

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi merupakan instrumen untuk bekerjanya suatu administrasi, dimana birokrasi bekerja berdasarkan pembagian kerja, hirarki kewenangan, impersonalitas hubungan, pengaturan perilaku, dan kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan.

Sebagai suatu organisasi modern, menurut Henry Mintzberg (1983:11) birokrasi pada dasarnya memiliki lima elemen dasar sebagai berikut: satu, *the strategic-apex*, atau pimpinan puncak yang bertanggungjawab penuh atas berjalannya roda organisasi: dua, *the middle-line*, pimpinan pelaksana yang bertugas menjembatani pimpinan puncak dengan bawahan: tiga, *the operating-core*, bawahan yang bertugas melaksanakan pekerjaan pokok yang berkaitan dengan pelayanan dan produk organisasi: empat, *the technostructure*, atau kelompok ahli seperti analis, yang bertanggungjawab bagi efektifnya bentuk-bentuk tertentu standardisasi dalam organisasi: lima, *the supportstaff*, atau staf pendukung yang ada pada unit, membantu menyediakan layanan tidak langsung bagi organisasi.

Bekerjanya birokrasi berdasarkan hirarki kewenangan memungkinkan terjadinya kontrol yang efektif dan kinerja yang positif. Apalagi jika kewenangan yang dimiliki oleh pimpinan puncak (*the strategic-apex*) didesentralisasikan kepada pimpinan pelaksana (*the middle-line*). Struktur yang telah

didesentralisasikan tersebut memungkinkan terciptanya birokrasi profesional yang berdampak kepada peningkatan kinerja organisasi dimana birokrasi dapat menjadi bertanggung-gugat dengan adanya kewenangan yang didelegasikan tersebut.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah hingga sekarang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebabkan terjadi perubahan terhadap sistem pemerintah nasional. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang ini diidentifikasi diantaranya adalah menempatkan pemerintahan kecamatan sebagai perangkat daerah otonom, yaitu Daerah Kabupaten. Dengan kata lain, pemerintahan kecamatan menempati posisi sebagai kepanjangan tangan pemerintah daerah otonom (desentralisasi), dan bukan sebagai aparat dekonsentrasi.

Sebagai konsekwensi dari perubahan ini maka kecamatan tidak lagi menjalankan urusan-urusan dekonsentrasi yang merupakan urusan-urusan pemerintah pusat yang ada di daerah. Camat tidak lagi menjadi kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat yang menjadi penguasa tunggal dibidang

pemerintahan dalam wilayahnya yang memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat disegala bidang. Urusan-urusan yang dilaksanakan oleh pemerintahan kecamatan adalah urusan-urusan yang merupakan pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari bupati.

Disisi lain, pelaksanaan otonomi di daerah pada hakekatnya adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah kecamatan adalah organisasi yang paling depan berhadapan dengan masyarakat, sudah selayaknyalah organisasi ini mendapat perhatian lebih jauh lagi dengan cara “memberdayakan” pemerintahan kecamatan.

Pemerintah Kabupaten Solok telah melakukan perubahan-perubahan untuk mendukung semangat otonomi daerah tersebut. Kecamatan yang merupakan ujung tombak di dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah daerah yang berhubungan langsung dengan masyarakat diberikan kewenangan yang lebih luas.

Kewenangan yang luas tersebut tertuang di dalam Peraturan Bupati Solok Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pelimpahan Sebagian Wewenang Bupati kepada Camat di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Solok antara lain :

1. Kewenangan Perizinan
2. Kewenangan Rekomendasi
3. Kewenangan Koordinasi
4. Kewenangan Pembinaan
5. Kewenangan Pengawasan
6. Kewenangan Fasilitasi

