

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pelayanan merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Oleh karena itu pelayanan publik oleh birokrasi publik harus dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik dan profesional.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, penyelenggara pelayanan publik adalah instansi pemerintah. Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan organisasi kementerian, departemen, lembaga pemerintah nondepartemen, sekretariat lembaga tinggi dan tinggi negara, dan instansi pemerintah lainnya baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.

Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada pemberi pelayanan publik. Sedangkan pemberi pelayanan publik adalah pejabat/pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan penerima pelayanan publik adalah masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum.

Pemerintahan suatu negara di tingkat nasional terdiri atas berbagai satuan kerja yang dikenal dengan berbagai nomenklatur seperti kementerian, departemen, direktorat jenderal, badan biro dan sebagainya. Sebagian diantaranya mempunyai satuan-satuan kerja di seluruh wilayah kekuasaan negara. Serta dikenal juga aparatur pemerintahan daerah dengan aneka ragam nomenklatur pula seperti provinsi, kabupaten, kecamatan, kelurahan dan desa (Sinambela,2007:63). Berbagai satuan kerja yang terdapat dalam lingkungan pemerintahan, terdapat pembagian tugas yang didasarkan pada prinsip fungsionalisasi yang berarti bahwa setiap instansi pemerintah berperan selaku penanggung jawab utama atas terselenggaranya fungsi tertentu, dan perlu bekerja secara terkoordinasi dengan instansi lain.

Setiap instansi pemerintah mempunyai “kelompok pelanggan” (*clientele groups*) (Sinambela,2007:63). Begitu pula dengan instansi kecamatan yang mempunyai peranan dan fungsi serta kelompok pelanggannya masing-masing. Kepuasan kelompok pelanggan inilah yang harus dijamin oleh birokrasi pemerintahan dimana pada dasarnya masyarakat ingin mendapatkan pelayanan yang sesuai dengan harapannya, yaitu pelayanan yang cepat, bersahabat, dan mudah tanpa prosedur yang berbelit-belit.

Hakekat penyelenggaraan pemerintah adalah pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat, yakni mengenai bagaimana sumber daya yang ada digunakan sebaik-baiknya untuk kepentingan masyarakat. Dalam kerangka ini untuk menentukan pelayanan, maka pemerintah perlu melakukan pendekatan kepada masyarakat yang dilayani. Kecamatan sebagai salah satu instansi yang

menyelenggarakan pelayanan publik khususnya yang berkaitan dengan perijinan dan penerbitan, seperti Kartu Keluarga, Akte Kelahiran, Akte Kematian, KTP, Surat Tanah, Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), dan sebagainya, dituntut untuk bekerja secara profesional serta mampu secara cepat merespon aspirasi dan tuntutan publik dan perubahan lingkungan lainnya dengan cara kerja yang lebih bersahaja dan berorientasi kepada masyarakat daripada berorientasi kepada atasan seperti yang terjadi selama ini dalam lingkungan birokrasi publik.

Agar pelayanan yang diberikan dapat terlaksana dengan baik, tentu perlu didukung oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang dimiliki organisasi, prosedur dan koordinasi kerja yang baik serta harus ditunjang oleh sumber daya manusia atau pegawai yang memiliki kemampuan kerja tinggi untuk melaksanakan hal tersebut, baik itu ketersediaan pegawai, peralatan kerja, komunikasi kerja, keterampilan pegawai dalam pelaksanaan kerja maupun pengetahuan pegawai terhadap pekerjaan yang dilakukan (Hermansyah,2013:22). Pelayanan yang baik kepada masyarakat harus didukung oleh pegawai-pegawai yang handal, berkompeten, mampu memahami serta dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan bidang tanggung jawab yang dibebankan kepadanya.

Hal ini ditujukan agar pelaksanaan pelayanan pengurusan administrasi yang diberikan tersebut betul-betul dapat terlaksana dengan baik dan optimal sehingga kondisi ini dapat memuaskan masyarakat yang memerlukan pelayanan, kecepatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sikap petugas yang

sopan dan mampu menimbulkan kepercayaan pelanggan dan kejelasan informasi yang disampaikan (Hermansyah,2013:22).

Tetapi, pelayanan yang baik dan berkualitas bukan hanya tercermin dari sikap ramah dan senyum saja. Sikap ramah dan senyum hanya merupakan bagian kecil dari unsur-unsur yang bisa menciptakan kepuasan masyarakat. Ada beberapa prinsip pelayanan publik yang harus dimiliki oleh pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, yaitu: Kesederhanaan prosedur pelayanan publik yang tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan; Kejelasan dalam persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik yang meliputi rincian pelayanan publik dan tatacara pembayaran; Kepastian waktu; Akurasi waktu pelayanan; Keamanan; Tanggung jawab; Kelengkapan sarana dan prasarana; Kemudahan akses tempat dan lokasi; Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan pemberi layanan; serta Kenyamanan lingkungan.

Ciri pemerintahan (birokrat) sebagaimana yang diharapkan adalah pemerintahan milik masyarakat, yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi (Sinambela,2007:4). Dengan adanya kontrol dari masyarakat pelayanan publik akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

Ombudsman sebagai lembaga pengawasan pelayanan publik, telah menerima berbagai keluhan dari masyarakat dalam hal pelayanan publik. Hal ini

dipaparkan oleh Kepala Ombudsman RI Perwakilan Sumut, Abyadi Siregar, yang menyebutkan bahwa selama ia menjabat ada beberapa kasus yang menjadi sorotan lembaganya. Pertama dugaan mal administrasi di instansi pemerintah (soal ketepatan waktu), kedua penyalahgunaan wewenang dari aparatur pemerintah itu sendiri, petugas penyelenggara pelayanan publik (pemerintah) yang bukan menjalankan sesuai bidangnya, penyimpangan prosedur, tidak memberikan pelayanan terbaik serta tidak kompeten. Instansi yang paling banyak dilaporkan yakni pemerintah daerah mulai tingkat 1 hingga tingkat 2. Dengan unit pelayanan yang dilaporkan sebesar 35,34 persen (Dikutip dari laman [waspada.co.id](http://waspada.co.id), 28/12/2017).

Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melayani masyarakat, oleh karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan dapat menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif, serta lebih efisien. Pemerintahan milik masyarakat akan tercipta jika birokrat dapat mendefinisikan ulang tugas dan fungsi mereka. Patut diduga bahwa banyak birokrat yang tidak memahami secara pasti atau setidaknya mengerti filosofi pelayanan yang akan diberikannya sehingga pelayanan publik yang dimimpikan oleh masyarakat jauh dari kenyataan yang mereka alami (Sinambela,2007:4).

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih

bercirikan: berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara, meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya (Sinambela,2007:4). Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.

Masyarakat sering mengeluhkan tentang kualitas pelayanan yang diterimanya. Karena untuk memperoleh pelayanan yang sederhana saja, pengguna jasa sering dihadapkan pada kesulitan-kesulitan yang terkadang mengada-ada. Manajemen kearsipan agaknya masih merupakan kendala bagi sebagian besar kantor yang melayani jasa umum, sehingga pelayanan kepada masyarakat tidak dapat terlaksana secara cepat. Rutinisasi tugas-tugas pelayanan dan penekanan yang berlebihan kepada pertanggungjawaban formal telah mengakibatkan adanya prosedur yang kaku dan lamban.

