

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pelayanan publik adalah “Sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintahan di Pusat dan Daerah, dan di lingkungan BUMN/BUMD dalam bentuk barang dan /atau jasa, baik dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat” (Lembaga Administrasi Negara: 1998). Saat ini pengertian yang menjadi acuan utama dalam penyelenggaraan pelayanan publik tertuang dalam Undang - Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, yaitu pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Kualitas Pelayanan Publik di Indonesia masih belum tinggi, belum pada tataran implementasi politik dan regulasi. Banyak masalah penting yang terjadi di lapangan dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik, misalnya diskriminasi pelayanan, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan, serta rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik itu sendiri. Di Indonesia, selama ini masyarakat masih menilai pelayanan publik sangat rumit dan bertele-tele. Bahkan diketahui bahwa para birokrat terkadang menyalahgunakan penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia dan menjadikan pelayanan publik sebagai sumber penghasilannya dengan memungut biaya dari masyarakat yang ingin urusan pemerintahannya cepat selesai.

Meskipun pemerintah sudah banyak melakukan upaya untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat, penyelenggaraan pelayanan publik masih ditandai berbagai kelemahan. Pelayanan publik juga masih memiliki beberapa kelemahan. Menurut Abdul Mahsyar (2011), dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik di Indonesia masih memiliki berbagai

kelemahan: 1) kurang responsif, 2) kurang informatif (informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat cenderung lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat), 3) kurang *accessible* (kurang mudah untuk diakses, pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat sehingga masyarakat sulit mendapatkan pelayanan), 4) kurang koordinasi (hubungan satu instansi dengan instansi lainnya sering tumpang tindih ataupun bertentangan), 5) birokratis (pelayanan perizinan harus melewati proses dari berbagai level sehingga menyebabkan penyelesaian menjadi lama), 6) kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat, dan 7) inefisiensi (ada berbagai persyaratan yang dibutuhkan yang kerap kali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan). Kelemahan pelaksanaan pelayanan publik lainnya dapat dilihat pada sisi kelembagaan, dimana desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hierarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi.

Salah satu upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, sebagaimana diamanatkan dalam Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), adalah perlunya disusun Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sebagai tolak ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga mewajibkan penyelenggara pelayanan publik untuk melakukan penilaian kinerja penyelenggaraan pelayanan publik secara berkala. Dalam rangka mengevaluasi kinerja pelayanan publik, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2017 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Survei IKM bertujuan untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik selanjutnya. Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan

kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya. Hasil survei dalam bentuk data IKM itu akan dapat digunakan untuk mengetahui unsur-unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan, serta menjadi pendorong setiap unit penyelenggara pelayanan publik untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

Banyak lembaga publik yang sudah mulai melakukan survei IKM, di antaranya adalah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Hasil survei LIPI menunjukkan bahwa Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) terhadap pelayanan lembaga tersebut di tahun 2019 adalah sebesar 3,41. Dengan skor IKM itu, mutu pelayanan LIPI termasuk dalam kategori Baik. Survei IKM lain dilakukan terhadap pelayanan publik di Kantor Kecamatan Mungkid oleh Zulfi Ahaditya Arif Nugraheni pada tahun 2015. Hasil penelitiannya menunjukkan kualitas pelayanan publik di kantor tersebut berada pada angka indeks sebesar 71,83, yang termasuk ke dalam kategori Baik.

Ada banyak instansi pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan publik ini. Salah satunya adalah Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil atau yang biasa disebut dengan DISDUKCAPIL. Sesuai namanya, DISDUKCAPIL merupakan instansi pemerintah yang melayani masyarakat di bidang administrasi kependudukan dan pencatatan sipil. Pelayanan yang diberikan oleh kedinasan ini bermacam-macam. Jenis pelayanan yang diteliti dalam penelitian ini adalah Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el), Kartu Keluarga (KK), akta kelahiran, dan juga akta kematian. Sebelum melayani pembuatan-pembuatan dokumen penting tersebut, DISDUKCAPIL juga dapat memberikan layanan seperti konsultasi dalam permasalahan yang dialami oleh pemohon. Hal tersebut berguna untuk mempermudah berjalannya permohonan dari pihak pelapor atau pemohon.

Penelitian ini meneliti tentang tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh DISDUKCAPIL Kota Magelang. Peneliti memilih topik ini karena dua alasan yaitu pertama, karena sudah ada instrumen standar yang dikembangkan yang dipakai untuk mengukur kepuasan masyarakat terhadap pelayanan sudah banyak yang menggunakan topik ini

sebagai penelitian oleh karena itu konsep-konsep yang ada di dalam penelitian ini sama dengan beberapa penelitian terdahulu. Kemudian untuk alasan praktisnya adalah karena peneliti sudah melakukan *internship* di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Magelang. Selain itu, dengan adanya survei kepuasan masyarakat di DISDUKCAPIL Kota Magelang diharapkan dapat membantu memberikan masukan bagi dinas tersebut untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah saya adalah “Bagaimana Tingkat Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Magelang?”

