

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Birokrasi merupakan instrumen untuk bekerjanya suatu administrasi. Dimana birokrasi bekerja berdasarkan pembagian kerja, hirarki kewenangan, impersonalitas hubungan, pengaturan perilaku, dan kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan.

Sebagai suatu organisasi modern, birokrasi pada dasarnya memiliki lima elemen dasar sebagai berikut: satu, *the strategic-apex*, atau pimpinan puncak yang bertanggungjawab penuh atas berjalannya roda organisasi: dua, *the middle-line*, pimpinan pelaksana yang bertugas menjembatani pimpinan puncak dengan bawahan: tiga, *the operating-core*, bawahan yang bertugas melaksanakan pekerjaan pokok yang berkaitan dengan pelayanan dan produk organisasi: empat, *the technostructure*, atau kelompok ahli seperti analis, yang bertanggungjawab bagi efektifnya bentuk-bentuk tertentu standardisasi dalam organisasi: lima, *the supportstaff*, atau staf pendukung yang ada pada unit, membantu menyediakan layanan tidak langsung bagi organisasi (Numberi, 2000:11).

Pelayanan publik di Indonesia mempunyai peran penting bahkan vital pada kehidupan ekonomi dan politik Indonesia dalam meningkatkan kualitas hidup sosial di dalam masyarakat manapun (Bambang Sancoko 2010:43). Struktur yang telah didesentralisasikan tersebut memungkinkan terciptanya birokrasi profesional yang berdampak kepada peningkatan kinerja organisasi dimana

birokrasi dapat menjadi bertanggung-gugat dengan adanya kewenangan yang didelegasikan tersebut.

Adanya keteraturan cara kerja yang terikat kepada peraturan yang ada bertujuan untuk menjamin tercapainya kesinambungan tugas dan peran pemerintahan. Namun jika aturan main tersebut diterapkan secara kaku (*rigid*) maka akan melahirkan birokrasi tidak profesional yang terefleksikan dalam menjalankan tugas dan fungsinya terikat kepada aturan yang berlaku (*rule-driven professionalism*) dan menjadikan birokrasi tidak responsif dan inovatif. Apabila birokrasi tidak terlalu terikat kepada petunjuk pelaksana dan aturan baku pelaksanaan tugas tapi lebih digerakkan oleh misi yang ingin dicapai oleh organisasi (*mission-driven professionalism*) maka akan terwujud birokrasi profesional yang menjalankan tugas dan fungsinya secara efektif, efisien, inovatif, dan mempunyai etos kerja tinggi (Tjokrowinoto, 2006:191).

Bangsa Indonesia selalu dihadapkan kepada masalah bagaimana membangun pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance and clean government*). Birokrasi yang diharapkan mampu menjadi *motivator* dan sekaligus menjadi *katalisator* dari bergulirnya pembangunan, tidak mampu menjalankan perannya sebagai birokrasi modern tidak hanya mengedepankan kemampuan menyelenggarakan tugas dan fungsi organisasi saja tetapi juga mampu merespons aspirasi publik kedalam kegiatan dan program organisasi dan mampu melahirkan inovasi baru yang bertujuan untuk mempermudah kinerja organisasi dan sebagai bagian dari wujud aparat yang profesional.

Dalam perspektif administrasi publik Indonesia dikenal berbagai macam patologi yang membuat birokrat atau aparat tidak profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya antara lain adalah rendahnya motivasi untuk melakukan perubahan dan berinovasi. Patologi ini terjadi sebagai konsekuensi dari keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang sering digunakan oleh manajemen puncak (*the strategic-apex*) pada hirarki organisasi publik.

Gaya manajerial dan *leadership* yang bersifat feodalistik dan paternalistik berpengaruh besar terhadap kinerja organisasi (Siagian, 2004:44) sehingga jajaran birokrasi tingkat menengah dan bawah takut untuk melakukan dan mengambil langkah langkah baru dalam upaya peningkatan pelayanan publik. Rendahnya keinginan melakukan perubahan dan inovasi dalam hal ini juga disebabkan oleh gaya manajerial yang tidak kondusif bagi terciptanya birokrasi yang responsif dan inovatif. Tidak mengherankan jika kemampuan kerja organisasi dan jajarannya menjadi rendah. Dalam pandangan manajemen puncak "*pro status-quo*" seperti itu, segala perubahan yang terjadi dalam hal ilmu pengetahuan, teknologi komputer, teknologi informasi, dianggap sebagai sebuah ancaman bagi kelangsungan karier dan jabatannya.

