

**KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DALAM PENINGKATAN  
PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN KEPMENPAN NOMOR 25 TAHUN 2004  
(STUDI KASUS DI KELURAHAN LUBUK PAKAM III KECAMATAN  
LUBUK PAKAM KABUPATEN DELI SERDANG)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir  
Perkuliahan Untuk Mendapatkan  
Gelar Sarjana Hukum**

**OLEH :**

**HOSIANNA GIRSANG**

**NIM. 068400131**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2010**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

**KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DALAM PENINGKATAN  
PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN KEPMENPAN NOMOR 25 TAHUN 2004  
(STUDI KASUS DI KELURAHAN LUBUK PAKAM III KECAMATAN  
LUBUK PAKAM KABUPATEN DELI SERDANG)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Tugas Akhir**

**Perkuliahahan Untuk Mendapatkan**

**Gelar Sarjana Hukum**

**OLEH :**

**HOSIANNA GIRSANG**

**NIM. 068400131**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN**

**2010**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access Front (Repository.uma.ac.id)26/8/24

## ABSTRAKSI

### **KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN KEPMENPAN NOMOR 25 TAHUN 2004**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kualitas pelayanan administrasi kependudukan dalam hal penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, dan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus dengan teknik analisis data secara induktif menggunakan tabel tunggal kemudian dicari rata-rata variabel kualitas pelayanan. Pengumpulan data menggunakan penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Populasi adalah masyarakat kelurahan Lubuk Pakam III berjumlah 4.656 orang dari jumlah tersebut ditetapkan sampel sebanyak 150 orang berasal dari 9 (sembilan) lingkungan, pengambilan sampel menggunakan teknik *simple random sampling*.

Berdasarkan hasil analisis data dan interpretasi data diketahui bahwa kualitas pelayanan administrasi kependudukan dalam hal penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah termasuk dalam kategori *kurang baik*, dimana dari ke-14 unsur pelayanan, terdapat 7 (tujuh) unsur pelayanan kurang baik dan 7 (tujuh) unsur pelayanan yang termasuk dalam kategori baik yaitu : prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan lingkungan dan keamanan pelayanan. Dan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kantor Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam adalah kualitas sumber daya manusia yang masih rendah dimana para pegawai masih kurang kesadaran dalam memberikan pelayanan, keterbatasan fasilitas pelayanan, sistem dan prosedur pelayanan yang masih panjang dan berbelit-belit, belum adanya standar pelayanan minimal dalam pengurusan birokrasi yang menyangkut prosedur, waktu, dan biaya.

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan tersebut di atas, maka penulis memberikan sumbangan saran untuk meningkatkan aspek pengetahuan dimana aspek ini merupakan salah satu syarat pembentukan kualitas sumber daya manusia sehingga dapat menciptakan SDM yang mampu berpikir jauh ke depan, mengambil keputusan secara jitu dan berwawasan jauh ke depan bagi pelaksanaan tugas, terutama dalam mengemban misi pelayanan kepada masyarakat.

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Yesus Kristus Tuhan Yang Maha Kuasa oleh karena Kasih dan AnugrahNya akhirnya penulisan skripsi yang berjudul “Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik Berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004 (Studi Kasus di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang)” dapat terselesaikan yang merupakan salah satu persyaratan dalam menyelesaikan pendidikan jenjang Strata 1 (S-1) pada Program Studi Hukum Administrasi Negara Universitas Medan Area (FH-UMA) Medan.

Dukungan dari berbagai pihak selama penulis mengikuti perkuliahan pada Program Hukum Administrasi Negara Universitas Medan Area Medan hingga penulisan skripsi ini merupakan sumbangan yang tak ternilai harganya. Oleh karena itu melalui kesempatan ini penulis menghaturkan ucapan terima kasih kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area dan segenap civitas akademika Universitas Medan Area.
2. Dosen Pembimbing I Zamzami, SH, MH dan dosen pembimbing II H. Abdul Muthalib Lubis, SH, MAP, atas waktu yang diluangkan untuk membimbing penulis dalam proses penulisan skripsi ini.
3. Seluruh dosen pengajar yang selalu membina dan mentransfer ilmu kepada penulis dari awal perkuliahan hingga penyelesaian studi sehingga telah

memberikan kontribusi ilmu dalam menambah wawasan, cara berpikir yang dapat dijadikan bekal dalam melaksanakan tugas dari studi ini.

4. Terima kasih yang setulusnya kepada kedua orangtuaku yang memberikan motivasi dan bimbingan, juga kepada abangda Jimmy, kakanda Natalia dan adinda Riko atas perhatiannya kepada penulis.
5. Terima kasih kepada abangda Darwis Mahadi Sianipar, SSTP, MAP yang dengan setia dan semangat besar terus mendorong dan mendampingi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
6. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Hukum Universitas Medan Area Medan atas suasana kekeluargaan dan kebersamaan yang telah tercipta selama mengikuti perkuliahan.
7. Lurah Lubuk Pakam III Ahmad Reni, SmHk beserta staf dan segenap warga masyarakat Kelurahan Lubuk Pakam III atas bantuannya selama penelitian ini.

Penulis mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif dari pembaca guna penyempurnaan dan perbaikan tulisan dimasa yang datang. Akhirnya penulis berdoa semoga semua bantuan yang telah diberikan akan mendapatkan imbalan yang berlipat ganda dari Tuhan Yang Maha Pengasih.

Lubuk Pakam, Januari 2010

PENULIS

HOSIANNA GIRSANG

## DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Pengesahan .....	i
Abstrak .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
Daftar Gambar .....	ix
Daftar Tabel .....	x
Lampiran .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Pengertian dan Penegasan Judul .....	5
1.2. Alasan Pemilihan Judul .....	11
1.3. Permasalahan .....	12
1.4. Hipotesa .....	13
1.5. Tujuan Penelitian .....	14
1.6. Metode Penelitian .....	14
1.7. Sistematika Penulisan .....	19
<b>BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KUALITAS PELAYANAN</b>	
<b>PUBLIK .....</b>	<b>21</b>
2.1. Pengertian Kualitas Pelayanan Publik .....	21
2.1.1. Konsep Kualitas Pelayanan Publik .....	21

2.1.1.1. Kualitas .....	21
2.1.1.2. Pelayanan Publik .....	23
2.1.2. Prinsip-prinsip dalam Konsep Kualitas Pelayanan Publik .....	26
2.2. Dimensi Kualitas Pelayanan Publik .....	28
2.3. Dinamika Perkembangan Kualitas Pelayanan Publik .....	32

<b>BAB III PELAYANAN PUBLIK ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA NOMOR 25 TAHUN 2004 .....</b>	<b>39</b>
<b>3.1. Pengertian Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan .....</b>	<b>39</b>
3.1.1. Pengertian Pelayanan Publik .....	39
3.1.2. Pengertian Administrasi Kependudukan .....	41
<b>3.2. Jenis-jenis Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan .....</b>	<b>41</b>
3.2.1. Penggolongan Pelayanan Publik Berdasarkan Klasifikasi Pelanggan .....	42
3.2.2. Penggolongan Pelayanan Publik Berdasarkan Tahapan Pelayanan.....	43
3.2.3. Penggolongan Pelayanan Publik Berdasarkan Prioritas Pengembangan.....	45
3.2.4. Penggolongan Pelayanan Publik Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan .....	46

3.3. Hubungan Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan dan Hukum Administrasi Negara.....	50
--	----

<b>BAB IV. PEMBAHASAN TENTANG KUALITAS PELAYANAN TERHADAP MASYARAKAT DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN KEPMENPAN NOMOR 25 TAHUN 2004 .....</b>	<b>53</b>
4.1. Gambaran Umum Kelurahan Lubuk Pakam III .....	53
4.1.1. Keadaan Geografis .....	53
4.1.2. Keadaan Penduduk .....	53
4.1.3. Keadaan Ekonomi .....	54
4.1.4. Keadaan Sosial Budaya .....	55
4.1.4.1. Sektor Pendidikan .....	55
4.1.4.2. Sektor Kesehatan .....	56
4.1.4.3. Sektor Keluarga Berencana .....	57
4.1.4.4. Sektor Agama .....	57
4.1.5. Identitas Responden dan Institusi .....	58
4.2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik .....	62
4.3. Kualitas Pelayanan Publik Berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004 .....	64
4.3.1. Variabel Penelitian .....	64
4.3.2. Analisa Pelayanan Publik .....	79

<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>83</b>
	<b>5.1. Kesimpulan .....</b>	<b>83</b>
	<b>5.2. Saran .....</b>	<b>84</b>

## DAFTAR PUSTAKA



## BAB I

### PENDAHULUAN

Dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat terdapat tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia 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 ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Ruang lingkup pelayanan dan jasa-jasa publik (*public services*) meliputi aspek kehidupan masyarakat yang sangat luas. Pelayanan dan jasa publik bahkan dimulai sejak seseorang dalam kandungan ketika diperiksa oleh dokter pemerintah atau dokter yang dididik di universitas negeri, mengurus akta kelahiran, memperoleh macam-macam perijinan yang berkaitan dengan dunia usaha yang digelutinya hingga seseorang meninggal dan memerlukan surat pengantar dan surat kematian untuk mendapatkan kapling di tempat pemakaman umum (TPU).

Tetapi luasnya cakupan pelayanan dan jasa-jasa publik tidak identik dengan kualitas pelayanan itu sendiri. Karena pelayanan dan jasa publik merupakan suatu cara pengalokasian sumber daya melalui mekanisme politik, bukannya lewat pasar, maka kualitas pelayanan itu sangat tergantung kepada kualitas demokrasi.

Sayangnya, pelayanan publik yang menyentuh hampir setiap sudut kehidupan masyarakat tidak ditopang oleh mekanisme pengambilan keputusan yang terbuka serta proses politik yang demokratis. Karena itu tidak mengherankan jika pelayanan publik di Indonesia memiliki ciri yang cenderung korup, apalagi yang berkaitan dengan pengadaan produk-produk pelayanan publik administrasi kependudukan yang bersifat kewajiban seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Surat Izin Mengemudi (SIM), Paspor dan lain-lain.

Kendati mungkin fenomena korupsi yang berkaitan dengan jenis-jenis produk tadi hanya melibatkan biaya transaksi (antara sektor publik dengan individu masyarakat) yang relatif kecil, tetapi biaya-biaya transaksi tersebut melibatkan porsi populasi yang sangat besar.

