

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pelayanan publik pada dasarnya merupakan tanggungan dari pemerintah, pemerintah wajib memberikan pelayanan sesuai dengan apa yang diharapkan atau dibutuhkan oleh masyarakat. Seperti yang dijelaskan oleh Ndraha (2015:5) bahwa pemerintahan adalah sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang-diperintah akan jasa-publik dan layanan *civil*. Ia juga menjelaskan bahwa pemerintah ialah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan *civil* bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang-diperintah.<sup>1</sup> Menurut Ndraha tuntutan yang diperintah disamakan sebagai layaknya seorang pelanggan atau konsumen yang akan pada dasarnya meminta sebuah pelayanan. Pelayanan publik merupakan tanggung jawab dari pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan oleh aparatur pemerintah.

Pelayanan publik merupakan segala kegiatan berkepemerintahan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap masyarakat akan suatu barang dan jasa berupa pelayanan administrasi yang diberikan oleh

---

<sup>1</sup> Ndraha, Taliziduhu. 2015. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta. Hal. 5-6.

pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan. Pelayanan publik dalam pemerintahan merupakan wujud dari fungsi pemerintah sebagai pengabdian kepada masyarakat. Maka Kualitas pelayanan publik wajib diperhatikan oleh pemerintah karena untuk mengetahui apakah pemerintah benar-benar mengabdikan kepada masyarakat atau tidak. Oleh karena itu, masyarakat mempunyai wewenang untuk menuntut kualitas pelayanan publik yang prima, dengan begitu kebutuhan dan keinginan yang masyarakat ekspektasikan terwujud.

Kualitas pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai kondisi dimana terciptanya suatu hubungan yang dinamis antara pelaksana layanan dan penerima layanan yang berkaitan dengan jasa, produk, aturan dan fasilitas lingkungan. Maka berbicara mengenai kualitas pelayanan publik bukan hanya berbicara mengenai fasilitas, sarana dan prasarana penunjang pelayanan publik saja, tetapi juga terdapat indikator-indikator kualitas pelayanan publik. Misalnya kualitas pelayanan publik bisa dilihat dari pakaian petugas birokrasi, cara petugas birokrasi menanggapi masalah masyarakat yang sedang dihadapi, jaminan akan biaya dan waktu penyelesaian masalah, tidak adanya diskriminasi dan keahlian petugas dalam menangani fasilitas penunjang pelayanan.

Kualitas pelayanan publik yang baik adalah terpenuhinya kebutuhan dan keinginan akan layanan civil sehingga mencapai kepuasan masyarakat. Kepuasan dari masyarakat merupakan tujuan dari pelaksanaannya suatu pelayanan publik seperti yang dikatakan oleh Muhammad Fitri bahwa objektifitas utama dari pelayanan publik ialah (Muhammad Fitri, 2020:3) memberikan kepuasan dan layanan yang sesuai dengan keinginan masyarakat atau pelayanan pada umumnya.

Agar dapat mencapai target tersebut maka kualitas pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat harus menjadi target pemerintahan.

Kepuasan masyarakat tergantung pada kualitas layanan yang diperoleh. Kepuasan masyarakat dapat tercapai jika pelayanan dapat melebihi harapan. Apabila pelayanan publik yang diterima atau dirasakan oleh masyarakat itu sesuai dengan apa yang diharapkan, maka kualitas pelayanan tersebut bisa dipersepsikan baik dan memuaskan. Dan jika pelayanan yang diterima itu melampaui harapan masyarakat, bisa dikatakan bahwa kualitas pelayanan publik itu bisa dipersepsikan sebagai kualitas pelayanan publik yang ideal. Sebaliknya jika pelayanan yang diterima oleh masyarakat lebih rendah dari yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan buruk. Ukuran keberhasilan penyelenggaraan pelayanan ditentukan oleh tingkat kepuasan penerima pelayanan.<sup>2</sup>

Kepuasan masyarakat akan tercapai jika masyarakat memperoleh pelayanan yang diterima sesuai dengan apa yang dibutuhkan dan diinginkan. Kepuasan masyarakat akan tercapai apabila pelayanan yang diterapkan sudah memenuhi atau lebih baik dari standar pelayanan yang telah ditetapkan. Jika masyarakat mengeluhkan layanan yang diberikan oleh pemerintah, maka instansi tersebut tidak menjalankan layanan secara efektif dan efisien.

