

# BAB I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Runtuhnya era orde baru dan digantikan dengan era reformasi yang lebih menekankan pada kehidupan masyarakat yang berdemokrasi. Pada era ini terjadi pergeseran paradigma pemerintahan yang semulanya dari *top down* menjadi *bottom up* dimana proses pembangunan dilakukan melalui pemerintah lokal/daerah untuk menopang pembangunan pemerintahan pusat dengan melibatkan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan maupun proses pelaksanaan pembangunan.

Buruknya pelayanan terhadap masyarakat, terjadinya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) di berbagai bidang, penyelenggara urusan publik yang bersifat sentralis, non partisipatif tidak transparan, tidak adanya akuntabilitas, tidak menumbuhkan rasa percaya kepada pemerintah, antipati terhadap rezim pemerintahan yang ada mendorong dan menjadi acuan utama dalam proses perubahan. Sehingga dalam akhir abad ke 20 sampai awal abad ke 21 ini kita sering mendengar istilah “*Good Governance*”.

*Good Governance* sudah lama menjadi mimpi banyak orang di Indonesia, meskipun pemahaman mereka tentang *Good Governance* berbeda-beda, sebagian besar dari mereka membayangkan bahwa dengan *Good Governance* mereka akan dapat memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik. Banyak di antara mereka membayangkan dengan memiliki praktek *Governance* yang lebih baik maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik, angka korupsi menjadi semakin rendah, dan pemerintah menjadi semakin peduli dengan kepentingan warga.

*Good Governance* di artikan secara umum adalah sistem pemerintahan yang baik. mengandung pengertian nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, kemandirian, berdaya guna dan berhasil guna dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai suatu tujuan, serta aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif dan efisien. Jika di kait kan dengan tata kelola Pemerintahan maka *Good Governance* adalah suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara *State* ( Negara/Pemerintahan ), *Private Sector* ( Sektor Swasta/Dunia Usaha ), dan *Civil Society* ( Masyarakat ).

Pemerintah tidak akan berhasil menerapkan suatu kebijakan yang di ambi dengan berdiri sendiri dan menduga-duga apa yang di inginkan oleh masyarkat dan sektor swasta tanpa adanya korelasi yang baik antara ketiga elemen penting ini. Suatu kebijakan juga tidak bisa di katakan berhasil apabila hanya menguntungkan salah satu kelompok kepentingan saja dan merugikan kelompok lainnya dalam upaya menerapkan *Good Governance*. Inilah mengapa ketiga elemen antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat menjadi bahan utama dalam menerapkan atau mengambil suatu kebijakan. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antara ketiga bahan utama tersebut bukan hanya memungkinkan terjadinya *check and balance* tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antara ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

Oleh sebab itu, *Good Governance* dapat di di pahami sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan ketiga domain yaitu Negara, *stake holders* terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik, dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang di laksanakan dengan menganut asas : keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi, responsif, dan akuntabilitas.

Untuk menerapkan seluruh prinsip – prinsip dasar dari kegiatan Good Governance maka cara yang paling dekat untuk memulainya yaitu dengan cara memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat. Dalam pelaksanaannya pelayanan publik dibagi menjadi beberapa kelompok sebagai berikut :

- a. Yang bersifat primer dan, adalah semua pelayanan hanya dilakukan oleh pemerintah tanpa adanya pihak privat / swasta.
- b. Yang bersifat sekunder, adalah segala bentuk penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, tetapi sector privat juga menyediakan sehingga masyarakat bebas untuk memilih menggunakan jasa yang mana.<sup>1</sup>

