

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dewasa ini penyelenggaraan Pelayanan Publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan dibidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak azasi manusia.

Perbaikan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik menjadi isu yang semakin penting untuk segera mendapatkan perhatian dari semua pihak. Birokrasi yang memiliki kinerja buruk dalam memberikan layanan kepada publik akan sangat mempengaruhi kinerja pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan daya saing satu negara pada era global. Tuntutan kesiapan birokrasi pelayanan di Indonesia untuk dapat menghadapi era global

sampai saat ini masih menjadi tanda tanya besar bagi banyak kalangan (Dwiyanto, 2005:52).

Dalam kenyataan pelayanan yang diberikan oleh suatu organisasi pemerintah pusat kepada daerah propinsi tidak harus semua dilaksanakan, karena pelayanan diberikan sepanjang hal itu memang dibutuhkan dan membawa kemaslahatan bagi masyarakat, demikian pula kewenangan yang diberikan pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten sampai kepada tingkat kelurahan/desa. Dalam situasi herarkhis yang sangat tinggi menyebabkan pola pelayanan dari masing-masing daerah atau Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara akan sangat bervariasi tergantung pada kemampuan yang ada di daerah. Dengan kata lain kegiatan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat akan diberikan dalam batas kemampuan yang dimiliki oleh pemerintah dibawahnya atau Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.

Untuk menilai responsivitas kinerja birokrasi pemerintah memang sangat luas, tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisien dan efektifitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik sering kali memiliki kewenangan monopolistis sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, yang pengguna jasa memiliki pilihan sumber pelayanan, pengguna pelayanan bisa mencerminkan kepuasannya terhadap pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, pengguna pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungan sama

seklai dengan kepuasannya terhadap pelayanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasannya terhadap pelayanan. Kehadiran Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan tonggak baru dalam hubungan Pusat dan Daerah. Disebut demikian karena Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki filosofi dan paradigma yang berada dengan Undang-Undang sebelumnya. Apabila Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintah di Daerah menggunakan filosofi “Keseragaman dalam Kesatuan”, maka dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan filosofi keanekaragaman dalam kesatuan” (Wasistiono, 2006:26).

Sebagai konsekuensi logis dari perubahan filosofi di atas, daerah memiliki kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Daerah, termasuk dalam pengaturan kelembagaan. Pola otonomi yang digunakan juga berubah dari pola simetris ke pola asimetris. Artinya isi dan bentuk otonomi daerah yang satu dengan yang lainnya dapat berbeda-beda. Hal ini nampak dari adanya otonomi khusus bagi Aceh dan Papua.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menawarkan perubahan fungsi utama pemerintah daerah, yang semula sebagai promoter pembangunan menjadi pelayanan masyarakat. Perubahan tersebut dengan sendirinya akan mengubah bentuk, susunan, kedudukan dan fungsi kelembagaan pemerintah daerah baik unsur staf, unsur lini teknis, unsur lembaga teknis maupun unsur lini ke wilayah.

Selain perubahan pada tataran filosofis, pola dan fungsi utama, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga menawarkan

beberapa paradigma baru antara lain kedaulatan rakyat, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat serta pemerataan keadilan. Melalui perubahan paradigma tersebut, peran eksekutif yang dominant selama ini (*executive heavy*) digeser menjadi dominasi legislative (*legislative heavy*). Hal ini terlihat dari pasal-pasal di dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut menempatkan bab DPRD berada di depan bab Kepala Daerah. Selain itu, pengaturan kedudukan, kewenangan serta hak DPRD juga memperlihatkan penguatan posisi tersebut. Dilihat dari penjelasan system Pemerintah Daerah kedua sisi kutub semacam ini tidak sehat untuk kehidupan masyarakat yang demokratis. Di dalam masyarakat yang demokratis pembagian kekuasaan menghendaki adanya prinsip “check and balance” artinya ada pembagian kekuasaan dan fungsi yang jelas dan berimbang antara eksekutif, legislative serta yudikatif. Pergeseran dominasi tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan dan telah berpengaruh terhadap jalannya Pemerintahan Daerah termasuk pada tingkat Pemerintah Kecamatan.

Selain satu perubahan mendasar adalah terjadinya perubahan kedudukan kecamatan. Pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Kecamatan merupakan wilayah administrasi pemerintahan, sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota (Pasal I huruf M Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Dengan defenisi tersebut dapat diketahui bahwa Kecamatan bukan lagi kepala Wilayah Administrasi pemerintahan, Kecamatan hanyalah merupakan wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah, artinya kedudukan Camat di Kecamatan tidak berbeda jauh dengan perangkat Daerah lainnya yang ada di

Kecamatan seperti Kepala Cabang Dinas, Kepala UPTD. Dengan demikian Camat tidak secara Otomatis mempunyai kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan umum yang meliputi pengawasan, koordinasi serta kewenangan residu.