7. Kewenangan Penyelenggaraan

Berdasarkan hal tersebut diatas, dapat diketahui bahwa Kantor Kecamatan mempunyai peran yang sangat vital dalam mendukung berhasilnya pelaksanaan pemerintahan di daerah secara keseluruhan. Dari pelimpahan kewenangan Bupati kepada Camat dapat dilihat semua faktor kemungkinan yang ada, baik itu kesempatan, peluang maupun tantangan serta hambatan apa yang ada dalam era otonomi ini, serta pelimpahan kewenangan tersebut haruslah pula dapat menjawab serta memenuhi kehendak pelanggan yaitu masyarakat di daerah yang memerlukan pelayanan secara optimal agar tercipta suatu keadaan yang menggambarkan good governance. Untuk itu diperlukan pula aparat birokrasi khususnya di Kecamatan yang memiliki kemampuan dan responsif yang tinggi serta berdisiplin, komitmen dan bertanggungjawab serta akuntabel dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai unsur pelayanan terhadap masyarakat. Ini sangat penting bagi birokrat dalam pelaksanaan misi tugasnya agar dapat terwujud tujuan kearah keberhasilan, yaitu berupa tujuan publik.

Kinerja suatu birokrasi publik merupakan suatu isu yang sangat aktual yang terjadi pada masa sekarang ini. Masyarakat masih memandang kinerja dari birokrasi publik pada saat ini belum bisa memberikan rasa kepuasan yang tinggi, sehingga menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi sorotan yang tajam, terutama dalam aspek transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas. Hal tersebut disebabkan masyarakat mulai kritis dalam memonitor dan mengevaluasi manfaat serta nilai yang diperoleh atas pelayanan dari instansi pemerintah. Disisi lain, pengukuran keberhasilan maupun kegagalan instansi

pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit dilakukan secara obyektif, yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan secara obyektif dan terukur dari pelaksanaan program-program disuatu instansi pemerintah.

Informasi mengenai kinerja aparatur dan faktor-faktor yang ikut berpengaruh terhadap kinerja aparatur sangat penting untuk diketahui, sehingga pengukuran kinerja aparat hendaknya dapat diterjemahkan sebagai suatu kegiatan evaluasi untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Oleh karena itu evaluasi kinerja merupakan analisis interpretasi keberhasilan dan kegagalan pencapaian kinerja. Menurut pendapat Drucker dalam buku “Mewirauatkan Birokrasi : Reinventing Government” karya David Osborne (2000), bahwa dalam suatu organisasi perlu adanya pemisahan antara manajemen puncak dan operasional, sehingga memungkinkan manajemen puncak mengfokuskan konsentrasi pada pengambilan keputusan dan pengarahan. Sedangkan kegiatan operasional sebaiknya dijalankan oleh staf sendiri, dimana masing-masing memiliki misi, sasaran, ruang lingkup, tindakan serta otonominya sendiri. Upaya mengarahkan, membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan peluang serta mampu menyeimbangkan antar berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Hal tersebut membutuhkan personil yang bersungguh-sungguh fokus pada visi, misi dan melaksanakannya dengan baik.

Kinerja organisasi yang telah dilaksanakan dengan tingkat pencapaian tertentu tersebut seharusnya sesuai dengan misi yang telah ditetapkan sebagai landasan untuk melakukan tugas yang diemban. Dengan demikian kinerja

(performance) merupakan tingkat pencapaian hasil atau the degrees of accomplishment (Keban, 2004 :192).

Analisis terhadap kinerja birokrasi publik menjadi sangat penting atau dengan kata lain memiliki nilai yang amat strategis. Dalam hal ini penilaian kinerja pada organisasi swasta berbeda dengan organisasi publik. Di organisasi swasta, tujuan utama organisasi lebih jelas yaitu menghasilkan laba sebagai bottom line yang dapat diukur dengan ukuran financial. Keberadaan organisasi bisnis adalah untuk menjual barang dan jasa dalam rangka menciptakan kekayaan dan kesejahteraan bagi pemiliknya. Berbeda dengan organisasi publik, kehadirannya adalah untuk memperbaiki kehidupan masyarakat dengan cara memberikan pelayanan yang terbaik.

Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat (publik) merupakan perwujudan dan fungsi aparatur negara sebagai pelayan masyarakat (abdi), disamping sebagai abdi negara. Dalam konteks ini masyarakatlah sebagai aktor utama (pelaku) pembangunan, sedangkan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang kegiatan-kegiatan dari masyarakat tersebut. Pada kondisi ini aparatur negara dituntut untuk lebih mampu memperbaiki kinerjanya (pelayanan prima) dan diharapkan lebih mampu merumuskan konsep atau menciptakan iklim yang kondusif, sehingga sumber daya pembangunan dapat menjadi pendorong percepatan terwujudnya masyarakat yang mandiri dan sejahtera.

