BAB I

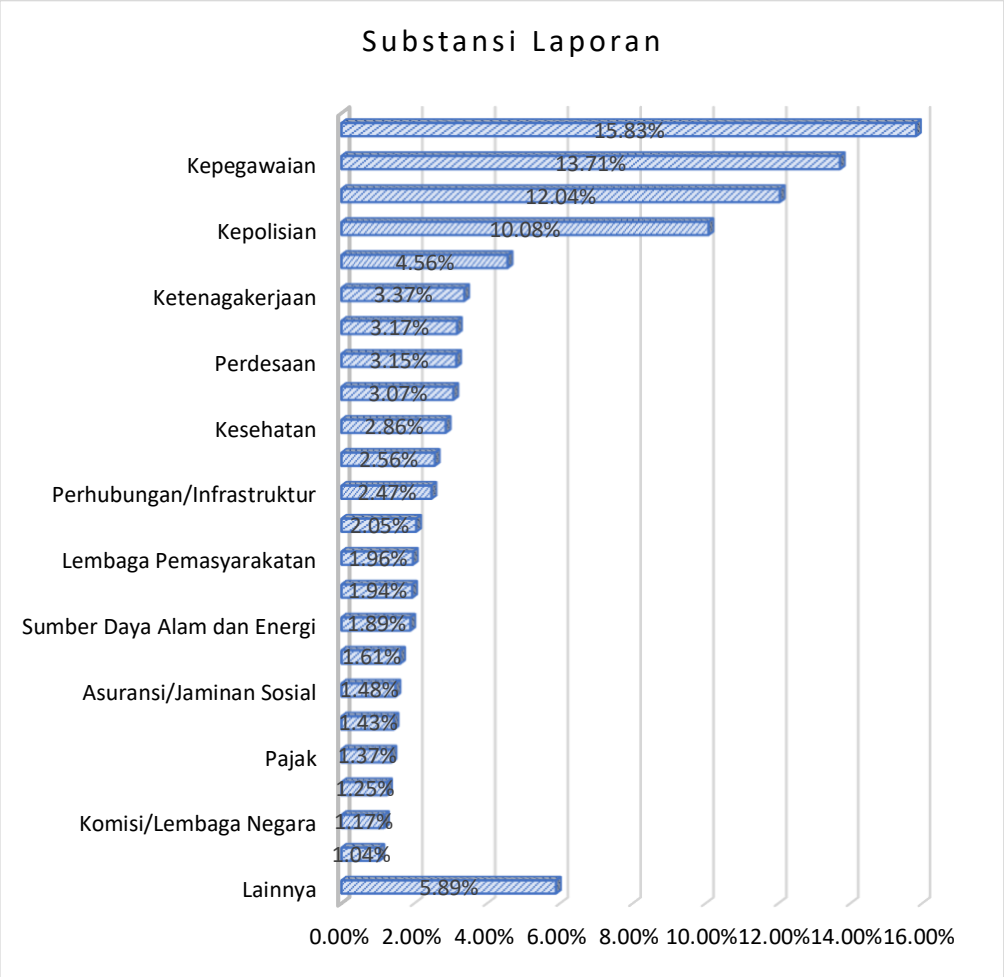
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan akan pelayanan untuk tiap warga baik berupa pelayanan jasa, barang, atau yang lain oleh pihak penyelenggara layanan publik. Pelayanan publik dianggap sebagai suatu keharusan atau bentuk kewajiban pemerintah dalam rangka memenuhi hak masyarakat. Merujuk pada keterangan di (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik) Pasal 5 ayat (1) diberi penjelasan bahwa ruang lingkup dari pelayanan publik mecakup pelayanan barang dan jasa publik juga pelayanan yang sifatnya administratif dan telah diatur di dalam perundang-undangan. Sektor yang menjadi ruang lingkup dalam pelayanan meliputi bidang pengajaran, kesehatan, pendidikan, usaha, pekerjaan, energi, tempat tinggal, lingkungan hidup, pariwisata, komunikasi dan informasi, jaminan sosial, perhubungan, perbankan, sumber daya alam, juga beragam sektor yang strategis. Pelayanan publik adalah hak secara konstitusi dari warga negara, yang juga ditegaskan kembali dengan Undang-Undang Nomor. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Nyatanya fenomena dalam melaksanakan pelayanan publik ibarat gumpalan es yang terus memuncak dan bukan malah mencair. Selama tahun 2019, (Ombudsman RI, 2020) mencatat