Sehubungan dengan hal tersebut, Kabupaten Deli Serdang sebagai salah satu Daerah Otonom di Provinsi Sumatera Utara, bahwa dalam rangka meningkatkan peran Camat dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan berdasarkan pasal 66 ayat 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka perlu ditetapkan pelimpahan sebagai kewenangan pemerintah dari Bupati Kepala Camat. Berdasarkan pertimbangan tersebut, serta untuk meningkatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat, maka dikeluarkan peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 5 Tahun 2009 tentang pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan, Kemudian Bupati Deli Serdang mengeluarkan suatu kebijakan berupa peraturan Bupati Deli Serdang Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Kecamatan dan Kelurahan.

Kantor Camat Namorambe adalah satuan kerja perangkat daerah sebagaimana ditetapkan dalam perda Kabupaten Deli Serdang No. 5 Tahun 2007 tentang pembentukan Organisasi dan tata Kerja Perangkat Daerah, dan ditindaklanjuti dengan perantara Bupati Deli Serdang No. 886 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Jabatan Perangkat Daerah Kabupaten Deli Serdang, yang juga mengatur tugas, fungsi dan rincian tugas Kecamatan.

Bagaimana kinerja birokrasi Kecamatan Namorambe dalam melayani Masyarakat dianggap baik atau tidak sangat ditentukan oleh banyak faktor. Tetapi

melihat konfigurasi personal yang ada dan keadaan yang berkenaan dengan birokratisasi yang ada penulis dapat mengidentifikasi adanya faktor sumber daya dan budaya organisasi. Sumber daya manusia yang kurang memadai serta struktur birokrasi yang ada diperkirakan akan berpengaruh terhadap kinerja pelayanan yang dijalankan. Sumber daya manusia memiliki kedekatan dengan pendidikan. Seperti diutarakan oleh Dwiyanto (2003:22) beberapa kabupaten dan kota menyadari bahwa otonomi daerah memerlukan kemampuan aparatur yang lebih baik dan melakukan investasi pada aparturnya dengan memberikan beasiswa untuk menempuh jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Sekalipun pendapat ini tidak secara langsung akan mempengaruhi kinerja tetapi dapat diramalkan bahwa pendidikan yang tinggi cenderung membuka wawasan yang lebih luas akibatnya dapat membentuk kinerja yang lebih baik dalam pekerjaannya.

Selain sumber daya adalah budaya organisasi. Aspek budaya organisasi diperkirakan berpengaruh terhadap kinerja pelayanan publik. Budaya organisasi merupakan suatu keadaan lingkungan dalam suatu organisasi yang berkaitan dengan suatu kesatuan asumsi-asumsi, kepercayaan-kepercayaan, nilai-nilai yang dibawa kemudian diintegrasikan oleh seluruh anggota organisasi tersebut untuk membimbing mereka dalam melaksanakan fungsinya. Dalam organisasi terjadi transaksi dan kristalisasi yang membentuk budaya yang lain menjadi budaya organisasi. Budaya organisasi sebagaimana dikatakan Luthons, F. (1995) dipercaya dapat mempengaruhi responsivitas pelayanan organisasi.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian diatas maka, yang terjadi permasalahan dalam penelitian ini, adalah fenomena kinerja birokrasi pemerintah yang berkenaan dengan sumber daya manusia dan budaya organisasi Kecamatan namorambe Kabupaten Deli Serdnag provinsi Sumatera Utara. Bila dirumuskan akan tersusu kalimat sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaruh sumber daya manusia terhadap Responsivitas Pelayanan Publik di Kecamatan Namorambe?
2. Bagaimana pengaruh budaya organisasi terhadap pelayanan publik di Kecamatan Namorambe?
3. Bagaimana pengaruh sumber daya manusia dan budaya organisasi terhadap responsivitas pelayanan publik di Kecamatan Namorambe?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui Responsivitas pelayanan publik, sumber daya manusia dan budaya organisasi di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk menganalisis apakah kualitas sumber daya manusia berpengaruh signifikan terhadap Responsivitas Pelayanan Publik di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.
3. Untuk menganalisis apakah budaya organisasi berpengaruh secara signifikan terhadap Responsivitas Pelayanan Publik di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.

