

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 telah banyak membawa perubahan yang fundamental kepada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ketidakpuasan masyarakat akan sistem pemerintahan yang sentralistik, buruknya kinerja pemerintah, kualitas pelayanan publik yang rendah dan praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Tuntutan reformasi itu sendiri tertuju pada aparatur pemerintah. Rakyat mengharapkan lahirnya *good governance* dan mereka cukup paham bahwa pemerintahan yang baik itu antara lain dapat terwujud melalui kebijakan desentralisasi.

Namun, berbagai tuntutan itu tidaklah akan terbentuk secara otomatis. Banyak langkah yang mesti direncanakan, dilakukan, dan dinilai secara sistematis dan konsisten. Dalam konteks ini, penataan sumber daya aparatur menjadi hal yang sangat penting dilakukan. Terlebih lagi di era otonomi daerah seperti sekarang. Penataan sumber daya aparatur yang profesional dalam manajemen otonomi daerah harus diprioritaskan, karena reformasi dibidang administrasi pemerintahan mengharapkan hadirnya pemerintah yang lebih berkualitas, lebih mampu mengemban fungsi-fungsi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan sosial ekonomi. Pelayanan publik di Indonesia mempunyai peran penting bahkan vital pada kehidupan ekonomi dan politik Indonesia dalam meningkatkan kualitas hidup sosial di dalam masyarakat manapun (Bambang Sancoko 2010:43).

Dalam negara modern, pelayanan publik menjadi lembaga dan profesi yang semakin penting, sebagai lembaga pelayanan publik menjamin keberlangsungan administrasi negara yang melibatkan pengembangan kebijakan pelayanan dan pengelolaan sumberdaya yang berasal dari dan untuk kepentingan publik (Suharto, 2008 : 1).

Pelayanan publik semakin penting seiring tingkat peradaban manusia yang semakin tinggi. Interaksi antar manusia berada di berbagai kondisi dan profesi yang membentuk sistem sosial yang kompleks. Dalam kehidupan sosial yang demikian itu, pelayanan publik merupakan kebutuhan masyarakat di negara modern. Kebutuhan terhadap pelayanan publik akan melibatkan dua aktor yaitu negara yang menyediakan pelayanan publik, dan individu warga negara yang menikmati pelayanan publik. Oleh karena itu, pelayanan publik akan mencerminkan hubungan antara negara dengan warga negaranya.

Jika hubungan tersebut di atas terus terbina dengan baik, maka akan melahirkan semangat kebangsaan atau nasionalisme bagi seluruh warga negara bagi tetap tegak, utuh dan kelangsungan hidup bangsa dan negara. Karena, nasionalisme merupakan salah satu unsur dalam pembinaan kebangsaan atau *national building* (Ichlasul Amal & Armaidly Armawi, 1998:11). Menurut Ichlasul Amal dan Armaidly Armawi (1998:161-162) sasaran antara nasionalisme adalah terbentuknya suatu *nation state*, yang akan menjadi wahana politik yang akan mewujudkan tercapainya sasaran nasionalisme itu, yaitu suatu masa depan yang lebih baik bagi seluruh bangsanya. Dalam hal ini, pelayanan publik dapat dikatakan sebagai sarana dan sekaligus juga tujuan dari hubungan antara negara

dan warga negaranya dalam rangka mencapai kehidupan yang lebih baik di masa depan.

Pelayanan publik di era otonomi daerah telah menjadi ujung tombak yang mendekatkan hubungan negara dan warga negara, sesuai paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan dari sentralistisasi ke desentralisasi. Hal ini menuntut perubahan dalam *mindset* masyarakat, tidak saja di dalam formulasi kebijakan tetapi juga implementasinya (Utomo, 2006 : 83). Dengan perubahan paradigma ini, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang luas yang sebelumnya berada di Pemerintah Pusat, sehingga dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan dan kebutuhan masyarakat sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Sebagai daerah otonom, Pemerintah Daerah secara umum memiliki fungsi yang dapat digolongkan kedalam empat kelompok, yaitu penyediaan pelayanan, pengaturan, pembangunan, dan perwakilan (Syauqi Makarim, 2012 : 17).