7.737 laporan masyarakat yang masuk dari berbagai sektor pelayanan publik di Indonesia. Data tersebut disajikan pada grafik di bawah ini :

Grafik 1.1
Substansi Laporan Tahun 2020

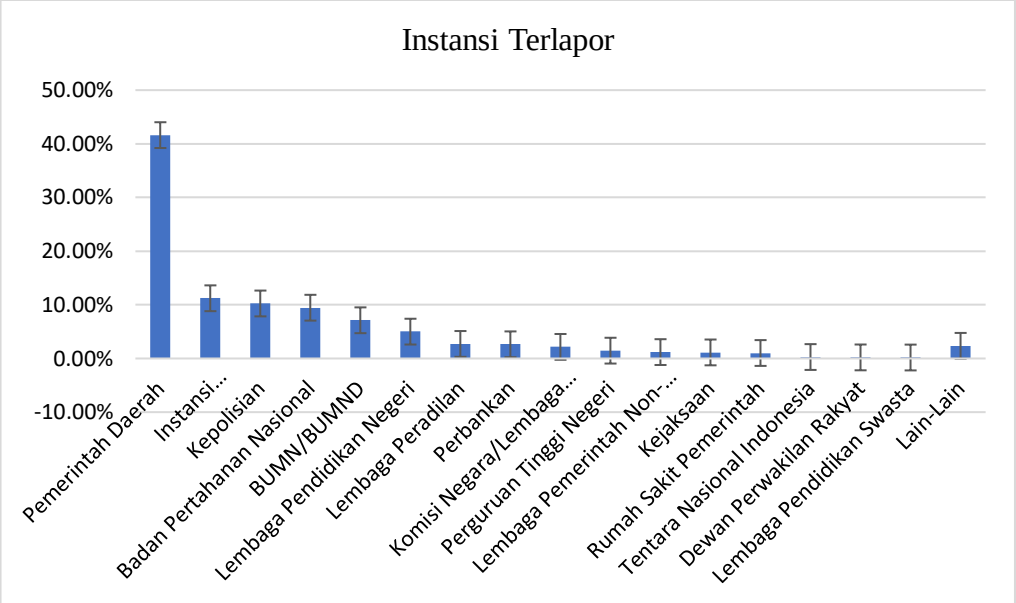


(Sumber : Laporan Tahunan Ombudsman RI 2020) Diakses pada 10 Januari 2021

Dinamika dalam menyelenggarakan pelayanan publik dalam kurun dewasa ini, tetap saja dibenturkan dengan situasi maupun lingkungan yang tidak mendukung kebutuhan dan peningkatan kinerja. Selain itu sukarnya perubahan dalam beragam sektor kehidupan bermasyarakat, bernegara, berbangsa, turut menjadi fenomena yang muncul. Berdasarkan data grafik (1.1) pemerintah belum mampu untuk menawarkan kualitas prima dalam pelayanan publik yang ditujukan

ke masyarakat. Sehingga masyarakat memberikan opini yang kurang baik kepada birokrasi pemerintah. Hasil Laporan (Ombudsman RI, 2020) mengisyaratkan temuan jika di Indonesia, mayoritas dari instansi pelayan publik tercatat dengan rapor merah, menyeluruh di level nasional hingga daerah yang dapat dilihat pada grafik berikut:

Grafik 1.2
Laporan Masyarakat Berdasarkan Instansi Terlapor Tahun 2020

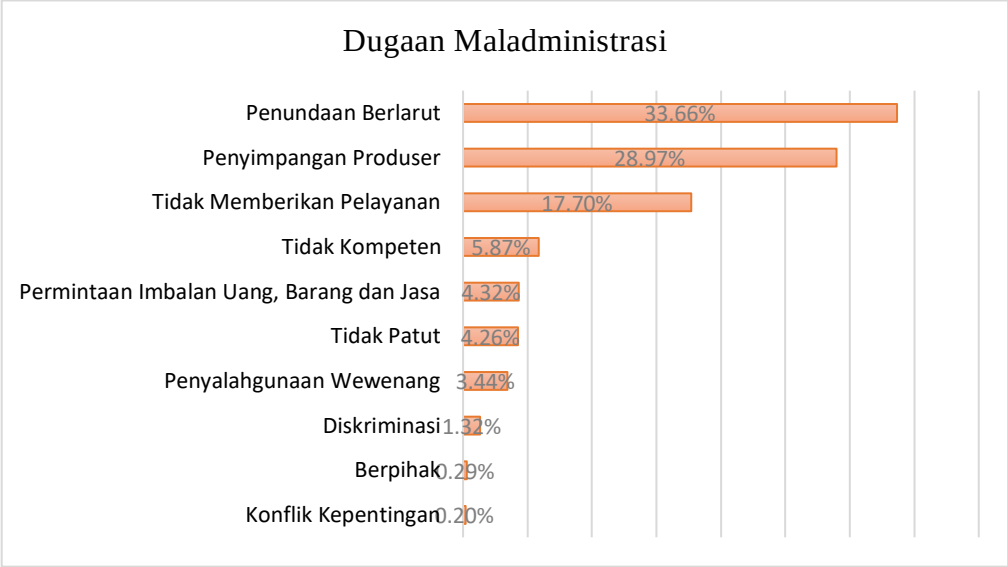


(*Sumber : Laporan Tahunan Ombudsman RI 2020) Diakses pada 10 Januari 2021*

Temuan hasil kinerja dari aparatur pemerintah ketika melakukan tugas pelayanan masyarakat belum maksimal terutama di pemerintahan daerah terbukti pada grafik (1.2) sehingga tidak sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Penyebab kinerja aparatur belum maksimal karena terdapat laporan masyarakat yang masuk ke Ombudsman RI tentang maladministrasi yang dilakukan oknum aparatur pemerintah ketika memberikan layanan publik. Menurut (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia) Maladministrasi diterjemahkan sebagai sikap

dan tindakan yang ditengarai bisa melanggar hukum, tidak sesuai wewenang, memakai wewenang secara sembrono dengan maksud lain diluar wewenang awal tersebut, termasuk juga tindak mengabaikan serta kelalaian atas kewajiban di mata hukum ketika sedang mengemban tanggungjawab pelayanan publik sehingga penyelenggara negara tidak dilakukan sebagaimana mestinya dan berimbas pada timbulnya kerugian dari sisi materiil bahkan immateriil untuk khalayak luas dan juga individu perseorangan. Berikut adalah data dugaan maladministrasi berdasarkan Laporan Tahunan (Ombudsman RI, 2020) disajikan dalam bentuk grafik di bawah ini :

Grafik 1.3
Laporan Masyarakat Berdasarkan
Dugaan Maladministrasi Tahun 2020



(Sumber : Laporan Tahunan Ombudsman RI 2020) Diakses pada 10 Januari 2021

Keberhasilan pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik salah satunya tergantung kepada kemampuan birokrasi dalam menjalankan tugas. Berdasarkan data grafik (1.3) menunjukkan masih terdapat maladministrasi yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, sehingga masyarakat menderita kekecewaan

