

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

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 juga merupakan tujuan negara, 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. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ditegaskan bahwa untuk mewujudkan hal tersebut perlu dibangun Aparatur Sipil Negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal ini sejalan dengan yang diamanatkan dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 36 tahun 2012 tentang penyusunan, penetapan dan penerapan standar pelayanan.

Seperti yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945, membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dalam perundangan-undangan pelayanan publik ini meliputi pelayanan barang publik dan jasa publik serta pelayanan administratif, yang termasuk didalamnya pelayanan administratif kepegawaian dimana pemerintah melakukan pelayanan secara administratif dalam bidang administrasi dan manajemen kepegawaian (Cahyo Dwi Arifianto dkk, 2013).

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah (Sinambela, 2006:42-43).

Dewasa ini kehidupan masyarakat mengalami banyak perubahan sebagai akibat dari kemajuan yang telah dicapai dalam proses pembangunan sebelumnya dan kemajuan yang pesat dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan yang

dapat dirasakan sekarang ini adalah terjadinya perubahan pola pikir masyarakat ke arah yang semakin kritis. Hal itu dimungkinkan, karena semakin hari warga masyarakat semakin cerdas dan semakin memahami hak dan kewajibannya sebagai warga. Kondisi masyarakat yang demikian menuntut hadirnya pemerintah yang mampu memenuhi berbagai tuntutan kebutuhan dalam segala aspek kehidupan mereka, terutama dalam mendapatkan pelayanan yang sebaik-baiknya dari pemerintah. Dalam kaitannya itu (Rasyid 1997:11) mengemukakan bahwa : Pemerintah modern, dengan kata lain, pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama

Pemberian pelayanan yang memenuhi standar yang telah ditetapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Saat ini masih sering dirasakan bahwa kualitas pelayanan minimum sekalipun masih jauh dari harapan masyarakat. Yang lebih memprihatinkan lagi, masyarakat hampir sama sekali tidak memahami secara pasti tentang pelayanan yang seharusnya diterima dan sesuai dengan prosedur pelayanan yang baku oleh pemerintah. Masyarakatpun enggan mengadukan apabila menerima pelayanan yang buruk, bahkan hampir pasti mereka pasrah menerima layanan seadanya. Kenyataan semacam ini terdorong oleh sifat *public goods* menjadi monopoli pemerintah khususnya dinas/instansi pemerintah daerah dan hampir tidak ada pembeda dari pihak lain. Praktek semacam ini menciptakan kondisi yang merendahkan posisi tawar

dari masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan dari pemerintah, sehingga memaksa masyarakat mau tidak mau menerima dan menikmati pelayanan yang kurang memadai tanpa protes (Cahyo Dwi Arifianto dkk, 2013).

Satu hal yang belakangan ini sering dipermasalahkan adalah dalam bidang *public service* (Pelayanan Umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai *service provider* (Penyedia Jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah, kualitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat, baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas pelayanan. Di negara-negara berkembang dapat kita lihat mutu pelayanan publik merupakan masalah yang sering muncul, karena pada negara berkembang umumnya permintaan akan pelayanan jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk memenuhinya sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat kurang terpenuhi baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas.

Menurut KR. Ranah dalam jurnalnya yang berjudul "Pelayanan Publik yang Berbelit; Warisan Penjajah Agar Kita Tak Bisa Maju" yang terbit 31 Januari 2008 menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi tidak berjalannya pelayanan publik dengan baik yaitu : pertama, masalah struktural birokrasi yang menyangkut penganggaran untuk pelayanan publik. Kedua yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik adalah adanya kendala kultural di dalam birokrasi.

Selain itu ada pula faktor dari perilaku aparat yang tidak mencerminkan perilaku melayani, dan sebaliknya cenderung menunjukkan perilaku ingin dilayani.

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan yang baik yang mana hal ini juga telah didukung oleh dikeluarkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum antara pihak pemberi pelayanan dan penerima pelayanan sehingga terwujud kualitas serta terjaminnya penyediaan pelayanan publik (Ramsah, 2011).

