

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi menjadi langkah penting dalam pencapaian kemajuan suatu negara untuk mewujudkan birokrasi modern sesuai karya yang dihasilkan Osborne dan Gaebler (1996) yaitu “*Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sektor*” yang mencoba untuk menemukan kembali pemerintahan dengan mengembangkan konsep pemerintahan yang bergaya wirausaha (*Enterpreneurial Government*). Esensi pemikiran Osborne dan Ted Gaebler berkaitan erat dengan birokrasi pemerintahan yang tidak lagi berorientasi pada budaya sentralisasi, strukturalisasi, formalisasi dan apatistik melainkan pada desentralisasi pemberdayaan, kemitraan, demokratisasi dan fungsionalisasi. Fungsi pemerintahan yang modern strateginya perlu diarahkan pada daya dukung dan daya dorong untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam dalam proses kebijakan, penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Sedangkan menurut Said, (2012:1) dalam dunia pemerintahan konsep birokrasi dimaknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk mencamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah dikendalikan.

Birokrasi di Indonesia selalu menjadi hal yang menarik, hal ini disebabkan karena hingga saat ini birokrasi di Indonesia masih menjadi problematik dan jauh dari apa yang kita harapkan. Ruang lingkup patologi birokrasi menurut Smith (1988) dalam (Ismail, 2009) dapat dipetakan dalam dua konsep besar, yaitu: Pertama, *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan

dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi. Kedua, *Mal-administration*, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korupsi, tidak sensitif, arogan, mis informasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Kritik atas birokrasi di Indonesia disampaikan oleh Kurniawan, (2017) birokrasi publik harus dapat memberikan layanan publik yang lebih profesional, efektif, sederhana, transparan, terbuka, tepat waktu dan responsif. Berdasarkan Peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara 2014 dalam konsep reformasi birokrasi terdapat komponen pengungkit yang merupakan seluruh upaya yang dilakukan oleh instansi dalam menjalankan fungsi reformasi birokrasi, meliputi delapan area perubahan manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tatalaksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan akuntabilitas kinerja, penguatan pengawasan, dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

Menurut Winardi (2001) dikutip Arijanto, Perkasa, Widayati, & Wuryandari, (2018) mendefinisikan manajemen perubahan sebagai upaya yang ditempuh *manager* untuk manajemen perubahan secara efektif, dimana diperlukan pemahaman tentang persoalan motivasi, kepemimpinan, kelompok, konflik dan komunikasi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa manajemen perubahan adalah suatu upaya yang dilakukan manajemen guna melakukan perubahan berencana dengan menggunakan jasa dengan

konsultanagar organisasi tersebut tetap *survive* dan bahkan mencapai puncak perkembangan. Tujuan manajemen perubahan yaitu untuk mempertahankan keberlangsungan hidup organisasi baik jangka panjang, beradaptasi dengan perubahan yang terjadi dilingkungan internal yang meliputi perubahan strategi korporasi, tenaga kerja, teknologi dan peralatan yang digunakan dan sikap-sikap karyawan, maupun lingkungan eksternal organisasi. Sedangkan dalam melakukan manajemen perubahan yang baik diperlukan sumber daya manusia yang baik. Menurut I. Purnamasari, Munjin, & Ratnamulyani, (2019) penataan sumber daya manusia aparatur berbasis kompetensi dilakukan agar kinerja pegawai sesuai dengan kebutuhan dan tujuan organisasi serta dapat mewujudkan visi dan misi organisasi. Penataan SDM aparatur adalah suatu proses yang sistematis dan berkelanjutan untuk memperoleh kuantitas, kualitas, komposisi dan distribusi pegawai tepat sesuai dengan kebutuhan organisasi, sehingga dapat mewujudkan visi dan misi organisasi menjadi kinerja nyata. Akibat yang terjadi jika sumber daya manusia tidak terampil dan lebih dominan memiliki kepentingan individu yaitu terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme.

Berdasarkan hasil Malang Corruption Watch, (2018) terdapat 12 kepala daerah di Jawa timur yang korupsi sepanjang tahun 2017-2018 dengan modus korupsi yang dilakukan adalah melalu suap. Kabupaten Gresik baru-baru ini juga mendapatkan kabar yang mengguncang pasalnya Sekretaris Daerah ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus penggelapan dana di BPKAD Gresik. Padahal Kabupaten Gresik sebagai salah satu kabupaten penunjang perekonomian di Jawa Timur.

Kabupaten Gresik menjadi Kabupaten yang tidak asing lagi bagi wilayah Jawa Timur. Kabupaten ini menjadi salah satu daerah industri. Terdapat ratusan industri dari skala besar hingga *home industry*. Terdapat pabrik Petrokimia Gresik, Nippon Paint, BHS Tex, Maspion, Pabrik Peleburan dan Pemurnian Tambang (smelter) terbesar di dunia milik PT Freeport Indonesia. Kawasan industri yang tak kalah besarnya yaitu JIPE yang merupakan sebuah kawasan yang terintegrasi dimana terdapat pelabuhan, kawasan industri dan tersedia pembangkit listrik. Kawasan ini juga bekerjasama dengan Pelindo III yang merupakan perusahaan Badan Usaha Milik Negara. Banyaknya jumlah pabrik di Gresik tercatat dalam pernyataan berikut ini :

“Pada tahun 2016 terdapat 1425 industri besar menengah, bahkan dengan jumlah yang tak sedikit usaha kecil terdapat di sini. Tah heran bila Dinas Ketenagakerjaan Kabupaten Gresik menyebut Upah Minimum Regional (UMR) tertinggi di kota-kota atau Kabupaten-Kabupaten lainnya di Jawa Timur”. (Pelaku Bisnis.com, 2018)

Pernyataan tersebut sesuai dengan kenyataannya bahwa pabrik menjadi sektor utama dalam membuka lapangan pekerjaan warga di Kabupaten Gresik. Kabupaten ini pada tahun 2020 memiliki UMK Kedua tertinggi di Jawa Timur dengan Rp. 4.197,030,51 setelah Kota Surabaya Rp. 4.200.479,19 kemudian setelah Kabupaten Gresik pada posisi ketiga disusul oleh Kabupaten Sidoarjo Rp. 4.193,581,85 (Agus, 2020). Sektor industri perekonomian yang pesat di Gresik tentu saja banyak mengundang investor untuk datang di Kabupaten ini.

Infrastruktur yang menunjang merupakan salah satu daya tarik investor untuk menanamkan investasinya di Kabupaten ini. Kabupaten ini menjadi *icon* industri di Jawa Timur. Bahkan ke depannya Kabupaten ini akan menjadi kawasan industri yang

terintergrasi. Sehingga dapat meningkatkan daya saing produk industri. Banyaknya industri yang berdiri di Kabupaten ini memberikan dampak positif bagi warganya. Terbukanya lapangan kerja yang luas menyebabkan penduduk Gresik tidak perlu mencari pekerjaan di Kota lain, bahkan warga dari beberapa kabupaten/kota lain bekerja di Kabupaten Gresik.

Tingginya jumlah penduduk juga menjadi perhatian pemerintah dalam hal pelayanan publik. Pelayanan publik dapat diartikan menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara publik.

Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai instansi penyedia layanan administrasi kependudukan dan pencatatan bagi masyarakat sudah sepatutnya memberikan pelayanan yang baik bagi pemohon. Berdasarkan hasil survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik tahun 2019 meraih nilai 80,79 dengan predikat baik. Akan tetapi pada pelaksanaannya beberapa keluhan yang dapat dilihat pada ulasan google Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik mendapat kritik yang buruk salah satu contohnya seperti berikut:

“Pelayanannya sangat buruk : 1) Buat KK harus via WA tp slow respon (bahkan sampai berhari hari), pertama disuruh ambil di kec driyorejo ternyata tdk bisa, disuruh ambil ke dispenduk gresik (jarak sangat jauh butuh 1-2 jam perjalanan), akhirnya setelah diurus di dispenduk gresik infonya akan dikirim

via WA, tp ternyata penulisan data di KK salah, sudah konfirmasi balik via WA untuk revisi tp slow respon, disuruh balik lagi ke dispenduk gresik = benar2 tdk layak melayani masyarakat, sdh 1 bulan buat KK tidak kelar-kelar, hanya disuruh riwa riwi saja. 2) Buat E KTP jg sama ribetnya, harus via WA, pertama disuruh rekam di kecamatan, ternyata tdk bisa, harus di dispenduk gresik. INTINYA = birokrasinya sangat tdk layak, harus segera diperbaiki karena jangkauan daerah gresik sangat luas, kasihan masyarakat yg daerahnya sangat jauh dari dispenduk gresik, sudah jauh tapi hasilnya nihil". (Oliveya, 2020).

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil perlu dilakukan evaluasi kembali. Khususnya dimasa pandemi covid-19 saat ini yang membatasi kegiatan kontak fisik secara langsung. Dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik perlu dilakukan upaya manajemen perubahan dan penataan sumber daya manusia pegawai.

Konsep manajemen perubahan dan penataan sumber daya manusia menjadi salah satu bagian dalam reformasi birokrasi. Menurut Potts dan LaMarsh dalam Wibowo (2016: 241) dikutip (Amalia, 2019:12) manajemen perubahan (*Management of Change*) adalah suatu proses secara sistematis dalam menerapkan pengetahuan, sarana dan sumberdaya yang diperlukan untuk memengaruhi perubahan pada orang yang terkena dampak proses tersebut. Dalam penelitian ini menggunakan model yang dinamakan *the heart of change* yang menggunakan pendekatan 8 proses yang lebih diarahkan pada dinamika *see feel change* (John P. Kotter dan Dan Cohen, 2014:3) dikutip (Amalia, 2019:25-32) yaitu : 1) Dimensi *Establishing A Sense Of Urgency*. 2) Dimensi *Forming A Powerful Guiding Coalition*. 3) Dimensi *Creating A Vision*. 4) Dimensi *Communicating The Vision*. 5) Dimensi *Empowering Others To Act On The Vision*. 6) Dimensi *Planning For And Creating Short-Term Wins* 7) Dimensi

Consolidating Improvements And Producing Still More Change. 8) Dimensi *Institutionalizing New Approaches.*

Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Dahlan, Djamil Hasim, Hamdan (2017) yang berjudul “Pengaruh Manajemen Sumber Daya Manusia dan Budaya Organisasi Terhadap Kualitas Pelayanan Pada Kantor Kecamatan Tamalate Kota Makassar” hasil penelitian menunjukkan 1) Manajemen SDM berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan Kantor Kecamatan Tamalate Kota Makassar, 2) Budaya Organisasi berpengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan Kantor Kecamatan Tamalate Kota, 3) manajemen SDM dan Budaya Organisasi secara bersama-sama berpengaruh terhadap kualitas pelayanan Kantor Kecamatan Tamalate Kota Makassar.

Dalam menciptakan perubahan diperlukan manajemen sumber daya manusia. Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan faktor yang sangat penting dalam sebuah organisasi dengan skala besar maupun kecil, sumber daya manusia dipandang sebagai unsur yang sangat menentukan dalam proses pengembangan organisasi karena pengembangan kualitas pelayanan akan terealisasi apabila ditunjang oleh sumber daya manusia yang berkualitas (Tangkilisan, 2005) dikutip (Nuraeni, 2017:70). Menurut Purnamasari, (2018:146) indikator yang dinilai dalam kinerja sumber daya manusia yaitu terdapat 1) Produktifitas Karyawan. 2) Kepuasan Karyawan. 3) Prestasi Kerja Karyawan. 4) Kesetiaan Karyawan. 5) Kedisiplinan Karyawan. Penelitian sebelumnya menyatakan

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan manajemen penataan sumber daya manusia berpengaruh terhadap kualitas pelayanan. Penelitian yang dilakukan oleh Eny Nuraeni (2017) berjudul “Pengaruh manajemen perubahan terhadap kepuasan pengguna jasa kelompok mahasiswa dan dampaknya terhadap peningkatan kualitas kerja pegawai pada Terminal Kertojoyo Mojokerto” yang menunjukkan manajemen perubahan masing-masing berpengaruh secara langsung terhadap kepuasan pengguna jasa Kelompok mahasiswa melalui variabel antara peningkatan kualitas kerja pegawai. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Manajemen Perubahan Dan Penataan Sumber Daya Manusia (SDM) Terhadap Kualitas Pelayanan Di Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dibahas sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu

1. Apakah manajemen perubahan memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik?
2. Apakah penataan sumber daya manusia memiliki pengaruh signifikan terhadap kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik?
3. Apakah ada pengaruh manajemen perubahan dan penataan sumber daya manusia secara bersama-sama terhadap kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik?

C. Tujuan Penelitian

Pada umumnya suatu penelitian bertujuan untuk menemukan, menguji dan mengembangkan suatu pengetahuan. Demikian pula dengan penelitian yang akan penulis teliti memiliki tujuan khusus. Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui :

1. Pengaruh manajemen perubahan terhadap kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik.
2. Pengaruh penataan sumber daya manusia terhadap kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik.
3. Pengaruh manajemen perubahan dan penataan sumber daya manusia secara bersama-sama terhadap kualitas pelayanan di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi Peneliti

Sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada program studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur dan menambah pengetahuan yang mendalam mengenai terkait pengaruh manajemen perubahan dan penataan sumber daya manusia (SDM) birokrasi terhadap kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah referensi dan *literature* pada perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang akan dilakukan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

3. Bagi Pemerintah Kabupaten Gresik

Sebagai bahan evaluasi atau kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya mengenai pengaruh manajemen perubahan dan penataan sumber daya manusia (SDM) terhadap kualitas pelayanan publik di Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Gresik.