

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sebagai pelayan publik Aparatur Sipil Negara (ASN) saat ini menjadi isu strategis khususnya dalam lingkup pelayan publik. Tidak dapat dikesampingkan bahwa masyarakat saat ini memiliki perspektif yang buruk kepada ASN. Citra buruk tersebut terkait pelanggaran etika, kinerja serta ASN dinilai belum memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Permasalahan terkait kinerja ANS secara langsung maupun tidak langsung memunculkan *distrust* dari masyarakat dan berdampak pada biaya pelayanan yang lebih tinggi yang cukup mengkhawatirkan baik dalam kehidupan sosial dan ekonomi (Satori & Suryana, 2013). Oleh karenanya, untuk mengatasi permasalahan tersebut sangat dibutuhkan perbaikan yang menyeluruh dari segala aspek terutama peningkatan pelayanan bagi masyarakat.

Pernyataan di atas didukung oleh hasil penilaian kinerja ASN dimana terdapat 4 juta Aparatur Sipil Negara (ASN) di bawah kementerian Menpan-RB di 34 provinsi di Indonesia memiliki kinerja dengan nilai rata-rata C berdasarkan hasil evaluasi Sakip K/L Pemda tahun 2015-2016 (daulatrakyat.id, 11 Oktober 2017). Ini menunjukkan bahwa ASN masih memiliki kapasitas kinerja yang rendah sehingga pengembangan kapasitas yaitu kemampuan individu untuk menjalankan fungsi sebagaimana mestinya secara efisien, efektif (Milen, 2004:12) bagi ASN dinilai penting untuk segera dilaksanakan dari berbagai aspek

Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Alam & Prawitno (2015) yang menyatakan bahwa aspek pengembangan kapasitas terdiri dari (1) Indikator pengembangan kapasitas sumber daya fisik yaitu sumber daya fisik, struktur organisasi, keuangan, perangkat hukum (aturan), dan sarana dan prasarana, hanya satu indikator yang mendapat penilaian kurang baik, yaitu kapasitas perangkat hukum; (2) pengembangan kapasitas proses operasional (ketatalaksanaan) indikatornya yaitu prosedur kerja, budaya kerja, dan kepemimpinan; (3) pengembangan kapasitas sumber daya manusia, indikatornya yaitu pengetahuan pegawai, keterampilan pegawai, serta perilaku dan etika kerja.

Dalam instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Penugasan kepada MENPAN, pemerintah mewajibkan kepada seluruh lembaga pemerintah agar memiliki standar pelayanan public yang mengacu pada Pasal 8 Undang Undang No. 25 tahun 2009 yang mengatur tentang standar pelayanan publik. Adapun standar tersebut adalah: 1) organisasi berkewajiban menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan tujuan pembentukan organisasi; 2) penyelenggara pelayanan publik sebagaimana dimaksud pada ayat 1 sekurang-kurangnya meliputi pelaksanaan pelayanan, pengelolaan pengaduan masyarakat, pengelolaan informasi, pengawasan internal, penyuluhan kepada masyarakat serta pelayanan konsultasi; 3) penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggungjawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Dari intruksi Presiden serta Undang Undang di atas, dapat dikemukakan bahwa masing-masing unit lembaga penyelenggara harus memiliki standar

pelayanan yang dipergunakan sebagai landasan penyelenggaraan pelayanan yang bermutu yang diukur berdasarkan standar pelayanan publik tersebut. Dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan oleh masing-masing unit maka pelayanan yang diharapkan oleh masyarakat dapat diberikan dengan maksimal, selain itu, standar pelayanan publik tersebut juga dapat meminimalisir terjadinya penyimpangan dalam pelayanan yang dilakukan oleh ASN.

Salah satunya adalah pemerintah kecamatan sebagai salah satu unit pelaksana teknis pemerintahan yang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang berkualitas bagi masyarakat. Pemerintah kecamatan sebagai unit pemerintahan yang berinteraksi langsung dengan masyarakat tentu sangat dituntut untuk dapat pemberian pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Akan tetapi, pada praktik keseharian di lingkup Pemerintahan Kecamatan, ASN dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab masih belum menunjukkan kinerja yang profesional khususnya pelayanan kepada masyarakat. ASN belum menunjukkan tingkat disiplin yang tinggi seperti tidak berada ditempat ketika masyarakat membutuhkan pelayanan, kemudian prosedur yang kurang transparan serta berbelit-belit. Oleh karenanya harus dilakukan upaya yang maksimal oleh Pemerintah untuk mengembangkan kemampuan Aparatur Sipil Negara. Pengembangan kapasitas (*capacity building*) mencakup berbagai macam aspek, mulai dari sumberdaya manusianya, sistem-sistem yang mengatur proses kerja di dalamnya (Daniel, 2001).

“Pengembangan kapasitas secara umum bertujuan agar individu, organisasi serta sistem dapat dipergunakan secara efektif dan efisien dalam upaya

mencapai tujuan organisasi. Sedangkan dalam konteks pembangunan kedepan, pengembangan kapasitas bertujuan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebagai mana yang dikemukakan oleh Satori & Suryana, (2013) yang menyatakan bahwa konsep pengembangan kapasitas diartikan sebagai upaya memperkuat kapasitas individu, kelompok, serta organisasi yang dapat tercermin melalui peningkatan kompetensi sehingga individu, kelompok, dan organisasi mampu mengatasi segala tantangan yang terjadi. Kemudian Rickett (2000) menyatakan bahwa tujuan pengembangan kapasitas adalah pertumbuhan organisasi lebih kuat dalam usaha mencapai misi dan tujuannya.”

Pengembangan kapasitas merupakan salah satu konsep yang berkembang cukup pesat sejak awal tahun 1990-an, khususnya sejalan dengan penurunan daya dukung, baik yang berupa kemerosotan lingkungan, inefisiensi dan inefektifitas pembangunan dan sejenisnya. Program pembangunan kapasitas dapat memberikan harapan yang baik khususnya dalam rangka peningkatan efektivitas dan efisiensi manajemen publik menuju realisasi tujuan sesuai dengan apa yang diharapkan (Haryono, 2012: 38).

Salah satu layanan yang harus ditingkatkan pemerintahan kecamatan adalah dengan mutu pelayanan administrasi. Dalam arti sempit administrasi adalah kegiatan yang meliputi kegiatan ketatausahaan seperti catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan, dan ketik mengetik. Dalam arti luas, administrasi merupakan seluruh proses kerjasama antara dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan tertentu.

Penelitian ini dilaksanakan di Kantor Camat Ilir Barat II Kota

Palembang. Kantor Camat Ilir Barat II Palembang saat ini dipimpin oleh Bapak A Halim Machmud, S.E.,M.M. Pelayanan administrasi di kantor camat Ilir Barat II meliputi pengurusan berbagai bentuk perizinan terkait rekomendasi surat pengantar SKCK, penerbitan izin usaha mikro kecil (IUMK), surat keterangan domisili, dispensasi nikah, dan keperluan administrasi lainnya juga dapat diurus di Kantor Camat Ilir Barat II Palembang (Dokumentasi Data Kantor Kecamatan Ilir Barat II Kota Palembang Tahun 2019).

Didukung oleh pendapat Marsuki, (2006:52) yang menyatakan secara umum, pelayanan publik dapat didefinisikan sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi politik untuk memenuhi kebutuhan seluruh warga negara yang memerlukan berbagai jenis pelayanan, mulai dari urusan sosial dan politik, berupa pembuatan Akte Lahir, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Sertifikat Tanah, kemudian aspek ekonomi dan bisnis, seperti izin berusaha atau berinvestasi, izin mendirikan bangunan, maupun melakukan kegiatan bisnis untuk alasan dan tujuan-tujuan tertentu, sampai kepada berbagai jenis pelayanan publik lainnya.

Pada prakteknya, sering sekali muncul berbagai masalah dalam pelayanan pemerintah terhadap masyarakat yang mencerminkan ketidakpuasan masyarakat terhadap pelayanan publik pemerintah, antara lain pelayanan yang mahal, kaku dan berbelit-belit, sikap dan tindakan aparat, pelayanan yang suka menuntut imbalan, kurang ramah, arogan, lambat dan fasilitas pelayanan. Setiap warga. Negara tidak pernah bisa menghindar dari hubungan dengan birokrasi pemerintah. Pada saat yang sama, birokrasi pemerintah adalah satu-satunya organisasi yang memiliki legitimasi untuk memaksakan berbagai peraturan

dan kebijakan yang menyangkut masyarakat dan setiap warga negara. Itulah sebabnya pelayanan yang diberikan oleh birokrasi pemerintah menuntut tanggungjawab yang tinggi (Mustafa, 2015).

