

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang**

Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, 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. Keberagaman budaya dan etnik dapat berfungsi mempertahankan dasar identitas diri dan integrasi sosial masyarakat Indonesia. Tetapi jika keberagaman ini tidak dikelola dengan baik, maka konflik akan mudah terjadi dan dapat memecah persatuan bangsa Indonesia. Untuk itu solidaritas antara masyarakat perlu dikembangkan sehingga masyarakat dapat menerima perbedaan satu sama lain.

Masyarakat Indonesia terdiri dari banyak suku bangsa, sehingga masyarakat Indonesia dikenal sebagai masyarakat multietnik yaitu masyarakat majemuk yang terdiri dari berbagai kelompok masyarakat. Sejak proklamasi kemerdekaan, bangsa Indonesia telah banyak mengalami masalah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Terlebih-lebih pada era reformasi, kemajemukan masyarakat cenderung menjadi beban dan masalah bangsa Indonesia. Hal itu terbukti dengan munculnya masalah sosial yang berbau saran yang dipicu dari kondisi masyarakat yang kadang kala tidak sepaham dan terjadi konflik vertikal maupun horizontal dengan aparat penyelenggara pemerintahan. Reformasi dilakukan untuk mewujudkan aparatur negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan, dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance* sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan pelayanan yang prima sebagaimana diharapkan masyarakat.

Agar harapan tersebut dapat menjadi kenyataan maka dituntut adanya suatu sikap aparatur yang baik, integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Seiring dengan bertambah luasnya kewenangan ini, maka aparat pemerintahan di daerah diharapkan dapat mengelola dan menyelenggaraan pelayanan dengan lebih baik dari sebelumnya sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Terdapat beberapa persoalan utama yang merupakan bagian dari sejarah masa lalu bangsa Indonesia yang efeknya masih dapat dirasakan oleh masyarakat Indonesia yang hidup pada masa sekarang ini, yang sekaligus merupakan indikator penyebab terjadinya krisis multidimensi yang masih melanda bangsa Indonesia hingga saat ini khususnya dalam hal pelayanan kepada masyarakat yang dalam sebuah komunitas memiliki latar belakang budaya, suku dan budaya yang beragam. Melihat kondisi tersebut, menjadi tanggung jawab pemerintah daerah untuk senantiasa mendorong dan mengoptimalkan potensi-potensi dalam masyarakat dalam wilayah otoritasnya agar pembangunan daerah dapat berhasil dengan baik baik dalam aspek pelayanan publik dan sosial kepada masyarakat dalam sebuah komunitas kabupaten, kecamatan dan desa.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi dijelaskan bahwa salah satu tujuan umum Reformasi Birokrasi adalah membangun/membentuk profil dan perilaku aparatur negara dengan kemampuan memberikan pelayanan yang prima. Maka nampak bahwa pelayanan publik mempunyai peranan yang sangat strategis sebagai salah satu fungsi pemerintah disamping regulasi dan pemberdayaan. Pelayanan Publik merupakan suatu sistem, dalam arti masyarakat sebagai permohon atau pengguna layanan harus diberikan akses yang seluas-luasnya berkaitan dengan proses pemecahan masalah dan pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Prinsip keterbukaan mempunyai peranan penting untuk terbangunnya pelayanan publik yang berkualitas. Bertitik tolak dari Pedoman Umum Reformasi Birokrasi sebagaimana tertuang Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor PER/15/M.PAN/7/2008 juga dijelaskan bahwa tujuan khusus yang ingin dicapai adalah Birokrasi yang transparan (terbuka) dan dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat, dengan harapan sasaran umum dari Reformasi Birokrasi yakni terjadinya perubahan pola pikir (*mindset*)

dan budaya kerja (*culture set*) serta sistem manajemen pemerintahan. Maka upaya untuk mewujudkan keterbukaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu keharusan dalam rangka terselenggaranya pelayanan publik yang terbuka, akuntabel, efektif dan non-diskriminatif.

Penerapan nilai budaya keterbukaan juga akan mendorong peningkatan peran serta masyarakat dalam memonitor dan mengevaluasi penyelenggaraan pelayanan publik. Masyarakat Indonesia yang terdiri dari berbagai budaya, secara logis akan mengalami berbagai permasalahan, persentuhan antar budaya dan prasangka sosial yang akan selalu terjadi karena permasalahan yang senantiasa terkait erat dengan hubungan antar masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lain. Nilai-nilai yang terkandung dalam kebudayaan menjadi acuan sikap dan perilaku manusia sebagai makhluk individual yang tidak terlepas dari kaitannya pada kehidupan masyarakat dengan orientasi kebudayaan yang khas. Prasangka sosial merupakan faktor yang potensial menciptakan konflik antar masyarakat multietnik. Atas alasan demikian, prasangka sosial dapat dikategorikan sebagai ancaman yang besar dan berbahaya bagi terbentuknya suatu masyarakat multietnik yang sehat. Dalam rangka membentuk masyarakat plural (*multiethnic*) yang sehat dan damai, rendahnya prasangka adalah prasyarat penting.

Menurut Ridwan (2009) mengemukakan bahwa hingga saat ini pelayanan yang telah diberikan kepada masyarakat, terkadang masih sulit untuk dapat diakses langsung oleh masyarakat dan prosedur yang terkadang berbelit-belit dan sering menyulitkan masyarakat ketika harus mengurus surat atau izin tertentu di kelurahan, biaya yang tidak jelas serta terjadinya pungutan liar (*pungli*), saat ini menjadi cerminan rendahnya kualitas pelayanan di Indonesia. Dimana ini juga merupakan bagian akibat dari berbagai program pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, namun saat ini masih jauh sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Selain itu juga ada kecenderungan ketidakadilan di dalam pelayanan yang diberikan, dimana masyarakat yang tergolong miskin akan sulit untuk mendapat pelayanan yang baik dan berkualitas dari pihak kelurahan. Sebaliknya masyarakat yang memiliki uang akan lebih mudah dalam menyelesaikan urusannya. Untuk itu, apabila ketidakmerataan dan ketidakadilan ini terus terjadi, maka pelayanan yang berpihak ini akan memunculkan potensi yang berbahaya dalam kehidupan berbangsa. Potensi ini

antara lain terjadinya disintegrasi bangsa, perbedaan yang lebar antar yang kaya dan miskin dalam konteks untuk memperoleh pelayanan, peningkatan ekonomi yang lamban, dan pada tahapan tertentu dapat merugikan bangsa Indonesia secara keseluruhan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 73 Tahun 2005 tentang Pemerintah Kelurahan yang merupakan dasar dalam menuju masyarakat yang berkembang yaitu kelurahan tidak lagi menjadi level administrasi, tidak lagi menjadi bawahan daerah tetapi menjadi masyarakat yang mandiri. Sehingga setiap masyarakat yang berada pada lingkungan kelurahan berhak untuk berbicara dan mengeluarkan pendapat sesuai dengan kepentingannya sendiri. Disini harus dipahami bahwa kelurahan merupakan suatu kesatuan hukum yang memiliki hak dan kekuasaan dalam mengatur dan melayani semua kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya menuju kesejahteraan. Pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat diharapkan menjadi lebih responsif terhadap kepentingan masyarakat itu sendiri, di mana paradigma pelayanan masyarakat yang telah berjalan selama ini beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan fokus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan masyarakat. Dengan demikian di harapkan bahwa aparat pemerintahan khususnya pada tingkat kelurahan dapat meningkatkan pelayanan yang baik dan berkualitas kepada masyarakat.

Sekarang ini kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat telah mengalami penurunan kualitas dan perlu diadakan perbaikan, bila dilihat dari sisi efisiensi dan efektivitas, responsivitas, kesamaan perlakuan (tidak diskriminatif) maka pelayanan yang diberikan masih jauh dari yang diharapkan oleh masyarakat dan masih memiliki berbagai kelemahan. Terkait dengan pelayanan yang baik Allah Swt berfirman dalam Surah An-Nisa ayat 59 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ء

Artinya :

Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu. Kemudian, jika kamu berbeda pendapat tentang sesuatu, maka

kembalikanlah kepada Allah (Al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya (surah al-Nisa Ayat 59 ).

Di Desa Lemito masyarakat sering mengalami kendala dan hambatan dalam hal pelayanan yang diberikan oleh para aparat kelurahan. Perilaku yang tidak ramah dan senantiasa tidak memberikan pelayanan yang seharusnya khususnya bagi masyarakat yang memiliki latar belakang yang berbeda dengan masyarakat pada umumnya. Perilaku ini merupakan tindak diskriminatif bagi masyarakat yang memiliki ragam suku, agama, ekonomi, pendidikan dan budaya serta adat istiadat yang berbeda-beda. Masalah-masalah kesenjangan dan pelayanan yang tidak menyenangkan yang diberikan oleh para aparat kelurahan menjadi keluhan utama masyarakat, misalnya dalam mengurus KTP, KK, akta kelahiran, pembagian raskin, pendataan bantuan masyarakat miskin dan hal-hal lain yang terkait dengan pelayanan masyarakat. Pola perilaku tersebut bisa menimbulkan ekses berupa kesejangan dan konflik ditengah-tengah kehidupan multietnik di daerah tersebut.

Berdasarkan fenomena di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan pengkajian secara ilmiah melalui penelitian dengan judul **“Perilaku Aparat Dalam Pelayanan Publik Di Desa Lemito Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato”**.

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka adapun identifikasi masalah dalam penulisan ini adalah sebagai berikut ;

1. Pola perilaku (pengetahuan, sikap dan tindakan) aparat dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Desa Lemito?
2. Rendahnya disiplin staf atau petugas dalam mengemban tugasnya sehingga memperlambat proses pelayanan publik.
3. Faktor-faktor penghambat dan pendukung perilaku aparat dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Desa Lemito

### **1.3 Fokus Masalah**

Adapun fokus masalah penelitian ini di sesuaikan dengan latar belakang dan identifikasi masalah sebelumnya yaitu; Bagaimana perilaku Aparat dalam pelayanan publik Kantor Desa Lemito Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui perilaku aparat dalam pelayanan publik di Kantor Desa Lemito Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **a. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini di harapkan dapat di jadikan sebagai referensi bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam pencarian informasi terutama yang berkaitan dengan perilaku administrasi publik atau menjadi acuan pada penelitian-penelitian dibidang sama di masa yang akan datang.

##### **b. Manfaat Praktis**

Secara praktis, Hasil dari penelitian yang di lakukan ini yaitu, dapat menjadi satu bahan acuan untuk pemerintah khususnya pemerintah yang ada di Desa Lemito Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato.

