

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Meskipun sudah lebih dari limabelas tahun kata "reformasi" menjadi kata kunci di setiap perbincangan politik, dan telah dianggap sebagai formulasi babak baru modernisasi Indonesia dalam sistem pemerintahan dan sistem politik yang lebih demokratis dan berkeadilan, namun kenyataannya hingga saat ini, reformasi politik yang terjadi menyusul kejatuhan rezim Orde Baru tidak mampu menghasilkan perbaikan kehidupan yang berarti bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Keberhasilan Indonesia untuk menyelenggarakan pemilu yang demokratis dan membentuk rezim pemerintahan yang baru dari sistem otoritarian-sentralistis menjadi sistem demokratis-desentralistis belum juga membawa bangsa ini keluar dari krisis (Dwiyanto, 2002; 8).

Target dan sasaran reformasi birokrasi ada lima hal. *Pertama*, terbentuknya birokrasi yang bersih, yaitu birokrasi yang anti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dan berkurangnya perilaku koruptif pegawai negeri. *Kedua*, birokrasi yang efisien dan hemat dalam menggunakan sumber daya yang terbatas. *Ketiga*, birokrasi yang transparan yakni birokrasi yang seluruh kebijakan dan aktivitasnya diketahui masyarakat dan masyarakat dapat mengaksesnya dengan mudah. *Keempat*, birokrasi yang melayani, yaitu birokrasi yang tidak minta dilayani, tetapi birokrasi yang melayani masyarakat. *Kelima*, birokrasi yang

terdesentralisasi, yaitu kewenangan pengambilan keputusan terdesentralisasi kepada pimpinan unit kerja terdepan (Thoha, 2002; 83).

Kelima target dan sasaran daripada reformasi birokrasi tersebut selama ini masih belum mampu diwujudkan secara nyata oleh pemerintah. Hal ini menurut Thoha (2002; 84) disebabkan karena birokrasi pemerintah semakin terkooptasi dan diintervensi oleh partai politik yang mempersiapkan kemenangan pemilu bagi partainya. Kepentingan subyektivitas partai semakin kuat untuk menguasai birokrasi pemerintah. Hal ini mengakibatkan birokrasi pemerintah terkotak-kotak sebagai kapling partai politik. Partai politik membangun blok (*building block*) di birokrasi pemerintah untuk kepentingan partainya. Netralitas birokrasi pemerintah terhadap kekuatan partai politik sulit bisa dihindari.

Pada bagian lain Thoha (2002; 90) juga mengatakan bahwa dalam kehidupan ekonomi, perbaikan kinerja dan akuntabilitas birokrasi akan bisa memperbaiki iklim investasi yang amat diperlukan bangsa Indonesia untuk segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan. Buruknya kinerja dan akuntabilitas birokrasi publik di Indonesia sering menjadi determinan yang penting dari penurunan minat investasi. Dari berbagai studi dan observasi, kinerja birokrasi publik di Indonesia tidak banyak mengalami perbaikan, bahkan cenderung menjadi semakin buruk. Akibatnya, pemerintah mengalami kesulitan dalam menarik investasi, belum lagi ditambah dengan masalah-masalah lain, seperti ketidak-pastian hukum dan keamanan nasional.

Dalam kehidupan sosial, perbaikan kinerja dan akuntabilitas birokrasi akan bisa memperbaiki sistem kehidupan masyarakat yang lebih

mengembangkan pola hubungan secara terbuka, taat aturan, menghargai hasil kerja secara profesional, dan berorientasi pada kepuasan hasil kerja (produktivitas). Pada akhirnya perbaikan kinerja dan akuntabilitas birokrasi akan lebih mendorong tumbuhnya sistem sosial yang mengutamakan etos kerja dan moralitas sebagai bagian dari relasi sosial.

Oleh sebab itu, kajian mengenai kinerja dan akuntabilitas birokrasi publik menjadi issue sentral dan memiliki nilai strategis terutama yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Namun dari berbagai kajian empiris dan teoretis; seperti yang dilakukan oleh Dwiyanto, dkk (2002; 56) memperlihatkan bahwa informasi mengenai kinerja dan akuntabilitas birokrasi pelayanan publik dan faktor-faktor yang ikut membentuk kinerja dan akuntabilitas birokrasi menjadi amat penting untuk merumuskan kebijakan yang holistik guna memperbaiki kinerja birokrasi. Tanpa didasarkan pada informasi yang akurat dan reliabel, kebijakan reformasi birokrasi tidak mampu menyentuh semua dimensi persoalan yang selama ini menghambat upaya perbaikan kinerja birokrasi publik.

Pada sisi lain, reformasi di Indonesia telah memberikan kesadaran yang signifikan kepada sebagian masyarakat di Indonesia, terutama dari kalangan kelas menengah yang semakin dinamis dan sadar akan hak-hak nya sebagai warga negara yang harus dilayani oleh pemerintah dengan baik sesuai kebutuhannya, bahkan suara tersebut semakin keras menggema menuntut dilakukannya reformasi birokrasi.