Sementara itu aparat birokrasi pemerintahan di segala tingkatan dan sektor masih terperangkap dalam sikap mental dan pola-pola kerja yang paling kurang responsif, kurang inisiatif, kurang terampil, dalam memberikan pelayanan publik terhadap masyarakat. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menuntut daerah untuk lebih mandiri di dalam mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan prakarsa dan aspirasi masyarakat sehingga diharapkan pelaksanaan pembangunan akan lebih meningkat dimana pemerintah kabupaten/kota akan lebih banyak berperan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tuntutan perubahan sebagaimana dikemukakan diatas membawa dampak terhadap berbagai tingkatan pemerintahan termasuk pemerintah kelurahan, terutama Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang. Konsekuensi logis dari perubahan tersebut

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

menuntut pengaturan yang jelas dan tegas seperti pengaturan di bidang kewenangan, pengorganisasian, kepegawaian, tugas-tugas pemerintahan umum, anggaran dan logistik, pengukuran kinerja organisasi kelurahan. Pengaturan ini diperlukan agar dalam pelaksanaan roda pemerintahan tetap dalam koridor pemerintahan yang legalitas, berwibawa, dan mengedepankan faktor akuntabilitas publik.

Berdasarkan pengamatan penulis bahwa masyarakat di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam cenderung merasa enggan untuk meminta pelayanan dari aparat, dengan asumsi bahwa penyebab keengganan masyarakat tersebut adalah karena perilaku aparat yang masih kurang efektif ditandai dengan lamanya proses penyelesaian produk pelayanan administrasi kependudukan seperti Kartu Tanda Penduduk yang terkadang diselesaikan sampai berhari-hari.

Ketidakefektifan kerja tersebut dapat dilihat dari sikap dan perilaku aparat kelurahan yang tidak melaksanakan tugasnya dengan sungguh – sungguh, seperti menunda pekerjaan, masuk kantor terlambat dan pulang lebih cepat, berada di luar kantor pada jam kerja, serta berbagai kecenderungan lain yang tidak produktif bagi organisasi. Sehingga untuk mencapai tujuan pelayanan kepada masyarakat dikhawatirkan tidak dapat tercapai dengan hasil yang memuaskan. Padahal upaya pemerintahan untuk mengambil citra positif dan wibawa yang baik telah gencar dilaksanakan antara lain melalui Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Nomor 25 Tahun 2004 yang secara khusus dapat menilai kinerja pelayanan yang dilakukan oleh unit-unit pelayanan. Untuk itu pemerintah kelurahan sebagai ujung tombak pelayanan yang secara langsung

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mengantumkan sumber  
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area  
Access From (repository.uma.ac.id)26/8/24

berhadapan dengan masyarakat, diharapkan dapat langsung meningkatkan kualitas pelayanan sesuai dengan tuntutan yang tertulis dalam Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004. Dan pada akhirnya masyarakat sebagai konsumen pelayanan publik oleh pemerintah kelurahan dapat merasakan kemajuan positif dari upaya pembenahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Karena walaupun aparatur birokrasi pemerintahan yang lebih tinggi sudah cukup baik dalam berbagai aspek faktor kerjanya, jika pada tingkat kelurahan tidak atau kurang dapat mendukung terselenggaranya dengan baik program-program pelayanan publik maka keadaan itu akan berimbas pada capaian kinerja pemerintahan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, persoalan lemahnya aspek kinerja aparatur birokrasi pada tingkat kelurahan mencerminkan kualitas pelaksanaan efektivitas kerja yang rendah dimana hal ini harus dipandang sebagai suatu permasalahan kritis yang bersifat strategis guna dilakukan upaya-upaya perbaikan dalam rangka peningkatan pelayanan publik.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa kelurahan mempunyai peranan yang strategis dan menentukan dalam rangka pencapaian tujuan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan dalam kebijakan otonomi daerah, sebab kelurahan merupakan organisasi pemerintah yang langsung berinteraksi dengan masyarakat luas serta lebih mengenal wilayahnya.

Melalui pembinaan dan penataan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah kelurahan melalui Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004 diharapkan dapat memberikan jawaban bagi masyarakat untuk memberikan

pelayanan yang berkualitas, di lain pihak masyarakat juga diharapkan mampu dan dapat memahami ketentuan dan peraturan yang berlaku.

### **1.1. Pengertian dan Penegasan Judul**

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka dapat disimpulkan pentingnya mengetahui aspek hukum dalam pelayanan publik sebagai pedoman yang berkembang di Indonesia menurut peraturan yang telah diundangkan antara lain berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat.

Oleh karena itu maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pelayanan publik administrasi kependudukan terutama penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam karena Kelurahan Lubuk Pakam III merupakan salah satu kelurahan dengan masyarakat yang heterogen dan merupakan wilayah yang dekat dengan lingkungan kerja penulis. Berdasarkan karakteristik dan alasan tersebut, maka penulis bermaksud untuk mengadakan penelitian dalam bentuk skripsi yang diberi judul : **“Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik Berdasarkan KEPMENPAN Nomor 25 Tahun 2004 (Studi Kasus di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang)”**.

Untuk mengetahui pokok permasalahan yang menjadi sasaran dalam pembahasan dan agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda terhadap judul di atas, maka ada baiknya penulis akan menguraikan pengertian dan penegasan

UNIVERSITAS MEDAN AREA  
terhadap judul tersebut.

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)26/8/24

Konsep kualitas merupakan suatu istilah dalam manajemen yang kemudian diintrodusir dalam kegiatan penyediaan layanan yang sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat sebagai konsumen. Garvin (dalam Nasution) memberi pengertian kualitas adalah :

Suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia/tenaga kerja, proses dan tugas, serta lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau konsumen. Selera atau harapan konsumen pada suatu produk selalu berubah sehingga kualitas produk juga harus berubah atau disesuaikan. Dengan perubahan kualitas produk tersebut, diperlukan perubahan atau peningkatan keterampilan tenaga kerja, perubahan proses produksi dan tugas, serta perubahan lingkungan perusahaan agar produk dapat memenuhi atau melebihi harapan konsumen.<sup>2</sup>

Pada bagian lain dari Feigenbaum (dalam Nasution) mengatakan bahwa kualitas adalah kepuasan pelanggan sepenuhnya (*full customer satisfaction*).<sup>3</sup> Suatu produk dikatakan berkualitas apabila dapat memberi kepuasan sepenuhnya kepada konsumen, yaitu sesuai dengan apa yang diharapkan konsumen atas suatu produk.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang mengartikan kualitas sebagai :

1. Tingkat baik buruknya sesuatu; kadar
2. Derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, dsb); mutu<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> M.N, Nasution, *Manajemen Mutu Terpadu*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hal 2.

<sup>3</sup> *Ibid*, hal 16.

<sup>4</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hal 533.

Aspek kualitas perlu diketengahkan dalam pelayanan karena berhubungan erat dengan kepuasan pelanggan.

Kualitas memberikan dorongan kepada pelanggan untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan penyedia layanan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan penyedia layanan untuk memahami dengan seksama harapan pelanggan serta kebutuhan mereka. Dengan demikian penyedia layanan dapat meningkatkan kepuasan pelanggan dimana penyedia layanan memaksimumkan pengalaman pelanggan yang menyenangkan dan meminimumkan atau meniadakan pengalaman pelanggan yang kurang menyenangkan. Pada gilirannya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan pelayanan yang berkualitas (dalam Tjiptono).<sup>5</sup>

Sedangkan Administrasi Kependudukan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 dalam Pasal 1 ayat (1) 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.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Fandy Tjiptono, Manajemen Jasa, Andi, Yogyakarta, 2000, hal 69-70.

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, Medan Area hal 1.

Dalam Pasal 1 ayat 9 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, pengertian Pendaftaran Penduduk adalah pencatatan biodata Penduduk, pencatatan atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan serta penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan. Yang terdiri dari Pencatatan dan Penerbitan Biodata Penduduk, Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk.<sup>7</sup>

Sehingga untuk membatasi penulisan skripsi ini, maka berdasarkan pengertian diatas penulis hanya membahas kualitas pelayanan administrasi kependudukan di bidang penerbitan Kartu Tanda Penduduk.

Kemudian berkaitan dengan layanan publik, pelayanan pada dasarnya merupakan suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung. Selanjutnya Widodo mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>8</sup>

Di lain pihak Thoha (dalam Sedarmayanti) menyatakan pelayanan publik sebagai suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau

---

<sup>7</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil, Pasal 1 ayat (9).

<sup>8</sup> Joko Widodo, *Good Governance*, Insan Cendikia, Surabaya, 2001, hal 269.

instansi tertentu untuk **memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu.**<sup>9</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia peningkatan berarti "proses, perbuatan, cara meningkatkan (usaha, kegiatan, dsb)", kemudian kata meningkatkan berarti :

1. **Menaikkan (derajat, taraf dan sebagainya), mempertinggi, memperhebat (produksi dsb).**
2. **Mengangkat diri, memegahkan diri.**

jadi meningkatkan dapat diartikan mempertinggi taraf kualifikasi sesuatu yang dinyatakan dengan obyeknya.<sup>10</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut peningkatan dapat diartikan sebagai usaha atau rangkaian usaha perubahan atau pertumbuhan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu negara, bangsa dan pemerintah menuju modernisasi sehingga akan memiliki nilai yang lebih tinggi daripada nilai yang dimiliki sebelumnya. Usaha peningkatan ini diharapkan mampu mewujudkan kualitas dan kuantitas dari obyek yang lebih baik.

Pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 yaitu "segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan

---

<sup>9</sup> Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Untuk menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2000, hal 195.

<sup>10</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Op.Cit., hal 1060.

kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan".<sup>11</sup>

Dengan melihat uraian-uraian tersebut, tergambar bahwa kualitas layanan publik menunjukkan suatu kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyedia layanan (*provider*) yang dalam hal ini adalah pemerintah, untuk memasarkan atau mendistribusikan produk dengan mengutamakan kepuasan dan harapan masyarakat sebagai pelanggan (*demand*) yang dalam hal ini adalah yang diperintah, sesuai dengan standar pelayanan dan azas-azas pelayanan publik.

Peningkatan kualitas layanan publik yang dilakukan oleh pemerintah menjadi semakin penting mengingat dewasa ini pemberian jasa atau pelayanan kepada masyarakat semakin beragam dan kompleks serta tidak diberikan oleh unit pelayanan jasa pemerintah saja, tetapi juga diberikan oleh pihak swasta. Dengan demikian, maka sudah saatnya pemerintah untuk siap dan harus mampu bersaing dengan unit pelayanan jasa yang diberikan oleh swasta. Iklim persaingan tersebut merupakan peluang sekaligus tantangan bagi organisasi pemerintah untuk bertahan dan menjalankan aktifitasnya. Persaingan merupakan peluang, oleh karena organisasi dengan berbagai fasilitas yang telah dimilikinya mempunyai potensi untuk terus berkembang, sedangkan persaingan dikatakan merupakan suatu tantangan, oleh karena apabila organisasi pemerintah tidak mampu meningkatkan keprofesionalan kerjanya, maka organisasi akan ditinggalkan oleh

---

<sup>11</sup>Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, lampiran keputusan mengenai Pengertian Umum

para pemakai jasanya. Oleh sebab itu organisasi pemerintah perlu merumuskan rencana strategis dalam proses pengambilan keputusannya dengan memperhatikan faktor lingkungan, sumber daya dan nilai-nilai sebagai organisasi yang diharapkan mampu memenuhi tuntutan kebutuhan atau harapan masyarakat yakni kualitas layanan yang baik.

