

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan, sistem penyelenggaran pemerintahan dibingkai dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah membawa pergeseran paradigma pemerintahan dari negara sebagai pusat kekuasaan menuju negara lebih dekat dengan rakyat. Perubahan yang mendasar adalah dihapuskannya wilayah administrasi pemerintahan untuk tingkat kabupaten/kota ke bawah (Afrial 2009; 87-95). Disinilah peran strategis birokrasi pemerintah dalam mewujudkan *good governance*, yang merupakan *conditio sine qua non* bagi keberhasilan pembangunan. Profesionalisme birokrasi merupakan prasyarat (*prerequisite*) mutlak untuk mewujudkan *good governance* (Tjokowinoto, 2001 ; 3). Upaya untuk mewujudkan *good governance* memerlukan unsur profesionalisme dari aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik. Profesionalisme disini lebih menekankan kepada kemampuan, keterampilan dan keahlian aparatur pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang responsif, inovasi, transparansi, efektivitas dan efisien.

Aparatur yang profesionalisme pada prinsipnya mengandung dua makna yakni; Pertama, profesi yaitu aparatur dituntut untuk memiliki keterampilan dan keahlian yang dapat diandalkan sebagai penunjang kelancaran pelaksanaan tugas.

Kedua, pengabdian yaitu sikap dan tindakan aparatur dalam menjalankan tugas harus senantiasa mendahulukan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi.

Profesionalisme merupakan cerminan keterampilan dan keahlian aparatur yang dapat berjalan efektif apabila didukung dengan kesesuaian tingkat pengetahuan atas dasar latar belakang pendidikan dengan beban kerja yang menjadi tanggung jawabnya dan juga sebagai cerminan potensi diri yang dimiliki aparatur, baik dari aspek kemampuan maupun aspek tingkah laku yang mencakup loyalitas, inovasi, produktivitas dan kreatifitas. Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh aparatur pemerintah adalah usaha menampilkan profesionalitas, etos kerja tinggi, keunggulan kompetitif dan kemampuan memegang teguh etika birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan aspirasi masyarakat yang bebas dari nuansa Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Agar birokrasi dapat memberikan pelayanan yang baik, maka diantara sepuluh prinsip *good governance* ada 3 (tiga) nilai administratif – manajerial mendasar yakni : efektifitas, efisiensi dan profesionalisme (Widodo, 2005; 315).

Namun tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat menjadi kenyataan, apabila didukung oleh aparatur yang memiliki profesionalitas tinggi yang mengedepankan terpenuhinya transparansi, akuntabilitas dan responsibilitas publik, yakni dengan menekan sekecil mungkin pemborosan penggunaan sumber-sumber keuangan pemerintah (negara) dan juga sekaligus memperkuat peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pondasi untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Selanjutnya, menurut Islami (1998 ; 14-15), bahwa akuntabilitas,

responsibilitas dan responsivitas pada hakikatnya merupakan standar profesional yang harus dicapai/dilaksanakan aparat pemerintah.

Pentingnya profesionalisme aparatur sejalan dengan bunyi pasal 1 ayat (5) UU No.5/2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebutkan bahwa: “Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.”

Hal ini senada dengan pola pengaturan kebijaksanaan personalia di bidang pemerintahan, seperti disebutkan Modul AKIP (LAN dan BPKP) (Juanda (2008; 1-22) bahwa “Salah satu sumber organisasi yang paling penting adalah sumber daya manusia yang dimiliki oleh instansi pemerintah” berarti sumber daya manusia memegang peranan penting dari saat perumusan visi dan misi, hingga pencapaian tujuan dan sasaran organisasi.

Argumen ini diperkuat oleh pendapat Siagian (2000; 140) yang mengatakan bahwa “Manusia merupakan unsur penting dalam setiap dan semua organisasi, keberhasilan organisasi mencapai tujuan dan berbagai sasaran serta kemampuannya menghadapi berbagai tantangan, baik yang sifatnya eksternal maupun internal sangat ditentukan oleh kemampuan mengelola sumber daya manusia”. Jadi, tidak berlebihan kata jika Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan faktor penentu berhasil atau sukses tidaknya pencapaian visi, misi dan tujuan sebuah organisasi. Oleh karenanya, setiap aparatur pemerintah dituntut untuk dapat melakukan tugas dan fungsinya secara profesional untuk

menghasilkan sejumlah out put yang sesuai dengan tujuan organisasi dan keinginan masyarakat.

Pelayanan publik merupakan bentuk intervensi pemerintah terhadap masyarakat dalam upaya pemenuhan kebutuhan, tetapi sampai saat ini intervensi tersebut belum dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat, sehingga masih banyaknya keluhan atas rendahnya kualitas pelayanan publik. Sejalan dengan hal tersebut, Mouw (2013; 92-103) mengatakan bahwa:

“Pada dasarnya pelayanan public merupakan tanggung jawab pemerintah daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah yang menyangkut pemenuhan hak-hak sipil serta kebutuhan dasar masyarakat, belum nyata dilihat dari kinerja birokrasi pemerintah selama ini. Karena jika melihat fenomena dewasa ini masih banyak keluhan dan pengaduan dari masyarakat, seperti cara kerja pelayanan yang berbelit-belit, tidak adanya transparansi dan akuntabilitas, terbatasnya fasilitas, kurangnya sarana dan prasarana pelayanan”.

Menurut UU No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik sebagai upaya peningkatan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dari penyalahgunaan wewenang. Tetapi untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, maka dipandang perlu untuk meningkatkan kapasitas SDM pelayanan, mengingat bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur pelayanan memiliki peran strategis sebagai pendorong (*key leverage*) dari reformasi birokrasi. Adapun arah kebijakan pembangunan di bidang aparatur negara adalah “meningkatkan profesionalisme, netralitas dan kesejahteraan SDM aparatur. Peningkatan kualitas SDM aparatur diarahkan untuk mewujudkan SDM aparatur yang profesional, netral, dan sejahtera” Hal tersebut mengindikasikan

sangat pentingnya profesionalitas aparatur dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Asahan Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Organisasi Tata kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Asahan, kecamatan sebagai perangkat kabupaten yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat yang berada di bawah dan bertanggung-jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah. Sebagai Perangkat Daerah (SKPD) adalah yang terdepan dalam memberikan pelayanan publik sebab pemerintah kecamatan merupakan tingkat pemerintahan yang mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam hal ini kecamatan diharapkan mampu menunjukkan eksistensinya sebagai ujung tombak pelayanan publik. Menurut Saduwasistiono (Widodo, 2005; 190) bahwa Sebagai unsur lini kewilayahan, camat menjalankan tugas pokok sebagai unsur lini yaitu *to do, to ac*. Artinya kecamatan dijadikan sebagai pusat pelayanan pada masyarakat yang bersifat operasional dengan batas wilayah sebagai batas pemberian pelayanan.

Kecamatan yang merupakan ujung tombak terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat juga tidak terlepas dari permasalahan yang berkenaan dengan kondisi pelayanan yang relatif belum memuaskan. Baik buruknya pelayanan yang diberikan sangat ditentukan oleh tersedianya sumberdaya aparatur pemerintah yang profesional. Berdasarkan Permendagri No.4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelayanan Administrasi Terpadu Kecamatan (PATEN) bahwa pelayanan publik oleh kecamatan meliputi pelayanan bidang perizinan; dan pelayanan bidang non perizinan dengan maksud dan tujuan yaitu

kecamatan sebagai pusat pelayanan masyarakat dan menjadi simpul pelayanan bagi kantor/badan pelayanan terpadu di kabupaten/kota dan untuk meningkatkan kualitas dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan berdasarkan Kepmen PAN No. 58 tahun 2002 (Pasolong, 2007: 129), bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat dibedakan dalam beberapa jenis pelayanan, yaitu :

a. Pelayanan administrative

Pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya.

Contoh : Sertifikat tanah, IMB, Pelayanan administrasi kependudukan (KTP, akte kelahiran), dan lain sebagainya.

b. Pelayanan barang

Pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik.

Contoh: Listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon, dan lain sebagainya.

c. Pelayanan jasa

Pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya.

Contoh : Pelayanan angkutan darat/air/udara, pelayanan kesehatan, perbankan, pos, dan lain sebagainya.

Kecamatan sebagai organisasi instansi pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan publik khususnya dibidang administrasi baik yang berkaitan dengan Perijinan maupun non perizinan, (KTP/e-KTP, KK, Akte kelahiran/kematian,

Surat Tanah / Ahli Waris, IMB serta kebutuhan lainnya) juga dituntut bekerja secara professional serta mampu secara cepat merespon aspirasi dan tuntutan publik dan perubahan lingkungan lainnya dengan cara kerja birokrasi yang lebih berorientasi kepada masyarakat dari pada berorientasi kepada atasan.

Berkaitan dengan teridentifikasinya sedikit patologi diantara sekian banyak patologi birokrasi Indonesia yang pada akhirnya membuat birokrasi menjadi tidak responsif dan inovatif. Adanya berbagai macam keluhan dan tuntutan perbaikan yang diajukan oleh masyarakat pengguna jasa kepada aparat birokrasi terlihat bahwa secara umum kinerja birokrasi Indonesia dalam menjalankan fungsi pelayanan publik masih jauh dari harapan bagi terwujudnya birokrasi yang responsif, efisien, dan publik akuntabel. Selain itu juga dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, para pegawai masih jauh dari kata profesionalisme. Seringkali apabila ada masyarakat yang membutuhkan pelayanan dengan meminta kejelasan proses, prosedur dan biaya pelayanan tetapi terkadang tidak dipedulikan. Aparatur pemerintah kurang mampu dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintah yang mempunyai kredibilitas yang tinggi, sehingga semakin banyaknya proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat menjadi relatif kurang optimal. Profesionalisme yang belum membudaya di institusi ini membuat aparatnya berinisiatif untuk recode kode-kode genetika sukses berkarya. (Syakrani & Shariani, 2009 ; 4). Tuntutan *administrative accountability* yang melebihi tuntutan *social accountability* mendorong institusi ini merasa tidak butuh kreativitas, inovasi, *entrepreneur spirit*, terobosan, *challenging the processes* dalam menjalankan fungsinya.

Argumen lain yang dikemukakan oleh Siagian (1994; 44) mengenai patologi birokrasi mempertahankan status *quo* adalah rasa takut menghadapi perubahan tidak mau inovatif dan tidak mau mengambil resiko. Oleh karena kemampuan kerja yang sangat terbatas membuat aparatur tidak inovatif. Akibat sikap yang tidak inovatif antara lain mempertahankan mekanisme, prosedur dan teknik-teknik yang sudah lama digunakan meskipun sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan masyarakat dalam meningkatkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas kerja organisasi. Kemampuan teknis yang dimiliki aparatur masih kurang terutama dalam mengoperasikan alat-alat teknologi informasi. Loyalitas aparatur masih terlalu birokrasi dan kaku sehingga kurang memunculkan kreativitas dan inovasi. Artinya Selama ini penyelenggaraan pemerintah belum sepenuhnya menunjang terwujudnya *good governance*, maka birokrasi perlu diperbaiki. Jadi, harus ada suatu reformasi birokrasi nasional yang benar-benar didukung kuat oleh segenap komponen bangsa, dengan menempatkan kelembagaan birokrasi yang perlu ditata, sebagai struktur penopangnya yang kuat dan proposional. Disana sumber daya manusia diberi ruang membangun kompetensi dan profesionalitasnya, antara lain melalui peningkatan kedisiplinan dalam segala maknanya yang erat dengan penerapan prinsip meritokrasi (Sedarmayanti, 2007; 330).

Namun kenyataannya, patologi birokrasi tidak hanya saja ditemukan ditingkat pemerintahan pusat atau pemerintahan daerah kabupaten tetapi tidak terkecuali juga dipemerintah kecamatan yakni secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan.

Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Banyaknya pengaduan dan keluhan dari masyarakat kepada Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) seperti menyangkut prosedur dan mekanisme kerja pelayanan yang berbelit-belit, lambat, tidak adil dalam memberikan pelayanan, kurang informatif, kurang akomodatif, kurang konsisten, terbatasnya fasilitas, sarana dan prasarana pelayanan, tidak menjamin kepastian (hukum, waktu, dan biaya) serta masih banyak dijumpai praktek pungutan liar serta tindakan-tindakan yang berindikasi penyimpangan dan KKN. Berbagai patologi birokrasi ini akan mencerminkan kurangnya profesionalisme aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya serta menunjukkan semakin buruknya kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan publik. Aparatur dengan prosedur berbelit-belit (birokratis), tidak adanya kepastian, kurang transparan, lamban dengan disertai adanya pemungutan biaya tambahan diluar biaya resmi. Akibat yang dapat dilihat sekarang banyak masyarakat pengguna jasa pemerintah sering dihadapkan pada begitu banyak ketidakpastian ketika mereka berhadapan dengan aparat birokrasi (Dwiyanto, dan Kusumasari, 2000; 7).

Kecamatan Kota Kisaran Barat merupakan salah satu dari 12 kecamatan di Kabupaten Asahan yang mendapat pelimpahan kewenangan menyelenggarakan pelayanan administrasi terpadu (PATEN) sejak Bulan Maret tahun 2014. Menurut pengamatan peneliti masih ada kekurangan terkait profesionalisme aparatur pemerintah kecamatan kota Kisaran Barat dalam memberikan pelayanan publik dibidang administrasi kepada masyarakat yakni masih sangat birokratis dan

inifisiensi masalah kepastian waktu pelayanan. Ini didukung dengan pengakuan salah satu tokoh masyarakat Bapak Ahmad (kepling II) di Kelurahan Sei Renggas pelayanan administarsi di kantor Kecamatan Kota Kisaran Barat sering molor sehingga tidak adanya kepastian waktu pelayanan yang menyebabkan masyarakat lelah menunggu, selain itu juga prosedur yang sangat kaku karena kurang di sosialisasikan kepada masyarakat membuat kami kurang memahami prosedur perizinan tentang pelayanan administarsi terpadu kecamatan (PATEN). (Wawancara di Kantor Camat Kota Kisaran Barat pada tanggal 24/02/2015)

Dalam kenyataannya, pelayanan yang diberikan pegawai belum sesuai dengan yang diharapkan. Dewasa ini kita melihat bahwa profesionalisme pelayanan pemerintah di daerah sedang mengalami kemunduran. Aparatur Negara atau pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat diperlukan untuk melaksanakan kegiatan dan kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah dalam melakukan pembangunan nasional. Dalam hal ini diperlukan pegawai yang profesional agar mampu meningkatkan mutu, pengetahuan, keterampilan karena didorong dengan banyaknya tanggung jawab tugas pemerintah serta pengabdianya kepada masyarakat sesuai dengan kemampuan yang dimiliki pegawai. Pegawai atau aparatur pemerintah yang profesional sangat berpengaruh secara signifikan dan positif terhadap kemajuan dan peningkatan kualitas pelayanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan bahwa pegawai pemerintah sebagai penentu, perencana, pelaksana, dan pengawas administrasi pemerintahan.

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan memilih judul penulisan tesis ” **PROFESIONALISME APARATUR PEMERINTAH DALAM PEMBERIAN PELAYANAN PUBLIK KEPADA MASYARAKAT (Studi Pelayanan PATEN di Kecamatan Kota Kisaran Barat Kabupaten Asahan).**

1.2 RUMUSAN MASALAH

Dari uraian terdahulu di atas, maka penulis merumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimanakah profesionalitas aparatur Kecamatan Kota Kisaran Barat Kabupaten Asahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat?
2. Apa saja factor-faktor penghambat yang menyebabkan profesionalitas aparatur Kecamatan Kota Kisaran Barat Kabupaten dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat?

1.3 BATASAN MASALAH

Penulis membatasi masalah penelitian ini terhadap aspek responsivitas dan aspek inovasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

1.4 TUJUAN PENELITIAN

1. Mendeskripsikan dan menganalisis profesionalitas aparatur Kecamatan Kota Kisaran Barat Kabupaten Asahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
2. Menganalisis faktor-faktor penghambat yang menyebabkan profesionalitas aparatur Kecamatan Kota Kisaran Barat Kabupaten Asahan dilihat dari aspek responsivitas dan aspek inovasi.

1.5 MANFAAT PENELITIAN

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis untuk lebih mengenal, memahami dan mengembangkan pengetahuan sebagai bahan informasi bagi penelitian selanjutnya serta memberikan sumbangan dan memperkaya ilmu pengetahuan pemerintahan terutama bagi mereka yang tertarik terhadap permasalahan profesionalisme aparatur pemerintahan.
2. Secara Praktis, dapat memberikan masukan dan saran kepada Kecamatan Kota Kisaran Barat Kabupaten Asahan tentang langkah-langkah strategis dalam meningkatkan profesionalitas aparatur.

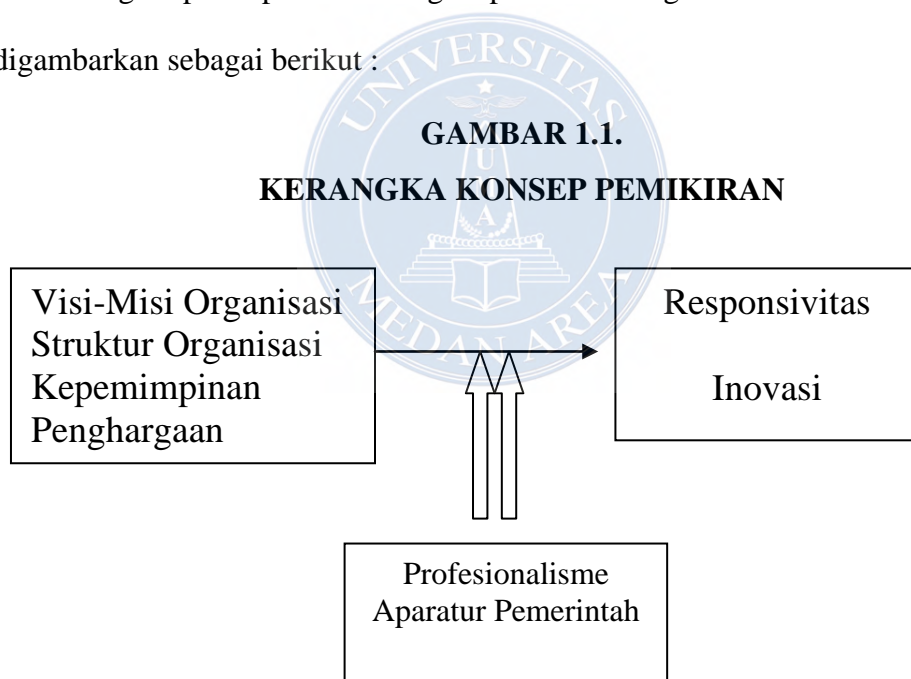
1.6 KERANGKA PEMIKIRAN

Setelah mencermati dan memahami berbagai pendapat dan pandangan para pakar tentang konsep profesionalisme, maka dapat ditarik sebuah benang merah bahwa profesionalisme tidak hanya berbicara tentang soal kecocokan antara keahlian dan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang aparatur saja tetapi juga

menyangkut kemampuan dalam mengantisipasi segala perubahan lingkungan termasuk kemampuan dalam merespon aspirasi publik dan melakukan inovasi yang pada akhirnya membuat pekerjaan menjadi mudah dan sederhana.

Responsifitas dan inovasi aparatur pemerintahan tidak dapat muncul, tumbuh dan berkembang dengan sendirinya, terdapat factor-faktor yang mendorong dan menghambat, yang selanjutnya diperlukan suatu kajian untuk mengetahui faktor-faktor dominan yang mempengaruhi profesionalitas dilihat dari aspek responsifitas dan inovasi aparatur pemerintah Kecamatan Kota Kisaran Barat.

Kerangka pikir penulis mengadopsi teori Siagian secara sederhana dapat digambarkan sebagai berikut :



Dengan melandaskan pemikiran kepada pendapat di atas maka menurut penulis perlu dilakukan penelitian lebih lanjut untuk mengetahui dan menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan fenomena tersebut, dan pada akhirnya diharapkan hasil yang diperoleh dapat meningkatkan profesionalisme aparatur pemerintah khususnya di Kecamatan Kota Kisaran Barat kabupaten Asahan.