

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di belahan dunia saat ini seperti di Amerika kemajuan yang pesat, pelaksanaan pelayanan publik telah mengalami diistilahkan dengan era khususnya di era 1980-an. Kemajuan tersebut *service quality (serqual)*. Bag sektor swasta (Prate), pelayanan masyarakat sudah menjadi inti aktivitas DLSmsnya jauh sebelum sektor publik menaruh tersebut, Hopson dan Scally pelayanan publik dilaksanakan perhatian ke masalah ini. Terkait dengan (1994: 35) pengaskan bahwa sangat betul untuk memuaskan masyarakat (warga negara) Dengan kata lain, bahwa pelayanan publik harus diberikan sehoit mungkin dalam memenuhi harapan masyarakat.

Bag sektor publik pelayanan kepada customer ini adalah pendekatan baru yang diadaptasi dan sektor private. Ada dua alasan yang menyebabkan mengapa sektor publik memalingkan diri ke arah *service quality* (Rahayu, 1996: 7). Pertama, selama ini pelayanan sektor publik mendapat image yang buruk dari para pengguna jasa sektor publik. Era *serqual* mengajarkan untuk menghargai *external constituencies*, yaitu masyarakat yang dilayani. Kedua, mengingat tidak sedikit organisasi sektor publik yang bergerak pada profit oriented di samping *non profit oriented*. Mengingat pentingnya pelayanan kepada customer, hingga saat ini sudah banyak konsep-konsep tentang *serqual*

yang ditentukan oleh para ahli diantaranya Zeithami-Parasuraman-Berry dan Lovelock adalah diantam pakar yang telah menyumbangkan pemikiran tentang bagaimana mengukur servqual dalam mengefektifkan tujuan pelayanan kepada publik. Di Indonesia, sejak ada gerakan reformasi tahun 1998, paradigma yang berkembang dalam administrasi publik adalah tuntutan pelayanan publik yang lebih baik dan sebelumnya. Tuntutan akan pelayanan yang baik dan memuaskan kepada publik menjadi suatu kebutuhan yang harus dipenuhi oleh instansi yang terkait penyelenggara pelayanan publik. Tuntutan tersebut muncul seiring dengan berkembangnya era reformasi (1998) dan otonomi daerah (2001) sejak tumbangnya kekuasaan rezim orde baru.

Pelayanan publik di Indonesia masih menjadi masalah hingga saat ini karena pelayanan yang diberikan oleh instansi terkati kepada publik seringkali dianggap belum baik dan memuaskan. Walaupun pelaksanaan otonomi daerah tidak mempengaruhi kualitas pelayanan publik secara umum praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih jauh dari prinsip-pnnsip yang ada diinstansi. Pemerintah di dalam menyelenggarakan pelayanan publik masih banyak dijumpai kekurangan sehingga jika dilihat dari segi kualitas masih jauh dari yang diharapkan masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan masih munculnya berbagai keluhan masyarakat melalui media massa. Jika kondisi ini tidak direspon oleh pemerintah maka akan dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap pemerintah sendiri. Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya

meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alenia keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap memajukan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari *empowering* yang dialami oleh masyarakat. Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Masyarakat semakin berani untuk mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya. Dalam kondisi masyarakat seperti digambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat membenikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif dan adaptif serta sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri (Effendi dalam Widodo, 2001).

Arah pembangunan kualitas manusia tadi menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat dan mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mengatur menentukan masa depannya sendiri. Selain itu, dalam kondisi masyarakat yang semakin kritis di atas, birokrasi publik dituntut harus dapat mengubah posisi dan peran (*revitalisasi*) dalam memberikan pelayanan publik. Dan yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dan yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis dan dan cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis. Dengan revitalitas birokrasi publik (terutama aparatur pemerintah daerah) ini, pelayanan publik yang lebih baik dan profesional dalam menjalankan apa yang menjadi tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya dapat terwujud.

Secara teoritis sedikitnya ada tiga fungsi utama yang harus dijalankan oleh pemerintah tanpa memandang tingkatannya,, yaitu fungsi pelayanan masyarakat (*public service function*), fungsi pembangunan (*development function*) dan fungsi perlindungan (*protectionfunction*). Hal yang terpenting kemudian adalah sejauh mana pemerintah dapat mengelola fungsi-fungsi tersebut agar dapat menghasilkan barang dan jasa (pelayanan) yang ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel kepada seluruh masyarakat yang membutuhkannya. Selain itu, pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip *equity* dalam menjalankan fungsi-fungsi tadi.

