BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Wilayah Negara Republik Indonesia merupakan Negara yang luas dan memiliki banyak penduduk. Sampai saat ini Negara Indonesia memiliki ± 17.677 pulau, yang dihuni oleh bermacam-macam suku bangsa, bahasa, agama, adat dan lain-lain. Perbedaan yang dimiliki Negara Indonesia dari kepulauan Sabang sampai Merauke dapat disatukan oleh Bhineka Tunggal Ika. Hal tersebut tentu menjadi kebanggaan tersendiri bagi masyarakat Indonesia. Supaya kehidupan masyarakat Indonesia sejahtera, dibentuk suatu pemerintahan yang bertugas untuk melayani masyarakat.

Sejak kemerdekaan Negara Republik Indonesia sampai jaman orde baru, pemerintahan yang bertugas untuk melayani masyarakat hanya berada di pusat saja. Padahal wilayah Negara Indonesia yang sangat luas dan berupa kepulauan serta jumlah penduduknya yang sangat banyak tentu akan mempengaruhi kinerja aparatur untuk memberikan pelayanan ke semua masyarakat. Kinerja pemerintah menjadi kurang optimal untuk mensejahterakan semua rakyat sampai pelosok daerah. Oleh karena itu harus dilakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Suatu Negara dapat dikatakan telah berhasil apabila kinerja aparaturnya telah berjalan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Untuk merubah kondisi tersebut maka Negara Indonesia melakukan proses reformasi pada tahun 1998 pada saat pemerintahan orde baru.

Reformasi dilakukan supaya terjadi perubahan tatanan perikehidupan lama ke tatanan perikehidupan baru yang lebih baik. Proses reformasi tersebut bertujuan untuk melakukan perubahan dan pembaharuan, terutama perbaikan tatanan perikehidupan dalam bidang pemerintahan. Terjadinya proses reformasi pada saat itu telah melahirkan suatu Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang dibentuk pada awal reformasi dilandasi oleh semangat merubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan dari yang masa pemerintahan orde baru sangat didominasi oleh konsep pemerintahan sentralistik menjadi pemerintahan daerah yang desentralistik.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 kemudian berkembang dan direvisi menjadi Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Seiring berjalannya waktu Undang-undang nomor 32 tahun 2004 kemudian direvisi menjadi Undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang pemerintahan daerah. Undang-undang nomor 12 tahun 2008 lahir karena adanya tuntutan dari masyarakat kepada pemerintah untuk membentuk Undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berpihak kepada masyarakat. Undang-undang nomor 12 tahun 2008 merupakan bagian dari aspirasi masyarakat karena tidak puas terhadap pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat. Lalu peraturan ini meghasilkan konsep pemerintahan desentralistik.

Lahirnya konsep desentralisasi supaya terwujud sebuah bentuk pemindahan tanggung jawab, wewenang dan sumber-sumber daya dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah. Penyelenggaraan asas

desentralisasi secara bulat dan utuh dilaksanakan di daerah Kabupaten atau Kota. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah otonom dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ketingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Karena merekalah yang akan merasakan langsung pengaruh program pelayanan yang dirancang dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah. Otonomi dilaksanakan berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kinerja dapat menentukan tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama waktu yang telah ditentukan dalam melaksanakan tugas dan fungsi. Kinerja aparatur yang baik sangat dibutuhkan pada suatu instansi pemerintahan. Dalam rangka pencapaian sasaran dan tujuan, suatu organisasi dalam instansi pemerintahan disusun dalam unit-unit kerja yang lebih kecil, dalam pembagian kerja, sistem kerja dan mekasnime kerja yang jelas. Misi dan tugas pokok dari setiap organisasi diurai dan dibagi habis menjadi tugas pokok unit-unit organisasi secara berjenjang dari unit yang lebih besar ke unit yang lebih kecil dalam bentuk kelompok kerja, hingga menjadi tugas individu-individu dalam masing-masing kelompok atau unit kerja.

Suatu instansi pemerintah tidak bisa berjalan sesuai tugas dan fungsinya tanpa ada aparatur. Dalam mengemban amanah pemerintah berkewajiban melayani setiap warga untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya untuk itu aparatur bertugas sebagai pelayan dan memfasilitasi keinginan masyarakat. Seorang aparatur harus memiliki paradigma melayani dan bukan dilayani,

senantiasa memberikan kemudahan dalam pelayanan dan bukan mempersulit. Selain itu organisasi pemerintahan diharapkan dapat membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan.

Badan kepegawaian daerah dibentuk berdasarkan keputusan presiden nomor 159 tahun 2000 tentang pembentuk Badan Kepegawaian Daerah. Keputusan presiden nomor 159 tahun 2000 kemudian ditindaklanjuti dengan peraturan daerah Kabupaten Subang Nomor 8 tahun 2008 tentang organisasi dan tata kerja lembaga teknis daerah di lingkungan pemerintahan Kabupaten Subang. Kemudian dibentuk peraturan Bupati Subang Nomor 14D.5 tahun 2008 tentang tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang.

Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang pada bidang mutasi kepegawaian bertugas untuk melaksanakan proses mutasi pegawai. Para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan dimutasi tersebut merupakan warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mutasi pegawai bertujuan untuk mengembangkan karir dan meningkatkan kualitas kerja, karena dengan berkembanganya karir pegawai maka suatu instansi pemerintahan akan berkembang.

Sehubungan dengan itu supaya seseorang semakin produktif dan karirnya berkembang, ia memerlukan perlakuan dari instansi pemerintahan tempatnya bekerja yang meliputi mutasi yaitu pemindahan jabatan atau pemindahan tempat kerja. Mutasi memiliki fungsi sebagai pengembangan pegawai, karena tujuan

utamanya adalah untuk meningkatkan efisien dan efektifitas kerja dalam organisasi yang bersangkutan. Selain itu mutasi juga merupakan tindak lanjut dari penilaian kinerja para pegawai dari penilaian kinerja akan diketahui kecakapan seorang pegawai dalam menyelesaikan uraian pekerjaan yang dibebankan kepadanya.

Bagi kepentingan individu proses mutasi pegawai dilakukan untuk menghilangkan kejenuhan terhadap pekerjaan pegawai. Penyesuaian pekerjaan dengan kondisi fisik pegawai misalnya seorang pegawai yang bekerja di suatu instansi pemerintahan yang jaraknya jauh dari tempat tinggalnya sehingga dia ingin dimutasikan ke tempat yang lebih dekat. Selain itu juga untuk mengatasi perselisihan antar sesama pegawai. Sebaiknya proses mutasi tidak dilakukan untuk kepentingan individu karena kurang memberikan manfaat bagi instansi pemerintahan. Idealnya kegiatan mutasi dilakukan secara seimbang jika ada pegawai yang keluar dari suatu instansi pemerintahan maka ada pegawai yang masuk dari instansi pemerintahan lain sehingga tidak terjadi penumpukan atau kekurangan pegawai.

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Peraturan Pemerintah tersebut direvisi menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil**.** Kemudian diatur dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian.

Kegiatan mutasi pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang yang dilaksanakan berdasarkan tempat yang akan dipindahkan terdiri dari tiga jenis yaitu perpindahan antar SKPD atau satuan Kerja Perangkat Daerah, perpindahan dalam provinsi dan perpindahan luar provinsi. Dalam hal ini peneliti hanya akan meneliti kinerja aparatur di bidang mutasi antar SKPD Kabupaten Subang. Tahap proses mutasi pegawai antar SKPD oleh pegawai yang dimutasi tidak serumit perpindahan dalam provinsi atau luar provinsi karena proses mutasi antar SKPD hanya membutuhkan beberapa tahap saja. Proses mutasi antar SKPD dimulai dari yang bersangkutan mengusulkan ke pimpinan SKPD awal secara tertulis dan mengusulkan ke pimpinan SKPD yang dituju, lalu mengusulkan secara tertulis ke instansi induknya (Bupati/Badan Kepegawaian Daerah) maka setelah itu dapat diproses keputusan penetapan perpindahan.

Aparatur Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang dalam melaksanakan tugas di bidang mutasi pegawai masih banyak kekurangan-kekurangan yang perlu diperbaiki dan dibenahi. Hal ini terlihat dari kinerja aparatur Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang yang peneliti lihat dari alamat *website* Tribunjambi.com pada hari Rabu, 1 Mei 2013 mengatakan bahwa:

> "Banyak warga Subang yang tidak puas dengan fasilitas pelayanan publik di Pemkab Subang. Saya datang ke kantor BKD bermaksud untuk mengadukan hal itu. Namun ketika sampai di sana, tidak ada pejabat yang bisa menerima pengaduan saya. Padahal Senin adalah hari kerja, tapi pejabat di BKD malah tak nongol. Sejumlah pejabat di BKD ini, dari mulai Kabid Mutasi hinggga Kepala BKD, tidak pernah hadir di kantor. Kalaupun hadir, mereka cuma datang saat pagi hari kemudian pergi lagi" kata Sandi kepada wartawan di Kompleks DPRD Subang. (Tribunjambi.com 30/4/2013).

Beberapa masalah yang terjadi pada kinerja aparatur Badan Kepegawaian Daerah dalam bidang mutasi adalah masih banyak pegawai yang datang terlambat walaupun sudah ditentukan jam masuk kerja. Sehingga pegawai yang akan melakukan mutasi kerja harus menunggu berjam-jam. Pada saat jam kerja banyak dijumpai meja kerja yang kosong dan aparaturnya pergi ke kantin padahal masih belum jam istirahat. Selain itu saat observasi peneliti menemukan pada saat jam kerja beberapa aparatur bidang mutasi lebih banyak bermalas-malasan seperti hanya sibuk dengan ponsel sendiri atau menghabiskan waktu dengan berbincang-bincang dengan sesama pegawai.

Pada kasus ini peneliti tidak langsung menyimpulkan pada saat observasi hari pertama saja. Peneliti menemukan kasus yang sama selama tiga minggu melakukan observasi sehingga peneliti mengambil masalah ini untuk bahan skripsi. Berikut ini data dokumentasi yang peneliti ambil saat melakukan observasi. Kondisi tersebut terjadi hampir pada setiap peneliti melakukan observasi di lapangan.

Masalah yang peneliti temukan berdasarkan observasi bahwa dalam memberikan pelayanan mutasi masih kurangnya jumlah sumber daya aparatur yang dimiliki oleh BKD khususnya pada pelayanan mutasi. Selain itu juga masih ada sumber daya aparatur yang memiliki latar belakang pendidikan yang kurang dalam pelayanan mutasi. Hal tersebut tentu akan mempengaruhi terhadap kinerja BKD Kabupaten Subang dalam pelayanan mutasi. Hasil pengamatan peneliti mengenai SDM aparatur BKD dalam pelayanan mutasi masih ada beberapa aparatur dari latar belakang pendidikan yang masih kurang menunjang. Selain itu

SDM BKD Kabupaten Subang masih kekurangan aparatur khususnya pada bidang mutasi.

Masalah lain yang peneliti temukan adalah pelayanan mutasi yang diberikan oleh BKD masih belum menggunakan SOP atau *Standard Operating Procedures* secara tertulis. Aparatur BKD Kabupaten Subang yang bekerja hanya menggunakan SOP secara lisan dan dikira-kira saja. SOP merupakan suatu set instruksi (perintah kerja) terperinci dan tertulis yang harus diikuti demi mencapai keseragaman dalam menjalankan suatu pekerjaan tertentu. Hal itu mengakibatkan proses pelayanan mutasi yang kurang efisien terhadap waktu dan akan berpengaruh terhadap pelaksanaan mutasi para PNS.

Pada saat melaksanakan observasi peneliti menjumpai tiga orang Pegawai Negeri Sipil yang menanyakan kepada aparatur bidang mutasi tentang kelanjutan proses mutasinya karena pproses administrasi mutasinya belum selesai dan melebihi batas waktu SOP. Hal ini sangat berpengaruh terhadap proses pelaksanaan mutasi pegawai karena tidak memakai SOP yang jelas.

Berdasarkan kasus di atas bahwa pelayanan yang dilakukan oleh bidang mutasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang wajib menggunakan SOP yang telah ditetapkan tentang pelaksanaan proses mutasi tersebut. Karena jika suatu instansi pemerintahan tidak menggunakan SOP dalam melaksanakan proses mutasi maka pelayanan yang diberikan tidak akan jelas kapan batas waktu yang digunakan aparatur dalam pelaksanaan proses mutasi tersebut.

Selain itu juga terdapat kendala anggaran keuangan yang digunakan untuk fasilitas pendukung pelayanan mutasi. Anggaran yang sedikit tetapi kebutuhan

infrastrukur yang mahal mengakibatkan pengguaan anggaran yang pas-pasan. Beberapa masalah yang terjadi pada kinerja aparatur Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang dalam bidang mutasi berdasarkan observasi awal yang dilakukan peneliti adalah peneliti menemukan beberapa pegawai bidang mutasi yang datang terlambat walaupun sudah ditentukan jam masuk kerja. Padahal waktu itu adalah hari senin yang merupakan waktu produktif pegawai untuk bekerja. Sehingga peneliti banyak menjumpai Pegawai Negeri Sipil yang akan melakukan proses mutasi harus menunggu berjam-jam sampai aparatur bidang mutasi datang. Hal ini membuktikan bahwa kualitas kinerja aparatur masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan.

Berdasarkan permasalahan di atas, peneliti mengambil judul penelitian sebagai berikut: **”Kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang (Studi Kasus Pada Mutasi Pindah Wilayah Internal SKPD)”.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan di atas, maka untuk mempermudah arah dan proses pembahasan, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimana Kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang (Studi Kasus Pada Mutasi Pindah Wilayah Internal SKPD) ?

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini untuk mengetahui kinerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang (Studi kasus pada mutasi pindah wilayah internal SKPD).

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui akuntabilitas Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang (Studi kasus pada mutasi pindah wilayah internal SKPD).
2. Untuk mengetahui efisiensi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang (Studi kasus pada mutasi pindah wilayah internal SKPD).
3. Untuk mengetahui efektivitas Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang (Studi kasus pada mutasi pindah wilayah internal SKPD).
4. Untuk mengetahui *equity* Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang (Studi kasus pada mutasi pindah wilayah internal SKPD).

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan teori-teori dalam bidang Ilmu Pemerintahan yang dipelajari.

2. Kegunaan Praktis

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi para aparatur Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang, supaya kinerja aparatur dalam bidang mutasi pegawai menjadi lebih baik.

3. Kegunaan bagi Peneliti

   Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, wawasan serta pengalaman bagi peneliti tentang pelaksanaan proses penelitian, khususnya tentang kinerja aparatur di bidang mutasi pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Subang.