

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada mulanya, pelayanan publik merupakan adopsi dari nilai-nilai sektor privat yang mengakibatkan masyarakat sangat sulit untuk mendapat pelayanan, seperti pada bidang pendidikan, kesehatan, dan administrasi kependudukan. Namun, pasca reformasi, pelayanan publik yang sangat dominan pada nilai-nilai sektor privat tersebut dapat beriringan dengan pelayanan yang menerapkan nilai-nilai pada sektor publik dan juga nampak terlihat dengan adanya pembangunan suatu sistem pada institusi pemerintah yang berbasis *Good Governance* dengan prinsip-prinsip efisien, efektif, terbuka, adil, dan bertanggung jawab.

Indonesia yang merupakan salah satu negara berkembang dengan jumlah penduduk sangat besar dan sebagai negara kepulauan juga mempunyai persebaran penduduk yang tidak merata, memiliki masalah yang kerap kali muncul merupakan akibat dari persebaran penduduk dan mendesak pemerintah untuk segera mengambil sebuah kebijakan. Disamping itu faktor pertumbuhan penduduk yang besar serta persebarannya yang tidak merata dan rendahnya kualitas penduduk juga menjadi suatu permasalahan yang berkaitan dengan kependudukan di

Indonesia. Sumber daya manusia yang tinggi menyebabkan berbagai permasalahan antara lain adalah kemiskinan, kesehatan, dan pengangguran.

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya wajib memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk baik yang berada di dalam maupun di luar negeri. Untuk menyikapi berbagai masalah yang berhubungan dengan kependudukan pemerintah berusaha memperoleh data tentang kependudukan di Indonesia yang akurat untuk mampu membuat pemetaan yang tepat guna untuk menanggulangi masalah kependudukan baik tingkat lokal dan nasional. Maka diperlukan suatu aturan untuk mengatasi hal tersebut, peraturan yang dimaksud ialah peraturan terkait status kependudukan yang disebut dengan Administrasi Kependudukan.

Setiap individu dalam masyarakat harus sadar untuk memiliki bukti tertulis dalam menentukan status identitasnya atas peristiwa terkait administrasi kependudukan. Banyak masyarakat yang sudah memahami akan pentingnya data kependudukan secara tertulis, akan tetapi tidak sedikit pula diantara masyarakat yang belum sadar pentingnya bukti tertulis, dimana bukti tertulis yang dimiliki akan berakibat hukum terhadap individu itu sendiri baik mengenai kependudukan maupun peristiwa lainnya yang bersangkutan dengan hukum.

Pemerintah terus berusaha untuk melakukan perbaikan langkah-langkah dan penyempurnaan dalam suatu penyelenggaraan administrasi kependudukan. Diantaranya terkait dengan sistem, pengorganisasian, dan sumber daya manusia sesuai perintah Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2013 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Undang-Undang tersebut antara lain menyebutkan:

- 1) Administrasi kependudukan merupakan 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;
- 2) Dokumen kependudukan adalah dokumen resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti autentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;
- 3) Pendaftaran penduduk adalah suatu pencatatan biodata penduduk, pencatatan ataspelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan dokumen kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan;
- 4) Pencatatan sipil adalah pencatatan peristiwa penting yang dialami oleh seseorang dalam register pencatatan sipil pada instansi pelaksana;
- 5) Instansi pelaksana administrasi kependudukan adalah perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan administrasi kependudukan.

Administrasi Kependudukan sebagai sebuah sistem, merupakan bagian yang tak terpisahkan dari administrasi pemerintahan dan administrasi negara dalam rangka pemberian perlindungan terhadap hak-hak individu penduduk, melalui pelayanan publik dalam bentuk penerbitan dokumen kependudukan, berupa Nomor Induk Kependudukan (NIK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan Akta Catatan Sipil guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan terhadap individu penduduk dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sekaligus tertib administrasi kependudukan.

Tertib administrasi kependudukan yang dimaksud ialah kesadaran individu dalam masyarakat untuk melakukan kegiatan pelaporan diri atas keberadaannya dan perubahan-perubahan dalam status kependudukan atau kejadian peristiwa penting kependudukan dan memiliki dokumen kependudukan serta menggunakan sesuai peruntukannya. Ditindaklanjuti oleh aparat Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Dukcapil) baik yang berada ditingkat Dinas, Kecamatan, dan sampai Kelurahan untuk terus menyebarluaskan pengetahuan tentang administrasi kependudukan kepada masyarakat luas dalam mewujudkan tertib administrasi kependudukan.