Fungsi penyediaan pelayanan berorientasi pada lingkungan dan kemasyarakatan. Fungsi pengaturan menyangkut perumusan dan menegakkan (*enforce*) peraturan-peraturan. Fungsi pembangunan melibatkan secara langsung pemerintah daerah dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi, seperti industri, perkebunan, kehutanan, maupun perdagangan. Fungsi perwakilan, berhubungan dengan menyatakan pendapat daerah atas hal-hal di luar bidang tanggungjawab eksekutif. Melihat keempat fungsi pemerintahan daerah tersebut, maka fungsi pelayanan publik merupakan inti dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberadaan Pemerintah daerah bisa teruji baik jika sudah menyelenggarakan

pelayanan publik secara optimal (Kushandajani, 2004 : 5).

Dalam rangka memberikan kualitas pelayanan yang baik dari aparatur pemerintah, Pemerintah membuat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Kemudian pada tahun 2009 pemerintah telah melahirkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik dan pada tahun 2012 pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintahnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Namun dalam penyelenggaraan pelayanan publik, masalah yang dihadapi selama ini adalah budaya malas-malasan dan perilaku kerja aparat birokrasi di Indonesia kurang dapat dipertanggungjawabkan dimana posisi rakyat yang lebih rendah dalam penyelenggaraan pemerintahan, adanya tumpang tindih, prosedur kerja yang berbelit-belit serta sumber daya aparatur yang kurang profesional dan kurang bermoral ( I Ketut Winaya 2013: 105).

Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (Monang Sitorus 2013 : 164). Upaya optimalisasi kinerja aparatur pemerintah sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah melalui perubahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1974 menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Di sisi lain untuk meningkatkan kinerja aparatur

pemerintah, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan lain berupa Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Diklat Jabatan PNS dan terakhir mengenai Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Alasan keseluruhan kebijakan oleh pemerintah ini, disebabkan karena pemerintah mencoba mempercepat perwujudan pelayanan publik yang berkualitas.

Kemudian setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 membawa implikasi kepada penyelenggaraan pelayanan publik di tingkatan pemerintahan. Implikasi tersebut antara lain menempatkan Lurah tidak lagi sebagai kepala wilayah di tingkat desa melainkan sebagai perangkat daerah. Hubungannya dengan Camat bersifat koordinasi karena delegasi kewenangan yang dijalankan oleh Lurah berasal dari Bupati/Walikota, sehingga Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Pada dasarnya kelurahan merupakan tingkatan wilayah yang memiliki posisi sangat dekat dengan masyarakat. Karenanya bentuk maupun macam kewenangan yang diserahkan kepada Lurah seyogyanya bersifat praktis, sederhana, dan menyentuh kehidupan riil masyarakat. Kualitas pelayanan publik menjadi barometer bagi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Pada dasarnya penelitian ini ingin menganalisis pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat di Kelurahan Bonan Dolok Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas Utara. Tidak semua jenis pelayanan yang

diberikan oleh pihak kelurahan akan dikaji dalam penelitian tesis ini tetapi pelayanan pegawai pada penelitian ini dibatasi pada pelayanan pembuatan e-KTP dan pengaruhnya terhadap kepuasan masyarakat itu sendiri.

E-KTP merupakan dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan/pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada database kependudukan nasional. Dengan demikian, pelayanan e-KTP merupakan salah satu pelayanan publik berbasis teknologi khususnya teknologi informasi. Dengan e-KTP, penduduk nantinya hanya memiliki satu KTP di Indonesia. NIK merupakan identitas tunggal setiap penduduk dan berlaku seumur hidup. Nomor NIK yang ada di e-KTP akan dijadikan dasar dalam penerbitan Paspor, Surat Izin Mengemudi (SIM), Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), Polis Asuransi, Sertifikat atas Hak Tanah dan penerbitan dokumen identitas lainnya (Pasal 13 UU No. 23 Tahun 2006).

