

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Salah satu bagian dari kegiatan administrasi publik adalah pelayanan publik. Administrasi publik telah diketahui mempunyai dimensi yang sangat luas dalam kehidupan bernegara, hal tersebut menjadikan pelayanan publik sebagai sarana yang paling dekat dengan masyarakat. Demi menciptakan pelayan publik yang baik dan mudah dipahami oleh masyarakat, pemerintah bekerjasama dengan semua instansi yang ada membuat pelayanan sesuai dengan peraturan yang telah dibuat. Semakin tinggi kesadaran masyarakat akan hak dan kewajiban yang harus dipenuhi pemerintah menjadi keharusan bagi pemerintah untuk berinovasi agar kinerja organisasi publik meningkat. Sesuai pasal Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan “Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”. Sesuai pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan “Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut Penyelenggara 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”.

Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU Anti KKN) menyatakan Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pada Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan yang bersih, bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (UU KKN) adalah landasan setiap penyelenggaraan pelayanan publik

berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Di dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 juga dijelaskan asas-asas yang menjadi landasan penyelenggaraan pelayanan publik antara lain: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas. Sesuai Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik dibatasi pada pengertian “segala bentuk pelayanan sektor publik yang dilaksanakan oleh aparat pemerintah dalam bentuk barang dan atau jasa yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Sulitnya masalah pelayanan publik, berkaitan erat dengan perencanaan formasi jabatan yang bertugas sebagai pelayan publik. Hingga kini, Pelayanan publik itu dilakukan oleh birokrasi pemerintahan yang menyangkut kebutuhan hak-hak sipil serta kebutuhan dasar pemerintah, tetapi masih banyak juga pengaduan ataupun keluhan dari masyarakat seperti birokrasi pemerintahan yang berbelit-belit dalam melakukan pelayanan publik, terbatasnya fasilitas dan kurangnya sarana dan prasarana pelayanan (Suara.com, 2020). Permasalahan pelayanan publik juga bersinggungan dengan masalah tak jelasnya pemerintah dalam merencanakan formasi jabatan publik. Di beberapa daerah terdapat banyak sekali jabatan kosong. Hanya diisi oleh staf yang bertindak sebagai pelaksana tugas. Peliknya masalah pelayanan publik, sejatinya berkaitan erat dengan perencanaan formasi jabatan yang bertugas sebagai pelayan publik. Hingga kini, publik menilai pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah masih kurang, bahkan ada yang beropini tak memuaskan. Kebijakan pelayanan publik juga selalu saja dinilai terlalu prematur diterapkan. Yang timbul? Ya, ketidakpuasan, ketidaknyamanan, bahkan mosi tak percaya lagi dengan segala bentuk pelayanan publik Di Beberapa daerah juga, dengan kasat mata memperlihatkan bahwa formasi jabatan pelayanan publik masih menumpuk di Pulau Jawa dan Indonesia bagian barat. Sementara itu, di Indonesia bagian timur, terdapat staf yang mengerjakan tugas sebagai kepala seksi dan lintas seksi. Dari sini saja nampak bahwa formasi perencanaan SDM pemerintah masih kurang tepat (Kompasiana, 2016).

Berdasarkan Berdasarkan data atau informasi yang diperoleh dari website

Ombudsman RI, Alamsyah (Anggota Ombudsman) menyebutkan Pemerintah Daerah menduduki peringkat pertama sebanyak 2.274 pengaduan, disusul instansi pemerintah/kementerian sebanyak 613 pengaduan. Peringkat ketiga Kepolisian sebanyak 560 dan peringkat keempat adalah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebanyak 517 pengaduan (Ombudsman RI, 2020).