## **C. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan sebuah studi literatur dari penelitian sebelumnya. Kajian Pustaka ini berguna untuk menunjang penelitian ini dimana kelebihan serta kekurangan dari penelitian sebelumnya dapat dipelajari. Berikut merupakan kajian pustaka yang berhubungan dengan topik yang diangkat dalam penelitian ini :

Pertama, “Laporan Survei Kepuasan Masyarakat terhadap Layanan Publik LIPI Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia” (2019). Survei kepuasan masyarakat yang dilakukan oleh LIPI ini menggunakan IKM (Indeks Kepuasan Masyarakat) yang mengacu pada Peraturan Menteri (Permen) PANRB Nomor 16 Tahun 2014. Total responden yang dipakai sebanyak 2423 responden dari 40 satuan kerja yang ada di LIPI. Hasil nilai konversi IKM LIPI yaitu 85,234, artinya kinerja unit pelayanan LIPI tahun 2019 berada pada kategori Baik.

Kedua, Indeks Kepuasan Masyarakat (2021). Survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Situbondo Periode Juli-Desember 2020. Survei ini melakukan pengukuran terhadap 9 unsur pelayanan berdasarkan Permen Nomor 14 Tahun 2017. Hasil skor Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) yang diperoleh adalah sebesar: 92,48. Karena berada dalam nilai interval konversi Indeks Kepuasan Masyarakat 88,31 - 100,00, maka kinerja unit pelayanan ini berada dalam mutu pelayanan A dengan kategori Sangat Baik. Unsur pelayanan yang dianggap

paling memuaskan oleh responden adalah unsur Biaya/Tarif, Persyaratan Pelayanan, dan Waktu Pelayanan (rata-rata 3,766), sedangkan unsur-unsur yang dianggap kurang memuaskan adalah Sarana dan Prasarana, Penanganan Pengaduan, saran dan Masukan serta Prosedur Pelayanan dengan rata-rata Indeks Kepuasan Masyarakat sebesar 3,707

Ketiga, penelitian Wahyu Apriansyah pada tahun 2016 dengan judul “Analisis Indeks Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik Pada Disdukcapil Kabupaten Pandeglang.” Penelitian ini menggunakan landasan - pengukuran dari Permen PANRB No.16 Tahun 2014 tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Hasil survei menunjukkan bahwa skor IKM pelayanan Disdukcapil Kabupaten Pandeglang adalah 60,77 yang termasuk kategori Cukup Baik. Ada indikator pelayanan yang dinilai kurang baik, karena masyarakat menilai ada diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

Keempat, penelitian Zulfi Ahaditya Arif Nugraheni pada tahun 2015 dengan judul “Analisis Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik Berdasarkan Indeks Kepuasan Masyarakat di Kantor Kecamatan Mungkid Kabupaten Magelang”. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan analisis Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM). Populasi dalam penelitian adalah seluruh masyarakat yang menjadi pengguna layanan publik di Kantor Kecamatan Mungkid. Teknik pengambilan sampel yang digunakan dalam penelitian ini adalah *non-probability sampling* dengan jenis *accidental sampling* dimana teknik ini digunakan berdasarkan faktor spontanitas dimana siapa saja yang secara tidak sengaja bertemu dengan peneliti dan sesuai dengan karakteristik atau ciri-cirinya maka orang tersebut dapat digunakan sebagai sampel penelitian. Total sampel yang digunakan dalam penelitian ini ada sebanyak 100 responden yang merupakan jumlah minimal responden dalam penyusunan IKM yang dipilih secara acak. IKM yang dihasilkan dari penelitian ini masuk ke dalam kategori Baik dengan angka indeks sebesar 71,83.

Kelima, penelitian Iin Surya pada tahun 2019 dengan judul “*Tingkat Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan pada Kantor SAMSAT di Batoh Banda Aceh*”. Populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat yang melakukan pembayaran pajak kendaraan di Kantor Samsat pada tahun 2018. Teknik pengambilan sampel yang digunakan adalah *sampling insidental*. Sampel yang digunakan ada sebanyak 100 orang. IKM yang diperoleh dari penelitian ini adalah 82,4 dan masuk dalam kategori Baik.

Keenam, “Laporan Akhir Survei Kepuasan Masyarakat Semester II Tahun 2019” (Dinas Penanaman Modal & Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Barat, 2019). Populasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah jumlah perizinan yang telah diterbitkan dalam kurun waktu 1 Juni sampai dengan 31 Oktober Tahun 2020. Teknik pengambilan sampel yang digunakan yaitu *purposive sampling*. Sampel yang digunakan ada sebanyak 338 orang dengan populasi kurang dari 2.800 orang. IKM yang dihasilkan lembaga ini adalah 82,73 dan dikategorikan baik.