Patologi yang lain adalah ketidakmampuan berkembang dan mengembangkan diri. Baik atau buruknya pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi sangat berhubungan dengan kemampuan dan kualitas dari birokrasi itu sendiri. Kemampuan birokrat pemerintahan selain dibentuk melalui pengembangan dan peningkatan pengetahuan dan keahlian individu juga sangat dipengaruhi oleh sistem organisasi seperti orientasi kerja, struktur organisasi,

model kepemimpinan serta renumerasi yang diterima oleh aparatur.

Hal lain yang menjadi penyebab mendasar adalah dimana proses rekrutmen pegawai baru seringkali mengabaikan aspek meritokrasi dan kebutuhan organisasi. Tidaklah mengherankan jika dalam praktek, birokrasi Indonesia sering kewalahan dalam mengantisipasi setiap perubahan dan aspirasi baru. Dampak dari hal itu adalah terjadinya penurunan mutu kerja organisasi dan mutu pelayanan publik.

Seperti yang telah dijelaskan di muka bahwa aparat cenderung enggan melakukan perubahan dan inovasi, selain disebabkan oleh gaya manajerial dalam organisasi publik, patologi tersebut juga disebabkan karena iklim dan kondisi dalam organisasi birokrasi yang cenderung memberikan insentif kepada pegawai yang loyal dari pada pegawai yang kreatif dan inovatif. Birokrasi dituntut lebih peka terhadap berbagai perubahan dan mencari pendekatan baru bagi pengembangan pelayanan kepada publik. Serta meninggalkan proses pelayanan yang sangat prosedural dan birokratis. Keberadaan aturan formal bukan dijadikan alasan untuk tidak memperbaiki cara kerja yang responsif serta bermain di atas aturan guna mensahkan setiap tindakan. Pekerjaan yang sebetulnya dapat dikerjakan secara cepat dan singkat dibuat menjadi lama dan memerlukan biaya besar. Pembuatan KTP, kartu keluarga dan akta kelahiran bisa menjadi contoh bagaimana birokrat tingkat bawah telah terkontaminasi oleh perilaku perilaku negatif yang selama ini lebih didominasi manajemen atas.

Berkaitan dengan teridentifikasinya sedikit patologi diantara sekian banyak patologi yang pada akhirnya membuat birokrasi menjadi kurang responsif

dan inovatif, maka topik pembicaraan mengenai penyelenggaraan pemerintahan kembali mendapat tempatnya. Bergulirnya angin perubahan (*wind of change*) pada pertengahan tahun 1998 lalu sebagai awal baru bagi bangsa Indonesia untuk lebih serius membenahi kinerja organisasi pemerintah dan meraih kembali kepercayaan masyarakat yang sempat mengalami krisis.

Dengan melandaskan pemikiran terhadap permasalahan yang dihadapi oleh aparatur birokrasi Indonesia maka sebagai upaya untuk memperbaiki berbagai kelemahan dan mengantisipasi perubahan lingkungan maka diperlukan sebuah pemikiran untuk membangun aparatur birokrasi Indonesia yang handal, profesional dan menjunjung tinggi nilai kejujuran serta etika profesi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara kegiatan pembangunan dan penyelenggara pelayanan publik. Namun dalam penyelenggaraan pelayanan publik, masalah yang dihadapi selama ini adalah budaya malas-malasan dan perilaku kerja aparat birokrasi di Indonesia kurang dapat dipertanggungjawabkan dimana posisi rakyat yang lebih rendah dalam penyelenggaraan pemerintahan, adanya tumpang tindih, prosedur kerja yang berbelit-belit serta sumber daya aparatur yang kurang profesional dan kurang bermoral ( I Ketut Winaya 2013: 105).