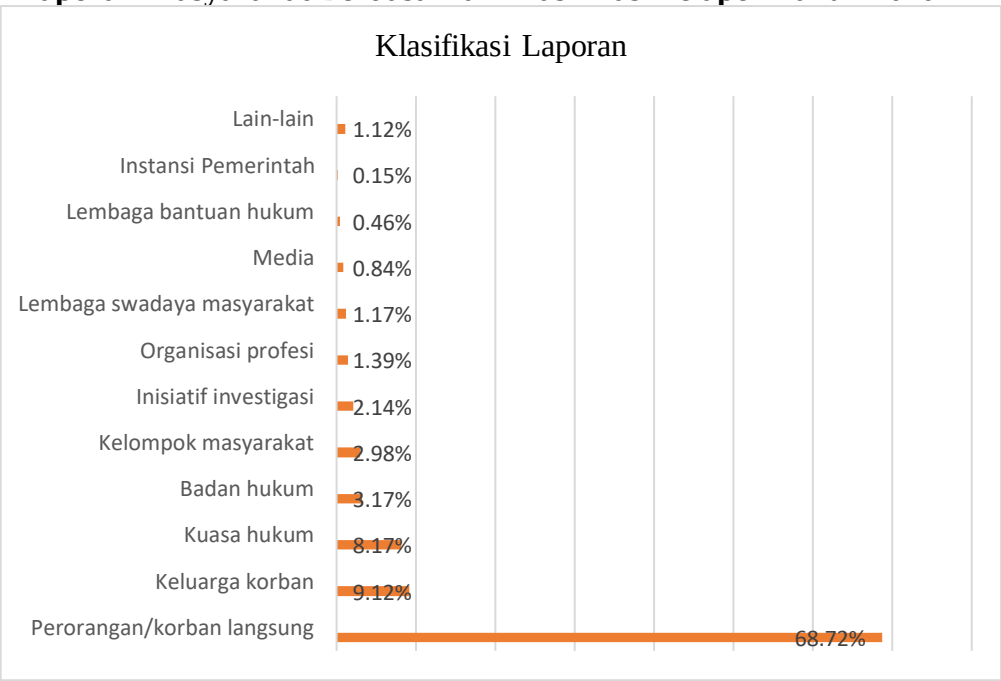
dan juga tidak merasakan kepuasan dari pelayanan yang mereka terima. Permasalahan maladministrasi tentu saja tidak sesuai dengan beberapa point yang ada pada asas penyelenggaraan pelayanan publik yang tercantum pada (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik) Pasal 4 yaitu (a). kepentingan umum, (b). kesamaan hak, (c). kepastian hukum, (d). keprofesionalan, (e). keseimbangan hak dan kewajiban, (f). persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, (g). partisipatif, (h) akuntabilitas. (i). keterbukaan, (j). ketepatan waktu, (k). fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, (l). kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Masyarakat pada dasarnya memiliki bentuk tuntutan sebagai respon dalam upaya mendapat pelayanan secara lebih berkualitas, sehingga perlu dilakukan sikap introspeksi dan berbenah sebagai usaha memberikan kepuasan untuk memberikan kepuasan akan pelayanan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat (Salim, Kusmanto, & Amin, 2018) yang menyatakan jika pelayanan memiliki kualitas jika pelayanan yang diselenggarakan bisa mendatangkan rasa puas yang dirasakan pelanggan pelayanan diakibatkan oleh landasan jika sebuah pelayanan memiliki kualitas maka akan terus berhubungan atau berkorelasi dengan standarisasi dan kriteria minimum yang diberlakukan di tiap badan usaha, artinya terkait seperti apa sikap dari para birokrat. Reformasi di sektor pelayanan pubik diperlukan dalam upaya peningkatan unsur efektivitas serta kinerja daripada pelayanan publik itu sendiri dengan akhir tujuan output pada kepuasan di masyarakat.

Dengan perkembangan jaman saat ini dinamika di hidup masyarakat berjalan lewat berbagai perubahan akibat pesatnya kemajuan yang sudah diraih

dari mekanisme pembangunan dan ilmu pengetahuan teknologi. Perubahan yang paling dirasakan bentuk apalagi dampaknya yakni bentuk berubahnya pola pikir masyarakat menuju masyarakat yang kritis. Masyarakat ikut berperan untuk memberikan laporan secara individu ketika mendapatkan pelayanan yang buruk. Hal tersebut bisa saja terlaksana ditengarai alasan bahwa pada tiap harinya, masyarakat memperoleh informasi yang menjadikanya semakin cerdas dan paham akan hak dan kewajibannya di lingkup negara. Hal tersebut dibuktikan dalam Laporan Tahunan (Ombudsman RI, 2020) pada data grafik berikut :

Grafik 1.4
Laporan Masyarakat Berdasarkan Klasifikasi Pelapor Tahun 2020



(Sumber : Laporan Tahunan Ombudsman RI 2020) Diakses pada 10 Januari 2021

Laporan yang dipublikasikan hasilnya tersebut, memberikan isyarat jika di masa ini kesadaran dari masyarakat untuk memperoleh hak pelayanan publik meningkat serta mampu mengekspresikanya lewat pengaduan. Masyarakat ialah pihak pelanggan daripada proses pelayanan publik, mereka juga mempunyai

harapan serta kebutuhan dalam mewujudkan kinerja pelayanan secara terstruktur dan professional. Kemudian yang saat ini menjadi tanggungan pemerintah yaitu seperti apa dilakukan pelayanan publik secara baik hingga memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat. Pemerintah sebagai pelayan publik akan memiliki peran yang universal dalam level kepuasan dan rasa percaya dari masyarakat, namun sebaliknya apabila sebagai penyelenggara maupun pelaksana pelayan publik yang kurang dalam melayani masyarakat maka tingkat kepuasan dan kepercayaan masyarakat pun juga berkurang. Sesuai dengan pendapat (Indriani, Rusmiwari, & Suprojo, 2017:137) yaitu kepuasan masyarakat bisa saja terlaksana jika bentuk pelayanan yang ditawarkan telah memenuhi standar minimum pelayanan bahkan menjadi lebih berkualitas dari standar yang pernah ditetapkan. Masalah tentang pelayanan publik terjadi dari berbagai daerah di Indonesia. Permasalahan pelayanan publik yang kurang baik ini juga dirasakan oleh masyarakat di Kabupaten Sidoarjo.

