

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Pelayanan publik merupakan komponen penting dalam sistem pemerintahan yang ditujukan guna mencapai pemenuhan kebutuhan mendasar masyarakat melalui beragam jenis layanan yang disediakan oleh Negara (Yasah, 2025). Di Indonesia, pelayanan publik meliputi beragam sektor yang ditujukan untuk mencapai pemenuhan kebutuhan masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, administrasi kependudukan, dan sebagainya (Septiana et al., 2023). Kelurahan Kepatihan merupakan salah satu wilayah administrasi di kota Bojonegoro Kabupaten Bojonegoro yang melaksanakan pelayan administrasi kepada masyarakat. Tujuan utama dari pelayanan publik sendiri yaitu untuk memberikan layanan yang efisien, transparan, serta adil bagi seluruh warga masyarakat, tanpa melihat latar belakang sosial, ekonomi, atau budaya. Semakin tinggi kualitas pelayanan yang dirasakan dibanding harapannya, pelanggan tentu akan semakin puas (Maret dan Hidayatullah, 2024).

Dalam melaksanakan praktiknya pemerintah pusat menetapkan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 1 bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh Pemerintah.

Dalam halaman Resmi Pemkab Bojonegoro Kecamatan Bojonegoro memiliki 18 wilayah administratif berupa 11 kecamatan dan 7 desa berada di pusat kota Bojonegoro itu sendiri, diantaranya Kelurahan Jetak, Kelurahan Klangon, Kelurahan Sumbang, Kelurahan Kepatihan, Kelurahan Mojokampung, Kelurahan Kadipaten, Kelurahan Karangpacar, Kelurahan Ngrowo, Kelurahan Banjarejo, Kelurahan Ledok Wetan, Kelurahan Ledok Kulon, Desa Kauman, Desa Sukorejo, Desa Pacul, Desa Campurejo, Desa Mulyoagung, Desa Kalirejo, dan Desa Semanding. Dalam observasi yang peneliti lakukan setiap kelurahan di kota Bojonegoro sendiri memiliki kebijakan dalam melaksanakan program di kelurahannya terutama dalam percepatan pelayanan kepada masyarakat. Secara geografis sendiri kecamatan Bojonegoro adalah jantung pemerintahan pusat kabupaten yang memiliki kondisi masyarakat cukup maju dalam aspek sumber daya manusia ataupun ekonomi termasuk kelurahan Kepatihan. Dapat dilihat bahwa hampir semua Kawasan kelurahan merupakan Ruko, Hotel, Kantor Pemerintah Bojonegoro yaitu Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Sosial, dan lain – lain ataupun rumah biasa.

Tingginya ketergantungan masyarakat terhadap prosedur administrasi menciptakan tuntutan peningkatan kualitas pelayanan yang terus menguat, terutama ketika masyarakat membutuhkan kepastian waktu penyelesaian layanan serta keakuratan dokumen yang berkaitan dengan identitas, izin, maupun surat keterangan yang harus dikelola secara profesional oleh aparat desa (Syahrial & Narastri, 2026). Di Kelurahan Kepatihan pelayanan yang dapat diberikan adalah pengajuan pembuatan dokumen kependudukan yang hal yang sangat penting

bagi masyarakat. Sebagai aktor pelayanan publik yang baik sistem pelayanan di optimalkan dalam mengembangkan proses pelayanan yang cepat dan efektif. Namun dalam prakteknya di kelurahan Kepatihan permasalahan yang sering muncul adalah lamanya pembuatan dokumen baik Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk, Akte Kelahiran, dan Akte Kematian selain itu ditakutkan adanya gratifikasi dan juga pungli. Dalam pemecahan masalah tersebut pada bulan Februari 2025 kelurahan Kepatihan menetapkan sebuah program untuk mempermudah sistem pelayanan pengaduan dan administrasi kependudukan dengan meluncurkan program PALUGADA kepada masyarakat kelurahan Kepatihan.

Berdasarkan hasil observasi di lokasi penelitian ditemukan masalah terkait pelaksanaan program PALUGADA ini, seperti masih ada sebagian masyarakat yang datang langsung untuk mendapatkan pelayanan *offline*. Menurut masyarakat tersebut belum ada kejelasan yang pasti terkait pelayanan *online* via *WhatsApp* yang diselenggarakan melalui program PALUGADA. Sementara itu menurut pihak pemerintah kelurahan, sosialisasi sudah dilakukan di awal peluncuran program PALUGADA ini. Dari data yang ditemukan bahwa para pelaksana program hanya melakukan dua kali rapat RT yang membahas tentang program PALUGADA kemudian di sosialisasikan kemasyarakat sekali saat program diluncurkan melalui ketua RT di grub RT masing – masing, ini tentu saja membuat masyarakat kebingungan dengan informasi yang diberikan. Hal ini mengindikasikan bahwa komunikasi antara masyarakat dan pemerintah kelurahan masih mengalami perbedaan perspektif yang akhirnya menimbulkan

ketidاكلancaran dalam pelaksanaan program PALUGADA. Jika dilihat dari sisi ilmiah, komunikasi merupakan salah satu indikator dalam Implementasi. Dimana menurut Edward, implementasi merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau kebijakannya tidak dirumuskan dengan baik apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak bisa dicapai.

