**BAB I**

1

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang**

Di era reformasi, kata perubahan menjadi kata yang sering disuarakan, baik untuk individu ataupun oleh anggota kelompok masyarakat lainnya. Tuntutan perubahan sering ditujukan kepada aparatur birokrasi menyangkut pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Rendahnya mutu pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur menjadi citra buruk pemerintah ditengah masyarakat. Bagi masyarakat yang pernah berurusan dengan birokrasi selalu mengeluh dan kecewa terhadap layaknya aparatur dalam memberikan pelayanannya.

Bagi suatu negara yang berdasarkan hukum atau peraturan–peraturan dalam setiap pemerintahannya, warga negaranya wajib tunduk dalam aturan–aturan yang ada di negara tersebut. Hukum yang diciptakan menjamin dan melindungi hak–ha kwarganya, baik di bidang sipil dan politik maupun di bidang sosial, ekonomi, dan budaya. Untuk melindungi hak setiap warga, pemerintah harus melayani hak–hak warga dengan baik agar terbentuk negara yang sejahtera.

Pemberian pelayanan kepada masyarakat merupakan kewajiban utama bagi pemerintah. Peranan pemerintah dalam proses pemberian pelayanan, adalah bertindak sebagai katalisator yang mempercepat proses sesuai dengan apa yang seharusnya. Dengan diperankannya pelayanan sebagai katalisator tentu saja akan menjadi tumpuan organisasi pemerintah dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyedia jasa pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja pelayanan yang diberikan. Sejauh mana pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat terjangkau, mudah, cepat, dan efisien baik dari sisi waktu maupun pembiayaannya. (Sutedi, 2010)

1. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna :
2. Perihal atau cara melayani
3. Usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang)
4. Kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa. (<http://kamusbahasaindonesia.org>)

Dalam konteks negara modern, pelayanan publik telah menjadi lembaga dan profesi yang semakin penting. Ia tidak lagi merupakan aktivitas sambilan, tanpa payung hukum, gaji dan jaminan sosial yang memadai, sebagaimana terjadi di banyak negara berkembang pada masa lalu.

Sebagai sebuah lembaga, pelayanan publik menjamin keberlangsungan administrasi negara yang melibatkan pengembangan kebijakan pelayanan dan pengelolaan sumberdaya yang berasal dari dan untuk kepentingan publik. Sebagai profesi, pelayanan publik berpijak pada prinsip–prinsip profesionalisme dan etika seperti akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, integritas, netralitas, dan keadilan bagi semua penerima pelayanan.

Pelayanan merupakan tugas utama yang hakiki dari sosok aparatur, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dan diperjelas lagi dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tahun 2003 yang menguraikan pedoman umum penyelenggaraan pelayanan public  
Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara lansung, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah (Sinambela, 2010:42-43)

Pemberian palayanan yang memenuhi standar yang telah ditetapkan memang menjadi bagian yang perlu dicermati. Saat ini masih sering dirasakan bahwa kualitas pelayanan minimum sekalipun masih jauh dari harapan masyarakat. Yang lebih memprihatinkan lagi, masyarakat hampir sama sekali tidak memahami secara pasti tentang pelayanan yang seharusnya diterima dan sesuai dengan prosedur pelayanan yang baku oleh pemerintah. Masyarakatpun enggan mengadukan apabila menerima pelayanan yang buruk, bahkan hampir pasti mereka pasrah menerima layanan seadanya. Kenyataan semacam ini terdorong oleh *sifatpublic goods* menjadi monopoli pemerintah khususnya dinas/instansi pemerintah daerah dan hampir tidak ada pembanding dari pihak lain. Praktek semacam ini menciptakan kondisi yang merendahkan posisi masyarakat sebagai penggunan jasa pelayanan dari pemerintah, sehingga memaksa masyarakat mau tidak mau menerima dan menikmati pelayanan yang kurang memadai tanpa protes.

Satu hal yang belakangan ini sering dipermasalahkan adalah dalam bidang publik *service* (Pelayanan Umum), terutama dalam hal kualitas atau mutu pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat. Pemerintah sebagai *service provider* (Penyedia Jasa) bagi masyarakat dituntut untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Apalagi pada era otonomi daerah, kulitas dari pelayanan aparatur pemerintah akan semakin ditantang untuk optimal dan mampu menjawab tuntutan yang semakin tinggi dari masyarakat. Di negara-negara berkembang dapat kita lihat mutu pelayanan publik merupakan masalah yang sering muncul, karena pada negara berkembang umumnya permintaan akan pelayanan jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk memenuhinya sehingga pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat kurang terpenuhi baik dilihat dari segi kulitas maupun kuantitas.

Peningkatan kualitas pelayanan adalah merupakan salah satu issu yang sangat krusial dalam study manajemen, baik dalam lingkup manajemen sektor publik maupun manajemen sektor privat. Hal ini terjadi karena tuntutan masyarakat terhadap perbaikan kwalitas pelayananan dari tahun ketahun menjadi semakin besar sementara itu praktik penyelenggaraan pelayanan tidak mengalami perbaikan yang berarti.

