

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Setiap negara dalam pelaksanaannya memiliki keinginan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Hal tersebut merupakan salah satu upaya agar dapat mengembangkan paradigma *New Public Service*, dimana dalam paradigma tersebut memandang bahwa warga Negara dipandang sebagai *citizens* bukan *customer*. Merujuk konsep yang diberikan Denhardt pelayanan publik dibentuk untuk saling terkait dengan tanggung jawab yang demokratis kepada warga negara. Sehingga saat melaksanakan tata pemerintahan perlu tersalurkannya berbagai aspirasi warga secara komperhensif baik melalui saran, tuntutan maupun kritik.

Negara Indonesia memiliki luas wilayah yang menjadikan kendala dalam menampung aspirasi warga berbagai ragam, perlu adanya pembagian kekuasaan dan kewenangan melalui desentralisasi dalam pemerintahannya. Desentralisasi menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Pelaksanaan otonomi di Indonesia diselenggarakan untuk memperbaiki kesejahteraan rakyat, yang pada dasarnya penyelenggaraan tersebut ditujukan pada pengembangan suatu daerah yang disesuaikan oleh pemerintah daerah dengan cara memperhatikan potensi dan kekhasan suatu daerah masing – masing.

Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri yang berdasarkan aspirasi warga. Sesuai yang tercantum pada Undang – Undang Dasar 1945 nomor 23 tahun 2014 pasal 1 ayat 6 bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan otonomi daerah dapat memberikan dampak baik terhadap daerah masing-masing. Hal itu disebabkan adanya pemberian kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan pedoman pada peraturan yang berlaku.

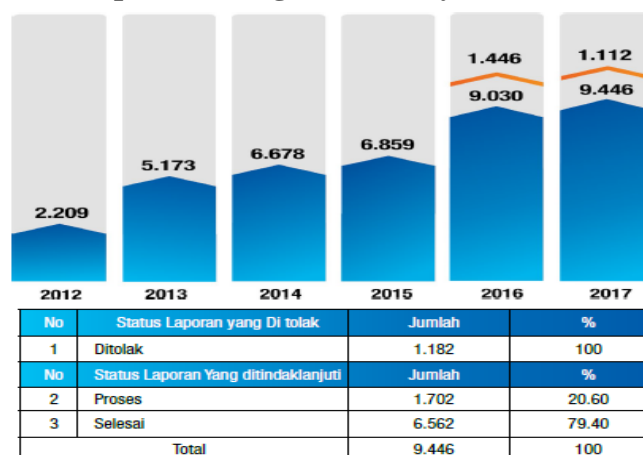
Pemerintah memiliki berbagai tugas dalam menyelenggarakan pemerintahannya, salah satunya yaitu dapat menyelenggarakan pemerintahan yang baik atau disebut *good governance*, agar dapat menyelenggarakan pemerintahan yang baik kepada warga, pemerintah memberikan janji dengan diberikannya kesetaraan perlakuan kegiatan pelayanan yang prima kepada warga. Seperti yang tercantum dalam Undang – undang nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik yaitu asas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipasif, persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan. Diharapkan pemerintah dapat menjadi lebih responsif dalam menanggapi berbagai masalah yang berkembang di daerahnya dan program – program pembangunan menjadi lebih efektif. Dengan demikian pemerintah mau tidak mau harus

meningkatkan kualitas pelayanan agar kondisi daerah tersebut dapat lebih maju. Untuk menjadi pelayanan publik lebih berkualitas, sudah sepatutnya pemerintah mereformasi paradigma pelayanan publik tersebut. Reformasi paradigma pelayanan publik ini adalah pergeseran pola penyelenggaraan pelayanan publik dari yang semula berorientasi pemerintah sebagai penyedia menjadi pelayanan yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat sebagai pengguna

Menurut Dwiyanto (2017:171) Pelayanan publik memiliki peran strategis dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik karena menjadi arena interaksi yang intensif antara pemerintah dan warganya serta memiliki potensi untuk secara langsung menyentuh pemenuhan kebutuhan dan penanganan permasalahan publik. Terkait dengan permasalahan publik, pelayanan publik yang ada pada daerah - daerah di Indonesia ada sebagian yang masih memberikan kesan buruk, hal itu terjadi karena terselenggarannya pelayanan publik yang dirasa kurang maksimal. sebagai hal contohnya pelayanan publik yang berbelit – belit dan tidak memudahkan masyarakatnya, biaya tinggi dan tidak transparan itu merupakan salah satu dari berbagai hal permasalahan yang ada pada pelayanan publik. Sehingga masyarakat memiliki hak untuk dapat melaporkan kepada instansi yang yang terkait mengenai pelayanan publik yang di rasa kurang baik tersebut. Dapat diketahui adanya laporan atau pengaduan terkait pelayanan publik oleh masyarakat kepada instansi yang terkait maupun lembaga Negara yang bertugas dalam mengawasi pelayanan publik, salah satu lembaga tersebut yaitu Ombudsman Republik Indonesia. Indikasi pelayanan publik yang masih buruk dapat terlihat dari banyaknya