4. Untuk menganalisis apakah kualitas sumber daya manusia dan budaya organisasi berpengaruh secara signifikan terhadap Responsivitas Pelayanan Publik di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.

1.4 Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Praktis

Kegunaan penelitian diharapkan mempunyai arti yang penting bagi pemerintah Daerah provinsi Sumatera Utara. Adapun kegunaannya adalah: untuk memberikan masukan dan informasi kepada instansi yang bersangkutan berkenaan dengan responsivitas kinerja pelayanan publik dan dapat memberikan input bagi pihak-pihak terkait bahwa sumber daya manusia dan budaya organisasi merupakan variabel penting dalam rangka meningkatkan kinerja pelayanan publik.

b. Kegunaan Teoritis

Bagi peneliti metode-metode penelitian yang dikembangkan dapat menggali konsep-konsep yang bertalian dengan ilmu administrasi publik tidak hanya konsep-konsep tentang responsivitas pelayanan publik, sumber daya manusia dan budaya organisasi saja. Karenanya penelitian ini memberikan inspirasi pada penulis bahwa konsep yang dibangun ini memiliki dimensi yang amat luas sehingga dapat digunakan untuk menambah cakrawala Ilmu pengetahuan.

1.5 Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Pemikiran

Dalam suatu organisasi baik yang skala besar atau kecil pasti akan membutuhkan adanya sumber daya manusia, terutama pada peranannya terhadap pencapaian misi, visi dan strategi organisasi, walaupun sangat sulit atau lemah untuk diukur. Konsep tentang pengukuran sumber daya manusia yaitu pada sistem pengukuran yang mengaitkan sumber daya manusia dengan strategi dan kinerja organisasi, sehingga organisasi dapat dilakukan secara tepat arah (Preffer, 2002: 194). Konsep ini lebih tepat bila dipergunakan pada organisasi swasta atau profit dan kurang tepat bila diterapkan pada organisasi publik yang mempunyai fungsi pelayanan. Dalam organisasi pemerintah sumber daya manusia sering dinamakan sebagai aparatur, yaitu pegawai yang melaksanakan tugas (Wijaya, 1995:16). Jadi sumber daya manusia merupakan *human resource*, yaitu tenaga atau kekuatan manusia yang memiliki energi atau power, dimana manusia sebagai perencana, pengendali, pengawasan maupun mengevaluasi dan memanfaatkan hasilnya (Ancok, 200:165).

Dalam proses pemerintahan atau pelaksanaan tugas, sumber daya manusia dapat diamati dari aspek profesionalisme, tanggung jawab aparat dan kreativitas aparat dalam melaksanakan tugas-tugas organisasi. Ketiga aspek yang terdapat dalam kualitas sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap tingkat responsivitas pelayanan publik. Dengan demikian dapat diasumsi sumber daya manusia yang baik akan diikuti

dengan tingkat responsivitas pelayanan Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara yang tinggi.

Disamping kualitas sumber daya manusia suatu organisasi juga memerlukan adanya budaya organisasi. Budaya organisasi merupakan: (1) Nilai-nilai dominan yang didukung oleh organisasi, (2) falsafah yang menuntut kebijakan organisasi terhadap pegawai dan pelanggan, (3) Cara pekerjaan dilakukan di tempat itu, (4) Asumsi dan kepercayaan dasar yang terdapat diantara anggota organisasi. Semua tema sentral merujuk pada sistem pengertian yang diterima secara bersama (Robin, 1994:49).

Sedangkan Luthons F. (1995) menyatakan bahwa budaya dapat mempengaruhi kinerja dan tingkat responsivitas organisasi. (Kuntjaraningrat, 2002: 25), menyatakan bahwa budaya tidak lebih dari suatu sistem nilai, karena merupakan konsep-konsep yang hidup dalam alam fikiran sebagian besar warga masyarakat.

Dalam penelitian ini nilai budaya diartikan sebagai mentalitas yang berarti, keseruisan isi serta kemampuan fikiran dan jiwa manusia yang dapat diukur dari (a) Kebiasaan dan sikap yang diamati, (b) Nilai-nilai yang dominan, (c) Iklim Organisasi. Kebiasaan dan sikap yang diamati dalam penegrtaian ini berupa slogan, yang dapat digunakan untuk menuntun berjalannya organisasi. Nilai-nilai dominan selalu menekankan pada: (1) Filsafat atau pandangan hidup yang religius dan mistis, (2) pada sikap hidup yang etis menjunjung tinggi moral serta derajat kehidupan, tiap unsur dalam kehidupan selalu dikaitkan dengan tindakan simbolis yang biasanya dipakai turun temurun pada generasi penerusnya

(Dwiyanto, 2003). Iklim organisasi, dalam iklim organisasi karakteristik iklim dan budaya organisasi bila dicermati mencerminkan keterkaitan yang erat walaupun tidak sama. Iklim organisasi merupakan karakter budaya organisasi yang merefleksikan kondisi dinamis psikologi anggota, sedangkan budaya lebih merupakan sikap perilaku.