Para pegawai tidak lagi merasa terpanggil untuk meningkatkan efisiensi dan memperbaiki prosedur kerja tetapi lebih sering justru menolak adanya perubahan. Etos kerja yang cenderung mempertahankan *status quo* ini telah menumbuhkan persepsi masyarakat bahwa berhubungan dengan birokrasi berarti berhadapan dengan berbagai prosedur yang berbelit-belit, makan waktu, dan menyebalkan. Dan yang lebih parah prosedur yang mencekik itu acapkali ditunggangi oleh kepentingan pribadi dan dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk keuntungan pribadi maupun kelompok (Kumorotomo,

2009:156-157). Tampak bahwa aparatur birokrasi yang melayani kepentingan umum masih belum menyadari fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Ketentuan bahwa birokrasi punya kewajiban untuk melayani masyarakat menjadi terbalik sehingga bukan lagi birokrasi yang melayani masyarakat tetapi justru masyarakat yang melayani birokrasi.

Begitu pula pada pengamatan awal yang terjadi di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan terkait dengan kualitas pelayanan. Kualitas pelayanan dalam hal kejelasan tentang persyaratan teknis dan administratif pelayanan mengenai rincian biaya pelayanan dan tatacara pembayaran tidak dapat diketahui oleh masyarakat secara jelas. Sehingga masyarakat tidak memiliki kemudahan dalam membawa segala macam persyaratan administratif yang dibutuhkan untuk memproses pelayanan yang diperlukannya tersebut.

Selain itu, masyarakat juga tidak mendapatkan kepastian dari pegawai Kantor Camat Medan Denai mengenai berapa lama waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pelayanan yang dibutuhkannya, sehingga masyarakat merasa enggan untuk datang ke tempat layanan karena harus mengeluarkan biaya dan tenaga yang tidak sedikit pula hanya untuk memastikan bahwa layanan yang dibutuhkannya telah selesai. Hal ini dapat dilihat dengan penyelesaian pelayanan e-KTP yang memerlukan waktu berminggu-minggu, berbulan-bulan, bahkan sampai bertahun-tahun.

Begitu juga pada saat masyarakat ingin mengurus Kartu Keluarga, Akte Kelahiran, Surat Tanah dan Surat Ijin Mendirikan Bangunan. Masyarakat tidak mengetahui berapa banyak biaya yang harus dikeluarkan untuk mengurus

keperluannya itu. Hal seperti ini dapat menyebabkan terjadinya pungutan liar, yang sering kali dimanfaatkan oleh aparat pelayan. Belum lagi masyarakat harus menerima kenyataan bahwa terdapat adanya kesalahan kerja seperti salah dalam pengetikan nama, alamat, tanggal lahir dan penomoran setelah ia menerima produk layanannya. Hal ini tentu berdampak buruk terhadap kualitas dan citra pelayanan pegawai pada Kantor Camat Medan Denai Kota Medan.

Berdasarkan beberapa uraian masalah di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan, dengan judul “Kualitas Pelayanan Publik di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan”.

## **1.2 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang dibatasi pada penelitian ini yaitu:

1. Kualitas pelayanan KTP, KK, Akte Kelahiran, Surat Tanah, dan Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka dapat disimpulkan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kualitas pelayanan KTP, KK, Akte Kelahiran, Surat Tanah, dan Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kualitas pelayanan di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kualitas pelayanan KTP, KK, Akte Kelahiran, Surat Tanah, dan Surat Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

Untuk dijadikan bahan pengetahuan dan wawasan serta cara berpikir mahasiswa tentang kualitas pelayanan publik di Kantor Camat Medan Denai sebagai bagian dari masyarakat yang memiliki banyak pengaruh dan peran penting baik dalam dunia pendidikan.

## 2. Secara Praktis

- a) Bagi Penulis: Untuk menambah keluasan dan wawasan berpikir penulis tentang kualitas pelayanan publik di Kantor Camat Medan Denai Kota Medan.
- b) Bagi Jurusan: Sebagai penelitian lanjutan bagi peneliti yang lain yang ingin meneliti permasalahan yang sama.
- c) Bagi Pemerintah: Sebagai masukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan yang akan membangun kepercayaan masyarakat serta mampu memberikan pelayanan yang berkualitas pada setiap layanan yang dibutuhkan oleh masyarakat.