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang diterapkan oleh pemerintah melalui Undang-undang nomor 32 tahun 2004 kemudian disempurnakan dengan Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 merupakan upaya pemerintah dalam rangka merespon tuntutan masyarakat yang semakin menginginkan pelayanan yang terbaik dari pemerintah melalui birokrasinya. Pada dasarnya pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 bertujuan 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 serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berangkat dari otonomi daerah yang telah didukung oleh adanya undang-undang pelayanan publik ini, tentunya setiap kabupaten dan kota diharapkan dapat mengakomodir hal-hal tersebut melalui tugas dan fungsi dinas dan badan serta

unit kerja lainnya yang mereka miliki. Kabupaten dan kota selain mengurus masalah pelayanan eksternal yang berhadapan langsung dengan masyarakat atau warga diluar birokrasi juga memiliki tugas dan fungsi pelayanan internal yaitu melayani kepentingan anggota birokrasi atau dalam hal ini adalah kepentingan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Dalam rangka terciptanya sumber daya manusia (SDM) Aparatur Negara yang profesional dan berkualitas dan bermoral, maka dengan keputusan Kepala BKN Nomor : 03/KEP/2000, tanggal 18 Januari 2000, nomenklatur Kantor Wilayah Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) juga dirubah menjadi Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara (BKN) diseluruh Indonesia. Kantor Regional (Kanreg) Badan Kepegawaian Negara sampai dengan saat ini telah terbentuk 14 (Empat belas) Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara yang ada didaerah di seluruh wilayah Indonesia, hal ini dilandasi dengan pemikiran supaya pelayanan kepegawaian yang diberikan oleh Badan Kepegawaian Negara maupun Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara semakin dekat dengan yang dilayani, sehingga akan menuju pelayanan yang mengandung prinsip efisien dan efektif.

Dari sejak berdiri sampai dengan tahun 2000 Kanreg VI Badan Kepegawaian Negara memiliki wilayah kerja 4 propinsi yaitu : 1. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), 2. Provinsi Sumatera Utara (Sumut), 3. Provinsi Sumatera Barat (Sumbar) dan Provinsi Riau. Kemudian pada tahun 2006 dibentuk Kantor Regional XII Pekanbaru, sehingga wilayah kerja kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara Medan tinggal 2 provinsi yaitu: 1. Provinsi

Nanggroe Aceh Darussalam dan 2. Provinsi Sumatera Utara. Secara khusus pada tahun 2006, Badan Kepegawaian Negara Pusat memberi tugas dan tanggung jawab serta kewenangan yang lebih besar kepada seluruh Kantor Regional Badan Kepegawaian Negara yang ada di daerah, khususnya dalam kegiatan Penyelesaian Penetapan NIP CPNS Daerah, dimana sebelumnya penetapan NIP CPNS adalah tersentralisasi dan dilaksanakan di Badan Kepegawaian Negara Jakarta, hal ini menunjukkan suatu komitmen dan kesungguhan Badan Kepegawaian Negara dalam memberikan pelayanan yang semakin cepat kepada seluruh instansi di daerah sesuai dengan wilayah kerja masing-masing Kantor Regional.

Dalam melaksanakan tugasnya Kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara Medan ini dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima dalam bidang kepegawaian, sehingga kualitas pelayanannya harus diperhatikan. Dalam hal ini yang disebutkan penerima pelayanan dari Kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara Medan tidak lain adalah para pegawai negeri sipil itu sendiri. Pelayanan yang diberikan oleh Badan Kepegawaian Negara hanya sebatas kepada para PNS saja, bukan masyarakat luas. Jadi Badan Kepegawaian Negara adalah instansi yang mengurus semua segala sesuatu yang berhubungan dengan pegawai negeri sipil tersebut, mulai dari calon pegawai negeri sipil tersebut masuk menjadi PNS, menetapkan nomor identitas pegawai negeri sipil, kenaikan pangkat, perpindahan PNS antar wilayah atau instansi (mutasi), serta pemberhentian dan pemberian pensiun bagi para PNS.

