**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Indonesia sebagai salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, menuntut perlunya mengedepankan kualitas layanan publik.Tuntutan itu menjadi suatu hal yang tak terelakan, mengingat pemenuhan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Urusan pelayanan publik pun dari waktu kewaktu akan semakin kompleks. Disisi lain, dominannya hegemoni negara yang masih mewarnai berbagai aspek kehidupan masyarakat yang justru menunjukkan semakin lemahnya kemampuan pemerintah.

Kondisi itu sangat membutuhkan keputusan politik dari pemerintah untuk secara serius dan konsisten merubah model pengorganisasian pelayanan publik. Perubahan dalam penyediaan pelayanan publik itu harus menjangkau perubahan yang mendasar dalam rutinitas kerja administrasi,budaya birokrasi dan prosedur kerja instansi guna memungkinkan di kembangkannya kepemimpinan yang berwatak kewirausahaan pada birokrasi publik. Pembenahan layanan publik harus mengarah pada meningkatnya kualitas layanan itu sendiri. Inovasi pelayanan adalah salah satu upaya mereformasi sikap dan perilaku birokrasi untuk menjawab tuntutan publik.

Publik mengharapkan adanya perubahan yang mendasar melalui inovasi-inovasi pelayanan publik. Perubahan itu akan diikuti pula dengan perubahan besar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, baik yang menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi, maupun kultural. Perubahan struktur,kultur, dan paradigma birokrasi jika berhadapan dengan masyarakat menjadi begitu mendesak untuk segera di lakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multidimensional yang tengah terjadi hingga saat ini.

Era otonomi momentum bagi setiap daerah melakukan perubahan dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik terutama menyangkut perilaku pelaksana sebagai pelayan. Hal itu telah ditegaskan pada bagian ketujuh pasal 34 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009, tentang Pelayanan Publik.Perubahan perilaku pelaksana dalam pelayanan antara lain bersikap adil dan tidak diskriminatif, cermat, santun dan ramah, tegas, andal, dan tidak memberikan putusan yang berlarut-larut, serta tidak mempersulit dan terutama diarahkan untuk menciptakan kinerja birokrasi yang profesional dan akuntabel. Dilingkungan Pemerintah Daerah, Menteri Dalam Negeri sejak tahun 2008 telah mengeluarkan Peraturan Nomor 62 Tahun 2008, tentang standar pelayanan minimal sebagai pedoman bagi setiap aparat birokrasi di Kabupaten/Kota melakukan berbagai kegiatan perbaikan pelayanan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan. Kepuasan total dari masyarakat pengguna jasa tersebut dapat dicapai apabila birokrasi pelayanan menempatkan masyarakat sebagai pengguna jasa dalam pemberian pelayanan.

Sebagai upaya mendorong kinerja birokrasi dalam rangka peningkatan kinerja pelayanan publik, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara danReformasi Birokrasi mengeluarkan Peraturan Nomor 38 Tahun 2012, tentang pedoman penilaian kinerja unit pelayanan publik. Pedoman tersebut merupakan bagian dari pembinaan aparatur negara dalam rangka percepatan reformasi birokrasi unit pelayanan publik sebagai sarana evaluasi kemajuan peningkatan kinerja pelayanan publik.Perubahan paradigma pelayanan publik tersebut diperlukan untukmewujudkan kualitas pelayanan yang dapat memenuhi kebutuhan dasar yang berkaitan dengan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan (tenaga kerja), perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik baik, bagi perempuan maupun laki-laki.

Kualitas pelayanan juga dibutuhkan untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga masyarakat yang ingin berusaha dengan memberikan pelayanan perizinan yang dapat membantu meningkatkan usahanya. Terutama kebutuhan akan program-program pembangunan yang berskala prioritas berdasarkan kebutuhan dan potensi wilayah yang memungkinkan partisipasi masyarakat yang terorganisir, dilaksanakan dengan penuh keterbukaan, iklim kompetitif yang sehat dan akuntabel. Penyelenggaraan pemerintahan daerah mengikuti dan mengedepankan keinginan dan kebutuhan rakyat yang diajukan secara partisipatif melalui perencanaan ditingkat desa secara berjenjang sampai ke tingkat nasional tanpa harus membedakan latar belakang etnis, wilayah, atau perbedaan gender.