Proyek e-KTP dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap negara dengan menduplikasi KTP-nya. Beberapa diantaranya digunakan untuk menghindari pajak, memudahkan pembuatan paspor yang tidak dapat dibuat di seluruh kota, mengamankan korupsi, dan menyembunyikan identitas misalnya oleh para pelaku teroris.

Bagi warga negara pelayanan pembuatan e-KTP merupakan pelayanan publik yang vital bagi kehidupannya, karena e-KTP adalah identitas resmi selaku

warga negara dan bukti diri yang diterbitkan oleh instansi berwenang yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia. Program *e-KTP* diluncurkan oleh Kementerian Dalam Negeri RI pada bulan Februari 2011 dimana pelaksanaannya terbagi dalam dua tahap. Tahap pertama dimulai pada tahun 2011 dan berakhir pada 30 April 2012 yang mencakup 67 juta penduduk di 2348 kecamatan dan 197 kabupaten/kota. Sedangkan tahap kedua mencakup 105 juta penduduk yang tersebar di 300 kabupaten/kota lainnya di Indonesia. Secara keseluruhan, pada akhir 2012, ditargetkan setidaknya 172 juta penduduk sudah memiliki *e-KTP* (Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik Kemenkominfo, 2012).

Keberhasilan pelaksanaan *e-KTP* akan ditentukan oleh kesiapan Pemerintah Daerah dan kesadaran identitas masyarakat, khususnya di tingkat Kelurahan. Oleh karena itu, Djoko Soerjo (2012:17) menyatakan dalam pembinaan bangsa dan negara bangsa perlu penyegaran kembali negara bangsa, ikatan kebangsaan dan keindonesiaan. Dalam hal ini ketiadaan mutu pelayanan publik yang optimal di Kelurahan sebagai penyedia pelayanan publik akan memiliki kontribusi terhadap ikatan kebangsaan dan rasa keindonesiaan setiap aspek kehidupan warga negara selaku pihak yang menggunakan jasa pelayanan publik. Dengan pelayanan publik, diharapkan negara (pemerintah) dan warga negara senantiasa dapat bertindak secara konstitusional, mentaati peraturan perundang-undangan, memegang teguh prinsip dan etika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Hal menunjukkan pentingnya konstitusionalisme dalam praktek bernegara, dengan asumsi bahwa kekuasaan negara harus dibatasi, supaya tidak

menjadi tiran terhadap individu (Amalinda Savirani, 2012:5).

Dengan demikian, individu-individu warga negara Indonesia yang dapat dipuaskan dengan pelayanan publik, akan terdorong untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat, bangsa dan negaranya. Semangat memberikan yang terbaik itu, akan memupuk nasionalisme, ikatan kebangsaan dan rasa keindonesiaan untuk masa depan kehidupan nasional yang lebih baik. Karena melalui mutu pelayanan publik yang diselenggarakannya, negara mampu menjamin terlaksananya hak-hak dan kewajiban-kewajiban azasi individu warga negaranya. Hal ini membuktikan bahwa pelayanan publik dapat menyentuh inti dari Ketahanan Nasional, yaitu Ketahanan Individu. Tingkat Ketahanan Individu setiap penduduk akan menentukan kondisi Ketahanan Masyarakat. Tingkat Ketahanan Masyarakat ini akan menentukan kondisi Ketahanan Wilayah di Kelurahan Bonan Dolok. Oleh karena itu, seiring dengan kemajuan dan semakin vitalnya peranan teknologi informasi dan komunikasi bagi kemajuan bangsa dan negara, maka pelayanan publik dalam pelaksanaan e-KTP perlu lebih dioptimalkan baik pada tahap penjadwalan, pemanggilan, perekaman maupun pendistribusiannya. Hal ini terkait dengan kebutuhan mendasar hidup bernegara yaitu identitas sebagai warga negara Indonesia yang terdokumentasi dalam bentuk Kartu Tanda Penduduk Elektronik atau e-KTP.

Kantor Kelurahan Bonan Dolok sebagai institusi *publik service* yang memiliki fungsi pelayanan tentunya mempunyai akses besar dan tampaknya tidak terlepas dari perannya dalam menyikapi fenomena pengelolaan sumber dayanya. Mencari solusi tentang kinerja pegawainya yang merupakan aparatur negara



tampaknya merupakan tuntutan saat ini untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat Kelurahan Bonan Dolok khususnya secara efektif dan efisien.