Kabupaten Sidoarjo dikenal sebagai salah satu Pemerintah Daerah di Indonesia yang melaksanakan kebijakan Otonomi Daerah Menurut Kepala Bagian Pemerintahan Kab Sidoarjo, Drs. Imam Mukri Effendi MM dikutip dalam (harianbhirawa.co.id, 2020) diakses pada 10 Januari 2021 dari sisi pemerintahan di Kabupaten Sidoarjo saat ini ada begitu banyak jumlahnya OPD yang mampu melakukan proses inovasi pelayanan publik . Salah satu inovasi pelayanan publik yang baru saja diimplementasikan oleh kabupaten sidoarjo adalah mal pelayanan publik. Menurut (Imanudin, 2017) mal pelayanan publik diartikan sebagai lokasi atau tempat dilaksanakanya proses melayani kepentingan secara publik pada sektor barang, jasa maupun bentuk pelayanan administrasi lain sebagai bentuk

perluasan daripada fungsi pelayanan terintegrasi dari tingkatan pusat sampai daerah, juga bentuk pelayanan dari BUMN/BUMD dan juga dari pihak Swasta sebagai wujud penyelenggaraan pelayanan secara cepat, terjangkau, mudah, nyaman, dan aman.

Tanggal 29 Januari 2019 Mal Pelayanan Publik (MPP) Kabupaten Sidoarjo yang berlokasi di tempat Gedung Sidoarjo *Community Center* diresmikan oleh MENPAN RB, Komisaris Jenderal Syafruddin (jdih.sidoarjokab.go.id, 2020) diakses pada 10 Januari 2021. Lokasi Mal Pelayanan Publik ini berada di Gedung daerah Lingkar Timur Jalan Veteran Sidoarjo dan terdapat 25 Instansi yang tergabung didalamnya dengan 177 jenis layanan. Tujuan dibentuknya Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo dalam (Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 37 Tahun 2018 Tentang Mal Pelayanan Publik Di Kabupaten Sidoarjo) Pasal 3 adalah memberikan (a). kemudahan, kecepatan, keterjangkauan, keamanan, dan kenyamanan kepada masyarakat dalam mendapatkan pelayanan serta, (b). meningkatkan daya saing global dalam memberikan kemudahan berusaha di Kabupaten Sidoarjo. Tetapi dalam implementasinya timbul permasalahan pelayanan yang kurang baik sehingga tidak sesuai dengan harapan masyarakat dan tujuan awal Mal Pelayanan Publik Kabupaten Sidoarjo. Hal tersebut dibuktikan dengan keluhan dari masyarakat yang masuk ke (Sistem Pengaduan Pelayanan Publik Nasional, 2020) yang tersaji di tabel berikut :

Tabel 1.1
Rekapitulasi Pengaduan Masyarakat Terhadap Pelayanan Publik Di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Sidoarjo Pada Januari – Desember 2020

No.	Nama Instansi	Jenis Layanan	Jumlah
1	PDAM Delta Tirta	Pembayaran PDAM	90
2	Dispendukcapil	Pembuatan KTP, KK, dan	84

		Akta Kelahiran	
3	Samsat	Perpanjangan SIM A dan C	33
4	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	Perpanjangan Izin Lembaga	11
5	Dinas Kesehatan	Ijin Usaha Rumah Tangga	10
6	Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya	Pembuatan Paspor	9
7	Bank BTN	Perbankan	7
8	Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan	PJU	61
9	Dinas Pekerjaan Umum, Bina Marga, dan Sumber Daya Air	Fasilitas Umum	51
10	Dinas Tenaga Kerja	Administrasi	44
	Jumlah		400

(Sumber : Sistem Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N 2020) Diakses pada 10 Januari 2021

Keluhan masyarakat yang masuk ke dalam Sistem Pengaduan Pelayanan Publik (SP4N) menunjukkan *feedback* atas kualitas pelayanan tidak maksimal yang mereka terima saat menerima pelayanan di Mal Pelayanan Publik yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Pemerintah harus berfokus kepada kepuasan masyarakat dalam memberikan pelayanan agar tujuan awal Mal Pelayanan Publik Kabupaten Sidoarjo dapat tercapai. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan (Hiplunudin, 2017:108) pelayanan yang dianggap baik jika kapabilitas instansi untuk menyajikan bentuk pelayanan yang bisa mendatangkan rasa puas kepada pelanggan melalui standardisasi yang disepakati, bentuk dari kemampuan diwujudkan melalui adanya SDM serta sarana prasarana mencukupi kebutuhan.

