

I PENDAHULUAN

A.Latar Belakang

Pelayanan publik menurut Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No: 63/Kep/M.PAN/7/2003 adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara layanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima layanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menteri Pendayagunaan Aparat Negara dalam Keputusan No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, menyatakan bahwa *“Hakikat layanan publik adalah pemberian layanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan dari kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat”*. Pernyataan ini menegaskan bahwa pemerintah melalui instansi-instansi penyedia layanan publiknya bertanggungjawab memberikan layanan prima kepada masyarakat.

Pernyataan layanan prima perlu digaris bawahi karena menyangkut standar kualitas layanan yang harus dipenuhi oleh penyedia layanan publik. Standar layanan publik harus berkategori “prima”, karena pada dasarnya layanan merupakan hak-hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Layanan publik yang “prima” harus menjadi misi yang akan menjiwai setiap unit layanan publik.

Layanan publik yang prima akan berdampak pada kepuasan masyarakat terhadap apa yang diberikan oleh pemerintah selaku pelayan publik. Apabila kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat dirasakan tidak prima, maka pada dasarnya penyedia layanan publik dianggap tidak mempunyai kinerja yang baik.

Menurut Masyarakat Pemantau Pelayanan Publik (MP3) dalam makalah seminar “Konsolidasi gerakan menuntut tanggung jawab Negara untuk pemenuhan hak-hak dasar melalui penyelenggaraan layanan yang adil dan berkualitas”, pelayanan publik merupakan mandat bagi Negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat Terdapat 3 (tiga) pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh Negara.

1. Investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh Negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan dan lain-lain.
2. Sebagai kewajiban Negara karena posisi Negara sebagai penerima mandat.
3. Biaya pelayanan publik didanai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara.

Masyarakat selalu mengharapkan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik dan berkeadilan serta produk dan jasa lainnya yang berkualitas. Hanya saja dalam prakteknya, harapan ini tidak selalu dapat dipenuhi oleh pemerintah, baik di pusat maupun di daerah. Hingga kini, masih banyak ditemukan kasus-kasus pelayanan publik yang jauh dari harapan masyarakat.

Tuntutan pelayanan publik yang prima merupakan suatu keharusan, karena secara implisit adanya instansi pemerintahan disebabkan oleh implementasi keinginan masyarakat, untuk itu diperlukan pengembangan sumber daya manusia pada instansi pemerintah agar dapat melaksanakan pelayanan publik yang prima. Pengembangan sumber daya manusia Pegawai Negeri Sipil pada dasarnya tidak terlepas dari upaya perbaikan kinerja pelayanan publik.

Menurut Santoso (2008:79) Kata '*publik*' itu sendiri secara garis besar dapat digolongkan dalam dua bentuk :

1. Publik yang berada di wilayah *ekstern*, yaitu publik di luar lembaga, organisasi, instansi, perusahaan yang memiliki kepentingan dengan lembaga tersebut.
2. Publik yang berada di wilayah *intern*, yaitu publik yang berada dalam lingkungan suatu lembaga, organisasi, instansi atau perusahaan. Misalnya seluruh karyawan dalam lembaga tersebut adalah merupakan publik intern dari lembaga tersebut.

Publik pada dasarnya hal-hal yang bersifat umum dan menyangkut kepentingan masyarakat secara menyeluruh. Publik secara prinsip merupakan determinan dari seluruh rakyat termasuk seluruh hak-hak yang melekat pada publik secara individu maupun kolektif dan merupakan tanggung jawab Negara.

Menurut Masyarakat Pemantau Pelayanan Publik (2007: 24) terminologi layanan publik sekarang ini pun sudah mengalami perluasan makna. Manajemen pelayanan pada sektor publik umumnya dipahami sebagai keseluruhan kegiatan pengelolaan pelayanan yang dilakukan pemerintah yang secara operasional dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah atau badan-badan hukum lain milik pemerintah.

