

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Di Indonesia, perjalanan pelayanan publik telah ditetapkan pada Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Selanjutnya telah diterbitkan Keputusan Menpan No.63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Pada perkembangan terakhir maka dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Aktivitas pelayanan publik tidak bisa dipisahkan dari kehidupan masyarakat dalam arti pelayanan publik dan masyarakat merupakan saling keterkaitan, karena pelayanan dibutuhkan dalam berbagai aspek kehidupan. Begitu pula dengan pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Pelaksanaan pelayanan publik merupakan upaya pemenuhan kebutuhan hak dan kebutuhan setiap masyarakat berupa layanan administratif, barang dan jasa. Dalam peningkatan kualitas pelayanan yang dilakukan oleh instansi pemerintah saat ini menjadi semakin mengemuka, bahkan sampai menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat kepada instansi pemerintahan.

Kualitas pelayanan merupakan suatu situasi dimana terdapat hubungan antara pemberi layanan dengan penerima layanan. Pelayanan publik berkaitan dengan kompetensi atau kemampuan, ketepatan dalam waktu, sarana dan prasarana yang dimiliki atau yang tersedia, serta daya tangkap yang dimiliki oleh pegawai.

Maka pelayanan dapat dikatakan berkualitas atau prima, sebaliknya jika pelayanan tidak memenuhi kriteria seperti kompetensi, ketepatan waktu, sarana dan prasaranya, serta daya tangkapnya, maka pelayanan tersebut belum bisa dikatakan berkualitas atau prima.

Pelayanan yang dikatakan berkualitas dapat didukung oleh para pegawainya yang memiliki kompetensi atau kemampuan dalam memberikan layanan kepada masyarakat, mampu memahami dan menjalankan kewajiban atas tugas pokok dan fungsinya yang telah dibebankan sesuai dengan tanggungjawabnya. Sementara itu, diharuskan mempunyai tanggungjawab dan komitmen etika terhadap masyarakat yang menerima pelayanan. Masyarakat kiranya mau memperoleh pelayanan yang terbaik dan nyaman dari aparatur. Pelayanan yang prima atau berkualitas merupakan pelayanan terbaik dan telah memenuhi standar-standar kualitas pelayanan publik yang telah ditetapkan.

Instansi pemerintahan disetiap daerah dituntut untuk mempunyai kualitas pelayanan yang baik seperti dengan tolak ukur kualitas pelayanan. Akan tetapi penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah belum bisa melingkupi kualitas yang ada. Perihal ini diberi tanda dengan adanya keluhan kesah dari masyarakat tentang pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah. Sebagai contohnya yaitu kurangnya pegawai dalam instansi, adanya masyarakat yang ingin mengurus keperluannya akan tetapi pegawai yang terdapat di instansi tersebut tidak ada dikarenakan keterbatasannya pegawai yang ada di instansi, sehingga menyebabkan waktu pelayanan menjadi tidak adanya kepastian

waktu. Dengan demikian karena ketidak adanya kepastian waktu merupakan inti dari kualitas pelayanan instansi tersebut.

Salah satu instansi pemerintah di Kota Bandung seperti Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan merupakan instansi yang melaksanakan pelayanan publik salah satu contoh dari instansi pemerintahan. Dimana Dinas ini sebagai koordinasi masyarakat. Instansi pemerintah Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan sebagai organisasi instrumen pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan dan tanggungjawab dalam melaksanakan pembangunan bidang kesejahteraan sosial di Kota Bandung.

Pada Dinas ini terdapat beberapa bidang yaitu Bidang Rehabilitas Sosial, Bidang Perlindungan dan Pemberdayaan Sosial, Bidang Penanggulangan Kemiskinan, dan Bidang Pengendalian, Data, dan Evaluasi. Akan tetapi terdapat tiga bidang yang melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, yaitu pada Bidang Rehabilitas Sosial, Bidang Perlindungan dan Pemberdayaan Sosial serta Bidang Penanggulangan Kemiskinan. Dimana bidang-bidang yang melaksanakan pelayanan kepada masyarakat tersebut memiliki jenis pelayanan dan Standar Operasional Peosedurnya masing-masing. SOP sendiri berguna untuk mempermudah para pemberi dan penerima layanan dalam melakukan pelayanan publik terutama bagi penerima layanan.