Dalam hal ini, implementasi dilihat dari beberapa indikator yaitu pertama Komunikasi bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada publik dan bagaimana tanggapan dari para publik yang terlibat., kedua Sumber daya agar implemementasi kebijakan berjalan efektif., ketiga Sikap Pelaksana seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis, dan banyak lainnya, dan keempat Struktur birokrasi yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan kebijakan (Budi Winarno, 2014). Dalam konteks implementasi, komunikasi adalah bagaimana kebijakan yang baik dapat dikomunikasikan kepada publik dan bagaimana tanggapan para publik yang terlibat namun dalam prakteknya program PALUGADA yang telah di sosialisasikan melalui pengumuman kelurahan baik secara langsung maupun *online* namun kebanyakan masyarakat warga kelurahan kepatihan memilih melakukan pelayanan secara langsung ke kelurahan daripada melalui *online* karena masyarakat lebih suka datang langsung ke kantor kelurahan dan jika program PALUGADA diliat dengan

menggunakan teori Edward III ini, maka akan terlihat dengan jelas bagaimana kendala yang terjadi selama implementasi program PALUGADA dilakukan.

Yang menjadikan *research gap* atau celah penelitian dalam penelitian ini salah satu indikator implementasi dari George Edward adalah komunikasi bagaimana kebijakan yang baik dapat dikomunikasikan kepada publik dan bagaimana tanggapan para publik yang terlibat namun dalam prakteknya program PALUGADA yang telah di sosialisasikan melalui pengumuman kelurahan baik secara langsung maupun *online* namun kebanyakan masyarakat warga kelurahan kepatihan memilih melakukan pelayanan secara langsung ke kelurahan daripada melalui *online* karena masyarakat lebih suka datang langsung ke kantor kelurahan.

Setelah mengetahui hasil penelitian terdahulu tentang Inovasi Pelayanan Publik melalui Program SIP PAK KADES untuk Administrasi Kependudukan di Kelurahan Gladak Anyar Pamekasan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program SIP PAK KADES di Kelurahan Gladak Anyar pada dasarnya memberikan manfaat nyata bagi masyarakat karena mempermudah, mempercepat, dan mendekatkan layanan administrasi kependudukan dibandingkan prosedur konvensional di tingkat kabupaten, sehingga dinilai memiliki keuntungan relatif dan kesesuaian yang tinggi dengan kebutuhan warga (Saputri et al., 2026).

Kemudian penelitian oleh Alfian Herbiyanto meneliti tentang Strategi Peningkatan Pelayanan Publik Dalam Pengurusan Kartu Tanda Penduduk

Elektronik (KTP-el) dan Kartu Keluarga (KK) di Kantor Kelurahan Kota Uneng, Kecamatan Alok, Kabupaten Sikka. Menunjukkan bahwa pelayanan pengurusan KTP-el dan KK di Kelurahan Kota Uneng telah berjalan cukup efektif dengan tingkat penyelesaian lebih dari 90%, namun masih terdapat berbagai kendala seperti kurangnya informasi persyaratan kepada masyarakat, keterbatasan tenaga dan peralatan (Herbiyanto, 2026).

Kemudian penelitian tentang pelaksanaan Program Panah Srikandi inovasi layanan administrasi kependudukan merupakan buatan Dinas Pendudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Bojonegoro berbasis daring yang di implementasikan di desa - desa maupun kelurahan seluruh Kabupaten Bojonegoro salah satunya di Desa Kauman menghasilkan bahwa inovasi aplikasi Program Panah Srikandi dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan di Desa Kauman, Kabupaten Bojonegoro, (Isma Nurcahyaningtyas, 2025).

Kemudian penelitian 2025 mengkaji penerapan dan sosialisasi Sistem Informasi Pelayanan Administrasi berbasis Android di Kelurahan Talang Keramat, Kabupaten Banyuasin yang menunjukkan bahwa hasil penerapan sistem informasi pelayanan administrasi berbasis Android berhasil meningkatkan efisiensi dan kualitas pelayanan di Kelurahan Talang Keramat, ditandai dengan proses pengajuan surat yang lebih cepat, pengurangan antrean dan kesalahan administrasi, serta kemudahan masyarakat dalam memantau status layanan secara daring (Sari et al., 2025).

Dan penelitian tahun 2025 mengkaji Strategi Peningkatan Mutu Pelayanan Publik melalui Inovasi Digital di Kelurahan Sunter Agung Jakarta Timur Provinsi DKI Jakarta. Menunjukkan bahwa penerapan inovasi digital di Kelurahan Sunter Agung, seperti aplikasi layanan berbasis *web*, sistem antrean *online*, dan digitalisasi dokumen, berdampak positif terhadap peningkatan mutu pelayanan publik dengan mempercepat proses administrasi, meningkatkan transparansi, efisiensi waktu dan biaya, serta meningkatkan kepuasan masyarakat; namun demikian, masih terdapat kendala berupa keterbatasan infrastruktur jaringan, kapasitas SDM yang belum optimal dalam penguasaan teknologi, dan rendahnya literasi digital masyarakat (Diastuti & Ayyustia, 2025).

