

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam era globalisasi dewasa ini salah satu tantangan besar oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah adalah menampilkan aparatur yang profesional, memiliki etos kerja yang tinggi, keunggulan kompetitif dan kemampuan memegang teguh etika birokrasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta memenuhi aspirasi masyarakat dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Tantangan tersebut merupakan hal yang sangat beralasan mengingat secara empirik masyarakat di daerah menginginkan agar aparat pemerintah dalam menjalankan tugas-tugasnya dapat bekerja secara optimal yang akhirnya dapat memberikan pelayanan yang terbaik terhadap masyarakat.

Tumpuan dan harapan itu lebih tertuju pada aparatur pemerintah daerah mengingat mereka wakil dari pemerintah pusat untuk menjalankan roda pemerintahan. Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik dituntut aparatur pemerintah yang profesional yaitu aparatur yang mampu merencanakan, mengkoordinasikan dan melaksanakan fungsinya secara efisien, inovatif, serta mempunyai etos kerja yang tinggi, hal ini merupakan persyaratan dalam meningkatkan mutu penyelenggaraan pelayanan yang akan diberikan kepada masyarakat. Pentingnya profesionalisme aparatur pemerintah sejalan dengan

bunyi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyatakan bahwa pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam menyelenggarakan tugas negara, pemerintah dan pembangunan.

Pendapat Suid Almasdi (dalam Maskun, 2009:8) menjelaskan bahwa:

Profesionalisme sangat ditentukan oleh kemampuan seseorang dalam melakukan suatu pekerjaan menurut bidang tugas dan tingkat masing-masing, hasil pekerjaan itu lebih ditinjau dari segala segi sesuai dengan porsi, objek, bersifat terus menerus, dalam situasi dan kondisi yang bagaimanapun serta jangka waktu penyelesaian pekerjaan yang relatif singkat.

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat diketahui bahwa profesionalisme aparatur sangat ditentukan oleh kemampuan dan kompetensi seseorang (individu) dalam melakukan menurut bidang tugas dan tingkatan masing-masing. Hasil dari pekerjaan itu lebih ditinjau dari segala segi sesuai dengan porsi, objek yang bersifat terus menerus dalam situasi dan kondisi yang bagaimanapun serta jangka waktu penyelesaian pekerjaan yang relatif singkat.

Pendekatan manajemen sumber daya manusia berbasis pada perkembangan pengetahuan yang merupakan salah satu pilar penting karena manajemen pengelolaan sumber daya manusia dapat dipandang sebagai pendekatan baru secara komprehensif terhadap manajemen personalia yang memandang sebagai sumber daya kunci. Sehingga sangat penting eksistensi sumber daya manusia dalam bidang pemerintahan ini selaras dengan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyebutkan bahwa kelancaran penyelenggaraan

tugas pemerintah dan pembangunan nasional sangat tergantung kepada kesempurnaan aparatur negara khususnya pegawai negeri sipil oleh karenanya setiap aparatur pemerintah dituntut untuk melakukan tugas dan fungsinya secara profesional. Namun pada realiasainya hal tersebut tidaklah mudah dibentuk dengan sendirinya banyak hal yang terjadi justru adalah sebaliknya dimana banyak aparatur pemerintah daerah kurang mampu menyelenggarakan suatu pemerintahan agar memiliki kredibilitas tinggi dalam proses pembangunan dan berdayaguna, berhasilguna, aspiratif serta bertanggungjawab.

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, 2006:193).

Berdasarkan perspektif pemerintahan Indonesia dikenal berbagai macam patologi yang membuat birokrat atau aparat tidak profesional dan kurang mampu mengimplementasikan *good governance* sehingga dalam menjalankan tugas dan fungsinya aparatur pemerintah kurang mampu melakukan pekerjaan secara efektif, motifasi kerja yang relatif masih rendah dan lemahnya daya inovasi aparatur dalam melakukan pelayanan publik. Patologi ini terjadi sebagai konsekuensi dari keseluruhan perilaku dan gaya manajerial yang sering digunakan oleh manajemen puncak (*the strategic-apex*) pada hirarki organisasi publik, (Mintzberg, 2003:11).

Berdasarkan Pendapat Siagian, (2004:44) yang menjelaskan bahwa:

Gaya manajerial dan *leadership* yang bersifat feodalistik dan paternalistik berpengaruh besar terhadap kinerja organisasi 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, 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.

Patologi yang lain adalah ketidakmampuan berkembang dan mengembangkan diri, baik atau buruknya pelayanan publik yang diberikan oleh birokrasi sangat berhubungan 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 seperti orientasi kerja, struktur organisasi, model kepemimpinan serta renumerasi yang diterima oleh aparatur, (Mintzberg, 2003:13).