Dari hasil observasi awal peneliti di Kantor Camat Ilir Barat II Kota Palembang. Peneliti menemukan beberapa indikator permasalahan munculnya keluhan dan ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan seperti pengelolaan administrasi kependudukan. Keluhan masyarakat tersebut menjadi salah satu bukti bahwa kinerja aparatur Pemerintahan Kecamatan Ilir Barat II Kota Palembang masih kurang maksimal.

Pernyataan di atas, didukung oleh hasil penelitian yang dilakukan oleh Nasution (2013) dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan implementasi sistem informasi administrasi kependudukan di kecamatan bebesen masih kurang sempurna dikarenakan hambatan-hambatan yang ada. Sedangkan untuk peraturan daerah yang secara khusus mengenai pengelolaan administrasi kependudukan sebagai acuan pelaksanaan di kecamatan ini belum dimiliki ataupun belum ada. Diharapkan pelayanan kepada masyarakat khususnya dalam administrasi kependudukan dapat lebih baik dan maksimal, terutama melengkapi fasilitas yang dibutuhkan juga menetapkan peraturan daerah yang secara khusus untuk melaksanakan administrasi kependudukan di daerah khususnya di kecamatan bebesen.

Bryant dan White (1989: 32) mengemukakan bahwa kondisi demikian sebagai ketidakmampuan administratif, yang dicirikan oleh membengkaknya birokrasi yang dipersulit oleh prosedur formal yang pada akhirnya mengabaikan

kepentingan publik. Selain disebabkan oleh terbatasnya kapasitas dan kompetensi aparatur dan juga komitmen untuk melaksanakan tugas dan fungsinya kurang efektif sehingga upaya untuk meningkatkan pelayanan publik kurang optimal.

Oleh karena itu perlu tindakan yang nyata dari ASN Kantor Kecamatan untuk mengatasi ketidakmampuan administrasi tersebut dengan berusaha untuk memberikan kemudahan dalam urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, mendahulukan kepentingan umum dibandingkan kepentingan pribadi. Dengan usaha tersebut maka persepsi masyarakat tentang upaya pemerintah untuk mewujudkan *good governance* tidak hanya sebatas konsep, tetapi dengan menunjukkan tindakan yang nyata.

Kebijakan pemerintah pusat dalam upaya peningkatan kompetensi aparatur sipil negara melalui pelatihan, diklat yang terkadang tidak relevan dengan kebutuhan daerah merupakan faktor yang dominan bagi terselenggaranya pelayanan publik yang maksimal. Selain itu, Sebagaimana hasil penelitian Mulyono (2015) yang menyatakan bahwa pada realitanya kebijakan pengembangan aparatur di antara pusat dan daerah berjalan tidak harmonis. Hal tersebut diindikasikan oleh kebijakan tentang ketentuan izin belajar dan tugas belajar sebagai bentuk pengembangan kapasitas aparatur sipil negara tidak relevan antara pusat dan daerah sehingga aktor pelaksana mengalami kesulitan dalam implementasinya.

Permasalahan lain yang dapat menghambat kelancaran kegiatan pelayanan administrasi yang terjadi di Kantor Kecamatan Ilir Barat II Palembang antara lain adalah kejelasan waktu pengurusan di Kantor Kecamatan tambang dianggap masih kurang jelas. Hal ini dapat dilihat dari pegawai yang memberikan

layanan lambat dan berbelit-belit.

Penelitian Febrianto (2015) dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa ditemukan hasil pengukuran melalui indeks kepuasan masyarakat terendah yaitu di kecepatan pelayanan, kepastian jadwal, dan kemampuan tugas pelayanan di Kecamatan Kauman Kabupaten Ponorogo. Selanjutnya Sulistiani (2016) mengatakan pelayanan harus dicepatkan dan waktu menyelesaikan dalam pelayanan harus disampaikan kepada pemohon supaya mereka tahu kapan waktu yang dibutuhkan dan pelayan harus menyampaikan dengan jelas tanpa terkesan bertele-tele. Selanjutnya pelayanan harus ditambah lagi agar pelayanan bisa dengan segera menyelesaikan pekerjaannya sesuai dengan pekerjaan masing-masing tugas yang diberikan. Hasil ini menunjukkan persamaan permasalahan di setiap kantor Kecamatan setiap pemerintah daerah. Oleh karena itu perlunya upaya perbaikan yang dilakukan oleh Kantor Kecamatan yang salah satunya adalah upaya untuk meningkatkan kompetensi ASN.

Oleh karena itu Mustofadidjaja (Yuslim, Djumadi & Sugandi, 2013) menyatakan bahwa dalam rangka efektivitas penyelenggaraan tugas pemerintahan hendaknya setiap aparatur dibekali 5 (lima) kompetensi profesional, meliputi: (1) Setiap aparatur memiliki kemampuan, keterampilan dan keahlian sesuai dengan bidang pekerjaannya, (2) kemampuan untuk inovasi dan kreatifitas dalam melakukan pekerjaan sehingga dapat meningkatkan citra dan kinerja instansi masing-masing, (3) memiliki kesungguhan dan tanggung jawab terhadap pekerjaannya (*committed to work*), (4) mampu menunjukkan motivasi dan komitmen pelayanan yang tinggi sehingga meningkatkan kepercayaan dan



kepuasan masyarakat, serta, (5) memegang teguh etika professional.

Dengan demikian, pengembangan kapasitas ASN khususnya di Kantor Camat Ilir Barat II Palembang perlu untuk dilaksanakan dengan maksimal. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mustofa (2015) yang menyatakan bahwa upaya mengembangkan dan meningkatkan kualitas pelayanan aparatur harus pula dapat meningkatkan semangat kerja penyelenggaraan pemerintahan. Teknis pengembangan kapasitas berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Anasiya & Winarni (2018) adalah melalui pendidikan dan pelatihan, komunikasi dan koordinasi, penyelenggaraan publikasi informasi, dan pembinaan pegawai. Kemudian penelitian dari Rasdiyanti (2017) dengan hasil penelitian yang menyatakan bahwa pengembangan kapasitas meliputi pendidikan formal dan diklat teknis.

Dari fenomena yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk mengetahui lebih dalam tentang pengaruh pengembangan kapasitas terhadap mutu pelayanan administrasi ASN. Oleh karena itu, peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul Pengaruh pengembangan kapasitas ASN terhadap mutu layanan administrasi di Kantor Camat Ilir Barat II Palembang.”

## **B. Batasan Masalah**

Pembatasan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Pengembangan kapasitas dalam penelitian ini meliputi pengembangan kemampuan yang mencakup *knowledge skills* dan *competencies work ethics* dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.

2. Mutu layanan administrasi dalam penelitian ini adalah pelayanan yang diberikan oleh ASN di Kantor Camat Ilir Barat II Palembang yang meliputi 1) pelaksanaan pelayanan; 2) pengelolaan pengaduan masyarakat; 3) pengelolaan informasi; 4) pengawasan internal; 5) penyuluhan kepada masyarakat; dan 6) pelayanan konsultasi.”

### **C. Indikasi Masalah**

Adapun indikator masalah dalam penelitian ini antara lain adalah:

1. Adanya keluhan yang mengindikasikan bentuk ketidakpuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan layanan publik. Hal ini mengindikasikan belum maksimalnya kinerja aparatur Kecamatan.
2. ASN di Kantor Camat Ilir Barat II masih belum mampu manajemen waktu dalam pelaksanaan layanan publik khususnya pelayanan administrasi kepada masyarakat yang berada di wilayah administrasi Kecamatan Ilir Barat II Kota Palembang.

### **D. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah adakah pengaruh yang signifikan antara pengembangan kapasitas terhadap mutu layanan administrasi Kantor Camat Ilir Barat II Palembang?

### **E. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh yang signifikan antara pengembangan kapasitas terhadap mutu layanan administrasi Kantor Camat Ilir Barat II Palembang.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya bagi disiplin ilmu manajemen sumber daya manusia. Selain itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya untuk mengkaji lebih dalam mengenai pengembangan kapasitas (*capacity building*) dan mutu layanan administrasi di Kantor Camat Ilir Barat II Kota Palembang.