Jenis pelayanan dan Standar Operasional Prosedur Bidang Rehabilitas Sosial, Bidang Perlindungan dan Pemberdayaan Sosial dan Bidang Penanggulangan Kemiskinan sebagai berikut:

Tabel 1.1

## Jenis Pelayanan dan Standar Operasional Prosedur (SOP)

NO	BIDANG	JENIS PELAYANAN	STANDAR OPERASIONAL PROSEDUR (SOP)	Realisasi
1	2	3	4	5
1.	Rehabilitas Sosial	Permohonan proses adopsi anak bagi warga yang mengajukan.	14 hari kerja	14 hari kerja
2.	Perlindungan dan Pemberdayaan Sosial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pempublikasian surat bukti tercatat organisasi sosial.</li> <li>2. Pempublikasian izin pelaksanaan pengumpulan barang, uang (PUB) bantuan sosial/undian gratis berhadiah (UGB).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 60 menit</li> <li>2. 80 menit</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 60 menit</li> <li>2. Satu hari kerja</li> </ol>
3.	Penanggulangan Kemiskinan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemberian rekomendasi bagi warga miskin untuk kelonggaran biaya.</li> <li>2. Pemberian rekomendasi bagi warga kurang mampu untuk kelonggaran dana sekolah di perguruan tinggi.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enam hari kerja</li> <li>2. Enam hari kerja</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tujuh hari kerja</li> <li>2. Tujuh hari kerja</li> </ol>

Sumber: dikelola oleh peneliti

Jika dilihat dari tabel di atas, Dinas Sosial Bandung telah memiliki SOP pada bidang dan jenis pelayanannya masing-masing. Akan tetapi ada beberapa yang belum terealisasi sesuai dengan atas SOP tersebut.

Adapun keberhasilan indikator kemampuan utama pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung yaitu terdapat tiga indikator kinerja utama jumlah PMKS yang terlayani, jumlah keluarga miskin yang memperoleh pelayanan dasar, dan jumlah potensi sumber kesejahteraan sosial yang melaksanakan upaya-upaya kesejahteraan sosial. Pada salah satu capaian indikator kinerja tersebut yaitu jumlah potensi sumber kesejahteraan sosial yang melaksanakan upaya-upaya kesejahteraan sosial belum mencapai target, dikarenakan tidak adanya perubahan APBD pada Tahun Anggaran 2018 yang menyebabkan capaian target tidak bisa tercapai secara optimal. Dapat dilihat dari tabel sebagai berikut berikut:

**Tabel 1.2**

**Capaian Indikator pada Sasaran Meningkatkan Peran Aktif Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial**

No	Indikator	Tahun 2016			Tahun 2017			Tahun 2018		
		Target	Realisasi	(%) Capaian	Target	Realisasi	(%) Capaian	Target	Realisasi	(%) Capaian
1	Prosentase potensi sumber kesejahteraan sosial (PSKS) yang melaksanakan upaya-upaya kesejahteraan sosial	1,387	1.387	100	70	72,56	103,66	500	434	86,80

Sumber: LKIP tahun 2016, 2017, dan 2018 Dinas Sosial Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

Dilihat dari capaian indikator pada sasaran meningkatnya peran aktif potensi sumber daya kesejahteraan sosial, dari tahun 2016 ketahun 2017 meningkat akan tetapi pada tahun 2018 mengalami penurunan dikarenakan pada Anggaran APBD tahun 2018 tidak ada perubahan sehingga suatu target yang sudah direncanakan masih belum tercapai. Dan dari belum tercapainya suatu kinerja dapat dikatakan bahwa belum optimalnya suatu pelayanan yang terdapat pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

Dalam skema peningkatan suatu kualitas pelayanan publik pada era ini, pemerintahan dengan kementerian pemberdayaan aparatur dan reformasi birokrasi mengharuskan tiap-tiap instansi pemerintahan khususnya yang memberikan keperluan masyarakat untuk menilai tingkat kepuasan masyarakat yang menjadi target pelayanannya, salah satu instansi pemerintah yang melakukan pengukuran kepuasan masyarakat yaitu Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung. Sebagaimana arahan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam Indeks Kepuasan Masyarakat dipergunakan untuk menilai kualitas pelayanan pada masyarakat yang berdasarkan pada Surat Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2017 mengenai pedoman Survei Kepuasan Masyarakat (IKM) terhadap penyelenggaraan Pelayanan Publik. Objek Indeks Kepuasan Masyarakat yang hendak dicapai oleh Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan sebanyak 75%.

