

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, diharapkan dapat memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

Kewenangan pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah dalam pelaksanaan desentralisasi, mewajibkan pegawai negeri untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara, khususnya pegawai negeri. Oleh karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan

pegawai negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945.

Menurut Josef Riwu Kaho (2001:60), salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah manusia pelaksananya harus baik. Faktor ini merupakan faktor yang sangat esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pentingnya faktor ini karena manusia merupakan subjek dalam setiap aktivitas pemerintah dan merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Unsur ini menempati posisi yang bukan saja mewarnai, melainkan juga menentukan arah ke mana suatu daerah akan dibawa. Aparatur pemerintah daerah dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan pelaksana kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sehingga diperlukan persyaratan kapasitas yang memadai dari unsur sumber daya manusia ini. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subjek atau pelakunya harus baik.

Mekanisme sistem pemerintahan baik di pusat maupun di daerah, hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki, apabila manusia sebagai subjek yang menggerakkannya baik. Tanpa manusia sebagai pelaksana yang baik maka mekanisme pemerintahan tidak akan berjalan dengan baik, demikian juga tujuan yang diharapkan tidak akan terwujud. Pengertian baik

di sini menurut Josef R. Kaho (2001:60) meliputi; mentalitasnya atau moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant*, serta memiliki kecakapan atau kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Kausar dalam Lembaga Administrasi Negara (2007:02) mengatakan bahwa, berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan di banyak negara, salah satu faktor penting yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah adalah kapasitas atau kemampuan daerah dalam berbagai bidang yang relevan, dengan demikian dalam rangka penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan daya saing daerah diperlukan kemampuan atau kapasitas pemerintah daerah yang memadai. Menjadikan PNS yang profesional dalam rangka menunjukkan kapasitas, identitas serta potensi tersembunyi yang ada dalam setiap PNS menjadi bahan pemikiran yang penting dalam pengembangan sumber daya manusia khususnya di pemerintah daerah pada saat ini.

PNS sebagai unsur utama sumber daya manusia aparatur negara mempunyai peranan yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sosok PNS yang mampu memainkan peranan tersebut adalah PNS yang mempunyai kapasitas yang diindikasikan dari sikap disiplin yang tinggi, kinerja yang baik serta sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayan publik serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

PNS dituntut untuk mampu memaksimalkan kapasitas potensial yang dimilikinya, kemudian diaplikasikan secara langsung ke dalam ketugasan pokok dan fungsi mereka sebagai sosok pelayan yang responsif terhadap keinginan, keperluan atau kebutuhan para pelanggannya baik internal maupun eksternal. Suprpto dalam Ismail (2009:94), menyatakan bahwa makna penting dari prakarsa *capacity building* (pengembangan kapasitas) adalah sebagai upaya membangun kapasitas yang pada prinsipnya berupaya menciptakan suatu *dynamic complexity* (satu kesatuan dinamis) yang harus dikelola pemerintah daerah agar terwujud *good governance* (pemerintahan yang baik) melalui pelayanan publik.

Diperlukan adanya upaya peningkatan kapasitas PNS untuk meningkatkan mutu penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat untuk mencapai tujuan nasional. Peningkatan kapasitas PNS dapat mendukung pengembangan karir seorang PNS dan merupakan pembangunan sumber daya aparat pemerintah yang diarahkan untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas pada seluruh tatanan administrasi pemerintahan termasuk peningkatan kemampuan dan disiplin sebagai abdi negara dan abdi masyarakat serta sebagai bentuk keteladanan aparat. Menurut Bryant dan White (1982:30), untuk bisa memberikan pelayanan yang baik, aparat haruslah dikembangkan motivasi dan kapasitasnya. Kegiatan inilah yang disebut pengembangan sumber daya aparatur, yang meliputi “*capacity, equity, empowerment and substainability*”.

PNS dengan kapasitas yang memadai, berdaya guna dan berhasil guna sangat dibutuhkan dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan, pembangunan dan

pelayanan kepada masyarakat. Kasmir dalam Pasolong (2010:133) mengatakan bahwa, pelayanan yang baik adalah kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan yang dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan dengan standar yang ditentukan. Selanjutnya Sulistio (2009:44) mengemukakan bahwa, birokrasi publik harus menempatkan pelanggan di kursi pengemudi (*customer driven*) dan senantiasa terbuka serta mendengarkan suara pelanggan karena kualitas pelayanan adalah menunjuk pada kemampuan dalam memberikan kepuasan kepada klien sesuai dengan kebutuhannya.

