

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan bagi masyarakat sekaligus penanggungjawab fungsi pelayanan umum di Negara Republik Indonesia perlu selalu mengadakan pembenahan. Pembenahan yang dilakukan khususnya pada sektor-sektor publik sangat dibutuhkan sejalan dengan upaya memajukan kesejahteraan umum (publik) sebagai salah satu tujuan penyelenggaraan Pembangunan Nasional (Erland Mouw, 2013).

Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah seperti diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan peraturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah (Rozi Afrial, 2009).

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, maka kewenangan kebijakan pelayanan juga diserahkan kepada daerah dimana unit-unit birokrasi seperti kecamatan memegang peranan penting karena

sangat dekat dengan keberadaan masyarakat yang dilayani. Birokrasi pelayanan di kecamatan kemudian menjadi kekuatan yang penting dan sangat menentukan, karena menjadi kekuatan yang tersendiri. Sebagai konsekuensi dari luasnya kewenangan yang diberikan kepada Daerah, sudah barang tentu tuntutan kebutuhan akan pelayanan kepada masyarakat menjadi semakin besar pula (Rozi Afrial, 2009).

Harus disadari bahwa tugas yang diemban pemerintah itu cukup berat, sehingga untuk mencapai tingkat kehidupan yang lebih baik, pemerintah membutuhkan dukungan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan. Untuk menciptakan kelancaran dalam memberikan pelayanan, pemerintah menyusun perangkat daerah untuk melaksanakan tugas-tugas birokrasi dan pelayanan seperti Kantor, Badan dan Dinas-dinas (Erland Mouw, 2013).

Pelayanan publik hampir secara otomatis membentuk citra (image) tentang kinerja birokrasi, karena kebijakan Negara yang menyangkut pelayanan publik tidak lepas dari birokrasi. Sehubungan dengan itu, kinerja birokrasi secara langsung berkaitan dengan masalah kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur. Birokrasi pemerintah atau aparatur Negara dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan memiliki posisi dan peran strategis dalam pelaksanaan pembangunan di suatu Negara. Albrow (1989:23) menyatakan bahwa, “kebanyakan dari keberhasilan pembangunan ekonomi dan sosial di Negara manapun, tergantung pada kualitas dan efektivitas pegawai negerinya”. Oleh sebab itu, produktivitas maupun efektivitas dan efisiensi organisasi Negara

atau pemerintah amat tergantung pada aparatur Negara, karena merekalah yang akhirnya menjadi pelaksana pemerintahan dan pembangunan .

Tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik, ternyata erat kaitannya dengan masalah-masalah moral dan etika birokrasi (*moral and ethical of bureaucracy*). Kumorotomo (2001 : 24) menyebutkan bahwa, “Para birokrat sangat memerlukan kepekaan etika, agar dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, jelaslah, bahwa pelaksanaan tugas pelayanan publik, hanya akan berjalan dengan baik, apabila didukung oleh moral dan etika, serta sikap dan tindakan aparatur yang professional, dalam pelaksanaan tugas”. Hal ini, pada gilirannya, akan dapat meningkatkan efektivitas pelayanan publik, yang dilakukan oleh aparatur pemerintah. Semangat kerja birokrasi pemerintah yang berorientasi pada pelayanan publik, perlu menjadi pedoman. Untuk menciptakan kondisi demikian, diperlukan upaya pemerintah. Bahkan semenjak pemerintah orde baru, upaya perbaikan birokrasi itu, telah banyak dilakukan.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan, peran, fungsi dan tanggung jawab pemerintah kabupaten / kota perlu diperkuat, karena masyarakat yang akan dilayani berada di kabupaten / kota. Dengan demikian, dalam pelaksanaan pelayanan publik, peran pemerintah daerah kabupaten / kota sangat menonjol. Terhadap beberapa alasan mengapa kualitas pelayanan publik harus semakin ditingkatkan yaitu :

1. Pengguna jasa sektor publik, secara langsung maupun tidak langsung telah membayar imbalan atas jasa yang diterima atau dibutuhkan. Pembayaran

secara langsung berbentuk biaya administratif, sedangkan yang tidak langsung berupa retribusi.

2. Aparatur Negara sebagai abdi masyarakat telah menerima imbalan (gaji) atas tugasnya memberikan jasa pelayanan.

Sesuai landasan normatif, baik berupa Undang-Undang Pokok Kepegawaian, maupun Panca Prasetya Korps Pegawai Republik Indonesia, telah ditegaskan bahwa aparatur Negara adalah abdi masyarakat. Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang direncanakan dan prosedural dalam rangka membantu kebutuhan publik akan sesuatu hal dalam kehidupan sosialnya. Pelayanan yang diberikan Negara untuk rakyatnya adalah hal-hal yang berhubungan dengan perangkat kependudukan dan kebutuhan sosial sehingga tugas yang telah menjadi tugas Negara kerap menjadi permasalahan, manakala pelayanan yang diperoleh publik tidak seperti yang mereka harapkan sebagaimana dukungan dan partisipasi yang rakyat berikan kepada Negara/Pemerintah (Erland Mouw, 2013).