Untuk menjawab tuntutan kebutuhan dan keinginan dari masyarakat akan pelayanan publik, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. Disinyalir tujuan pemerintah menetapkan Undang-Undang ini guna mempertegas hubungan sosial antara masyarakat sebagai objek

---

<sup>2</sup> Mulyawan, Rahman. 2016. *Birokrasi Dan Pelayanan Publik*. Bandung: Unpad Press. Hal. 39.

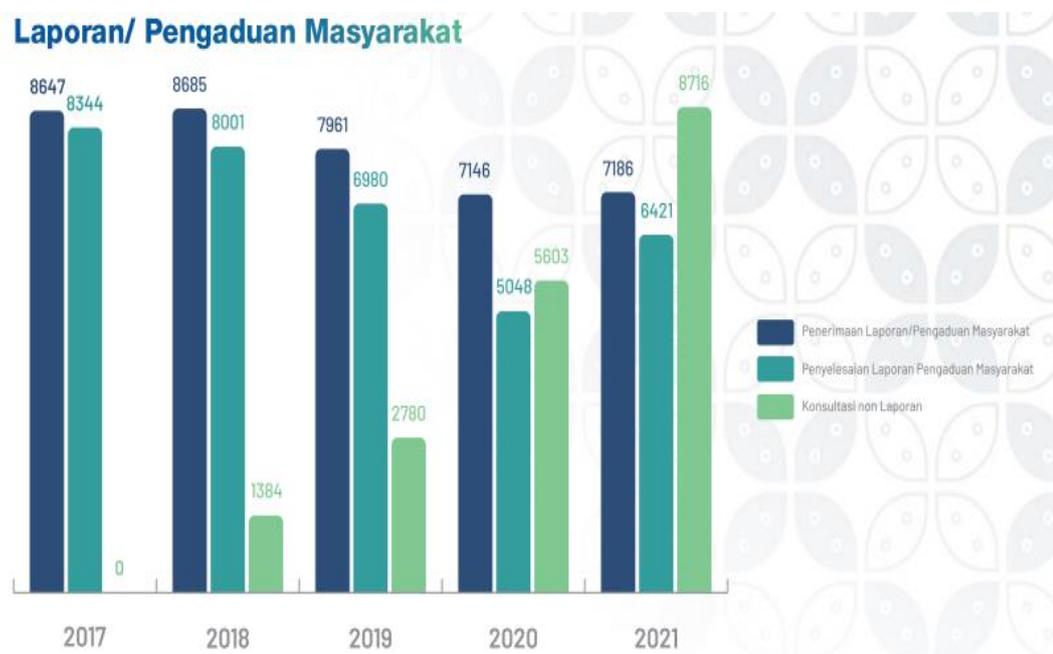
yang perlu dilayani dan pemerintah sebagai penanggungjawab dalam melayani. Lebih jelasnya diungkapkan dalam pasal 3 yang berbunyi (1) terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; (2) terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; (3) terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Serta metode untuk mengukur kepuasan masyarakat agar bisa menilai kualitas dari pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah bagus atau tidaknya dengan metode Survei Kepuasan Masyarakat yaitu metode lanjutan dari Indeks Kepuasan Masyarakat yang diatur dalam Peraturan Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 14 tahun 2017 tentang pedoman Survei Kepuasan masyarakat terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Diharapkan dengan adanya peraturan ini menjadi acuan bagi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik untuk bisa menilai kualitas pelayanan publik yang diselenggarakan dengan pendekatan pengukuran kepuasan masyarakat.

Namun, dalam kenyataannya pengimplementasian pelayanan publik masih belum memenuhi ekspektasi dan harapan masyarakat. Masih banyak institusi pemerintah yang belum memberikan kualitas pelayanan yang terbaik sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat. Pemerintah dinilai belum bisa mengikuti perkembangan situasi sosial, ekonomi, politik dll masyarakat yang mana seiring

perkembangan jaman tuntutan yang diberikan masyarakat akan meningkat pula.

