

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Salah satu dari tujuan negara sebagaimana tercantum di dalam pembukaan UUD 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum. Dalam mencapai tujuan tersebut pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk melaksanakan perbaikan di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hasilnya adalah adanya peningkatan kualitas pemerintahan yang ditandai dengan perkembangan pesat dari pola sentralistik menuju kepada desentralisasi (Djajakusumah, 2016), adanya perubahan paradigma pemerintahan dari “*Rule Government*” menuju “*Good Governance*” (Idris, 2017), meningkatnya nilai Indeks Persepsi Korupsi di Indonesia (Adiperdana & Ak, 2017), dan peningkatan kualitas pelayanan masyarakat (Sandiasa & Agustana, 2018). Namun di sisi lain masih terdapat anggapan bahwa proses perubahan dan perbaikan dalam

fungsi birokrasi belum optimal yang salah satunya ditandai dengan minimnya inovasi pada pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Pelayanan yang diberikan belum dapat memenuhi kebutuhan dan tuntutan masyarakat terhadap standar pelayanan publik oleh pemerintah (Hayat, 2020).

Selain itu birokrasi di Indonesia merupakan birokrasi yang miskin inovasi karena tidak memiliki iklim yang mendorong adanya inovasi serta birokrat yang tidak mendapatkan permasalahan berat jika tidak bekerja secara produktif. (Agus, 2019). Lemahnya akuntabilitas pemerintahan menunjukkan bahwa sistem & budaya organisasi birokrasi belum memberikan dampak yang optimal terhadap birokrasi di Indonesia (Simangunsong & Hutasoit, 2018). Akibat dari adanya hal tersebut maka birokrasi menjadi kurang efisien dan terjadi praktek penyimpangan seperti korupsi dan penyalahgunaan kewenangan. Berdasarkan data dari Kementerian PAN dan RB, dalam kurun waktu tahun 2014 s.d 2018 terdapat 3.250

Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diberhentikan dengan tidak hormat karena terlibat tindak pidana korupsi, selain itu integritas ASN juga diragukan karena banyaknya penyebaran berita *hoax* dan ujaran kebencian (*hate speech*) yang justru banyak disebar oleh oknum ASN (Faedlulloh et al., 2019).

Birokrasi memiliki peranan penting dalam kerangka sosial yang memiliki elemen sesuai dengan keadaannya saat ini. Penyempurnaan sistem diharapkan dapat menghadirkan ide-ide peluang, kreasi, dan keterpaduan, seperti halnya budaya dasar yang tak terbantahkan yang menuntut pemerintah untuk mengelola sumberdaya dan SDM secara yang adil dan terbuka.(Agus, 2019). Untuk sampai pada tahap ini, kita membutuhkan komitmen dan usaha yang sungguh-sungguh dari berbagai kalangan karena masih terdapat permasalahan internal birokrasi yaitu pelanggaran disiplin, penyalahgunaan kekuasaan, rendahnya kinerja aparatur, belum memadainya sistem organisasi dan manajemen pemerintahan, produktivitas dan kelangsungan

kerja yang rendah, rendahnya kualitas administrasi dan pemberlakuan peraturan perundang undangan yang belum sesuai dengan keadaan saat ini (Sunarno, 2020).

Pemerintah sudah berusaha untuk menyelesaikan berbagai permasalahan tersebut dengan melakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah meliputi delapan area perubahan. Delapan area tersebut adalah : manajemen perubahan, penataan sistem manajemen SDM, penguatan dan penataan organisasi, penguatan akuntabilitas pemerintahan, penataan tatalaksana, penguatan pengawasan dan peningkatan pelayanan publik dan penataan peraturan perundang undangan. Ada tiga sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah seiring dengan penerapan perbaikan dalam delapan area sebagaimana tercantum di dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi 2010 – 2024. Ketiga sasaran tersebut adalah Pemerintahan yang bersih, akuntabel dan berkinerja

tinggi, Pemerintahan yang efektif dan efisien serta pelayanan publik yang baik dan berkualitas.

Dalam upaya mewujudkan hal tersebut, pemerintah harus melakukan penyesuaian khususnya pada sektor struktur organisasi pemerintahan dan manajemen SDM. Hal tersebut bertujuan agar tercipta keseimbangan sehingga dapat terbentuk birokrasi yang lebih responsif dan adaptif terhadap perubahan yang terjadi di lingkungan masyarakat (Bertiana & Mutiarin, 2015). Sistem birokrasi yang dijalankan harus dapat menerapkan prinsip efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, transparansi sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat khususnya dalam hal pengawasan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan baik di pusat maupun daerah (Adnan, 2013). Masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas dan berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pelayanan oleh pemerintah.