Artinya pelayanan pemerintah tidak boleh diberikan secara diskriminatif. Pelayanan diberikan tanpa memandang status, pangkat, golongan dari masyarakat dan semua warga masyarakat mempunyai hak yang sama atas pelayanan pelayanan tersebut sesuai dengan peraturan yang berlaku. Meskipun pemerintah mempunyai fungsi-fungsi sebagaimana di atas, namun tidak berarti bahwa pemerintah harus berperan sebagai monopolist dalam pelaksanaan seluruh fungsi-fungsi tadi. Beberapa bagian dan fungsi tadi bisa menjadi bidang tugas yang pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada pihak swasta ataupun dengan menggunakan pola kemitraan (*partnership*), antara pemerintah dengan swasta untuk mengadakannya. Pola kerjasama antara pemerintah dengan swasta dalam memberikan berbagai pelayanan kepada masyarakat tersebut sejalan dengan gagasan *reimventing government* yang dikembangkan Osborne dan Gaebler.

Namun dalam kaitannya dengan sifat barang privat dan barang publik murni, maka pemerintah adalah satu-satunya pihak yang berkewajiban menyediakan barang publik murni, khususnya barang publik yang bernama *rules* atau aturan (kebijakan publik). Barang publik murni yang berupa aturan tersebut tidak pernah dan tidak boleh diserahkan pénédiaannya kepada Swasta. Karena bila hal itu dilakukan maka di dalam aturan tersebut akan melekat kepentingan-kepentingan swasta yang membuat aturan, sehingga aturan menjadi penuh dengan vested interest dan menjadi tidak adil (*unfair rule*).

Karena itu peran pemerintah yang akan tetap melekat di sepanjang keberadaannya adalah sebagai penyedia barang publik murni yang bernama aturan. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat sebenarnya merupakan implikasi dan fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat. Karena itu, kedudukan aparatur pemerintah dalam pelayanan umum (*public services*) sangat strategis karena akan sangat menentukan sejauhmana pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya bagi masyarakat, yang dengan demikian akan menentukan sejauhmana negara telah menjalankan perannya dengan baik sesuai dengan tujuan pendiriannya. Dipandang dari sudut ekonomi, pelayanan merupakan salah satu alat pemuas kebutuhan manusia sebagaimana halnya dengan barang.

Namun pelayanan memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dan barang. Salah satu yang membedakannya dengan barang, sebagaimana dikemukakan oleh Gasperz (1994), adalah outputnya yang tidak berbentuk (*intangible output*), tidak standar, serta tidak dapat disimpan dalam inventori melainkan langsung dapat dikonsumsi pada saat produksi. Karakteristik pelayanan sebagaimana yang dikemukakan Gasperz secara jelas membedakan pelayanan dengan barang, meskipun sebenarnya keduanya merupakan alat pemuas kebutuhan. Sebagai suatu produk yang intangible, pelayanan memiliki dimensi yang berbeda dengan barang yang bersifat tangible. Produk akhir pelayanan tidak memiliki karakteristik fisik sebagaimana yang dimiliki oleh

barang. Produk akhir pelayanan sangat tergantung dan proses interaksi yang terjadi antara layanan dengan konsumen.

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan kebutuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masih dirasakan belum sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Hal ini bisa diketahui antara lain dan banyaknya pengaduan, keluhan yang disampaikan oleh masyarakat melalui media masa maupun langsung kepada unit pelayanan, baik menyangkut sistem dan prosedur pelayanan yang masih berbelit-belit, tidak transparan, kurang informatif, kurang akomodatif dan kurang dan kurang konsisten sehingga tidak menjamin kepastian (hukum, waktu dan biaya) serta masih adanya praktek pungutan tidak resmi. Sejalan dengan meningkatnya kesadaran berbangsa, bernegara dan bermasyarakat serta adanya tuntutan reformasi penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, pemenuhan untuk mendapatkan pelayanan yang baik merupakan hak masyarakat dan sebaliknya bagi aparatur berkewajiban membenikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat. Pelayanan publik harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel oleh setiap unit pelayanan instansi pemerintah karena kualitas kinerja birokrasi pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Mengingat jenis pelayanan sangat beragam dengan sifat dan karakteristik yang berbeda, maka dalani memenuhi pelayanan diperlukan pedoman yang digunakan sebagai acuan bagi instansi dilingkungan instansi

pemerintah daerah setempat. Penilaian kinerja publik masih amat jarang dilakukan, berbeda dengan organisasi bisnis yang kinerjanya dengan mudah bisa di lihat dan hasilnya, yang diantaranya tercermin dan indeks harga saham di bursa sedangkan pada birokrasi publik tidak memiliki tolak ukur yang jelas dan tidak mudah di peroleh informasinya oleh publik, memang beberapa informasi seperti ketidakpuasan masyarakat mengenai pelayanan birokrasi termuat diberbagai media masa bisa menjadi indikator dan rendahnya kinerja birokrasi publik.