Berlandaskan Keputusan Permenpan & Reformasi Birokrasi Nomor 14 Tahun 2017 tersebut unit penaksiran kepada Indeks Kepuasan Masyarakat mencakup 9 unit, yaitu:

1. Kualifikasi Pelayanan, yaitu segala sesuatu yang perlu dipenuhi ketika mengurus pelayanan, jenis administratif atau secara teknis.
2. Proses Pelayanan, yaitu cara-cara pelayanan yang telah ditentukan untuk pelaksana dan penerima layanan, serta pengaduan.
3. Waktu pada Pelayanan, yaitu batas waktu yang dibutuhkan pada saat pelaksanaan seluruh pelayanan.
4. Dana Pelayanan, yaitu dana yang dikenakan untuk melakukan pelayanan untuk besar kecilnya harga produk telah ditetapkan melalui kesepakatan antara kedua pihak.
5. Produk Pelayanan, yaitu hasil layanan yang telah dilakukan antara penyelenggara dan penerima layanan.
6. Kemampuan Pelaksana, yaitu keahlian yang dimiliki oleh penyelenggara layanan misalnya inovasi, keahlian, dan lain sebagainya.
7. Kepribadian Pelaksana Pelayanan, yaitu norma pegawai ketika memberikan layanan.
8. Menangani, Laporan, Saran dan Masukan, yaitu cara-cara penyelenggara dalam menangani laporan serta tindakan lanjutan.
9. Sarana dan Prasarana Pelayanan, yaitu semua barang atau alat yang bisa dipakai untuk melaksanakan pelayanan. Prasarana adalah penunjang utama terlaksananya layanan sebagai penunjang paliang pertama (gedung

kantor, proyek, danlain-lain). Sarana merupakan suatu benda yang dapat digunakan untuk menunjang pelaksanaan pelayanan (alat tulis kantor, komputer).

Berikut tabel hasil survei terhadap 150 masyarakat yang menerima pelayanan yang menjadi sebagai sampel untuk berbagai pelayanan yang disediakan oleh Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

**Tabel 1.3**

**Rekapitulasi Nilai Indeks Kepuasan Masyarakat**

NO.	UNSUR PELAYANAN	NILAI RATA-RATA
U1	Persyaratan	3,14
U2	Prosedur Pelayanan	2,98
U3	Waktu Pelayanan	2,85
U4	Biaya/Tarif	3,36
U5	Produk Layanan	3,09
U6	Kompetensi Pelaksana	3,18
U7	Perilaku Pelaksana	3,31
U8	Penanganan, Pengaduan, Saran dan Masukan	2,91
U9	Sarana dan Prasarana	3,61

Sumber: LKIP Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung 2018

Tabel di atas merupakan pengukuran kepada unsur pelayanan Dinas Sosial Kota Bandung didapat Nilai Indeks sebesar 3,15, maka dari itu nilai indeks pada unit pelayanan dengan hasil bisa disimpulkan yaitu Nilai IKM sesudah dikonversi = Nilai Indeks x Nilai Dasar  $3.150 \times 25 = 78.87$ , sehingga Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung dengan nilai IKM pada Tahun 2018 sejumlah 78.87% dari empat jenis pelayanan. Akan tetapi masih ada beberapa unsur pelayanan yang dinilai kurang baik.



Sehingga jika dilihat dari hasil survei masyarakat kepada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung yaitu masih kurangnya kepuasan masyarakat dalam layanan yang diberikan, hingga ketika kepuasan masyarakat yang masih kurang memuaskan menghasilkan kualitas pelayanan yang masih belum optimal. Akan tetapi Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan diminta untuk memberikan layanan yang berkualitas sesuai dengan keinginan dan harapan masyarakat Kota Bandung. Kualitas pelayanan publik dapat diukur menggunakan lima dimensi kualitas pelayanan publik yaitu *assurance* (garansi/jaminan), *tangible* (bukti fisik), *emphaty* (simpati), *responsiviness* (daya tanggap), serta *reliability* (kehandalan).