pengaduan atau laporan dari masyarakat. Berikut merupakan data yang menunjukkan jumlah laporan pengaduan masyarakat di seluruh Indonesia dalam kurun waktu 2011 sampai dengan 2017:

**Tabel 1.1**  
**Laporan / Pengaduan Masyarakat**



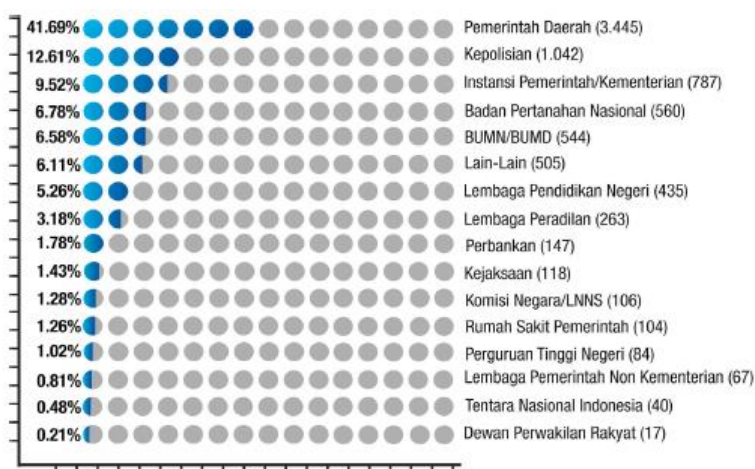
*Sumber: Laporan Ombudsman, 2017*

Dari tabel diagram diatas tergambar bahwa pengaduan masyarakat setiap tahunnya mengalami peningkatan. Tahun 2012 ada 2.209 laporan, tahun 2013 ada 5.173 laporan, tahun 2014 ada 6.678 laporan, tahun 2015 ada 6.859 laporan, tahun 2016 ada 9.030 laporan dan tahun 2017 terdapat 10.558 laporan yang diantaranya 9.466 merupakan laporan pengaduan masyarakat dan 1.112 laporan merupakan tembusan surat pengaduan. Laporan pada tahun 2017 merupakan jumlah laporan terbanyak dari pada tahun sebelumnya dan di tahun 2017 pula jumlah laporan yang ada tidak sama dengan laporan yang sudah ditindaklanjuti, dari jumlah 9.446 laporan pengaduan yang sudah selesai diproses terdapat 6.562 laporan, yang sedang diproses terdapat 1.702 laporan, serta yang ditolak terdapat 1.182 laporan. Adanya laporan yang belum diproses maupun ditolak merupakan sebuah gambaran bahwa terdapat

beranekaragam tuntutan pelayanan dari masyarakat untuk bisa mendapatkan kualitas pelayanan yang baik.

Pengaduan yang dilakukan masyarakat merupakan bukti bahwa masih rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia yang mana sudah menjadi *image* buruk dimata masyarakat. Birokrasi di Indonesia terkenal sebagai birokrasi yang pelayanannya berbelit-belit dan masyarakat merasa dipersulit dengan mengatasnamakan sesuai prosedur, tidak fleksibel, banyak biaya atau pungutan dan memerlukan waktu yang lama, yang mana kebutuhan masyarakat sebenarnya bertolak belakang dengan fakta yang ada. Adanya pengaduan dari masyarakat tersebut merupakan salah satu bentuk ketidakpuasan masyarakat atas kualitas pelayanan yang diterimanya. Keadaan tersebut menjadikan persepsi buruk pada pelayanan yang dilakukan instansi pemerintahan / birokrasi. Berikut merupakan data berdasarkan klasifikasi terlapor, yang mana instansi yang menempati terbanyak yang dilaporkan adalah pemerintah daerah:

**Gambar 1.1**  
**Instansi yang terlapor**



Sumber: Laporan Ombudsmen, 2017

Berdasarkan gambar diatas menunjukkan, jika dilihat data yang terlapor pada sebuah instansi Ombudsman tersebut pemerintah daerah merupakan peringkat tertinggi yaitu sebanyak 3.445 laporan atau 41,69%, disusul oleh kepolisian yaitu 1.042 laporan atau 12,61% dan Instansi pemerintah/Kementerian yaitu 787 laporan atau 9,52% . Hal itu sudah terbukti tingginya pelaporan yang diterima oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan publik, belum mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat terhadap kualitas pelayanan. Maka perlu adanya upaya perbaikan yang dilakukan oleh pemerintah daerah tersebut. Dalam upaya perbaikan penyelenggara pelayanan publik, tentu memerlukan kerjasama baik melalui aktor pemerintahan selaku penyelenggara pelayanan publik maupun juga dari partisipasi masyarakat selaku penerima pelayanan publik. Sehingga mulai terfikirkan langkah yang tepat untuk memperbaiki pelayanan tersebut agar menjadi pelayanan publik yang diinginkan oleh masyarakat yaitu dengan cara melakukan reformasi pada pelayanan publik yang salah satunya adalah melalui inovasi.

Inovasi menjadi salah satu cara dalam sebuah organisasi atau lembaga maupun instansi agar tetap berjaya. Pada sektor publik, inovasi sangat diperlukan dalam pengembangan suatu pelayanan publik. Inovasi pada pelayanan publik merupakan bentuk terobosan baru atau ciptaan baru pada pelayanan yang kreatif dan beradaptasi serta modifikasi untuk memberikan manfaat bagi masyarakat. Seperti yang dikatakan Yogi dalam LAN (2007:35), pengertian inovasi dalam pelayanan publik bisa diartikan sebagai prestasi dalam meraih, meningkatkan dan memperbaiki efektivitas, efisiensi

dan akuntabilitas pelayanan publik yang dihasilkan oleh inisiatif pendekatan, metodologi dan atau alat baru dalam pelayanan masyarakat. Berhasilnya sebuah inovasi publik, merupakan sebuah hasil kreasi dan implementasi dari suatu proses, produk layanan dan metode pelayanan yang baru dan sebagai bentuk pengembangan pelayanan publik yang nyata.

Salah satu instansi pemerintah daerah yang menerapkan sebuah inovasi pelayanan publik yaitu Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Timur melalui Unit Pelaksana Teknis Pelayanan, Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPT P3TKI) dan berganti nama menjadi Unit Pelaksana Teknis Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPT P2TK). Inovasi tersebut dinamakan *simPADU-PMI* (Sarana Informasi dan Pelayanan Terpadu-Pekerja Migran Indonesia), layanan ini berisikan sarana ruang informasi, konsultasi dan pengaduan yang terintegrasi dengan layanan pelatihan/sertifikasi serta layanan Terpadu Satu Atap (LTSA). Tujuan dibentuknya dari layanan ini adalah menyebarkan dan mendorong peningkatan Pekerja Migran Indonesia (PMI) asal Jawa Timur pada formal-jabatan formal. Latar belakang terbentuknya layanan ini adalah untuk mengurangi angka pengangguran di Jawa Timur yang salah satunya dapat dikendalikan dengan cara penempatan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) atau sekarang dalam Undang – Undang nomor 18 tahun 2017 disebut sebagai Pekerja Migran Indonesia (PMI) asal Jawa Timur yang ingin bekerja ke luar negeri. Selain itu ada peraturan daerah no 4 tahun 2016 tentang pelayanan penempatan dan perlindungan TKI ke luar negeri. Pada tahun 2017 penempatan pekerja migran asal Jawa Timur sebanyak 35.426 orang atau naik

menjadi 4,75% namun yang mampu mengisi jabatan formal baru sebanyak 29,32. Padahal jika pekerja migran kita bekerja di jabatan formal, akan terlindung dan memiliki kepastian secara normatif ditinjau dari aspek hukum ketenagakerjaan, misalnya dari jam kerja, waktu istirahat atau libur dan lainnya. Disisi lain tata kelola program penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri masih banyak ditemui banyak kendala.

Diantaranya adalah layanan dokumen pra penempatan yang masih dianggap rumit dan birokrasi, akses informasi sangat terbatas dan banyak dikuasai oleh calo dan biaya tinggi dan tidak transparan. Hal ini pula menyebabkan sebagian masyarakat menjadi alasan untuk memilih jalur bekerja sebagai pekerja migran non prosedural atau menggunakan calo. Internasional Labour Organization (ILO) mencatat rekomendasi perbaikan pengisian pasar kerja sektor jabatan formal merupakan peluang bagi pekerja migran Indonesia mengisi peluang pekerja internasional secara profesional. Oleh karena itu inovasi ini merupakan solusi yang tepat dalam memberikan pelayanan penempatan yang mudah, murah, cepat dan aman bagi kelompok sasaran dan termasuk fungsi perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia. Dengan harapan pelayanan ini mampu mengurangi keterbatasan akses informasi kerja ke luar negeri, membantu adanya kepastian alur, waktu dan transparansi biaya layanan dokumen melalui sarana Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA), serta upaya-upaya pemberdayaan purna tugas untuk pengelolaan remitansi dan aktivitas ekonomi secara produktif.