## 1.2. Alasan Pemilihan Judul

Berubahnya paradigma pelayanan masyarakat mendorong ketertarikan penulis untuk meneliti lebih jauh tentang kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Bahwa pelayanan pemerintah sebelumnya bersifat sentralistik dengan sistem komando maka pada era sekarang ini sudah mulai ditinggalkan. Masyarakat sudah tidak mau lagi dikekang oleh sistem komando, mereka ingin diperlakukan dengan lebih manusiawi yaitu dengan lebih diberdayakan.

Proses pemberdayaan (*empowering*) dalam masyarakat harus diikuti oleh setiap kolaborasi dan kemitraan antara birokrasi yang dilakukan secara individual maupun secara kelompok terhadap masyarakatnya. Kelurahan sebagai perangkat daerah merupakan organisasi yang terdepan dalam memberikan pelayanan publik. Dalam menjalankan tugas pelayanan administrasi kependudukan, Kelurahan Lubuk Pakam III mengemban misi sebagai unsur lini kewilayahan dimana tugas pokoknya harus dilaksanakan dengan cara "*To do, To Act*" yang artinya lurah beserta jajarannya mempunyai kegiatan yang bersifat operasional yaitu langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Karena tugas pelayanan yang dilakukan ini bersifat logis, maka harus diupayakan peningkatan kualitas pelayanan melalui pengukuran kinerja sehingga

tercipta suatu sistem dimana masyarakat adalah raja yang harus dilayani. Oleh karena itu pada dasarnya penelitian tentang kualitas pelayanan administrasi kependudukan ini penting untuk dilakukan, dikarenakan masyarakat sebagai *customer service* belum merasa puas baik dari segi waktu, biaya dan mutu pelayanan yang selama ini diberikan, dan belum mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya secara transparan. Di sisi lain aspek pelayanan merupakan salah satu tugas dari pemerintah yang terus dibenahi guna meningkatkan kredibilitas atau wibawa pemerintah di mata masyarakat, maka melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan Surat Keputusan Nomor Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat yang berfungsi untuk memacu aparaturnya dalam meningkatkan kualitas terhadap masyarakat. Untuk itu penelitian ini berguna untuk meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan terutama di bidang penerbitan Kartu Tanda Penduduk yang dilaksanakan di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang.

### 1.3. Permasalahan

1. Bagaimana kualitas pelayanan administrasi kependudukan dalam hal ini penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah?

tercipta suatu sistem dimana masyarakat adalah raja yang harus dilayani. Oleh karena itu pada dasarnya penelitian tentang kualitas pelayanan administrasi kependudukan ini penting untuk dilakukan, dikarenakan masyarakat sebagai *customer service* belum merasa puas baik dari segi waktu, biaya dan mutu pelayanan yang selama ini diberikan, dan belum mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya secara transparan. Di sisi lain aspek pelayanan merupakan salah satu tugas dari pemerintah yang terus dibenahi guna meningkatkan kredibilitas atau wibawa pemerintah di mata masyarakat, maka melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara mengeluarkan Surat Keputusan Nomor Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat yang berfungsi untuk memacu aparaturnya dalam meningkatkan kualitas terhadap masyarakat. Untuk itu penelitian ini berguna untuk meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan terutama di bidang penerbitan Kartu Tanda Penduduk yang dilaksanakan di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang.

### 1.3. Permasalahan

1. Bagaimana kualitas pelayanan administrasi kependudukan dalam hal ini penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah?

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004?

#### 1.4. Hipotesis

Bertitik tolak dari kerangka alur pikir ini, maka dapat dirumuskan hipotesis penelitian sebagai berikut :

1. Kualitas pelayanan administrasi kependudukan dalam hal penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah telah memenuhi ketentuan dan memuaskan masyarakat.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004 antara lain prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kejelasan petugas pelayanan, kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kewajaran biaya pelayanan, kepastian biaya pelayanan, kepastian jadwal pelayanan, serta kenyamanan lingkungan, dan keamanan pelayanan.

## 1.5. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Melengkapi persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Medan Area dengan spesifikasi Bidang Hukum Administrasi Negara.
2. Sebagai sumbangsih pikiran kepada masyarakat luas pada umumnya dan masyarakat Kelurahan Lubuk Pakam III pada khususnya di dalam implementasi pelayanan publik.
3. Mengetahui kualitas pelayanan administrasi kependudukan dalam hal penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kelurahan Lubuk Pakam III berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah?
4. Mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004 ?

## 1.6. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, digunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan studi kasus, yang mana metode ini merupakan tipe penelitian yang bukan bermaksud untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi hanya menggambarkan apa adanya mengenai suatu variabel, gejala, keadaan atau fenomena tertentu.

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengumpulkan informasi mengenai status suatu

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)26/8/24

variabel atau tema, gejala atau keadaan yang ada, yaitu keadaan gejala atau fenomena menurut apa adanya pada saat penelitian dilakukan (Widodo & Mukhtar).<sup>12</sup>

Mengacu pada tujuan penulisan ini yakni untuk mengetahui kualitas pelayanan publik administrasi kependudukan di Kelurahan Lubuk Pakam III berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif.

#### 1) Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan dengan mengambil lokasi penelitian di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang.

#### 2) Populasi dan Sampel

Penelitian ini mengambil populasi yaitu dari masyarakat Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang sebanyak 4.656 orang dan aparat yang memegang kunci (*key person*) di wilayah penelitian, yaitu di Kantor Kelurahan Lubuk Pakam III. Penentuan sampel dilakukan dengan tehnik *simple random sampling* yang menurut Soekanto adalah "...setiap unsur dari populasi mempunyai kesempatan yang sama untuk terpilih sebagai unsur dari

---

<sup>12</sup> Erna & Mukhtar Widodo, *Konstruksi ke Arah Penelitian Deskriptif*, Ayyrouz, Yogyakarta, 2000, hal 5

sampel yang akan ditarik...”<sup>13</sup>

Berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004, untuk memenuhi akurasi hasil penyusunan indeks, responden terpilih ditetapkan minimal 150 orang dari jumlah populasi penerima layanan, dengan dasar (“Jumlah unsur” + 1) x 10 = jumlah responden (14 + 1) x 10 = 150 responden.<sup>14</sup>

Adapun yang dijadikan *key person* adalah sebagai berikut :

1. Lurah Lubuk Pakam III;
2. Pegawai Kelurahan Lubuk Pakam III sebanyak 6 (enam) orang;

Dengan demikian, banyaknya populasi yang akan diteliti sangat tergantung pada operasionalisasi pelaksanaan penelitian di lapangan.

### 3) Jenis dan Sumber Data

Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi :

1. *Data Primer*, diperoleh dari penggunaan kuesioner maupun wawancara dengan responden di lokasi penelitian
2. *Data Sekunder*, diperoleh dari dokumen surat menyurat, peraturan-peraturan, papan data, jurnal, hasil penelitian sebelumnya, majalah, koran, televisi, dan internet

### 4) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>13</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006, hal 177.

<sup>14</sup>KEPMENPAN Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, lampiran keputusan mengenai Pengertian Umum, *op.cit*

a. **Penelitian Kepustakaan (Library Research)**

Yaitu dengan cara mempergunakan teori-teori berdasarkan peraturan – peraturan, literatur-literatur yang dibahas secara ilmiah baik yang diperoleh dari perkuliahan maupun dari perpustakaan yang mendukung terlaksananya penulisan skripsi ini.

b. **Penelitian Lapangan (Field Research)**

Pengumpulan data dengan mengadakan penelitian secara langsung ke lapangan atas segala hal-hal yang berhubungan dengan obyek penelitian.<sup>15</sup>

Data yang diperoleh tersebut kemudian diolah dengan menggunakan skala *Likert* dimana skala *Likert* memberikan nilai skala untuk alternatif jawaban yang berjumlah 4 (empat) kategori yaitu :

Alternatif	Nilai Skala
Sangat Baik	4
Baik	3
Kurang Baik	2
Tidak Baik	1

5) **Teknik Analisis Data**

Dalam pelaksanaan penelitian, analisis data dapat dilakukan bersamaan dengan proses pengamatan. Jadi selama proses penelitian berlangsung data yang diperoleh dapat langsung di analisis kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap permasalahan yang diteliti dengan menggunakan

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *op.cit.*, hal 201-205.

tabel tunggal. Dan setelah data-data selesai dianalisa dalam data tunggal, akan di cari rata-rata variabel kualitas pelayanan publik. Sedangkan untuk mencari nilai intervalnya digunakan dengan cara :

$$Interval = \frac{Skor\ Tertinggi - Skor\ Terendah}{Jumlah\ Alternatif\ Jawaban}$$

$$Interval = \frac{4 - 1}{4} = 0,75$$

Sehingga dapat ditentukan patokan nilai variabel yang diteliti sebagai berikut :

**Tabel 1.1.**  
**Nilai Persepsi, Interval IKM, Interval Konversi IKM, Mutu Pelayanan, dan Kinerja Unit Pelayanan**

Nilai Persepsi	Nilai Interval IKM	Nilai Interval Konversi IKM	Mutu Pelayanan	Kinerja Unit Pelayanan
1	1,00 – 1,75	25 – 43,75	D	Tidak Baik
2	1,76 – 2,50	43,76 – 62,50	C	Kurang Baik
3	2,51 – 3,25	62,51 – 81,25	B	Baik
4	3,26 – 4,00	81,26 – 100,00	A	Sangat Baik

Sumber : Kepmenpan Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.

Sesuai dengan metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, maka untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dari lapangan, teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif. Melalui teknik ini, akan digambarkan seluruh data atau fakta yang diperoleh dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai.

Selanjutnya analisis data ini akan dilakukan secara induktif, yakni

UNIVERSITAS MEDAN AREA  
 penganalisaan dengan cara menarik kesimpulan atas data yang berhasil

dikumpulkan dari yang berbentuk khusus ke bentuk umum, atau penalaran untuk mencapai suatu kesimpulan mengenai semua unsur-unsur penelitian yang tidak diperiksa atau diteliti dalam penelitian mengenai kualitas pelayanan publik di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang, setelah menyelidiki sebagian saja dari unsur-unsur tersebut sesuai dengan sampel penelitian yang ditetapkan sebelumnya.

### **1.7. Sistematika Penulisan**

#### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian dan sistematika penulisan. Bab ini merupakan pengantar yang akan memudahkan untuk memahami bab-bab selanjutnya.

#### **BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

Pada bab ini diuraikan tentang pengertian, jenis dan dinamika perkembangan kualitas pelayanan publik terhadap masyarakat di Kelurahan Lubuk Pakam III.

#### **BAB III. PELAYANAN PUBLIK ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA NOMOR 25 TAHUN 2004**

Pada bab ini diuraikan tentang pengertian dan dimensi pelayanan publik serta dalam hubungannya dengan hukum administrasi negara.

