**BAB I**

**PENDAHULUAN**

* 1. **Latar Belakang Masalah**

Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah memberikan dampak perubahan terhadap sistem pemerintah nasional. Perubahan sistem pemerintahan nasional tersebut terlihat pada asas pemerintahan. Undang –Undang tersebut memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Pemerintah Daerah di dalam menyelenggarakan pemerintahannya., Pemerintah Daerah mengemban tugas yang sangat besar dari seluruh aspek kinerja birokrasi pemerintahan pada umumnya, sehingga perlu adanya kontribusi yang nyata dari Pemerintah Daerah.

Undang –Undang 32 tahun 2004 yang sarat dengan isu strategi berupa kelembagaan, sumber daya manusia berupa aparatur pelaksana, jaringan kerja serta lingkungan kondusif yang terus berubah merupakan sebuah tantangan bagi Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kinerja dalam mencapai tujuan pelayanan kepada masyarakat. Undang-undang ini diidentifikasi di antaranya adalah menempatkan pemerintahan kecamatan dan kelurahan sebagai perangkat daerah otonom, yaitu Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan kata lain, pemerintahan kecamatan menempati posisi sebagai kepanjangan tangan pemerintah daerah otonom (desentralisasi), dan bukan sebagai aparat dekonsentrasi.

Dengan pemberlakuan Undang-Undang tersebut maka terjadi suatu perubahan asas yang semula bersifat sentralisasi menjadi asas yang bersifat desentralisasi. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Sebagai konsekuensi dari perubahan ini maka kecamatan tidak lagi menjalankan urusan-urusan dekonsentrasi yang merupakan urusan-urusan pemerintah pusat yang ada di daerah. Camat tidak lagi menjadi kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat yang menjadi penguasa tunggal dibidang pemerintahan dalam wilayahnya yang memimpin pemerintahan,

Fungsi utama pemerintah daerah menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yakni sebagai pelayan masyarakat. Berdasarkan paradigma tersebut aparat pemerintah daerah khususnya aparat pemerintah kecamatan dituntut untuk dapat memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat. Disisi lain, pelaksanaan otonomi di daerah pada hakekatnya adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, maka pemerintah kecamatan adalah organisasi yang paling depan berhadapan dengan masyarakat, sudah selayaknyalah organisasi ini mendapat perhatian lebih jauh lagi dengan cara “memberdayakan” pemerintahan kecamatan.

Penjelasan undang-undang tersebut selaras dengan tuntutan rakyat yang menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan berwibawa serta berwawasan pelayanan kepada masyarakat. Akan tetapi pada kenyataannya masih terdapat kantor kecamatan yang kurang memperhatikan bagaimana memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Hal ini dapat dilihat pada karakter birokrasi perangkat kecamatan yang belum sesuai harapan di wilayahnya. Sejalan dengan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sebagai mana di sebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan perwujudan pertanggung jawaban sabagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah merupakan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Kecamatan sebagai perangkat daerah merupakan pusat pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pasal 126 ayat 2 yang berbunyi ”Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah”. Amanat yang sama juga dikemukakan oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah pada pasal 12 ayat 3, “Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota.” Peraturan Pemerintah No. 19 Tentang Kecamatan memperjelas hal ini dengan menyatakan bahwa”Selain melaksanakan tugas umum pemerintahan, camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek: perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, dan kewenangan lain yang dilimpahkan.”

Kantor Kecamatan mempunyai peran yang sangat vital dalam mendukung berhasilnya pelaksanaan pemerintahan daerah secara keseluruhan. Pembenahan dalam penyelenggaraan pemerintah yang berorientasi pada fungsi pelayanan masyarakat, hendaknya di titik beratkan pada pemerintah kecamatan. Perbaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan kecamatan harus dilakukan, terutama bagaimana menumbuhkan dan meningkatkan kinerja aparat kantor kecamatan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang mau tidak mau harus berupaya meningkatkan kemampuan kerjanya semaksimal mungkin, karena pelaksanan tugas pelayanan oleh pemerintah kecamatan sangat tergantung pada kinerja aparatnya. Sedangkan masyarakat hanya dapat menilai kinerja kantor kecamatan dari kualitas pelayanan yang di terimanya.