Masih terdapatnya keluhan yang masuk merupakan faktor yang menjadi penilaian bahwa Sistem dan prosedur pelayanan yang masih birokratis, informasi yang kurang jelas, waktu pelayanan yang belum ada estimasi, sikap aparatur dalam memberikan pelayanan, dan tidak transparan membuat banyaknya keluhan dari masyarakat. Bellinda W Dewanty (Asisten Ombudsman RI) menjelaskan hubungan kualitas pelayanan publik dengan kepuasan masyarakat di suatu wilayah mempunyai peranan sangat penting. Karena pelayanan publik yang baik akan memberikan dampak positif kepada masyarakat. Menurutnya, pelayanan publik disini meliputi pelaksanaan, pengelolaan pengaduan masyarakat, pengelolaan informasi, pengawasan internal, penyuluhan kepada masyarakat dan pelayanan konsultasi (Humas Kota Salatiga, 2019).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Hasnih, Dkk (2016), tujuan pelayanan publik pada dasarnya adalah memuaskan masyarakat. Untuk mencapai kepuasan itu dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

#### 1. Transparan

Pelayanan yang bersifat terbuka, dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti

#### 2. Akuntabilitas

Pelayanan yang dapat pertanggung jawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 3. Kondisional

Pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.

#### 4. Partisipatif

Pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

#### 5. Kesamaan Hak

Pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

#### 6. Keseimbangan Hak Dan Kewajiban

Pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Salah satu dari instansi pelayanan publik yang ada di Indonesia yaitu Administrasi Hukum Umum (AHU). AHU merupakan instansi pemerintah yang menangani dan melaksanakan tugas dan fungsi yang bersifat pelayanan. Nama Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dipilih karena mencakup tujuan dan sasaran yaitu melaksanakan tugas terhadap pelayanan hukum pada masyarakat, dengan pertimbangan teknis bahwa bidang pelayanan hukum yang terdiri dari Direktorat Perdata, Direktorat Pidana, Direktorat Tata Negara dan Direktorat Hukum Internasional mencakup hampir semua bidang hukum secara umum (website AHU). Cukup banyaknya tugas dan pelayanan yang ada di AHU membuat instansi ini harus menyiapkan Petugas yang prima dalam memberikan pelayanan publik sesuai dengan harapan masyarakat.

Demi memberikan kualitas pelayanan yang prima maka loket pelayanan AHU yang sebelumnya dilakukan di Gedung DITJEN AHU Jl. Rasuna Said, Kuningan, Jakarta Selatan di pindahkan ke Gedung Cik's, Jalan Cikini Raya No 84-86, Menteng, Jakarta Pusat pada tanggal 16 Oktober 2017. Menurut Kepala Bagian Humas dan TU Ditjen AHU, Delmawati mengatakan berpindahnya ruang pelayanan dari lantai 3 Gedung Ex Sentra Mulia ke Cikini demi memberikan pelayanan yang lebih intensif kepada masyarakat (Website AHU).

Dalam penelitian Meilina (2017) Kualitas pelayanan adalah persepsi penerima layanan atas keunggulan suatu pelayanan. Kualitas pelayanan dapat diukur dengan melihat tingkat kesenjangan antara harapan atau keinginan konsumen dengan persepsi mereka atas kinerja produk atau organisasi (Rudyanto,

2012). Kualitas pelayanan publik adalah sejauh mana pemerintah mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya bagi masyarakat sekaligus menunjukkan sejauh mana pula negara telah menjalankan perannya sesuai tujuan pendiriannya (Arisman, 2013) . Alinaung (2016) mendefinisikan kualitas pelayanan secara sederhana, yaitu ukuran seberapa bagus tingkat layanan yang diberikan mampu sesuai dengan ekspektasi pelanggan. Dengan demikian apa yang diharapkan oleh masyarakat sesuai dengan yang diberikan oleh instansi (AHU). Kualitas pelayanan yang baik dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada instansi tersebut sehingga kepuasan masyarakat akan meningkat.

Kendala dari pelayanan yang dihadapi saat ini adalah jadwal subdit yang hanya tersedia pada hari tertentu saja, padahal setiap harinya banyak orang yang datang untuk konsultasi dan menjadi kecewa karena belum ada informasi mengenai jadwal subdit masing-masing bagian. Masalah lainnya hanya tersedia beberapa loket untuk konsultasi langsung dengan subdit masing-masing bagian sehingga menimbulkan antrian yang cukup lama jika pengujung sedang banyak. Untuk pelayanan di bagian legalisasi misalnya masih banyak pengujung yang belum tau tahapan proses legalisasi berkas yang perlu dilengkapi sebelum mengajukan permohonan legalisasi di AHU, kepastian waktu kapan legalisasi selesai juga menjadi pertanyaan yang muncul dari masyarakat. Baik atau buruk kualitas layanan berdasarkan pada persepsi konsumen dan aturan atau ketentuan tentang kualitas pelayanan, bukan berdasarkan sudut pandang atau persepsi penyedia jasa/layanan.

