

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan nasional merupakan upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional. Tujuan nasional sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 diwujudkan melalui pelaksanaan penyelenggaraan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa, berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadapan modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Setiap warga negara selalu berhubungan dengan aktivitas birokrasi pemerintahan. Tidak henti-hentinya orang harus berurusan dengan birokrasi, sejak berada dalam kandungan sampai meninggal dunia. Dalam setiap sendi kehidupan kalau seseorang tinggal disebuah tempat dan melakukan interaksi sosial dengan orang lain serta merasakan hidup bernegara, maka keberadaan birokrasi pemerintah menjadi suatu *Conditio Sine Quanon* yang tidak bisa

Persepsi yang muncul ketika orang mendengar perkataan birokrasi sering kali menyesatkan. Yang tergambar dibenak orang jika membicarakan birokrasi ialah urusan menjengkelkan berkenaan dengan pengisian formulir-formulir, proses perolehan ijin yang melalui banyak kantor secara berantai, aturan-aturan ketat yang mengharuskan seseorang melewati banyak sekat-sekat formalitas, dan sebagainya. Harus diakui bahwa citra tentang konsep birokrasi memang sudah sedemikian buruk.

Proses yang terlibat terwujudnya suatu tindakan yang menyangkut nilai-nilai moral dalam diri manusia berlangsung demikian kompleks. Didalam hidup bermasyarakat faktor-faktor yang mendorong perilaku seseorang itu berpengaruh secara interaktif. Pilihan-pilihan tindakan tersebut antara lain dipengaruhi oleh perkembangan usia, pengalaman yang diperoleh dari orang lain. Kondisi sosial ekonomi, dan pendidikan akhlak, yang pernah dikenyam seseorang.

Kelambanan pelayanan umum tidak hanya disebabkan oleh kurang baiknya cara pelayanan ditingkat bawah. Ternyata masih banyak faktor yang mempengaruhi begitu buruknya tata kerja dalam birokrasi. Sikap pandang birokrasi pemerintah kita misalnya, terlalu berorientasi pada kegiatan (*activity*), dan pertanggungjawaban formal (*formal accountability*), penekanan kepada hasil (*product*) atau kualitas pelayanan (*service quality*) sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menarik perhatian. Dengan ditambah oleh

menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri menjadi *counter productive*. Sudah menjadi rahasia umum bahwa dikantor-kantor pemerintah kita akan melihat banyak pegawai yang datang kekantor hanya untuk mengisi presensi, membaca koran, main catur, menyebarkan gosip, mengikuti appeal, sementara pekerjaan-pekerjaan yang diselesaikan sungguh tidak sepadan dengan waktu yang telah dihabiskannya.

Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task oriented*) juga membawa pengaruh tidak terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan umum. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya para pegawai menjadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaannya dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) sedapat mungkin, walaupun keadaannya yang ditemuinya dalam kenyataan sangat jauh bedanya dengan peraturan-peraturan tersebut.

Kecenderungan lain yang melekat didalam birokrasi adalah kurang diperhatikannya asas keterjangkauan dan pemerataan dalam pelayanan. Secara normative birokrasi seharusnya memihak kepada golongan miskin atau kelompok-kelompok pinggiran karena merekalah yang perlu dibantu untuk menikmati hasil-hasil pembangunan. Pelayanan yang mudah dan murah merupakan hal yang esensial bagi mereka karena ditilik dari kondisi ekonomis mereka tidak mungkin mendapatkan pelayanan kesejahteraan sosial yang mahal. Sangat disayangkan bahwa dalam kenyataan kita justru melihat bahwa

mereka tidak ingin kehilangan klientel-klientel atau konco-konco yang telah menguntungkan posisi mereka.

