

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah mempunyai peranan penting untuk menyediakan layanan publik yang prima untuk semua penduduknya sesuai dengan yang telah diamanatkan didalam undang – undang. Dalam pasal 1 undang – undang nomor 25 tahun 2009 tentang layanan publik disebutkan pengertian pelayanan publik sebagai berikut:

”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 publik.”

Pelayanan publik merupakan suatu usaha yang dilakukan kelompok atau seseorang birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Salah satu dari pelaksanaan pelayanan publik yaitu administrasi kependudukan adalah rangkaian rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penertiban dokumen dan data kependudukan melalui pendaftaran penduduk, pencatatan sipil, pengelolaan informasi administrasi kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain.

Seiring berjalannya kebijakan otonomi daerah, aparat birokrasi pemerintahan di daerah dapat mengelola dan menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih peduli dengan kebutuhan masyarakat daerahnya. Terdapat konsep yang mendasar dalam hal

mengelola urusan yang mengatur pemerintah lokal ini yakni adanya prakarsa sendiri berdasarkan pada aspirasi masyarakat daerah tersebut. Otonomi daerah bermakna kemauan masyarakat lokal untuk memecahkan berbagai macam masalah masyarakat setempat demi mencapai kesejahteraan mereka. Namun pada kenyataannya penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah masih dihadapkan pada pelayanan yang belum efektif dan efisien serta kualitas sumber daya manusia yang belum memadai. Hal ini terlihat dari masih banyaknya pengaduan dari masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Seperti melalui media massa yang menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik.

Peningkatan kualitas pelayanan publik adalah salah satu isu yang sangat penting. Hal ini terjadi karena disatu sisi tuntutan masyarakat terhadap kualitas pelayanan semakin besar sementara praktek penyelenggara pelayanan tidak mengalami perubahan yang berarti. Masyarakat setiap waktu menuntut pelayanan publik yang berkualitas, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena pelayanan publik yang terjadi selama ini masih berbelit -belit, lambat, mahal, dan melelahkan.

Pelayanan publik perlu memperhatikan kebutuhan pelanggan. Kebutuhan pelanggan dapat terpenuhi jika pelayanan publik dapat memberikan pelayanan yang memenuhi enam dari sepuluh indikator pelayanan yang baik berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Gesperz dalam Azis Sanapiah (2000;15) yaitu “kepastian waktu pelayanan, akurasi pelayanan, kesopanan dan keramahan, tanggung jawab, kelengkapan dan kemudahan mendapatkan pelayanan”. Jika pelayanan yang diberikan telah memenuhi kriteria tersebut, maka dapat dikatakan kebutuhan telah terpenuhi sehingga dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Pemerintah sebagai penyedia layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat harus bertanggung jawab dan terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang terbaik demi peningkatan pelayanan publik. Disisi lain kepuasan masyarakat adalah tolak ukur dari keberhasilan pelayanan publik yang diberikan oleh penyedia layanan publik, oleh sebab itu pelayanan publik harus difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat secara maksimal baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik seperti prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, kemampuan petugas pelayanan, kecepatan pelayanan, keadilan mendapatkan pelayanan, kepastian biaya pelayanan, dan kepastian jadwal pelayanan maka pemerintah memiliki kosekuensi untuk meningkatkan pelayanan dalam sektor pelayanan publik. Diharapkan aparat pemerintah di seluruh Indonesia melaksanakan pelayanan publik dengan baik sesuai apa yang diharapkan oleh masyarakat. Masih banyak yang harus dikoreksi dari pelayanan publik di Indonesia ini dan tidak menutup kemungkinan di wilayah Kecamatan Loajanan Ilir yang menjadi salah satu pelaksanaan dari pelayanan publik.