Untuk merespon kondisi masyarakat seperti di gambarkan di atas, birokrasi publik harus dapat memberikan pelayanan publik yang lebih profesional,

efektif, efisien, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu, responsif, dan adaptif dan sekaligus dapat membangun kualitas manusia dalam arti meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat untuk secara aktif menentukan masa depannya sendiri.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka reformasi birokrasi yang berorientasi pada penguatan budaya organisasi menjadi hal yang sangat penting yang oleh Purwanto, dalam Pramusinto dan Kumorotomo (2009; 283) akan dapat melahirkan sosok birokrasi yang handal yang diharapkan mampu merealisasikan cita-cita untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan sejahtera.

Dalam bagian lain dikatakan pula bahwa reformasi birokrasi yang dilaksanakan selama ini ternyata lebih di arahkan pada upaya untuk melakukan perubahan struktural, terutama yang berkaitan dengan aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan. Dimensi struktural tidak akan berfungsi dengan baik jika tidak diikuti oleh perubahan pada dimensi budaya organisasi birokrasi itu sendiri. (Purwanto, dalam Pramusinto dan Kumorotomo, 2009; 285).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur menjadikan reformasi birokrasi sebagai pola dasar pembangunan yang bermuara pada upaya pengembangan potensi yang dimiliki oleh daerah, agar mampu memberdayakan dan memacu laju pertumbuhan pembangunan di segala bidang untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat. Disamping itu kebijakan internal pemerintah daerah bermuara pada peningkatan kualitas, disiplin, citra dan wibawa aparatur pemerintahan di daerah dengan

mengedepankan kepentingan umum serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Peningkatan pelayanan kepada masyarakat ini sangat penting artinya di dalam pelaksanaan tugas-tugas aparatur Pemerintahan Daerah, karena unsur utama yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur keberhasilan pelaksanaan tugas-tugas aparatur pemerintah adalah sampai sejauh mana fungsi pelayanan ini dihayati dan dilaksanakan oleh seluruh aparatur pemerintah, sehingga masyarakat benar-benar merasakan manfaatnya.

Pelayanan publik pada hakekatnya merupakan suatu upaya membantu atau memberikan manfaat kepada publik melalui penyediaan barang dan atau jasa yang diperlukan oleh masyarakat. Oleh sebab itu terminologi pelayanan oleh pemerintah menurut Savas (1987;62) diartikan sebagai pemberian pelayanan kepada masyarakat/warga negara yang dilakukan oleh agen pemerintah melalui pegawainya.

Dalam rangka mewujudkan pelayanan yang prima kepada masyarakat diperlukan sumber daya manusia yang mempunyai kualitas yang prima pula. Oleh sebab itu para pegawai perlu terus dikembangkan agar mereka mempunyai kemampuan yang baik di dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Pegawai merupakan sumberdaya yang terpenting bagi institusi pemerintahan, salah satu implikasinya adalah pemerintah harus menyediakan investasi yang cukup di dalam mengembangkan para pegawainya, dalam arti bahwa investasi yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk para pegawai tersebut di arahkan pada penciptaan sumberdaya manusia yang mempunyai nilai tambah bagi pemerintah

dan masyarakat sehingga dapat menghasilkan efektivitas dan efisiensi di dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.

Dalam pendekatan administrasi publik, sumberdaya manusia mempunyai peranan yang sangat penting dalam interaksinya dengan konsepsi tentang pelayanan kepada masyarakat. Manusia merupakan faktor utama yang dapat menentukan kualitas dan kuantitas pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu dewasa ini para pimpinan di berbagai organisasi mulai menyadari dan mengakui bahwa sumberdaya manusia sangat menentukan keberhasilan misi organisasi mereka.

Cushway (1994;115) mengatakan bahwa pengembangan sumberdaya manusia atau pengembangan pegawai berhubungan dengan memberi individu pengetahuan, keahlian dan pengalaman yang perlu supaya mereka dapat melaksanakan peranan dan tanggung jawab yang lebih besar dan lebih menuntut kemampuan mereka. Dengan demikian dapat pula dikatakan bahawa pengembangan pegawai merupakan pengembangan kemampuan masing-masing pegawai yang paling mungkin untuk memenuhi persyaratan organisasi saat ini, serta untuk mengembangkan diri mereka sendiri.

Kalimantan Timur sebagai salah satu daerah propinsi yang berkembang begitu pesat, sejak dimulainya pelaksanaan otonomi daerah pada awal tahun 2000 yang lalu, telah melaksanakan langkah-langkah yang berkaitan pada usaha-usaha peningkatan dan pengembangan potensi yang ada di daerah ini, khususnya fungsi pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur terus berupaya memacu pertumbuhan pembangunannya untuk meningkatkan kualitas

kehidupan masyarakat agar tujuan pembangunan dapat dicapai secara efektif dan efisien.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur telah mengambil berbagai macam kebijakan dalam rangka upaya-upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Salah satu lembaga Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Timur yang secara langsung banyak berhubungan dengan pelayanan kepada masyarakat adalah Kantor Bersama SAMSAT (Sistem Administrasi Manunggal Dibawah Satu Atap).

