

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era globalisasi yang terjadi sejak tahun 1980 an, telah mempunyai dampak yang sangat besar dalam berbagai aspek kehidupan, baik sosial, politik, ekonomi, budaya dan lain sebagainya termasuk aspek hukum. Pengaruh globalisasi di bidang hukum akan berdampak pada penguatan hukum dan pembuatan Undang Undang yang berpihak pada kepentingan bersama terutama pada rakyat kecil.

Sebagaimana negara-negara berkembang lainnya, Indonesia juga belum mampu menutup diri dari perkembangan yang terjadi. Perbaikan kinerja aparat pelayanan publik merupakan suatu keharusan jika dikaitkan dengan perkembangan dan tuntutan kontemporer seperti globalisasi. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan merupakan salah satu jawaban atas tuntutan arus global dan mendorong terciptanya *good governance*.

Tata Kepemerintahan yang baik merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini, sesuai pandangan yang mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar

tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance*¹. Sedang LAN mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, *Pertama* orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan *Kedua* aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Dalam konteks Negara Indonesia, Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat menyebutkan bahwa tujuan Negara antara lain melindungi segenap bangsa dan seluruh tanah tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta melaksanakan perdamaian dunia. Tujuan tersebut dapat dicapai melalui pembangunan nasional. Pelaksanaan pembangunan nasional membutuhkan sumber daya baik sumber daya berupa benda, uang maupun manusia. Sumber Daya berupa manusia dalam pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan dikenal dengan istilah Aparatur Negara.²

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara

¹ Anggara Sahya, 2012. *Ilmu Administrasi Negara*, Pustaka Setia, Bandung, h. 403

² Nainggolan, 1983. *Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*, PT. Pertja, Jakarta, h. 23.

berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional.³ Sebagai professional, oleh karena itu setiap pegawai Aparatur Sipil Negara dituntut untuk mempertanggungjawabkan kinerjanya.

Guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan dibuat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang tentang kepegawaian tersebut sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global, sehingga perlu diganti. Oleh karena itu, berdasarkan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden menetapkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja serta mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara.

Kinerja merupakan istilah yang populer di dalam manajemen, yang mana istilah kinerja didefinisikan dengan istilah hasil kerja, prestasi kerja dan *performance*. Dalam Kamus Bahasa Indonesia dikemukakan arti kinerja

³ Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

sebagai “(1) sesuatu yang dicapai; (2) prestasi yang diperlihatkan; (3) kemampuan kerja”. Menurut Dimiyati ⁴ “Kinerja yang tinggi yang ada pada individu dalam organisasi menunjukkan bahwa apa yang telah dilakukan oleh individu telah sesuai dengan apa yang diprogramkan oleh organisasi. Dengan demikian, kinerja yang tinggi tentunya ada pada budaya organisasi yang baik”. Cushway ⁵ menyatakan bahwa “ pengelolaan kinerja karyawan (prestasi kerja) dilakukan dengan cara memberikan dukungan yang diperlukan karyawan dan menciptakan kondisi yang memadai bagi mereka sehingga dapat menghasilkan sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”. Menurut Kumorotomo tanggung jawab, haruslah dipahami sebagai pertanggungjawaban hierarkis. Pemahaman tersebut berkaitan dengan proses pertanggungjawaban kinerja secara berjenjang dalam berbagai kedudukan yang ada pada organisasi⁶.

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah penampilan yang melakukan, menggambarkan dan menghasilkan sesuatu hal, baik yang bersifat fisik dan non fisik yang sesuai dengan petunjuk, fungsi dan tugasnya yang didasari oleh pengetahuan, sikap, keterampilan, dan motivasi. Setiap individu atau organisasi tentu memiliki tujuan yang akan dicapai dengan menetapkan target atau sasaran. Keberhasilan individu atau organisasi dalam mencapai target atau sasaran tersebut mestinya sesuai hukum, moral dan etika.

⁴ Dimiyati, Hamdan, 2014. *Model kepemimpinan & system Pengambilan Keputusan*. Pustaka Setia, Bandung h. 134.

⁵ Cushway Barry, 1996. *Human resource Managemen*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta. h. 94

⁶ Kumorotomo, Wahyudi. 2011. *Etika Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h 105.

Kinerja Aparatur Sipil Negara merupakan suatu isu yang sangat aktual yang terjadi pada masa sekarang ini. Masyarakat masih memandang kinerja dari Aparatur Sipil Negara pada belum bisa memberikan rasa kepuasan yang tinggi, sehingga menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan menjadi sorotan yang tajam, terutama dalam aspek transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas. Hal tersebut disebabkan masyarakat mulai kritis dalam memonitor dan mengevaluasi manfaat serta nilai yang diperoleh atas pelayanan dari instansi pemerintah.

Berkaitan dengan pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah kepada masyarakat, pelayanan untuk masyarakat tidak terlepas dari masalah kepentingan umum, yang menjadi asal usul timbulnya pelayanan umum tersebut. Dengan kata lain, terdapat korelasi antara kepentingan umum dengan pelayanan umum.

Dalam hubungannya dengan pemerintahan, kata umum merupakan singkatan dari sebutan “masyarakat umum” yang memiliki pengertian sama dengan pelayanan umum tersebut. Sedang menurut Thoha⁷ adalah “suatu usaha yang dilakukan oleh seseorang/sekelompok orang/institusi tertentu untuk memberikan bantuan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan tertentu”. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, menyebutkan bahwa Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan

⁷ Opcit. h. 568

penduduk atas barang, jasa, dan / atau pelayanan administrative yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Dalam melaksanakan pelayanan publik, perlu diatur dalam suatu tata laksana yang mengandung unsur-unsur antara lain: kesederhanaan prosedur, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan, keamanan, kenyamanan, kepastian hukum, keterbukaan, keadilan yang merata, dan ketepatan waktu. Pelaksanaan pelayanan umum sesuai dengan tata laksana pelayanan yang ditetapkan dan mencerminkan pemberian pelayanan secara baik. Penyelenggaraan pelayanan secara baik akan dapat menimbulkan kepuasan dari pengguna jasa pelayanan.

Dengan demikian, dalam realita di masyarakat, penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah dalam berbagai sektor pelayanan terutama yang menyangkut pemenuhan kebutuhan hak-hak sipil dan kebutuhan dasar masih dirasakan belum memuaskan atau sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat⁸. Rendahnya kualitas pelayanan publik dapat memberikan dampak yang buruk terhadap citra pemerintah. Bagi masyarakat yang pernah berurusan dengan pemerintah sering kali mengalami berbagai kesulitan-kesulitan dari aparatur Negara sehingga mereka mengeluhkan, dan kecewa terhadap tidak layaknya apatur dalam memberi pelayanan. Semua jenis pelayanan yang disediakan dan diberikan kepada masyarakat oleh apatur pemerintah, baik aparatur yang berada dipusat maupun di daerah, secara umum belum banyak memuaskan masyarakat.

⁸ Moenir dalam Anggara. Op.cit. h. 569

Sejalan dengan meningkatnya kesadaran berbangsa, bernegara dan bermasyarakat serta adanya tuntutan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan, maka pemenuhan untuk mendapatkan pelayanan yang baik merupakan hak masyarakat dan sebaliknya bagi instansi berkewajiban memberikan pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat. Artinya setiap pegawai Aparatur Sipil Negara dalam semua level dituntut untuk memiliki kinerja tinggi dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

Ditengah kekecewaan masyarakat atas kinerja pemerintah tersebut, Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat memberlakukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang ini merupakan pengaturan di bidang hukum administrasi negara mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Undang-Undang ini merupakan hal baru di bidang hukum Administrasi Negara yang menjadi dasar penatalaksanaan dalam pengambilan keputusan oleh Badan dan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali keputusan dan/atau tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan

perundang-undangan dan Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Undang-Undang ini juga merupakan salah satu penunjuk arah dan pedoman Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan fungsi dan tugas sesuai pencapaian kerja yang diharapkan. Undang-Undang ini tidak hanya menyangkut petugas administrasi pemerintahan tetapi juga semua pihak terkait, sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 yang menyatakan sebagai berikut:

“Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan, Warga Masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan Administrasi Pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan”.

Tujuan yang ingin dicapai dari keberadaan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ini, disebutkan dalam pasal 3, meliputi: menciptakan tertib penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan; menciptakan kepastian hukum; mencegah terjadinya penyalahgunaan Wewenang; menjamin akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan; memberikan perlindungan hukum kepada Warga Masyarakat dan aparatur pemerintahan; melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan menerapkan Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB); dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada Warga Masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dinyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 merupakan landasan hukum, arah atau acuan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan atau menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan

dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kinerja Aparatur Sipil Negara yang dituntut dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 antara lain dapat dirujuk dalam Pasal 9, ayat (1) bahwa “ Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB (Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik)”. Azas-Azas seperti yang disebutkan dalam pasal 10 ayat (1) meliputi: kepastian hukum; kemanfaatan; ketidakberpihakan; kecermatan; tidak menyalahgunakan kewenangan; keterbukaan; kepentingan umum; dan pelayanan yang baik, dan Pasal 7, ayat (1) Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan Azas-Azas Umum Pemerintahan yang Baik.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka penulis mencoba untuk mengkaji lebih dalam substansi-substansi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, guna peningkatan kinerja Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan tugas administrasi pemerintahan. Untuk itu penulis memilih judul penulisan tesis”
PENINGKATAN KINERJA APARATUR SIPIL NEGARA BERBASIS
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2014 TENTANG
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DI LINGKUNGAN KANTOR
WILAYAH KEMENTERIAN AGAMA PROVINSI JAWA TENGAH
TAHUN 2017 ”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat diajukan rumusan masalah :

1. Bagaimana Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara Berbasis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah?
2. Kendala apakah yang dihadapi dalam menjalankan Peningkatan Kinerja Berbasis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan

1. Untuk mengetahui Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara Berbasis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah.
2. Untuk mengetahui Kendala apakah yang dihadapi dalam menjalankan Peningkatan Kinerja Berbasis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat memperkaya kasanah teori tentang model peningkatan kinerja.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan untuk pengelolaan aparatur sipil negara dalam kerangka meningkatkan kinerjanya.
- b. Sebagai sumber pengetahuan dan praktek dalam peningkatan kinerja.
- c. Sebagai masukan dan bahan acuan bagi penelitian selanjutnya.

F. Originalitas

Beberapa kajian yang relevan dengan pembahasan penelitian ini adalah *pertama*, kajian yang dilakukan oleh Yuyun Purbokusumo yang mengambil tema bahasan mengenai Desentralisasi dan Perbaikan Pelayanan Publik. Menurut analisisnya, perubahan konstelasi hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah dengan diundangkannya Undang-Undang Otonomi Daerah, membawa harapan baru upaya perbaikan kualitas layanan publik. Harapan tersebut menurutnya akan dapat direalisasikan dengan berbagai syarat, termasuk di dalamnya perubahan-perubahan nilai-nilai yang dianut oleh para pegawai ataupun birokrat di daerah sebagaimana dianjurkan oleh berbagai pemikiran yang dikembangkan oleh para penganjur diterapkannya *New Public Management* (NPM) dan berbagai variasinya dalam pengelolaan birokrasi publik. Secara lebih ringkas, kajian ini berhasil disimpulkan beberapa hal, yaitu bahwa apapun model pengelolaan urusan publik baik di era orde lama, orde baru, maupun era Reformasi dengan variasi desentralisasinya, pelayanan public oleh birokrasi tidak menjamin pelaksanaannya menjadi lebih baik. Dari ketiga model menejemen pelayanan publik tersebut, sesungguhnya penambahan IT dalam ketiga model tersebut baik NPM, EG, maupun NPS sehingga terbentuk

E-Government merupakan solusi paling rasional untuk memperbaiki kinerja pelayanan publik.

Dalam Pelayanan Publik di Indonesia, kajian ini memperoleh kesimpulan bahwa dengan diperkenalkannya suatu pendekatan dalam manajemen pelayanan baru yang berupa kontrak pelayanan ini, penyedia layanan menjadi lebih terbuka wawasannya akan arti pentingnya memperhatikan secara serius aspirasi pelayanan dari masyarakat. Pelembagaan kontrak pelayanan yang melibatkan multi *stakeholders* dapat menghasilkan suatu proses perubahan *mindset* atau konstruksi budaya birokrasi dalam membarikan pelayanan, dari budaya kekuasaan berubah kearah budaya melayani (*culture for serving*). Kegiatan survey pengguna layanan dapat menjadi wahana bagi terjadinya komunikasi yang lebih baik lagi dengan para pengguna layanan maupun *stakeholders* pelayan lainnya. Namun syarat terpenting dalam melakukan pelembagaan kontrak pelayanan ini adalah dibutuhkannya komitmen yang tinggi dari pimpinan birokrasi, dalam hal ini adalah Bupati/Walikota/Pemimpin sebuah institusi birokrasi untuk melakukan reformasi pelayanan publik. Tanpa adanya dukungan dan komitmen dari pimpinan daerah yang tinggi, reformasi pelayanan publik melalui kontrak pelayanan hanyalah sebuah keniscayaan.

Selanjutnya adalah sebuah kajian yang dilakukan oleh AG. Subarsono yang menyoroti kebijakan dan administrasi publik. Kajian ini terutama mendiskusikan implikasi perubahan tata hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di era reformasi, yaitu semenjak diberlakukannya Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 (yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004). Perubahan tata hubungan tersebut menurutnya akan berimplikasi pada system administrasi pada pemerintahan pusat maupun daerah. Pada level pemerintahan pusat perubahan tersebut akan tercermin pada aspek kebijakan di bidang administrasi pembangunan dan politik. Dua aspek yang pertama disebutkan menurutnya akan banyak mengalami perubahan karena adanya pergeseran pola hubungan antara eksekutif dan legislative yang lebih dicirikan dengan apa yang ia sebut sebagai diadopsinya system semi parlementer di Indonesia, dimana karena menguatnya peran partai politik, maka parlemen mempunyai kemampuan untuk mengintervensi bidang-bidang yang seharusnya menjadi kewenangan eksekutif pada sistem presidensial. Pada level pemerintahan daerah, bahwa reformasi telah merubah pola hubungan antara pemerintah dan masyarakat dimana keterlibatan *civil society* dalam penyelenggaraan pemerintah semakin signifikan untuk diperhatikan di masa-masa yang akan datang.

Dari beberapa kajian yang tersebut di atas, belum ada yang secara spesifik mengulas atau menelaah mengenai persoalan Peningkatan Kinerja Aparatur Sipil Negara Berbasis Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah.