

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sebagai pelaksana tanggung jawab negara, tugas utama aparatur sipil negara (ASN) adalah melayani. Misi tersebut dituangkan dalam pembukaan UUD 1945 sebagai empat unsur pokok lembaga sipil negara untuk melayani masyarakat, yaitu perlindungan terhadap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, peningkatan kesejahteraan umum, dan pendidikan kehidupan masyarakat dan tercapainya keadilan global yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan atas dasar keadilan sosial.

Paling umum digunakan untuk melihat kualitas pelayanan karyawan adalah penilaian kinerja atau evaluasi kinerja. Fokus dari penilaian kinerja adalah proses mengukur seberapa efektif kerja individu atau kelompok orang untuk mencapai tujuan. Penilaian karyawan, peninjauan kinerja, dan peninjauan hasil adalah semua istilah yang mengacu pada penilaian kinerja. Prosesnya termasuk mengevaluasi kinerja karyawan, membuat rencana pengembangan, dan memberi tahu karyawan tentang hasilnya. Hal ini sejalan dengan pandangan Syamsuriansyah (2020) yang berpendapat bahwa penilaian atau evaluasi kinerja mengacu pada hasil evaluasi terstruktur berupa indikator input, output, capaian, efektifitas dan dampak berdasarkan kategori evaluasi kinerja (Rosalita et al., 2024).

Dwight Waldo dalam bukunya *The Administrative State*, menentang gagasan bahwa administrasi publik semata-mata merupakan aktivitas teknis atau manajerial. Ia menekankan bahwa birokrasi adalah bagian dari proses politik dan harus dilandasi oleh nilai-nilai etika, keadilan, dan demokrasi. Pada evaluasi kinerja aparatur publik, Waldo mengkritik pendekatan yang hanya fokus pada efisiensi, kehadiran, dan output kerja. Menurutnya, evaluasi kinerja tidak boleh mengabaikan nilai-nilai moral, kepentingan publik, dan tanggung jawab sosial dari aparatur pemerintah, termasuk aparatur desa (Waldo, 2019).

Sebaliknya, Laurence E. Lynn, Jr., dalam *Public Management: Old and New*, mewakili pendekatan manajerial modern yang lebih menekankan pada kinerja berbasis hasil (*performance-based management*). Ia memandang bahwa birokrasi harus dikelola secara efisien, dengan indikator kinerja yang terukur seperti produktivitas, kehadiran, ketepatan waktu, dan pelayanan yang cepat. Dalam perdebatan ini, Lynn akan lebih mendukung upaya Agus Dwiyanto dalam membangun sistem evaluasi yang mengukur hasil kerja aparatur secara nyata (Lynn, 2006).

Meski berbeda perspektif, keduanya akan mengakui kekuatan model evaluasi kinerja Agus Dwiyanto yang menggabungkan nilai-nilai pelayanan publik (seperti akuntabilitas dan responsivitas) dengan indikator kinerja terukur (seperti produktivitas dan kualitas layanan).

Secara ilmiah, pendekatan evaluasi kinerja aparatur desa oleh Agus Dwiyanto menempati posisi dalam ilmu administrasi publik kontemporer, khususnya dalam kerangka evaluasi kinerja sektor publik. Model ini berada di persimpangan antara teori normatif (Waldo) dan teori manajerial (Lynn), sehingga bisa disebut sebagai pendekatan integratif-evaluatif. Dalam kategori ilmu, posisinya termasuk dalam kajian manajemen publik dan tata kelola pemerintahan, yang berfokus pada pencapaian kinerja sambil menjaga nilai-nilai demokrasi dan pelayanan masyarakat.

Evaluasi kinerja disini menjadi instrumen penting untuk menilai sejauh mana aparatur telah menjalankan tugasnya sesuai dengan standar yang ditetapkan (Hendrasmo et al., 2024). Di Provinsi Kepulauan Riau, yang terdiri dari berbagai wilayah dengan karakteristik geografis berupa kepulauan, evaluasi ini bertujuan untuk mengidentifikasi kelemahan yang ada, sehingga dapat dirumuskan strategi perbaikan yang tepat dan diharapkan dapat mendorong peningkatan kapasitas dan kualitas pelayanan yang lebih baik, serta dapat mendukung tercapainya tujuan pembangunan daerah.

Selain itu, evaluasi ini sejalan dengan semangat reformasi birokrasi yang menuntut peningkatan akuntabilitas, transparansi, dan orientasi pada pelayanan publik. Aparatur yang berkinerja baik tidak hanya meningkatkan kepercayaan masyarakat, tetapi juga menjadi fondasi kuat bagi pembangunan daerah yang berkelanjutan di Kepulauan Riau.

Kinerja pada dasarnya mencakup perilaku dan sikap yang selalu memiliki pemikiran bahwa apa yang dikerjakan saat ini harus dilaksanakan lebih baik lagi dibandingkan dengan pekerjaan masa lampau (Haryanto et al., 2023). Seorang pelayan publik atau aparat tentunya akan mempunyai kepuasan dan kebanggaan tersendiri dari keberhasilan yang didapat berdasarkan kemampuan kerja yang telah diberikan untuk suatu instansi.

Keberhasilan dalam pekerjaan pegawai, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, menuntut pegawai itu sendiri untuk fokus pada peningkatan keterampilan dan kemampuannya guna membantu keberhasilan organisasi. Kinerja mengacu pada kualitas dan kuantitas hasil kerja individu atau tim di suatu lokasi (Saleh & Mardiana, 2021).

Selama era reformasi saat ini, kinerja aparat selalu mendapat perhatian dan kritikan yang tajam dari masyarakat karena ada beberapa kasus di mana masyarakat menerima pelayanan yang tidak memuaskan. Saat ini ada kebebasan berpendapat, banyak kritik yang diucapkan, baik secara langsung (di demonstrasi atau forum resmi) maupun secara tidak langsung (di media massa). Bahkan pemerintah pusat hingga desa menerima kritik ini.

Kabupaten Natuna merupakan kabupaten yang terletak di Provinsi Kepulauan Riau yang terdiri dari 17 kecamatan salah satunya yaitu Kecamatan Serasan. Kecamatan Serasan memiliki peran penting sebagai kepanjangan tangan pemerintah daerah dalam membina dan mengawasi kinerja aparat desa. Sebagai unit administrasi yang berada di atas desa, kecamatan bertanggung jawab memastikan desa mampu menjalankan tugas pemerintahan,

pembangunan, dan pelayanan publik dengan baik. Dalam hal ini, kecamatan berfungsi tidak hanya sebagai penghubung antara pemerintah kabupaten/kota dan desa, tetapi juga sebagai pembimbing dan pengawas dalam setiap kebijakan yang dilaksanakan di tingkat desa.

Desa merupakan tempat sebagian besar penduduk Indonesia yang tinggal dan bekerja, sehingga kondisinya sangat berpengaruh terhadap perkembangan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat secara umum. Desa juga bisa dikatakan menjadi suatu lembaga terdepan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai lingkup lebih kecil dari kecamatan dan menjadi unit terdepan untuk keberhasilan semua program yang menyangkut dengan kebutuhan masyarakat (Asril, La Ode Bariun, 2024).

Desa memiliki pemerintahan sendiri yang terdiri dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa, yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Kepala desa adalah orang yang dipilih oleh masyarakat untuk mengelola pemerintahan tingkat desa, dan dia memiliki wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang ditetapkan oleh Badan Permusyawaratan Desa (Nasrin et al., 2023).

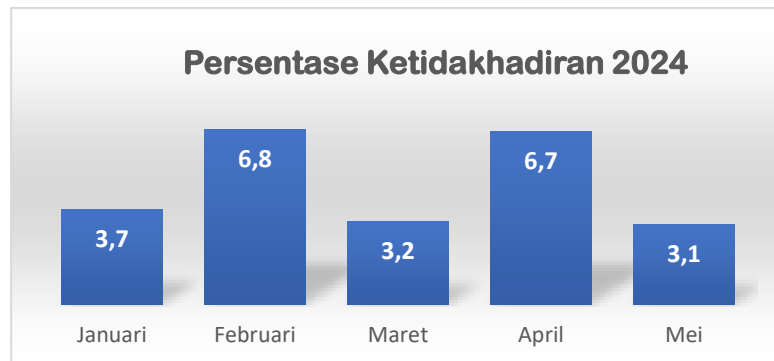
Pemerintah desa berperan penting dalam memahami kontribusi dan peran aparatur dalam menjalankan pemerintahan di tingkat lokal. Semua aparatur harus memiliki pemahaman yang sama tentang bagaimana melakukan tugasnya secara manajerial atau operasional di seluruh bidang tugas. Oleh karena itu, kinerja aparatur desa sangat mempengaruhi kualitas pelayanan

publik, pelaksanaan program pembangunan, serta menjadi jembatan antara pemerintah dan masyarakat.

Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa, pelayanan publik harus dikelola oleh pihak perangkat desa yang handal dan kompeten, jujur, netral, dan bebas dari intervensi politik. Hal ini akan memungkinkan pelayanan publik yang efisien, efektif, dan tepat dalam manajemen pemerintahan desa.