Hal lain yang menjadi penyebab mendasar adalah proses rekrutmen pegawai baru seringkali mengabaikan aspek meritokrasi dan kebutuhan organisasi tidaklah mengherankan jika dalam praktek birokrasi sering kewalahan dalam mengantisipasi setiap perubahan dan aspirasi baru. Dampak dari hal itu adalah terjadinya penurunan mutu kerja organisasi dan mutu pelayanan publik seperti yang telah dijelaskan di muka bahwa aparat cenderung enggan melakukan perubahan dan inovasi, selain disebabkan oleh gaya manajerial dalam organisasi publik, patologi tersebut juga disebabkan karena iklim dan kondisi dalam organisasi birokrasi yang cenderung memberikan insentif kepada pegawai yang

loyal dari pada pegawai yang kreatif dan inovatif yang mampu menyelesaikan dan memberikan pelayanan secara efektif dan efisien.

Keberadaan aturan formal bukan dijadikan alasan untuk tidak memperbaiki cara kerja yang responsif serta bermain di atas aturan guna mensahkan setiap tindakan pekerjaan yang sebetulnya dapat dikerjakan secara cepat dan singkat dibuat menjadi lama dan memerlukan biaya besar. Pembuatan KTP, kartu keluarga dan akta kelahiran bisa menjadi contoh bagaimana birokrat tingkat bawah telah terkontaminasi oleh perilaku perilaku negatif yang selama ini lebih didominasi manajemen atas. Berkaitan dengan teridentifikasinya sedikit patologi diantara sekian banyak patologi yang pada akhirnya membuat birokrasi menjadi kurang responsif dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat maka topik pembicaraan mengenai penyelenggaraan pemerintahan kembali mendapat tempatnya.

Tugas-tugas pemerintah pusat, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagian wewenang didelegasikan kepada Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sehingga dalam lingkup yang lebih sempit, pemerintah daerah kabupaten/ kota mengemban tugas birokrasi, dalam pemberian pelayanan bagi masyarakat mendelegasikan sebagian kewenangannya melalui perpanjangan tangan lewat dinas instansi yang dimiliki. Salah satu perpanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota tersebut adalah pemerintah kecamatan.

Kota Bandar Lampung sebagai salah satu daerah otonom di Provinsi Lampung juga mengemban tugas-tugas pemerintahan daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam menjalankan tugas dan fungsinya Pemerintah Kota Bandar Lampung dibantu oleh Badan, Dinas, Kantor dan Unit Pelaksana Teknis serta 20 Kecamatan yang salah satunya adalah Kecamatan Labuhan Ratu yang merupakan kecamatan hasil pemekaran dari Kecamatan Kedaton. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Bandar Lampung Nomor 04 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pembentukan Kelurahan dan Kecamatan, pemerintah kecamatan berkedudukan sebagai perangkat kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Kecamatan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan Walikota dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kepada masyarakat dalam wilayah kecamatan serta melaksanakan tugas pemerintahan lainnya yang tidak termasuk dalam pelaksanaan tugas perangkat daerah dan atau instansi lainnya.

Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung mempunyai beberapa fungsi antara lain:

1. Pengkoordinasian dan penyelenggaraan pemerintahan dan keagrariaan, pembinaan pemerintahan kelurahan serta pelayanan masyarakat
2. Penyelenggaraan kegiatan pembinaan ekonomi pembangunan, partisipasi masyarakat, ideologi negara dan keksatuan bangsa serta ketentraman, ketertiban wilayah
3. Penyusunan program pembinaan administrasi, ketatausahaan dan rumah tangga di wilayahnya

Berdasarkan hasil pemekaran kecamatan yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Kota Bandar Lampung bahwa Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya didukung sejumlah pegawai yang disesuaikan dengan kebutuhan dan besarnya tanggungjawab serta luas wilayah yang dilingkupi.

Berdasarkan prasurvey di Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung pada hari Kamis 22 Agustus 2013, maka diketahui bahwa formasi Pegawai Negeri Sipil di kecamatan ini terdiri dari 17 orang pegawai yang terdiri dari 9 orang pegawai negeri sipil dan 8 tenaga honorer daerah. Dari jumlah tersebut PNS yang berlatar belakang pendidikan sarjana Strata Dua (S-2) mencapai 44.5%, sedangkan sisanya berpendidikan sarjana Strata Satu (S-1) dan SLTA. Berdasarkan data tersebut aparatur Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dapat dengan mudah meningkatkan dan melaksanakan asas profesionalisme dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat, selain itu diharapkan mereka mampu menganalisis dinamika lingkungan kerja dan lingkungan eksternal seperti perubahan kebutuhan masyarakat dan kemajuan teknologi pasca pemekaran wilayah kecamatan sehingga pegawai kecamatan mampu secara cepat beradaptasi di lingkungan yang baru.

Hasil prasurvey di atas dikuatkan oleh penjelasan yang dikemukakan oleh Siagian, (2004:163) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan profesionalisme pelayanan adalah keandalan dalam pelaksanaan tugas sehingga terlaksana dengan mutu tinggi, waktu yang tepat, cermat dan dengan prosedur yang mudah dipahami dan diikuti oleh pelanggan.