Beberapa hal yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yang pertama adalah waktu dan tempat dilakukannya penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu yang sudah tercantum di kajian pustaka. Yang kedua adalah hal yang diteliti dalam penelitian ini adalah beberapa layanan dari bidang kependudukan yaitu layanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el) serta dari bidang pencatatan sipil yaitu akta kelahiran dan juga akta kematian yang terdapat di DISDUKCAPIL Kota Magelang.

## **D. Kerangka Berpikir**

### **1. Pelayanan Publik**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009, Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan setiap warga negara dan penduduk sesuai dengan persyaratan hukum yang berkaitan dengan barang, jasa, dan/atau manajemen yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Terdapat 3 unsur penting dalam pelayanan publik, yaitu unsur pertama, adalah setiap institusi penyelenggara Negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Unsur kedua, adalah penerima layanan (pelanggan) yaitu orang atau masyarakat atau organisasi yang berkepentingan atau memerlukan layanan (penerima layanan). Unsur ketiga, adalah Kepuasan yang diberikan dan/atau diterima oleh penerima layanan (pelanggan). Unsur ketiga adalah kepuasan pelanggan saat menggunakan jasa. Unsur kepuasan pelanggan merupakan kepedulian penyelenggara pelayanan publik untuk memandu arah kebijakan pelayanan publik yang berpusat pada kepuasan pelanggan, dan diwujudkan melalui upaya memperbaiki dan meningkatkan kinerja pemerintah.

Pelayanan publik memiliki 9 unsur ruang lingkup sebagaimana sudah tercantum di dalam Permen PANRB Nomor 16 Tahun 2014. Kesembilan unsur itu yaitu: a) persyaratan pelayanan, b) prosedur pelayanan, c) waktu pelayanan, d) biaya/tarif, e) produk pelayanan, f) kompetensi pelaksana, g) perilaku pelaksana, h) maklumat pelayanan, i) penanganan pengaduan, saran, dan masukan.

## **2. Tingkat Kepuasan Masyarakat**

Indeks Kepuasan Masyarakat merupakan informasi serta data tentang tingkat kepuasan masyarakat yang didapatkan dari hasil pengukuran secara kuantitatif berdasarkan pendapat dan aspirasi dari masyarakat ketika memperoleh pelayanan dari instansi pelayanan publik dengan membandingkan harapan serta kebutuhannya. Kepuasan masyarakat terhadap sebuah institusi atau kinerja pelayanan dari pemerintah dapat diukur menggunakan IKM. Indeks Kepuasan Masyarakat bisa didapatkan dengan menilai kualitas kepuasan masyarakat (KKM) dimana KKM ini merupakan kondisi tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari data serta informasi hasil pengukuran yang dilakukan dengan menggunakan kuesioner untuk mendapatkan pendapat dari

masyarakat terhadap DISDUKCAPIL Kota Magelang selaku instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik dengan membandingkan harapan dengan kebutuhan yang diperlukan oleh publik. Menurut Kotler (2003), kualitas merupakan keseluruhan tampilan dan karakter dari suatu produk ataupun jasa yang berdasarkan kemampuannya untuk memenuhi kepuasan maupun memenuhi keinginannya.

Angka-angka yang diterapkan berada dalam skala 1 (satu) sampai dengan 4 (empat). Indeks ini merupakan representasi dari beberapa indikator. Kepuasan masyarakat merupakan hasil dari pendapat serta penilaian yang diberikan oleh masyarakat kepada kinerja pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara publik.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan model pengukuran IKM yang dilakukan oleh LIPI. LIPI menggunakan 9 unsur yang sesuai dengan Peraturan Menteri PANRB Nomor 16 Tahun 2014 yang unsurnya sebagai berikut :

#### 1. Persyaratan

Merupakan syarat yang harus dipenuhi dalam seluruh kepengurusan baik itu teknis maupun administratif. Dengan memenuhi persyaratan yang diberikan oleh pihak Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Magelang, maka proses pembuatan dokumen akan berjalan lebih lancar jika dibandingkan dengan yang persyaratannya kurang lengkap. Terkadang persyaratan yang tidak lengkap juga tidak bisa memproses permohonan yang diajukan oleh pelapor/pemohon itu sendiri.

#### 2. Prosedur

Merupakan tata cara pelayanan yang dilakukan oleh pemberi ataupun penerima pelayanan, dimana hal ini termasuk pengaduan. Dalam hal ini, tata cara atau prosedur yang diberikan oleh para pemberi pelayanan harus memenuhi standar yang sudah diberikan oleh pihak kedinasan. Begitu pula dengan para penerima layanan yang menerima dokumen yang sudah



diajukan. Harus sesuai dengan prosedur atau tata cara yang berlaku.