Menurut observasi pertama dan melihat hasil survei kepuasan masyarakat, ada sebagian permasalahan mengenai dimensi kualitas pelayanan. *Pertama* berhubungan dengan dimensi kualitas pelayanan publik yaitu *reliability* (kehandalan) pada prosedur pelayanan yang Dinas Sosial punya, dimana jika dilihat dari SOP Dinas Sosial Kota Bandung tersebut sudah memiliki SOP sendiri berdasarkan jenis pelayanannya, akan tetapi belum dilakukannya sosialisasi SOPnya terhadap masyarakat dan belum adanya alur-alur pendaftaran atau SOP yang terpampang di depan kantor atau disekitar kantor yang mengakibatkan masyarakat yang ingin melakukan pelayanan masih bingung dan masih tidak mengetahui persyaratan apa saja yang harus dibawa ketika ingin melakukan pelayanan.

Masalah *Kedua* terkait dimensi kualitas pelayanan yaitu *tangible* (bukti fisik) yaitu Penanganan, Pengaduan, Saran, dan Masukan dimana perihal ini

disebabkan oleh minimnya pegawai yang membuat kedisiplinan pegawai dalam menangani masyarakat Dinas Sosial masih kurang. Contohnya, dalam menangani masyarakat yang datang ke dinas dan memerlukan pelayanan tetapi pegawai yang dicari tidak ada di kantor dikarenakan pegawai tersebut menghadiri kegiatan lapangan, sebab pegawainya hanya terdapat 3 orang staf dan satu orang kepala seksi dalam setiap bidang. Sehingga terkadang masyarakat dilayani oleh pegawai yang berada di luar tupoksinya. Penyelenggara pelayanan publik yang prima membutuhkan dorongan dari Sumber Daya Manusiannya, yaitu personil yang handal dan sedia dalam melayani masyarakat sebab pegawai merupakan bagian yang melaksanakan pelayanan publik, terpenting pada saat bertemu langsung dengan masyarakat. Pelayanan yang prima atau berkualitas bisa ditinjau dari karakter sumber daya manusiannya yang ada pada instansi pemerintah yang melaksanakan pelayanan publik. Salah satu penyebab penentu instansi dapat dibidang prima yaitu dengan adanya daya manusia yang andal, tanggap dan sedia ketika menangani masyarakat.

Permasalahan *Ketiga* terkait dimensi kualitas pelayanan yaitu *responsiveness* (daya tanggap) dalam waktu pelayanan, Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung bisa dikatakan kurang cepat tanggap dalam melayani masyarakat dalam pelayanan publik dikarenakan kurang pahamnya pegawai dalam menangani masyarakat. Karena sumber daya manusiannya yang masih terbatas dan menangani masyarakat tidak sesuai dengan tupoksinya sehingga waktu pelayanan menjadi terhambat.

Dilihat dari hasil survei kepada masyarakat dan observasi awal dapat dikatakan bahwa pelayanan di Dinas Sosial Kota Bandung belum optimal. Menurut sebagian masalah yang sudah diuraikan, penyusun tertarik untuk mengerjakan penelitian di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung dengan judul **“Kualitas Pelayanan Publik Di Dinas Sosial Dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung”**.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka masalah yang dapat disimpulkan antara lain:

1. Adanya penurunan kinerja pada indikator peran aktif potensi sumber kesejahteraan sosial, dikarenakan tidak adanya perubahan Anggaran APBD pada tahun 2018 sehingga target tidak bisa terealisasi.
2. Belum adanya sosialisasi mengenai SOP kepada masyarakat dan belum terpampangnya alur-alur pendaftaran atau SOP di sekitaran kantor.
3. Kurangnya kedisiplinan dalam melayani masyarakat, dikarenakan kurangnya sumber daya manusia.
4. Waktu pelayanan terhambat, dikarenakan kurang pahamnya pegawai dalam menangani masyarakat.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini ialah:

1. Bagaimana bukti fisik dari pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?
2. Bagaimana kehandalam pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?
3. Bagaimana daya tanggap pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?
4. Bagaimana jaminan pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?
5. Bagaimana empati dari pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung?

### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan dari penelitian ini ialah:

1. Mengetahui bukti fisik dari pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.
2. Mengetahui kehandalan dari pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.
3. Mengetahui daya tanggap dari pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

4. Mengetahui jaminan pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.
5. Mengetahui empati dari pelayanan di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.

### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian mengenai kualitas pelayanan pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan ini diharapkan memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

Secara teoretis, dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pedoman dalam meningkatkan kualitas pelayanan serta menambah pengetahuan, wawasan, dan pengalaman dalam penerapan kajian Ilmu Administrasi publik khususnya pada konsentrasi kebijakan publik.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi Perguruan Tinggi, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi dokumen akademik untuk menjadi acuan sivitas akademik serta berguna sebagai sarana belajar.
- b. Bagi Lembaga, diharapkan dengan adanya penelitian ini dapat digunakan oleh semua pihak dan dapat menambah referensi bagi pihak yang membutuhkan.
- c. Bagi peneliti, diharapkan hasil penelitian ini untuk menambah ilmu pengetahuan khususnya mengenai kualitas pelayanan.

## F. Kerangka Pemikiran

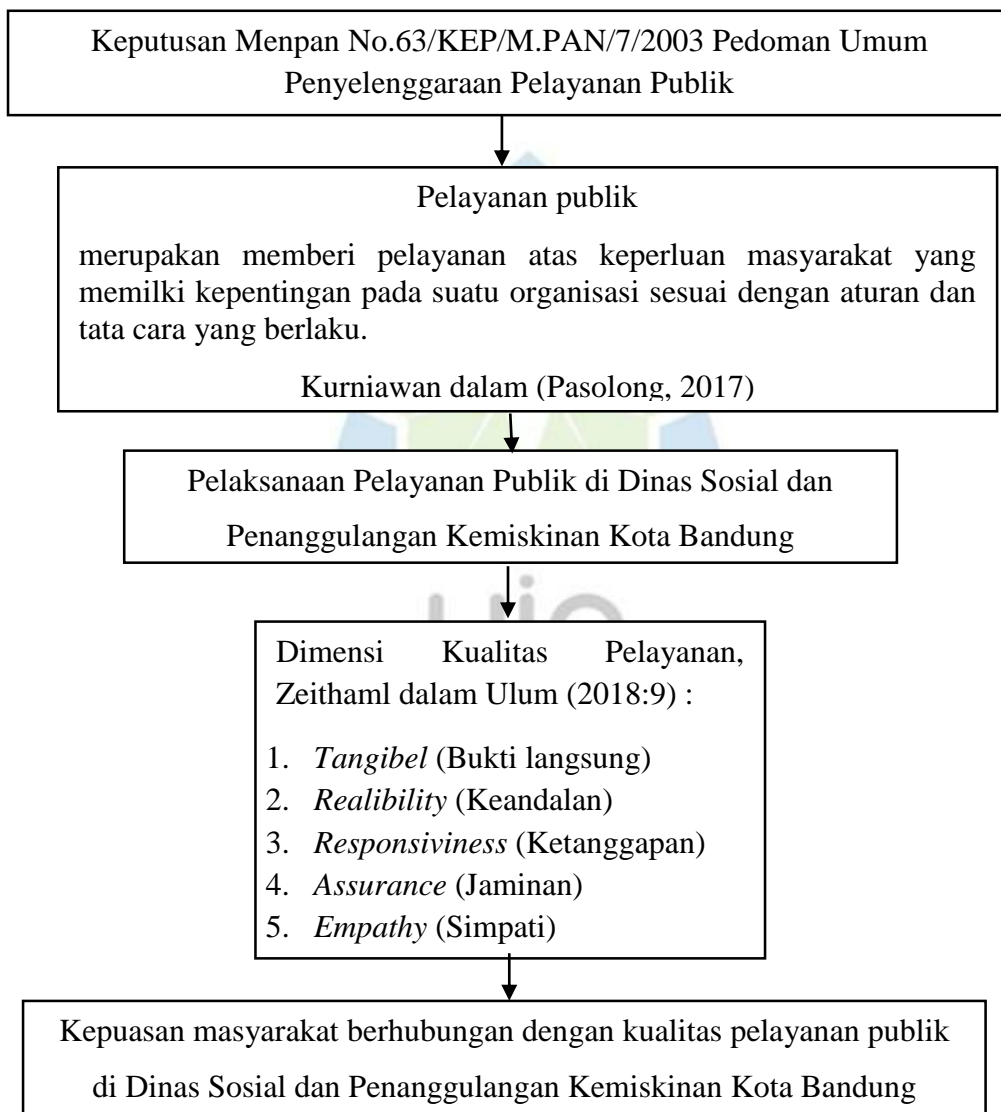
Menurut Zeithaml *et al.* dikutip oleh (Ulum, 2018) dalam bukunya “*Public Service*”, mengatakan mengenai 5 dimensi kualitas pelayanan yang terdiri dari *tangible* (fisik), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *empathy* (empati), dan *assurance* (jaminan). Dalam meneliti kualitas pelayanan publik.