## **BAB IV. PEMBAHASAN TENTANG KUALITAS PELAYANAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN DALAM PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK BERDASARKAN KEPMENPAN NOMOR 25 TAHUN 2004**

Pada bab ini diuraikan tentang kualitas pelayanan publik administrasi kependudukan dan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik administrasi kependudukan berdasarkan Kepmenpan Nomor 25 Tahun 2004 di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang sesuai dengan indikator yang digunakan.

## **BAB V. PENUTUP**

Pada bab ini dijelaskan tentang kesimpulan dari penjelasan bab-bab sebelumnya dan beberapa implikasi kebijakan dalam perbaikan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di masa yang akan datang.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG**

### **KUALITAS PELAYANAN PUBLIK**

#### **2.1. Pengertian Kualitas Pelayanan Publik**

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat oleh pemerintah melalui aparat pemerintah, walaupun tidak bertujuan untuk mencari keuntungan, namun tetap harus mengutamakan kualitas pelayanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat. Aparat pemerintah harus menyadari posisi dan peran mereka sebagai pelayan masyarakat. Bila dimata masyarakat kesan yang muncul tidak demikian, berarti pelayanan yang diterima selama ini bukanlah produk pelayanan yang sepenuh hati.

Aparat pemerintah sebagai unsur pemerintah (melayani) terkait langsung dengan pelayanan kepada masyarakat sebagai unsur lain (yang dilayani). Sikap dan perilaku aparat pemerintah akan menjadi suatu ukuran keberhasilan pemerintah untuk mencapai tujuan organisasi dan memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai dengan harapan, dan masyarakat akan merasa puas serta tidak mengeluh.

##### **2.1.1. Konsep Kualitas Pelayanan Publik**

###### **2.1.1.1. Kualitas**

Konsep kualitas merupakan suatu istilah dalam manajemen yang kemudian diintrodusir dalam kegiatan penyediaan layanan yang sesuai dengan

harapan dan keinginan masyarakat sebagai konsumen. Garvin (dalam Nasution)

memberi pengertian kualitas adalah :

Suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, manusia/tenaga kerja, proses dan tugas, serta lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan pelanggan atau konsumen. Selera atau harapan konsumen pada suatu produk selalu berubah sehingga kualitas produk juga harus berubah atau disesuaikan. Dengan perubahan kualitas produk tersebut, diperlukan perubahan atau peningkatan keterampilan tenaga kerja, perubahan proses produksi dan tugas, serta perubahan lingkungan perusahaan agar produk dapat memenuhi atau melebihi harapan konsumen.<sup>16</sup>

Aspek kualitas perlu diketengahkan dalam pelayanan karena berhubungan erat dengan kepuasan pelanggan. Kualitas memberikan dorongan kepada pelanggan untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan penyedia layanan. Dalam jangka panjang ikatan seperti ini memungkinkan penyedia layanan untuk memahami dengan seksama harapan pelanggan serta kebutuhan mereka. Dengan demikian penyedia layanan dapat meningkatkan kepuasan pelanggan dimana penyedia layanan memaksimalkan pengalaman pelanggan yang menyenangkan dan meminimumkan atau meniadakan pengalaman pelanggan yang kurang menyenangkan.

Pada gilirannya kepuasan pelanggan dapat menciptakan kesetiaan atau loyalitas pelanggan kepada perusahaan yang memberikan pelayanan yang berkualitas (dalam Tjiptono).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> M.N.Nasution, *op.cit*, hal 16.

<sup>17</sup> Fandy Tjiptono, *op.cit*, hal 69-70.

### 2.1.1.2. Pelayanan Publik

Kemudian berkaitan dengan pelayanan publik, pelayanan pada dasarnya merupakan suatu proses pemenuhan kebutuhan melalui aktifitas orang lain yang langsung. Sedangkan pelayanan menurut Ndraha dapat diartikan sebagai produk dan dapat juga diartikan sebagai cara atau alat yang digunakan oleh *provider* dalam memasarkan atau mendistribusikan produknya.<sup>18</sup>

Menurut Moenir pelayanan atau kesediaan orang berbuat memenuhi permintaan orang lain, disebabkan faktor ideal yaitu rasa kasih sayang, tolong menolong dan beramal saleh, dan faktor material yaitu adanya hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain.<sup>19</sup>

Adapun Lukman mendefinisikan pelayanan adalah suatu kegiatan atau urutan kegiatan yang terjadi dalam interaksi langsung antara seseorang dengan orang lain atau mesin secara fisik, dan menyediakan kepuasan pelanggan.<sup>20</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Ndraha yang menyatakan bahwa kegiatan pelayanan dalam prosesnya menunjukkan hubungan interaksi antara pemberi pelayanan dan penerima pelayanan. Atau menurutnya menunjukkan hubungan pemerintahan (*governance relations*) yaitu hubungan yang terjadi

---

<sup>18</sup> Taliziduhu, Ndraha, *Ilmu Pemerintahan Jilid I, II, III, IV, V*, BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, Jakarta, 2001, hal 59.

<sup>19</sup> H.A.S., Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hal 17 dan 26.

<sup>20</sup> Sampara, Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000, hal 6.

antara yang diperintah dengan pemerintah satu terhadap yang lain pada satu posisi dan peran. Misalnya jika yang diperintah mengambil posisi dan berperan sebagai *demandeur*, pemerintah dengan sendirinya atau diharapkan mengambil posisi dan berperan sebagai *supplier (provider)*.<sup>21</sup>

Pengertian - pengertian tersebut memberi gambaran bahwa pelayanan merupakan proses hubungan interaksi antara yang memberi pelayanan (*provider*) dengan penerima pelayanan (*demandeur*) yang dalam ilmu pemerintahan dijelaskan sebagai hubungan pemerintahan. Adapun pelayanan itu sendiri menunjukkan produk dan dapat juga diartikan sebagai cara atau alat yang digunakan oleh *provider* dalam memasarkan atau mendistribusikan produknya.

Dalam hubungan itu, aspek atau kualitas pelayanan merupakan hal penting yang sering menjadi permasalahan. Bahkan Thoha menyatakan kualitas pelayanan menjadi dasar penentuan dan perkembangan hubungan interaksi pelayan dan yang dilayani.<sup>22</sup>

Pelayanan publik menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 yaitu " segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan".<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Taliziduhu Ndraha, *op.cit.*, hal 111.

<sup>22</sup> Miftah, Thoha, *Perilaku Organisasi - Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal 181.

<sup>23</sup> Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*, *op.cit.*

Dengan melihat uraian-uraian tersebut, tergambar bahwa kualitas layanan publik menunjukkan suatu kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyedia layanan (*provider*) yang dalam hal ini adalah pemerintah, untuk memasarkan atau mendistribusikan produk dengan mengutamakan kepuasan dan harapan masyarakat sebagai pelanggan (*demand*) yang dalam hal ini adalah yang diperintah, sesuai dengan standar pelayanan dan azas-azas pelayanan publik.

Peningkatan kualitas layanan publik yang dilakukan oleh pemerintah menjadi semakin penting mengingat dewasa ini pemberian jasa atau pelayanan kepada masyarakat semakin beragam dan kompleks serta tidak diberikan oleh unit pelayanan jasa pemerintah saja, tetapi juga diberikan oleh pihak swasta. Dengan demikian, maka sudah saatnya pemerintah untuk siap dan harus mampu bersaing dengan unit pelayanan jasa yang diberikan oleh swasta. Iklim persaingan tersebut merupakan peluang sekaligus tantangan bagi organisasi pemerintah untuk bertahan dan menjalankan aktifitasnya. Persaingan merupakan peluang, oleh karena organisasi dengan berbagai fasilitas yang telah dimilikinya mempunyai potensi untuk terus berkembang, sedangkan persaingan dikatakan merupakan suatu tantangan, oleh karena apabila organisasi pemerintah tidak mampu meningkatkan keprofesionalan kerjanya, maka organisasi akan ditinggalkan oleh para pemakai jasanya. Oleh sebab itu organisasi pemerintah perlu merumuskan rencana strategis dalam proses pengambilan keputusannya dengan memperhatikan faktor lingkungan, sumber daya dan nilai-nilai sebagai organisasi yang diharapkan mampu memenuhi tuntutan kebutuhan atau harapan masyarakat yakni kualitas pelayanan yang baik.

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

### 2.1.2. Prinsip-Prinsip dalam Konsep Kualitas Layanan Publik

Untuk menciptakan suatu gaya manajemen dan lingkungan yang kondusif bagi organisasi publik dalam memperbaiki kualitas, ada beberapa prinsip yang perlu diperhatikan guna membentuk dan mempertahankan lingkungan yang tepat untuk melaksanakan penyempurnaan kualitas secara berkesinambungan dengan didukung oleh aparat dan pelanggan. Menurut Wolkins (dalam Tjiptono) ada 6 (enam) prinsip pokok yang perlu diperhatikan dalam memperbaiki kualitas layanan yaitu :

- (1) **Kepemimpinan.** Strategi perusahaan harus merupakan inisiatif dan komitmen dari manajemen puncak. Manajemen puncak harus memimpin perusahaan untuk meningkatkan kinerja kualitasnya. Tanpa adanya kepemimpinan dari manajemen puncak, maka usaha untuk meningkatkan kualitas hanya berdampak kecil terhadap perusahaan.
- (2) **Pendidikan.** Semua personil perusahaan dari manajer puncak sampai karyawan operasional harus memperoleh pendidikan mengenai kualitas. Aspek-aspek yang perlu mendapatkan penekanan dalam pendidikan tersebut meliputi konsep kualitas sebagai strategi bisnis, alat dan teknik implementasi strategi kualitas, dan peranan eksekutif dalam implementasi strategi kualitas
- (3) **Perencanaan.** Proses perencanaan strategik harus mencakup pengukuran dan tujuan kualitas yang dipergunakan dalam mengarahkan perusahaan untuk mencapai visinya
- (4) **Review.** Proses *review* merupakan satu-satunya alat yang paling efektif bagi manajemen untuk mengubah perilaku organisasional. Proses ini merupakan suatu mekanisme yang menjamin adanya perhatian yang konstan dan terus menerus untuk mencapai tujuan kualitas
- (5) **Komunikasi.** Implementasi strategi kualitas dalam organisasi dipengaruhi oleh proses komunikasi dalam perusahaan. Komunikasi harus dilakukan dengan karyawan, pelanggan, dan *stakeholder* perusahaan lainnya, seperti pemasok, pemegang saham, pemerintah, masyarakat umumnya dan lain-lain
- (6) **Penghargaan dan pengakuan (*Total Human Reward*).** Penghargaan dan pengakuan merupakan aspek yang penting dalam implementasi strategi kualitas. Setiap karyawan yang berprestasi baik perlu diberi penghargaan dan prestasinya tersebut diakui. Dengan demikian dapat meningkatkan motivasi, moral kerja, rasa bangga, dan rasa kepemilikan setiap orang dalam organisasi, yang pada gilirannya dapat memberikan kontribusi besar bagi perusahaan dan bagi pelanggan yang dilayani.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Fandy Tjiptono, *op.cit.* hal 75.  
UNIVERSITAS MEDAN AREA