Bentuk organisasi birokrasi yang diharapkan memiliki daya tanggap yang baik terhadap kepentingan-kepentingan umum adalah bentuk organisasi adaptif antara lain:¹

1. Berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa.
2. Bersifat kreatif dan inovatif.
3. Menganggap sumberdaya manusia sebagai modal tetap jangka panjang (*longterm fixed assets*).
4. Kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Maka birokrasi yang adaptif mengandalkan adanya proses komunikasi timbal balik antara manajemen atas pimpinan dengan karyawan atau bawahan. Garis pengambilan keputusan vertikal tidak boleh terlalu panjang. Konsep sinergisme ditetapkan dengan asumsi bahwa pekerjaan yang dilaksanakan dengan kerjasama dan pemikiran orang banyak akan membawa hasil yang optimal. Sementara itu para pegawai secara individual harus lebih peka terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan tidak membeda-bedakan pelayanan antara warga negara yang satu dengan yang lainnya.

Berdasarkan alasan tersebut diatas, penulis tertarik meneliti lebih jauh dengan judul **"PERANAN DINAS TENAGA KERJA, SOSIAL, DAN KELUARGA BERENCANA DALAM MEMBERIKAN PELAYANAN TERHADAP MASYARAKAT DI KABUPATEN SLEMAN"**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan, tugas dan wewenang Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana dalam rangka memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Kabupaten Sleman?
2. Hambatan-hambatan apa saja yang sering muncul dalam upaya memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Kabupaten Sleman?
3. Upaya apa yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peranan Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana dalam upaya memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Kabupaten Sleman.
2. Untuk menemukan hambatan-hambatan yang terjadi dalam upaya

3. Untuk mengetahui upaya Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana dalam rangka memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

D. Manfaat Penelitian

1. Bagi ilmu pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi atau bacaan bagi dunia ilmu pengetahuan, khususnya dibidang Hukum Administrasi Negara.

2. Bagi pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan kepada Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana dalam rangka mengoptimalkan tugasnya terutama dalam upaya memberikan pelayanan terhadap masyarakat di kabupaten Sleman.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam Pasal 18 A ayat (2) amandemen kedua UUD 1945 dinyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan Sumber Daya Alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang. Maka untuk dapat dikatakan adil dan selaras setiap warga negara berhak mendapatkan perlakuan, kesempatan dan manfaat pelayanan yang

Tatkala berhadapan dengan birokrasi politik, para warga negara sebagai pengguna jasa lebih sering harus mengalah karena biar bagaimanapun merekalah yang membutuhkan layanan. Betapapun buruknya pelayanan yang diberikan, mereka harus sabar dengan perilaku aparat yang angkuh tersebut. Birokrasi modern mempunyai banyak persamaan dengan model penentuan harga oleh pemerintah pada ekonomi pasar. Daftar harga ditentukan oleh pemerintah baik untuk biaya maupun laba, dilihat dari segi si penjual (*birokrat*) maupun dari segi si pembeli (*klien*). Jumlah waktu yang dihabiskan dalam berbelanja dan menyelesaikan suatu transaksi sebagian besar ditentukan pula oleh pemerintah. Tetapi sering kali sistem-sistem birokrasi gagal mencapai cita-cita itu.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 antara lain ditegaskan bahwa manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamun penyelenggaraan tugas pemerintah. Memberikan pelayanan dengan baik, professional teratur secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk lebih dapat memberikan control kepada pegawai negeri sipil maka diperlukan peraturan-peraturan memuat ketentuan yang lebih mudah dipahami. Untuk menerapkan kaidah-kaidah etis tersebut para pegawai perlu merujuk kepada peraturan-peraturan kepegawaian yang lebih operasional untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan maksimal. Peraturan Pemerintah No 30 Tahun 1980 tentang peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Di dalam peraturan ini diuraikan secara lebih jelas hal-hal yang

diharuskan serta dilarang yang dilakukan bagi pegawai atau pejabat pemerintah. Telah dirumuskan adanya 26 kewajiban dan 18 larangan bagi setiap pegawai negeri sipil dan ada pula ketentuan mengenai hukuman disiplin dan badan pertimbangan kepegawaian. Untuk memberikan peringatan dan mengajak para pegawai agar melaksanakan prinsip-prinsip etika dalam tugas-tugasnya.

Aparatur Departemen Tenaga Kerja dan lowongan kerja jumlahnya terbatas, sedangkan jumlah pencari kerja luar biasa besarnya. Permintaan jauh melampaui penawaran, pengawasan menjadi lemah, akibatnya muncul kecenderungan aparatur untuk menyalahgunakan kekuasaannya, betapapun kecil kekuasaan itu dengan memanfaatkannya untuk kepentingan material atau sekedar ingin memperoleh pengakuan bahwa ia adalah orang yang dibutuhkan.

Beberapa pedoman untuk bekerja lebih baik seperti yang disarankan oleh Paul Mali adalah sebagai berikut:²

Selalu memiliki gagasan-gagasan yang lebih baik, penyelesaian tugas yang lebih baik, selalu memiliki saran dan perbaikan, selalu bekerja dengan rencana tanpa lupa jadwal dan waktunya, selalu berpikiran positif terhadap pekerjaannya, mampu menjadi anggota kelompok yang baik, dapat memotivasi dirinya melalui dorongan kedalam, memahami pekerjaannya dengan baik, mau mendengarkan dan mau menerima ide-ide yang lebih baik dari siapapun, mampu bergaul dengan atasan maupun bawahannya, selalu menyadari akan adanya pemborosan-pemborosan, selalu mencari insentif baik ekonomis maupun non ekonomis, selalu menyukai pekerjaan apapun, selalu bekerja dengan kecerdikan dan tidak sekedar bekerja keras, memiliki tingkat kehadiran yang baik, selalu tabah dan tidak suka mengeluh, selalu bekerja melebihi standar, memiliki kebiasaan kerja yang baik, selalu mencatat prestasi

² Paul Mali, "Improving Total Productivity", dikutip oleh Hiedjrachman Ranupandoyo dalam

kerjanya untuk dijadikan alat mawas diri, tidak suka terkejut, selalu dengan cepat mempelajari sesuatu yang baru.

Bila beberapa pedoman kerja untuk membangkitkan etos kerja ini dirangkum, maka ada pengertian pokok yang perlu diupayakan oleh setiap pejabat atau pegawai pemerintahan yaitu: pengembangan diri (*self-development*) dan peningkatan diri (*self-improvement*).

Tanggung jawab yang ada di puncak pejabat negara berasal dari otoritas, bidang, arah dan jenjang berbeda-beda. Kita tidak dapat menuntut tanggung jawab itu hanya dengan hukum dan aturan yang berlaku karena terkadang kodifikasi aturan tersebut tidak mampu menampung masalah-masalah kemasyarakatan yang begitu luas. Namun pertanggungjawaban internal saja juga tidak cukup. Ada saat di mana aparatur negara tidak tau keputusan apa yang harus dipilihnya meskipun ia punya komitmen yang kuat terhadap kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu dalam pembahasan ini sengaja topik pertanggungjawaban administrasi dari sudut internal maupun eksternal. Betapapun masalah-masalah filosofis dalam kenegaraan tidak lepas dari kaitanya dengan masalah-masalah taktis yang berlangsung dalam lingkup negara, begitu pula sebaliknya.