Kantor bersama SAMSAT merupakan salah satu instrumen Pemerintah Daerah yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, terutama yang berkaitan dengan segala sesuatu yang berhubungan dengan kendaraan bermotor, baik roda dua maupun roda empat. Bentuk pelayanan yang dilakukan meliputi pengeluaran Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Pajak Kendaraan Bermotor/Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (PKB/BBNKB), Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas Jalan (SWDKLLJ), Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), serta mutasi kendaraan bermotor, baik dari luar maupun dalam daerah.

Menyadari akan tuntutan dan harapan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang baik dan seiring dengan semangat reformasi birokrasi yang telah menjadi *entry point* dalam pembangunan birokrasi di Provinsi Kalimantan Timur melalui pembangunan sumber daya manusia birokrasi dan penataan birokrasi sebagaimana yang telah diuraikan di muka, maka dalam upaya mencegah praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta meningkatkan pelayanan

publik telah dilakukan reformasi pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di seluruh Kalimantan Timur.

Salah satu hasil nyata adanya reformasi pelayanan publik adalah dengan dilakukannya perubahan secara mendasar proses birokratis dalam pelayanan publik, diantaranya adalah : *Pertama*, telah dimanfaatkannya teknologi informasi dalam pelayanan pembuatan Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK) dan Pajak Kendaraan Bermotor/Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (PKB/BBNKB), yang proses pembuatannya tidak lebih dari 1 (satu) jam baik pembuatan STNK baru, perpanjangan maupun mutasi. (<http://www.kaltimpost.web.id/berita/index.asp?Berita>, tanggal 31 Maret 2008).

Kedua, adanya transparansi pelayanan dan seluruh pegawai di Kantor Bersama SAMSAT sudah memiliki *job description* masing-masing secara jelas, mereka menjalankan tugas apa yang telah menjadi tanggung jawabnya. Mereka juga telah mengetahui apa yang harus dilakukan, meskipun tidak semua pegawai di Kantor Bersama Samsat memiliki kemampuan secara 'maksimal' melaksanakan apa yang menjadi tugasnya tersebut. Tugas yang dibebankan pada kantor Samsat adalah pelayanan publik yaitu pelayanan pembayaran pajak kendaraan bermotor.

Hasil lain yang diperoleh dalam reformasi pelayanan publik di Kantor SAMSAT di seluruh Kalimantan Timur adalah terus meningkatnya penerimaan Pemerintah Daerah di sektor Pajak Kendaraan Bermotor/Biaya Balik Nama Kendaraan Bermotor (PKB/BBNKB) dari tahun ke tahun. Pada tahun 2010 pajak

yang dapat dikumpulkan mencapai Rp1,059 triliun kemudian 2011 naik jadi Rp1,578 triliun dan pada 2012 bertambah menjadi Rp1,720 triliun.

Reformasi pelayanan publik yang dilakukan di Kantor Bersama SAMSAT di Seluruh Kalimantan Timur merupakan upaya untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, masyarakat menuntut agar pemerintah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam memberantas praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan *public good and services* sebagaimana diharapkan masyarakat.

Bertitik tolak dari permasalahan-permasalahan tersebut maka penulis merasa tertarik untuk meneliti topik *“Analisis Reformasi Pelayanan Publik di Kantor Bersama Sistem Administrasi Manunggal Satu Atap (SAMSAT) Provinsi Kalimantan Timur”*.

1.2. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian-uraian di atas, maka dapat disusun rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi reformasi pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur ?
2. Bagaimanakah penguatan budaya organisasi dalam proses reformasi pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur ?

3. Bagaimanakah pola pengembangan sumber daya manusia dalam proses reformasi pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur ?

1.3. Tujuan Penelitian

Pada umumnya secara ideal suatu penelitian paling tidak mempunyai tiga tujuan utama, yaitu menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran dari suatu teori berdasarkan temuan-temuan empiris. Secara lebih spesifik penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Menganalisis implementasi reformasi pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur.
2. Menganalisis penguatan budaya organisasi dalam proses reformasi pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur.
3. Menganalisis pola pengembangan sumber daya manusia dalam proses reformasi pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur.
4. Menganalisis dan mendeskripsikan kinerja dan akuntabilitas pelayanan publik di Kantor Bersama SAMSAT di Kalimantan Timur.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memperluas dan memperkaya khasanah dan wawasan keilmuan, khususnya di bidang ilmu administrasi dan manajemen,

lebih spesifik lagi penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi yang sangat berguna bagi khasanah ilmu pengetahuan, khususnya terhadap pengembangan di bidang kajian reformasi birokrasi, pelayanan publik, budaya organisasi, dan manajemen sumber daya manusia yang akhir-akhir ini banyak mendapatkan perhatian dari berbagai kalangan.

1.4.2. Manfaat Praktis

Disamping hal tersebut di atas, penelitian ini diharapkan dapat pula memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah Propinsi Kalimantan Timur, dan dapat dijadikan sebagai bahan acuan yang relevan di dalam membangun budaya organisasi sebagai pilar pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia untuk mengantisipasi semakin ketatnya persaingan di dalam era global dan menyiapkan sumber daya manusia yang handal untuk mendukung pembangunan di era otonomi daerah.