

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Latar belakang permasalahan menguraikan alasan mengapa suatu penelitian layak untuk dilakukan. Bagian ini menjelaskan tentang permasalahan dari sisi teoritis dan permasalahan dari kondisi riil.

Organisasi pemerintah dituntut untuk terus meningkatkan kualitas pelayanannya, sehingga mampu menunjukkan keberadaannya dalam menghadapi persaingan global yang semakin tajam. Pelayanan publik sebagai salah satu tujuan organisasi pemerintah menghadapi berbagai kendala inefisiensi dalam sistem administrasinya. Fenomena ini dipengaruhi oleh perkembangan paradigma pelayanan publik di luar negeri yang ditransformasikan kedalam sistem administrasi publik Indonesia tanpa mempertimbangkan budaya strukturalisme birokrasi dan kecepatan interaksi komponen organisasi terhadap perubahan.

Pelayanan publik pada dasarnya menyangkut aspek kehidupan yang sangat luas. Pemerintah, sebagai organ eksekutif dalam sistem tata negara, berperan sebagai penyedia berbagai layanan publik yang diperlukan oleh masyarakat, mulai fungsi pengaturan hingga fungsi penyelenggaraan. Berbagai gerakan reformasi publik yang dialami negara-negara maju pada awal tahun 1990-an banyak diilhami oleh tekanan masyarakat akan perlunya peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah.

World Bank (2004:3) dalam Ide-ide Program 100 hari Kabinet Indonesia Bersatu telah merekomendasikan beberapa langkah reformasi pelayanan publik untuk memenuhi tuntutan masyarakat akan peningkatan kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintah. Salah satunya adalah melakukan penilaian kritis terhadap struktur dan fungsi organisasi pemerintah, belajar dari pengalaman negara-negara lain dalam melakukan pilihan bijak mengenai struktur dan sistem mereka.

Struktur organisasi merupakan gambaran dari pembagian wewenang dan tanggung jawab serta hubungan vertikal dan horizontal suatu organisasi dalam melaksanakan aktivitasnya. Perubahan terhadap struktur organisasi merupakan jawaban dari berbagai tekanan baik internal maupun eksternal. Salah satu tuntutan masyarakat saat ini adalah efektivitas sistem administrasi publik dalam menjalankan fungsi pelayanan masyarakat melalui penataan kembali struktur organisasi yang lebih sehat dan efisien. Restrukturisasi organisasi dilakukan untuk mengantisipasi dan mengakomodasi perubahan yang timbul dalam pelaksanaan tugas sehari-hari baik jangka pendek maupun jangka panjang. Perubahan struktur akan menghasilkan organisasi pemerintah yang efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Ivancevic (2001:125) bahwa efektivitas dan efisiensi suatu organisasi ditentukan oleh tiga elemen penting, yaitu misi dan strategi organisasi, struktur organisasi, dan sumber daya manusia.

Cara pandang masyarakat terhadap sebuah organisasi pemerintah berbeda-beda, dipengaruhi latar belakang pengetahuan dan pengalaman mereka, serta dari sisi kepentingannya masing-masing. Masyarakat pada umumnya mencari dasar rasional untuk menilai kualitas pelayanan suatu organisasi pemerintah, ada yang menilainya dari sisi penampilan fisik infrastruktur pelayanan, ada pula yang menilainya dari sisi empati petugas pelayanan, dan sebagainya. Para peneliti tidak menyukai kriteria penilaian yang berbeda-beda, sehingga berusaha keras mengidentifikasi indikator-indikator yang bisa diukur berdasarkan reliabilitasnya memiliki hubungan dengan kualitas pelayanan organisasi pemerintah.

Jika demikian, muncul pertanyaan, struktur organisasi bagaimanakah yang dapat memberikan kualitas pelayanan terbaik kepada masyarakat? Melalui pertanyaan inilah, usaha untuk mendapatkan kriteria penilaian kualitas pelayanan organisasi pemerintah melalui penjabaran dimensi-dimensi struktur organisasi dilakukan. Apa yang telah menjadi temuan terdahulu, banyak memberi pengaruh terhadap penelitian sekarang ini.

Reformasi sistem administrasi publik yang terus bergulir atas desakan masyarakat bertujuan untuk mewujudkan kinerja pemerintahan yang lebih baik (Lemans,1976). Selama ini sistem administrasi publik di Indonesia masih dinilai berat, lambat, tidak kreatif, dan tidak sensitif terhadap masyarakat, maka tuntutan akan reformasi administrasi merupakan wacana yang penting untuk dikaji (Prasodjo,2004).

Studi-studi tentang teori organisasi menyatakan adanya korelasi antara struktur organisasi dengan efektivitas kinerja organisasi. Hal ini dapat dipahami karena struktur organisasi menentukan lancar atau tidaknya komunikasi di dalam organisasi (Robbins,2001). Kesulitan dalam berkomunikasi, termasuk kegagalan mengirim dan menerima informasi, distorsi informasi dan hilangnya informasi akan mempengaruhi kinerja individual (Hatch,1997). Demikian pula meningkatnya formalisasi cenderung akan mengakibatkan berkurangnya inovasi dan komunikasi di dalam organisasi (Frank,1971). Pengambilan keputusan, sebagai bagian dari dimensi struktur organisasi, yang dapat dilakukan secara desentralisasi atau sentralisasi, juga akan mempengaruhi kinerja individual dalam organisasi (Vecchio,2000). Organisasi dapat diibaratkan sebagai sistem organ tubuh manusia yang terdiri dari organ-organ yang saling bekerjasama dan saling ketergantungan, sehingga jika salah satu bagian ada yang tidak berfungsi dengan baik maka dapat mengganggu kenyamanan beraktivitas, sebaliknya jika semua komponen ini solid dan ditunjang dengan berbagai kelengkapan sarana pendukung yang memadai dan sesuai maka interaksi diharapkan bisa berlangsung dan masing-masing pihak yang berkepentingan dapat mencapai tujuan yang diinginkan.

Organisasi pemerintah yang ingin menempatkan dirinya sebagai pemimpin, menuntut keikutsertaan seluruh anggota organisasi untuk berpikir yang sama mengenai misi organisasi dan sekaligus berperilaku ke arah pencapaian tujuan organisasi. Dalam mewujudkan misi organisasi perlu diciptakan team work yang solid, sinergi, mengembangkan potensi inisiatif kreatif.

Dalam penelitian ini, aspek yang diteliti difokuskan pada tanggapan responden terhadap dimensi-dimensi struktur organisasi yaitu komponen administrasi, otonomi, sentralisasi, kompleksitas, delegasi otoritas, differensiasi, formalisasi, integrasi, profesionalisme, rentang kendali, spesialisasi, standarisasi, dan hirarki (Robbins,1990). Selanjutnya guna mengantisipasi dinamika pelayanan publik yang dinamis, maka kepada responden juga diajukan beberapa pertanyaan berkaitan dengan kualitas pelayanan. Dari beberapa indikasi permasalahan tersebut di atas, maka fokus utama penelitian ini adalah menyangkut organisasi pemerintah selaku pemberi layanan publik yang sehat dan berkualitas dalam memberikan pelayanan.

Agar penelitian yang akan dilakukan mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya maka perlu dipilih unit organisasi pemerintah yang memang sedang melakukan pembenahan dalam rangka peningkatan kualitasnya. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, Departemen Hukum dan HAM tengah melakukan pembenahan terhadap pola pelayanan publiknya, tidak hanya bagi pelanggan eksternal namun juga pelanggan internal. Departemen Hukum dan HAM bertekad menjaminkan standarisasi alur kerja dan waktu pelayanan administrasi bagi pelanggan internalnya, yaitu seluruh pegawai Departemen Hukum dan HAM yang tersebar di 11 (sebelas) Satuan Kerja Pusat dan 33 (tiga puluh tiga) Satuan Kerja Wilayah dengan total lebih dari 40.000 (empat puluh ribu) orang. Biro Kepegawaian dijadikan pioner untuk memperoleh sertifikat ISO 9001:2008 pada beberapa bidang kerja yang disinyalir rawan terhadap praktek korupsi, kolusi dan nepotisme; diantaranya adalah Seleksi Calon Peserta Diklat Kepemimpinan Tingkat II dan Kenaikan Pangkat. Proses ini ditargetkan selesai pada awal bulan Juli 2009.

Keberanian Biro Kepegawaian Departemen Hukum dan HAM didasari oleh asumsi, sebagaimana dikatakan oleh Rangkuti (2006:26), bahwa kesuksesan sebuah organisasi penyedia layanan dipengaruhi oleh 3 (tiga) hal, yaitu janji yang diberikan kepada pelanggan, kemampuan untuk membuat pegawainya mampu memenuhi janji tersebut, dan kemampuan pegawai untuk menyampaikan janji tersebut kepada pelanggan. Janji yang diberikan kepada pelanggan (eksternal yaitu masyarakat) adalah efektivitas dan efisiensi

pelayanan, contohnya pada Lembaga Pemasarakatan. Kemampuan membuat pegawai Lembaga Pemasarakatan mampu memenuhi janji tersebut merupakan bagian dari tanggung jawab Biro Kepegawaian sebagai penyedia layanan administrasi kepegawaian karena pemenuhan kebutuhan apresiasi pegawai akan mempengaruhi kinerjanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini akan memicu kemampuan pegawai untuk merealisasikan pemberian layanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Berdasarkan uraian di muka maka penelitian ini mencoba menemukan korelasi antara struktur organisasi dengan kualitas pelayanan, dibawah judul : “Pengaruh Struktur Organisasi terhadap Kualitas Pelayanan Biro Kepegawaian Departemen Hukum dan HAM”. Dengan demikian maka telah dapat ditentukan berbagai variabel yang akan diteliti dalam penelitian ini berikut obyek dan subyek penelitiannya. Selanjutnya perlu dirumuskan permasalahan pokok penelitian dan tujuan penelitian, agar penelitian dapat diselenggarakan secara terfokus dalam rangka mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi sesuai dengan topik penelitian.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini, yaitu “bagaimana pengaruh struktur organisasi terhadap kualitas pelayanan Biro Kepegawaian Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia?”

1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mencari korelasi antara struktur organisasi yang digunakan dengan kualitas pelayanan, menggunakan sampel pada Biro Kepegawaian Departemen Hukum dan HAM.

Sementara signifikansi penelitian ini adalah :

- Secara akademis

Hasil penelitian ini sebagai bahan kajian berupa sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu pengetahuan dibidang kualitas pelayanan, lebih khusus lagi kepada pihak-pihak yang berminat meneliti lebih lanjut tentang hal-hal yang berkenaan dengan kualitas pelayanan publik pada kajian kebijakan publik.

- Secara praktis

Hasil penelitian ini mampu memberikan masukan dan umpan balik kepada berbagai pihak terutama dalam pengambilan kebijakan publik di Indonesia.

1.4 Sistematika Penulisan

Laporan penelitian tesis ini akan disajikan kedalam 5 (lima) bab untuk memberikan gambaran yang jelas tentang penelitian yang dilakukan :

Bab I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan pembahasan teori-teori dasar yang akan diuji dalam penelitian ini, yaitu Teori Organisasi dan Teori Kualitas Pelayanan. Model analisis, hipotesis penelitian, dan operasionalisasi konsep merupakan bagian dari sub pokok bahasan dalam bab ini.

Bab III : METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metodologi penelitian yang digunakan, yaitu pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, uji validitas dan reabilitas, teknik analisis data, serta keterbatasan penelitian.

Bab IV : PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab ini terdiri dari 2 (dua) bagian, yaitu Gambaran Umum

Objek Penelitian dan Pembahasan Hasil Penelitian. Bagian pertama menguraikan karakteristik dari objek penelitian yang terkait dengan objek penelitian. Bagian kedua menjelaskan hasil temuan lapangan yang dikaitkan dengan konsep-teori yang digunakan.

Bab V : SIMPULAN DAN SARAN

Laporan penelitian tesis akan ditutup oleh simpulan pelaksanaan penelitian dan saran-saran untuk peningkatan kualitas pelayanan Biro Kepegawaian Departemen Hukum dan HAM.