Pendapat lain dikemukakan oleh Gaspersz (dalam Lukman) yang menyatakan sejumlah prinsip pengembangan kualitas antara lain :

- (1) Orientasi proses, dan bukan semata-mata orientasi hasil
- (2) *Cascade implementation* dan melibatkan setiap orang (konsep air terjun, implementasi dari manajemen puncak)
- (3) Komitmen manajemen puncak
- (4) Komunikasi vertikal dan horizontal yang efektif
- (5) Perbaikan secara terus menerus dari semua proses dan produk, internal dan eksternal
- (6) Konsistensi sasaran
- (7) Prinsip pelanggan adalah raja
- (8) Pengembangan sumber daya manusia
- (9) Manajemen kualitas berawal dan berakhir dengan pendidikan dan pelatihan
- (10) Sistem balas jasa (*reward*) secara adil
- (11) Kerjasama (*teamwork*)
- (12) Penetapan sasaran melalui partisipasi ide-ide (perencanaan partisipatif).<sup>25</sup>

Sedangkan Lukman mengemukakan bahwa agar manajemen kualitas dapat diimplementasikan secara berhasil guna, program perbaikan kualitas hendaknya memenuhi beberapa persyaratan seperti :

- (1) Mendapatkan dedikasi, komitmen, dan partisipasi dari pimpinan puncak
- (2) Membangun dan melanjutkan kultur tentang perbaikan terus menerus yang telah menjadi komitmen
- (3) Fokus pada pemuasan kebutuhan dan ekspektasi pelanggan
- (4) Melibatkan setiap individu dalam perbaikan proses kerja
- (5) Menciptakan kerjasama dan hubungan kerja yang konstruktif
- (6) Mengakui orang sebagai sumber daya yang paling penting
- (7) Menggunakan praktek manajemen terbaik yang ada termasuk alat-alat dan teknik-tekniknya.<sup>26</sup>

Dari pendapat-pendapat tersebut terlihat bahwa prinsip kualitas layanan pada intinya adalah mengacu kepada pelanggan, operasional manajemen, respek terhadap manusia, dan perbaikan yang berkesinambungan.

---

<sup>25</sup> Sampara Lukman, *op.cit*, hal 59.

<sup>26</sup> *Ibid*, hal 60.

## 2.2. Dimensi Kualitas Layanan Publik

Kualitas pada dasarnya terkait dengan pelayanan yang terbaik, yaitu suatu sikap atau cara penyedia layanan dalam melayani masyarakat sebagai pelanggan atau secara memuaskan.

Untuk melihat kualitas layanan yang diberikan oleh penyedia layanan, Garvin (dalam Tjiptono) dari hasil penelitian di beberapa perusahaan manufaktur mengemukakan 8 (delapan) dimensi kualitas yang dapat digunakan sebagai kerangka analisis, yaitu :

- (1) Kinerja (*performance*) karakteristik operasi pokok dari produk inti, misalnya kecepatan, konsumsi bahan bakar, jumlah penumpang yang dapat diangkut, kemudahan dan kenyamanan dalam mengemudi, dan sebagainya.
- (2) Ciri-ciri atau keistimewaan tambahan (*features*), yaitu karakteristik sekunder atau pelengkap, misalnya kelengkapan interior dan eksterior seperti dashboard, AC, sound system, door lock system, power steering, dan sebagainya.
- (3) Kehandalan (*reliability*), yaitu kemungkinan kecil akan mengalami kerusakan atau gagal pakai, misalnya mobil tidak sering ngadat/macet/rewel/rusak
- (4) Kesesuaian dengan spesifikasi (*conformance to specifications*), yaitu sejauh mana karakteristik desain dan operasi memenuhi standar-standar yang telah ditetapkan sebelumnya. Misalnya standar keamanan dan emisi terpenuhi, seperti ukuran as roda untuk truk tentunya harus lebih besar daripada mobil sedan
- (5) Daya tahan (*durability*), berkaitan dengan berapa lama suatu produk dapat terus digunakan. Dimensi ini mencakup umur teknis maupun umur ekonomis penggunaan mobil. Umumnya daya tahan mobil buatan Amerika atau Eropa lebih baik daripada mobil buatan Jepang
- (6) *Serviceability*, meliputi kecepatan, kompetensi, kenyamanan, mudah direparasi; serta penanganan keluhan yang memuaskan. Pelayanan yang diberikan tidak terbatas hanya sebelum penjualan, tetapi juga selama proses penjualan hingga purna jual, yang juga mencakup pelayanan reparasi dan ketersediaan komponen yang dibutuhkan
- (7) Estetika, yaitu daya tarik produk terhadap panca indera, misalnya bentuk fisik mobil yang menarik, model / desain yang artistik, warna dan sebagainya

- (8) Kualitas yang dipersepsikan (*perceived quality*), yaitu citra dan reputasi produk serta tanggung jawab perusahaan terhadapnya. Biasanya karena kurangnya pengetahuan pembeli akan atribut/ciri-ciri produk yang akan dibeli, maka pembeli mempersepsikan kualitasnya dari aspek harga, nama merek, iklan, reputasi perusahaan, maupun negara pembuatnya. Umumnya orang yang akan menganggap merek Mercedes dan BMW sebagai jaminan mutu.<sup>27</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Gronroos (dalam Tjiptono), yang menyatakan bahwa ada 3 (tiga) kriteria pokok untuk menilai kualitas jasa atau layanan, yaitu *outcome-related*, *process-related*, dan *image-related criteria*. Ketiga kriteria tersebut dijabarkan menjadi 6 (enam) unsur, yaitu :

- (1) *Profesionalisme and skills*. Kriteria ini merupakan *outcome-related criteria*, dimana pelanggan menyadari bahwa penyedia jasa (*service provider*), karyawan, sistem operasional, dan sumber daya fisik, memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah pelanggan secara profesional
- (2) *Attitudes and behavior*. Kriteria ini adalah *process-related criteria*. Pelanggan merasa bahwa karyawan perusahaan (*contact personnel*) menaruh perhatian terhadap mereka dan berusaha membantu dalam memecahkan masalah mereka secara spontan dan senang hati
- (3) *Accessibility and flexibility*. Kriteria ini termasuk dalam *process-related criteria*. Pelanggan merasa bahwa penyedia jasa, lokasi, jam kerja, karyawan, dan sistem operasionalnya, dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sehingga pelanggan dapat melakukan akses dengan mudah. Selain itu juga dirancang dengan maksud agar dapat bersifat fleksibel dalam menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan
- (4) *Reliability and Trustworthiness*. Kriteria ini juga termasuk dalam *process-related criteria*. Pelanggan memahami bahwa apapun yang terjadi, mereka bisa mempercayakan segala sesuatunya kepada penyedia jasa beserta karyawan dan sistemnya
- (5) *Recovery*. Kriteria ini termasuk dalam *process-related criteria*. Pelanggan menyadari bahwa bila ada kesalahan atau bila terjadi sesuatu yang tidak diharapkan, maka penyedia jasa akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari pemecahan yang tepat

---

<sup>27</sup> Fandy Tjiptono, *op.cit*, hal 68.

(6) *Reputation and credibility*. Kriteria ini merupakan *image-related criteria*. Pelanggan meyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai atau imbalan yang sesuai dengan pengorbanannya.<sup>28</sup>

Sedangkan menurut Tjiptono, secara garis besar ada 4 (empat) unsur pokok yang terkandung di dalam pelayanan yang unggul (*service excellence*), yaitu (1) Kecepatan, (2) Ketepatan, (3) Kemudahan, dan (4) Kenyamanan.<sup>29</sup>

Oleh Ndraha dalam kaitannya dengan aspek-aspek yang harus diperhatikan dalam mengupayakan penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas, mengemukakan bahwa :

Jasa layanan atau layanan civil dipandang sebagai suatu dividen yang wajib didistribusikan kepada rakyat oleh pemerintah dengan semakin baik, semakin tepat waktu, semakin mudah diperoleh dan semakin adil. Tekanan kepada aspek-aspek kecepatan, ketepatan, kemudahan dan keadilan dalam layanan publik (*civil*) tersebut berkaitan dengan sifat monopoli dari layanan publik (*civil*) dimana masyarakat tidak memiliki pilihan untuk mengharapkan layanan yang sama pada institusi lain diluar pemerintahan.<sup>30</sup>

Tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) telah disusun dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, adalah sebagai berikut :

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hal 72.

<sup>29</sup> *Ibid*, hal 58.

<sup>30</sup> Taliziduhu, Ndraha, *Budaya Organisasi*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1997, hal 63.

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administrasi yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku.
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan.
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat.
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan.
8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani.
9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan.
11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan.
12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima layanan.
14. Keamanan pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.<sup>31</sup>

14 (empat belas) indikator inilah yang akan dijadikan titik acuan bagi penulis dalam mengukur kualitas pelayanan terhadap masyarakat Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang.

---

<sup>31</sup>Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 11/1998/MPN/001/1998 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, *op.cit.*

### 2.3. Dinamika Perkembangan Kualitas Pelayanan Publik

Pemerintahan adalah hasil sebuah komitmen antara penguasa pemerintahan dengan masyarakat yang diperintah sehingga pemerintah haruslah menempatkan masyarakat sebagai raja yang harus dilayani. Supriatna menyatakan bahwa untuk membenaran pelayanan kepada masyarakat seolah-olah telah terjadi suatu persetujuan antara pemerintah dan masyarakat, bahwa masyarakat seolah-olah menyerahkan wewenangnya kepada pemerintah untuk diatur dan dilayani oleh pemerintah.<sup>32</sup>

Dalam sektor bisnis yang menjadi pemilik organisasi adalah pemilik modal atau pemegang saham, sedangkan dalam sektor publik misalnya seperti birokrasi (organisasi) pemerintahan yang menjadi pemiliknya adalah publik (masyarakat) terutama warga negara yang mempunyai hak pilih dan dipilih. Karena itu organisasi pemerintahan dikatakan sebagai organisasi publik.

Konsekuensi dari kesepakatan tersebut adalah jika pemerintah tidak sanggup melaksanakannya maka salah satu dari alternatifnya dikembalikan lagi kepada masyarakat. Hal ini wajar, karena dalam suatu pemerintahan negara demokrasi, maka pemerintahan terutama dilaksanakan oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Dalam perkembangannya, para penguasa pemerintahan cenderung mengingkari komitmennya kepada masyarakat. Berbagai bukti sejarah telah

---

<sup>32</sup> Tjahya, Supriatna, *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, Humaniora Utama Press, Bandung, 1997, hal 41.

menunjukkan betapa harga sebuah komitmen antara pemerintah dan yang diperintah dilanggar harus dibayar mahal dengan berbagai revolusi dan kemarahan rakyat. Pecahnya revolusi Perancis dan peristiwa reformasi di Indonesia merupakan contoh dari sekian banyaknya bukti sejarah akibat pengingkaran sebuah komitmen antara pemerintah dan rakyat.