Namun sejauh ini informasi yang akurat dan bisa dengan mudah diperoleh oleh publik mengenai kinerja birokrasi publik belum tersedia di dalam masyarakat. Penilaian kinerja merupakan satu kegiatan yang sangat penting karena dapat di gunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi di dalam misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja sangat berguna untuk memlal seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu untuk memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian-penilaian kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa di lakukan secara terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat atau petugas penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

Dengan mengacu pada perafur pemerintah dalam rangka mengoptimalisasikan kinerja pegawai negeri sipil dalam memberikan pelayan kepada masyarakat dengan memenuni tanggung jawabnya sebagai aparatur

pemerintah. namun pada realitannya peraturan pemerintah tentang disiplin kerja belum mampu membuat efek jera bagi sebagian besar pegawai negeri sipil, untuk tetap konsisten terhadap tugas karena peraturan pemerintah tersebut belum diterapkan secara efektif yang peraturan pemerintah dengan memenuhi tanggung jawabnya yang berlaku istimewa kepada Pegawai negeri sipil yang apatis dalam menunaikan tugas dan tanggung jawabnya, Hal ini sudah terakulturisasi dan tergeneralisasi pada pegawai negeri sipil baik secara umum di Indonesia dan demikian sebab pada kenyataannya bahwa kinerja Pegawai Negeri Sipil Kadang lalai dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya. Di mana pegawai lebih cenderung formalitas ke kantor untuk memenuhi kuota kehadiran sementara tidak diimbangi dengan pelaksanaan tugasnya sehingga berdampak terhadap kinerja pegawai yang menurun. Sehingga proses pemberian pelayanan kepada masyarakat dalam urusan urusan yang berhubungan langsung dengan Kantor belum berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh instansi penyedia jasa pelayanan dan publik sebagai pengguna jasa pelayanan.

Dengan melihat fenomena penelitian diatas, maka peneliti merasa perlu mengangkat permasalahan ini untuk diteliti dengan judul **“Suatu Kajian Tentang Kualitas Pelayanan Di Kelurahan Abepantai Distrik Abepura Kota Jayapura”**.

B. Masalah dan Pembatasan Masalah

1. Masalah

Dari masalah yang dikemukakan dalam latar belakang penelitian, maka peneliti dapat merumuskan masalah penelitiannya adalah, sebagai berikut:

- a. Bagaimana Kualitas Pelayanan di Kelurahan Abepantai Distrik Abepura Kota Jayapura?
- b. Apa saja kendala-kendala dalam Kualitas Pelayanan di Kelurahan Abepantai Distrik Abepura Kota Jayapura?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kualitas pelayanan public di kelurahan abepantai kota Jayapura

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini antara lain yaitu:

Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan pelayanan di

- a. Kelurahan Abepantai Distrik Abepura Kota Jayapura
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala dalam Kualitas Pelayanan

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dan penelitian ini adalah:

- a. Kegunaan Ilmiah Sebagai bahan pertimbangan antara teori, serta ilmu dan pengetahuan yang diperoleh selama ini serta kenyataan yang ada dilapangan dapat diterapkan pada organisasi

- b. Kegunaan Praktis Sebagai sumbangan pemikiran dan masukan dalam rangka pemecahan masalah kualitas pelayanan publik untuk dapat mengetahui apakah kualitas pelayanan publik sangat penting untuk ditingkatkan terutama bagi para pegawai di Kelurahan Abepantai Distrik Abepura Kota Jayapura. Adapun kegunaan dan penelitian ini adalah:
 - a) Kegunaan Ilmiah Sebagai bahan pertimbangan antara teori, serta ilmu dan pengetahuan yang diperoleh selama ini serta kenyataan yang ada di lapangan dapat diterapkan pada organisasi.
 - b) Kegunaan Praktis Sebagai sumbangan pemikiran dan masukan dalam rangka pemecahan masalah pelayanan publik untuk dapat mengetahui apakah pelayanan publik sangat penting untuk ditingkatkan terutama bagi para pegawai di Kelurahan Abepantai Distrik Abepura Kota Jayapura.

3. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan oleh peneliti dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Peneliti

Dapat menambah ilmu, wawasan dan pengalaman yang berkaitan dengan kualitas pelayanan publik di Kelurahan Abepantai Kota Jayapura

2. Bagi Pihak Lain

Dapat memberi kontribusi terhadap perkembangan kualitas pelayanan publik di Kelurahan Abepantai Kota Jayapura yang selanjutnya dapat digunakan sebagai acuan penelitian selanjutnya

3. Bagi Pemerintah

Dapat dijanjikan pemerintah daerah dalam peningkatan kualitas pelayanan ke masyarakat

Adapun kegunaan dan penelitian ini adalah:

- a) Kegunaan Ilmiah Sebagai bahan pertimbangan antara teori, serta ilmu dan pengetahuan yang diperoleh selama ini serta kenyataan yang ada dilapangan dapat diterapkan pada organisasi.
- b) Kegunaan Praktis Sebagai sumbangan pemikiran dan masukan dalam rangka pemecahan masalah pelayanan publik untuk dapat mengetahui apakah pelayanan publik sangat penting untuk ditingkatkan terutama bagi para pegawai di Kelurahan Abepantai Distnk Abepura Kota Jayapura.