Tugas utama dari setiap instansi pemerintahan adalah memberikan pelayanan atau menyelenggarakan pelayanan publik (public service) agar terwujud kesejahteraan bagi rakyat (*public welfare*). Menurut Tampubolon (2001:139-141) pelayanan berarti, “Orang yang melakukan sesuatu yang baik bagi orang lain... karena itu, seorang pelayan yang baik ialah “melayani, bukan dilayani”. Sebagaimana, menurut Zeithaml dkk (2006:4) pelayanan adalah “*Economic activities whose output is not a physical product or construction, is generally consumed at the time it is produced, and provides added value in forms (such as convenience, amusement, timeliness, comfort, or health) that are essentially intangible concerns of its firms purchaser*. Sebagaimana telah dijelaskan pengertian pelayanan dan pengertian publik di atas, maka dalam prakteknya, pelayanan publik sangat variatif dan tergantung dari perkembangan dan kemampuan masyarakat. Istilah-istilah pelayanan dan publik itulah memberikan dasar pengertian terhadap pelayanan publik. Gabriel Roth (1991: 3) “*any service available to the public whether*

---

<sup>1</sup> Pengertian pelayanan publik diakses dari <https://id.wikipedia.org/wiki/Pelayanan publik> pada tanggal 24 november 2016 pada pukul 10.25 WIB

*provided publicly (as a museum) or privately (as is a restaurant meal)*”. Any service menurut Roth mengandung arti berkaitan dengan barang dan jasa dalam pelayanan. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh suatu organisasi atau individu dalam bentuk barang, jasa kepada masyarakat baik secara individu maupun kelompok atau organisasi.

Keputusan MenPan Nomor 81/1993 yang disempurnakan dengan Keputusan Menpan Nomor 63/2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai: “Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan BUMN/D dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Lembaga Administrasi Negara (1998) Pelayanan Umum diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Joko Widodo (2001) “Pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.” Awang Anwaruddin (Jurnal Ilmu Administrasi Vol 1 No. 1, 2004), mengatakan bahwa “Pelayanan publik dapat diartikan sebagai segenap aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara.” Masih senada dengan pengertian di atas, Saefullah (2007:11) memberi definisi bahwa “Pelayanan publik adalah

kegiatan-kegiatan yang dilakukan para pejabat dalam berbagai lembaga untuk memberikan pelayanan kepada publik, baik yang sifatnya langsung maupun yang sifatnya tidak langsung”. Pelayanan publik (public service) oleh birokrasi publik adalah merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Eksistensi lembaga negara termasuk di dalamnya pada hakekatnya pelayan masyarakat, ia tidak dimaksudkan untuk melayani dirinya sendiri, namun untuk memberikan atau melayani masyarakat. Oleh karena itu, birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik yang baik dan profesional.

Dari beberapa pengertian pelayanan publik yang telah dijelaskan oleh beberapa ahli atau pakar, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa : Pelayanan publik adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh para pejabat, penyelenggara negara atau pemerintah mulai dari pemerintah pusat sampai kelurahan/desa, dalam bentuk barang dan jasa, sifatnya langsung maupun tidak langsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian aparat pemerintah, baik pada pemerintahan pusat, pemerintahan daerah, maupun pemerintahan desa sering disebut apparatus pemerintah yang berada pada lingkungan eksekutif telah memperoleh predikat “sebagai pelayan masyarakat”. Dalam pelayanan publik pada umumnya pemerintah melakukan pengaturan terhadap pelayanan jasa dan barang. Seiring dengan pengertian pelayanan, publik dan pelayanan publik Menurut Para Ahli, berarti Pengertian Manajemen Pelayanan Publik adalah suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rencana, mengoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan.(lihat Ratminto dkk). Atau dengan kata lain, manajemen pelayanan publik berarti merupakan suatu proses perencanaan dan pengimplementasiannya serta

mengarahkan atau mengkoordinasikan penyelesaian aktivitas-aktivitas pelayanan publik demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan publik yang telah ditetapkan.<sup>2</sup>