SimPADU-PMI merupakan pelayanan yang unik, kreatif, inovatif dan satu – satunya layanan di Indonesia yang memiliki layanan terpadu yang



didalamnya terdapat layanan informasi kerja, sertifikasi kompetensi, layanan dokumen perijinan satu atap dengan 7 instansi utama dan 2 instansi pendukung. Dikatakan kreatif dan inovatif karena beberapa permasalahan pelayanan penempatan dan perlindungan selama ini mampu diatasi, melalui penerapan moto *mudah, aman dan terlindungi dan adanya zona integritas bebas gratifikasi*. Selain itu, pelayanan ini juga menyediakan fasilitas akses informasi offline berupa ruangan informasi bursa tenaga kerja dan konsultasi pemberdayaan tenaga kerja Indonesia dan secara online terdapat aplikasi yang berisikan informasi kerja, konsultasi dan pengaduan yang berbasis digital, serta juga sosialisasi yang dilakukan melalui media massa atau mobil unit keliling yang digunakan untuk operasional pameran. Untuk mengakses layanan simPADU-PMI ini dapat dilakukan dengan cara membuka alamat link: <http://disnakertrans.jatimprov.go.id> ; [www.p3tki-jatim.go.id](http://www.p3tki-jatim.go.id) dan [www.infokerja-jatim.com](http://www.infokerja-jatim.com). Serta fasilitas aplikasi di android dengan alamat : **simPADU-Pekerja Migran Indonesia**.

Inovasi Pelayanan *simPADU-PMI* yang telah dilaksanakan ini mendapat apresiasi dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Republik Indonesia pada ajang kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) 2018 yang berhasil menembus TOP 99 inovator pada bulan Agustus 2018 dan pada bulan November 2018 telah berhasil menembus penghargaan TOP 40 Inovasi Pelayanan Publik (IPP) dalam acara *International Public Service Forum* di Jakarta. Pentingnya untuk melakukan inovasi merupakan suatu jalan untuk mengatasi ketidakpuasan masyarakat dalam melaksanakan pelayanan selain itu dapat pula dijadikan sebagai

strategi untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Hal ini dibuktikan melalui Inovasi *simPADU-PMI* yang mana proses pelayanan menjadi lebih baik. Berikut ini Tabel hasil dari proses pelayanan sebelum dan sesudah adanya inovasi *simPADU-PMI*.

**Tabel 1.2**  
**Hasil Proses Pelayanan Inovasi *simPADU-PMI* Tahun 2016 – 2017**

No	Hasil Penerapan Inovasi	Sebelum Tahun 2016	Setelah Tahun 2017	Ket
1.	Jumlah pengunjung layanan informasi dokumen perijinan penempatan/paspor	15.405 orang	24.331 orang	+ 57.94%
2.	Waktu dan Biaya Pasti Layanan Dokumen Penempatan Layanan Paspor	3 bulan ± 2 minggu	1 hari 3-5 Hari	Rp.0 Rp.55 ribu
3.	Jumlah Pekerja Migran yang bermasalah ditempat kerja	1.391 orang	1.111 orang	-20.13%
4.	Jumlah Pekerja Migran Non Prosedural	5.117 orang	4.249 orang	-16.69%
5.	Indeks Kepuasan Masyarakat	76.92	81.39	+4.47

Sumber: *Proposal Inovasi simPADU-PMI di UPT P2TK Provinsi Jawa Timur, 2018*

Dari tabel diatas merupakan hasil dari komitmen dan peran pemerintah yang manfaatnya langsung bisa dirasakan oleh masyarakat yaitu dengan meningkatnya jumlah pengunjung sebanyak 57.94% dan jumlah pekerja migran yang ditempatkan naik sebanyak 43.58%. Sehingga mampu memangkas birokrasi pelayanan panjang, yang memakan waktu lama, banyak syarat dokumen dan tidak ada standar pelayanan yang baku ke dalam satu atap layanan. Sebelumnya untuk mengurus dokumen butuh waktu selama 3 bulan, sekarang mampu dipangkas dalam 1 hari. Khusus pelayanan paspor

dari 2 minggu, mampu diselesaikan dalam 3-5 hari kerja. Biaya pengurusan dokumen penempatan tarifnya pasti dan transparan. Mampu mengurangi penipuan dan perdagangan orang serta pengiriman Pekerja Migran Indonesia non prosedural sebesar 16.69% dan Pekerja Migran yang bermasalah ditempat kerja sebesar 20.13% diakhir tahun 2017. Meningkatkan capaian Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) sebesar 76.92 menjadi 81.39 (atau naik 4.47 point). Dilihat dari indeks kepuasan masyarakat mengalami peningkatan. Hal ini menandakan bahwa adanya inovasi *simPADU-PMI* dapat meningkatkan kualitas pelayanan yang ada di UPT P2TK Provinsi Jawa Timur yang sesuai harapan masyarakat.

Inovasi *simPADU-PMI* tidak lain yakni untuk menciptakan kualitas pelayanan yang prima. Pelayanan prima adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat minimal sesuai dengan standar pelayanan (cepat, tepat, akurat, murah dan ramah). Langkah kunci untuk menjaga kualitas layanan inovasi *simPADU-PMI*, dilakukan melalui menerapkan pada motto budaya kerja (mudah, aman dan terlindungi), menjaga spirit dan komitmen untuk memberikan layanan sepenuh hati, terus memperbaiki diri untuk memenuhi harapan pelanggan. Selain itu langkah kunci lainnya dilakukan melalui pembangunan sarana prasarana gedung Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA), akses Informasi, konsultasi dan pengaduan melalui jaringan Online.

Inovasi memegang peran penting dalam suatu organisasi baik dalam sektor publik maupun swasta. Menurut Lena dan Lina Anatan keunggulan kompetitif organisasi dalam persaingan bisnis saat ini, dapat bersumber dari kemampuan untuk mengimplementasikan, menghasilkan suatu produk yang

berkelanjutan, serta pelayanan dan inovasi. Mengingat kebutuhan masyarakat yang semakin dinamis selalu berkembang setiap saat, menjadikan tuntutan khususnya bagi pemerintah untuk dapat menyediakan pelayanan yang berkualitas. Konsep kualitas menurut Gasperz dalam Setijaningrum (2009:13) menyatakan bahwa kualitas mengacu pada pengertian pokok yaitu keistimewaan langsung yang memenuhi keinginan pelanggan dan memberikan kepuasan atas penggunaan produk. Adanya reformasi pelayanan melalui inovasi diharapkan mampu meningkatkan kualitas dan anggapan masyarakat yang mana penyedia layanan yang terbaik yakni dilakukan oleh sektor publik. Dimana pemerintah merupakan aparatur negara yang memiliki kewajiban tidak hanya sebagai abdi negara sekaligus abdi masyarakat. Berdasarkan gambaran maupun latar belakang masalah diatas, maka penulis akan melakukan penelitian tentang **Inovasi Pelayanan Sarana Informasi dan Pelayanan Terpadu-Pekerja Migran Indonesia (*simPADU-PMI*) dalam Meningkatkan Kualitas Pelayanan di Unit Pelaksana Teknis Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPT P2TK) Provinsi Jawa Timur.**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

“ Bagaimana Inovasi Pelayanan Sarana Informasi dan Pelayanan Terpadu-Pekerja Migran Indonesia (*simPADU-PMI*) dalam peningkatan kualitas pelayanan di Unit Pelaksana Teknis Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPT P2TK) Provinsi Jawa Timur? “

### 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah ada maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisa:

“ Inovasi Pelayanan Sarana Informasi dan Pelayanan Terpadu-Pekerja Migran Indonesia (*simPADU-PMI*) dalam meningkatkan kualitas pelayanan di Unit Pelaksana Teknis Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPT P2TK) Provinsi Jawa Timur “

### 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menjadikan manfaat baik secara akademis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan penelitian ini adalah:

#### 1. Manfaat Akademis

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam perkembangan ilmu administrasi negara untuk berkelanjutan, terutama mengkaji tentang inovasi pada pelayanan publik sebagai upaya meningkatkan kualitas pelayanan. Adanya inovasi di sektor publik agar sektor publik mampu memberikan pelayanan yang prima sesuai dengan keinginan masyarakat.

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada instansi yang terkait yaitu Unit Pelaksana Teknis Pelayanan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (UPT P2TK) Provinsi Jawa Timur agar dapat mempertahankan mutu pelayanan yang prima pada inovasi *simPADU-PMI* dengan dilakukannya perbaikan kekurangan yang ada, sehingga dapat terus melakukan hal baru dengan mengikuti perkembangan zaman.