Dalam membuat kebijakan seorang pejabat dapat mempergunakan interpretasinya terhadap gagasan tertentu, individu maupun kelompok secara positif maupun negatif. Karena itu gambaran simbolis ini dapat menghasilkan sikap penguasa maupun peniadaan. Demikian pula, dalam esensi kebijakan yang diambilnya dia dapat melibatkan atau tidak melibatkan kelompok masyarakat tertentu dalam proses kebijakan. Keputusan berarti memilih

satu alternatif dan melepaskan alternatif yang lain. Seorang wali kota mungkin lebih memilih untuk membangun taman kota untuk menambah kerapian dan keindahan kota. Tetapi dengan demikian dia berarti telah mengurangi anggaran untuk memberikan santunan kesejahteraan sosial. Atau sebaliknya, dia mungkin mengambil prioritas untuk membangun perumahan kumuh bagi gelandangan atau melaksanakan rehabilitasi sosial. Namun itu berarti bahwa anggaran untuk prasarana jalan-jalan di perkotaan akan berkurang. Di dalam setiap kebijakan publik selalu terdapat ambiguitas. Akan tetapi seperti itu telah di jelaskan di muka pedoman yang harus tetap di pegang ialah bahwa acuan utamanya adalah kepentingan umum, atau kesejahteraan bagi sebanyak mungkin warga negara.

Permasalahan yang menyangkut tugas-tugas kedinasan atau tugas-tugas administrasi negara terkadang memang begitu rumit sehingga tanpa kecermatan dan kehati-hatian seorang pejabat akan mudah tergelincir dan melakukan tindakan penyelewengan tanpa disadarinya. Seorang pejabat yang mula-mula bekerja dengan jujur dan penuh pengabdian bisa saja tiba-tiba berubah karena ajakan dari rekan kerjanya. Banyak pula pejabat yang mula-mula berdedikasi tinggi dan bersih lambat laun terseret arus lantaran suasana di tempat kerjanya yang penuh dengan intrik dan penyelewengan. Karena itu para pegawai perlu sangat hati-hati dalam bertindak dan senantiasa mengingat kode etik serta keluhuran nilai-nilai moral. Setiap pengaruh yang mengarah pada hal-hal yang negatif hendaknya di tolak sedini mungkin sebelum terlalu

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Hidayat dan Sucherli makin memperkuat dugaan ini. Dengan berpihak pada teori Maslow tentang tingkatan-tingkatan kebutuhan manusia, yang diberi skala 1 sampai 12 mereka mendapatkan bahwa dikalangan pegawai negeri Indonesia "kebutuhan akan rasa aman" memperoleh skor tertinggi (8.31) kemudian berturut-turut peringkat selanjutnya adalah kebutuhan social (6.77), kebutuhan dasar fisiologis (6.34), kebutuhan aktualisasi diri (4.92) dan terakhir kebutuhan akan harga diri (4.84). Ini menunjukkan bahwa pada umumnya pegawai negeri mempunyai rasa cemas yang tinggi terhadap kegagalan dan ingin merasa aman dalam pekerjaannya.³ Perasaan takut gagal yang berlebihan pada akhirnya membuat para pegawai takut mengambil resiko, takut bertindak, dan tidak berani melakukan perubahan-perubahan yang sesungguhnya diperlukan bagi perbaikan organisasi.

Hambatan-hambatan diatas tidak lepas dari sistem dan mekanisme kerja yang diterapkan dalam birokrasi pemerintahan kita. Keharusan untuk mencapai target waktu sering kali mengorbankan cara kerja serta tujuan akhirnya. Ini tampak umpamanya dalam penerapan prosedur DIP (Daftar Isian Proyek). Sistem DIP menghendaki kelancaran pelaksanaan tugas pemenuhan ketentuan-ketentuan yang bersifat prosedural, ketepatan waktu, ketaatan pada jalur-jalur kewenangan, dan pencapaian indikator-indikator kuantitatif. Penerapan sistem ini memang membawa pengaruh positif sebab dengan peraturan-peraturan yang ada efisiensi dapat ditingkatkan dan volume proyek-