Gerakan “Reinventing Government“ atau “Pos-Bureaucratic Management” merupakan wujud nyata dari paradigma tersebut. Manajemen Publik Baru ini telah

mengalami berbagai perubahan orientasi atau model. Salah satu orientasi atau model yang menarik, yang menekankan pada kualitas pelayanan, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi user dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan societal learning dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 10 tahun 2010 tentang Kecamatan, Pemerintah Kecamatan berkedudukan sebagai Perangkat Kabupaten yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Kecamatan mempunyai tugas pokok melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan oleh Bupati 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 Gunung Talang merupakan salah satu Kecamatan di Kabupaten Solok dan merupakan kecamatan yang menjadi Ibukota dari Kabupaten Solok. Sebagai kecamatan yang berada di wilayah Ibukota, Kecamatan Gunung Talang menjadi tolok ukur dari kecamatan-kecamatan lainnya di Kabupaten Solok. Oleh karena itu, pengukuran kinerja terhadap Aparatur di Kecamatan Gunung Talang ini sangatlah penting.

Dalam melaksanakan tugasnya, Kantor Kecamatan Gunung Talang diharapkan dan haruslah bekerja dengan mencapai hasil yang baik efisien dan transparan saling mendukung dengan adanya saling hubungan kerja yang saling menunjang antara satu dengan lainnya, antara atasan dengan bawahan, antara sesama bawahan, maupun antara sesama atasan.

Kantor Kecamatan Gunung Talang merupakan perangkat dari pemerintah Kabupaten Solok sehingga bertanggungjawab kepada Pemerintah Kabupaten Solok yang merupakan lembaga pemberi wewenang kepada Kecamatan, tetapi sebagai organisasi publik, Kecamatan Gunung Talang merupakan instansi yang berhadapan langsung dengan masyarakat dituntut untuk dapat mengerti apa yang menjadi keinginan dan tuntutan dari masyarakat, walaupun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tidak mempunyai hubungan akuntabilitas langsung kepada masyarakat sehingga dalam melaksanakan tugasnya, Kantor Kecamatan Gunung Talang diperlukan suatu kesadaran yang tinggi dan pemahaman tugas dan fungsi secara menyeluruh agar visi dan misi dari Kantor Kecamatan Gunung Talang dapat tercapai.

Pendapat para ahli tentang kinerja organisasi menyiratkan bahwa pengukuran kinerja sesungguhnya sangat penting untuk melihat sejauhmana tujuan organisasi telah tercapai. Dalam konteks demikian maka penelitian mengenai kinerja organisasi yang dilekatkan pada Kantor Kecamatan Gunung Talang memiliki makna penting, terlebih lagi Kantor Kecamatan Gunung Talang mengemban tugas memberikan pelayanan yang terbaik yang sekarang ini menjadi

isu yang cukup mendasar seiring dengan perkembangan pendekatan *Good Governance*.

Dengan latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “KINERJA ORGANISASI PEMERINTAH DALAM PELAYANAN PUBLIK (Studi Kasus di Kantor Camat Gunung Talang Kabupaten Solok)”.

B. Perumusan Masalah

Dari permasalahan yang melatarbelakangi penelitian ini, maka penulis tertarik untuk mengetahui lebih jauh tentang kinerja organisasi pada Kantor Camat Gunung Talang sehingga perlu dijawab pertanyaan penting yang menjadi perumusan masalah dalam penelitian ini yaitu “Bagaimana kinerja organisasi Kantor Camat Gunung Talang Dalam Pelayanan Publik?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mendeskripsikan kinerja Kantor Camat Gunung Talang dalam pelayanan publik.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Kantor Camat Gunung Talang dalam Pelayanan Publik.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan mampu menambah informasi dan pengetahuan, terutama bagi mereka yang tertarik terhadap permasalahan kinerja organisasi pemerintahan.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Kantor Camat Gunung Talang Kabupaten Solok tentang langkah-langkah strategis dalam meningkatkan kinerja organisasinya.