Tidak bisa dipungkiri, apa yang telah di jelaskan menurut para ahli tentang konsep pelayanan publik atau pelayanan umum diatas belum seluruhnya telah dilaksanakan di daerah-daerah di Indonesia. Masih banyaknya pelayanan publik yang tidak sesuai sebagaimana yang telah di definisikan membuat masih banyaknya kekurangan di berbagai sector baik dari sistem pemerintahan yang mengatur maupun dari pihak aparatur daerah yang memberikan pelayanan. Inilah yang menjadi focus permasalahan yang genting di Indonesia selain kasus maraknya tindak pidana korupsi yang terjadi. Daerah-daerah pusat di Indonesia memang telah berbenah dari sistem birokrasi sampai sistem pelayanan publiknya, tetapi apa yang terjadi dengan daerah-daerah yang tertinggal, daerah-daerah pusat sudah di bekali dan difasilitasi dengan teknologi-teknologi yang canggih dan berkecukupan tetapi masih banyak juga kekurangan-kekurangan yang di didapat. Bayangkan apa yang bisa dilakukan daerah-daerah di pedalaman Indonesia dengan tingkat teknologi-teknologi informasi yang masih sangat minim dan terbatas untuk berupaya memberikan pelayanan yang maksimal dari aparatur pemerintah ke penerima pelayanan (Masyarakat).

Problematika yang terjadi saat ini yaitu tingkat pelayanan yang di berikan oleh SKPD-SKPD di daerah yang masih jauh dari kata memuaskan. Sistem yang telah sedemikian rupa diatur oleh pemerintah pusat masih belum mampu memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pelayanan-pelayanan yang ada di daerah-daerah terpencil yang untuk mengakses daerah tersebut membutuhkan usaha yang keras karna sistem transportasi yang jauh dan tidak adanya

---

<sup>2</sup> "Pengertian pelayanan publik menurut para ahli" yang diakses dari <http://definisi.org/pengertian-manajemen-pelayanan-publik-menurut-para-ahli> pada tanggal 24 November 2016 pada pukul 10.29 WIB.

fasilitas pendukung seperti kendaraan umum yang beroperasi tiap hari membuat semakin kompleksnya permasalahan yang di hadapi daerah-daerh terpencil.

Reformasi birokrasi bukan lagi sekedar tuntutan dari segenap elemen masyarakat yang mengharapkan agar birokrasi dan terutama aparatur dapat berkualitas lebih baik lagi. Reformasi birokrasi kini benar-benar menjadi kebutuhan bagi para aparatur pemerintahan. Keberhasilan reformasi birokrasi bukan pada dokumentasi semata, namun harus mampu dirasakan oleh seluruh masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi bukan pada prosedur atau laporan saja, namun bagaimana masyarakat yang kita layani dapat merasakan dampak perubahan yang lebih baik. Itulah makna yang sebenarnya dari Revokusi Mental di bidang aparatur. Namun demikian, perubahan itu harus tetap terukur, harus selalu dapat direcanakan arah perubahan itu sendiri. Setiap perubahan harus dapat diikuti agar kita dapat mengarahkan perubahan itu ke arah yang lebih baik sesuai dengan prioritas pembangunan nasional yang tertuang dalam Nawa Cita. Dengan alasan itulah, Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 mengamanatkan agar disusun suatu road map reformasi birokrasi setiap lima tahunan. Road map ini tentunya akan membimbing kita agar perubahan yang diharapkan agar birokrasi yang lebih baik lagi dapat terwujud.

Dengan road map ini kita bersama dapat memantau sejauh mana perkembangan pelaksanaan reformasi birokrasi baik di tingkat nasional maupun di masing-masing pemerintah daerah. Road Map Reformasi Birokrasi Tahun 2015 –2019 yang telah ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 Tahun 2015, dalam proses penyusunannya telah memperhatikan berbagai hal yang tertuang dalam RPJMN, nawa cita, masukan dari para pakar, pemerhati masalah birokrasi, para praktisi yang berasal dari berbagai kementerian, lembaga dan pemerintah daerah serta tentu saja telah

memperhatikan berbagai capaian perkembangan reformasi birokrasi pada periode 2010–2014. Saat ini, seluruh kementerian dan lembaga maupun pemerintah daerah baik pada tingkat provinsi, kabupaten maupun kota, telah melaksanakan reformasi birokrasi. Program reformasi birokrasi ini telah dilaksanakan secara terstruktur dan massive di seluruh instansi pemerintah dengan kadar kedalaman yang berbeda-beda. Beberapa kementerian dan lembaga dan pemerintah daerah bahkan sudah mencatatkan diri di berbagai media atas keberhasilannya dalam menjalankan program reformasi birokrasi.