Melihat Fungsi Pemerintah sebagai pelayan public (masyarakat), merupakan tugas utama bagi aparatur negara sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Tugas ini secara jelas telah digariskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea Ke empat, yang meliputi empat aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat yang berbunyi: Melindungi Segenap bangsa dan seluruh tumpah dara Indonesia emajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini sejalan dengan pernyataan Sarundajang

(1999:16) bahwa “ Pemerintah memiliki fungsi umum pemerintahan yaitu Fungsi Pengaturan (*Regulation*) dan Fungsi Pelayanan (*Service*) “.

Dimana Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan dan pembangunan. Pelayanan masyarakat dapat dikategorikan efektif apabila masyarakat mendapatkan kemudahan pelayanan dengan prosedur yang singkat, cepat, tepat dan memuaskan.

Keberhasilan meningkatkan efektivitas pelayanan umum ditentukan oleh faktor sarana dan prasarana, baik itu sumber daya manusia, kemampuan pemerintah dalam meningkatkan disiplin kerja aparat pelayanan. Khususnya Pemerintah Kecamatan Lojan Ilir dituntut untuk melakukan pengembangan sumber daya pegawai dalam upaya peningkatan efektivitas pelayanan Umum.

Pada era otonomi daerah, pengembangan sumber daya aparatur telah menjadi isu sentral di kalangan organisasi publik, terutama dikaitkan dengan kinerja pegawai justru hal tersebut merupakan suatu kebutuhan yang harus terpenuhi. Pentingnya pengembangan sumber daya aparatur didasari oleh suatu pemikiran bahwa optimalisasi tujuan organisasi dapat dicapai apabila didukung dengan kinerja aparatur yang berorientasi pada tujuan. Untuk maksud tersebut maka diperlukan aparatur yang memiliki kemampuan profesional dan mampu memegang teguh etika professional. Untuk memenuhi aparatur yang sesuai kualifikasi dimaksud nampaknya pemerintah telah melakukan berbagai upaya, baik melalui restrukturisasi, sistem kepegawaian maupun kebijakan lainnya yang berorientasi pada efisiensi kerja aparatur. Hal tersebut tercermin oleh Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun

2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, intinya adalah untuk Penataan Organisasi Perangkat Daerah untuk meningkatkan kualitas sumber daya aparatur yang profesional. Indikasi lain yang berkaitan dengan peningkatan aparatur tercermin pada tahun 1995 dengan maksud agar aparatur dapat memanfaatkan efisiensi kerja. Kebijakan tersebut menunjukkan adanya hubungan yang erat, karena di satu sisi menekankan adanya peningkatan kualitas aparatur dan di sisi lain menghendaki agar aparatur mampu memanfaatkan jam kerja secara efektif dan efisien.

Pendapat di atas menunjukkan korelasional karena pencapaian efisiensi kerja akan dapat terealisasi apabila didukung dengan kualitas sumber daya aparatur kualifikasi yang diinginkan. Dengan demikian cukup beralasan jika peningkatan kualitas sumber daya aparatur menjadi prioritas utama.

Di era reformasi ini, Mustopadidjaja (2001:6) menganjurkan bahwa seorang aparatur hendaknya memiliki lima kompetensi profesional, yang meliputi :

- 1) kemampuan profesional dalam bidang pekerjaannya.
- 2) kemampuan untuk inovasi dan kreativitas dalam melakukan pekerjaan sehingga dapat meningkatkan citra dan kinerja instansi masing-masing.
- 3) memiliki kesungguhan dan tanggung jawab terhadap pekerjaannya (*committed to work*).
- 4) mampu menunjukkan motivasi dan komitmen pelayanan yang tinggi sehingga meningkatkan kepercayaan dan kepuasan masyarakat serta,
- 5) mampu memegang teguh etika profesional.

Pada dewasa ini nampaknya untuk memperoleh sumber daya aparatur yang memenuhi kualifikasi seperti yang dikemukakan di atas bukanlah hal yang mudah tetapi

perlu proses yang panjang dan adanya komitmen yang kuat diantara elit penguasa atau pengambil kebijakan. Lingkungan organisasi publik masih banyak pegawai yang kurang memiliki kualifikasi yang dibutuhkan lembaga, sehingga bekerjanya kurang profesional dan asal-asalan.