Kelembagaan organisasi perangkat daerah merupakan salah satu faktor pendukung dalam upaya

perbaikan penyelenggaraan pemerintahan. Untuk mewujudkan struktur kelembagaan yang ideal telah disusun berbagai jenis peraturan perundang undangan diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pedoman Evaluasi Kelembagaan Instansi Pemerintah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah.

Setiap instansi pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan evaluasi kelembagaan secara periodik, paling tidak dalam kurun waktu selama 3 (tiga) tahun. Evaluasi tersebut dimaksudkan untuk melakukan perbaikan dalam bidang tata kelola organisasi, peningkatan kinerja organisasi dan upaya mempercepat pencapaian visi dan misi daerah. Evaluasi kelembagaan juga merupakan respon dalam rangka mengantisipasi perubahan lingkungan, organisasi perangkat

daerah perlu melakukan penyesuaian diri dan senantiasa mengupayakan perbaikan sesuai dengan kondisi yang ada.

Pembentukan organisasi perangkat daerah seringkali belum mampu untuk memenuhi kebutuhan dalam rangka mewujudkan visi dan misi daerah, tetapi lebih kepada pemenuhan akan amanat perundang undangan di atasnya. (Bungaran & Sinaga, 2020) Walaupun dalam proses pembentukannya telah sesuai dengan kaidah yang tercantum dalam pembentukan perangkat daerah namun perangkat daerah tersebut tidak banyak berkontribusi dalam proses pelayanan masyarakat sehingga banyak menghamburkan anggaran untuk kebutuhan non layanan publik diantaranya untuk belanja jasa pegawai, belanja jasa kantor dan belanja perjalanan dinas. (Praja et al., 2021)

Sebagaimana tercantum di dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Klasifikasi organisasi perangkat daerah di masing masing wilayah ditentukan berdasarkan variabel umum dengan bobot sebesar 20 % meliputi jumlah penduduk, luas wilayah dan kemampuan

anggaran pemerintah daerah serta variabel teknis dengan bobot sebesar 80 % meliputi besaran masing-masing urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Pembentukan perangkat daerah yang mengacu kepada peraturan tersebut seringkali lebih mementingkan perhitungan hasil pemetaan urusan dibandingkan pertimbangan aspek teknokratis dan strategis dalam mencapai tujuan pembangunan. (Iqbal & Sandria, 2020)

Bermula dari hal di atas, penataan organisasi yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah sangat diperlukan untuk mewujudkan perangkat daerah yang ideal yaitu perangkat daerah yang dibentuk tidak hanya untuk memenuhi ketentuan regulasi tetapi juga mengacu kepada visi dan misi pembangunan daerah. Evaluasi kelembagaan menjadi sarana dalam rangka mengembalikan birokrasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran. Menarik untuk diteliti bagaimana kebijakan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah Kulon Progo terkait dengan penataan kelembagaan perangkat

daerah dalam mendukung pencapaian visi dan misi pembangunan daerah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan, pembahasan terkait dengan tema manajemen ASN merupakan topik yang sangat luas, untuk itulah penulis akan membatasi fokus penelitian untuk hal-hal yang terkait dengan penataan kelembagaan di Pemerintah Daerah Kulon Progo Adapun permasalahan penelitian dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penataan kelembagaan perangkat daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kulon Progo dalam rangka mengatasi permasalahan yang terjadi di wilayahnya ?
2. Faktor Faktor apakah yang menyebabkan penataan kelembagaan di Pemerintah Daerah Kulon Progo?
3. Bagaimana dampak penataan kelembagaan perangkat daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kulon Progo ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulis dalam melakukan penelitian ini yaitu:

1. Menjelaskan langkah langkah penataan kelembagaan perangkat daerah di Pemerintah Daerah Kulon Progo dalam mengatasi permasalahan di wilayahnya
2. Menjelaskan faktor faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penataan kelembagaan di Pemerintah Daerah Kulon Progo
3. Menjelaskan dampak upaya penataan kelembagaan perangkat daerah terhadap capaian visi dan misi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi penulis, serta dapat dijadikan sebagai referensi untuk penelitian yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi sumbangan masukan bagi pemerintah daerah khususnya dalam hal penataan kelembagaan perangkat daerah.