BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Seiring dengan perkembangan zaman dan semakin modernya kehidupan manusia, pemerintah banyak mendapat sorotan publik terutama dalam hal pelayanan yang menuntut aparatur negara sebagai pelayan masyarakat memberikan pelayanan sebaik-baiknya menuju *good governance.* Sedangkan masyarakat Indonesia sendiri semakin kritis dalam menginginkan pelayanan yang maksimal dari Pemerintah. Oleh sebab itu, substansi administrasi sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan seluruh kegiatan organisasi pelayanan dalam mencapai tujuan.

Pelaksanaan pelayanan pencatatan sipil meliputi pencatatan peristiwa kelahiran, pencatatan peristiwa kematian, pembuatan kartu tanda penduduk, pelayanan pembuatan kartu keluarga, pencatatan perkawinan, pencatatan perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama, perubahan status kewarganegaraan, pembatalan perkawinan, dan pembuatan perceraian.[1]

[1] Lucas David, *Pengantar Kependudukan,* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1987), hal.62

Dengan demikian, setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting memerlukan bukti yang sah untuk dilakukan pengadministrasian dan pencatatan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Sesuai dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia maka masyarakat Indonesia sadar bahwa seseorang perlu memiliki bukti tertulis dalam menentukan status seseorang atas kejadian-kejadian atau peristiwa-peristiwa misalnya perkawinan, kelahiran kematian, pengakuan anak, pengesahan anak, perceraian, kematian maupun pergantian nama. Sedangkan untuk memiliki status tersebut, maka orang tersebut harus mendaftarkan peristiwa atau kejadian itu pada Lembaga Catatan Sipil dengan demikian orang tersebut akan memperoleh bukti tertulis yang berupa Akta Catatan Sipil.

Peranan Pemerintah sangat penting dalam menyediakan pelayanan publik yang prima bagi semua unsur masyarakat yang dimana hal tersebut telah diamanatkan dalam Pasal 1 Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menjelaskan mengenai pengertian pelayanan publik.[2] Pelayanan publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi pada aparatur negara sebagai abdi masyarakat, pelayanan publik ini dimaksudkan untuk mensejahterakan masyarakat atau warga negara, adapun juga pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responbilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah).

[2] Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Peningkatan kualitas pelayanan publik sangat diperlukan bahkan sangat penting. Hal ini terjadi karena adanya tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah tidak mengalami perubahan yang berarti. Untuk itu perlu penerapan pelayanan yang diterapkan ke dalam birokrasi pemerintahan yang dikenal dengan istilah *reinventing government.* Dalam Miftah Thoha Osborne menyatakan bahwa "*reinventing government* itu pada hakikatnya adalah upaya untuk mentransformasikan jiwa dan kinerja wiraswasta ke dalam birokrasi pemerintah".[3]

Setiap manusia pada dasarnya membutuhkan pelayanan, dapat dikatakan pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia. Setiap waktunya masyarakat selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari para birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan dikarenakan secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit-belit, lambat, dan membuat lelah para masyarakat yang melakukan pelayanan.[4]

Reformasi dalam pelayanan saat ini diperlukan dengan mendudukan pelayanan dan yang dilayani pada pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan untuk masyarakat umum, namun terkadang sebaliknya pelayanan masyarakat terhadap negara, karena pada hakikatnya negara ini berdiri untuk kepentingan

---

[3] Thoha Mifta Osborne, *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*, (Yogyakarta: Kencana Prenademedia Group, 2008), hal. 18

[4] Joko Widodo, *Etika Birokrasi dalam Pelayanan Publik*, (Malang: CV. Citra, 2010), hal. 93

masyarakat umum.[5] Artinya birokrat seharusnya memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat, dalam hal ini pelayanan yang diberikan oleh para birokrat adalah tidak memang siapa yang dilayani apakah itu masyarakat biasa atau dari kalangan masyarakat birokrat itu sendiri agar tidak ada sikap diskriminasi, dan melayani dengan tepat waktu yang telah ditentukan sehingga masyarakat tidak menunggu lama atas pelayanan yang diinginkan.

Peningkatan serta tuntutan yang masyarakat inginkan pada pelayanan yang efektif dan efisien serta memuaskan dari para pegawai pemerintahan sebagai pelayanan semakin populer. Hal ini terjadi karena perkembangan kebutuhan, keinginan serta harapan para masyarakat yang selalu terus bertambah, yang masyarakat sebagai subjek dari layanan merasakan pelayanan yang masih berbelit-belit dan beresiko karena rantai birokat yang begitu panjang.