Tabel 1.1 Jadwal konsultasi dan jumlah petugas yang ada di Gedung Cik's

<b>Direktorat</b>	<b>Jam Pelayanan</b>	<b>Hari Pelayanan</b>	<b>Jumlah Petugas</b>
Perdata Badan Hukum	08.00-14.00	Senin-jumat	2
Notariat	08.00-14.00	Senin	1
Fidusia	08.00-14.00	Selasa	1
BHP	08.00-14.00	Selasa	1
Legalisasi	08.00-14.00	Senin-jumat	2
Tata Negara	08.00-14.00	Rabu-kamis	1
Keuangan	08.00-14.00	Senin-jumat	2
Umum	08.00-15.00	Senin-jumat	4

Tingkat kepuasan masyarakat atas layanan Ditjen AHU, pada tahun 2018 ini meningkat dibandingkan 2017 silam. Skor kepuasan masyarakat pada Tahun 2017 mencapai 3,45, pada Tahun 2018 mencapai 3,50 dan pada tahun 2019 mencapai 3,46 dari skala 4,0. Birokrasi Digital adalah kunci untuk meningkatkan kepuasan masyarakat atas layanan pemerintah,” jelasnya ( Portal.ahu.go.id., 2019).

Kemudian semakin berkembangnya teknologi saat ini juga memberikan inovasi dan semangat instansi pemerintahan dalam menyambut era 4.0. Hal ini sesuai dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan Dan Strategi Nasional Dalam Pengembangan E-Government dijelaskan “bahwa pemanfaatan teknologi komunikasi dan informasi dalam proses pemerintahan (e-government) akan meningkatkan efisiensi, efektifitas, transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik (good governance) dan meningkatkan layanan publik yang efektif dan efisien diperlukan adanya kebijakan dan strategi pengembangan e-government”.

Pelayanan berbasis online juga terus ditingkatkan seperti pendaftaran fidusia secara online tahun 2013 kemudian dilanjutkan pada tahun 2014 untuk jenis pelayanan yang lainnya. Pelayanan Ditjen AHU Online adalah merupakan upaya nyata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM untuk mewujudkan pelayanan prima kepada masyarakat dalam membangun

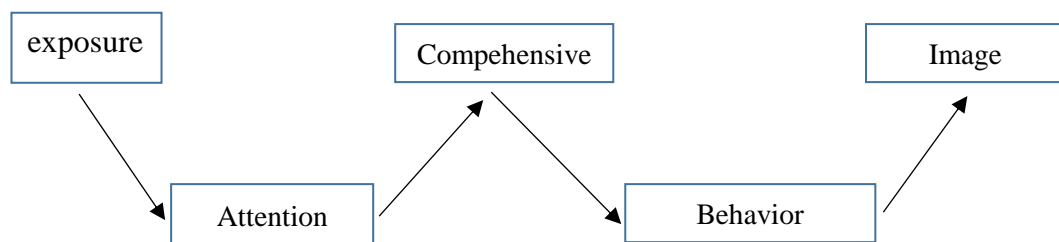
good governance menuju clean government dengan mengutamakan pelayanan yang profesional, cepat, tepat, efisien murah dan bebas pungli Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia memiliki beberapa layanan jasa hukum kepada masyarakat, instansi ataupun lembaga, yaitu: Pendaftaran Jaminan Fidusia, Pemesanan Nama PT, Pengesahan Pendirian, Perubahan Anggaran Dasar PT, Pengesahan Yayasan, Pengesahan Perkumpulan, Kenotariatan dan Pendaftaran Wasiat (Website AHU).

Adanya akses secara online membuat masyarakat terbantu, terutama pengguna website yang berada di luar jawa, namun perlu di perhatikan juga apakah website yang saat ini ada mudah di mengerti terutama dalam hal *user interface* dan *user experience* karena penggunaan akses yang sulit dimengerti akan menimbulkan masalah baru seperti salah akses atau *miss* informasi. Hal ini dapat dinilai dari kualitas website yang ada sekarang, sehingga dapat diartikan bahwa website sebagai penunjang akses suatu instansi harus memenuhi harapan masyarakat mulai dari *user interface* dan *user experience* yang mudah dipahami dan digunakan.

Persepsi pengalaman dalam website dapat di pengaruhi oleh pengujung yang menggunakan website tersebut. ukuran kualitas website dapat menjadi hal yang penting, karena dapat berpengaruh dengan misi yang ingin dicapai suatu instansi. Namun dalam penelitian yang dilakukan oleh Rahmawanti (2016) Website dapat menjadi hal tidak berpengaruh jika website sedikit membingungkan dan sulit untuk dipelajari atau fasilitas yang disediakan masih sedikit.

UI (*User Interface*) didefinisikan sebagai pen jembatan antara pengguna (*user*) dengan produk melalui tampilan visual. Baik dari segi bentuk, warna, tulisan (*typography*) agar produk itu dapat memberikan interaksi yang menarik bagi pengguna. Sedangkan UX (*User Experience*) didefinisikan sebagai pengalaman pengguna/ user saat menggunakan/ berinteraksi dengan sebuah produk. UX bersifat subyektif karena sangat bergantung pada persepsi dan pemikiran individu, yang berhubungan dengan sistem dan apa yang mereka rasakan saat menggunakan sebuah produk. Berdasarkan informasi dari bagian call center, masih banyak masyarakat yang mencari informasi untuk menggunakan pelayanan AHU melalui website padahal sudah ada menu panduan didalam website AHU, hal ini dapat menjadi masukan untuk bagian *user interface* di website AHU agar bisa di perbaiki.

Setelah beberapa perubahan yang dilakukan oleh AHU diharapkan citra instansi (AHU) di masyarakat akan semakin baik, inovasi-inovasi yang dilakukan terus-menerus membuktikan bahwa AHU saat ini mengikuti program pemerintah untuk menghadapi industri 4.0. Menurut Khikmah (2017) citra adalah cara bagaimana pihak lain memandang sebuah perusahaan, seseorang, suatu komite atau aktivitas. Hal seperti ini tentu dapat di dibangun oleh pihak-pihak yang berkaitan salah satunya *public relation*. Menurut Sudarso (2016) citra perusahaan terbentuk dari riwayat keberhasilan, stabilitas dibidang keuangan, kualitas produk dll. Ketika pengunjung mempunyai pengalaman yang baik atas penggunaan berbagai produk yang dihasilkan oleh sebuah perusahaan, maka nasabah akan mempunyai citra positif atas perusahaan tersebut dan pada saat itulah terbentuk apa yang disebut citra perusahaan, adapun proses terbentuknya.



Gambar 1.1: Proses Terbentuknya Citra Perusahaan

Sumber: Hawkins, D. I. et al. (2016)

Berdasarkan gambar 1.1 proses terbentuknya citra perusahaan berlangsung pada beberapa tahap, yaitu:

- 1) Objek mengetahui (melihat atau mendengar) upaya yang dilakukan perusahaan dalam membentuk citra perusahaan.
- 2) Memperhatikan upaya perusahaan tersebut.
- 3) Setelah adanya upaya perhatian obyek mencoba memahami semua yang ada pada upaya perusahaan.
- 4) Terbentuknya citra perusahaan pada obyek.
- 5) Citra perusahaan yang terbentuk akan menentukan perilaku obyek sasaran.