Terlapor menurut data yang diperoleh dari Ombudsman bahwa pada tahun 2021 pengaduan masyarakat yang diterima oleh Ombudsman sebanyak 7.186 laporan lebih banyak 40 laporan dari tahun 2020.<sup>3</sup> Adapun rincian dari data laporan masyarakat sebagai berikut:



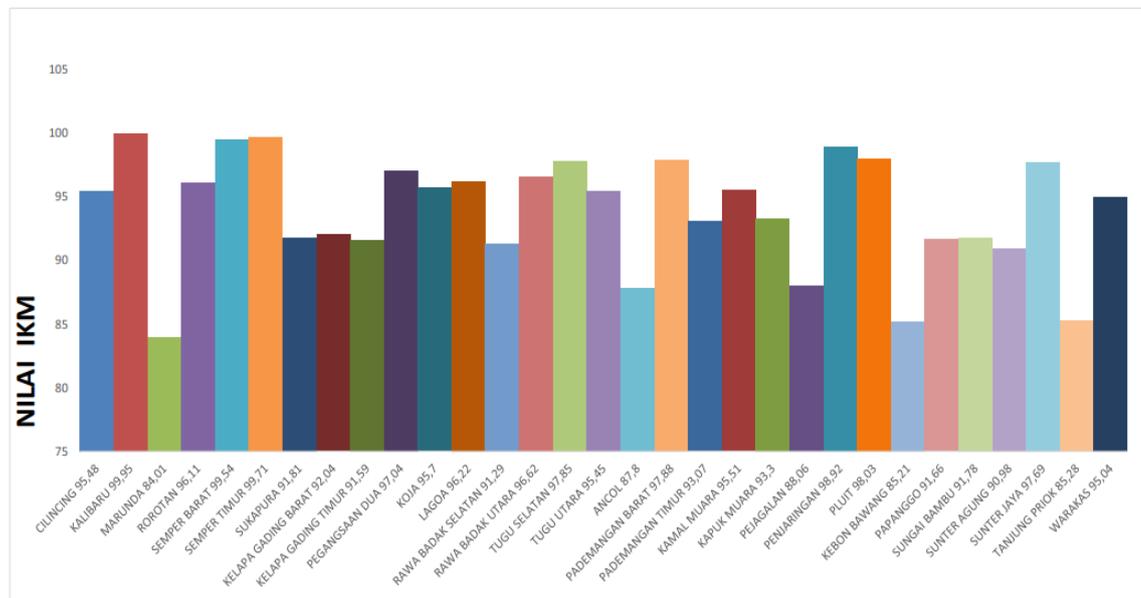
**Gambar 1.1 Gambar grafik Lapran/Pengaduan Masyarakat tahun 2020**

Dari data yang terlampir mengindikasikan bahwa tahun 2021 masyarakat belum juga merasa puas akan pelayanan publik terlihat dengan meningkatnya jumlah pengaduan masyarakat. Walaupun tidak naik banyak tetapi menjelaskan bahwa pemerintah belum memperbaiki secara fokus untuk menangani pelayanan publik.

Bahkan metode survei kepuasan masyarakat yang digunakan pun perlu

<sup>3</sup> Ombudsman. 2021. *Laporan Tahunan 2021*. Hal. 11.

dipertanyakan kembali. Bisa dilihat dari data berikut:



**Gambar 1.2 Laporan Survei Kepuasan Masyarakat di Jakarta Utara Tingkat Kelurahan**

Berdasarkan data Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yang dilakukan oleh Walikota Jakarta Utara dengan menyurvei kepuasan masyarakat di kelurahan dan kecamatan. Pademangan Barat sebagai salah satu kelurahan dari Jakarta Utara mendapatkan nilai IKM yang diatas rata-rata dan mendapatkan kategori “A” atau setara dengan Kinerja Unit Pelayanan berpredikat “Sangat Baik” dengan penilaian berdasarkan petunjuk dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2017 yaitu berada pada nilai persepsi 4 dengan nilai Interval IKM berada di antara 3,54 - 4,00. Menilai dengan besarnya IKM kelurahan Pademangan Barat kemungkinan besar adanya indikasi pengaruh

kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.<sup>4</sup> Namun, melihat dari data Google Maps sebagai salah satu media yang memberikan fitur penilaian pada suatu tempat. Dalam satu tahun belakangan ini (2021-2022) terdapat 9 akun yang berkomentar dan memberikan penilaian<sup>5</sup> dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1.1 Penilaian dan Komentar Kantor Kelurahan Pademangan Barat di Google Maps**

