

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pemerintahan Daerah

Pascareformasi di Indonesia tahun 1998 terjadi perubahan sistem kekuasaan yang semula berorientasi pada sentralistik kekuasaan berganti dengan desentralisasi kekuasaan dimana peran pemerintahan daerah dalam mengelola daerah secara mandiri menjadi amanat dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Mengutip Siswanto Sunarno (2008:54) yang menjelaskan Undang-Undang tersebut antara lain : Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Setiap daerah dalam bingkai negara Indonesia dipahami sebagai suatu daerah yang otonom, otonom dalam arti dapat mengelola daerah secara mandiri dan otonom dalam arti memilih pemimpin sendiri melalui mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Prinsip otonom ditambah dengan prinsip desentralisasi dimana sebagian kewenangan pemerintah pusat yang sejak dahulu diperankan kini sebagian telah diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dengan tujuan efektivitas dan percepatan pembangunan di daerah.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah.

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2.2 Aparatur

Pengertian dari istilah aparatur dengan merujuk kamus bahasa Indonesia (KBB1, 2008: 83) aparatur adalah alat (negara); aparat (pemerintah); pegawai (negeri). Pengertian ini menerangkan bahwa istilah aparatur dipahami sebagai orang yang bekerja pada pemerintah yang mendapatkan fasilitas dari pemerintah atau negara berupa gaji atau sarana dan prasarana.

Istilah aparatur ditemukan juga pada pasal 1 ayat 1 dari Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang menyatakan:

“Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah”.(Pasal 1 Ayat 1 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara)

Selanjutnya pada pasal 1 ayat 2 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menerangkan :

“Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan”. (Pasal 1 Ayat 2 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara)

Dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, aparatur sipil negara dikelompokkan menjadi dua jenis yakni pegawai negeri sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

2.3 Organisasi

Dalam sejarah perkembangan konsep dan teori mengenai organisasi terdapat pandangan yang menjelaskan organisasi menurut jenisnya terbagi kedalam dua bentuk yakni organisasi sektor publik dan organisasi sektor swasta. Dikatakan sektor publik bilamana organisasi tersebut dikelola atau dimiliki oleh negara dan dikatakan sektor swasta bilamana organisasi itu dikelola atau dimiliki oleh individu atau sekelompok individu. Berikut pendefinisian organisasi akan dikutip dibawah ini.

Menurut Gaus (Supardi, 2002: 4) mendefinisikan organisasi sebagai tata hubungan antara orang-orang untuk dapat memungkinkan tercapainya tujuan bersama dengan adanya pembagian tugas dan tanggung jawab. Menurut Malinowski (Cahyani, 2003: 2) mendefinisikan organisasi sebagai suatu kelompok orang yang bersatu dalam tugas-tugas, terikat pada lingkungan tertentu, menggunakan alat teknologi dan patuh pada peraturan.

Dari kedua pandangan diatas mengisaratkan bahwa organisasi memerlukan beberapa orang untuk menjalankan suatu organisasi mencapai tujuannya, dan dalam mencapai

tujuannya organisasi memerlukan usaha-usaha. Setiap organisasi memiliki struktur organisasi di dalamnya, secara sederhana struktur organisasi bisa dipahami sebagai bentuk pembagian jabatan beserta fungsi-fungsinya. Menurut Handoko (2003: 169) struktur organisasi didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola. Pandangan lainnya dikemukakan oleh Gibson dkk, (2002: 9) bahwa struktur organisasi adalah pola formal mengelompokkan orang dan pekerjaan

2.4 Birokrasi

Albrow (1989:2) menjelaskan secara etimologi birokrasi berasal dari bahasa Jerman yaitu “bureau” yang berarti “meja tulis”, sedangkan krasasi berasal dari “cratesin” berarti pemerintahan. Dari pendapat di atas disimpulkan bahwa birokrasi merupakan bagian dari pemerintah yang bertugas melakukan pekerjaan sebagaimana apa yang menjadi tugas pemerintah seperti melayani.

Menurut Weber (dalam Albrow, 1989:34) birokrasi rasional semakin penting dan merupakan proses yang tidak dapat dihindari. Karakteristik utama birokrasi Weber (dalam Blau dan Meyer, 2000: 23-26; Schermerhorn, 1998: 31) yaitu :

1. Pembagian kerja
2. Struktur hirarki
3. Aturan formal
4. Impersonalitas
5. Karir didasarkan atas prestasi
6. Rasionalitas

Putra dan Arif (2001: 10) berpendapat bahwa birokrasi penting untuk penataan, sehingga perlu dilunakkan dan dijinakkan. Pandangan Putra dan Arif tersebut dapat diterima mengingat dinamika interaksi dalam suatu organisasi tidak selalu dapat berjalan dengan stabil, bisa terjadi ketidak stabilan dan atas kondisi yang tidak stabil maka birokrasi harus dapat dikendalikan ke arah sebagaimana semestinya sehingga apa yang menjadi peran atau fungsi organisasi dapat berjalan seperti sediakala. Pada birokrasi umumnya memiliki karakter secara budaya, sehingga suatu organisasi selalu memiliki budaya organisasi.