Layanan publik dimaknai dalam dua pengertian:

1. Pelayanan oleh negara kepada masyarakat, baik diselenggarakan oleh instansi-instansi pemerintah maupun badan hukum lain milik pemerintah.
2. Pelayanan yang diberikan oleh swasta kepada masyarakat sebagai *customer*-nya.

Perubahan paradigma administrasi Negara, melahirkan tuntutan dari masyarakat terhadap instansi pemerintah guna menuju kearah perubahan pelayanan yang lebih baik harus menjadi prioritas lembaga pelayanan publik pemerintah. Permasalahan yang terjadi seputar lemahnya pelayanan publik adalah dikarenakan lemahnya standar pelayanan dan atau standar pelayanan publik belum dilaksanakan secara konsekuen, sehingga terus-menerus mengecewakan masyarakat.

Hasil survey yang dilakukan Masyarakat Pemantau Pelayanan Publik pada 5 (lima) Kota Besar di Indonesia yaitu Jakarta, Surabaya, Bandung, Solo dan Palembang tahun 2007, menemukan setidaknya ada enam problem mendasar dalam layanan publik.

Pertama, rendahnya kualitas produk layanan. Potret ini terlihat dari beberapa jenis layanan publik yang amat fundamental seperti air bersih. Masih banyak masyarakat yang kesulitan mendapatkan air bersih. Bahkan, PDAM yang diharapkan, ada di antaranya yang sering macet. Kalau lancar, airnya terkadang keruh. Lingkungan yang sehat masih hanya terlihat di pusat perkotaan. Untuk di kawasan pinggiran, seperti di daerah yang mayoritas masyarakat miskin, amat jauh dari lingkungan sehat. Termasuk kesehatan, pendidikan serta prasarana dan sarana transportasi. Khusus transportasi, masih banyak jalanan yang rusak.

Bahkan di daerah pedalaman, masih ada jalan yang belum bisa dilewati kendaraan bermotor karena belum dilakukan pengaspalan. Di perkotaan juga demikian, yang bisa dilihat dari fasilitas kereta api Jabotabek yang tanpa jendela, tidak berpintu dan atapnya runtuh.

Kedua, rendahnya kualitas penyelenggaraan pelayanan. Dalam hal ini masyarakat masih diperlakukan sebagai pihak yang tidak memiliki daya tawar. Seringkali tidak ada informasi tentang mekanisme atau prosedur penyelenggaraan pelayanan publik, standar biaya tidak jelas dan sering dirasakan mahal, serta tidak ada standar produk layanan. Hak-hak sipil warga sering dilanggar dalam proses pengurusan identitas penduduk seperti KTP dan Paspor. Pengurusan KTP yang seharusnya mudah, dipersulit dengan banyaknya meja dan rangkaian prosedur yang harus dilalui, serta tingginya biaya pengurusan tersebut. Hal ini sering membuat pengguna layanan putus asa dan terpaksa menggunakan jalan pintas untuk sekadar mempermudah urusan meski dengan risiko tambahan biaya. Kondisi demikian juga berimplikasi berupa munculnya praktek-praktek percaloan dalam pelayanan.

Ketiga, minimnya akses bagi kelompok rentan, antara lain penyandang cacat dan komunitas adat terpencil. Permasalahan ketiga inilah yang sering menjadi dasar permasalahan dalam penyelenggaraan layanan publik di Indonesia. Kaum marginal ini sering mendapatkan perlakuan yang diskriminatif.

Keempat, minimnya mekanisme komplain dan penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan kualitas

produk layanan. Masyarakat tidak diposisikan sebagai subjek dalam penyelenggaraan layanan publik sehingga keluhan masyarakat seringkali kurang dianggap penting. Pengaduan atau keluhan masyarakat yang disampaikan melalui berbagai media hanya ditampung dan tidak ada kejelasan tentang tanggapan, tindak lanjut, apalagi penyelesaiannya. Beberapa memang berusaha membuka ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan komplain, seperti melalui pesan singkat (SMS), telepon bebas pulsa, maupun membuat kotak saran. Namun, belum semua komplain yang masuk bisa diselesaikan dengan cepat dan tepat. Selain itu masyarakat juga belum bisa memantau proses penanganan pengaduan yang diajukan.