Nama	Penilaian	Komentar
Marshinta Valentine	Bintang 5	Pelayanan yg excellent. Ringkas dan cepat. Update data KK maupun cetak KTP baru seperti saya dikerjakan dalam 1 hari kerja. Petugas nya (Pak Bimo) ramah dan sigap untuk membantu dan menjelaskan.
Rickie Human	- Bintang 1	Pelayanan lama dan pekerja kurang sopan
Alfath Mila	Bintang 1	Pelayanan publik dengan pelayanan terburuk yang pernah saya temui.parah.dibuat bolak-balik, sedangkan sebelumnya sudah saya tanyakan apa saja berkas yang kurang,giliran datang pada hari yang dijanjikan meleset juga blm jadi berkas,alasan banyak berkas yang kurang.lha kemaren fungsi saya bertanya apa....setelah berkas lengkap masih blm kelar alasan

<sup>4</sup> Walikota Kota Administrasi Jakarta Utara. 2021. Laporan Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik Di Wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara. Hal. 41-42.

<sup>5</sup> Google Maps. 2022. Kantor Kelurahan Pademangan Barat. [Pademangan Barat - Google Maps](#).

		pak lurah tidak ada ditempat.sekian terimakasih dan ga mau lagi.
Affan Nekisyah Ramadhan	Bintang 2	Kumuh, akses jalan sempit, tidak ada parkir
Kevin Krisan	Bintang 1	Pelayanan nya sangat buruk sekali dan kata nya org kelurahan mau telepon selesai ktp mana bukti nya gak di telepon telepon apa lagi rumah nya jauh bikin ktp di pademangan barat
Afifah Ridha Aristiani	Bintang 1	the service is worst big worst, it takes time too much because my permission letter that they have create is so many revision, almost from them is wrong at birth date, names and so many typo
Rivanda Surya 16	Bintang 1	(Tidak ada komentar)
Ganteng Bana	Bintang 1	Pelayanan lama, pindah ktp dan kk bisa 4 bulan lebih, padahal berdasarkan peraturan terbaru tahun 2018 oleh pak tjahjo kumolo, mengurus ktp dan kk paling cepat 1 jam paling lama 24 jam
Sandy Capilano	Bintang 1	Pelayanan ancur ngurus nama anak ribet. Huruf a ama q gabisa bedain.
Vinna Noviana	Bintang 1	Punya wa orng kelurahan juga percuma.kita wa hari ini di bales nya 2 hari yang akan datang kerennnnnnn

(Sumber: Google Maps)

Dilihat dari data diatas, kebanyakan dari akun tersebut memberikan penilaian bintang 1 ke kantor kelurahan Pademangan Barat, bisa disimpulkan berarti penilaian yang dilakukan oleh pemerintah masih terdapat kesalahan, peraturan tersebut tidak menjelaskan secara detail mengenai tahapan dari pengukuran kepuasan masyarakat yang diinginkan oleh pemerintah. Dengan katalain peraturan tersebut masih terlalu generik.<sup>6</sup> Sehingga ada beberapa indikator yang seharusnya bisa dijelaskan atau dimunculkan tetapi malah diwakilkan oleh indikator yang lebih umum.

Dengan demikian, hal ini memberikan pandangan bahwa menilai suatu pelayanan tidak bisa hanya dilihat dari penyelenggara pelayanan saja tetapi juga harus dilihat dari penilaian atau perasaan dari penerima layanan. Idealnya kualitas pelayanan bukanlah dilihat dari sudut pandang pemerintah sebagai pihak penyelenggara atau penyedia layanan, melainkan berdasarkan persepsi masyarakat sebagai pihak penerima layanan. Penerima layanan lah yang mengkonsumsi dan merasakan layanan yang diberikan, sehingga merekalah yang seharusnya menilai dan menentukan kualitas pelayanan.<sup>7</sup>

Mengukur kualitas pelayanan berdasarkan persepsi masyarakat sebagai penerima pelayanan perlu dilakukan karena masyarakatlah yang akan memutuskan untuk memilih sebuah pelayanan, dan dalam proses keputusan tersebut mereka akan menentukan apakah pelayanan tersebut berkualitas baik atau buruk berdasarkan perpepsi mereka. Bahkan, untuk beberapa jenis pelayanan, masyarakat sering tidak

---

<sup>6</sup> Bakti, I Gede Mahamtma Yuda dan Sik Sumaedi. 2017. *Ikm Plus*. Jakarta: Lipi Press. Hal. 4.