Dalam melakukan kegiatan pelayanan berupa penyelenggaraan administrasi kependudukan dan pencatatan sipil dalam hal ini adalah Kartu Keluarga, telah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 8 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Tulungagung Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Administrasi dan Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Dalam Pasal 1 ayat (24) menyebutkan Kartu Keluarga selanjutnya disingkat KK adalah kartu

[5] Neng Kamarni, *Analisis Pelayanan Publik Terhadap Masyarakat (Kasus Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Agama, Jurna,l* Manajemen dan Kewirausahaan, Vol.2 No. 3 September 2011, hal. 90

identitas keluarga yang memuat data tentang nama, susunan dan hubungan dalam keluarga, serta identitas anggota keluarga.

Setiap keluarga hanya memiliki satu Kartu Keluarga dan setiap penduduk dicatat hanya pada satu Kartu Keluarga. Pembuatan Kartu Keluarga merupakan hal yang paling utama dan penting bagi masyarakat, dikarenakan bagian dari tanda atau identitas seseorang sehingga membuat banyak masyarakat yang melakukan pelayanan pembuatan kartu keluarga tersebut untuk kepentingan yang bersangkutan dengan kehidupannya misalnya membuat jaminan asuransi kesehatan dengan menggunakan data kartu keluarga.

Masalah yang terjadi dengan melihat dengan luasnya wilayah Kabupaten Tulungagung masih banyak masyarakat atau kepala keluarga di kecamatan yang terpencil yang belum memiliki kartu keluarga sebagai identitiasnya. Dengan alasan dalam pembuatannya masih rumit dan berbelit-belit dari satu meja ke meja yang lain, sehingga mengurunkan niat kepala keluarga untuk tidak atau belum memiliki dan membuat kartu keluarga, terjadi pula akan kekurangan pahaman masyarakat terhadap persyaratan serta prosedur dalam pembuatan kartu keluarga, yang mana harus ada surat pengantar yang dilampirkan dari RT/RW setempat hingga ke kelurahan dengan mengisi berbagai formulir yang sediakan hingga berakhirnya di kecamatan yang melihat kelengkapan hingga data masuk ke dinas lalu diproses. Hal ini cukup memakan waktu yang dalam proses pembuatan kartu keluarga.

Pembuatan Kartu Keluarga merupakan hal yang paling utama dan penting bagi masyarakat, karena bagian dari tanda atau identitas seseorang sehingga membuat banyak masyarakat yang melakukan pelayanan pembuatan kartu keluarga tersebut untuk kepentingan yang bersangkutan dengan kehidupannya misalnya membuat jaminan asuransi kesehatan menggunakan data kartu keluarga. Tingginya intensitas pembuat layanan kartu keluarga tersebut di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil yang dilakukan oleh masyarakat membuat ruangan di dinas tersebut selalu dipenuhi masyarakat, namun yang menjadi permasalahannya adalah ruangan yang begitu kecil dan tidak bisa menampung para masyarakat yang datang ke dinas tersebut serta saranan yang diberikan untuk masyarakat masih kurang seperti ruang tunggu untuk masyarakat yang datang sehingga membuat masyarakat yang tidak masuk ke ruangan tersebut menunggu duduk diluar dan saling tidak beraturan. Dari situasi ini terlihat masyarakat tidak terlayani dengan baik oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tulungagung.

Selain itu peneliti juga menemukan rendahnya kualitas pelayanan pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tulungagung, tidak adanya ketepatan waktu atas pelayanan yang dijanjikan hal ini peneliti melihat secara langsung. Kemudian peneliti juga mengamati bahwa pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Tulungagung terdapat kurangnya Sumber Daya Manusia atau pegawai, dimana pegawai yang bertugas dalam memasukkan data Kartu Keluarga

kedalam komputer untuk proses lebih lanjutnya hanya berjumlah sedikit, jumlah ini dianggap minim karena tugas yang cukup banyak yaitu menerima permohonan Kartu Keluarga, melakukan pengoreksian dan menyusun dokumen yang dilampirkan dalam permohonan Kartu Keluarga serta melakukan pembukuan. Mereka juga bertugas memberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai persyaratan Kartu Keluarga.[6]

Masalah lain pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung kurangnya displin serta tanggung jawabnya sebagai pegawai, misalnya beberapa pegawai yang sering datang tidak tepat waktu dan pulang sebelum waktu yang ditetapkan yang membuat kurangnya tenaga pegawai pada saat itu sehingga masyarakat yang selalu berdatangan membuat kartu keluarga khususnya akan sedikit terlambat kepengurusannya atau kurang terlayani dengan baik, karena kekurangan tenaga pegawai yang mengerjakan kepengurusan tersebut. Kurangnya optimalnya para pegawai memberikan pelayanan kepada masyarakat, tercermin masih kurangnya informasi yang faktual dan sosialisasi serta penyuluhan yang belum merata, sehingga jumlah dari rasio penduduk belum sampai pada kepada keluarga yang wajib memiliki kartu keluarga.