Berdasarkan latar belakang di atas mengenai pentingnya kualitas pelayanan yang harus diselenggarakan oleh Kantor Regional VI Badan

Kepegawaian Negara Medan dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai salah satu instansi pemerintah yang menyelenggarakan tugas negara di bidang administrasi dan manajemen kepegawaian di wilayah Provinsi Sumatera Utara, maka peneliti merumuskan judul penelitian sebagai berikut : "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik Pada Kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara".

### **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan statemen masalah (*Problem Statement*) dalam penelitian ini sebagai berikut : Faktor-faktor apakah yang berpengaruh terhadap Kualitas Pelayanan Publik pada Kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara ?.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian secara umum adalah : Untuk menentukan dan mengenali faktor-faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik pada Kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara, dan secara khusus adalah :

- a. Untuk mengetahui pengaruh perilaku aparatur, perangkat kebijakan yang implementatif dan budaya organisasi terhadap kualitas pelayanan publik di Kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara Medan.
- b. Untuk menemukan dan mengetahui faktor-faktor yang dominan terhadap kualitas pelayanan publik di Kantor Regional VI Badan Kepegawaian Negara Medan.



#### 1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Adapun manfaat dari hasil penelitian ini adalah :

- a. **Manfaat akademis** ; yaitu dapat dijadikan acuan dalam melakukan upaya-upaya reformasi birokrasi dan perbaikan-perbaikan dalam hal tujuan dan fungsi dari suatu sistem administrasi pemerintahan, terutama perbaikan mengenai kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia.
- b. **Manfaat praktis** ; yaitu sebagai evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan dalam peningkatan kualitas pelayanan publik, sehingga temuannya bisa menjadi umpan balik yang bermanfaat bagi perumusan dan implementasi kebijakan dalam perbaikan kualitas pelayanan publik.

#### 1.5. Kerangka Pikir

Faktor-faktor yang dipandang sangat signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik organisasi pemerintah itu antara lain adalah :

- a. Perilaku aparatur yang ramah dan selalu bersedia menerima berbagai urusan dan kepentingan para pengguna jasa publik dan selalu melandasi tindakan-tindakannya atas dasar kepentingan umum, hukum dan tujuan yang lebih jelas, sehingga sikap aparatur, demikian responsif dan fleksibel dalam upaya menerima berbagai tuntutan dan perubahan-perubahan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- b. Perangkat kebijakan yang implementatif dimana koordinasi komunikasi antar unit organisasi berjalan dengan baik, sehingga tidak terjadi duplikasi pekerjaan karena memang didukung oleh tujuan dan sasaran kebijakan yang

pada gilirannya masyarakat dapat memberikan dukungan dan patuh terhadap setiap keputusan badan-badan publik.

- c. Budaya organisasi yang kondusif, yang dicerminkan oleh adanya wewenang, fungsi dan tugas yang cukup jelas serta pelaksanaan pelayanan yang tidak birokratis dan prosedural.
- d. Efektivitas birokrasi pemerintah yang dapat diukur dari seberapa jauh suatu sasaran dan tujuan organisasi dapat tercapai sehingga dapat menimbulkan kepuasan kepada para pengguna jasa publik

Semua faktor tersebut di atas pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik sehingga sasaran dan tujuan organisasi dapat tercapai dan para pengguna jasa publik memperoleh kepuasan dalam menerima pelayanan (*service satisfaction*). Dengan demikian pengguna jasa publik turut mendukung berbagai keputusan badan-badan publik. Hal ini yang mendukung terhadap peningkatan kualitas pelayanan itu adalah adanya stabilitas kondisi sosial, ekonomi dan politik, yang pada gilirannya akan menciptakan kepastian hukum dan ketersediaan berbagai sumber, yang menunjang terhadap berputarnya roda pemerintahan.

Gambar 1. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik

