

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

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. Sebagaimana yang digambarkan oleh Weber (1864-1920), bahwa Birokrasi adalah organisasi dimana kekuasaan sepenuhnya berada ditangan para pejabat resmi yang memenuhi persyaratan keahlian (*technical skills*).

Sebagai suatu organisasi modern, birokrasi pada dasarnya memiliki lima elemen dasar sebagai berikut : satu, *the strategic-apex*, atau pimpinan puncak yang bertanggung jawab 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 tecgnostructure*, atau kelompok ahli seperti analis, yang bertanggung jawab bagi efektifnya bentuk-bentuk tertentu standardisasi dalam organisasi; lima, *the support-staff*, atau staf pendukung yang ada pada unit, membantu menyediakan layanan tidak langsung bagi organisasi, (Mintzberg,1983;11).

Bekerjanya birokrasi berdasarkan hirarki kewenangan memungkinkan terjadinya kontrol yang efektif dan kinerja yang positif. Apalagi jika kewenangan yang dimiliki oleh pimpinan puncak (*the strategic-apex*) didesentralisasikan kepada pimpinan pelaksana (*the middle-line*). 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 dalam pandangan Weber 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,1996;191).

Permasalahan Birokrasi Publik 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 inovasi. 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,1994;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.

Ketidakmampuan berkembang dan mengembangkan diri., baik-buruknya pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi sangat terkait 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 tersebut seperti orientasi kerja, struktur organisasi, model kepemimpinan serta remunerasi 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 itu adalah terjadinya penurunan mutu kerja organisasi dan mutu pelayanan publik.

Sekretariat Daerah merupakan unsur staf Pemerintah Kabupaten yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Fungsinya membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan Pemerintah, Administrasi Organisasi, Tatalaksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat Kabupaten.

Fungsi Sekretariat Daerah adalah sebagai berikut :

- Pengkoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah Kabupaten
- Penyelenggaraan administrasi Pemerintah Pembangunan dan kemasyarakatan.
- Pengelolaan Sumber Daya Aparatur Keuangan sarana dana prasarana pemerintah Kabupaten.
- Pelaksanaan tugas yang diberikan Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan kewenangan Sekretariat Daerah adalah sebagai berikut :

- Koordinasi staf terhadap segala kegiatan yang dilakukan oleh perangkat daerah dalam rangka penyelenggaraan administrasi pemerintah.
- Pembinaan pemerintah, pembangunan dan pembinaan masyarakat dalam menganalisa data merumuskan proram dan petunjuk teknis serta memantau perkembangan penyelenggaran pemerintah, pembangunan dan pembinaan masyarakat.
- Pembinaan administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan tehnis administratif kepada seluruh perangkat daerah.
- Koordinasi perumusan peraturan Perundang-undangan yang menyangkut tugas okok pemerintah daerah.
- Melaksanakan hubungan masyarakat dan hubungan antar lembaga.

Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur merupakan unsur staf Pemerintah Kabupaten Aceh Timur yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah (Sekda) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Sekretaris Daerah Kabupaten Aceh Timur mempunyai tugas membantu Bupati Aceh Timur dalam melaksanakan tugas Penyelenggaraan Pemerintah, Administrasi, Organisasi dan Tata Laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat daerah. Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur dibentuk dengan Qanun Kabupaten Aceh Timur No. 20 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata

Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Timur.

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 diganti dengan sebagai *fasilitator* seperti yang dikatakan oleh (Osborne & Gaebler,1992;29), dengan sepuluh prinsip Mewirusahaakan 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.

Paradigma birokrasi saat ini menuntut setiap aparatur pemerintah dapat meningkatkan profesionalismenya, aparatur pemerintah bukan lagi sebagai orang yang dilayani melainkan sebagai orang yang melayani. Penyelenggaraan pelayanan umum oleh pemerintah sampai saat ini masih menjadi sorotan masyarakat, walaupun berbagai langkah ke arah perbaikan dan peningkatan kualitas pelayanan terus

diupayakan oleh pemerintah, namun hasilnya belum optimal dirasakan oleh masyarakat. Sebab itu perlu dilakukan perbaikan secara terus menerus.

Pelayanan umum tidak terlepas dari masalah kepentingan umum yang menjadi asal usul timbulnya istilah pelayanan umum. Dalam perkembangan lebih lanjut pelayanan umum dapat timbul karena adanya kewajiban sebagai proses penyelenggaraan kegiatan organisasi pemerintahan. Bahkan pada saat ini telah berkembang menjadi besar dengan rentangan sayap-sayap birokrasi yang banyak membutuhkan sumber daya, tetapi tidak mampu membuat perbaikan yang signifikan di bidang pelayanan.

Dengan demikian dibutuhkan model pemerintahan yang kecil dengan sayap birokrasi pendek, sehingga mempercepat dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat. Salah satu cara agar pemerintah yang kecil, cepat dan murah dapat tercapai dan tidak bisa ditawar lagi dilakukan melalui proses pelimpahan wewenang kepada pemerintah yang lebih rendah.

Organisasi publik yang dipahami sebagai penyelenggara pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat memiliki posisi strategis di dalam sistem pemerintahan. Tanggung jawab organisasi publik terhadap pencapaian tujuan nasional sangat besar, bahkan di beberapa hal organisasi publik sebagai pemeran utama serta memonopoli penyelenggaraan berbagai urusan untuk masyarakat. Mengingat begitu besarnya tanggung jawab organisasi publik, maka sangat perlu membangun kualitas bagaimanapun juga organisasi publik berhadapan dengan masyarakat yang banyak berharap akan pelayanan yang memuaskan. Namun dalam realisasinya, hal tersebut

tidaklah mudah terbentuk dengan sendirinya. Banyak hal yang terjadi justru adalah sebaliknya, banyak aparatur pemerintah daerah kurang mampu menyelenggarakan pelayanan yang baik agar memiliki kredibilitas tinggi dan proses pemerintahan dalam konteks pelayanan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, aspiratif serta bertanggungjawab.

Cita ideal profesionalisme aparatur tersebut tidak mudah terbentuk tanpa dukungan kemampuan, kompetensi dan kualitas pelayanan yang sesuai dengan bidang tugasnya. Ketiga hal tersebut merupakan komponen-komponen yang saling terkait dan berhubungan dalam membentuk sosok profesionalisme aparatur yang mampu secara cepat merespon aspirasi dan tuntutan publik serta perubahan lingkungan lainnya dengan cara kerja yang lebih bersahaja dan berorientasi kepada masyarakat daripada berorientasi kepada atasan seperti yang terjadi selama ini dalam lingkungan birokrasi publik.

Aparatur yang profesional pada dasarnya akan mampu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Pelayanan yang baik memiliki hubungan yang erat dengan kepuasan masyarakat, kualitas pelayanan memberikan suatu dorongan kepada masyarakat untuk menjalin ikatan hubungan yang kuat dengan pemberi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan yang prima merupakan tuntutan yang harus dipenuhi oleh setiap aparat birokrasi Pemerintah Kabupaten Aceh Timur khususnya pada Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur yang merupakan salah satu instansi penyelenggara pelayanan publik. Oleh karena itu sebagai penyelenggara pelayanan publik maka aparat Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur harus bekerja secara



profesional agar dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat berjalan dengan baik. Berdasarkan uraian singkat tersebut, akhirnya mampu melatarbelakangi penulis untuk menyusun tesis dengan judul “ Analisis Profesionalisme Aparatur Pemerintah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur”.

## **1.2. Perumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini akan menfokuskan pada masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah profesionalisme aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur dilihat dari aspek responsifitas dan aspek inovasi dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi profesionalisme aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi ?.

## **1.3.Tujuan Penelitian.**

- 1 Tujuan Penelitian.
  - a. Untuk menganalisis profesionalisme aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi secara profesional terutama dari aspek responsifitas dan inovasi.
  - b. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur dalam mengembangkan aparat yang profesional

ditinjau dari aspek responsif dan inovatif dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi.

#### **1.4. Manfaat Penelitian.**

- a. Untuk memberikan masukan kepada Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Timur tentang langkah-langkah strategis dalam meningkatkan profesionalisme aparatur.
- b. Untuk menambah informasi dan pengetahuan, terutama bagi mereka yang tertarik terhadap permasalahan profesionalisme aparatur pemerintahan.

