

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik merupakan salah satu indikator paling nyata dalam mengukur keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara. Kualitas pelayanan publik yang diterima masyarakat secara langsung dapat dijadikan tolok ukur dalam menilai kualitas pemerintah, karena pelayanan publik berkaitan erat dengan tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi kebutuhan warganya (Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, 2022). Dalam beberapa tahun terakhir, upaya peningkatan kualitas pelayanan publik di Indonesia menunjukkan perkembangan yang menggembirakan. Ombudsman Republik Indonesia dalam penilaian kepatuhan penyelenggaraan pelayanan publik tahun 2024 mencatat adanya peningkatan jumlah penyelenggara layanan yang masuk zona hijau atau memperoleh opini kualitas tertinggi dan tinggi dibandingkan tahun sebelumnya, yang menunjukkan tren positif secara nasional pada berbagai tingkat, mulai kementerian, lembaga, provinsi, kota, hingga kabupaten (Ombudsman RI, 2024). Meskipun demikian, perbaikan yang telah dicapai di tingkat atas belum sepenuhnya dirasakan hingga ke satuan pemerintahan terbawah, khususnya pada tingkat kelurahan yang bersentuhan langsung dengan masyarakat sehari-hari.

Secara normatif, negara telah memberikan landasan yang kuat bagi penyelenggaraan pelayanan publik yang berkualitas. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa negara

berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya, dan bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara (Kementerian Komunikasi dan Digital RI, 2009). Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai kegiatan atau serangkaian 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 (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009). Regulasi ini menjadi pijakan penting bagi seluruh satuan pemerintahan, termasuk kelurahan, untuk memberikan pelayanan yang profesional, efisien, dan akuntabel kepada masyarakat tanpa terkecuali.

Kelurahan memegang posisi yang sangat strategis dalam ekosistem pelayanan publik Indonesia karena merupakan satuan pemerintahan yang paling dekat dengan kehidupan masyarakat. Kelurahan adalah lembaga penyelenggara pelayanan publik di tingkat terbawah yang harus mampu menyediakan kualitas pelayanan yang baik bagi masyarakat, mengingat kepuasan atau ketidakpuasan masyarakat sangat bergantung pada kualitas layanan yang diberikan di tingkat ini (Riyadiana & Reviandani, 2024). Jenis layanan yang diselenggarakan pun sangat beragam dan menyentuh hajat hidup orang banyak. Pelayanan administratif yang dihasilkan berupa dokumen resmi yang dibutuhkan masyarakat mencakup

berbagai keperluan penting seperti Kartu Tanda Penduduk, akta kelahiran, akta pernikahan, akta kematian, izin mendirikan bangunan, hingga berbagai surat keterangan lainnya (Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012). Dengan demikian, kualitas pelayanan di kantor kelurahan secara langsung memengaruhi kehidupan sosial, ekonomi, dan administrasi masyarakat di lingkungan tersebut.

Meskipun regulasi telah memberikan arah yang jelas, realita di lapangan menunjukkan bahwa kualitas pelayanan di tingkat kelurahan masih jauh dari harapan masyarakat. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat seringkali masih sulit diakses secara langsung, prosedurnya cenderung rumit dan membingungkan, biaya yang dikenakan tidak transparan, bahkan terdapat temuan pungutan liar yang mencerminkan rendahnya kualitas pelayanan di sejumlah kantor kelurahan di Indonesia (Siregar & Ivanna, 2024). Temuan serupa juga muncul dari penelitian yang dilakukan di berbagai daerah. Di Kantor Kelurahan Bangkingan Kota Surabaya ditemukan beberapa hambatan yang tidak sesuai dengan keinginan masyarakat, antara lain kurangnya fasilitas yang menunjang kenyamanan pelayanan publik, terbatasnya ruangan pelayanan bagi staf kelurahan, dan masih adanya ketidakakuratan dalam proses pelayanan (Riyadiana & Reviandani, 2024). Kondisi semacam ini merupakan gambaran umum yang berulang ditemukan di berbagai kantor kelurahan di seluruh pelosok Indonesia, termasuk di wilayah Kalimantan.