Mengingat pembangunan daerah yang di lakukan oleh pemerintah melalui bottom up, maka banyak kebijakan yang di buat oleh pemerintah daerah dengan berlandaskan kepentingan daerah itu sendiri. Salah satu kebijakan yang paling di sorot yaitu kebijakan tentang pendayagunaan aparatur negara di daerah dalam rangka penyelenggaraan kebijakan daerah. Kinerja para aparatur ini menjadi sorotan dikarenakan banyaknya terjadi kesalahan kesalahan yang fatal dan berdampak langsung dengan masyarakat. Inilah mengapa point-point dalam pelaksanaan pelayanan publik menjadi jembatan utama antara pemerintah dengan masyarakat langsung.

Tidak terlepas dari problematika yang ada di Indonesia, banyak penyimpangan penyimpangan yang terjadi di daerah daerah yang di lakukan oleh oknum-oknum aparatur negara yang tidak bertanggung jawab dalam urusan pelayanan publik. Padahal seluruh tatanan dalam penyelenggaraan sistem pelayanan publik sudah diatur sedemikian kompleks dalam undang-undang dan sudah semakin lengkap dengan tambahan tambahan perbup yang ada di masing masing wilayah administrative. Salah satu daerah otonom yang tidak terlepas dari masalah pelayanan publik yang di selenggarakan oleh pemerintah yaitu Kabupaten Lamandau.

Kabupaten Lamandau adalah salah satu kabupaten di provinsi Kalimantan Tengah. Ibu kota kabupaten ini terletak di Nanga Bulik. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 6.414 km<sup>2</sup> dan berpenduduk sebanyak 62.776 jiwa (hasil Sensus Penduduk Indonesia 2010). Lamandau adalah salah satu kabupaten baru hasil pemekaran dari Kabupaten Kotawaringin Barat (Kobar) berdasarkan UU No. 5 Tahun 2002, yang di resmikan pada tanggal 4 Agustus 2002 dengan ibukota Nanga Bulik. Kabupaten ini merupakan satu-satunya kabupaten pemekaran yang berawal dari sebuah kecamatan atau tidak melalui perubahan status Kabupaten Administratif. Kabupaten ini sebelumnya merupakan bagian dari Kabupaten Kotawaringin Barat, pada tanggal 10 April 2003 dikeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 2003 tentang Pengukuhan/Pemekaran 8 Kabupaten, maka Kabupaten Kotawaringin Barat dipecah/dimekarkan dan ditambahkan dengan Lamandau dan Sukamara. Secara geografis Kabupaten Lamandau yang meliputi tiga kecamatan terletak pada 1°9' - 3°36' Lintang Selatan dan 10°25' - 112°50' Bujur Timur.

Banyaknya permasalahan yang terjadi baik di daerah ibukota kabupaten maupun di kecamatan-kecamatan yang ada di daerah otonom ini membuat peneliti ingin mengkaji lebih dalam bagaimana sistem pelayanan publik yang telah berjalan. Ditambah beberapa media mengabarkan bahwa ada beberapa kasus yang terjadi terkait masalah pelayanan publik. Seperti yang di beritakan beberapa media massa yang ada di daerah maupun nasional tentang pelayanan publik dari berbagai sector. Padahal di daerah Kabupaten Lamandau secara jelas sudah mempunyai pedoman dalam penyelenggaraan administrative yang tertuang dalam Peraturan Bupati Lamandau Nomor 31 Tahun 2016 tentang Pedoman penyusunan standard oprasional prosedur administrasi pemerintahan. Dan sebelum nya juga sudah tertuang dalam Peraturan Bupati Lamandau Nomor 04 Tahun 2014 tentang panduan penyelenggaraan pelayanan administrasi terpadu kecamatan di Kabupaten Lamandau untuk tingkat Kecamatan.