Peningkatan kualitas pelayanan publik merupakan salah satu agenda reformasi birokrasi, yang bertitik tolak dari kenyataan buruk kondisi faktual kualitas pelayanan publik yang sebagian besar ditentukan oleh kapasitas, kualitas sikap dan karakter PNS yang tidak terpuji, korup, dan tidak bertanggung jawab. Hal yang paling menonjol tercermin dari penyelenggaraan pelayanan publik adalah kualitas sikap dan karakter PNS yang kurang responsif.

Kondisi yang diharapkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik antara lain semakin meningkatnya kualitas pelayanan publik dalam wujud pelayanan yang cepat, mudah, berkeadilan, berkepastian hukum, transparan, aman, tepat, biaya yang wajar, dan dapat dipertanggungjawabkan serta menghilangkan peluang pungutan tidak resmi. Disamping itu perlu diupayakan pola-pola pelayanan yang efektif yang memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan.

Kenyataannya kondisi penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sendi pelayanan antara lain yang menyangkut

pemenuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar penduduk, masih dirasakan belum seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Hal ini dapat dilihat antara lain dari banyaknya pengaduan, keluhan masyarakat baik yang disampaikan secara langsung kepada pimpinan unit pelayanan maupun melalui surat pembaca pada berbagai media massa.

Faktor yang menjadi penghambat dalam pelayanan publik yang baik dapat dilihat dari birokrasi dan standar pelayanan publik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa dalam tubuh pemerintah Negara Indonesia pada semua jenjang dan jenisnya memiliki struktur birokrasi yang panjang, gemuk, dan berbelit-belit. Hal ini mengakibatkan panjang dan berbelit-belitnya suatu urusan disebuah lembaga penyedia layanan publik, yang tentu saja membutuhkan waktu yang lebih lama dan biaya tinggi. Keadaan ini diperburuk oleh mentalitas mayoritas aparat pemerintah yang masih feodalistik dan justru minta dilayani oleh rakyat.

Sebagaimana yang diberitakan, menjelang akhir 2011, Pememerintah Kota Metro mendapatkan peringkat nilai 3,15 atau terendah dari 60 kota sepadan yang disurvei dalam pelayanan publik. Nilai rata-rata nasional dari indeks integritas pemerintah daerah adalah 6.00. Indikator penilaian dalam survei integritas ini antara lain pengalaman korupsi, cara pandang terhadap korupsi, lingkungan kerja, sistem administrasi, perilaku individu dan pencegahan korupsi. Tiga jenis pelayanan yang dinilai buruk ada di sektor layanan Kartu Tanda Penduduk (KTP), lalu pengurusan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Pembuatan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). (www.tribunnews.com, tanggal 29 November 2011, diakses pada tanggal 15 Desember 2011).

Tabel 1. Survei Integritas Layanan Publik Terendah di 10 Pemerintahan Kota di Indonesia Tahun 2011.

No	Pemerintah Kota	Hasil Indeks Integritas Pelayanan	Kategorisasi
1	Lubuk Linggau	4,38	Buruk
2	Bogor	4,27	Buruk
3	Palembang	4,25	Buruk
4	Bengkulu	4,18	Buruk
5	Ternate	4,07	Buruk
6	Manokwari	3,70	Buruk
7	Semarang	3,61	Buruk
8	Serang	3,54	Buruk
9	Depok	3,50	Buruk
10	Metro	3,15	Buruk

Sumber: Tribunnews.com, diakses pada tanggal 15 Desember 2011

Fakta tersebut menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Kota Metro masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat. Salah satunya adalah pelayanan yang diberikan oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dalam hal pembuatan KTP, sedangkan KTP itu sendiri merupakan sesuatu yang wajib dimiliki oleh setiap orang yang telah memenuhi persyaratan sebagai identitas Warga Negara Indonesia. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil karena dinas ini merupakan salah satu dinas yang memberikan fungsi pelayanan dasar bagi masyarakat.

Berdasarkan fakta tersebut, dari sekian banyak kelemahan pelayanan publik, hal yang sangat menonjol dan banyak dikeluhkan oleh masyarakat adalah perilaku PNS yang kurang responsif, yang justru minta dilayani. Kondisi seperti ini bisa mengakibatkan pengguna layanan, khususnya warga Kota Metro menjadi apatis dan malas untuk berpartisipasi dalam kegiatan pembangunan. Seharusnya PNS

menyadari akan perannya sebagai abdi masyarakat yang melayani dengan sepenuh hati.