Mengingat urgensitas peran aparatur dalam menyelenggarakan peran dan fungsinya, perlu kiranya dicari dan dirumuskan suatu pendekatan strategis untuk membangun wajah baru aparatur profesional yang handal, tanggap, inovatif fleksibel dan tidak prosedural dalam memberikan pelayanan dan penyelenggaraan pembangunan. Peran pemerintah yang selama ini sebagai *ruler* seharusnya diubah

menjadi *fasilitator* seperti dikatakan oleh Osborne dan Gaebler (2002:29), dengan sepuluh prinsip Mewirauahakan Birokrasi, yang memperkenalkan paradigma baru dengan menempatkan birokrasi sebagai fasilitator bukan sebagai ruler atau patron. Walaupun upaya untuk mewujudkan birokrasi pemerintahan yang responsif dan inovatif dengan memposisikan diri sebagai fasilitator bukan pekerjaan yang mudah, namun upaya untuk mewujudkan cita-cita tersebut tetap harus diupayakan demi memberikan pelayanan yang baik kepada publik dan mampu memperbaiki citra birokrasi Indonesia yang selama beberapa dasawarsa banyak menimbulkan citra negatif dan telah kehilangan legitimasi dimata masyarakat.

Tugas-tugas pemerintah pusat, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagian wewenang didelegasikan kepada Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam lingkup yang lebih sempit, pemerintah daerah kabupaten/ kota mengemban tugas birokrasi, dalam pemberian pelayanan bagi masyarakat mendelegasikan sebagian kewenangannya melalui perpanjangan tangan lewat dinas instansi yang dimiliki. Salah satu perpanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota tersebut adalah pemerintah kecamatan. Kabupaten Rembang sebagai salah satu daerah otonom di Jawa Tengah juga mengemban tugas-tugas pemerintahan daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan, kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten atau daerah kota. Sehubungan dengan hal tersebut, maka kecamatan tidak bisa terlepas dari kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah kabupaten (termasuk pembinaan dan pengawasan aparatnya). Begitu juga dengan pelaksanaan otonomi daerah, kecamatan merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri.

Konsekuensi dari hal tersebut pemerintah kecamatan dituntut memiliki kemampuan yang semakin tinggi untuk menjawab tantangan tugas yang semakin berat. Karena itu, diperlukan upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah kecamatan baik kemampuan dalam mengambil inisiatif, prakarsa, perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan, sehingga diperoleh kinerja pemerintah yang baik. Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan (Monang Sitorus 2013 : 164).

Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota di bawah kecamatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Kecamatan mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Camat serta melaksanakan tugas pemerintahan lainnya sesuai ketentuan perundangan yang berlaku. Hubungan kerja kecamatan dengan Kabupaten/Kota bersifat hierarki.

Pembentukan kecamatan ditujukan untuk meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan kecamatan secara berdaya guna, berhasil guna dan pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan tingkat perkembangan dan kemajuan pembangunan.

Dalam penelitian selama ini, masih banyak ditemukan keluhan warga masyarakat dalam hal pelayanan yang mereka peroleh dari pemerintah baik secara langsung dari masyarakat maupun melalui pemberitaan pada media massa lokal, tentang masih rendahnya kualitas pelayanan (dalam hal ketepatan, kecepatan, biaya, mutu dan keadilan) yang diberikan pemerintah kecamatan sehingga mengecewakan masyarakat. Hal ini seperti dikemukakan oleh Sukmaningsih (2007:5) bahwa “hampir segala bentuk layanan yang disediakan oleh birokrasi pemerintah dalam kehidupan sehari-hari, baik itu PAM, listrik, telepon, KTP, IMB, dan lain-lain sering berakhir dengan kekecewaan”.

Kinerja secara umum dapat dipahami sebagai besarnya kontribusi yang diberikan pegawai terhadap kemajuan dan perkembangan di lembaga tempat dia bekerja. Dengan demikian diperlukan kinerja yang lebih intensif dan optimal dari bagian organisasi demi optimalisasi bidang tugas yang di embannya. Kinerja suatu organisasi sangat penting, oleh karena dengan adanya kinerja maka tingkat pencapaian hasil akan terlihat sehingga akan dapat diketahui seberapa jauh pula tugas yang telah dipukul melalui tugas dan wewenang yang diberikan dapat dilaksanakan secara nyata dan maksimal. Kinerja organisasi yang telah dilaksanakan dengan tingkat pencapaian tertentu tersebut seharusnya sesuai dengan misi yang telah ditetapkan sebagai landasan untuk melakukan tugas yang

diemban. Dengan demikian kinerja (*performance*) merupakan tingkat pencapaian hasil atau *the degrees of accomplishment*.