Teori Zeithaml dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui bagaimana kualitas pada penyelenggaraan pelayanan publik di instansi pemerintahan. Telah dijelaskan dalam latar belakang permasalahan bahwa kualitas pelayanan publik masih belum berjalan dengan efektif dimana instansi pemerintah masih mengalami beberapa permasalahan dalam melaksanakan pelayanan publik, maka dari itu diperlukannya indikator untuk mengukur permasalahan tersebut. Adapun indikator untuk mengukur permasalahan tersebut diambil dari teori Zeithaml yang dikutip oleh M. Chazienul Ulum (2018:9) antara lain:

1. *Tangible*, menyangkut pada ketersediaan peralatan, fasilitas, personil serta hal fisik lainnya, berindikator:
  - a. Kinerja pegawai saat melayani.
  - b. Kenyamanan kator pelayanan.
  - c. Proses pelayanan yang mudah.
  - d. Keahlian pegawai saat melayani.
  - e. Permintaan pelayanan mudah diakses.
2. *Reliability*, mengacu kepada keahlian pegawai yang menjanjikan dalam melakukan layanan yaang akurat , berindikator:

- a. Ketelitian pegawai dalam melayani.
  - b. Jelasnya standar pelayanan.
  - c. Pegawai ahli memanfaatkan alat bantu yang ada.
  - d. Pegawai mampu menggunakan alat bantu yang ada.
3. *Responsiveness*, yaitu keinginan dan kesiapan untuk melakukan pelayanan, yang berindikator:
- a. Tiap pengguna yang mau memperoleh layanan mendapatkan tanggapan.
  - b. Petugas/aparatur melakukan pelayanan dengan cekatan, akurat, dan cermat.
  - c. Seluruh kebutuhan pengguna ditanggapi.
4. *Assurance*, berkaitan dengan kompetensi pegawai dan kesopanan pegawai serta memiliki kemampuan untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat, berindikator:
- a. Dalam pelayanan dapat menjamin waktu.
  - b. Garansi validasi pelayanan yang pegawai berikan.
  - c. Dalam layanan, petugas menjamin kejelasan dana pelayanan.
5. *Emphaty*, merupakan kepedulian serta perhatian pegawai dalam melakukan pelayanan publik, berindikator:
- a. Memprioritaskan masyarakat.
  - b. Prilaku ramah, sopan santun, dan tidak pilih-pilih dalam pelayanan.
  - c. Menghormati seluruh pengguna.

Dimensi dan indikatornya telah diuraikan di atas, penting penulis tekankan bahwasanya penelitian ini memakai teori kualitas pelayanan seperti halnya pendapat Zeithaml dalam (Chazienul, 2018). Teori ini diharapkan dapat mengukur kualitas pelayanan pada Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung.



**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemikiran**



## G. Proposisi

Adapun proposisi penelitian ini, bahwa kualitas pelayanan publik di Dinas Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan Kota Bandung berdimensi: *tangible, reliability, responsiveness, assurance, dan empathy* sesuai dengan apa yang telah dikemukakan oleh Zeithaml *et al.*