Schein (1990) dalam (Hodgetts & Luthans, 2003).mengatakan budaya organisasi merupakan salah satu cara dalam mempengaruhi pola pikir individu dalam membuat keputusan dan akhirnya mempengaruhi cara mereka dalam menerima, merasakan dan bertindak. Budaya organisasi adalah bentuk dari asumsi dasar yang memberikan kelompok petunjuk, arah dan cara belajar untuk menangani masalah yang ada maupun sebagai cara beradaptasi dengan lingkungan luar.

Hodgetts dan Luthans (2003). Menerangkan budaya organisasi adalah asumsi dasar yang dikembangkan dan dipelajari oleh kelompok yang kemudian menjadi pedoman dalam menyelesaikan masalah, cara beradaptasi dengan lingkungan luar dan mengajarkan anggota baru bagaimana cara yang benar untuk menerima, berpikir dan merasakan masalah yang ada di dalam kelompok (Hodgetts & Luthans, 2003).

Lalu apakah budaya organisasi memiliki peranan dalam memastikan maju atau mundurnya kinerja suatu organisasi, terhadap pertanyaan ini akan dikutip pendapat Sutrisno (2011) yang mengatakan Budaya organisasi memiliki beberapa fungsi yaitu budaya organisasi mempunyai suatu peran pembeda yang artinya bahwa budaya organisasi berfungsi

untuk menciptakan perbedaan yang jelas antara satu organisasi dengan yang lain. Dengan kata lain budaya organisasi membawa suatu rasa identitas bagi anggota-anggota organisasi, oleh karena budaya organisasi dapat mempermudah timbul komitmen pada karyawan. Fungsi budaya organisasi yang terakhir adalah untuk meningkatkan kemantapan sistem sosial. (Sutrisno, 2011).

2.5 Pembinaan Aparatur

Pada dasarnya pembinaan aparatur merupakan suatu tindakan yang diarahkan untuk mendapatkan kemajuan, peningkatan atau perbaikan atas sesuatu. Di lingkungan organisasi pemerintahan, pembinaan pegawai (aparatur) dilakukan atas segi kemanusiaan dan keahlian. Pembinaan kemanusiaan itu sendiri dilakukan dengan memenuhi kebutuhan hidup pegawai dan keluarganya baik jasmani maupun rohani, sedangkan pembinaan keahlian dilakukan dengan memenuhi kebutuhan pegawai untuk bekerja sama mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Kedua kebutuhan apabila dipenuhi akan memberikan prestasi yang besar bagi organisasi (Moenir, 1997 : 219). Di lingkungan pemerintahan, landasan hukum pembinaan kepegawaian atau ketenagakerjaan, termasuk pembinaan pegawai negeri sipil adalah : 1) Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut : "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan". Kemudian pada Undang-undang 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, beserta aturan-aturan pelaksanaan mulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden sampai peraturan, keputusan dan edaran yang dikeluarkan oleh Badan Administrasi Kepegawaian Negeri (BAKN). Pada pasal 12 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, bahwa “pembinaan PNS diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.”

Pembinaan pegawai dapat dilakukan melalui berbagai jenis pembinaan dan salah satunya dengan cara mengikuti pendidikan dan pelatihan, karena cara ini sangat membantu pegawai terhadap pengembangan pribadi. Pada dasarnya Pendidikan dan pelatihan merupakan suatu pembinaan dalam proses perkembangan manusia, dimana manusia itu belajar untuk berpikir sendiri dan mendorong berkembangnya kemampuan dasar yang ada padanya. Oleh karena itu akan lebih efektif apabila setiap pegawai diberikan pelatihan. Karena pelatihan merupakan hal yang bersifat universal, baik itu organisasi pemerintah maupun di lembaga swasta.

Pembinaan dapat dilakukan melalui beberapa cara diantaranya : 1) Pemberian kesempatan dan dorongan untuk mengembangkan karier; 2) Pemberian penghargaan atas jasa atau kebaktiannya terhadap organisasi, baik material atau imaterial, 3) Pendisiplinan kerja pegawai, 4) Pemberian kesempatan berhimpun dalam organisasi kepegawaian; 5) Pemberian fasilitas kerja dan sosial yang adil. (Jurnal Yuslim, 2013:164)