Berdasarkan hasil penjajagan sementara yang peneliti lakukan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipiil Kabupaten Tulungagung

[6]Suwanto, "Metodelogi Kualitatif dan Kuantatif", *Jurnal,* Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil", (Tanjungpinang: Universitas Maritim Raja Ali Haji, 2017), hal. 42

ditentukan bahwa ada beberapa masalah yang timbul, dan peneliti menggunakan beberapa indikator, yaitu:[7]

1. Peraturan dan prosedur pelayanan pembuatan Kartu Keluarga.

   Pemberian informasi belum merata dan belum semua mengetahui akan persyaratan untuk mengurus pembuatan kartu keluarga, kurangnya sosialisasi menimbulkan masyarakat tidak menyadari pentingnya memiliki dan membuat kartu keluarga, sehingga masih banyak penduduk Kabupaten Tulungagung yang belum membuat dan memiliki kartu keluarga.

2. Keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan pembuatan Kartu Keluarga.

   Terkait proses penyelenggaraan sudah transparan, tetapi tidak semua sudah transparan, karena data-data yang masyarakat memiliki privasi tidak dapat untuk dipublikasikan, juga masyarakat dapat mengetahui informasi dari website resmi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung. Keberadaan website belum bisa membantu masyarakat dalam transparannya penyelenggaraan, karena sebagian banyak masyarakat belum mengetahui adanya website serta masih kurangnya pengetahuan internet serta website, walaupun isi website tersebut berupa informasi serta persyaratan juga alur proses namun menjadikan hal ini timbul kekecewaan bagi masyarakat Kabupaten Tulungagung yang belum memahami internet dan harus

[7] Sinambela, "Reformasi Pelayanan Publik Teori", *Jurnal,* Kebijakan dan Implementasi,(Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hal. 5

tetap mendatangi Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil di Kabupaten Tulungagung.

Berdasarkan pengamatan awal diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai **"Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga di Kabupaten Tulungagung (Studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung)".**

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian di atas, maka perlu ditetapkan fokus penelitian yang terkait dengan penelitian ini untuk menjawab segala permasalahan yang ada, maka peneliti memfokuskan pada pelayanan pembuatan kartu keluarga, dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung?
2. Bagaimana Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung Dalam Tinjauan Hukum Positif?
3. Bagaimana Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung Dalam Tinjauan Fiqih Siyasah?

C. Tujuan Penelitian

Sedangkan tujuan yang ingin dicapai pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mendeskripsikan Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung.
2. Untuk Menganalisis Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung Dalam Tinjauan Hukum Positif.
3. Untuk Menganalisis Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung Dalam Tinjauan Fiqih Siyasah.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan oleh peneliti diharapkan untuk menambah wawasan dan bermanfaat bagi semua pihak yaitu diantaranya sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

   Kegunaan teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pengembangan keilmuan pemerintahan dalam ketatanegaraan, terutama berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat. Selain hal tersebut, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujuan penelitian berikutnya yang relevan.
2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada penulis dan pihak-pihak terkait:

a. Bagi Lembaga

Dari hasil penelitian ini, besar harapan penulis penelitian ini dapat memberikan kontribusi kepada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung, dalam meningkatkan kualitas pelayanan pembuatan kartu keluarga agar lebih konsisten dalam sumber daya manusia dan juga sistem pelayanan sehingga pelayanan mampu di maksimalkan dengan baik.

b. Bagi Masyarakat/Pembaca

Dari hasil penelitian ini, besar harapan penulis agar memberikan salah satu manfaat sebagai referensi yang dapat menunjang untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya perkembangan pelayanan pembuatan kartu keluarga.

c. Bagi Peneliti lanjutan

Penelitian ini dapat berguna untuk pengembangan kemampuan dan penguasaan ilmu-ilmu yang diperoleh dari peneliti selama menempuh program pendidikan di prodi Hukum Tata Negara IAIN Tulungagung.

E. Penegasan Istilah

Dapat memberikan pemahaman yang tepat serta untuk menghindari kesalahpahaman dalam mengintreprestasikan judul penelitian

ini, maka perlu untuk mempertegas istilah dalam judul tersebut, juga dengan memberikan batasan-batasan. Adapun penegasan istilah tersebut antara lain:

1. Penegasan Konseptual
   a. Pelayanan merupakan suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan. Pelayanan merupakan respons terhadap kebutuhan manajerial yang hanya akan terpenuhi kalau pengguna jasa itu mendapatkan produk yang mereka inginkan.[8]
   b. Kartu Keluarga adalah kartu identitas keluarga yang memuat data tentang susunan, hubungan dan jumlah anggota keluarga. Kartu keluarga wajib dimiliki oleh setiap keluarga. Kartu ini berisi data lengkap tentang identitas kepala keluarga dan anggota keluarganya. Kartu keluarga dicetak rangkap 3 yang masing-masing dipegang oleh Kepala Keluarga, Ketua RT, dan Kantor Kelurahan. Kartu Keluarga (KK) adalah dokumen milik Pemda Provinsi setempat dan karena itu tidak boleh mencoret, mengubah, mengganti, menambah isi data yang tercantum dalam Kartu Keluarga. Setiap terjadi perubahan karena Mutasi Data dan Mutasi Biodata, wajib dilaporkan kepada Lurah dan akan diterbitkan Kartu Keluarga (KK) yang baru. Pendatang baru yang

[8] A. Batinggi dan Badu Ahmad, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Penerbit ANDI, 2013), hal. 4

belum mendaftarkan diri atau belum berstatus penduduk setempat, nama dan identitasnya tidak boleh dicantumkan dalam Kartu Keluarga.[9]

c. Peningkatan Kualitas Pelayanan adalah layanan yang cepat, menyenangkan, tidak mengandung kesalahan, mengikuti proses dan prosedur yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Proses dan prosedur itulah yang harus disusun secara rapi dan teliti, disertai semua perangkat yang dituntut dalam proses itu.[10] Peningkatan kualitas pelayanan perlu dilakukan secara terus-menerus dalam rangka menjaga kepuasan konsumen. Inovasi-inovasi pelayanan perlu dilakukan sesuai dengan masukan-masukan dari masyarakat pelanggan dan dengan kemampuan unit pelayanan dalam memenuhi keinginan masyarakat pelanggan tersebut.

2. Penegasan Operasional

Penegasan Operasional merupakan hal yang sangat penting dalam membahas proposal skripsi agar dapat dipahami dengan mudah dan jelas sesuai dengan arahan dan tujuan. Serta agar tidak terjadi salah pengertian dalam penafsiran ini, penegasan operasional dari judul *"Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga di Kabupaten Tulungagung"* adalah membahas bagaimana pelayanan pembuatan kartu keluarga di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

[9] Hardiyansyah, *Kualitas Pelayanan Publik Konsep, Dimensi, Indikator*, (Yogyakarta: Gava Media, 2011), hal. 7

[10] A. Batinggi dan Badu Ahmad, "Manajemen", hal. 4

Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum positif dan fiqih siyasah.

F. Sistematika Pembahasan

Skripsi ini dibagi menjadi enam bab, masing-masing bab terdiri beberapa sub bab dengan mempermudah pembaca dan agar tersusun secara sistematis. Adapun susunan sistematikanya adalah sebagai berikut:

Bab Pertama, membahas tentang pendahuluan yang memuat konteks penelitian, fokus penelitian, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan terkait dengan judul pelayanan pembuatan kartu keluarga di kabupaten Tulungagung studi di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Tulungagung.

Bab Kedua, membahas Kajian Pustaka yang dalam penelitian berisi mengenai gambaran umum dari Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga teori yang terkait dengan dasar hukum dan tata cara pelayanan di masyarakat. Dimana teori yang ada berasal dari temuan peneliti terdahulu atau para pakar hukum.

Bab Ketiga, memuat metode penelitian yang memuat jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data,teknik analisis data, pengecekan keabsahan data, dan tahap-tahap penelitian. Dengan tujuan agar bisa dijadikan pedoman dalam melakukan kegiatan penelitian dan mengantarkan peneliti pada bab berikutnya dalam melakukan penelitian.

Bab Keempat, merupakan hasil penelitian yang berisi tentang deskripsi data, temuan penelitian, dan analisis temuan, agar dapat dijadikan dasar untuk pembahasan pada bab berikutnya.

Bab Kelima, merupakan pembahasan atau analisis data, dimana data yang telah didapat akan digabungkan dan diolah, serta dianalisis. Data yang diperoleh dalam penelitan didalamnya berisi tentang jalannya Pelayanan Pembuatan Kartu Keluarga di Kabupaten Tulungagung dalam perspektif hukum positif dan *Fiqih Siyasah.*

Bab Keenam, merupakan bab terakhir yang berisi tentang penutup yang meliputi kesimpulan dan saran-saran yang diperoleh dari hasil penelitian, serta dilanjutkan dengan saran-saran yang berguna untuk perbaikan yang berhubungan dengan penelitian ini dimasa yang akan datang.