Penyediaan pelayanan yang berkualitas, membutuhkan perubahan paradigma pelayanan publik yang lebih menekankan padaberkembangnya kultur dan manajemen pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Fenomena pelayanan yang kurang baik dirasakan oleh mayarakat selama ini memperlihatkan bahwa sebenarnya secara substansial desentralisasi tidak terlalu banyak menyentuh kultur pelayanan birokrasi terhadap publik. Birokrasi masih tetap menempatkan publik bukan sebagai objek pelayanan yang dapat diperlakukan sewenang-wenang. Desentralisasi juga belum memunculkan kesadaran aparat birokrasi akan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas dalam pelayanan, seperti transparansi yang menyangkut informasi dan biaya, serta kepastian waktu penyelesaian urusan.

Pada praktiknya masih ditemukan pelayanan yang dilakukan aparat birokrasi masih jauh dari nilai-nilai responsivitas sehingga menjadikan kualitas pelayanan yang diberikan jauh dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Keluhan yang disampaikan masyarakat mengenai masalah waktu pelayanan yang tidak pasti, dan tingginnya pungutan biaya di luar biaya resmi mulai dari pengurusan KTP hingga pada pengurusan masalah tanah, menjadi indikasi bahwa penyelenggaraan pelayanan publik pada masa desentralisasi masih belum menyentuh permasalahan substansial pelayanan yakni, kepastian dan kepuasan pelayanan.

Dalam memahami perubahan, antara aparat birokrasi dengan masyarakat masih belum ditemukan persamaan makna dan cara pandang. Perbedaan pemaknaan terhadap perlunya perubahan tersebut, salah satu faktor penyebabnya, adalah karena adanya perbedaan kepentingan di antara keduanya. Pada sisi aparat birokrasi, terdapat kecenderungan bahwa tidak semua aparat menyukai perubahan, terlebih bagi aparat yang merasa diuntungkan dengan sistem yang selama ini berlangsung.Pada sisi lain, masyarakat menginginkan agar aparat birokrasi dapat bersikap dan berperilaku seperti yang diinginkan masyarakat yaitu,menyediakan pelayanan publik yang mudah, murah, cepat, tepat waktu, serta tidak berbelit-belit.

Harapan dan keinginan masyarakat terhadap perbaikan kinerja birokrasi, seperti adanya pelayanan yang serba cepat, prosedur mudah, dan biaya ringan sering kali dirasakan oleh aparat birokrasi tidak rasional. Hal itulah yang menyebabkan hambatan berinovasi dalam pelayanan yang diidentifikasi oleh Albury (2003:31) ada delapan jenis, salah satunya yang dimaksud dengan budaya *risk aversion*yaitu, budaya yang tidak menyukai resiko. Sifat inovasi memiliki segala resiko, termasuk resiko kegagalan. Sektor publik, khususnya pegawai cenderung enggan berhubungan dengan resiko, dan memilih untuk melaksanakan pekerjaan secara prosedural-administratifdengan resiko minimal. Selain itu, secara kelembagaan pun, karakter unit kerja di sektor publik pada umumnya tidak memiliki kemampuan untuk menangani resiko yang muncul akibat dari pekerjaanya.

Keinginan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhannya, bukannya tanpa alasan.Laporan UNDESA (United Nations,2005)mengharuskan sektor publik berinovasi karena alasan-alasan antara lain, moral (moralitas) pegawai menjadi salah satu isu integritas pegawai dalam penataan birokrasi yang lebih baik. Pada masa lalu aparat birokrasi menganggap dirinya sebagai penguasa yang harus dilayani, maka di era otonomi daerah, masyarakat pengguna jasa menghendaki justru masyarakat yang menjadi raja dan harus dilayani dengan sebaik-baiknya oleh aparat birokrasi. Masyarakat merasa bukan lagi sebagai objek pelayanan yang dapat dijadikan sapi perah oleh birokrasi. Masyarakat menghendaki bahwa desentralisasi harus menjadikan masyarakat sebagai subjek pelayanan yang ikut menentukan bentuk pelayanan dan harus diperlakukan secara manusiawi.

Dalam kehidupan bernegara setiap warga negara juga membutuhkan pelayanan dari pemerintah atau birokrat sebagai pengendali kekuasaan yang dinamakan pelayanan publik (*public services*).Dengan kebijakan-kebijakan yang di ambil dan ditelorkan oleh pemerintah mereka berharap semua kegiatan dalam segala segi dapat terpenuhi dan terpuaskan. Pemerintah selalu melayani keinginan warga negaranya, bukan sebaliknya warga negaralah yang melayani pemerintah selama roda pemerintahan berjalan. Namun, yang dirasakan masyarakat bahwa, tuntutan akan pelayanan publik yang berkualitas jauh dari harapan, masih ditemui pelayanan birokrasi yang berbelit-belit,lamban,mahal,bahkan melelahkan.

Perubahan kebijakan yang mendasar dalam pelayanan publik yang merupakan perubahan paradigma yaitu, bagaimana para pelaku kebijakan melihat tantangan dan bagaimana menyelesaikan persoalan. Cara pandang terhadap persoalan dan pemecahannya akan memposisikan pemerintah secara berbeda, sehingga peranannya dan jenis kebijakan yang di hasilkan juga berbeda.Situasi diatas memicu gagasan perlu ada upaya mengubah cara berfikir dan bertindak dalam meningkatkan mutu pelayanan publik. Perlu dicari kunci yang tepat bagi aparatur pemerintah daerah untuk membuka pikiran dan hati agar tidak terbelenggu dengan paradigma berfikir yang kurang mendukung dalam pencapaian pelayanan publik yang prima. Dengan demikian, perlu kajian variasi model pelaksanaan pelayanan publik yang ideal, sesuai dengan karakteristik Pemerintahan Daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Suwarno(2008:48), memberi soluasi bahwa dengan inovasi di sektor publik merupakan salah satuj alan *breakthrough* untuk mengatasi kemacetanatau kebuntuan organisasi di sektor publik.Karakteristik dari sistem di sektor publik yangrigid, kaku, dan cenderung*status quo*harus mampudicairkan melalui budaya inovasi. Inovasi yang biasanya hanya akrab di lingkungan dinamis seperti di sektor bisnis perlahan mulai disuntikkan kesektor jasa Pemerintahan.Hal tersebut juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo,dengan mendekatkan pelayanan kepada pengguna jasa yaitu, warganya sebagai upaya mengoptimalisasikan kinerja pelayanan publik.

Pemerintah Kabupaten Gorontalo mencoba untuk merefleksikannya kedalam suatu bentuk komitmen bersama yang menghendaki terciptanya kompetensi dan konsitensi pemerintah dalam memberikan pelayanan prima untukmewujudkan masyarakat yang demokratis, bersih, sejahtera dan produktif. Semua hal tersebut dikemas dalam bentuk kebijakan *Government Mobile*(Pemerintahan Keliling)*,* yang mengharuskan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)menyediakan tempat pelayanan dengan berkantor di setiap ibukota Kecamatan secara bergilir.

Dengan demikian, aparat birokrasi menjadi lebih responsif dan mengetahui secara langsung kondisi warga masyarakatnyadan kondisi infrastruktur yang selama ini masih menjadi persoalan. Inovasi pelayanan melalui pelaksanaan *Government Mobile* yang selanjutnya disingkat dengan “GM” adalah bentuk pemerintahan keliling diharapkan dapat menerapkan pelayanan pada standar yang lebih tinggi, keterbukaan, informasi, non-diskriminasi, daya respon, dan keluhan yang mampu diwujudkan melalui upaya mendekatkan bentuk dan operasional pelayanan hingga ketahapan yang terjangkau oleh masyarakat pengguna dan pemanfaat layanan publik. Inovasi pelayanan dengan memindahkan tempat pelayanan dekat dengan yang dilayani,dimana penyelenggaraan pemerintahan mampu memberi ruang inspirasi dan kreasi bagi aparat secara langsung untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa yang ada di setiap kecamatan.Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan dapat memberikan kemudahan akses pelayanan yang selama ini dirasakan cukup membebani warga.Pelayananharus ke Pusat Pemerintahan Kabupaten Gorontalo di Limboto, yang jaraknya jauh dari jangkauan sehingga membutuhkan biaya transportasi yang tidak sedikit, melalui prosedur birokrasi yang berbelit-belit, menyita waktu karena ketidak pastian penyelesaian.Pengurusan selembar kartu keluarga, kartu tanda penduduk/KTP, atau akte kelahiran, yang sangat penting bagi kelangsungan hidup masyarakat, bagi warga yang tidak mampu menjadi sesuatu yang sangat mahal.

Inovasi pelayananpada pelaksanaan “GM”,menempatkan warga masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan pada posisi yang paling penting, berbedapada sistem pelayanan konvensional yang selama ini dianut. Terobosan Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo ini, dilaksanakan secara bertahap dalam 3 (tiga) jilid yaitu, jilid I tahun 2008, jilid II tahun 2011, dan jilid III tahun 2013, dengan berpedoman pada Standar Operasional Pelayanan (SOP) yang difokuskan pada penyediaanpelayanan dasar, pelayanan perizinan, dan pelayanan pembangunan.

Dalam teori demokrasi, pelayanan terhadap kepentingan publik menurut Denhardt & Denhardt (2003:53), harus menghadirkan peran (*roles*), tanggungjawab (*responsibility*), tugas (*duties*) dan kewajiban (*obligation*) kewarganegaraan. Jadi pelayanan publik pada dasarnya sebagai perluasan dari nilai kewarganegaraan (*public service as an extension of citizenship*). Efek pelayanan yang berdimensi *citizen* tersebut tidak berjalan linier tetapi membawa konsekuensi berupa *feedbac*k lahirnya nilai-nilai kebajikan warga negara atau *viruous zitizen*, bagi lingkungannya sendiri (komunitas) dan bangsanya disertai semangat tugas dan tanggungg jawab untuk saling melayani.

Pandangan di atas, mendudukkan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan “GM” perlu memperhatikan pelayanan yang berpusat pada nilai-nilai yang memungkinkan setiap individu warga negara menjadi mandiri, dan memiliki tanggungjawab sebagai warga negara. Tidak seperti yang terjadi, dominasi pelayanan lebih pada pengurusan administratif untuk pelayanan dasar dan pelayanan perizinan, tetapi belum optimal untuk penyediaan pelayanan program-program pembangunan yang didasarkan atas aspirasi masyarakat.

Pada awal pelaksanaan GM jilid I, ketiga jenis pelayanan tersebut belum optimal menyediakan pelayanan kepada masyarakat dan terkesan kurang efisien bahkan tidak efektif ditinjau dari berbagai segi. Aparat birokrasi yang relatif hampir separuh dari pegawai di setiap SKPD diwajibkan kelokasi pelaksanaan GM, menggunakan anggaran perjalanan berupa biaya transportasi dan konsumsi selama 2 (dua) hari. Penggunaan rumah penduduk sebagai kantor pelayanan, oleh sebagian warga merasa terbebani. Kondisi ini mendapat sorotan dan kritik dari berbagai kalangan khususnya dari lembaga legislatif karena alasan efisiensi biaya. Kegiatan itupun sempat terhenti dan dilanjutkan dengan “klinik pelayanan”, dimana Bupati menyediakan waktu tertentu melayani secara langsung di rumah dinas. Adanya desakan dan permintaan dari masyarakat, maka tahun 2011 Bupati melanjutkan kegiatan Pemerintahan keliling jilid II dengan berbagai pertimbangan, bahwa masih cukup banyak permasalahan masyarakat yang belum terlayani. Dibalik itu, budaya birokrasi yang masih mengedepankan tugas daripada mengayomi dan melayani masyarakat dengan baik masih saja terjadi. Budaya yang lamban, kaku, tidak efisien, baik dalam penggunaan waktu maupun dalam penyelesaian masalah, masih mewarnai kinerja birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Gorontalo.

Secara geografis Daerah Kabupaten Gorontalo terdiri dari 19 wilayah Kecamatan, 14 Kelurahan, dan 191 Desa, tersebar merata di wilayah dataran, perbukitan rendah dan dataran tinggi mencakup luas 2.124,60 km2.Dipusatkannya pelayanan di ibukota Kecamatan, menggambarkan masih terdapat sebagian besar penduduknya yang belum terlayani dengan baik. Penduduk yang tergolong miskin jauh dari jangkauan transportasi, terutama yang berada di daerah perbukitan, jelas masih mengalami kesulitan mendatangi lokasi pelayanan walaupun pengurusan KTP, Akte kelahiran, maupun kartu keluarga diberikan secara gratis.

Hasil penelitian Stefan Nachuk, dkk (2008) di 9 (sembilan) daerah Kabupaten/Kota di Indonesia, menemukanhal yang sama bahwa pada lima kasus dimana masyarakat miskin tidak ditargetkan sebagai kelompok sasaran utama pelayanan, masyarakatmiskin cenderung menjadi tidak diuntungkan oleh penerapan inovasi pelayanan publik. Sebaliknya, padakasus dimana masyarakat miskin merupakan kelompok sasaran khusus, terlihat adanya dampak positif.Salah satu dari 9 (sembilan) daerah yang diteliti berada di Provinsi Gorontalo yaitu, Kabupaten Boalemo, menemukan bahwa langkah-langkah reformasi pemerintahan,hanya terfokus pada peningkatankinerja dan akuntabilitas PNS. Dalam proyek tersebut, gaji pegawai negeri dinaikkan 80%, namun perbaikan kinerja pegawai negeri hanya terlihat pada membaiknya tingkat kehadiran (absensi). Penerapan sistem denda untuk memperbaikikinerja juga terbukti tidak efektif karena tidak ada denda bagi pelanggaran pegawai pemda yang terkait dengan bidangpelayanan publik. Dihapuskannya tunjangan-tunjangan tertentu mengakibatkan timbulnya masalah finansial bagisejumlah pegawai. Namun demikian, proyek ini menghasilkan transparansi dalam tender proyek skala kecil. Proyek inijuga telah meningkatkan peluang masyarakat yang tinggal di sekitar ibukota kabupaten untuk menyampaikan keluhanmengenai pelayanan pemerintah yang kurang baik.

Untuk menumbuhkan budaya birokrasi yang mampu menciptakan tata pemerintahan yang baik, sudah tentu harus dimulai dari kepemimpinan puncak dalam hal ini Bupati. Kebijakan “GM” yang diklaim sebagai inovasi pelayanan adopsi dari tata pemerintahan yang baik, ternyata belum mampu menciptakan budaya birokrasi yang pro rakyat. Secara administratif, pelayanan menyangkut pengurusan kartu keluarga, kartu penduduk,keterangan miskin, izin usaha, sebagian sudah terpenuhi, namun belum mampu menyentuh hakikat pelayanan dasar, peizinan, dan terutama pelayanan pembangunan yang melibatkan masyarakat secara aktif. Kondisi ini menjadi pemicu naiknya jumlah keluarga miskin akibat meningkatnya jumlah angkatan kerja dan tingkat pengangguran terbuka, walaupun persentase angka kemiskinan menurun dari tahun 2007 sebesar 32,07 persen menjadi 24,10 persen pada tahun 2008, 21,48 persen pada tahun 2009, dan 18,87 persen pada tahun 2010 (Kabupaten Gorontalo dalam Angka,2011). Belum adanya perubahan mendasar pada kehidupan warga di desa, selain diakibatkan belum terbukanya lapangan kerja di berbagai sektor, usaha produktif masyarakat kurang mendapatkan perhatian.

Permasalahan di atas, menurut peneliti perlu dilakukan kajian akademik melalui suatu penelitian ilmiah yang dikemas dalam bentuk disertasi yang berjudul “Inovasi Pelayanan Publik Melalui Kegiatan *Government Mobile* (GM) di Kabupaten Gorontalo.

1. **RumusanMasalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penelitian ini merumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kegiatan *government mobile* sebagai inovasi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat di Kabupaten Gorontalo?
2. Bagaimana kegiatan *government mobile* sebagai inovasi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan perizinan di Kabupaten Gorontalo?
3. Bagaimana kegiatan *government mobile* sebagai inovasi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan di Kabupaten Gorontalo?.

**C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kegiatan *government mobile* sebagai inovasi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat di Kabupaten Gorontalo.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kegiatan *government mobile* sebagai inovasi pelayana nuntuk memenuhi kebutuhan perizinan di Kabupaten Gorontalo.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kegiatan *government mobile* sebagai inovasi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan di Kabupaten Gorontalo.

**D. Manfaat Penelitian**

**1. Manfaat Teoritis**

a. Penelitian ini kiranya dapat dijadikan sebagai bahan referensi menambah khasanah ilmu pengetahuan di bidang administrasi publik khususnya dalam pengembanganparadigma pelayanan publik yang prima.

b. Sebagai bahan perbandingan dalam penelitian lanjutan di bidang ilmu administrasi publik, dalam rangka pengembangan konsep teoritis yang aplikatif dan berkelanjutan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik.

**2. Manfaat Praktis**

a. Hasil penelitian ini kiranya dapat memberikan rekomendasi sebagai masukan kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Gorontalo, dalam rangka pengambilan keputusan untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat.

b. Sebagai upaya memformulasikan model pelayanan publik yang mampu memenuhi kepentingan dan kepuasan masyarakat.