Semua itu disebabkan karena penguasa pemerintahan tidak mengendalikan dirinya dalam memegang kekuasaan. Kekuasaan pemerintahan sering dilihat sebagai “ladang” untuk mengeruk kepentingan dan nafsu pribadi. Lord Action mengatakan bahwa *power tends to corrupt, power absolute corrupt absolutely*. Dalam pandangan masyarakat Amerika, semua itu *because the man is not angel*. Kenyataan ini membuktikan bahwa birokrasi pemerintahan cenderung menyalahgunakan kekuasaan yang telah sampai pada taraf yang paling sulit ditolerir.

Fenomena itu menggambarkan betapa rawannya eksistensi pemerintah terhadap berbagai penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan, yang karena itu harus dibatasi. Nilai – nilai etis bagi aparat pemerintahan merupakan suatu yang *condition is guanon* dan tidak bisa ditawar-tawar lagi.

Tidak jarang keluhan disampaikan masyarakat sebagai wujud kekecewaan terhadap produk layanan yang diberikan pemerintah. Pelayanan yang lamban, inefisiensi dan birokratis serta pungli telah menjadi ciri khas aparat pemerintah di mata masyarakat, yang demikian sangatlah kontradiktis, dengan opini masyarakat terhadap eksistensi kalangan swasta yang sering dinilai cepat, efisien dan bermutu.

Bagi dunia usaha, kepercayaan pelanggan bukan hanya dipahami sebagai instrumen untuk meningkatkan daya saing memperebutkan pangsa pasar, tetapi sudah diyakini sebagai salah satu faktor produksi yang utama. Mereka sungguh-sungguh memahami bahwa kebutuhan masyarakat pelanggan terus menerus tumbuh dan berkembang secara dinamis. Mereka tidak akan memproduksi barang atau jasa tanpa sepenuhnya mempertimbangkan perkembangan kebutuhan para pelanggannya. Rancang bangun dan spesifikasi sebagian besar produk-produk baru harus ditujukan untuk mengantisipasi perkembangan kebutuhan para pelanggan lama.

Di kalangan pemerintahan, kesadaran akan mutu pelayanan mulai berkembang sejak tahun 1980. Kesadaran ini dipicu oleh kenyataan bahwa kegiatan pelayanan bagi masyarakat ternyata memerlukan biaya yang sangat besar, bahkan terasa semakin hari semakin membengkak, tetapi belum pernah dapat memberikan hasil seperti yang diharapkan. Baik masyarakat yang dilayani, maupun pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan sama-sama kecewa, karena kesejahteraan umum tetap masih jauh dari harapan. Kekecewaan ini selanjutnya merangsang semua pihak untuk mulai melakukan penilaian dan pengkajian menyeluruh terhadap sistem pelayanan masyarakat.

Pengkajian dari pihak pemerintah awalnya hanya menghasilkan pandangan yang masih bercirikan birokratik. Namun dengan semakin kuatnya paksaan dari masyarakat, pemerintah mulai mau belajar mendengarkan, dan belajar memahami aspirasi mereka. Saat ini, pemerintah sungguh menyadari bahwa tujuan akhir dari pelayanan adalah mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat yang berdaya untuk mengurus semua persoalan mereka sendiri. Agar

dapat mencapai tujuan ini, pemerintah melakukan berbagai tindakan yang perlu seperti meningkatkan debirokratisasi, kewirausahaan, transparansi, akuntabilitas, dan pemberantasan korupsi.

Pelayanan masyarakat yang masih kurang bermutu menyebabkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah menjadi sangat rendah, dan memicu munculnya berbagai macam perilaku kolektif yang tidak menguntungkan bagi kehidupan bersama. Orang cenderung tidak mau lagi mengindahkan hukum dan tatanan.

Kehidupan secara keseluruhan terasa menegangkan, tidak aman, meresahkan, tidak ada kepastian, dan seolah-olah tidak ada harapan lagi. Dalam situasi semacam ini, pemerintah dan masyarakat bahkan ternyata harus menanggung berbagai macam dampak negatif yang semakin meresahkan.

Misalnya :

- Prasarana dan sarana umum sering di rusak sendiri oleh warga masyarakat seperti taman kota, telepon umum, WC umum, rambu lalu lintas, pagar pembatas jalan, dll.
- Pendapatan negara dari sektor pajak sulit ditingkatkan. Masyarakat enggan membayar pajak.
- Masyarakat kurang bertanggung jawab atas kebersihan dan kerusakan lingkungannya. Banyak orang membuang sampah tidak pada tempatnya. Biaya kebersihan kota terus membengkak. Sampai batas tertentu, pemerintah tidak akan sanggup lagi menanggungnya. Lingkungan pemukiman menjadi semakin kumuh, dan hidup terasa lebih sesak lagi.

- Masyarakat menjadi semakin tidak berdaya untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Orang lebih mengandalkan pada pemberian kemudahan dan dana karitatif dari pemerintah. Tuntutan untuk mendapatkan berbagai macam subsidi terus meningkat dan meluas. Penghapusan atau pengurangan subsidi oleh pemerintah, meskipun alasannya sangat masuk akal, sama sekali bukan langkah yang populer. Selalu ditanggapi dengan kegiatan unjuk rasa yang sangat emosional.
- Berbagai macam kredit kemudahan dari pemerintah (usaha tani, perumahan, likuiditas, permodalan, dll) semakin banyak yang macet atau disalahgunakan. Program swadaya tidak pernah berjalan baik meskipun sudah dipancing dan didorong dengan berbagai insentif dari pemerintah. Masyarakat sudah kehilangan inisiatif dan kreativitas untuk menciptakan kemakmurannya.

Semua persoalan tersebut berpangkal pada pelayanan pemerintah yang selama ini ternyata tidak berhasil membelajarkan masyarakat agar menjadi lebih berdaya dalam menyelesaikan persoalannya sendiri.

Sejalan dengan itu, prinsip *market oriented* organisasi pemerintahan harus diartikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah (aparatur) harus mengutamakan pelayanan terhadap masyarakat. Demikian juga prinsip *catalitic government*, mengandung pengertian bahwa aparatur pemerintah harus bertindak sebagai katalisator dan bukannya penghambat dari kegiatan pembangunan, termasuk di dalamnya mempercepat pelayanan masyarakat. Dalam konteks ini, fungsi pemerintah lebih dititikberatkan sebagai regulator dibanding implementator atau aktor pelayanan. Sebagai imbangannya, pemerintah perlu memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat sendiri sebagai penyedia atau pelaksanaan jasa

pelayanan umum. Dengan kata lain, tugas pemerintah adalah membantu masyarakat agar mampu membantu dirinya sendiri (*helping people to help themselves*). Inilah sesungguhnya yang dimaksud dengan prinsip *self-help* atau *steering rather than rowing*.

Sejalan dengan hal tersebut, guna menjalankan fungsi dan peran dalam bernegara, pemerintah juga harus dapat melaksanakan tujuan utamanya memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu sebagai suatu organisasi formal maka salah satu jalan untuk melakukan pembenahan dalam pelayanan maka pemerintah harus melakukan manajemenisasi organisasi melalui manajemen sumber daya manusia terhadap efektivitas kerja.

Pemerintah Republik Indonesia menunjukkan sikap yang sangat serius untuk memperbaiki pelayanannya kepada masyarakat. Pada tahun 1993, Menteri Pendayagunaan Aparatur (Menpan) telah menerbitkan Surat Keputusan (SK) No. 81/1993 yang memuat tata laksana pelayanan umum. Selanjutnya SK ini diperkuat lagi oleh Instruksi Presiden (Inpres) No. 1/1995 yang berisi penugasan kepada Menpan untuk memimpin dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang dianggap perlu agar dapat segera meningkatkan mutu pelayanan bagi masyarakat. Namun demikian, dalam kenyataannya pelayanan bagi masyarakat tetap belum membaik sampai pada akhirnya terjadi penggantian kekuasaan di tahun 1998.

Pada tahun 1998, Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan (Menko Wasbang) menerbitkan Surat Edaran (SE) No. 56/1998 bagi seluruh kementerian agar mulai menerapkan Pelayanan Prima di lingkungannya masing-masing. SE ini kemudian dilanjutkan dengan SE Menko Wasbang No. 145/1999

yang berisi jenis-jenis pelayanan masyarakat yang harus segera diterapkan

Pelayanan Prima di lingkungan pemerintah daerah. Pada tahun 2003 Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang *Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik* yang kemudian diikuti dengan terbitnya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah* dimana melalui produk hukum terakhir inilah penulis akan mengukur kinerja pelayanan publik di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang.



### **BAB III**

## **PELAYANAN PUBLIK ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN BERDASARKAN KEPUTUSAN MENTERI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA NOMOR 25 TAHUN 2004**

### **3.1. Pengertian Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan**

#### **3.1.1. Pengertian Pelayanan Publik**

Secara umum, pelayanan dapat didefinisikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan kepuasan pelanggan. Selain itu, pelayanan juga dapat di definisikan sebagai kegiatan yang menjanjikan kepuasan dan/atau keinginan pelanggan. Untuk itu, maka pelayanan yang diberikan sebagai tindakan atau perbuatan seseorang atau organisasi untuk memberikan kepuasan kepada pelanggan. Tindakan tersebut dapat dilakukan melalui kontak, atau berinteraksi secara langsung. Selain pelayanan yang dilakukan dengan berinteraksi secara langsung, juga dikenal dengan pelayanan yang diberikan kepada customer secara tidak langsung misalnya mesin ATM (Anjungan Tunai Mandiri). Tindakan yang dilakukan ini dimaksudkan guna memenuhi keinginan pelanggan terhadap suatu produk atau jasa layanan yang mereka butuhkan.

Seorang petugas pelayan dituntut untuk memberikan pelayanan yang prima kepada pelanggannya. Agar pelayanan yang diberikan dapat memuaskan, seorang petugas pelayanan dituntut untuk memiliki dasar-dasar pelayanan seperti etiket pelayanan, pengenalan produk, dan dasar-dasar pelayanan lainnya.

**Pelayanan yang diberikan akan berkualitas jika setiap petugas pelayanan dibekali**

pengetahuan tentang dasar-dasar pelayanan yang sesuai dengan bidang pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya.

Pada dasarnya pelayanan terhadap pelanggan tergantung dari latar belakang pegawai termasuk budaya atau adat istiadat yang ada pada masyarakat yang menjadi pelanggannya. Namun, agar pelayanan menjadi berkualitas dan memiliki keseragaman, setiap pegawai perlu dibekali dengan pengetahuan yang mendalam tentang ilmu pelayanan. Kualitas yang diberikan tentunya harus sesuai dengan standar tertentu yang telah dibakukan sebagai pedoman dalam melayani.