Fakta mengenai kualitas pelayanan yang belum maksimal yang dikeluarkan oleh pihak Mal Pelayanan Publik Kabupaten Sidoarjo juga diberikan oleh masyarakat melalui *review* dalam aplikasi (Maps, 2020) di akses pada 10 Januari 2021 sebagai berikut :

> “Erlangga Lazuardy : Sangat ribet dan tidak manusiawi.. kalau mau urus paspor buat umrah mending langsung ke imigrasi yang pasti resmi dan

legal.. karena dengan surat yang sama, imigrasi bisa langsung memproses pembuatan paspor umrah.. tapi MPP perlu surat tambahan macam-macam dan ini tidak ada sosialisasi sebelumnya sehingga jamaah banyak yang harus bolak-balik, untung kalau selamat di jalan raya.. kalau kecelakaan, apa kalian tidak merasa berdosa? kapok kesini lagi.. seharusnya kalian tidak mempersulit kaum muslimin untuk beribadah, buktinya di imigrasi aja cepat dan gak ribet.. padahal imigrasi levelnya lebih tinggi dari kalian."

"Ardianita Sita : Boleh ya mereview supaya bisa jadi masukan buat pengelolanya. Ngurus SIM d sini amat sangat membuang waktu, intinya harus meluangkan waktu 1 harian untuk melakukan perpanjangan SIM d sini. Apalagi jika dapat no antrian yg cukup besar alhasil bisa sampai sore . Harus lebih ditingkatkan lagi pelayanan d sim corner ini, krna petugas jga hanya 1 itu yg membuat antrian panjang belum lagi klo d serobot dg oknum2 yg di bantu semoga pelayanan bisa lebih baik lagi karna kami pun yg mengurus SIM jga kebutuhan yg lain. Semoga kedepannya pelayanan SIM corner bisa berjalan lebih baik & lebih enak juga SIM corner ditempatkan d mal2 spti dulu. Oiya klo ngurus perpanjangan SIM skrg juga pakai surat sehat rohani, kalau bawa surat keterangan sehat rohani dri luar tidak akan berlaku."

"Eddy Pudjo : Saya kecewa di mall pelayanan publik ini karena urus surat perpanjangan izin lembaga sudah 5-6 bulan ndak selesai, syarat2 dokumen lengkap, sudah dikoreksi petugas DIKNAS SDA, sudah disurvey ok, sudah berulang saya tanyakan jawaban nya belum selesai, ini ada apa ya ? Padahal ini perpanjangan izin yg ke 5x jadi sudah 15 tahun lancar2 saja cuma 1 minggu selesai dulu di kantor DIKNAS SDA, tapi stlh dipindah ke mall layanan publik ini jadi ruwet, lama,gk jelas lah, smg diperbaiki layanan ini."

"Arif Santosa : Sarana masih kurang terutama penghijauhan dan tidak semestinya petugas pelayan publik emosi dalam pelayanan bukan malah memarahi konsumen kita sama2 capek nunggu jangan mentang2. Ditambah lagi ada konsumen tanpa nomer antrian di layanin langsung tanpa mengantri pelayanan macam apa mentang2 orang itu berduit jadi di dahulukan tanpa mengantri"

"Rafendra Aditya : Pelayanan sangat mengecewakan. 1. Staf front desk tidak ada dan informasi yang diberikan sangat simpang siur. 2. Perhatian bahwa pengurusan di DISPENDUKCAPIL untuk kecamatan Balben, Krian, Tarik, Prambon, Wonoayu, dan Sidoarjo tidak dapat dilakukan di sini, melainkan di Dispendukcapil dekat alun-alun. 3. Antrean BPJS dan Dispenduk dibatasi hanya 70 per hari 4. Aplikasi antrean MPP Sidoarjo tidak berfungsi 5. Staf dinsos, Disdikbud, dan Disnaker tidak segera melayani. Sudah jam 13.30 belum kembali dari istirahat. Setelah kembali masih ditinggal sholat. Pelayanan hanya dilakukan 2 orang padahal ada 3 orang. 6. Petugas bagian antrean tidak ramah dan keluhan tidak ditanggapi. Orangnya laki2 brewokan hitam. 7. Banyak unit pelayanan yang tidak perlu untuk ada: BRI, kantor pos sebab banyak di mana2 8. Bukti pembayaran parkir tidak ada, karcis atau sejenisnya. Ini pungli. Secara Umum Pelayanan Buruk kecuali unit layanan oleh perusahaan."