### 3. Waktu pelayanan

Merupakan jangka waktu yang diberikan untuk menyelesaikan seluruh proses pengerjaan dalam setiap pelayanan. Jangka waktu pengerjaan dokumen yang sudah diajukan merupakan salah satu penilaian dalam survey ini. Hal ini dikarenakan dapat mempengaruhi kepuasan para pemohon terhadap pelayanan yang didapatkan.

### 4. Biaya / tarif

Merupakan ongkos yang diberikan kepada penerima layanan ketika mengurus ataupun mendapatkan pelayanan dari pihak penyelenggara ataupun pemberi layanan. Besar dari ongkos ini sudah ditetapkan sesuai dengan kesepakatan pemberi layanan serta masyarakat.

### 5. Produk spesifikasi jenis pelayanan

Merupakan hasil dari pelayanan yang dilakukan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang ada. Produk ini adalah hasil dari seluruh bidang atau spesifikasi pelayanan. Sebagai contoh dalam penelitian ini, bidang kependudukan memiliki jenis layanan Kartu Keluarga (KK) dan Kartu Tanda Penduduk elektronik (KTP-el). Sedangkan pada bidang pencatatan sipil memiliki pelayanan akta kematian dan juga akta kelahiran.

### 6. Kompetensi pelaksana

Merupakan kemampuan yang harus dimiliki oleh para pemberi layanan. Kemampuan ini berupa pengetahuan, keahlian, keterampilan, serta pengalaman. Pengetahuan pada poin ini sangat diperlukan agar ketika para pemberi layanan ini sudah dihadapkan langsung dengan masyarakat yang datang untuk melaporkan atau meminta konsultasi, pihak pemberi layanan sigap untuk melayani pemohon tersebut. Pengalaman dari

petugas juga diperlukan karena semakin sering dan lama menghadapi masyarakat, maka petugas pun akan merasa terbiasa sehingga pekerjaan yang dijalankan pun dapat dilakukan sepenuh hati dan dapat dikerjakan dengan baik sehingga hasilnya pun maksimal.



#### 7. Perilaku pelaksana

Merupakan sikap yang diberikan oleh para petugas yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sikap pada pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Magelang menjadi salah satu poin penting untuk dijadikan penilaian dalam hal kepuasan masyarakat. Cara melayani, menanggapi, dan juga merespons keluhan dan laporan pemohon itu menjadi sangat penting dikarenakan dinas ini berhubungan langsung dengan masyarakat dan memang memiliki tugas untuk melayani masyarakat. Oleh karena itu, sikap dari petugas harus sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan oleh pihak kedinasan itu sendiri.

#### 8. Maklumat pelayanan

Merupakan pernyataan kesanggupan serta kewajiban dari pihak penyelenggara atau pemberi layanan untuk melakukan pelayanan sesuai dengan standar yang sudah ada. Peraturan dari kementerian dan pihak-pihak yang mengatur pelayanan masyarakat ini, harus dapat dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Magelang ini. Hal ini dikarenakan agar dinas terkait dapat mengembangkan potensi dan tetap berada pada jalur dan aturan yang tepat.

#### 9. Penanganan pengaduan, saran dan masukan

Merupakan tata cara pelaksanaan dalam bidang pengaduan serta tindak lanjut. Hal ini berguna untuk kemajuan dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Magelang. Pengaduan, saran, serta masukan yang diberikan oleh masyarakat akan sangat berguna bagi dinas ini.

### **E. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Tingkat Kepuasan Masyarakat terhadap Pelayanan Publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Magelang.

### **F. Sistematika Penulisan**

Pada sub bab ini, penulis telah menjelaskan tentang sistematika penulisan pada setiap bab yang ada dalam penelitian ini. Penjelasan nya adalah sebagai berikut:

Bab Pertama merupakan bagian pendahuluan dimana isinya adalah latar belakang, rumusan masalah, kajian pustaka, kerangka berpikir, tujuan penelitian, dan juga sistematika penulisan.

Bab Kedua merupakan bagian metodologi dan deskripsi obyek subjek penelitian dimana isinya adalah jenis dan metode penelitian, sampel, operasionalisasi konsep, metode pengumpulan data, serta deskripsi objek atau subjek penelitian.

Bab Ketiga merupakan bagian temuan dan pembahasan dimana dalam bab ini dijelaskan tentang hasil temuan dari proses pengumpulan data serta pembahasan hasil dari proses pengolahan data penelitian.

Bab Keempat merupakan bagian kesimpulan dimana dalam bab ini menjelaskan tentang ringkasan dari hasil temuan penelitian. Lalu di bagian akhir ada daftar pustaka serta lampiran.