Ketiga unsur budaya organisasi tersebut dalam penelitian ini diasumsikan akan berpengaruh pada tingkat Responsivitas Pelayanan Publik di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara. Disisi lain selain sumber daya manusia dan budaya organisasi, suatu organisasi dalam proses kerjanya akan menghasilkan keluaran dalam bentuk kinerja yang diukur dari tingkat responsivitas, dimana responsivitas dapat digunakan untuk mengukur atau melihat apakah, suatu organisasi publik itu berhasil atau tidak.

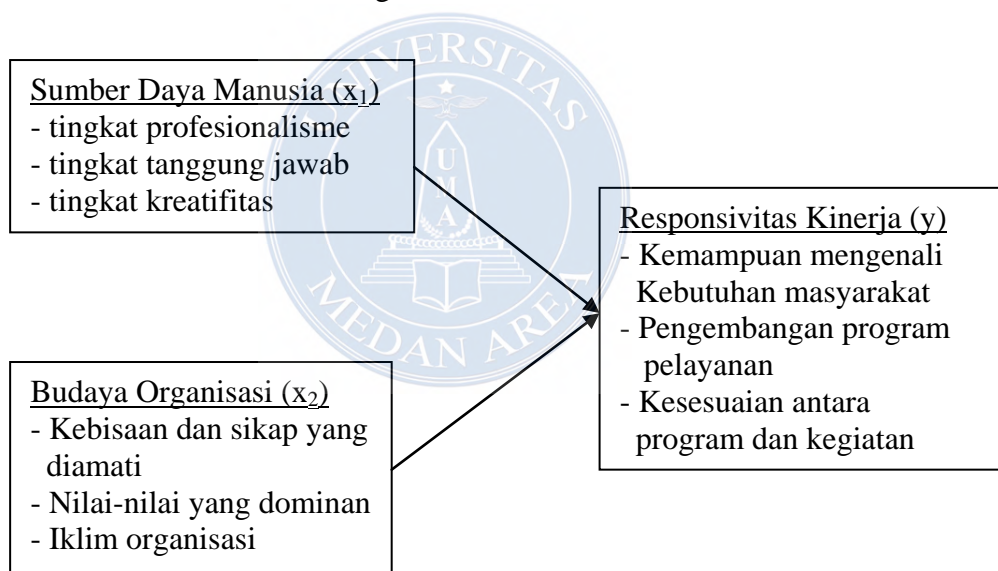
Responsivitas menurut Hormon (1995) adalah kemampuan pemerintah atau organisasi untuk mengenali kebutuhan, mengatur agenda dan prioritas masyarakat. Disini responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan kebutuhan masyarakat. Sedangkan Dilulio (1994) responsivitas adalah kemampuan birokrasi untuk mengenali pelayanan dan pengembangan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas diukur dari daya tanggap birokrasi terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan pengguna jasa.

Aspek yang dapat diukur dari responsivitas disini ada 3 aspek yaitu:

1. Bagaimana birokrasi dapat mengenali kebutuhan masyarakat.
2. Usaha-usaha birokrasi/organisasi dalam mengembangkan program pelayanan.
3. adanya kesesuaian antara program dan kegiatan organisasi.

Ketiga aspek inilah yang dapat digunakan untuk mengukur apakah organisasi tersebut berhasil atau tidak.

Gambar 1. Hubungan Antar Variabel Penelitian



1.6 Hipotesis Penelitian

Atas dasar kerangka pemikiran tersebut diatas maka hipotesis penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Ada pengaruh yang signifikan antara Profesionalisme terhadap Responsivitas Pegawai di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.
2. Ada pengaruh yang signifikan antara budaya organisasi terhadap variabel budaya organisasi terhadap Responsivitas Pegawai di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.
3. Ada pengaruh yang signifikan antara kualitas sumber daya manusia dan budaya organisasi secara bersama-sama terhadap variabel Responsivitas Pelayanan Publik di Kecamatan Namorambe Kabupaten Deli Serdang Provinsi Sumatera Utara.