Kelima, minimnya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan layanan. Penempatan kembali masyarakat sebagai subjek dalam layanan publik perlu dilakukan sebagai proses revisi terhadap penyelenggaraan pelayanan publik. Selama ini, yang terjadi adalah perlakuan sepihak oleh pemerintah dengan tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap prosesnya. Ruang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pemantauan pelayanan publik belum cukup terbuka, dan belum ada upaya-upaya aktif untuk membangun keterlibatan warga.

Keenam, lemahnya evaluasi terhadap kinerja penyedia layanan publik. Pemerintah sejak tahun 2000 telah membangun komitmen penyusunan dan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, namun dalam prakteknya kebijakan ini belum pernah diimplementasikan, baik oleh Kepala Daerah maupun anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah tidak memiliki alat atau perangkat evaluasi untuk menilai kinerja penyedia layanan publik secara memadai. Menurut

masyarakat pemantau pelayan publik yang dikutip dari ([Http/www.mp3.org.co.id](http://www.mp3.org.co.id)) Instrumen pertanggungjawaban yang dibuat secara sepihak, seperti Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), cenderung terkesan hanya formalitas dan tidak cukup dapat diandalkan untuk menilai kinerja pelayanan publik.

Pelayan publik yang dilakukan pemerintah melalui instansi terkait harus ditetapkan melalui Standar Pelayanan Minimal (SPM). Standar Pelayanan Minimal ini akan menjadi tolak ukur dan indikator dalam menentukan keberhasilan pelayan publik yang dilakukan pemerintah. Standar Pelayanan Minimal ini akan menentukan dimensi kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat. Menurut Santoso P (2008:59) Pelaksanaan pelayanan yang baik akan melahirkan persepsi kepuasan masyarakat sebagai konsumen dari layanan yang diberikan.

Kepuasan masyarakat sangat erat kaitannya dengan aspek-aspek yang paling spesifik dalam layanan. Aspek-aspek tersebut Menurut Fitzsimmons (2000:45) yaitu :

Reliability (kemampuan dan keandalan dalam menyediakan layanan publik), *responsiveness* (kesanggupan untuk membantu dan menyediakan layanan yang cepat, tepat serta tanggap terhadap keinginan masyarakat sebagai konsumen atau pelanggan), *assurance* (kemampuan, keramahan, dan sopan santun dalam meyakinkan kepercayaan masyarakat/ konsumen/pelanggan), *empathy* (sikap tegas tetapi ramah dalam memberikan pelayanan), dan *tangible* (kualitas pelayanan yang terukur secara fisik berupa sarana perkantoran, komputerisasi administrasi, ruang tunggu, tempat informasi), dan lain-lain.

Kepuasan pelanggan terletak pada kemampuan *supplier* dalam memahami kebutuhan, keinginan dan harapan pelanggan sehingga penyampaian produk, baik barang maupun jasa oleh (*supplier Management*) kualitas dipandang secara lebih luas, yaitu tidak hanya aspek hasil yang ditekankan, tetapi juga meliputi proses,

lingkungan dan manusia. Hal ini menurut Goeth dan Davis yang dikutip Tjiptono (2000:51) bahwa kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Sebaliknya, menurut Lukman (1999:9) definisi kualitas bervariasi dari yang konvensional hingga kepada yang lebih strategik.

Kepuasan pelanggan (*Customer Satisfaction*) atau sering disebut juga dengan *Total Customer Satisfaction* menurut Barkelay dan Saylor (1994:82) merupakan fokus dari proses *Customer-Driven Project Management* (CDPM), bahkan dinyatakan pula bahwa kepuasan pelanggan adalah kualitas. Definisi konvensional dari kualitas biasanya menggambarkan karakteristik langsung suatu produk, seperti :

1. Kinerja (*performance*) ;
2. Keandalan (*reliability*) ;
3. Mudah dalam penggunaan (*ease of use*);
4. Estetika (*esthetics*).