Menyikapi perkembangan sumber daya aparatur yang terjadi di lingkungan kerja organisasi publik justru adanya isyarat yang kurang peduli terhadap peningkatan kompetensi profesional aparatur, Kondisi demikian justru hanya akan memperburuk citra aparatur, karena tidak sejalan dengan komitmen awal yaitu aparatur yang bersih dan berwibawa. Perkembangan yang terjadi justru banyak aparatur yang memiliki pemikiran terbalik, sehingga terjadi salah kaprah. Dengan pemikiran yang terbalik itulah membawa preseden buruk terhadap kinerja aparatu dan pada akhirnya apa yang menjadi komitmen para elit penguasa untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik hanya sekedar sloganisme. Dalam keadaan yang demikian ternyata tidak mengurangi semangat pemerintah untuk melakukan upaya-upaya dalam mengatasi persoalan tersebut.

Seperti yang dilakukan Pemerintah Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda, walaupun di satu sisi mempunyai banyak kelebihan dalam hal sumber daya alam, namun di sisi lain masih mengalami kekurangan terutama kualitas sumber daya aparatur masih terbatas. Dengan keterbatasan itulah maka semua unsur pelaksana teknis atau semua jajaran di lingkungan pemerintahan Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda dapat meningkatkan kualitas aparatur dalam rangka keefektifan pelaksanaan otonomi daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda sebagai salah satu unsur pelaksana teknis memiliki peranan penting dalam mewujudkan visi dan misi yang ditetapkan terutama yang menyangkut dengan pelayanan

publik. Usaha tersebut tidak akan berhasil dengan baik tanpa didukung dengan sumber daya aparatur yang berkualitas.

Berdasarkan hasil observasi sementara mewujudkan keberadaan aparatur di lembaga tersebut ditinjau dari segi kualitas masih terbatas, sehingga kinerja aparatur dalam mewujudkan tujuan organisasi tidak dapat dicapai secara optimal. Kurang optimalnya kualitas pelayanan aparatur terindikasi oleh :

- 1) Kualitas pekerjaan yang dihasilkan aparatur kurang optimal misalnya hasil dari pekerjaan tidak memuaskan atau tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- 2) Ketaatan aparatur dalam memanfaatkan jam kerja belum efektif, hal ini dapat dilihat dalam penggunaan waktu menyelesaikan pekerjaan, misalnya suatu pekerjaan dapat diselesaikan dalam 1 (satu) jam namun penyelesaiannya bisa mencapai 3 (tiga) jam.
- 3) Masih adanya perilaku aparatur yang kurang berorientasi pada hasil kerja dalam melakukan pekerjaan tidak bersungguh-sungguh.
- 4) Kemampuan dalam menguasai teknologi untuk menunjang tugas belum sepenuhnya dimiliki oleh aparatur.

Berbicara tentang kinerja aparatur di lingkungan kerja Pemerintahan Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi. Relevansi dengan permasalahan yang mempengaruhi peningkatan kinerja aparatur di lembaga tersebut yang cukup menarik adalah faktor Pengembangan. Walaupun pengembangan sumber daya aparatur di lingkungan kerja tersebut telah dilakukan, namun belum membawa perubahan kinerja aparatur secara optimal. Mengacu pada permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk mengetahui fenomena apa yang terjadi dalam kaitannya dengan pengembangan aparatur yang dilakukan di lembaga tersebut.