Hingga sekarang ini kualitas pelayanan publik masih diwarnai berbagai masalah seperti pelayanan yang sulit untuk diakses, prosedur yang berbelit-belit ketika harus mengurus suatu perijinan tertentu, biaya yang tidak jelas, serta terjadinya praktek pungutan liar (pungli), merupakan indikator rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia. Dimana hal ini juga sebagai akibat dari berbagai permasalahan pelayanan publik yang belum dirasakan eksistensinya oleh rakyat. Disamping itu, terdapat pula kecenderungan adanya ketidakadilan dalam pelayanan publik dimana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit mendapatkan pelayanan. Sebaliknya, bagi mereka yang memiliki "uang", dengan sangat mudah bisa mendapatkan segala yang diinginkan.

Apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus-menerus terjadi, maka pelayanan yang diskriminatif ini akan berpotensi menimbulkan konflik laten dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini antara lain kemungkinan terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat meledak dan merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.  
Kemudian, terdapat kecenderungan di berbagai instansi pemerintah pusat yang enggan menyerahkan kewenangan yang lebih besar kepada daerah otonom, akibatnya pelayanan publik menjadi tidak efektif, efisien dan ekonomis, dan tidak menutup kemungkinan unit-unit pelayanan cenderung tidak memiliki *responsibilitas, responsivitas*, dan tidak *representatif* sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Buruknya pelayanan publik menjadi salah satu indikator gagalnya reformasi birokrasi. Asa memperbaiki pelayanan publik sebenarnya tersembul dengan diundangkannya UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Sayang, implementasi undang-undang ini dinilai masih belum maksimal. UU Pelayanan Publik masih dipandang sebelah mata oleh para pejabat publik khususnya di tingkat bawah. Selain itu, masyarakat yang seharusnya menjadi pengontrol pemerintah, belum bisa menjalankan fungsinya dengan maksimal. Pemahaman masyarakat terhadap UU Pelayanan Publik dinilai masih minim.

Setiap penyelenggaraan pelayanan perizinan harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan, berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003, sekurang-kurangnya meliputi : Prosedur Pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk masalah pengaduan, Waktu Penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan samapi dengan penyelesaian pelayanan termasuk penyelesaian dan jawaban atas pengaduan, Biaya Pelayanan, tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan, Produk Pelayanan, hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Sarana dan Prasarana yang memadai oleh penyelenggara pelayanan, Kompetensi petugas pemberi pelayanan, harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahun, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Tolok ukur tingkat kualitas pelayanan publik, berpedoman pada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Ketentuan ini menjadi acuan untuk mengukur indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur untuk menilai tingkat kualitas pelayanan. Data masyarakat indeks kepuasan masyarakat dapat menjadi bahan penilaian terhadap unsur pelayanan yang masih perlu perbaikan dan menjadi pendorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan.

Pelayanan pada intinya bisa terbagi menjadi 2 (dua), yaitu : 1) Pelayanan dasar masyarakat: misalnya kesehatan, adakah dokter yang memadai di setiap unit pelayanan kesehatan; dan 2) Pelayanan untuk dunia usaha: misalnya mendorong untuk membayar pajak, izin usaha. Birokrasi harus berubah agar dunia usaha menjadi kondusif, dan ini sangat vital.  Pada sesi pemaparan presentasi yang dimoderatori oleh Imelda Maidir, Wiharto menekankan pada isi muatan dari UU 25 Tahun 2009 yang mengatur perihal 1) hak, kewajiban dan larangan; 2) Partisipasi Pemberdayaan Masyarakat; dan 3) Kewajiban pokok penyelenggara. Sedangkan PP 96 Tahun 2012 ditekankan pada peran Penyelenggara, Pembina Pelayanan Publik dan Penanggung Jawab di Unit Pelayanan Publik.

Kelurahan Balongsari Kota Surabaya merupakan suatu instansi pemerintah dimana bagian tatausaha memiliki andil yang cukup penting dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Agar instansi pemerintah tersebut dapat bertindak secara efisien, efektif maka pentinglah peranan tatausaha dalam memberikan pelayanan administrasi yang berkualitas kepada setiap bagian-bagian dalam instansi tersebut, sehingga setiap bagian tersebut dapat bekerja sesuai yang diharapkan.

Sehubungan dengan pelayanan publik di Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya, maka peneliti bermaksud mengkaji tentang pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya melalui implementasi kebijakan pelayanan publik dengan judul penelitian : “Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik (Studi Pada Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya)”.

* 1. **Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada paparan yang telah peneliti sampaikan dalam latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pelayanan publik di Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya sesuai dengan ?
2. Faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pelayanan publik di Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya ?
   1. **Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan maslaah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan mendiskrisikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pelayanan publik di Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 pelayanan publik di Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya.
   1. **Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat pada berbagai pihak, manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

1. Manfaat Akademik

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang jelas mengenai implementasi dan penerapan terhadap kebijakan-pemerintah daerah mengenai pelayanan publik dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan di Kantor Kelurahan Balongsari Kota Surabaya.

1. Manfaat Praktis
2. Hasil Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan operasional pembangunan pelayanan di sektor publik.
3. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan guna penyusunan dan penyempurnaan pembangunan pelayanan di sektor publik.
4. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau pedoman untuk penelitian selanjutnya.