percepatan Kepemilikan Akta Kelahiran Dalam Rangka Perlindungan Anak
8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional
9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2009 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional
10. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 126 Tahun 2012 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun

2009 Tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional

11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
12. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.
13. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik Propinsi Jawa Timur
14. Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan No 6 Tahun 2014 Tentang perubahan kedua atas Peraturan Daerah Kabupaten Bangkalan Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan
15. Peraturan Bupati Bangkalan No. 14 Tahun 2014 Tentang Dispensasi Pengurusan Dan Penertiban Administrasi Kependudukan Secara Gratis.

B. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku referensi, jurnal-jurnal maupun artikel hukum yang berisi tentang perkembangan atau isu-isu yang aktual mengenai hukum bidang tertentu.¹⁰ Selain itu untuk menunjang bahan hukum primer penelitian ini

¹⁰ Peter Marzuki, *Op. Cit*, hlm. 142-143.

menggunakan wawancara berupa pertanyaan dan pendapat (jawaban) secara tertulis.¹¹

Metode yang digunakan untuk memperoleh bahan hukum primer adalah melakukan penelusuran dan mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isi penelitian ini.¹² dengan menggunakan metode wawancara secara fokus dari pertanyaan yang ditulis sebelumnya dan fokus terhadap objek permasalahan.¹³ Bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi literatur yakni buku, jurnal dan artikel. Alat yang di gunakan untuk memperoleh bahan hukum primer dan sekunder adalah memo atau pencatat. Untuk menunjang penelitian ini juga di gunakan metode wawancara serta jawaban-jawaban secara tertulis. Hal ini merupakan bagian dari bahan hukum sekunder.

1.6.4 Metode Analisa Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku refrensi, jurnal dan artikel disajikan secara sistematis guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan. Analisis bahan hukum pada penelitian ini menggunakan analisis deduktif yaitu menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang di hadapi.¹⁴ Selanjutnya bahan hukum tersebut

¹¹ Peter Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 265.

¹² Peter Marzuki, *Op.Cit*, hlm. 194.

¹³ Amiruddin Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 82.

¹⁴ Johnny Ibrahim. *Op.Cit*, hlm.393.

dianalisis dengan merumuskan asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi dasar acuan dalam penelitian ini.¹⁵

1.7.Sistematika Penulisan

Untuk lebih memudahkan pembahasan dalam penulisan ini serta mendapatkan gambaran yang jelas mengenai apa yang akan dibahas pada setiap bab, maka sistematika penulisan ini disusun sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pendahuluan merupakan langkah awal yang mengantarkan ke bab-bab berikutnya. Pada bab I ini terdiri dari latar belakang yang menguraikan rumusan masalah, tujuan dan manfaat penulisan, metode penelitian yang merupakan cara-cara yang dipergunakan dalam melakukan penelitian guna mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab 2 ini membahas tentang landasan teori akuntabilitas dalam pelayanan publik yang menjelaskan mengenai Aktakelahiran, pengertian pelayanan publik, prinsip dan asas-asas pelayanan publik, akuntabilitas pelayanan publik, Standar Pelayanan Publik, *good governance* dengan diuraikan dasar hukum mengenai pelayanan publik dan catatan Akta Kelahiran yang dalam hal ini menjadi kewenangan lembaga pemerintah yaitu dispenduk

¹⁵ Amiruddin Zainal Asikin, *Op. Cit.*, hlm. 166-167.

Kabupaten Bangkalan serta menguraikan tentang Profil Dispenduk Kabupaten bangkalan.

BAB III : PEMBAHASAN

Pada Bab 3 ini menguraikan Pembahasan mengenai pokok permasalahan atas Analisis Yuridis Akuntabilitas pelayanan publik dalam pembuatan Akta Kelahiran di Dispenduk Kabupaten Bangkalan serta mengetahui bagaimana kewenangan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Bangkalan dalam hal menerbitkan Akta Kelahiran.

BAB IV : PENUTUP

Dalam Bab ini berisi tentang penutup yang akan menguraikan mengenai kesimpulan, yaitu menyimpulkan seluruh hasil pembahasan dari suatu kajian yang merupakan hasil akhir dan sekaligus merupakan jawaban dari permasalahan yang ada dengan disertakan saran-saran sebagai sumbangan pemikiran atau pendapat yang dapat bermanfaat. Selain itu untuk mengetahui referensi yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini di sampaikan pula daftar pustaka.