

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, sarana kepegawaian memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting. Arti penting dari sarana kepegawaian tersebut oleh Utrecht¹ dikaitkan dengan pengisian jabatan pemerintahan, yang diisi oleh Pegawai Negeri Sipil yang dalam tulisan ini selanjutnya akan dipergunakan istilah PNS.

Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi pemerintahan. Pada organisasi pemerintahan, kebijaksanaan politik kepegawaian ditetapkan oleh pemerintah dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan inilah yang merupakan sumber hukum kepegawaian.²

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian berupaya melakukan transformasi dalam paradigma manajemen PNS. Hal yang kiranya cukup penting sebagai awal penyempurnaan sistem administrasi kepegawaian adalah perubahan istilah “pembinaan” menjadi “manajemen” dalam Bab III UU No. 8 Tahun 1974.

¹ Utrecht dalam W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta, Penerbit Universitas Atma Jaya, hlm. 149.

² AW. Widjaja, 1990, *Administrasi Kepegawaian-Suatu Pengantar*. Jakarta:, Rajawali Pers, hlm. 9.

Perumusan Pasal 13 UU Nomor 8 Tahun 1974 bagian dua tentang kebijakan pembinaan semula menyatakan bahwa kebijaksanaan pembinaan Pegawai Negeri Sipil secara menyeluruh berada di tangan Presiden. Pasca revisi melalui UU No. 43 Tahun 1999 bagian dua tersebut direvisi menjadi kebijakan manajemen kepegawaian yang meliputi pasal 13 sampai dengan pasal 25.

Secara ideal, manajemen kepegawaian seyogyanya mengikuti prinsip *Structure follows strategy*. Melalui prinsip tersebut, dalam pengelolaan organisasi pemerintah terlebih dahulu perlu ditentukan tujuan organisasi pemerintahan yang diikuti dengan penyusunan jumlah personalia, kualifikasi, tugas, tanggung jawab, sistem dan prosedur pengambilan keputusan, sistem komunikasi, dan rentang kendali (*span of control*) organisasi.³

Sementara itu berbagai upaya reformasi birokrasi yang telah dilakukan melalui kegiatan yang rasional dan realistis dirasakan kurang memadai dan masih memerlukan berbagai penyempurnaan. Hal tersebut terkait dengan banyaknya permasalahan yang belum sepenuhnya teratasi. Dari sisi internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi itu sendiri, masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan dan dalam upaya mencari solusi lima tahun ke depan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur negara.

Dari sisi internal, faktor demokratisasi dan desentralisasi telah membawa dampak pada proses pengambilan keputusan kebijakan publik. Dampak tersebut

³ W. Riawan Tjandra, 2008, *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta, Penerbit Universitas Atmajaya, hlm. 153.

terkait dengan, makin meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik; meningkatnya tuntutan penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik antara lain transparansi, akuntabilitas dan kualitas kinerja publik serta taat pada hukum; meningkatnya tuntutan dalam penyerahan tanggung jawab, kewenangan dan pengambilan keputusan.

Demikian pula, secara khusus dari sisi internal birokrasi itu sendiri, berbagai permasalahan masih banyak dihadapi. Permasalahan tersebut antara lain adalah: pelanggaran disiplin, penyalahgunaan kewenangan dan penyimpangan yang tinggi; rendahnya kinerja sumber daya aparatur; sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan yang belum memadai; rendahnya efisiensi dan efektifitas kerja; rendahnya kualitas pelayanan umum; rendahnya kesejahteraan PNS; dan banyaknya peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi merupakan tantangan sendiri dalam upaya menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Hal tersebut terkait dengan makin meningkatnya ketidakpastian akibat perubahan faktor lingkungan politik, ekonomi, dan sosial yang terjadi dengan cepat; makin derasnya arus informasi dari manca negara yang dapat menimbulkan infiltrasi budaya dan terjadinya kesenjangan informasi dalam masyarakat (*digital divide*). Perubahan-perubahan ini, membutuhkan aparatur negara yang memiliki kemampuan pengetahuan dan keterampilan yang handal untuk melakukan antisipasi, menggali potensi dan cara baru dalam menghadapi tuntutan perubahan. Di samping itu aparatur negara

harus mampu meningkatkan daya saing, dengan melakukan aliansi strategis untuk menjaga keutuhan bangsa.

Pelaksanaan reformasi birokrasi saat ini masih dirasakan kurang berjalan sesuai dengan tuntutan reformasi, hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam upaya mencari solusi perbaikan. Masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyaknya praktek KKN, dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparatur negara merupakan cerminan dari kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu upaya yang lebih komprehensif dan terintegrasi dalam upaya mendorong peningkatan kinerja birokrasi aparatur negara. Tuntutan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan akuntabel merupakan amanah reformasi dan tuntutan seluruh rakyat Indonesia.⁴

Sementara itu pembinaan yang dilakukan terhadap PNS yang antara lain pembinaan karier dan prestasi kerja belum berjalan secara baik, disebabkan oleh lemahnya tolok ukur yang dijadikan dasar untuk mengetahui apakah seseorang telah berprestasi atau tidak berprestasi. Salah satu tolok ukur yang digunakan selama ini yaitu daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) yang cenderung bersifat subjektif. Demikian pula halnya penempatan seseorang sering tidak sesuai karier yang dimilikinya, sehingga cenderung penempatan PNS tersebut berdasarkan kemauan subjektif pula.

Akan halnya dengan pengawasan dalam hubungannya dengan peningkatan efektivitas dan efisiensi kerja PNS diungkapkan bahwa pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya,

⁴ *Ibid*

dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan, untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana.⁵

Pengawasan terhadap efisiensi dan efektivitas kerja PNS bertujuan untuk menyempurnakan dan mengefektifkan sistem pengawasan dan audit serta sistem akuntabilitas kinerja dalam mewujudkan aparatur negara yang bersih, akuntabel, dan bebas KKN. Namun apa yang terlihat dalam masyarakat ialah bahwa, aparatur yang ditugaskan untuk melakukan pengawasan masih sulit bertindak secara efektif, yang tentu saja dapat menimbulkan penyalahgunaan wewenang, yang menyebabkan semakin suburnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dalam pemerintahan, yang pada akhirnya justru malah akan menurunkan efektivitas dan efisiensi dari PNS itu sendiri.

Berdasarkan adanya kesenjangan antara tujuan pengawasan terhadap efisiensi dan efektivitas kerja PNS dengan yang terjadi di masyarakat selama ini, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan topik;

”Upaya Pengawasan Terhadap Efisiensi dan Efektivitas Kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi Kabupaten Sleman Yogyakarta”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Bagaimana efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi Kabupaten Sleman Yogyakarta?

⁵ Sujamto, 2006, *Beberapa Penegrtian di Bidang Pengawasan*. Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 17.

2. Hambatan-hambatan apa saja yang dihadapi dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi Kabupaten Sleman Yogyakarta?
3. Bagaimana upaya pengawasan terhadap efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi Kabupaten Sleman Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi Kabupaten Sleman Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi Kabupaten Sleman Yogyakarta.
3. Untuk mengetahui Upaya pengawasan terhadap efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi Kabupaten Sleman Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik untuk kepentingan teoritis maupun kepentingan praktis, yang meliputi:

1. Manfaat Teoritis

- a. Penelitian dengan topik pengawasan terhadap efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil di Kantor Kecamatan Turi, Kabupaten Sleman ini masih belum dikaji secara mendalam, khususnya dari segi hukum. Pendekatannya seringkali dilakukan dengan administrasi publik. Oleh sebab itu, adanya penelitian perihal topik pengawasan terhadap efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil akan memberikan data penelitian dan literatur yang bermanfaat bagi pengembangan keilmuan hukum kepegawaian dan ilmu pengetahuan lainnya.
- b. Akan bermanfaat sebagai bahan awal kajian yang lebih mendalam bagi peneliti lainnya yang akan melakukan kajian dengan topik pengawasan terhadap efisiensi dan efektivitas kerja Pegawai Negeri Sipil.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Masyarakat Pada Umumnya
Penataan dan peningkatan kapasitas sumber daya aparatur agar lebih profesional sesuai dengan tugas dan fungsinya untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat;
- b. Bagi Kantor Kecamatan Turi, Kabupaten Sleman
Peningkatan intensitas dan kualitas pelaksanaan pengawasan terhadap efektivitas dan efisiensi kerja, peningkatan koordinasi pengawasan yang lebih komprehensif dan dapat melakukan tindak lanjut temuan pengawasan sesuai peraturan yang ada.