

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan kemajuan jaman dan kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, peran aparatur pemerintah / birokrasi pemerintah dituntut lebih adaptif dan responsif terhadap berbagai perubahan yang ada. Sehingga fungsi atau peran yang harus dijalankan oleh Pemerintah dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Perubahan paradigma terhadap peran yang harus dimainkan oleh birokrat atau aparat pemerintah benar-benar harus diwujudkan dalam realita, bukan hanya sebatas slogan semata. Bagaimanapun peran Pemerintah akan tercermin dari perilaku dan kinerja para birokrat yang ada, sebab birokrasi pemerintahlah yang menjalankan berbagai fungsi dan tugas pemerintah. Dapat dikatakan bahwa birokrasi adalah manifestasi atau perwujudan dari pemerintah, sehingga jika kinerja birokrasi pemerintah baik maka pemerintah akan baik di mata masyarakat. Namun sebaliknya jika kinerja birokrasi buruk, tentu pemerintah akan buruk di mata masyarakat.

Keberadaan birokrasi pemerintah pada dasarnya dibentuk untuk menjalankan berbagai fungsi Pemerintahan. Kasus di Indonesia selama ini fungsi umum pemerintah sering identik dengan fungsi negara, yang meliputi : fungsi pengaturan (*regulating*), fungsi pembangunan (*developing*) dan fungsi pelayanan (*service*). Ketiga hal tersebut mau tidak mau harus dilaksanakan oleh Pemerintah, agar terjadi keselarasan dan kesejahteraan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

membawa dampak negatif atau ketimpangan dalam masyarakat.

Kasus di Indonesia selama ini, pengertian negara sering diartikan sama dengan pemerintah karena dalam kenyataannya selama ini pemerintah memonopoli identitas (*representasi*) negara. Sistem politik pada masa Orde Baru oleh para ahli ilmu politik dipahami sebagai perkawinan antara sistem politik “birokratik – otoritarian” dan “korporatisme Negara”.(Mas’oed dalam Raharjo, dkk, 2000 : 265)

Lebih lanjut dijelaskan bahwa :

Sebagai sistem politik birokratik-otoriterian sistem politik Orde Baru sangat kuat ditandai konsentrasi kekuasaan dan partisipasi politik di dalam pengambilan keputusan-keputusan nasional hampir sepenuhnya berada di tangan penguasa negara di bawah pimpinan suatu tripartite kelompok birokrat, militer dan wiraswastawan oligopolistik yang bekerjasama dengan masyarakat bisnis internasional.

Konsekuensi logis dari identifikasi (aktor) pemerintah sebagai negara adalah, bahwa pemerintah selalu berada pada pihak yang benar dan kuat, sedangkan yang berada di luar lingkaran kekuasaan negara (masyarakat) merupakan pihak yang lemah. Dalam UUD 1945 sendiri sebelum diamandemen memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap lembaga eksekutif negara. Pengertian yang demikian itu, sebenarnya keliru karena telah menempatkan kekuatan non negara (masyarakat sipil) pada posisi pinggiran, sehingga sama sekali tidak mempunyai akses terhadap negara. Selama ini pada umumnya secara empiris pemerintah (negara) di Dunia Ketiga mendominasi dan menentukan hampir segala aspek kehidupan masyarakat.

Pada masa lalu birokrasi atau aparatur pemerintah dipandang sebagai sosok yang harus dihormati, dijunjung tinggi dan harus dilayani oleh masyarakat. Birokrasi

... lebih dikenal sebagai “Pangreh Praja” Sebagai Pangreh Praja

Pemerintah memposisikan diri sebagai pihak yang mempunyai kekuasaan besar, harus dilayani, cenderung bisa bertindak sebagai penguasa dan menganggap berkedudukan lebih tinggi daripada rakyat pada umumnya. Keadaan tersebut berlangsung lama, sehingga kondisi dan tampilan birokrasi yang ada pada saat ini sedikit atau banyak tentu tidak akan terlepas dari pengaruh budaya “pangreh praja” tersebut.

Upaya untuk melakukan reformasi birokrasi terus dilakukan yang diharapkan akan dapat membawa suatu perubahan yang berarti terhadap peran dan fungsi yang harus dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Upaya untuk melakukan reformasi birokrasi pemerintahan antara lain ditunjukkan dengan merubah paradigma peran dan posisi birokrasi pemerintah yang semula lebih sebagai “pangreh praja” menjadi “pamong praja”. Pamong praja mempunyai makna bahwa birokrasi pemerintah adalah sebagai pelindung, pengayom bahkan juga sebagai pelayan dari masyarakat, bukannya justru yang harus dilayani oleh masyarakat. Sosok birokrasi ideal masa kini yang diharapkan ialah terwujudnya sosok birokrasi yang bersih, responsif, adaptif, akuntabel, demokratis dan komunikatif. Sehingga berbagai fungsi dan tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah/negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh masyarakat akan dapat terwujud.

Namun demikian, meskipun berbagai upaya untuk melakukan perbaikan di lingkungan birokrasi pemerintah terus dilakukan, akan tetapi sampai saat ini ternyata berbagai pandangan minor atau negatif terhadap kinerja birokrasi atau pegawai pemerintah masih terus bergulir. Reformasi birokrasi yang dilaksanakan selama ini belum membawa hasil seperti yang diharapkan oleh banyak pihak. Banyak kalangan

Baru, di mana birokrasi mempunyai karakteristik utama ialah kuatnya penetrasi birokrasi pemerintah, sebagai representasi kehadiran negara ke dalam kehidupan masyarakat. (Dwiyanto, 2002 : 10 - 44).

Krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik/pemerintah ini amat mudah dipahami mengingat birokrasi publik di Negara ini dalam kurun waktu yang cukup lama telah menjadi instrumen yang efektif terutama bagi penguasa Orde Baru untuk mempertahankan kekuasaannya. Seperti disampaikan Dwiyanto (2002 : 1) bahwa :

Birokrasi publik, baik sipil maupun militer dalam rezim Orde Baru telah menempatkan dirinya lebih sebagai alat penguasa daripada pelayan masyarakatnya. Kepentingan penguasa cenderung menjadi sentral dari kehidupan dan perilaku birokrasi publik.

Kondisi seperti itu berlangsung cukup lama dan cukup mengakar kuat pada birokrasi di Indonesia. Berkembangnya budaya paternalistik ikut memperburuk kinerja pelayanan yang dilakukan birokrasi, yaitu melalui penempatan kepentingan elite politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Akibat dari situasi dan kondisi tersebut banyak hal yang menyebabkan birokrasi kita semakin jauh dari kondisi yang diharapkan masyarakat. Salah satunya ialah berkembangnya birokrasi yang tidak responsif terhadap berbagai kepentingan dan kebutuhan masyarakat banyak (*bureaucracy irresponsifness*). Hal ini terjadi karena birokrasi lebih berorientasi kepada penguasa bukan kepada masyarakat. Bahkan pada masa orde baru, birokrasi secara terang-terangan dipergunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan, yaitu melalui keterlibatan langsung birokrasi

kemudian banyak sekali muncul kritikan dan tuntutan untuk memperjuangkan netralitas birokrasi dalam kancah politik praktis.

Birokrasi pemerintah diciptakan dimaksudkan untuk menjalankan berbagai tugas administrasi pemerintahan secara modern, sehingga tugas-tugas pemerintah dapat berjalan dengan cepat, tepat, efektif dan efisien. Namun ternyata sampai saat ini tampilan dan kinerja birokrasi dinilai banyak pihak belum mampu menunjukkan efisiensi dan efektifitas dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Sebagian orang bahkan menganggap birokrasi justru memperumit prosedur dan permasalahan. Secara ekstrim bahkan juga berkembang ungkapan sindiran terhadap kinerja birokrasi selama ini, terutama dalam manajemen pelayanan masyarakat seperti "*kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah*". Bagi aparat pemerintah yang sudah bekerja dengan baik ungkapan tersebut menyakitkan, namun yang pasti ungkapan itu muncul tentu karena ada penyebabnya. Berbagai kritik yang datang dari berbagai pihak yang ditujukan kepada birokrasi tidak boleh diabaikan begitu saja, karena hal itu merupakan masukan yang sangat berharga bagi birokrasi untuk meningkatkan kinerjanya.