Penanganan masalah pelayanan pegawai pada Kantor Kelurahan Bonan Dolok diharapkan mampu memberikan rekomendasi terhadap pengelolaan sumber daya manusia dan dapat menjalankan misi dan tugas pokok dan fungsinya. Dalam bidang pelayanan yang paling menonjol adalah pelayanan administrasi kependudukan yang meliputi pelayanan Kartu Tanda Penduduk.

Pelayanan yang baik dan berkualitas bukan hanya tercermin dari sikap ramah dan senyum saja. Sikap ramah dan senyum hanya merupakan bagian kecil dari unsur-unsur yang bisa menciptakan kepuasan masyarakat.

Pada hakekatnya ada lima dimensi dari kualitas pelayanan. (1) *tangible* (bukti fisik) sesuatu yang kasat mata seperti pakaian, fasilitas fisik, termasuk senyum dan sikap ramah. (2) *reliability* (keandalan) yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang di janjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan. Contohnya kalau masyarakat di minta menunggu satu jam, maka kurang dari satu jam harus sudah selesai. (3) *responsiveness* (daya tanggap) yaitu memberikan respon yang tepat dan segera. Respon ini harus konsisten dari waktu ke waktu. (4) *assurance* (jaminan) yaitu kepastian yang menjamin kepada masyarakat mencakup kemampuan, pengetahuan, dapat di percaya dan bebas dari keraguan. (5) *empaty* meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan komunikasi yang baik, perhatian pribadi dan memahami kebutuhan masyarakat.

Dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama pelayanan pembuatan e-KTP di Kantor Kelurahan Bonan Dolok memprioritaskan unsur-

unsur kualitas pelayanan seperti yang sudah di uraikan di atas. Namun tidak berarti semua masyarakat yang mendapatkan pelayanan yang memuaskan, masih ada hal-hal yang membuat masyarakat merasa belum terlayani secara maksimal, antara lain pejabat yang berwenang ada kepentingan dinas, terbatasnya jumlah pegawai dan persyaratan yang harus dilengkapi.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Pengaruh Pelayanan Pegawai Terhadap Kepuasan Masyarakat di Kelurahan Bonan Dolok Kecamatan Padang Bolek Kabupaten Padang Lawas”.

### **1.2. Perumusan Masalah**

Masalah adalah kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan dalam hati tentang kedudukannya, kita tidak puas hanya dengan melihat saja, melainkan kita ingin mengetahui lebih dalam.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan perumusan masalah yaitu: “apakah terdapat pengaruh pelayanan pegawai terhadap kepuasan masyarakat di Kelurahan Bonan Dolok Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas Utara”.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Arikunto (2003 : 52) menjelaskan “tujuan merupakan hal apa yang hendak dilakukan, sesuai dengan rencana yang dibuat, tujuan penelitian adalah rumusan kalimat yang menunjukkan adanya sesuatu hal yang diperoleh setelah penelitian

selesai”.

Adapun tujuan penelitian ini adalah “Untuk mengetahui pengaruh pelayanan pegawai terhadap kepuasan masyarakat di Kelurahan Bonan Dolok Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas Utara”.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan masukan bagi Kantor Kelurahan Bonan Dolok dalam hal meningkatkan pelayanannya.
2. Untuk mengetahui informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya. Sekaligus diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi instansi terkait dalam hal pelaksanaan Pelayanan di Kantor Kelurahan.

#### **1.5. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran disusun sebagai suatu konsep yang dirumuskan sebagai suatu alat untuk memahami masalah yang menjadi bahasan. Kerangka pemikiran juga menjadi landasan bagi pijakan peneliti untuk mengetengahkan kondisi yang dijadikan sebagai dasar penelitian.