Sebagai pelayan masyarakat, aparatur Pemerintah diharapkan bekerja dalam melayani sesuai dengan standar dan pedoman yang telah ditetapkan sebagaimana yang termaktub dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat, agar dapat diketahui kinerja pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, sehingga mencapai kualitas yang diharapkan.

Adapun menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004, pengertian pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*, *op.cit.*

### 3.1.2. Pengertian Administrasi Kependudukan

Di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, dijelaskan bahwa pengertian 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.<sup>34</sup>

Sehingga diharapkan kepada aparaturnya pemerintah termasuk Kelurahan Lubuk Pakam III dapat melaksanakan tugas pelayanan secara prima khususnya dalam hal penanganan administrasi kependudukan karena pada hakikatnya negara berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penulis mengambil kesimpulan secara umum bahwa yang dimaksud dengan Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan adalah pelayanan yang dilakukan oleh instansi pelaksana dalam hal ini perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.

### 3.2. Jenis-jenis Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan

Jenis - jenis pelayanan yang disampaikan pemerintah kepada masyarakat

---

<sup>34</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang *Administrasi Kependudukan*.

sangat beragam, mulai dari yang sangat sederhana seperti retribusi pedagang kaki lima, sampai yang sangat rumit seperti rancangan perubahan konstitusi. Mulai dari yang nyaris tanpa teknologi seperti parkir di pasar tradisional, sampai yang bermuatan teknologi canggih seperti komunikasi lewat satelit dan produksi pesawat udara.

Untuk memudahkan upaya kita mempelajari ciri karakteristik pelayanan prima, keragaman itu dapat disederhanakan menjadi beberapa pola penggolongan pelayanan. Eko Supriyanto menggolongkan jenis-jenis pelayanan publik menurut klasifikasi pelanggan, berdasarkan tahapan dalam proses pelayanan, dan menurut prioritas pengembangannya.

### **3.2.1. Berdasarkan Klasifikasi Pelanggan**

Untuk organisasi yang memiliki pelanggan eksternal dan internal, maka sebaiknya jenis-jenis pelayanannya dibedakan menjadi :

- a. Pelayanan eksternal adalah kegiatan pelayanan bagi pelanggan eksternal yaitu pihak-pihak diluar organisasi kita.
- b. Pelayanan Internal adalah kegiatan pelayanan bagi pelanggan internal, yaitu teman-teman sesama karyawan.

Jika kedua golongan pelanggan ini memerlukan jenis layanan yang sama maka sebaiknya disediakan pelayanan yang terpisah, karena pelanggan internal cenderung menurut untuk lebih diistimewakan. Tindakan untuk mengistimewakan pelanggan internal merupakan tindakan yang paling tidak disukai oleh pelanggan eksternal. Padahal justru pelanggan eksternal ini yang harus kita utamakan,

karena daya beli mereka sangat menentukan kelangsungan hidup organisasi. Sebagai contoh poliklinik gigi di sebuah rumah sakit dapat melayani pasien dari luar, maupun para karyawan. Sebaiknya kedua kelompok ini tidak dilayani pada waktu yang sama atau di lokasi yang sama.

### 3.2.2. Berdasarkan Tahapan Pelayanan

Jika kita memperhatikan lebih cermat, proses pelayanan bukan hanya meliputi kegiatan-kegiatan pada saat pelanggan bertatap muka secara langsung dengan petugas pelayanan. Melainkan juga meliputi kegiatan-kegiatan sebelum dan sesudahnya. Sebuah pelayanan tidak akan menjadi prima jika tidak secara tuntas mencakup semuanya. Pelayanan prima adalah pelayanan paripurna. Sebelum petugas bertatap muka langsung dengan pelanggan mereka sudah harus mempersiapkan banyak hal, seperti menata ruang, menyiapkan bahan atau peralatan, menyiapkan arsip pelanggan, dan lain sebagainya. Sesudah selesai bertatap muka dengan pelanggan, petugas masih harus berbenah, merekam data pelayanan, menyusun laporan, menyimpan arsip, mengganti peralatan, dan lain sebagainya.

Kegiatan-kegiatan yang dilakukan petugas pada ketiga tahapan proses pelayanan ini berbeda satu dengan yang lain, oleh karenanya kita memiliki 3 (tiga) jenis pelayanan menurut tahapan proses pelayanannya yaitu :

- a. Pelayanan pra transaksi adalah kegiatan-kegiatan pelayanan yang dilakukan sebelum bertatap muka langsung dengan pelanggan. Kegiatan ini ditujukan untuk mengurus keperluan pelanggan sebelum mereka bertatap muka langsung dengan petugas pelayanan. Sebagai contoh : menyiapkan berkas-

- berkas administrasi, memberi informasi tata cara pelayanan, membantu menemukan lokasi pelayanan, menyiapkan data dan arsip tentang pelanggan, melayani pertukaran uang, dll.
- b. Pelayanan saat transaksi adalah kegiatan pelayanan pada saat bertatap muka langsung dengan pelanggan. Kegiatan ini diharapkan dapat berlangsung secara mudah, cepat, lancar, tertib, dan nyaman. Khususnya jika sudah didukung oleh pelayanan pra transaksi.
- c. Pelayanan pasca transaksi adalah kegiatan pelayanan sesudah selesai bertatap muka langsung dengan pelanggan. Kegiatan ini ditujukan untuk membantu pelanggan agar dapat memanfaatkan hasil-hasil pelayanan secara maksimum. Sebagai contoh : pemantauan efek samping penggunaan obat, pemantauan kiriman barang, pengurusan jenazah yang meninggal di rumah sakit, rekomendasi dan referensi kepada pihak ketiga, dll.

Ketiga jenis pelayanan ini memiliki peran yang sama pentingnya dalam menciptakan citra keprimaan dari seluruh rangkaian proses pelayanan kita. Sebagai contoh : seorang wajib pajak datang ke Kantor Pelayanan Pajak untuk menyerahkan SPT Tahunan. Citra keprimaan pelayanan pajak ini bukan hanya ditentukan saat bertemu muka dengan petugas pelayanan pajak saja, melainkan juga mulai sejak bagaimana mereka dilayani untuk parkir mobil, diterima resepsionis, dipersilahkan menunggu giliran sampai pada penyampaian hasil validasi bahwa telah terjadi kelebihan atau kekurangan jumlah pembayarannya.

### 3.2.3. Berdasarkan Prioritas Pengembangan

- Kita semua memahami bahwa memuaskan pelanggan itu memang tidak mudah, dan untuk dapat merebut hati pelanggan kita perlu melakukan pengembangan dengan menambah beberapa jenis layanan baru yang lebih menarik. Hanya saja pengembangan ini tentu harus terencana dengan baik agar diperoleh hasil yang optimum. Pengembangan jenis-jenis pelayanan baru tanpa terencana akan berakhir dengan pemborosan sumber daya. Pelayanan memiliki tingkat-tingkat prioritas pengembangan sebagai berikut :

- a. Pelayanan Utama adalah jenis-jenis pelayanan yang memiliki prioritas pengembangan tertinggi yaitu yang langsung berkaitan dengan upaya pencapaian visi dan misi organisasi. Sebagai contoh kita simak dunia perhotelan, jenis pelayanan utamanya adalah menyediakan kamar-kamar penginapan.
- b. Pelayanan Pendukung adalah jenis-jenis pelayanan yang memiliki prioritas kedua yaitu yang sangat dibutuhkan para pelanggan pada saat mereka sedang memanfaatkan pelayanan utama. Di dunia perhotelan pelayanan semacam ini meliputi antara lain : restoran, laundry, saluran telepon ke luar hotel langsung dari kamar, dan hiburan dalam kamar. Pelayanan utama biasanya tidak dapat diselenggarakan tanpa adanya pelayanan pendukung ini.
- c. Pelayanan Tambahan adalah jenis-jenis pelayanan yang memiliki prioritas paling rendah yaitu yang mungkin dibutuhkan para pelanggan pada saat mereka sedang memanfaatkan pelayanan utama atau pelayanan pendukung. Kelompok ini meliputi antara lain : kolam renang, ruang konferensi, bar,

ruang musik, toko obat, toko buku, toko cinderamata, agen perjalanan, musholla, ruang kebugaran, dan lain-lain semacamnya. Tanpa adanya pelayanan tambahan ini, pelayanan utama masih tetap dapat diselenggarakan, namun adanya pelayanan tambahan akan semakin memberikan nilai tambah kepada para pelanggan.<sup>35</sup>

### **3.2.4. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan**

Menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Instansi Pelaksana melaksanakan urusan Administrasi Kependudukan dengan kewajiban yang meliputi :

- a. mendaftarkan peristiwa kependudukan dan mencatat peristiwa penting;
- b. memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap penduduk atas pelaporan peristiwa kependudukan dan peristiwa penting;
- c. menerbitkan dokumen kependudukan;
- d. mendokumentasikan hasil pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil;
- e. menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas peristiwa kependudukan dan peristiwa penting; dan
- f. melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh Penduduk dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Dari uraian kewajiban di atas, di dalam poin c Instansi Pelaksana berkewajiban untuk menerbitkan dokumen kependudukan dimana di dalam Pasal

---

<sup>35</sup> Eko Supriyanto dan Sri Sugiyanti, *Operasionalisasi Pelayanan Prima*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2001, hal 34-38.

59 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, Dokumen Kependudukan meliputi:

- a. Biodata Penduduk;
- b. Kartu Keluarga;
- c. Kartu Tanda Penduduk;
- d. Surat Keterangan Kependudukan; dan
- e. Akta Pencatatan Sipil.<sup>36</sup>

Penulis membatasi pembahasan pelayanan publik ini dalam ruang lingkup pengurusan Kartu Tanda Penduduk, yang selanjutnya disingkat dengan KTP karena KTP merupakan salah satu dokumen kependudukan yang wajib dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin dan berlaku secara nasional.

KTP mencantumkan gambar lambang Garuda Pancasila dan peta wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, memuat keterangan tentang NIK, nama, tempat tanggal lahir, laki-laki atau perempuan, agama, status perkawinan, golongan darah, alamat, pekerjaan, kewarganegaraan, pas foto, masa berlaku, tempat dan tanggal dikeluarkan KTP, tandatangan pemegang KTP, serta memuat nama dan nomor induk pegawai pejabat yang menandatangani.

---

<sup>36</sup> Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang *Administrasi Kependudukan*, *op.cit.*

Masa berlaku KTP yaitu :

- a. untuk Warga Negara Indonesia berlaku selama 5 (lima) tahun:
- b. untuk Orang Asing Tinggal Tetap disesuaikan dengan masa berlaku Izin Tinggal Tetap.