Untuk mengukur dan menganalisis kualitas pelayanan publik secara ilmiah, pendekatan yang paling umum dan relevan digunakan adalah model *Service Quality (SERVQUAL)*. Metode *SERVQUAL* mengacu pada lima dimensi utama, yaitu *tangibility* (bukti fisik), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (ketanggapan), *assurance* (jaminan), dan *empathy* (empati), yang tidak hanya mengukur persepsi masyarakat terhadap kualitas layanan, tetapi juga membandingkannya dengan harapan mereka (Dwiyanto, 2023; Parasuraman et al., 1988). Penerapan kerangka ini dalam penelitian kelurahan telah mengungkap berbagai persoalan konkret. Kajian pada salah satu kantor kelurahan menemukan bahwa dimensi yang belum berjalan dengan baik meliputi kurangnya fasilitas kantor untuk menunjang kegiatan pelayanan, minimnya pegawai profesional yang dapat diandalkan, lambatnya pelayanan yang diberikan, serta aparatur kelurahan yang kurang ramah dan sopan kepada masyarakat (Kusuma & Suflani, 2019). Kondisi ini menunjukkan bahwa permasalahan kualitas pelayanan di kelurahan bersifat multidimensi dan membutuhkan evaluasi yang menyeluruh.

Lebih jauh, penelitian menggunakan metode *SERVQUAL* secara konsisten menemukan adanya kesenjangan negatif antara harapan masyarakat dan kenyataan yang diterima. Hasil penelitian di Kelurahan Cakung Timur menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan negatif pada seluruh dimensi *SERVQUAL*, yang berarti pelayanan belum sepenuhnya memenuhi harapan masyarakat, dengan dimensi *responsiveness* atau ketanggapan aparatur menjadi kesenjangan yang paling besar dan menjadi prioritas perbaikan (Akhirin et al.,

2025). Temuan ini diperkuat oleh penelitian di Kota Surabaya yang secara khusus mengukur tingkat kualitas pelayanan menggunakan metode *SERVQUAL*. Seluruh dimensi pelayanan menunjukkan nilai kesenjangan negatif antara harapan dan kenyataan, yakni pada dimensi tangibility, *reliability*, responsibility, assurance, maupun *empathy* (Widianto & Zunaidi, 2024). Kenyataan ini menegaskan bahwa persoalan pelayanan di kantor kelurahan bukan sekadar fenomena lokal, melainkan merupakan permasalahan sistemik yang memerlukan perhatian serius dari pihak penyelenggara pemerintahan.

Berbagai penelitian juga mengidentifikasi sejumlah faktor struktural yang menjadi penghambat terwujudnya pelayanan publik yang berkualitas di tingkat kelurahan. Faktor penghambat pelaksanaan pelayanan publik di tingkat kelurahan mencakup kurangnya sumber daya pegawai dan masih minimnya sarana prasarana yang tersedia, sementara dimensi keahlian pegawai dalam menggunakan alat bantu pelayanan juga belum sepenuhnya berjalan sesuai harapan masyarakat (Pelaksanaan Pelayanan Publik di Kelurahan Setonopande, 2022). Dari sisi kapasitas sumber daya manusia, masih belum optimalnya kualitas pelayanan kelurahan sebagai salah satu garda terdepan pelayanan publik yang berhubungan langsung dengan masyarakat terutama disebabkan oleh sisi kompetensi pelaksana, di mana masih terdapat aduan dari masyarakat terkait hal ini (Yulianti & Annisa, 2024). Persoalan-persoalan ini semakin kompleks ketika dikaitkan dengan tantangan perkembangan teknologi informasi yang menuntut aparatur kelurahan untuk beradaptasi dengan mekanisme pelayanan yang lebih modern dan efisien.

Kajian literatur menunjukkan bahwa penelitian mengenai kualitas pelayanan publik di tingkat kelurahan di Indonesia telah cukup banyak dilakukan, namun masih menyisakan celah yang perlu diisi. Sebagian besar penelitian terdahulu terpusat di kota-kota besar seperti Surabaya, Makassar, Bandung, dan Serang, sementara kajian terhadap kualitas pelayanan publik di kelurahan yang berada di daerah kabupaten yang relatif terpencil, khususnya di Kalimantan Selatan, masih sangat terbatas. Penelitian yang ada juga mengidentifikasi adanya gap penelitian yang signifikan, terutama terkait penerapan di daerah terpencil, peran masyarakat dalam evaluasi layanan, integrasi antar lembaga, serta dampak sosial-ekonomi dari rendahnya kualitas pelayanan publik (Tridalestari et al., 2025). Selain itu, penelitian terdahulu lebih banyak mengkaji kelurahan di lingkungan perkotaan dengan infrastruktur yang relatif lebih memadai, sehingga temuan-temuannya tidak serta-merta dapat digeneralisasi ke konteks kelurahan di kabupaten seperti Tabalong yang memiliki karakteristik geografis, demografis, dan kapasitas kelembagaan yang berbeda. Kelurahan Belimbing Raya sebagai subjek penelitian ini pun belum pernah dijadikan objek kajian akademis yang mendalam, sehingga penelitian ini memiliki nilai kebaruan yang kuat.