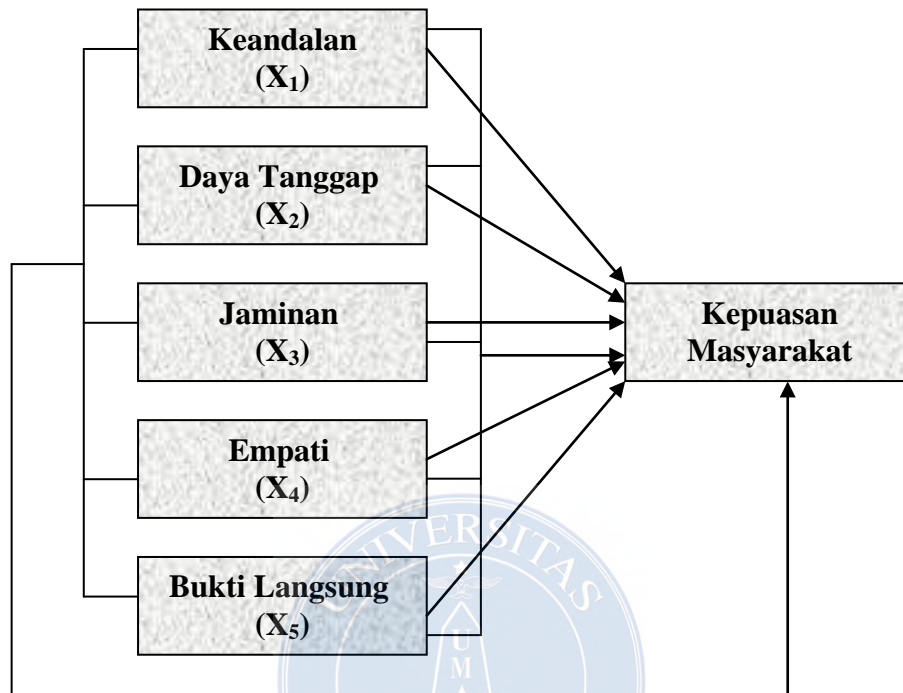
Untuk mengukur tingkat kepuasan masyarakat, belum ada standar baku yang dapat dijadikan pedoman, selain karena kepuasan itu sifatnya relatif juga harapan dan interpretasi pelanggan berbeda-beda pula. Tetapi, secara empirik

kepuasan pelanggan dapat dipahami oleh instansi dengan meneliti lima dimensi kualitas pelayanan yaitu : *reability, assurance, tangible, empathy, responsiveness*:

1. *Reability* (kehandalan), yaitu kemampuan instansi untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya.
2. *Assurance* (jaminan), yaitu pengetahuan dan kemampuan pegawai untuk melayani dengan rasa percaya diri.
3. *Tangible* (bukti fisik), yaitu penampilan fisik, peralatan, personal dan alat-alat komunikasi.
4. *Empathy* (komunikasi), yaitu pegawai harus memberikan perhatian secara individual kepada pelanggan dan mengerti kebutuhan pelanggan.
5. *Responsiveness* (cepat tanggap), yaitu kemampuan pegawai untuk membantu nasabah menyediakan jasa dengan cepat sesuai dengan yang diinginkan oleh pelanggan.

Jika Kantor Kelurahan Bonan Dolok Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas, mampu menjabarkan kelima dimensi tersebut dalam suatu mekanisme layanan maka kepuasan pelanggan lebih mudah diwujudkan, atau dengan kata lain harapan pelanggan untuk merasa puas dengan layanan tersebut akan lebih mendekati kenyataan.

Berikut ini akan diberikan kerangka pemikiran dari pengaruh pelayanan pegawai terhadap kepuasan masyarakat di Kelurahan Bonan Dolok Kecamatan Padang Bolak Kabupaten Padang Lawas.



Gambar 1.  
Kerangka Pemikiran

## 1.6. Hipotesis

Hipotesis adalah merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian. Oleh karena itu rumusan masalah penelitian biasanya disusun dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum berdasarkan fakta yang empiris melalui pengumpulan data (Sugiyono, 2002 : 39).

Berdasarkan rumusan masalah, kerangka pemikiran dan tujuan penelitian yang telah dikemukakan sebelumnya maka penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut: “terdapat pengaruh pelayanan pegawai terhadap kepuasan masyarakat di