Pada negara-negara yang sudah maju pada umumnya pembangunan dikelola oleh swasta karena mereka mempunyai fasilitas, keahlian dan dana untuk pembangunan. Pemerintah lebih banyak bergerak dibidang peraturan dan undang-undang serta bidang pengawasan pembangunan. Namun di Negara berkembang termasuk Indonesia masih kekurangan dalam hal dana, fasilitas dan keahlian. Kelangkaan ini sering menjadi hambatan pada penyelenggaraan pembangunan yang berkisinambungan. Pemerintah dapat mengusahakan dana dari dalam dan luar negeri, oleh sebab itu peranan aktif dari birokrasi diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dengan demikian peranan birokrasi begitu

menentukan dalam menggerakkan dan mengendalikan pembangunan, disamping tugas rutin menerapkan peraturan undang-undang pada warganya (Switika Bonde, 2013).

Jika dalam suatu organisasi birokrasinya baik maka akan memegang peranan yang penting dalam melayani masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu pembinaan dan penataan serta pendayagunaan aparatur yang bersih dan berwibawa, baik di tingkat pusat maupun di daerah juga termasuk perusahaan-perusahaan milik Negara dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya aparatur yang bersih dan berwibawa sebagai pengendali birokrasi maka pemerintah akan lebih cepat menanggapi pandangan-pandangan dan dapat menampung aspirasi dari seluruh lapisan masyarakat. Masyarakat sebagai sasaran yang dilayani haruslah diperlakukan dengan sewajarnya, tanpa membedakan antara yang satu dengan yang lainnya (Switika Bonde, 2013).

Sebagai Pemerintah Daerah, Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat bertugas memberikan pelayanan kepada publik dengan melaksanakan sebagian kewenangan Pemerintah dari Kepala Daerah di bidang pemerintahan, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan serta kesejahteraan sosial dan pelayanan umum. Pelayanan sebagai parameter, eksistensi dari prospektus organisasi kecamatan kedepan, Kecamatan Mandrehe Kabupaten Nias Barat memiliki persoalan dimana sistem pelayanan berlaku secara baku, padahal banyak faktor yang mempengaruhi baik itu internal maupun eksternal organisasi yang turut mempengaruhi pelayanan kecamatan kepada masyarakatnya.

Padahal pada kenyataannya masyarakat menuntut akan kualitas pelayanan publik yang terus meningkat sejalan dengan meningkatnya dinamika masyarakat itu sendiri. Masyarakat mendambakan pelayanan yang berkualitas, karena masyarakat menganggap pelayanan yang berkualitas merupakan hak yang sudah sepatutnya diperoleh sebagai imbalan yang telah diperoleh setelah menjalankan kewajibannya (Switika Bonde, 2013).

Bila dikaitkan dengan masalah pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat atau sering disebut pelayanan publik, maka penulis dalam penelitian ini mencoba melihat lebih dalam bentuk-bentuk pelayanan yang diberikan dan mengukur kualitas pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah tersebut (Switika Bonde, 2013).

Namun dalam kenyataan dilapangan menunjukkan masih banyak kecamatan yang belum melaksanakannya secara konsekwen. Hal ini terbukti dengan banyaknya kasus serta keluhan-keluhan masyarakat dalam menerima pelayanan dari Aparat Pemerintah. Sesuai dengan maksud Instruksi Presiden No. 1 Tahun 1995 tentang Peningkatan Mutu Pelayanan Aparat Pemerintah Kepada Masyarakat dan Instruksi Presiden nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

Jika dilihat dari dinamika yang timbul dalam masyarakat maka Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat berorientasi terhadap kepuasan publik, yang mengedepankan fungsi pelayanan. Konsep pelayanan terhadap publik merupakan satu konsep dinamis yang sudah seharusnya mendapat perhatian dan

kajian tersendiri sebagai satu proses untuk melakukan langkah perbaikan kualitas pelayanan terus-menerus.

Aspek pelayanan merupakan bagian integral dalam strategi pengembangan organisasi birokrasi, untuk itu keberhasilan pelayanan merupakan parameter dalam pemuasan pelayanan publik yang dilakukan oleh Kecamatan Mandrehe Kabupaten Nias Barat kepada masyarakatnya, berkenaan dengan gejala tersebut diatas kiranya sudah sewajarnya penulis memfokuskan tulisan ini pada kualitas pelayanan publik sebagai keunggulan komparatif dan sekaligus sebagai parameter dalam eksistensi birokrasi kedepan.

Implementasi kebijakan otonomi daerah yang baru (UU Nomor 22 Tahun 1999, diperbaharui dengan UU Nomor 32 Tahun 2004), telah mendorong terjadinya berbagai perubahan, baik secara struktural, fungsional maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang sangat esensial menyangkut kedudukan, tugas pokok dan fungsi pemerintahan Kecamatan.

Pada satu sisi, Pemerintah Kecamatan yang sebelumnya merupakan “Perangkat Wilayah” dalam rangka asas dekonsentrasi, berubah statusnya menjadi “Perangkat Daerah” Dalam Rangka asas desentralisasi. Pada sisi lain, Pemerintah Desa yang sebelumnya merupakan unit pemerintahan terendah dan berada di bawah Pemerintah Kecamatan (sub ordinasi), pada saat sekarang kedudukannya otonom dan tidak bersifat sub ordinasi dengan pemerintahan kecamatan. Perubahan tersebut telah menggeser posisi kecamatan dari “wilayah jabatan” menjadi “lingkungan kerja”. Konsekuensi logis dari perubahan tersebut

diperlukan berbagai peraturan, terutama menyangkut : Kewenangan, pengorganisasian, penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan umum, kepegawaian, anggaran dan logistic, serta pengukuran kinerja organisasi kecamatan (Yayan Rudianto, 2005).

Kewenangan yang didelegasikan kepada Camat meliputi kewenangan Umum, kewenangan khusus sesuai dengan karakteristik masyarakat, dan kewenangan lain yang dianggap perlu oleh Bupati. Kewenangan Umum mencakup pada bidang Pemerintahan, kependudukan, Ketentraman dan Ketertiban, Penyelenggaraan pemerintahan umum, pembangunan kemasyarakatan pemungutan pajak dan retribusi dan masalah perizinan. Sementara kewenangan khusus mencakup kewenangan untuk menangani daerah perkotaan atau pedesaan, tergantung bentuk pemerintahan ditingkat bawahannya (Yayan Rudianto, 2005).

Namun dalam hal ini ditemukan berbagai masalah, sebagaimana pengamatan sementara yang dilakukan oleh peneliti antara lain :

1. Masih rendahnya kualitas pelayanan publik dibidang administrasi kependudukan yang dilakukan Aparat Pemerintah Kecamatan berdasarkan adanya keluhan, atensi (perhatian), dan ekspektasi (harapan) dari masyarakat.
2. Tingginya motivasi masyarakat tidak diimbangi dengan kualitas pelayanan publik dibidang administrasi kependudukan yang dilakukan oleh Aparat Pemerintah Kecamatan.
3. Keterbatasan daya ingat (memori) Aparat dalam memberkan pelayanan publik dibidang administrasi kependudukan yang dilakukan Aparat Pemerintah Kecamatan.

4. Belum optimalnya secara baik komunikasi antar Aparat Pemerintah Kecamatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Masih kurangnya koordinasi antara Aparat Kecamatan dengan pemerintah Kecamatan dan masyarakat.
6. Masih kurangnya pemahaman Aparat Pemerintah Kecamatan tentang tugas pokok dan fungsinya.
7. Pemberian pelayanan kepada publik belum sepenuhnya mengembangkan prinsip kompetensi, yakni kemampuan Aparatur untuk memenuhi dan mengetahui proses pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat masih rendah.
8. Prosedur kerja yang berbelit-belit sehingga mengakibatkan proses pelayanan lamban dan banyak komplain dari masyarakat akan pelayanan yang didapatkan dari Aparatur Kecamatan.
9. Mekanisme kerja yang tidak efisien dan kurang efektif dikarenakan masih rendahnya kualitas SDM Aparatur yang memberikan pelayanan pada masyarakat sehingga sering terjadi komplain dari masyarakat.
10. Masih rendahnya inovasi dan kreativitas Aparatur dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sehingga Aparatur Kecamatan belum profesional dalam menangani berbagai masalah pelayanan yang ada pada masyarakat pada umumnya.

Pelayanan merupakan suatu kegiatan yang direncanakan dan prosedural dalam rangka membantu kebutuhan publik akan sesuatu hal dalam kehidupan sosialnya. Pelayanan yang diberikan negara untuk rakyatnya adalah hal-hal yang berhubungan dengan perangkat kependudukan dan kebutuhan sosial sehingga

tugas yang telah menjadi tugas negara kerap menjadi permasalahan, manakala pelayanan yang diperoleh publik tidak seperti yang mereka harapkan sebagaimana dukungan dan partisipasi yang rakyat berikan kepada negara/pemerintah. Berdasarkan keanekaragaman masalah di atas, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Analisis Kinerja Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat”.

### **1.2. Perumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah yang ditetapkan dalam konteks penelitian ini sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah Kinerja Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat.
- b. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kinerja Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk :

- a. Menganalisis Kinerja Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat.
- b. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Pelayanan Administrasi Kependudukan Pada Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat.

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

Manfaat yang di harapkan dari hasil penelitian ini yaitu :

a. Manfaat Akademis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan salah satu landasan untuk menggali nilai-nilai yang dapat dijadikan pola dalam memperluas wawasan akademis dan intelektual bagi peneliti, terutama yang berhubungan dengan Pelayanan pada Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat.

b. Manfaat bagi dunia praktis

Hasil penelitian ini juga diharapkan berguna sebagai bahan informasi bagi Pemerintah dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisien pelayanan Administrasi Kependudukan pada Kantor Camat Mandrehe Kabupaten Nias Barat.