proyek pembangunan yang diselesaikan akan bertambah. Tetapi dampak negatifnya bukan tidak ada yang langsung dapat diamati ialah kecenderungan bahwa kekuasaan dan wewenang bergeser keatas. Keleluasaan untuk bertindak (*discretionary attitude*) pada akhirnya sangat terbatas berhubung dengan struktur keuangan pada tingkat yang lebih atas.⁴ Tugas-tugas dan pelaporan menjadi terlalu formal dan atasan akan lebih percaya kepada laporan-laporan tertulis yang tebal atau angka-angka meskipun itu fiktif semata. Budaya ABS (Asal Bapak Senang) muncul dimana-mana dan para pembuat kebijakan justru sulit mencari data yang benar-benar valid sesuai dengan fakta. Keadaan seperti ini menjadi salah satu penyebab rapuhnya mental para pegawai hingga mendorong berbagai bentuk penyimpangan dan penyelewengan.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

- a. Penelitian lapangan yaitu penelitian yang dilakukan secara langsung untuk memperoleh data dan informasi yang ada dilapangan.
- b. Penelitian kepustakaan yaitu dengan cara membaca buku-buku, peraturan perundang-undangan, surat kabar, majalah yang keseluruhannya berhubungan dengan penelitian.

2. Lokasi penelitian

Kantor Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana
Kabupaten Sleman.

3. Jenis data yang dibutuhkan:

a. Data primer

Data yang diperoleh langsung dari tempat yang dieliti dengan cara Tanya jawab langsung pada pihak-pihak yang berkepentingan.

b. Data sekunder

- 1) Bahan hukum primer yaitu terdiri dari peraturan perundang-undangan termasuk norma dasar peraturan dasar.
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

4. Teknik pengumpulan data

a. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara kepada narasumber:

- 1) Kepala Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana Kabupaten Sleman.
- 2) Kepala Sub Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana Kabupaten Sleman.
- 3) Pengunjung Kantor Dinas Tenaga Kerja, sosial, dan Keluarga

b. Studi pustaka

Studi ini dilakukan dengan mengumpulkan data diperpustakaan dengan cara mencari dokumen-dokumen yuridis dan literature yang relevan dengan penelitian.

5. Teknik pengolahan data

Data yang terkumpul dari penelitian tersebut akan disusun secara sistematis dan logis serta dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran objek penelitian dengan senyatanya.

6. Teknik analisis data

Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif yaitu

- 2) Perumusan Masalah
 - 3) Tujuan Penelitian
 - 4) Manfaat Penelitian
 - 5) Tinjauan Pustaka
 - 6) Metode Penelitian
 - 7) Sistematika Penelitian
- b. BAB II Tinjauan Umum Tentang Birokrasi Pemerintahan terdiri dari :
- 1) Birokrasi Pemerintahan dan Pegawai Negeri Sipil
 - a) Birokrasi Pemerintahan
 - b) Pegawai Negeri Sipil
 - 2) Arah Kebijakan Pembinaan dan Pengembangan Aparatur Pemerintahan
 - a) Perubahan Lingkungan Strategis
 - b) Pengembangan Aparatur Pemerintah
 - 3) Pelayanan Publik
 - a) Alat Pengendali Aparatur
 - b) Praktik Penyelenggaraan Birokrasi
 - c) Perilaku Pelayanan Publik
 - d) Optimalisasi Pelayanan Publik
 - e) Penuntasan Penanggulangan Penyalahgunaan Kewenangan dalam bentuk Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
 - f) Peningkatan kualitas penyelenggaraan administrasi negara

g) Peningkatan keberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan

4) Etika Administrasi Dalam Praktek

Asas-asas umum birokrasi pamerintahan yang baik

c. BAB III Penelitian dan Pembahasan

1) Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana kabupaten Sleman

a) Letak geografis dan kondisi kabupaten sleman

b) Pengetian Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana Kabupaten sleman

2) Stuktur, tugas pokok, dan fungsi Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana.

3) Peranan Dinas Tenaga Kerja, Sosial, dan Keluarga Berencana dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

4) Hambatan-hambatan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Kabupaten Sleman

5) Upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat di Kabupaten Sleman