Permasalahan terkait kualitas pelayanan publik juga ditemukan secara nyata di Kantor Kelurahan Belimbing Raya Kecamatan Murung Pudak Kabupaten Tabalong. Berdasarkan pengamatan awal yang dilakukan peneliti, terdapat beberapa permasalahan yang kerap dikeluhkan oleh masyarakat dalam mengakses

layanan di kantor kelurahan tersebut. Pertama, kurangnya kejelasan informasi mengenai prosedur dan persyaratan layanan yang menyebabkan masyarakat harus bolak-balik karena kelengkapan berkas yang tidak terpenuhi sejak awal. Kedua, waktu penyelesaian layanan yang dinilai kurang pasti, terutama pada saat lonjakan pengunjung terjadi secara bersamaan, sehingga masyarakat harus menunggu dalam waktu yang cukup lama. Ketiga, kapasitas ruang tunggu yang terbatas menyebabkan sebagian masyarakat terpaksa menunggu di luar ruangan, kondisi yang tentu saja mengurangi kenyamanan pelayanan khususnya bagi warga lanjut usia, ibu hamil, dan masyarakat yang membawa anak kecil. Keempat, kemampuan sebagian aparatur dalam memberikan penjelasan yang mudah dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk warga dengan tingkat pendidikan rendah, masih perlu ditingkatkan. Berbagai permasalahan tersebut menggambarkan adanya kesenjangan antara standar pelayanan yang diamanatkan oleh regulasi dengan kondisi pelayanan aktual yang dirasakan oleh masyarakat di lapangan.

Salah satu jenis layanan yang secara khusus mencerminkan permasalahan kualitas pelayanan di Kantor Kelurahan Belimbing Raya adalah pembuatan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT). SPPFBT merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh kelurahan sebagai pernyataan yang menerangkan bahwa seseorang telah menguasai dan memanfaatkan sebidang tanah secara fisik, nyata, dan terus-menerus dalam jangka waktu tertentu tanpa adanya sengketa. Dokumen ini menjadi sangat penting karena digunakan sebagai salah satu syarat wajib dalam proses pengajuan sertifikasi tanah melalui program

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), maupun dalam pengurusan hak atas tanah secara mandiri. Mengingat Kelurahan Belimbing Raya berada di wilayah yang sedang berkembang pesat dengan pertumbuhan kawasan permukiman dan aktivitas ekonomi yang meningkat, kebutuhan masyarakat terhadap SPPFBT semakin tinggi dari tahun ke tahun. Namun dalam pelaksanaannya, pengurusan SPPFBT di Kantor Kelurahan Belimbing Raya masih menemui kendala, antara lain prosedur penerbitan yang kurang tersosialisasi dengan baik kepada masyarakat, waktu penyelesaian yang tidak memiliki kepastian yang jelas, serta kurangnya panduan tertulis yang dapat diakses warga mengenai syarat-syarat yang harus dipenuhi. Kondisi ini menjadikan SPPFBT sebagai potret nyata dari tantangan kualitas pelayanan yang dihadapi Kantor Kelurahan Belimbing Raya dalam memenuhi kebutuhan administrasi pertanahan masyarakatnya.

Dalam rangka menjamin dan meningkatkan kualitas pelayanan publik di tingkat kelurahan, pemerintah telah menerbitkan sejumlah regulasi yang mengikat secara hukum, salah satu yang paling relevan dan terkini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM). Regulasi ini menegaskan bahwa Standar Pelayanan Minimal merupakan ketentuan mengenai jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan pemerintahan wajib dan berhak diperoleh setiap warga negara secara minimal (Permendagri No. 59 Tahun 2021). Permendagri ini diterbitkan untuk menyempurnakan dan menggantikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 100

Tahun 2018 yang dinilai sudah tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penerapan SPM di lapangan. Secara substansial, Permendagri No. 59 Tahun 2021 mewajibkan pemerintah daerah, termasuk satuan pemerintahan di tingkat kelurahan, untuk menerapkan SPM melalui empat tahapan yang terstruktur, yaitu pengumpulan data, penghitungan kebutuhan pemenuhan pelayanan dasar, penyusunan rencana pemenuhan, dan pelaksanaan pemenuhan pelayanan dasar. Selain itu, regulasi ini juga memperkuat kewajiban perencanaan dan penganggaran SPM yang harus terintegrasi ke dalam dokumen RPJMD, Renstra Perangkat Daerah, RKPD, hingga Renja Perangkat Daerah, serta mengatur mekanisme monitoring, evaluasi, dan pelaporan secara triwulan berbasis aplikasi. Tidak hanya itu, Permendagri ini juga menegaskan bahwa pemerintah daerah dapat membebaskan biaya pelayanan dasar bagi warga negara yang tidak mampu, sebagai perwujudan komitmen negara dalam menjamin pemenuhan hak dasar seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi. Dengan demikian, kerangka regulasi yang ditetapkan melalui Permendagri No. 59 Tahun 2021 ini mempertegas bahwa kualitas pelayanan publik bukan semata-mata tuntutan moral, melainkan merupakan kewajiban hukum yang terukur dan dapat dipertanggungjawabkan oleh setiap aparatur pemerintah daerah, termasuk aparatur kelurahan yang berhadapan langsung dengan masyarakat setiap harinya.

Kelurahan Belimbing Raya di Kabupaten Tabalong merupakan salah satu kelurahan yang berada di wilayah yang sedang mengalami perkembangan sosial dan ekonomi, di mana tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan

pemerintah semakin meningkat seiring dengan meningkatnya kesadaran akan hak-hak sipil mereka. Reformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi permasalahan mendasar karena pola pikir birokrat sebagian besar menempatkan diri sebagai penguasa bukan sebagai pelayan publik, sehingga perubahan sulit dilakukan demi meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan hal ini kerap mendorong pada praktik yang merugikan masyarakat (Ombudsman RI, 2022). Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah menggariskan bahwa kualitas pelayanan perlu disangga oleh pilar kebijakan yang memperhatikan kebutuhan dan pelibatan masyarakat, SDM aparatur yang kompeten, sarana prasarana yang memadai, inovasi, serta pengawasan dan evaluasi yang berkelanjutan (Kementerian PANRB, 2018). Berdasarkan kondisi ini, penelitian mengenai kualitas pelayanan di Kantor Kelurahan Belimbing Raya menjadi sangat urgen guna memberikan gambaran empiris yang akurat tentang sejauh mana amanat undang-undang tersebut telah diimplementasikan.

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi yang berarti, baik secara akademis maupun praktis. Secara akademis, penelitian ini akan memperkaya khazanah kajian ilmu administrasi publik dengan menghadirkan data empiris tentang kualitas pelayanan publik di tingkat kelurahan pada konteks kabupaten di Kalimantan Selatan yang selama ini kurang terwakili dalam literatur ilmiah. Penggunaan dimensi SERVQUAL sebagai kerangka analisis akan menghasilkan pemetaan yang sistematis atas kondisi *tangible*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* pelayanan di Kantor Kelurahan

Belimbing Raya. Secara praktis, penelitian semacam ini terbukti mampu menyediakan rekomendasi strategis bagi pemerintah lokal dalam merancang prioritas perbaikan layanan publik berbasis bukti, termasuk melalui penguatan infrastruktur, peningkatan sosialisasi, serta pelatihan bagi aparatur guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik (Seituni et al., 2024). Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan nyata bagi aparatur Kelurahan Belimbing Raya dan pemangku kebijakan di Kabupaten Tabalong dalam upaya meningkatkan kepuasan masyarakat dan mewujudkan pemerintahan yang melayani (customer-driven government).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan utama yang muncul dalam penelitian ini yaitu “Bagaimanakah kualitas pelayanan publik dalam pembuatan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT) di Kantor Kelurahan Belimbing Raya Kabupaten Tabalong?”

C. Tujuan Penelitian

Untuk menganalisis secara mendalam tentang Kualitas pelayanan publik dalam pembuatan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT) di Kantor Kelurahan Belimbing Raya Kabupaten Tabalong!

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada kajian kualitas

pelayanan publik dalam pembuatan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah (sppfbt) di tingkat kelurahan. Melalui penggunaan pendekatan *SERVQUAL* yang dikemukakan oleh Zeithaml, Parassuraman & Berry, penelitian ini dapat memperkaya referensi teoritis terkait pengukuran kualitas pelayanan berdasarkan persepsi dan harapan masyarakat. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian akademik dalam memahami permasalahan pelayanan publik secara lebih komprehensif. Dengan demikian, penelitian ini dapat mendukung pengembangan konsep dan teori pelayanan publik yang lebih relevan dengan kondisi empiris di lapangan.

2. Manfaat Praktis

a) Bagi Pemerintah Kelurahan

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi aparaturnya Kantor Kelurahan Belimbing Raya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik agar lebih efektif, efisien, dan sesuai dengan harapan masyarakat.

b) Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kualitas pelayanan yang diberikan, serta mendorong partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan meningkatkan pelayanan publik.

c) Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi atau bahan acuan bagi peneliti lain yang ingin mengkaji topik serupa, khususnya terkait kualitas pelayanan publik di tingkat kelurahan.