Berdasarkan jurnal *Dinamika Kependudukan Di Ibukota Jakarta*, sebagai ibu kota negara menjadikan salah satu daerah yang menarik minat banyak orang datang ke Jakarta. Selain itu Jakarta merupakan pintu gerbang utama Indonesia bagi hubungan internasional, yakni pusat kegiatan politik ASEAN dan tempat keberadaan Kedutaan Besar negara sahabat serta kantor-kantor perwakilan maupun organisasi internasional lainnya. Sebagai kota pusat kegiatan ekonomi regional, nasional, dan internasional, di mana hampir 80 % kegiatan ekonomi di Indonesia berpusat di Jakarta, bahkan 65% uang nasional beredar di wilayah Ibukota ini. Jakarta juga merupakan pusat kegiatan sosial-budaya, serta pusat ilmu pengetahuan dan teknologi. Daya tarik inilah yang membuat Jakarta semakin mengalami pertumbuhan dan perkembangan penduduk yang sangat pesat. (Rahmatulloh, 2017)

Kencangnya arus penduduk urban Ibu kota menjadikan pemerintah dan stakeholders di Jakarta memecahkan masalah perkotaan melalui berbagai kebijakan strategis dalam penataan kota yang diharapkan sebagai barometer bagi layanan publik. Peningkatan akses layanan dalam pembangunan pendidikan dan kesehatan hingga pemenuhan ketersediaan kebutuhan pokok dan lain sebagainya untuk peningkatan kesejahteraan warga Ibukota menjadi program prioritas pemerintah provinsi DKI Jakarta.

Dalam memberikan jaminan pelayanan atas hak yang dimiliki seluruh masyarakat, setiap individu dalam masyarakat pun harus terlebih

dahulu memiliki bukti tertulis dokumen kependudukan dalam menentukan status identitasnya atas peristiwa terkait administrasi kependudukan berupa Nomor Induk Kependudukan (NIK), Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan Akta Catatan Sipil. Ini dilakukan agar setiap individu memiliki sebuah legalitas yang jelas untuk menjamin atas hak yang dimilikinya serta mempermudah pemerintah dalam membuat pemetaan yang tepat guna untuk menanggulangi masalah kependudukan tersebut.

Oleh karena itu, dalam rangka pemenuhan kepemilikan identitas penduduk bagi setiap penduduk melalui penebitan dokumen kependudukan secara cepat dan tepat, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui Peraturan Gubernur (Pergub) DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan ditetapkan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan.

Namun dalam pelaksanaan penyelesaian pembuatan dokumen kependudukan ternyata masih ditemukan berbagai masalah. Direktur Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri (Dirjen Dukcapil Kemendagri) dalam siaran pers resmi beberapa waktu lalu menyampaikan setidaknya terdapat lima hal yang sering kali disampaikan oleh masyarakat tentang kualitas pelayanan administrasi kependudukan. Pertama, masyarakat masih mendapati adanya calo dan pungli (pungutan liar). Kedua, banyak syarat tambahan termasuk untuk membuat akta kelahiran. Ketiga, masih lambatnya pencetakan KTP-el. Keempat, yakni masalah konsolidasi data. Kemudian kelima, masalah nomor antrean habis di loket-loket layanan. (Dukcapil, Sekretariat Dirjen, 2020)

Berdasarkan informasi dari situs berita online, pada tahun 2019 Kepala Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta menyebut saat itu terdapat sekitar 300 ribu warga DKI Jakarta belum mendapatkan fisik e-KTP. Itu terdiri dari warga yang status kependudukannya belum terekam hingga berubah data. Hal ini disebabkan distribusi blangko KTP

elektronik (e-KTP) yang tidak lancar. Sehingga dapat menghambat dalam proses pencetakan. (Merdeka.com, 2019)

Menurut Peraturan Gubernur (Pergub) DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan, disebutkan dalam pasal lima ayat dua bahwa Penerbitan Dokumen Kependudukan, diselesaikan dalam waktu 1 jam dan paling lama 24 jam sejak persyaratan dinyatakan lengkap oleh petugas pelayanan Dinas, Suku Dinas, Unit Layanan Kecamatan dan Unit Layanan Kelurahan, kecuali apabila terjadi gangguan jaringan komunikasi data dan/atau sarana prasarana yang berhubungan dengan penyelesaian Dokumen Kependudukan.

Januari tahun 2020, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil DKI Jakarta mencatat terjadinya keterlambatan dalam proses penerbitan e-KTP. Diikutip dari website DPRD DKI Jakarta, terdapat 445.555 warga yang telah mengajukan untuk permohonan e-KTP berdomisili DKI Jakarta dan masih menyisakan 155.555 warga pemohon terpaksa menunggu penerbitan e-KTP sampai waktu yang belum ditentukan. Namun, Dinas Dukcapil DKI Jakarta juga memastikan penerbitan e-KTP akan diprioritaskan berdasarkan urutan tanggal permohonan yang diajukan pemohon. (DPRD DKI JAKARTA, 2020)

Keterlambatan proses penerbitan tidak hanya pada jenis dokumen kependudukan e-KTP saja, tetapi seperti contoh juga pada akta kelahiran. Dalam jurnal penelitian mengenai pelayanan dokumen kependudukan di kota Jakarta, pelaksanaan penyelesaian pembuatan dokumen kependudukan seperti akta kelahiran masih lebih dari dua puluh empat jam, bahkan bisa sampai berhari-hari. Merujuk pada Pergub DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 dalam pasal lima disebutkan pelayanan akta kelahiran sama halnya dengan E-KTP dapat terselesaikan dalam kurun waktu satu kali dua puluh empat jam. Masyarakat belum mengetahui kebijakan tersebut, saat ini masyarakat mengetahui waktu untuk menyelesaikan akta kelahiran lima

sampai empat belas hari kerja. Itupun masih ada warga yang mengeluh dan mengadu akta kelahirannya sudah satu bulan bahkan dua bulan belum jadi. (Ramadani, 2019)

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah melakukan inovasi dalam hal pelayanan administrasi kependudukan dengan membuat sistem yang memudahkan masyarakat, misal salah satunya sistem Si Dukun 3 In 1. Dimana sistem Si Dukun 3 In 1 ini merupakan Sistem Terintegrasi Dokumen Kependudukan Tiga Instansi (Disdukcapil, Rumah Sakit, dan BPJS Kesehatan).

Dengan sistem tersebut, setiap peristiwa kelahiran di Jakarta akan diberikan 6 dokumen gratis sekaligus, yaitu; Surat Keterangan Kelahiran dari Rumah Sakit; Nomor Induk Kependudukan, Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, Kartu Identitas Anak dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, serta ID Kepesertaan BPJS Kesehatan bagi bayi. Namun sampai saat ini masih banyak masyarakat yang belum mendapatkan pelayanan secara cepat dalam hal mengurus dokumen kependudukan, salah satunya disebabkan oleh kurangnya sosialisasi yang dilakukan mengenai kemudahan yang diberikan pemerintah dalam memlakukan pelayanan menjadi salah satu penyebab ketidaktahuan dari masyarakat.

Jakarta Selatan sebagai salah satu kotamadya di Provinsi DKI Jakarta terkadang masih sulit untuk melaksanakan penerbitan salah satu dokumen kependudukan yaitu e-KTP secara kurang dari 24 jam sesuai isi perintah peraturan tersebut. Dikutip dari situs berita resmi Pemprov DKI Jakarta, Sudin Kependudukan dan Pencatatan Sipil Jakarta Selatan pada awal januari 2020 telah berhasil mencetak 54.083 keping e-KTP yang akan segera didistribusikan, namun masih ada sekitar 14.917 yang masih dikejar dalam proses pencetakannya. Kasudin Dukcapil Jakarta Selatan mengatakan keterlambatan proses penerbitan juga dipengaruhi salah satu faktor yaitu ketersediaan blangko e-KTP yang dikirim dari pemerintah pusat. Pendistribusian oleh pemerintah pusat terkadang tidak mencukupi

dengan kebutuhan yang ada, misal saat itu pihaknya masih membutuhkan sekitar 30.000-50.000 blangko untuk proses percepatan pencetakan e-KTP dan telah diajukan permohonan untuk segera didistribusikan oleh Kementerian Dalam Negeri. (beritajakarta.id, 2020)

Pemerintah sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik demi peningkatan pelayanan publik. Pelayanan publik sendiri berdasarkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang 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.

Dalam hal pelayanan publik yang sudah berjalan, perlu dilakukan penetapan bahkan peningkatan standar. Dalam hal ini standar tidak hanya menyangkut standar atas produk pelayanan, tetapi juga standar prosedur pelayanan dalam kaitan dengan pemberian pelayanan yang berkualitas standar pelayanan akan dapat menunjukkan kinerja pelayanan. Peningkatan kualitas pelayanan merupakan isu yang sangat penting karena tuntutan masyarakat terus-menerus terhadap kualitas pelayanan semakin besar sementara praktek penyelenggara pelayanan tidak mengalami perubahan yang berarti. (Ramadani, 2019)

Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 ini disahkan pada tahun 2018, namun sampai saat ini masih ada sebagian masyarakat Jakarta yang belum bisa merasakan pelayanan cepat dari urusan pembuatan dokumen kependudukannya dalam hal ini yaitu pelayanan pembuatan e-KTP. Ditambah dengan kurangnya sosialisasi pemerintah daerah atas peraturan ini membuat masyarakat masih menganggap “kelambatan” waktu dari yang seharusnya dalam proses pembuatan dokumen kependudukan menjadi hal yang lumrah ataupun wajar. Adapun tujuan dari aturan ini dibuat dalam

rangka meningkatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dalam hal penerbitan dokumen kependudukan secara cepat dan tepat di wilayah DKI Jakarta.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini akan mengkaji pelaksanaan dalam meningkatkan kualitas pelayanan E-KTP berdasarkan Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018. Peneliti memfokuskan penelitian di salah satu wilayah kotamadya yaitu Kota Administrasi Jakarta Selatan, mengingat masih ditemukan keterlambatan dalam penerbitan E-KTP di wilayah tersebut pada bulan agustus 2021 mencapai 5.029 permohonan. Peneliti juga memfokuskan penelitian di salah satu wilayah kecamatan di Jakarta Selatan yaitu Kecamatan Cilandak, hal ini disebabkan karena wilayah tersebut memiliki keterlambatan dalam penerbitan E-KTP mencapai 140 permohonan pada agustus 2021.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang disusun di atas, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan belum berjalan secara optimal.
2. Terjadinya hambatan pada pelayanan administrasi kependudukan menyebabkan masyarakat tidak dapat merasakan pelayanan secara cepat dan tepat.
3. Kurangnya sosialisasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan menyebabkan ketidaktahuan masyarakat terhadap standar dalam pelayanan administrasi kependudukan.
4. Pelaksanaan salah satu inovasi pelayanan administrasi kependudukan berupa “Si Dukun 3 In 1” berjalan kurang optimal dan banyak tidak diketahui oleh masyarakat akibat minim sosialisasi.

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi masalah yang diuraikan diatas maka permasalahan yang diteliti harus dibatasi. Penelitian ini akan memfokuskan pada implementasi pasal lima (5) dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 mengenai peningkatan kualitas pelayanan dalam pembuatan E-KTP di Kota Administrasi Jakarta Selatan.

### **1.4 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada identifikasi masalah diatas, maka ditentukan perumusan masalahnya adalah :

Bagaimanakah implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan di Kota Administrasi Jakarta Selatan ?

### **1.5 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka tujuan penelitiannya adalah :

Untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan di Kota Administrasi Jakarta Selatan.

### **1.6 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain dibagi menjadi 2 (dua) yaitu secara teoritis dan praktis:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat secara teoritis adalah diharapkan mampu memperkaya teori yang berkaitan dengan implementasi dalam sebuah kebijakan menurut Edward III yang mempunyai empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: (1) komunikasi (2) sumber daya (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan yang lebih baik lagi kepada masyarakat DKI Jakarta khususnya Kota Jakarta Selatan. Serta dapat memberikan informasi yang lebih jelas berkaitan dengan Implementasi Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 110 Tahun 2018 Tentang Peningkatan Kualitas Layanan Administrasi Kependudukan di Kota Administrasi Jakarta Selatan.

