

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Salah satu fungsi pemerintah yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan umum sebagai wujud dari tugas umum pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk mewujudkan pelayanan publik yang efisien, efektif, berkeadilan, transparan dan akuntabel. Hal ini berarti bahwa untuk mampu melaksanakan fungsi pemerintah dengan baik maka organisasi birokrasi harus profesional, tanggap, aspiratif terhadap berbagai tuntutan masyarakat yang dilayani. Seiring dengan hal tersebut pembinaan aparatur negara dilakukan secara terus menerus, agar dapat menjadi alat yang efisien dan efektif, bersih dan berwibawa, sehingga mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintah maupun untuk menggerakkan pembangunan secara lancar dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian terhadap masyarakat.

Seiring dengan hal tersebut Abdullah (1984) mengatakan bahwa determinan penting untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah adalah dibutuhkan "Infra-Struktur Administrasi" yang memiliki kesiapan dan ketangguhan pada semua tingkatan dan tahapan yang meliputi : (a) organisasi pelaksana yang berintikan birokrasi yang mantap dan tangguh; (b) sistem administrasi atau tata laksana yang efektif dan efisien; dan (c) susunan aparatur atau personalia yang berkemampuan tinggi dari segi profesional, orientasional

yang disertai rasa dedikasi yang tinggi. Hal ini berarti bahwa kinerja birokrasi pemerintah dalam merencanakan, mengimplementasikan dan evaluasi serta pengendalian proses pembangunan dan pelayanan masyarakat sangat ditentukan oleh faktor kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia, aparatur dan dukungan sarana dan prasarana yang tersedia.

Sorotan tajam tentang kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik menjadi wacana yang aktual dalam studi administrasi negara akhir-akhir ini. Hal ini disebabkan oleh rendahnya kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan dan pada sisi lain munculnya konsep privatisasi, swastanisasi, kontak kerja yang pada intinya ingin meminimalkan campur tangan pemerintah yang terlalu besar dalam pelayanan publik (Osborne : 1992).

Studi yang dilakukan oleh Savas (1983), LAN Jawa Barat (1999) menunjukkan bahwa kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik lebih rendah ketimbang yang dilakukan oleh pihak swasta atau kelembagaan masyarakat lainnya. Bahkan Savas mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah mengarahkan bukan mengayuh perahu. Memberikan pelayanan adalah mengayuh dan pemerintah tidaklah pandai mengayuh.

Di kalangan masyarakat masih terdapat keluhan berbagai pelayanan pemerintah (birokrasi) bahkan pameo masyarakat mengatakan bahwa kalau bisa di persulit mengapa harus dipermudah dan bila ada pilihan lain untuk mendapat KTP selain dari Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan, maka saya akan memilih ke Supermaret karena disana pegawainya ramah, suka senyum, menanyakan apa yang dapat dibantu. Sebaliknya kalau anggota warga masyarakat ke kantor

Kelurahan atau Kecamatan sangat paradoksal dengan apa yang terjadi di Supermaret untuk mendapat pelayanan (Zanapiha, 1999).

Selama ini seperti yang diakui oleh Moestopadidjaja (1997) bahwa pelayanan publik oleh birokrasi cenderung dipersulit, prosedur berbelit-belit, rendahnya ketidak pastian waktu pelayanan. Gejala ini oleh Bryant dan White (1987) sebagai suatu gejala ketidak mampuan administratif, umumnya terjadi di Negara-negara sedang berkembang.

Penilaian kinerja birokrat pemerintah selama ini cenderung didasarkan pada faktor-faktor input seperti jumlah pegawai, anggaran, peraturan perundangan dan termasuk pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan; dan bukan pada faktor-faktor *output* atau *outcomes*-nya, misalnya tingkat efisiensi biaya, kualitas layanan, jangkauan dan manfaat pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih terdapat berbagai masalah antara lain perbedaan antara kinerja yang diharapkan (*intended perfomance*) dengan praktek sehari-hari (*actual perfomance*), perbedaan antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan aparatur pemerintah, perbedaan antara keterbatasan sumber daya anggaran pemerintah dengan kebocoran pada tingkat pelaksanaanya (LAN Jawa Barat, (1999). Studi lainnya dilakukan oleh Hardjo Soekarto (1999) menunjukkan bahwa pelayanan publik selama ini masih menunjukkan mental model birokrat sebagai yang di layani oleh masyarakat, bukan justru sebaliknya aparat yang harus melayani masyarakat. Hal ini terjadi karena pendekatan kekuasaan birokrasi lebih dominan ketimbang keberadaan aparatur sebagai pelayan masyarakat. Kekuasaan birokrat

sangat kuat sekali dan bahkan tak ada organisasi sosial kemasyarakatan yang mampu mengontrolnya sehingga praktek penyelenggaraan pelayanan publik selama ini yang menjadi beban masyarakat dan birokrat cenderung melakukan praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Mohammad, 1999).

Sementara itu peran aparatur negara (birokrasi) sejak beberapa dekade yang lalu lebih diabaikan sebagai penyandang dua peran yaitu sebagai Abdi Negara dan sebagai Abdi masyarakat dan peran sebagai abdi negara menjadi sangat dominan ketimbang peran sebagai abdi masyarakat. Siklus pelayanan lebih beraksis ke kekuasaan birokrasi ketimbang melayani masyarakat. Akibatnya aparatur cenderung melayani dirinya sendiri dan meminta layanan dari masyarakat (Thoha, 1993, Idrus, 1995). Berkaitan dengan hal ini Kaufman (1976) mengatakan bahwa tugas aparatur sebagai pelayan harus lebih diutamakan terutama yang berkaitan dengan mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan masyarakat, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan publik.

Semua ini menunjukkan bahwa kerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik masih memerlukan kajian yang mendalam dan sungguh-sungguh sehingga peran birokrasi sebagai instrumen masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan dapat diwujudkan.

Kasus pelayanan Biro Umum Setda Provinsi Gorontalo yang dilakukan oleh pemerintah provinsi khususnya di Provinsi Gorontalo menarik dikaji terutama yang berkaitan dengan perumusan kebijakan, implementasi, pengendalian dan evaluasi melibatkan birokrat daerah (lokal). Disamping itu pula

pelayanan di Biro Umum Setda Provinsi Gorontalo ini menyentuh kebutuhan seluruh masyarakat.

Penelitian ini diarahkan untuk mengevaluasi dan menjelaskan fenomena kinerja birokrasi pemerintah kasus pada Biro Umum Setda Provinsi Gorontalo dengan menggunakan pendekatan proses (*internal process approach*), terutama memahami dan menjelaskan fenomena dalam hal efisiensi pelayanan, kerja, kerjasama tim, dan hubungan pimpinan dengan bawahan. Variabel kinerja ini penting diteliti karena di dasarkan atas alasan bahwa kinerja output yang diberikan kepada lingkungan akan sangat tergantung pada tinggi rendahnya kinerja proses. Hal ini berarti organisasi birokrasi pemerintah tak dapat meningkatkan kebertanggungjawabannya (*accountability*), kepercayaan, menciptakan keadilan, efektivitas eksternal dan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja eksternalnya tanpa memiliki kinerja internal yang baik.

## **1.2 Identifikasi Masalah**

- 1.2.1 Belum maksimalnya Kinerja birokrasi pemerintah pada Biro Umum Provinsi Gorontalo.
- 1.2.2 Masih kurangnya kerjasama tim dalam hal memaksimalkan kinerja birokrasi.
- 1.2.3 Masih kurangnya pemahaman dalam pelaksanaan kinerja birokrasi pada Biro Umum Provinsi Gorontalo

### **1.3 Rumusan Masalah**

- 1.3.1 Bagaimana kinerja birokrasi pemerintah khususnya berkaitan dengan efisiensi organisasi, kerjasama tim, dan hubungan pimpinan dengan bawahan pada Biro Umum Provinsi Gorontalo?
- 1.3.2 Faktor apa yang mendukung dan menghambat kinerja birokrasi pemerintah khususnya berkaitan dengan efisiensi pelayanan, kerjasama tim, dan hubungan pimpinan dengan bawahan pada Biro Umum Setda Provinsi Gorontalo ?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

- 1.4.1. Untuk mengetahui kinerja birokrasi pemerintahan khususnya berkaitan dengan efisiensi organisasi, kerjasama tim dan hubungan pimpinan dengan bawahan pada Biro Umum Setda Provinsi Gorontalo.
- 1.4.2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat kinerja birokrasi khususnya berkaitan dengan efisiensi pelayanan, kerjasama tim dan hubungan pimpinan dengan bawahan pada Biro Umum Setda Provinsi Gorontalo.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ilmiah ini adalah sebagai berikut :

#### 1.5.1. Manfaat Teoritis

Diharapkan pelaksanaan penelitian ini dapat menambah wawasan pengetahuan dan pengalaman penelitian tentang permasalahan yang diteliti.

#### 1.5.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pengetahuan mengenai Analisis Kinerja Birokrasi Pemerintahan Pada Biro Umum Sekda Provinsi Gorontalo.