Selain karena pengaruh budaya yang mengakar sejak jaman kerajaan dan kolonialisme, kondisi birokrasi yang ada saat ini juga disebabkan oleh berbagai penyakit birokrasi (*Patologi Birokrasi*). Birokrasi di manapun berada memang sulit untuk terlepas dari penyakit birokrasi, seperti dikatakan Siagian (1994 : 35) bahwa :

Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi. Sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua "penyakit" birokrasi sekaligus.

Banyak macam jenis penyakit birokrasi yang sering kita temui pada birokrasi di

Indonesia di antaranya, penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima sogok, kecenderungan mempertahankan kekuasaan atau “*status quo*”, menjadi sosok asing atau elit bagi masyarakat “*empire building*” dan penyakit birokrasi lainnya.

Berbagai tindakan dan kebiasaan aparat birokrasi yang kontraproduktif masih sering kita jumpai, bahkan di era sekarang ini. Penyalahgunaan wewenang dan jabatan menjadi suatu fenomena yang masih sering ditemui, seperti penyelundupan BBM, ilegal logging, korupsi dan tindakan-tindakan lain yang hanya menguntungkan kepentingan pribadi atau golongannya saja. Berbagai tindakan negatif tersebut akan menyebabkan masyarakat menjadi antipati dan tidak respek kepada pemerintah.

Belum optimalnya kinerja birokrasi terutama dalam rangka melayani masyarakat, maupun dalam menjalankan tugas-tugas pemerintah yang notabene adalah untuk kesejahteraan masyarakat tentu sangat disayangkan. Pemerintah dan birokrasi ada karena masyarakat atau rakyat, sehingga mau tidak mau birokrasi pemerintah harus bisa menjalankan fungsinya dengan sebaik-baiknya. Dalam alur pikiran sederhana dapat dikatakan bahwa :

Suatu pemerintahan pada dasarnya adalah pihak yang mendapatkan mandat dari masyarakat untuk mengurus apa yang tidak bisa diurus oleh masyarakat sendiri. Pemilu merupakan suatu bukti bahwa masyarakat secara bersama menentukan siapa yang akan mendapatkan tugas darinya untuk menjalankan dan merealisasi aspirasi masyarakat. (Widarta, I. : 2005 : 3)

Jika pemerintah mengabaikan masyarakat tentu akan dengan mudah ditinggalkan oleh masyarakat. Ketika Pemerintahan menyatakan dirinya melawan masyarakat dengan cara mengabaikan hak-hak dasar masyarakat , maka pemerintahan model

Keberadaan Birokrasi Pemerintahan tidak terlepas dari eksistensi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ada di dalamnya, karena yang menjalankan berbagai fungsi dan tugas pemerintahan sehari-hari adalah PNS tersebut. Dengan demikian PNS mempunyai peran dan kedudukan yang sangat penting dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Artinya ialah keberhasilan pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sangat ditentukan oleh kinerja PNS yang ada di dalamnya. Sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bahwa :

Sebagaimana terlihat sepanjang sejarah, maka kedudukan dan peranan Pegawai Negeri adalah penting dan menentukan, karena pegawai negeri adalah unsur Aparatur Negera untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional (1995 : 49)

Pada negara-negara sedang berkembang seperti di Indonesia peran pemerintah sangat dominan, seperti disampaikan Katz dalam Ndraha (1987 : 11) bahwa :

Kendatipun ada berbagai faktor, namun di negara-negara sedang berkembang faktor Pemerintahlah yang terpenting, karena pemerintah yang berperan menggali, menggerakkan dan mengkombinasikan faktor-faktor tersebut.

Keadaan tersebut semakin memperjelas besarnya peran PNS dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah dalam posisi sebagai aparat birokrasi.

Besarnya peran PNS terhadap keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah tidak lepas dari faktor manajemen atau pengelolaan organisasi pemerintahan itu sendiri. Sebagai sebuah organisasi yang besar, Pemerintah memiliki berbagai sumber daya dalam organisasi yang harus dikelola dengan sebaik-baiknya agar tujuan organisasi dapat tercapai, diantaranya : sumber daya manusia (SDM), sumber daya (APBN/APBD), peralatan dan teknologi

Salah satu faktor terpenting terhadap keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah adalah faktor sumber daya manusia (SDM) yang dalam hal ini adalah pegawai negeri sipil (PNS). Sebagaimana dikemukakan oleh Thoha (2000 : 29) bahwa :

Manusia adalah salah satu dimensi dalam organisasi yang amat penting, merupakan salah satu faktor dan pendukung organisasi. Perilaku organisasi pada hakikatnya adalah hasil-hasil interaksi antara individu-individu dalam organisasinya.

Pernyataan ini mengandung makna betapa pentingnya peran individu-individu yang ada dalam organisasi terhadap keberhasilan organisasi. Sekalipun saat ini teknologi sudah sangat maju (berbagai pekerjaan manusia sudah bisa dilaksanakan oleh mesin-mesin canggih), namun faktor manusia masih tetap sangat dibutuhkan kehadirannya. Faktor manusia masih menjadi unsur utama untuk menjamin keberhasilan tugas organisasi, terutama pada organisasi-organisasi yang terkait atau berhubungan dengan pelayanan masyarakat seperti pemerintah.

Kinerja PNS sebagai unsur utama dalam organisasi Pemerintah selama ini masih menjadi bahan diskusi yang cukup menarik, karena menyentuh berbagai sendi kehidupan masyarakat. Tuntutan masyarakat kepada pemerintah untuk dapat menyelesaikan berbagai permasalahan dalam masyarakat yang semakin kompleks, tentu menjadi beban berat yang harus diselesaikan oleh jajaran birokrasi Pemerintah.

Beratnya berbagai permasalahan yang harus dipecahkan atau diselesaikan oleh birokrasi pemerintah, khususnya di Kabupaten Gunungkidul membawa konsekuensi terhadap keberadaan PNS yang ada di dalamnya. Semakin berat

..... lebih baik

pula dari jajaran PNS yang ada. Sebab tanpa diikuti oleh peningkatan kinerja PNS, maka permasalahan yang semakin kompleks dan berat tersebut tentu tidak akan terselesaikan. Akibatnya keberadaan PNS sebagai aparat birokrasi menjadi tidak bermakna lagi, karena tidak mampu menjalankan tugas dan fungsinya.

Tugas dari Sekretariat Kabupaten yaitu membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, perumusan dan pembinaan administrasi pemerintahan, organisasi dan tata laksana pengelolaan aparatur, keuangan, prasarana dan sarana serta memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah. Berdasarkan ketugasan tersebut, kemudian Sekretariat Kabupaten Gunungkidul menetapkan berbagai program dan kegiatan sebagai goal atau tujuan yang akan direalisasikan. Akan tetapi untuk merealisasikan "goal" tersebut ternyata dihadapkan pada berbagai permasalahan, diantaranya ialah belum optimalnya kinerja PNS di lingkungan Sekretariat Pemerintah Kabupaten Gunungkidul.

Persoalan kinerja PNS di lingkungan Sekretariat Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tersebut mencakup banyak hal. Menurut Ruky (2002 : 41) ada beberapa hal terkait dengan kepribadian yang bisa digunakan untuk dijadikan obyek pengukuran kinerja seseorang, yaitu : *kejujuran, ketaatan, disiplin, loyalitas, inisiatif, kreativitas, adaptasi, komitmen, motivasi (kemauan), dan sopan santun*. Senada dengan pendapat tersebut, dalam Pasal 4 ayat 2 UU Nomor 10 tahun 1979 juga disebutkan bahwa unsur-unsur yang dinilai dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) meliputi : *kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan,*

Berbagai permasalahan terkait dengan kinerja PNS di lingkungan Sekretariat Kabupaten Gunungkidul yang masih dijumpai antara lain :

- Kurangnya kedisiplin PNS terhadap jam kerja, sehingga sering terlihat banyak yang datang terlambat atau pulang lebih awal.
- Rendahnya inisiatif PNS, mereka hanya menunggu tugas yang diperintahkan oleh pimpinan dan tidak berusaha mengembangkan inovasi dan kreativitas di lingkungan kerjanya. Sehingga yang terjadi adalah banyaknya PNS yang apatis, pasif dan kurang responsif terhadap berbagai perubahan dan tuntutan tugas.
- Rendahnya kemampuan sebagian besar PNS untuk beradaptasi dengan berbagai perubahan dan tuntutan jaman, akibatnya banyak PNS yang tidak menguasai teknologi baru seperti tidak bisa mengoperasikan komputer.
- Kurangnya pemahaman terhadap tugas pokok dan fungsi yang harus dijalankan, sehingga seorang PNS tidak paham betul apa yang harus dikerjakan.
- Ketergantungan yang tinggi pada pimpinan. Indikasinya ialah, ketika pimpinan berada di tempat, mereka tampak rajin tetapi jika pimpinan tidak ada, mereka hanya seenaknya saja.

Berbagai permasalahan tersebut berakibat pada kurang optimalnya kinerja PNS di lingkungan Sekretariat Pemerintah Kabupaten Gunungkidul, sehingga output atau produktivitas kerjanya juga belum bisa seperti yang diharapkan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul :

.....

B. Rumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan berbagai uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka dalam penelitian ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

Bagaimanakah upaya yang dilakukan dalam meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Sekretariat Kabupaten Gunungkidul ?

C. Lingkup Penelitian

Peran PNS di lingkungan Sekretariat Kabupaten Gunungkidul sebagai aparatur birokrasi Pemerintah Daerah menjadi unsur terpenting dalam upaya pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan daerah. Hal ini dikarenakan dalam setiap organisasi, unsur manusia menjadi kunci utama dalam pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian sukses tidaknya pencapaian tujuan organisasi pemerintah tersebut sangat tergantung dari kinerja PNS yang ada di dalamnya.

Ada berbagai pendapat dari para ahli yang menyebutkan tentang berbagai hal yang dapat berpengaruh terhadap upaya peningkatan kinerja PNS atau kinerja seseorang. Salah satunya ialah seperti yang dikemukakan oleh Achmad Batinggi, bahwa : peningkatan kinerja atau profesionalisme pegawai dapat diperoleh melalui *mutu kepemimpinan, pengupayaan kesejahteraan pegawai dan pelaksanaan pengawasan melekat*. (Batinggi dalam Wijayanto, 2004 : 25).

Pengupayaan kesejahteraan pegawai itu sendiri dapat dilakukan melalui beberapa cara, diantaranya ialah melalui pemberian imbalan atau insentif dan melalui

Berdasarkan survey yang dilaksanakan oleh Federal Employee Attitude Survey, menyimpulkan bahwa seorang pekerja/pegawai yang bekerja dengan kualitas sangat baik, maka kesempatan untuk mendapatkan imbalan yang besar dan promosi karir akan lebih terbuka.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui bahwa peningkatan kesejahteraan pegawai dapat dilakukan dengan pemberian imbalan atau insentif dan promosi jabatan / karier. Dengan peningkatan kesejahteraan tersebut diharapkan akan terjadi peningkatan kinerja seorang pegawai atau karyawan. Akan tetapi dalam konteks kinerja PNS yang lazim dipergunakan ialah promosi jabatan, sedang pemberian imbalan atau insentif bagi PNS yang berprestasi sampai saat masih sangat jarang terjadi.

Terkait dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini pembahasan permasalahan akan dibatasi pada variabel kepemimpinan, promosi jabatan dan pengawasan sebagai variabel yang dapat mempengaruhi peningkatan kinerja PNS, sedangkan imbalan/insentif tidak dibahas secara khusus dalam penelitian ini, dengan pertimbangan bahwa sistem pemberian insentif/imbalan berupa materi atau uang belum lazim diterapkan dalam konteks peningkatan kinerja PNS di Negara Indonesia. Sistem "reward and punishment" yang diterapkan selama ini lebih condong pada pemberian promosi jabatan pada PNS yang berprestasi. Kalaupun ada penghargaan lain biasanya berupa piagam penghargaan pengabdian PNS.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan mempunyai maksud atau tujuan yang hendak

mempunyai suatu manfaat bukan hanya bagi peneliti, tetapi juga bagi orang lain atau suatu institusi. Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam meningkatkan kinerja PNS terutama di lingkungan Sekretariat Kabupaten Gunungkidul;
2. Untuk memberikan saran atau masukan bagi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam upaya memecahkan permasalahan peningkatan kinerja PNS.

Sedangkan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain :

1. Hasil penelitian ini diharapkan akan bermanfaat dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, terutama studi tentang peningkatan kinerja PNS. Sehingga akan menambah referensi dalam penelitian-penelitian yang akan dilakukan di kemudian hari.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan akan bisa bermanfaat khususnya bagi Pemerintah Kabupaten Gunungkidul, terutama dalam rangka peningkatan kinerja PNS Kabupaten Gunungkidul sehingga tercapainya peningkatan efisiensi