Dalam rangka membangun kualitas kinerja pemerintahan yang efektif dan efisien, diperlukan waktu untuk memikirkan bagaimana mencapai kesatuan kerjasama sehingga mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat. Untuk itu, diperlukan otonomi serta kebebasan dalam mengambil keputusan mengalokasikan sumber daya, membuat pedoman pelayanan, anggaran, tujuan, serta target kinerja yang jelas dan terukur. Kecamatan sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dan berhubungan langsung dengan masyarakat merupakan ujung tombak keberhasilan pembangunan kota khususnya otonomi daerah, dimana kecamatan akan terlibat langsung dalam perencanaan dan pengembalian pembangunan serta pelayanan. Dikatakan sebagai ujung tombak karena kecamatan berhadapan langsung dengan masyarakat, oleh karena itu kecamatan harus mampu menjadi tempat bagi masyarakat untuk diselesaikan atau meneruskan aspirasi dan keinginan tersebut kepada pihak yang berkompeten untuk ditindak lanjuti. Disamping itu peran kecamatan di atas menjembatani program-program pemerintah untuk di sosialisasikan kepada masyarakat sehingga dapat dipahami dan didukung oleh masyarakat. Adapun yang berpengaruh dengan permasalahan tersebut adalah dalam hal pemberian kesempatan meningkatkan kemampuan dan pemberian wewenang secara proporsional sehingga dapat menentukan baik-buruknya kinerja pemerintah kecamatan. Karena itu, kinerja aparat membutuhkan kemampuan dan motivasi baik dalam pencapaian hasil pelaksanaan tugas maupun dalam usaha pemberian layanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Pada era reformasi sekarang ini, kinerja pemerintah mendapat sorotan tajam dari masyarakat. Dengan adanya kebebasan dalam menyampaikan pendapat (aspirasinya), banyak ditemukan kritikan yang pedas terhadap kinerja pemerintah, baik itu secara langsung (melalui forum resmi atau bahkan demonstrasi) maupun secara tidak langsung (melalui tulisan atau surat pembaca pada media massa). Kritikan tersebut tanpa terkecuali mulai dari pemerintah pusat sampai ke pemerintahan terendah yaitu pemerintah kecamatan. Dari penelitian selama ini, pelayanan yang diberikan pemerintah Kecamatan Medan Kota Kota Medan terlihat masih adanya keluhan yang disampaikan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal ini terlihat dari masih rendahnya produktifitas kerja dan disiplin dari pegawai tersebut, serta masih kurangnya sarana kerja yang memadai. Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena aparat tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini terjadi disebabkan oleh masih rendahnya kemampuan profesional aparat dilihat dari latar belakang pendidikan dan etos kerja sumber daya manusia (aparat kecamatan) serta kewenangan yang dimiliki oleh aparat yang bersangkutan. Semakin kritis masyarakat terhadap tuntutan kualitas layanan menunjukkan karakter masyarakat dewasa ini yang telah memiliki sikap mandiri, terbuka dan mampu berdemokrasi.

Hal ini berarti bahwa pelayanan publik oleh pemerintah semakin hari semakin bertambah dan harus lebih ditingkatkan kualitasnya. Alasan mendasar yang menentukan Kecamatan Medan Kota Kota Medan sebagai objek kajian adalah wilayah ini secara geografis merupakan wilayah yang semakin

