

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Menghadapi lingkungan yang berubah dengan cepat dari kurun waktu ke waktu, birokrasi pemerintah perlu selalu berada pada kondisi unggul. Dalam artian bahwa, mampu mewujudkan perubahan yang signifikan dengan bekerja secara inovatif dan proaktif. Selama ini dapat diketahui ciri-ciri ideal birokrasi pemerintahan mungkin tidak akan pernah sepenuhnya dimiliki serta belum bisa berjalan dengan baik. Khususnya dalam hal pelayanan publik, pemerintah belum dapat menyediakan pelayanan publik yang berkualitas sesuai dengan tantangan yang dihadapi, yaitu perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin maju dan persaingan global yang semakin ketat.

Hal ini dapat dilihat dari hasil survei integritas yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pada tahun 2009 yang menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,64 dari skala 10 untuk instansi pusat, sedangkan pada tahun 2008 skor untuk unit pelayanan publik di daerah sebesar 6,69. Skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya *Standard Operating Procedures* (SOP), kesesuaian proses pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan, dan

kemudahan masyarakat melakukan pengaduan.¹ Maka dari itu perlu adanya upaya pengembangan, menyempurnaan dan bahkan apabila diperlukan, perlu adanya transformasi birokrasi.

Reformasi Birokrasi adalah sebuah sistem yang sedang diterapkan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur untuk melakukan sebuah pembenahan birokrasi. Pada hakekatnya reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan perubahan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan, (business proses), dan sumber daya aparatur. Reformasi birokrasi inilah yang nantinya akan digunakan sebagai alat untuk mengatasi permasalahan sistem penyelenggaraan pemerintah menyangkut penataan birokrasi khususnya pelayanan publik (*public service*) di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur khususnya pada Subbagian Organisasi, Tatalaksana dan Kepegawaian (Subag Ortala dan Kepegawaian).

Sebagaimana UU No. 17/2007 tentang rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2055, bahwa pembangunan aparatur Negara dilakukan melalui reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, di pusat dan di daerah agar mampu mendukung keberhasilan pembangunan di bidang lainnya.

¹ Ismail Said, 2011, *Tranformasi Pengetahuan Pelayanan melalui TOT Diklat Pelayanan Publik* di akses pada tanggal 23 Mei 2012 dari <http://www.lan.go.id/index.php?module=detailberita&id=129#>.

Dalam mencapai sasaran reformasi tersebut, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur sedang melakukan penataan organisasi/kelembagaan khususnya di Subbagian Organisasi, Tatalaksana dan Kepegawaian (Subag ORTALA dan Kepegawaian) demi terwujudnya organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran, terciptanya birokrasi yang memiliki budaya kerja dengan integritas dan kinerja yang tinggi. Salah satu *output* Reformasi Birokrasi yang sedang diterapkan oleh Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur adalah pelayanan publik (*public service*) yang lebih baik, jelas dan tidak berbelit-belit. Sebagai contoh sebelum adanya penerapan reformasi birokrasi banyak komplain dari pihak Kementerian Agama Kabupaten atau kota atas pelayanan yang dilakukan pihak Subbagian Organisasi, Tatalaksana dan Kepegawaian (Subag ORTALA dan Kepegawaian) Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur menangani masalah kenaikan pangkat. Setelah adanya reformasi birokrasi pelayanan publik (*public service*) menjadi lebih terarah dan terkontrol. Data-data lebih akurat sehingga tidak ada pihak-pihak yang bisa melakukan kecurangan.

Untuk mengetahui apakah birokrasi sebagai sebuah sistem memenuhi kriteria unggul dengan kinerja tinggi ada tujuh faktor di antaranya yaitu :²

1. Birokrasi yang menampilkan kinerja unggul dapat diuji dengan standar eksternal dan bukan hanya standar internal.
2. Kinerja yang nyata ditampilkan sedekat mungkin dengan kinerja potensial.

² Sondang P. Siagian, 1998, *Manajemen Abad 21*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 49-50

3. Harus diupayakan agar birokrasi tidak cepat merasa puas.
4. Dalam lingkungan birokrasi perlu ditumbuhkan dan dipelihara iklim persaingan yang positif.
5. Peningkatan kinerja harus selalu dikaitkan dengan penerapan prinsip efisiensi.
6. Organisasi dengan kinerja tinggi menjadi contoh bagi organisasi lain dan sekaligus sebagai sumber ide bagi mereka.
7. Organisasi dengan kinerja tinggi mampu memenuhi persyaratan ideal yang dituntut oleh kondisi budaya Organisasi itu berada dan bergerak.

Pengelolaan pelayanan publik (*public service*) adalah tugas dari birokrasi, hal yang menjadi sebuah tantangan yang dihadapi dalam pelayanan publik bukan hanya menciptakan sebuah pelayanan yang efisien, tetapi juga bagaimana pelayanan juga dapat dilakukan dengan tanpa membedakan status dari masyarakat yang dilayani. Dengan kata lain, bagaimana menciptakan pelayanan yang adil dan demokratis.

Salah satu filosofi dari otonomi daerah adalah semakin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap masyarakat, selayaknya perlu diketahui terlebih dahulu persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat. Setelah permasalahan pelayanan masyarakat dianalisis, maka perlu dilakukan strategi pelayanan yang efektif dan sesuai dengan karakteristik wilayah dan penduduknya. Sebagaimana sistem Reformasi Birokrasi yang sedang diterapkan oleh Kantor Wilayah

Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur khususnya di Subbagian Organisasi, Tatalaksana dan Kepegawaian (Subag Ortala dan Kepegawaian). Diharapkan bisa dijadikan sebuah acuan yang baik dalam membenahi birokrasi yang sudah berkembang sebelumnya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang di atas, maka dapat ditarik suatu rumusan masalah:

1. Bagaimana sistem pelaksanaan birokrasi khususnya pelayanan publik (*public service*) Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur di Subbag Ortala dan kepegawaian sebelum adanya Reformasi Birokrasi?
2. Bagaimana Reformasi Birokrasi mempengaruhi pelayanan publik (*public service*) Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur di Subbag Ortala dan kepegawaian?
3. Bagaimana sistem pelaksanaan birokrasi khususnya pelayanan publik (*public service*) Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur di Subbag Ortala dan kepegawaian sesudah adanya Reformasi Birokrasi?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sistem pelaksanaan birokrasi khususnya pelayanan publik (*public service*) Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur di Subbag Ortala dan kepegawaian sebelum adanya Reformasi Birokrasi.
2. Untuk mengetahui Reformasi Birokrasi mempengaruhi pelayanan publik (*public service*) Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur di Subbag Ortala dan kepegawaian.
3. Untuk mengetahui sistem pelaksanaan birokrasi khususnya pelayanan publik (*public service*) Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur di Subbag Ortala dan kepegawaian sesudah adanya Reformasi Birokrasi.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Menjadi bahan masukan dan acuan bagi perkembangan teori birokrasi khususnya dalam bidang pelayanan publik (*public service*) bagi instansi Pemerintahan serta diharapkan dapat menambah wawasan bagi pengembangan ilmu dan pengetahuan yang berhubungan dengan topik Birokrasi khususnya pelayanan publik (*public service*) untuk penelitian lanjutan terhadap objek sejenis atau aspek lainnya yang belum tercakup dalam penelitian ini.

2. Manfaat praktis

Diharapkan bisa dijadikan suatu masukan bagi Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur khususnya di Subbagian Organisasi, Tatalaksana dan Kepegawaian (Subag ORTALA dan Kepegawaian) untuk meningkatkan efektifitas kinerja atas pembaharuan birokrasi yang sedang diterapkan serta sebagai bahan khasanah perpustakaan dan menambah wawasan bagi mahasiswa khususnya Manajemen Dakwah dalam bidang pelayanan publik (*public service*).

E. Definisi Konsep

Agar tidak terjadi kesalahan persepsi dalam memahami penelitian ini, peneliti akan mendeskripsikan beberapa istilah yang ada dalam judul ini.

1. Reformasi Birokrasi merupakan sebuah sistem baru dengan upaya untuk melakukan perubahan yang mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan, (business proses), dan sumber daya aparatur. Reformasi Birokrasi nantinya akan digunakan sebagai alat untuk mengatasi permasalahan sistem penyelenggaraan pemerintah menyangkut penataan birokrasi khususnya pelayanan publik (*public service*). Reformasi birokrasi dimaksudkan untuk membangun aparatur Negara agar lebih berdayaguna dan berhasilguna dalam mengemban tugas pemerintahan dan pembangunan nasional yang disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat.

2. Pelayanan publik (*public service*) adalah segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan dilingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan³. Sedangkan yang dimaksud pelayanan publik (*public service*) di Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur khususnya di Subbagian Organisasi, Tatalaksana dan Kepegawaian (Subag Ortala dan Kepegawaian) contohnya seperti penerimaan CPNS, pengangkatan PNS, serta kenaikan pangkat. Fokus riset ini adalah bagaimana Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur khususnya di Subbagian Organisasi, Tatalaksana dan Kepegawaian (Subag Ortala dan Kepegawaian) melayani masyarakat (PNS dan non PNS) wilayah Jawa Timur terkait dengan uraian-uraian yang sudah disebut.

³ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, 2009, *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 5

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan merupakan urutan sekaligus kerangka berfikir dalam penulisan skripsi, untuk lebih mudah memahami penulisan skripsi ini, maka disusunlah sistematika pembahasan, antara lain:

Bab Pertama adalah Pendahuluan. Pada bab ini berisikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi konsep, dan sistematika pembahasan.

Bab Kedua adalah Kerangka teoritik. Pada bab ini berisikan tentang kajian pustaka, kajian teoritik, dan penelitian terdahulu yang relevan dengan judul skripsi yang peneliti ambil.

Bab Ketiga adalah Metode penelitian. Pada bab ini berisikan tentang pendekatan dan jenis penelitian yang dipakai, jenis dan sumber data, tahap-tahap penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, serta teknik pemikiran keabsahan data.

Bab Keempat adalah Penyajian dan Analisis data. Pada bab ini peneliti akan menjelaskan tentang setting penelitian, penyajian data, dan analisis data.

Bab Kelima adalah Penutup. Pada bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan skripsi yang nantinya akan memuat kesimpulan dan saran.