<sup>7</sup> Mulyawan, Rahman. 2016. *Birokrasi Dan Pelayanan Publik*. Bandung: Unpad Press. Hal. 48.

memiliki kemampuan dalam menilai kualitas yang sebenarnya dari sebuah pelayanan. Mereka cenderung akan menggunakan persepsi mereka terhadap kinerja pelayanan tersebut.

Maka itu untuk melengkapi penilaian kepuasan masyarakat dari sisi penerima pelayanan publik, peneliti bertujuan untuk meneliti pengaruh kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan masyarakat berdasarkan dimensi kualitas pelayanan publik yang diprakarsai oleh Parasuraman, Zeithaml dan Berry yang mana terdapat 5 dimensi yaitu:

1. *Tangible*, meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai dan sarana komunikasi;
  2. *Reliability*, yakni kemampuan memberikan layanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan;
  3. *Responsiveness*, yakni keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan layanan yang tanggap;
  4. *Assurance*, mencakup pengetahuan, kompetensi, kesopanan dan sifat dapat dipercaya yang dimiliki para staf, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan;
  5. *Empathy*, meliputi kemudahan dalam menjalin relasi, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan pemahaman atas kebutuhan individual para pelanggan.
- (Tjiptono, 2019:305)

Di mana dimensi kualitas pelayanan ini kerap kali digunakan sebagai dasar penilaian untuk menilai kualitas pelayanan suatu organisasi atau kelompok tertentu. Beberapa penelitian telah dilakukan, tujuannya agar mengetahui, menganalisis dan mendeskripsikan kualitas pelayanan. Berbagai penelitian tentang kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan masyarakat di pemerintahan daerah tingkat kecamatan, kelurahan dan desa dengan menggunakan konsep Parasuraman, Zeithaml dan Berry tentang dimensi kualitas pelayanan publik yaitu *Tangible*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance* dan *Empathy*.

Hasil penelitian Aditya dan Brilliant (2021) yang meneliti tentang ‘Pengaruh Kualitas Pelayanan Publik Terhadap Kepuasan Masyarakat (Studi Pembuatan E-KTP di Kecamatan Sekaran Kabupaten Lamongan)’ menyimpulkan bahwa “kualitas pelayanan mempunyai akibat yang parsial terhadap kepuasan masyarakat, kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat berpengaruh signifikan terhadap kepuasan yang dirasakan oleh masyarakat”.

Penelitian yang dilaksanakan oleh Elisatul dan Brilliant (2022) yang meneliti di Kecamatan Deket Kabupaten Lamongan juga menyatakan bahwa kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat secara parsial berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat. Sedangkan secara bersama-sama kualitas pelayanan publik dan fasilitas pelayanan berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat.<sup>8</sup>

Pada tingkatan Desa terdapat penelitian dengan judul “Pengaruh Kualitas Pelayanan Publik, Responsivitas Dan Disiplin Kerja Pegawai Terhadap Kepuasan Masyarakat Di Kantor Balai Desa Purwosari Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo” yang diteliti oleh Ahmad dan Bahtiar (2021) memberikan 3 pernyataan bahwa:

- 1) Terdapat pengaruh positif dan signifikan pada variabel kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan masyarakat yang pernah datang ke kantor balai desa Purwosari kecamatan Kaliwiro kabupaten Wonosobo.

---

<sup>8</sup> Rochmah, Elisatul dan Brilliant Rosy. 2022. Pengaruh Kualitas Pelayanan Publik Dan Fasilitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Masyarakat. *PUBLIKAUMA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik UMA*, 10 (1). Hal. 70.