Terbentuknya aparatur profesional menurut pendapat tersebut memerlukan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dibentuk melalui pendidikan dan pelatihan sebagai instrumen pemutakhiran, dengan pengetahuan dan keterampilan khusus yang dimiliki oleh aparat memungkinkannya untuk menjalankan tugas dan menyelenggarakan pelayanan publik dengan mutu tinggi, tepat waktu, dan prosedur yang sederhana. Terbentuknya kemampuan dan keahlian juga harus diikuti dengan perubahan iklim dalam dunia birokrasi yang cenderung bersifat kaku dan tidak fleksibel. Sudah menjadi kebutuhan bagi aparat untuk bekerja secara profesional serta mampu merespon perkembangan global dan aspirasi masyarakat dengan mengedepankan nilai-nilai pelayanan yang responsif, inovatif, efektif dan mengacu kepada visi dan nilai-nilai organisasi.

Fakta empiris yang terjadi ternyata tidak demikian, pasca pemekaran kecamatan masih banyak kendala yang dihadapi oleh Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung diantaranya PNS di Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pasca pemekaran masih terkesan pilih kasih, terdapat perbedaan perlakuan dan pelayanan antara orang yang dikenal, para pegawai Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung kurang berani mengambil keputusan dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi dan kemudian menyerahkan pengambilan keputusan kepada atasannya (Sekcam, Kepala Seksi atau Camat), walaupun kadang-kadang persoalan tersebut hanya permasalahan sepele.

Berdasarkan hasil prasurvey dengan melakukan pengamatan atas pelayanan publik di Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung pada hari Jumat 23 Agustus 2013, maka diperoleh data awal yaitu masih adanya penolakan dari pegawai kecamatan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan alasan persyaratan kurang seperti tidak membawa surat kehilangan dari Polsek, tidak ada keterangan dari kelurahan atau alasan lain. Berbeda halnya apabila pegawai tersebut diminta tolong oleh Camat atau pimpinan untuk memberikan pelayanan kepada kenalan atau kerabat mereka. Syarat-syarat yang seharusnya berlaku bagi seluruh lapisan masyarakat tidak diberlakukan karena alasan kedekatan atau perintah atasan walaupun tidak sesuai aturan. Disisi yang lain, para pegawai sering membedakan penilaian dan pelayanan kepada masyarakat yang akan meminta pelayanan berdasarkan penampilan, kekerabatan atau kenal tidak, etnis dan pejabat atau bukan. Etnis-etnis tertentu akan dikenakan biaya yang mahal atau lebih tinggi dari ketentuan yang berlaku, demikian juga apabila ada pelanggan yang dikenal oleh petugas atau pejabat/keluarga pejabat akan mendapatkan pelayanan lebih dahulu atau diberikan pelayanan khusus.

Kecenderungan yang ada menunjukkan bahwa para pegawai bekerja berdasarkan aturan kebiasaan yang berlaku bukan berdasarkan tugas pokok dan fungsinya masing-masing yang telah dijabarkan dalam uraian tugas masing-masing seksi dan staf yang ada di dalamnya. Apabila menghadapi kasus yang belum pernah dijumpai, maka akan berkonsultasi terlebih dulu atau melimpahkan kepada atasan, meskipun terkadang merupakan masalah sepele, misalnya kelengkapan berkas administrasi pelayanan. Demikian juga dengan pejabat tingkat menengah (eselon IV) belum berani untuk mengemukakan ide-ide baru terkait dengan

perkembangan organisasi dan pemberian layanan bagi masyarakat dengan alasan merepotkan diri sendiri atau takut apabila dianggap berlawanan dengan atasan yang dapat berpengaruh pada kedudukannya (Sumber: Prasurvey di Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung, Kamis 22 Agustus 2013)

Akibat dari hal-hal tersebut di atas harus diakui secara berlahan-lahan akan mengurangi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan dan kinerja aparatur pemerintah kecamatan. Uraian di atas menunjukkan pentingnya pelaksanaan manajemen sumber daya manusia, sebagaimana dikemukakan oleh Hasibuan (2002: 12) bahwa manajemen sumber daya manusia adalah suatu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan atas pengembangan, pengadaan, kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pemutusan hubungan kerja dengan maksud untuk mencapai tujuan organisasi secara terpadu. Tujuan utama dari manajemen sumber daya manusia adalah untuk meningkatkan kontribusi sumber daya manusia terhadap organisasi dalam rangka mencapai produktivitas organisasi yang bersangkutan. Hal ini dapat dipahami bahwa semua kegiatan organisasi dalam mencapai misi dan tujuannya adalah sangat tergantung kepada manusia yang mengelola organisasi tersebut. Berdasarkan uraian di atas maka penulis bermaksud melakukan penelitian yang berkaitan dengan profesionalisme aparatur Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah profesionalisme aparat Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dalam memberikan pelayanan publik?
2. Apakah kategori profesionalisme aparat Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dalam memberikan pelayanan publik menurut perspektif masyarakat?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan profesionalisme aparat Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dalam memberikan pelayanan publik
2. Untuk mendeskripsikan kategori profesionalisme aparat Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dalam memberikan pelayanan publik menurut perspektif masyarakat

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada aparatur Kecamatan Labuhan Ratu Kota Bandar Lampung dalam meningkatkan profesionalisme paratur pemerintah
2. Secara teoritis, sebagai salah satu kajian manajemen pemerintahan, khususnya berkaitan dengan profesionalisme aparatur pemerintah.