Dengan menilai kesesuaian poin utama program PALUGADA untuk implementasinya yang ditemukan *novelty* atau kebaruan dengan penelitian – penelitian terdahulu tentang peningkatan percepatan kualitas pelayanan. Berbeda dengan program – program yang pernah diteliti dalam penelitian terdahulu dimana program PALUGADA di kelurahan Kepatihan memiliki keunikan dalam meningkatkan kualitas pelayanan administrasi kependudukan yang prakteknya menggunakan aplikasi *Whatsapp* dengan nomor 0812-5555-0262 milik kelurahan Kepatihan dalam mengajukan pelayanan kepada masyarakat bukan menggunakan website ataupun aplikasi yang dimana penelitian seperti ini belum pernah diteliti sebelumnya.

Dari latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai pelayanan program PALUGADA. Oleh karena itu, penulis mengambil judul "Implementasi Program PALUGADA Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kelurahan Kepatihan Kabupaten Bojonegoro".

B. RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah adalah pertanyaan yang mencari jawaban melalui pengumpulan dan analisis data. Rumusan ini membantu peneliti untuk tetap berada dalam koridor penelitian yang telah ditentukan (Sugiyono, 2019).

Berdasarkan definisi diatas, maka rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah **"Bagaimanakah Implementasi Program PALUGADA Dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan Kelurahan Kepatihan Kabupaten Bojonegoro?"**

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yaitu agar data dapat ditemukan, dikembangkan dan dibuktikan. Sedangkan hasil dari penelitian akan memperoleh suatu pengetahuan baru sehingga dapat digunakan untuk memahami, memecahkan dan mengantisipasi masalah (Sugiyono, 2018). Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu mengetahui seberapa jauh implementasi program PALUGADA yang telah dilakukan oleh kelurahan Kepatihan dalam mempercepat peningkatan kualitas pelayanan di masyarakat sesuai teori implementasi George Edward (1984).

2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan pemahaman tentang Memperkaya literatur tentang tentang peningkatan kualitas pelayanan publik terutama di kelurahan atau pedesaan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam upaya meningkatkan pelayanan administrasi kependudukan.

b. Manfaat Praktis:

1) Bagi Akademisi

Dapat menjadi referensi pengajaran atau penelitian lanjutan terutama pada program pelayanan di daerah baik di kelurahan atau desa bahkan kecamatan terutama dalam mengajukan administrasi dokumen.

2) Bagi Mahasiswa

Mengetahui informasi dan wawasan dari program PALUGADA bagi masyarakat dalam meningkatkan pelayanan publik di dalam kantor pemerintahan kelurahan maupun desa.

D. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Dalam penulisan penelitian ini, diperlukan sistematika penulisan agar dapat memudahkan pembaca dalam menguraikan objek penelitian dan juga

memudahkan pembaca dalam memahami pembahasan yang terdapat dalam penulisan ini, maka susunan sistematika penulisan penelitian ini adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini merupakan garis besar pandangan terkait dengan judul penelitian yang mengemukakan Latar Belakang penelitian yang berisi tentang pengeluaran Keputusan Kelurahan tentang percepatan kualitas pelayanan, untuk mengetahui Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian serta Sistematika Pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai teori-teori dan telaah pustaka sebagai dasar berpijak dalam menganalisis permasalahan yang ada. Pada bagian ini berisi Landasan Teori dan Penelitian terdahulu terbaru yang relevan maksimal dua tahun yang lalu.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan tentang metode penelitian yang mencakup Jenis penelitian yang berupa penelitian kualitatif, Fokus Penelitian, Narasumber/ Informan, Teknik Penentuan Informan, Teknik Pengumpulan Data, Manajemen Data dan Metode Analisis Data yang dibantu dengan aplikasi *software* Nvivo 12 Pro.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menjelaskan tentang Gambaran umum obyek penelitian, Hasil data penelitian yang dilakukan peneliti yang diperoleh dari sumber data hingga pengolahan data yang berhubungan dengan topik penelitian, berupa visualisasi

dalam bentuk tabel yang berisi data yang ditemukan penenliti serta penelitian diolah aplikasi NVivo 12 *Pro* berisi tentang *wordclaude* dijelaskan dengan hasil fakta yang ditemukan di lapangan sesuai indikator teori implementasi George Edward yaitu komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi. Yang terakhir merupakan penjelasan dari Analisis dan Interpretasi Data tentang kesesuaian data yang ditemukan dengan teori dan penelitian sebelumnya.

BAB V : PENUTUP

Bab penutup dimana bab ini merupakan bab terakhir yang berisi Kesimpulan dan Saran yang dianggap perlu dalam penelitian yang dilakukan. Dengan adanya bab penutup, pembaca dapat memperoleh gambaran rigkas tentang hasil penelitian dan rekomendasi yang dihasilkan dari penelitian tersebut.