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil (Disdukcapil) Kabupaten Pesawaran merupakan instansi pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan dan tugas memberikan pelayanan terkait berbagai hal yang dibutuhkan masyarakat. Produk yang umum dibutuhkan masyarakat pada instansi ini adalah hal-hal yang bersifat administrasi publik terkait dengan kelengkapan individu maupun komunitas. Produk-produk tersebut yang paling umum adalah Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga dan akta-akta kelengkapan individu lainnya. Dalam memberikan pelayanan publik, Disdukcapil Kabupaten Pesawaran diduga belum menggunakan Standar Pelayanan Minimal serta prosedur yang baik.

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran, dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) masih belum melakukan standar pelayanan yang baik. Hasil wawancara dengan “ibu Sri Setiani” (11 april 2010 : Pukul 10 WIB) Ada Perlakuan yang tidak adil dalam memberi pelayanan terlihat dengan adanya proses cepat bagi masyarakat yang memberikan biaya lebih kepada petugas Disdukcapil, sementara masyarakat yang mengikuti prosedur yang benar tidak diperlakukan sebagaimana mestinya. Buruknya birokrasi seperti tidak tepat waktu dan ketidak jelasan informasi serta adanya persyaratan-persyaratan diluar ketentuan peraturan seperti adanya pungutan biaya lebih dari pegawai Disdukcapil dan standar minimal layanan yang tidak jelas membuat kualitas layanan Disdukcapil tidak berkualitas.

Pelayanan yang tidak adil ini menimbulkan kesan bahwa pelayanan yang berkualitas hanya diberikan Disdukcapil kepada masyarakat “yang mampu membayar” sebaliknya kualitas layanan rendah diberikan kepada masyarakat secara umum terutama masyarakat “yang tidak mampu membayar”. Perlakuan yang adil bagi masyarakat, merupakan kewajiban mutlak yang harus diberikan pegawai Disdukcapil, karena pelayanan ini merupakan hak-hak dasar masyarakat yang harus dipenuhi oleh Negara.

Implikasi penerapan standar pelayanan dengan memperhatikan variabel-variabel kepuasan masyarakat adalah terciptakan pelayanan yang adil bagi masyarakat secara menyeluruh sehingga *expectation service* masyarakat akan seimbang dengan *perceived servicenya*. Sudah menjadi rahasia umum bahwa pelayanan

publik pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil sering terjadi kesenjangan antara *expectation* (harapan) dengan *perceived* (kenyataan). Kesenjangan dalam *SerQual* (*service quality*) sering kali membuat masyarakat yang dianggap kurang mampu secara ekonomi mengalami diskriminasi dalam pemberian layanan.

Berangkat dari kenyataan di atas, maka penelitian ini akan mencoba mengungkap masalah kepuasan masyarakat atas pelayanan yang dilakukan Disdukcapil Kabupaten Pesawaran dengan mengkorelasikan terhadap aspek-aspek Standar Pelayanan Minimal serta variabel-variabel yang mempengaruhi tingkat kepuasan masyarakat akan layanan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : Bagaimana Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu keluarga (KK) di Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah : untuk Kualitas Pelayanan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu keluarga (KK) yang diberikan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kabupaten Pesawaran?

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah :

- a. Secara teoritis hasil penelitian ini akan bermanfaat dalam pengembangan teori, khususnya tingkat kepuasan masyarakat dengan pelayanan yang diberikan oleh Disdukcapil Kabupaten Pesawaran dalam pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK) dengan menganalisa korelasi pola pelayanan dengan aspek serta variabel kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik.
- b. Secara praktis penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi/gambaran yang lebih nyata, khususnya tentang kondisi pelayanan Disdukcapil Kabupaten Pesawaran dalam pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Kartu Keluarga (KK).