berkembang, dimana semua aktifitas yang berlangsung baik aktifitas sosial, ekonomi, dan politik terdapat di wilayah ini. Konsekuensi lebih lanjut dari tuntutan ini mengharuskan pemerintah menyediakan aparat yang memiliki dedikasi dan disiplin tinggi serta loyalitas pengabdian yang penuh pada tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan berorientasi pada pelayanan masyarakat sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Dalam melaksanakan kinerja, pihak pemerintah kecamatan harus terlebih dahulu melihat semua faktor kemungkinan yang ada, baik itu kesempatan, peluang maupun tantangan serta hambatan apa yang ada dalam era otonomi ini serta penyelenggaraan pemerintahan haruslah pula menjawab serta memenuhi kehendak pelanggan yaitu masyarakat di kecamatan yang memerlukan pelayanan secara optimal agar tercipta suatu keadaan yang menggambarkan *good governance* di Kecamatan Medan Kota. Berdasarkan kondisi di atas maka penulis tertarik melakukan sebuah penelitian dengan judul **“Evaluasi Kinerja Pelayanan Aparatur Pemerintahan di Kecamatan Medan Kota”**.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Masalah adalah kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan dalam hati tentang kedudukannya, kita tidak puas hanya dengan melihat saja, melainkan kita ingin mengetahui lebih dalam.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dapat dirumuskan perumusan masalah yaitu: “Bagaimana evaluasi kinerja pelayanan aparatur pemerintahan di Kecamatan Medan Kota”.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah “Untuk mengetahui evaluasi kinerja pelayanan aparatur pemerintahan di Kecamatan Medan Kota”.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Memberikan masukan bagi Kantor Camat Kecamatan Medan Kota dalam peningkatan kinerja pelayanan.
2. Untuk mengetahui informasi tentang data empiris yang dapat dipergunakan sebagai bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya. Sekaligus diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi instansi terkait kinerja pelayanan.

### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Kinerja secara umum dapat dipahami besarnya kontribusi yang diberikan pegawai terhadap kemajuan dan perkembangan di lembaga tempat dia bekerja. Kinerja adalah keseluruhan unsur dan proses terpadu dalam suatu organisasi, yang didalamnya terkandung kekhasan masing-masing individu, perilaku pegawai dalam organisasi secara keseluruhan dan proses tercapainya tujuan tertentu. Kinerja instansi pemerintah adalah gambaran tingkat pencapaian sasaran atau instansi pemerintah sebagai gambaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengidentifikasi tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

Kinerja dalam penyelenggaraan pemerintah merupakan tanggung jawab utama seorang pemimpin, dimana pimpinan membantu karyawannya agar berprestasi lebih baik. Penilaian kinerja dilakukan dengan memberi tahu pegawai apa yang diharapkan untuk membangun pemahaman yang lebih baik satu sama lain. Penilaian harus mengenali prestasi, serta membuat rencana meningkatkan kinerja pegawai. Dengan demikian, sebenarnya terdapat hubungan yang erat antara kinerja perorangan dengan kinerja institusi.

Dengan kata lain, jika kinerja pegawai baik kemungkinan besar kinerja institusi juga akan baik. Kinerja seseorang akan lebih baik jika dia mempunyai harapan masa depan yang lebih baik. Gaji dan harapan, merupakan aspek penting yang memotivasi pegawai sehingga bersedia melaksanakan kegiatan kerja dengan kinerja yang lebih baik. Jika sekelompok pegawai dan atasannya mempunyai kinerja yang baik, maka akan berdampak pada kinerja pegawai yang baik pula.

Dalam rangka membangun kualitas kinerja pemerintahan yang efektif dan efisien diperlukan waktu untuk memikirkan bagaimana mencapai kesatuan kerjasama sehingga mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat. Untuk itu, diperlukan otonomi serta kebebasan dalam mengambil keputusan mengalokasikan sumber daya, membuat pedoman pelayanan, anggaran, tujuan, serta target kinerja yang jelas dan terukur.

Kenyataan menunjukkan bahwa dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya pemerintah kecamatan menghadapi beberapa kendala. Salah satu diantaranya adalah rendahnya kemampuan profesional aparat, sehingga kinerja pemerintah kecamatan belum dapat berjalan dengan baik. Tercapainya tujuan

yang menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah kecamatan tersebut hanya dimungkinkan karena upaya para aparat yang ada pada pemerintah kecamatan sejalan dengan pendapat Prawirosentono (2009:3) bahwa "tercapainya tujuan lembaga/perusahaan hanya dimungkinkan karena upaya para pelaku yang terdapat pada organisasi lembaga/perusahaan tersebut".

Gambar 1

### Kerangka Pemikiran Penelitian