Pengembangan merupakan suatu upaya untuk membentuk moral aparatur agar memiliki perilaku yang konsisten dan mampu menjunjung tinggi etika profesi. Pengembangan dilakukan dalam rangka meningkatkan keterampilan dan keahlian aparatur untuk menunjang kelancaran tugas. Sedangkan maksud dan tujuan dilakukan pengembangan adalah :

- 1) Setiap aparatur dapat diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.
- 2) Meningkatkan mutu dan keterampilan dan memupuk kegairahan dalam bekerja.
- 3) Diarahkan menuju terwujudnya komposisi pegawai, baik dalam jumlah maupun mutu yang memadai serasi dan harmonis.
- 4) Terwujudnya pegawai yang bersih dan berwibawa.
- 5) Dapat terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi dan menjamin terciptanya kesejahteraan jasmani maupun rohani secara adil dan merata.
- 6) Diarahkan kepada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai secara teratur, terpadu dan berimbang.
- 7) Diarahkan kepada Pengembangan dengan menggunakan sistem karier dan sistem prestasi kerja oleh Gie (2000:157).

Pengembangan tersebut kemudian dipertegas oleh Gie (2000:160) bahwa Pengembangan aparatur pada dasarnya tidaklah dapat dipisahkan dari kebutuhan instansi dalam mencapai tujuan yang direncanakan, dan Pengembangan merupakan segenap aktivitas yang bersangkutan paut dengan masalah penggunaan tenaga kerja yang sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan lembaga. Karena itu, Pengembangan aparatur penting

dilakukan agar terciptanya sumber daya aparatur yang berkualitas, dalam rangka mewujudkan tujuan yang direncanakan.

Pergerakan yang diinginkan dalam Pengembangan aparatur tentu saja berorientasi pada kinerja aparatur yang mampu memberikan kontribusi lebih besar terhadap lembaga. Apabila hal tersebut dikaitkannya dengan aparatur pada Pemerintahan Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda, maka keberhasilan pengembangan aparatur akan ditentukan oleh kualitas aparatur dalam memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan yang direncanakan. Pengembangan dimaksudkan suatu tindakan yang diarahkan untuk kemajuan, peningkatan atau perbaikan atas sesuatu (Gie, 2000:219). Pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa Pengembangan pegawai dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pegawai agar dapat mempunyai sikap mental dan moral yang baik sehingga kecil kemungkinannya pegawai tersebut akan bertindak menyimpang dari aturan normatif. Pengembangan pegawai itu penting karena dapat merubah sikap dan perilaku ke arah yang lebih baik. Esensi pengembangan pegawai dapat membentuk karakteristik dalam mengembangkan kemampuan individu ke arah hasil kerja yang lebih baik. Hal tersebut didukung beberapa referensi yang mengatakan bahwa keluaran (*output*) dari Pengembangan pegawai banyak memberikan perubahan/pengaruh terhadap hasil kerja dan hanya sebagian kecil yang mengalami tidak adanya perubahan tersebut (Ranupandoyo, 1997:193).

Atas dasar alur pemikiran di atas telah mendorong penulis untuk mencari hubungan sebab akibat antara pengembangan sumber daya aparatur di Kantor Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda terhadap peningkatan pelayanan publik. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas, maka hal tersebut dapat dilakukan melalui penelitian lapangan.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dengan dilatar belakangi uraian-uraian di atas, maka permasalahan pokok dalam penelitian ini adalah sebagai berikut : *Seberapa besar pengaruh pengembangan sumber daya aparatur berpengaruh terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik pada Kantor Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda ?*

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berangkat dari uraian latar belakang, rumusan masalah dan teori di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah : *Untuk mengetahui pengaruh pengembangan sumber daya aparatur terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik pada Kantor Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda?*

## **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Implikasi Praktis : melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan implikasi praktis pada Kantor Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda dalam melakukan reformasi sistem kelembagaan pemerintahan, khususnya dalam meningkatkan pelayanan public.
2. Implikasi Teoritik : melalui penelitian ini diharapkan akan mempunyai implikasi teoritik dalam kajian tentang paradigma dan teori tentang pengembangan sumber daya aparatur pada Kantor Kecamatan Loa Janan Ilir Kota Samarinda
3. Sebagai acuan atau referensi bagi para peneliti yang ingin mendalami lebih lanjut tentang sistem kelembagaan pemerintahan yang baik.