Kepercayaan adalah kesediaan perusahaan untuk mengandalkan mitra bisnis. Tergantung pada sejumlah faktor interpersonal dan antar organisasi, seperti perusahaan kompetensi yang dirasakan, integritas, kejujuran dan kebajikan. (Kotler dan Keller, 2016). Semakin tinggi tingkat kepercayaan konsumen pada suatu organisasi penyedia jasa maka kondisi tersebut dapat meningkatkan kepuasan konsumen, Dan sebaliknya jika semakin rendah tingkat kepercayaan konsumen maka akan semakin rendah pula tingkat kepuasan yang dirasakan konsumen. Sunyoto (2015) mendefinisikan kepuasan sebagai bentuk perbandingan antara kinerja atau hasil yang didapatkan dengan harapan yang dirasakan. Jika masyarakat mendapatkan apa yang diharapkannya, maka hal tersebut akan memberikan persepsi berkaitan citra yang positif.

AHU terus berupaya dalam meningkatkan kepuasan masyarakat yang semakin peduli dalam perkembangan negara, terutama dalam pelayanan publik. Menurut kotler (2016) kepuasan pelanggan merupakan perasaan senang atau kecewa seseorang yang timbul karena membandingkan kinerja yang dipersepsikan produk atau hasil terhadap ekspektasi mereka.

Peran KEMENKUMHAM semakin penting dalam pembangunan pada bidang hukum karena didalamnya terdapat hukum keimigrasian, hukum Hak Kekayaan Intelektual dan Administrasi Hukum Umum. Dari semua instansi yang berada dibawah kemenkumham diharapkan mampu memberikan pelayanan publik yang baik demi terciptanya kepuasan masyarakat dengan mewujudkan reformasi birokrasi menuju Wilayah Bebas Korupsi (WBK) dan Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM).

Zona Integritas menuju WBK/WBBM merupakan program pemerintah untuk percepatan pencapaian pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, peningkatan kapasitas dan akuntabilitas organisasi serta peningkatan layanan publik, sebagaimana Peraturan Presiden Nomor 81 tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Dalam skala internasional, pembangunan Zona Integritas menuju WBK/WBBM merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan Indeks Persepsi Korupsi atau Corruption Perception Index (CPI) Indonesia. Pada tahun 2018, Transparency International mencatat CPI Indonesia berada pada skor 38 dari skala 100. Angka ini menempatkan Indonesia pada peringkat ke 89 dari 180 negara,

setara dengan negara Bosnia Herzegovina, Sri Lanka, dan Swaziland (www.ahu.go.id)

Berdasarkan uraian diatas, peneliti memfokuskan pada kualitas pelayanan, kualitas website, citra instansi dan kepuasan masyarakat pada Administrasi Hukum Umum sehingga berdasarkan latar belakang tersebut penelitian ini mengangkat topik :

**“Pengaruh Kualitas Pelayanan, Kualitas Website, Citra Instansi Terhadap Kepuasan Masyarakat Di Kantor Administrasi Hukum Umum Cikini Jakarta”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari latar belakang permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah kualitas pelayanan berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat pada Kantor Administrasi Hukum Umum Jakarta ?
2. Apakah kualitas website berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat pada Kantor Administrasi Hukum Umum Jakarta ?
3. Apakah citra instansi berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat pada Kantor Administrasi Hukum Umum Jakarta ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini mempunyai tujuan. Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis pengaruh kualitas pelayanan terhadap kepuasan masyarakat yang menggunakan jasa AHU.
2. Untuk menganalisis pengaruh kualitas website terhadap kepuasan masyarakat yang menggunakan jasa AHU.
3. Untuk menganalisis pengaruh citra instansi terhadap kepuasan masyarakat yang menggunakan jasa AHU.

## **1.4 Kegunaan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi peneliti**

Bermanfaat untuk penerapan aplikasi dari teori-teori yang diperoleh selama menempuh studi pendidikan di program magister manajemen dan penerapan aplikasi dari teroi-teori Manajemen Sumber Daya manusia.

### **2. Bagi Perusahaan**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi atas kepuasan pelanggan yang berkaitan dengan kualitas pelayanan, kualitas website, dan citra perusahaan.

### **3. Bagi Disiplin Ilmu Terkait**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi atas teori- teori yang dipelajari di perkuliahan dan dapat dijadikan referensi dalam penelitian berikutnya.