Desa Pangkalan terletak di Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau. Desa Pangkalan memiliki luas sekitar 1.010 km<sup>2</sup>, dan ada sekitar 506 orang yang tinggal di sana, terdiri dari 265 orang laki-laki dan 241 orang perempuan, dengan 169 kepala keluarga (Data Kantor Desa Pangkalan, Januari 2025). Mayoritas mata pencaharian penduduk adalah bekerja sebagai nelayan perikanan, dan mayoritas penduduk merupakan etnis suku melayu asli Kepulauan Riau. Kepala desa dan perangkat desa bertanggung jawab atas semua urusan pemerintahan Desa Pangkalan. Jika kinerja aparatur desa sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya, penyelenggaraan pemerintah desa akan lebih terorganisir dan maju. Dan sudah seharusnya pemerintah memberikan pelayanan publik yang baik melalui lembaga dan aparturnya.

Gambar 1. 1 Persentase Ketidakhadiran Staff Desa Pangkalan 2024



*Sumber: Kantor Desa Pangkalan (Diolah Peneliti 2024)*

Berdasarkan gambar diatas dapat diketahui bahwa tingkat ketidakhadiran (absen) staff kantor Desa Pangkalan selama lima bulan berturut-turut dari bulan Januari - Mei 2024 mengalami ketidakstabilan kehadiran yang bisa berdampak kepada citra pemerintah desa dan berdampak pada penilaian kinerja. Lalu Tidak adanya Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) di kantor desa berdampak pada tidak tersedianya data objektif untuk mengukur kualitas pelayanan publik, sehingga evaluasi kinerja aparatur menjadi tidak terarah. Hal ini menyebabkan sulitnya mengidentifikasi kelemahan layanan, menurunnya akuntabilitas, serta lemahnya dasar dalam penyusunan kebijakan berbasis kebutuhan masyarakat.

Kemudian ada beberapa keluhan masyarakat tentang kinerja aparatur desa seperti, staff desa yang kurang disiplin atau terlambat dalam kehadiran kerja, staf desa yang sering keluar masuk kantor tanpa ada keterangan yang jelas, respons terhadap keluhan pelayanan dari masyarakat masih lambat, dan sistem pembagian tugas kasi/kaur yang masih belum mumpuni karena sering mengoper bagian yang sudah seharusnya menjadi tugas kasi tersebut ke kasi/kaur yang lain. Adanya keluhan menunjukkan bahwa kinerja staf desa

belum terlaksana dengan baik dan optimal. Selain masalah di atas, jelas bahwa desa masih kurang kreatif untuk menghasilkan sesuatu yang baru untuk kemajuan mereka.

Berdasarkan permasalahan di atas peneliti tertarik untuk meneliti terkait dengan penilaian kinerja aparatur desa dalam melayani masyarakat secara lebih dalam untuk diteliti dan dikaji lebih dalam lagi. Maka dari itu peneliti mengangkat judul penelitian yaitu “Evaluasi Kinerja Aparatur Desa Dalam Melayani Masyarakat (Studi Kasus Di Desa Pangkalan Kecamatan Serasan Kabupaten Natuna)”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Batasan masalah yang menjadi bahan penelitian diberikan oleh penulis berdasarkan latar belakang masalah dan luasnya cakupan masalah di atas, yaitu:

1. Bagaimana evaluasi tentang kinerja staf desa di Kantor Desa Pangkalan, Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna?
2. Faktor-faktor apa yang berpotensi menghambat kinerja staf desa di Kantor Desa Pangkalan, Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah di atas ialah:

1. Untuk mengetahui dan mempelajari kinerja aparatur desa di Kantor Desa Pangkalan, Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna.

2. Untuk menentukan faktor-faktor yang menghambat kinerja staf desa di Kantor Desa Pangkalan, Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Sangat diharapkan bahwa penelitian akan memiliki manfaat dan kegunaan karena nilai penelitian ditentukan oleh jumlah manfaat yang dapat dihasilkannya. Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

- a. Untuk menyempurnakan penelitian ilmu administrasi negara yang berkaitan dengan gambaran langsung sistem pemerintahan, dengan penekanan khusus pada penilaian kinerja aparatur desa dalam membantu masyarakat di Desa Pangkalan, Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna.
- b. Untuk digunakan sebagai referensi bagi siswa, peneliti, atau orang-orang yang tertarik dengan ide atau pemikiran tentang kinerja aparatur desa dan pemerintahan daerah.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a. Sebagai bahan masukan atau bahan pertimbangan kinerja aparatur desa dalam melayani masyarakat di desa, khususnya aparatur pada Kantor Desa Pangkalan, Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna.
- b. Untuk membantu pemerintah daerah menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelaksana sistem pemerintahan di Kantor Desa Pangkalan, Kecamatan Serasan, Kabupaten Natuna.