Sehubungan dengan jumlah aparat kantor kacamatan yang kurang memadai atau tidak sebanding dengan volume/beban kerja yang diterima, terutama dalam hal pelayanan kepada masyarakat, maka perlu dilakukan upaya-upaya peningkatan kinerja aparat kantor kecamatan terhadap pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya pelayanan yang baik dari kantor kecamatan.

Kinerja merupakan terjemahan dari performance, yang diartikan sebagai perbuatan, pelaksanaan pekerjaan, prestasi kerja, pelaksanaan pekerjaan berdaya guna. Kinerja didefinisikan sebagai catatan mengenai outcomes yang dihasilkan dari suatu aktivitas tertentu, selama kurun waktu tertentu” (Bemadian, jhon dan Joyje E.A Russel, dikutip oleh Sedamaryanti,2001:4). Sedangkan kinerja (performace) dalam arti yang sederhana adalah prestasi kerja (Sadu Wasistiono,2002:45). Sementara itu menurut Rue dan Byars (1981:375) mendefinisikan kinerja sebagai tingkat pencapaian hasil atau ”The degree of accomplishment” Hal ini menunjukan bahwa kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi.

Kinerja suatu birokrasi publik merupakan suatu isu yang sangat aktual yang terjadi pada masa sekarang ini. Masyarakat masih memandang kinerja dari birokrasi publik pada saat ini belum bisa memberikan rasa kepuasan yang tinggi, sehingga menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi sorotan yang tajam, terutama dalam aspek transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas. Hal tersebut disebabkan masyarakat mulai kritis dalam memonitor dan mengevaluasi manfaat serta nilai yang diperoleh atas pelayanan dari instansi pemerintah. Disisi lain, pengukuran keberhasilan maupun kegagalan instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit dilakukan secara obyektif, yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan secara obyektif dan terukur dari pelaksanaan program-program disuatu instansi pemerintah.

Informasi mengenai kinerja aparatur dan faktor-faktor yang ikut berpengaruh terhadap kinerja aparatur sangat penting untuk diketahui, sehingga pengukuran kinerja aparat hendaknya dapat diterjemahkan sebagai suatu kegiatan evaluasi untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan tugas dan fungsi yang dibebankan kepadanya. Oleh karena itu evaluasi kinerja merupakan analisis interpretasi keberhasilan dan kegagalan pencapaian kinerja. Menurut pendapat Drucker dalam buku “Mewirausakan Birokrasi : “*Reinventing Government*” karya David Osborne(2000), bahwa dalam suatu organisasi perlu adanya pemisahan antara manajemen puncak dan operasional, sehingga memungkinkan manajemen puncak memfokuskan konsentrasi pada pengambilan keputusan dan pengarahan. Sedangkan kegiatan operasional sebaiknya dijalankan oleh staf sendiri, di mana masing-masing memiliki misi, sasaran, ruang lingkup, tindakan serta otonominya sendiri. Upaya mengarahkan, membutuhkan orang yang mampu melihat seluruh visi dan peluang serta mampu menyeimbangkan antar berbagai tuntutan yang saling bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Hal tersebut membutuhkan personil yang bersungguh-sungguh fokus pada visi , misi dan melaksanakannya dengan baik.

Penilaian kinerja pada organisasi swasta berbeda dengan organisasi publik. Di organisasi swasta, tujuan utama organisasi lebih jelas yaitu menghasilkan laba sebagai *bottom line* yang dapat diukur dengan ukuran finansial. Keberadaan organisasi bisnis adalah untuk menjual barang dan jasa dalam rangka menciptakan kekayaan dan kesejahteraan bagi pemiliknya. Berbeda dengan organisasi publik, kehadirannya adalah untuk memperbaiki kehidupan masyarakat dengan cara memberikan pelayanan yang terbaik. Pemberian pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat (publik) merupakan perwujudan dan fungsi aparatur negara sebagai pelayan masyarakat (abdi), di samping sebagai abdi negara. Dalam konteks ini masyarakatlah sebagai aktor utama (pelaku) pembangunan, sedangkan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang kegiatan-kegiatan dari masyarakat tersebut. Pada kondisi ini aparatur negara dituntut untuk lebih mampu memperbaiki kinerjanya (pelayanan prima) dan diharapkan lebih mampu merumuskan konsep atau menciptakan iklim yang kondusif, sehingga sumber daya pembangunan dapat menjadi pendorong percepatan terwujudnya masyarakat yang mandiri dan sejahtera.

Kinerja pegawai menjadi kajian penting dalam penelitian ini karena dengan pengukuran pegawai dapat diketahui melalui berbagai indikator yang mendukung peningkatan kinerja, maka akan dapat digunakan sebagai dasar untuk mengembangkan kinerja pegawai. Dengan upaya peningkatan kinerja pegawai akan memberikan dorongan dalam mencapai visi, misi dan tujuan organisasi.

Penilaian kinerja (performance appraisal) pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumber daya manusia yang ada dalam organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi dinamika pertumbuhan organisasi secara keseluruhan, melalui penilaian tersebut maka dapat diketahui kondisi sebenarnya tentang bagaimana kinerja karyawan. Dengan demikian, penilaian kinerja pegawai dapat menjadi pedoman yang baik dalam peningkatan kinerja pegawai.

Berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan kinerja aparatur di Kecamatan Baleendah masih belum berjalan sesuai dengan yang di harapkan hal ini dapat di lihat dari fenomena sebagai berikut : motivasi kerja yang kurang contohnya masih banyaknya pegawai yang datang terlambat datang ke kecamatan, pegawai yang tidak masuk kerja tanpa keterangan yang jelas. Jumlah personil masih belum berimbang dengan pekerjaan yang harus di laksanakan. Contohnya dalam melayani masyarakat yang ingin membuat KTP, KK, dan dan surat surat penting lainnya hanya di layani oleh satu sampai dua orang pegawai saja, masyarakat harus mengantri sejak pagi karena jumlah pegawai yang melayani yang terbatas, Kualitas sumber daya yang masih kurang, hal ini terjadi karena prinsip-prinsip *(good governanceyang)* belum terimplementasikan antara lain prinsiptransparansi, kesetaraan, akuntabilitas, efektif dan efisien,dan daya tanggap dalam pekerjaan, contohnya banyak terjadi kesalahan dalam pembuatan KTP sehingga masyarakat tidak puas dengan hasil kerja yang di lakukan pegawai kecamatan, hal ini di sebabkan masih banyak pegawai yang masih belum menguasai komputer dengan baik.

Berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan di atas peneliti kemudian merasa tertarik untuk mengkaji dan membahas lebih lanjut dengan menuangkannya ke dalam bentuk usulan penelitian skripsi yang berjudul:

 **“KINERJA PEGAWAI PADA KECAMATAN BALEENDAH KABUPATEN BANDUNG”.**

* 1. **Fokus Penelitian**

Adapun fokus kajian yang peneliti ingin ungkapkan adalah tenang kinerja pegawai Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung dengan unsur penilaian Kesetiaan, Prestasi Kerja, Tanggung Jawab, ketepatan waktu, kemampuan dan komunikasi antar pegawai sehingga kinerja pegawai dapat sejalan dengan tujuan organisasi dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Berdasarkan latar belakang di atas maka Fokus kajian yang ingin peneliti ungkapkan adalah tentang bagaimana kinerja pegawai Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung.

* 1. **Tujuan dan Manfaat Penelitian**
1. **Tujuan Penelitian.**

Penelitian ini di susun untuk mengetahui bagaimana kinerja pegawai Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung , secara lebih spesifik yaitu dengan cara mendeskripsikan bagaimana kinerja pegawai kecamatan Baleendah dilihat dari hasil kerja pegawai sehingga dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Yang menjadi tujuan dari penelitian kualitatif ini adalah ingin menggambarkan realita empirik di balik fenomena secara mendalam, rinci dan tuntas. Oleh karena itu, penggunaan penelitian kualitatif dalam penelitian ini adalah dengan mencocokan antara realita empirik dengan teori yang berlaku menggunakan metode deskriptif.

1. **Manfaat penelitian**

 Manfaat penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Akademis.

 Hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Administrasi Negara, khususnya mengenai kinerja pegawai Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung

1. Manfaat Praktis.

Hasil penelitian ini dapat sebagai bahan literatur untuk semua yang memerlukan teori kinerja pegawai di lingkungan jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Pasundan Bandung dan memberikan sumbangan pemikiran bagi Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung untuk memberikan ide-ide baru dalam meningkatkan kinerja pegawai Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung.

* 1. **Kerangka Berfikir**

Kinerja mempunyai kaitan erat dengan masalah produktivitas kerja karena merupakan indikator dalam menentukan bagaimana usaha untuk mencapai tingkat produktivitas yang tinggi dalam suatu organisasi.hal ini berkaitan dengan usaha untuk mengadakan penilaian kinerja organisasi yang merupakan tolak ukur keberhasilan yang telah dicapai. Keberhasilan seseorang apabila menunjukkan peningkatan maka posisi dipertahankan sedangkan bila mengalami kemunduran maka mencari jalan lain untuk di perbaiki hal-hal yang kurang baik.

Kerangka pemikiran ini disajikan bebrapa definisi-definisi yang berkaitan dengan kinerja pegawai pada Kecamatan Baleendah Kabupaten Bandung.

Definisi kinerja menurut **August W. Smith (1982:393)** dalam **Sedarmayanti** dengan bukunya **“Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja” (2009:50)** menguraikan :

“***output drive from processes, human or otherwise*** **(kinerja merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses)”**

Berdasarkan definisi di atas, maka selanjutnya peneliti menetapkan parameter meningkatkan kinerja pegawai menurut **Mitchell (1978:343)** dalam **Sedarmayanti** dengan bukunya **“Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja” (2009:50)** menguraiakan beberapa aspek kinerja antara lain:

1. **Kualitas kerja *(Quality of work)***
2. **Ketepatan waktu *(Promptness)***
3. **Inisiatif *(Initiatity)***
4. **Kemampuan *(Capability)***
5. **Komunikasi *(Cammunication***

Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk meningkatkan kinerja pegawai di perlukan proses penilaian kinerja sebagai suatu sistem penilaian secara berkala terhadap kinerja pegawai yang mendukung kesuksesan organisasi atau yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya. Proses penilaian dilakukan dengan membandingkan kinerja pegawai terhadap standar yang telah ditetapkan atau memperbandingkan kinerja antar pegawai yang memiliki kesamaan tugas.

Hasil kerja seseorang akan memberikan umpan balik bagi orang itu sendiri untuk selalu aktif melakukan pekerjaannya secara baik agar mendapatkan keuntungan untuk dirinya sendiri ataupun keuntungan untuk perusahaan. Kinerja diharapkan menghasilkan mutu pekerjaan yang baik serta jumlah pekerjaan yang sesuai standar.

* 1. **Lokasi Dan Lamanya Penelitian**
1. Lokasi penelitian dilaksanakan pada Kecamatan Baleendah Jl. Adipati Kertamanah No. 2 Kabupaten Bandung.
2. Penjajagan dilakukan selama dua hari dimulai tanggal 25 Februari 2014 sampai 27 Februari 2014 dan penelitian akan dilakukan selama 6 (enam) bulan di mulai pada bulan Maret sampai Agustus tahun 2014. Rincian jadwal penelitian yaitu tanggal 19 Februari 2014 mengurus surat perizinan dan selesai pada tanggal 22 Februari 2014, tanggal melakukan penjajakan yaitu tanggal 25 februari 2014 dan selesai pada tanggal 27 februari 2014, tanggal 1 maret 2014 melakukan pengajuan judul, studi pustaka, pembuatan proposal dan selesai pada bulan 26 juni 2014, tanggal 27 juni 2014 yaitu seminar proposal, tanggal 30 juni 2014 melakukan observasi di lapangan dan di selesaikan pada tanggal 26 agustus 2014, tanggal 25 agustus 2014 melakukan wawancara dengan informan kunci yaitu kepala camat baleendah kabupaten Bandung dan pegawai lainnya, tanggal 26 agustus 2014 melakukan pengelolaan data, analisis data, pembuatan laporan dan di selesaikan pada tanggal 22 oktober 2014. Tanggal 23 Oktober 2014 seminar draf.