- 2) Terdapat pengaruh positif dan signifikan pada variabel responsivitas terhadap kepuasan masyarakat yang pernah datang ke kantor balai desa Purwosari kecamatan Kaliwiro kabupaten Wonosobo.
- 3) Terdapat pengaruh positif dan signifikan pada variabel disiplin kerja terhadap kepuasan masyarakat yang pernah datang ke kantor balai desa Purwosari kecamatan Kaliwiro kabupaten Wonosobo.<sup>9</sup>

Dijelaskan juga oleh thesis yang dibuat oleh Andrianto yang meneliti Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Masyarakat pada tingkat kelurahan yang mana ia meneliti di Kantor Kelurahan Sondakan Kecamatan Laweyan Kota Surakarta menunjukkan bahwa indikator dimensi Kualitas Pelayanan Publik (*tangible, reliability, responsiveness, assurance, empathy*) berpengaruh secara signifikan terhadap Kepuasan Masyarakat.<sup>10</sup>

Pelayanan publik menarik untuk dicermati karena kegiatannya dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar warga negara atas suatu barang atau jasa dan pelayanan administrasi yang terkait dengan kepentingan publik. Selain itu perlu diketahui bersama bahwa sumber dana kegiatan pelayanan publik berasal dari masyarakat melalui pajak sehingga wajar apabila masyarakat mengharapkan adanya pelayanan yang baik dan berkualitas.

Maka dari itu sebagaimana uraian di atas peneliti tertarik melakukan penelitian terkait kualitas pelayanan publik di pemerintah daerah khususnya

---

<sup>9</sup> Nurhidayat, Ahmad dan Bahtiar Efendi. 2021. Pengaruh Kualitas Pelayanan Publik, Responsivitas Dan Disiplin Kerja Pegawai Terhadap Kepuasan Masyarakat Di Kantor Balai Desa Purwosari Kecamatan Kaliwiro Kabupaten Wonosobo. *Journal of Economic, Business and Engineering (JEBE)* Vol. 2, No. 2. Hal. 362-363.

<sup>10</sup> Pratama, Andrianto Wahyu Eka. 2014. *Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Masyarakat*. Skripsi thesis. Hal. 13-14.

kelurahan untuk melihat seberapa pengaruhnya kualitas pelayanan publik terhadap tingkat kepuasan masyarakat di Kelurahan Pademangan Barat.

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka peneliti dapat merumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu “Seberapa besar pengaruh kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan masyarakat di Kantor Kelurahan Pademangan Barat dinilai dari perspektif masyarakat sebagai konsumen jasa?”

### **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian, maka maksud dilakukannya penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh kualitas pelayanan publik terhadap kepuasan masyarakat dinilai dari perspektif masyarakat sebagai konsumen jasa, dengan menggunakan konsep dimensi kualitas pelayanan publik yang terdiri atas *Tangible*, *Reliability*, *Responsiveness*, *Assurance* dan *Empathy*.

Sesuai dengan perumusan masalah dalam penelitian ini maka peneliti menetapkan tujuan dari penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis kualitas pelayanan publik di Kantor Kelurahan Pademangan Barat;
2. Untuk menganalisis pengaruh kualitas pelayanan publik terhadap tingkat kepuasan masyarakat;
3. Untuk menggeneralisasi konsep dimensi kualitas pelayanan ke populasi yang lebih besar berdasarkan kesimpulan penelitian;
4. Untuk memberikan sumbangan pada pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Pemerintahan dan praktik di bidang Pelayanan Publik.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### 1) Kegunaan Dalam Hal Teoritis

Kegunaan penelitian ini dalam hal Teoritis adalah pengembangan pemahaman yang lebih mendalam tentang pelayanan publik dan kepuasan masyarakat, sehingga menjadi dasar untuk pengembangan teori baru.

##### 2) Kegunaan Dalam Hal Praktis

Kegunaan penelitian ini dalam hal praktis untuk berbagai pihak antara lain, yaitu:

- a) Pemerintah: hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk Aparatur Kantor Kelurahan Pademangan Barat dan Aparatur Pemerintah Daerah lainnya dalam lebih meningkatkan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat;
- b) Peneliti: hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam mendalami kajian Ilmu Pemerintahan yang diaplikasikan pada pengimplementasian pelayanan publik;
- c) Masyarakat; penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan pada masyarakat untuk mengetahui dan dapat menilai kualitas pelayanan yang telah diberikan oleh pemerintah.