Ketiadaan standarisasi pelayanan publik yang dapat menjadi pedoman bagi setiap aparat pemerintah adalah sisi lain yang menjadi kelemahan pemerintah dalam memberikan pelayanan publik yang baik. Setiap institusi dapat membuat aturan dan pedoman sendiri sesuai selera masing-masing, dan standar inipun dapat berubah sewaktu-waktu sesuai keinginan dan kebutuhan personal pemimpin institusi tersebut.

Kenyataannya kondisi obyektif menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien serta kapasitas sumber daya manusia aparatur yang belum memadai. Untuk mengatasi kondisi tersebut perlu dilakukan upaya perbaikan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik secara berkesinambungan demi mewujudkan pelayanan publik yang prima. Upaya perbaikan kualitas pelayanan publik dilakukan melalui pembenahan sistem pelayanan publik secara menyeluruh dan terintegrasi.

Sebagai upaya meningkatkan kapasitas sumberdaya aparatur di lingkungan pemerintah, telah diupayakan agar aparat pemerintah memiliki etos kerja, produktif, ketrampilan, kreativitas, disiplin, profesionalisme, serta memiliki kemampuan manajemen dan kemampuan memanfaatkan, mengembangkan dan menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi yang berwawasan lingkungan, disamping itu juga telah diupayakan peningkatan kualitas sumberdaya aparatur agar menjadi aparat yang handal dan profesional sehingga mampu merespon

setiap perkembangan lingkungan dan mampu mengikuti perkembangan teknologi yang berkaitan dengan bidang pekerjaannya serta menyadari akan perannya dalam keseluruhan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Dalam kaitan ini pula pendidikan dan pelatihan diintegrasikan dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari upaya peningkatan kapasitas aparatur di lingkungan pemerintahan. Dengan keterampilan yang dimiliki oleh seorang aparat, maka aparat akan dapat menyelesaikan setiap pekerjaan yang diberikan oleh atasannya.

Menyadari akan peran penting PNS sebagai unsur aparatur pemerintahan tersebut, maka pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijaksanaan yang berkaitan dengan upaya peningkatan kapasitas sumberdaya aparatur. Kebijaksanaan tersebut antara lain tertuang dalam Kerangka Nasional Pengembangan dan Peningkatan Kapasitas dalam rangka Mendukung desentralisasi, serta Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

Menurut Yudoyono (2001:63-64), kenyataan dalam pelaksanaannya kapasitas aparatur pemerintah masih sangat terbatas dimana bukan saja kuantitasnya yang memprihatinkan tetapi juga kualitas dari produk yang dihasilkan masih belum bisa memenuhi harapan semua pihak. Apalagi ada predikat tambahan yaitu “termasuk peringkat atas sebagai negara korup di dunia”. Selain itu pendidikan formal aparatur pemerintahan sekitar 40-50% adalah lulusan SLTA dan kesempatan mengikuti pelatihan atau program pemerintah sangat terbatas, keterbatasan ini menimbulkan perbedaan persepsi dalam menafsirkan dan memahami setiap tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepada setiap aparatur. Apalagi dengan

adanya kebijakan otonomi daerah yang memerlukan kapasitas aparatur untuk mengemban tugas sebagai aparatur daerah otonom, jika kondisi aparatur seperti ini maka akan menghambat percepatan pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk mengetahui dan menganalisis Pengaruh Kapasitas Pegawai Negeri Sipil terhadap Kualitas Pelayanan Publik di Kota Metro.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut, yaitu:

Apakah kapasitas pegawai negeri sipil berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik di Kota Metro tahun 2011?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

Untuk mengetahui apakah kapasitas pegawai negeri sipil berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan publik di Kota Metro tahun 2011.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka manfaat penelitian ini adalah :

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan penambahan ilmu pengetahuan dalam khasanah Ilmu Administrasi Negara, terutama tentang studi pelayanan publik terkait dengan kapasitas.
- b. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan atau referensi bagi pemerintah, instansi dan *stakeholders* serta masyarakat pengguna jasa layanan publik.
- c. Sebagai salah satu bahan acuan atau referensi penelitian lebih lanjut bagi pengembangan ide para peneliti dalam melakukan penelitian dengan tema atau masalah yang serupa.