Sedangkan bagi penduduk yang telah berusia 60 (enam puluh) tahun diberi KTP yang berlaku seumur hidup. Hal ini sesuai dengan Pasal 64 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.<sup>37</sup>

Dalam kaitannya dengan judul skripsi ini, Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam mendapat tugas pembantuan dari Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dalam menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan yaitu menandatangani formulir biodata (KP1) sebagai pengantar pembuatan KTP ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang dimana tugas ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) poin f Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

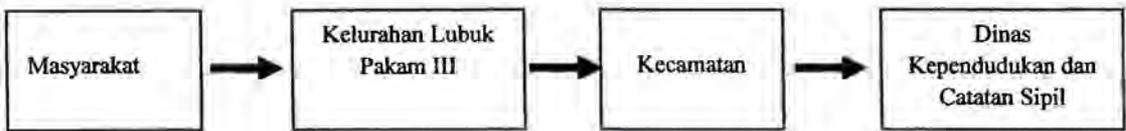
“Kelurahan Lubuk Pakam III hanya bertugas untuk mendaftarkan penduduknya melalui formulir yang ditandatangani Lurah baik pendaftaran baru maupun perpanjangan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya diserahkan ke Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Deli Serdang” (Lurah Lubuk Pakam III, Ahmad Reni, SmHk.).

---

<sup>37</sup> *Ibid*

al ini dapat digambarkan pada gambar 1 berikut :

**Gambar 1**  
**Skema Pelayanan Kartu Tanda Penduduk**  
**Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam**



Sumber : Hasil Pengolahan Data, 2009.

**Keterangan :**

1. Masyarakat yang akan mengurus KTP mendatangi Kantor Lurah Lubuk Pakam III dengan membawa :
  - a. Tanda Lunas PBB
  - b. Bukti Pengenal Diri (KTP Lama atau Kartu Keluarga)
  - c. Pas foto 3 x 4 sebanyak 2 lembar (warna merah untuk tahun ganjil dan warna biru untuk tahun genap)
  - d. Masyarakat pendatang membawa Surat Pindah dari Kabupaten/Kota asal.
2. Petugas Kelurahan Lubuk Pakam III mengisi formulir (KP1) yang selanjutnya ditandatangani oleh Lurah.
3. Formulir KTP (KP1) diperiksa di Kantor Kecamatan.
4. Setelah didaftarkan di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, maka KTP akan dicetak.

### **3.3. Hubungan Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan Dengan Hukum Administrasi Negara**

Pelayanan publik oleh aparaturnya pemerintah dewasa ini masih banyak dijumpai kelemahan sehingga belum dapat memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media massa, sehingga dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap aparaturnya pemerintah. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan. Hal ini dapat dilihat dari data indeks kepuasan masyarakat sebagai bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya. Mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka untuk memudahkan penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) unit pelayanan diperlukan pedoman umum yang digunakan sebagai acuan bagi Instansi, Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengetahui tingkat 4 kinerja unit pelayanan di lingkungan instansi masing-masing.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, Pelayanan Publik Administrasi Kependudukan adalah pelayanan yang dilakukan oleh instansi pelaksana dalam hal ini perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.

**Pada hakikatnya, Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dimana di dalam melaksanakan hal tersebut, perlu dilakukan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan yang hanya dapat terlaksana apabila didukung oleh pelayanan yang profesional dan peningkatan kesadaran penduduk termasuk Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.**

**Mengingat bahwa peraturan perundang-undangan mengenai Administrasi Kependudukan yang ada tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang tertib dan tidak diskriminatif, diperlukan pengaturan secara menyeluruh untuk menjadi pegangan bagi semua penyelenggara negara yang berhubungan dengan kependudukan sehingga Pemerintah merasa perlu membentuk undang-undang tentang Administrasi Kependudukan demi kepastian hukum. Dalam hal ini Pemerintah telah menerbitkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pelayanan di bidang KTP yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah harus terus ditingkatkan, sehingga mencapai kualitas yang diharapkan. Untuk mengetahui kinerja pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, perlu dilakukan penilaian atas pendapat masyarakat terhadap pelayanan, melalui penyusunan indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur terhadap optimalisasi kinerja pelayanan publik oleh aparatur**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Pada hakikatnya, Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dimana di dalam melaksanakan hal tersebut, perlu dilakukan pengaturan tentang Administrasi Kependudukan yang hanya dapat terlaksana apabila didukung oleh pelayanan yang profesional dan peningkatan kesadaran penduduk termasuk Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.

Mengingat bahwa peraturan perundang-undangan mengenai Administrasi Kependudukan yang ada tidak sesuai lagi dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang tertib dan tidak diskriminatif, diperlukan pengaturan secara menyeluruh untuk menjadi pegangan bagi semua penyelenggara negara yang berhubungan dengan kependudukan sehingga Pemerintah merasa perlu membentuk undang-undang tentang Administrasi Kependudukan demi kepastian hukum. Dalam hal ini Pemerintah telah menerbitkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pelayanan di bidang KTP yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah harus terus ditingkatkan, sehingga mencapai kualitas yang diharapkan. Untuk mengetahui kinerja pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, perlu dilakukan penilaian atas pendapat masyarakat terhadap pelayanan, melalui penyusunan indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur terhadap optimalisasi kinerja pelayanan publik oleh aparatur

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 26/8/24

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber

2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah

3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

pemerintah kepada masyarakat. Oleh karena itu, Pemerintah memandang perlu menetapkan suatu standar pelayanan yang berbentuk Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat unit pelayanan Instansi Pemerintah melalui Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Hal ini merupakan salah satu bentuk pelaksanaan dari Hukum Administrasi Negara dimana menurut Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindak administrasi negara, dan melindungi administrasi negara itu sendiri.<sup>38</sup>



---

<sup>38</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2006, hal 34.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **5.1. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian-uraian pada bagian terdahulu, maka dapat diambil beberapa kesimpulan tentang Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan Dalam Peningkatan Pelayanan Publik Berdasarkan Kepmenpan Nomor : KEP/25/M.PAN/2/2004 di Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam Kabupaten Deli Serdang sebagai berikut :

- a. Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan dalam hal penerbitan Kartu Tanda Penduduk di Kantor Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam yang diukur dari 14 (empat belas) unsur pelayanan, yaitu prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kejelasan petugas pelayanan, kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kewajaran biaya pelayanan, kepastian biaya pelayanan, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan pelayanan, dan keamanan pelayanan, secara umum berdasarkan kriteria yang ditentukan termasuk dalam kategori ***kurang baik***.
- b. Dari ke-14 unsur pelayanan, terdapat 7 (tujuh) unsur pelayanan kurang baik yaitu kejelasan petugas pelayanan, kedisiplinan petugas pelayanan, tanggung jawab petugas pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, kewajaran biaya pelayanan dan kepastian biaya pelayanan dan 7 (tujuh) unsur pelayanan yang termasuk dalam kategori baik yaitu : prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kesopanan dan keramahan petugas, kepastian jadwal pelayanan, kenyamanan lingkungan dan keamanan pelayanan.

c. **Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk**

Hosrianna Girsang - Kualitas Pelayanan Administrasi Kependudukan dalam Peningkatan Pelayanan Publik....

di Kantor Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam adalah :

- Kualitas sumber daya manusia yang masih rendah dimana para pegawai masih kurang kesadaran dalam memberikan pelayanan;
- Keterbatasan fasilitas pelayanan;
- Sistem dan prosedur pelayanan yang masih panjang dan berbelit-belit;
- Belum adanya standar pelayanan minimal dalam pengurusan birokrasi yang menyangkut prosedur, waktu, dan biaya.

## 5.2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan kesimpulan tersebut di atas, maka penulis memberikan sumbangan saran sebagai berikut :

- a. Aspek pengetahuan merupakan salah satu syarat pembentukan kualitas sumber daya manusia dimana aspek ini dapat menciptakan SDM yang mampu berpikir jauh ke depan, mengambil keputusan secara jitu dan berwawasan jauh ke depan bagi pelaksanaan tugas, terutama dalam mengemban misi pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu pola pendidikan dan pelatihan yang selama ini berlaku di Kabupaten Deli Serdang perlu ditinjau dan dibenahi kembali supaya dapat tercipta pegawai yang handal dan dapat dipakai di segala lini guna mempersiapkan pegawai yang memiliki keahlian di bidang tertentu dan di sisi lain menggalakan kembali semangat kerja pegawai.
- b. Untuk menambah gairah kerja para pegawai, hendaknya pemberian tunjangan atau insentif lebih ditingkatkan dan disesuaikan dengan disiplin kerja.

- c. Untuk lebih meningkatkan kenyamanan bagi masyarakat yang berurusan pada Kantor Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam, perlu disediakan fasilitas umum seperti tempat istirahat, kantin, dll sehingga warga merasa lebih nyaman.
- d. Guna peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan pemantauan serta akuntabilitas kinerja pada Kantor Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam perlu dilakukan komputersasi online sehingga memudahkan semua urusan yang berkaitan dengan pelayanan publik.
- e. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat sejalan dengan tuntutan semangat reformasi, maka perlu dibentuk suatu Standar Pelayanan Minimal (SPM) dalam berurusan di Kantor Kelurahan Lubuk Pakam III Kecamatan Lubuk Pakam.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku – buku

Erna & Mukhtar Widodo, *Konstruksi ke Arah Penelitian Deskriptif*, Ayyrrouz, Yogyakarta, 2000.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua*, Balai Pustaka, Jakarta, 1993.

HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2006.

Lukman, Sampara, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, STIA LAN Press, Jakarta, 2000.

Moenir, H.A.S., *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995.

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Nasution, M.N, 2001, *Manajemen Mutu Terpadu*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Nazir, Moh, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1999.

Ndraha, Taliziduhu, *Budaya Organisasi*, Rhineka Cipta, Jakarta, 1997.

-----, *Ilmu Pemerintahan Jilid I, II, III, IV, V*, BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, Jakarta, 2001.

Rasyid, M. Ryaas, *Makna Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2000.

Santosa, Tri Murti, dkk, *Bahan Diklat Akuntabilitas Kinerja Pelayanan*, Badan Pendidikan dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2006.

Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Untuk menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2000.

Siregar, Tampilan Sari, *Metodologi Penelitian Hukum Penulisan Skripsi*, Multi Grafika, Medan, 2004.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006.

Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, 2002.

Supriatna, Tjahya, *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, Humaniora Utama Press, Bandung, 1997.

Supriyanto, Eko dan Sri Sugiyanti, *Operasionalisasi Pelayanan Prima*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2001.

Thoha, Miftah, *Perilaku Organisasi - Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.

Tjiptono, Fandy, *Manajemen Jasa*, Andi, Yogyakarta, 2000.

Widodo, Joko, *Good Governance*, Insan Cendikia, Surabaya, 2001.

### **B. Majalah/Artikel/Jurnal**

Pamudji, S, *Profesionalisme Aparatur Negara Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*, Widayapraja Nomor 19 Tahun III, Institut Ilmu Pemerintahan, Jakarta, 1994.

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang - undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang *Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah*

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2008 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pendaftaran Penduduk Dan Pencatatan Sipil.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang *Administrasi Kependudukan*.