Pada tanggal 1 maret 2017 harian Borneo News mengangkat isu tentang praktik pungutan liar yang masih saja di lakukan oleh oknum oknum daerah SKPD. Selain dari media massa, peneliti juga melakukan wawancara dengan beberapa warga di salah satu kecamatan yang ada di lamandau terkait pelayanan publik yang ada di daerah terpencil. Dari hasil diskusi yang di lakukan, banyak masyarakat yang mengungkapkan bahwa pelayanan yang ada di kecamatan mereka tidak berjalan dengan baik. Berbagai macam persoalan yang di ungkapkan oleh masyarakat terkait penyelenggaraan pelayanan publik diantaranya kurang tanggapnya perangkat daerah dalam melayanai keluhan masyarakat, durasi waktu pengerjaan yang terlalu lama terkait masalah perizinan, berbelit-belitnya alur yang di sediakan, tidak adanya aparatur daerah yang hadir, biaya yang tinggi, penjelasan yang tidak di mengerti oleh masyarakat awam, kebijakan yang kurang menguntungkan masyarakat kecamatan tersebut, dan berbagai macam persoalan lainnya.

Dari latar belakang yang telah di jelaskan diatas, pada dasarnya kegiatan grand design reformasi birokrasi belum merambah ke tingkat kecamatan. Tetapi bukan hal yang tidak mungkin apabila pemerintah tingkat provinsi dan kabupaten kota telah sukses melaksanakan kegiatan reformasi birokrasi maka akan mulai memasuki tingkat kecamatan yang menjadi tujuan agar seluruh birokrasi yang ada di tiap tiap instansi pemerintahan maupun SKPD seluruhnya dapat menjadi lebih baik dan menciptakan kegiatan pelayanan publik yang semakin baik. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat persepsi dari masyarakat yang ada di kecamatan bulik tentang sejauh mana kesanggupan kantor Kecamatan Bulik untuk melaksanakan kegiatan reformasi birokrasi dalam pelayanan publik di masa yang akan datang.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas, maka penulis mengemukakan pertanyaan :

1. Bagaimana tingkat persepsi masyarakat dalam upaya menuju reformasi birokrasi pelayanan publik di Kantor Kecamatan Bulik pada tahun 2017 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingkat persepsi masyarakat dalam upaya menuju reformasi birokrasi pelayanan publik di Kantor Kecamatan Bulik pada tahun 2017 ?

## **I.3. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Umum**

Secara umum penelitian ini mempunyai tujuan untuk menjelaskan lebih dalam tentang dua point yang ada. Yaitu :

1. Menjelaskan tingkat persepsi masyarakat dalam upaya menuju reformasi birokrasi pelayanan publik pada kantor Kecamatan Bulik, Kabupaten Lamandau pada tahun 2017.
2. Menjelaskan factor-faktor apa saya yang mempengaruhi tingkat persepsi masyarakat dalam upaya menuju reformasi birokrasi pelayanan pubik di kantor Kecamatan Bulik, Kabupaten Lamandau pada tahun 2017.

## **I.4. Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi Penerapan Ilmu Pemerintahan**

Sebagai bahan evaluasi sejauh mana keberhasilan program-program yang di jalankan dalam rangka penerapan *Good Governance* melalui reformasi birokrasi pelayanan public. serta menjadi masukan kepada pemerintah Kalimantan tengah (Kecamatan Bulik, Kabupaten Lamandau) guna menentukan kebijakan di waktu yang akan datang agar bisa memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat sehingga masyarakat bisa loyal kepada pemerintah serta terciptanya masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur. Selin itu Sebagai sumber referensi kegiatan keilmuan di masa yang akan datang dan sebagai gambaran sistem pemerintahan yang ada di Kalimantan Tengah melalui pelayanan publik yang di laksanakan oleh SKPD tertinggal / terpencil pada tahun 2016

### **2. Bagi Kantor Kecamatan Bulik**

Sebagai bahan acuan dan bahan evaluasi dalam rangka menuju kegiatan reformasi birokrasi pelayanan publik di tingkat kecamatan di waktu yang akan datang. Setelah mengetahui kekuatan dan kelemahan dari masing-masing indicator diharapkan akan segera di lakukan perubahan bagi indicator yang masing lemah dan lebih di tingkatkan pada indicator yang sudah baik. Sehingga ketika kegiatan Road Map RB dilaksanakan pada tingkat kecamatan, kecamatan dapat mempersiapkan diri dengan baik guna mendapat hasil yang paling maksimal.