Melihat beberapa review dari masyarakat pengguna Mal Pelayanan Publik di Kabupaten Sidoarjo dapat dikatakan bahwa penyeleggaraan mal pelayanan publik di Kabupaten Sidoarjo masih belum sesuai dengan tujuan awal sehingga perlu evaluasi secara berkala untuk membenahi masalah tersebut agar Mal Pelayanan Publik ini benar-benar memberikan dampak yang positif kepada masyarakat dalam hal pelayanan dan memiliki kualitas pelayanan publik yang baik. (Herdiansyah, 2011:36) juga menjabarkan bahwa pelayanan yang memiliki kualitas baik dan termasuk memuaskan jika pelayanan yang dimaksud bisa menjangkau terpenuhinya ekspektasi harapan dan kebutuhan dari masyarakat, jika tidak diterima kepuasan masyarakat dengan bentuk pelayanan yang tersedia sehingga bisa diartikan kalau pelayanan tidak memiliki kualitas baik atau tidak terjadi efisiensi. Oleh karenanya,, kualitas pelayanan cukup vital dan memiliki fokus dalam pemenuhan rasa puas di mata pelanggan. Pada awalnya, tercantum beragam kualifikasi pelayanan dengan kekuatan yang bisa mendatangkan pengaruh bagi kepuasan masyarakat. Karakteristik berdasarkan pemikiran Zeithaml, Berry, dan Parasuraman dalam (Hiplunudin, 2017:112) memberikan identifikasi 5 jenis karakteristik yang dipakai pelanggan ketika melaksanakan evaluasi dan penilaian kualitas pelayanan barang dan jasa agar menghasilkan kualitas pelayanan baik diantaranya adalah : *tangible, responsiveness, reliability, emphaty, assurance*.

Kualitas pelayanan di mal pelayanan publik Kabupaten Sidoarjo masih dianggap kurang maksimal oleh masyarakat karena masih banyak keluhan dari masyarakat yang menandakan masyarakat belum mendapatkan rasa puas dengan pelayanan yang sudah dilaksanakan. Sehingga tujuan dibentuknya mal pelayanan

publik kabupaten sidoarjo ini belum tercapai yaitu untuk menawarkan bentuk pelayanan yang cepat, mudah, aman dan nyaman kepada para masyarakat.

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan diatas maka peneliti mengambil judul penelitian **"Pengaruh Kualitas Pelayanan Terhadap Kepuasan Masyarakat Pengguna Mal Pelayanan Publik Di Kabupaten Sidoarjo".**

1.2. Rumusan Masalah

Dilandasi oleh paparan latar belakang yang diuraikan, maka dituliskan rumusan masalah yang dibangun yaitu apakah kualitas pelayanan berpengaruh terhadap kepuasan masyarakat pengguna mal pelayanan publik Kabupaten Sidoarjo?

1.3. Tujuan Penelitian

Dilandasi rumusan masalah yang sudah dijabarkan, direncanakan tujuan yang ingin dicapai di penelitian ini yakni untuk melakukan uji secara empiris pengaruh dari kualitas pelayanan jika disandingkan dengan kepuasan masyarakat pengguna mal pelayanan publik Kabupaten Sidoarjo.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

   Peneliti dapat memperdalam pengetahuan berkaitan dengan pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur

   Penelitian ini menjadi acuan dan sumber referensi yang bisa dipergunakan bagi peneliti lain dengan topik serupa yang ingin melakukan pengembangan di era mendatang, juga bisa memperkaya jumlah referensi di perpustakaan

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur khususnya Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

3. Bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo

   Diharapakan sebagai sumber masukan serta bentuk pertimbangan dari adanya proses evaluasi peningkatan kualitas pelayanan Mal Pelayanan Publik Kabupaten Sidoarjo yang akan datang.