

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Semenjak reformasi bergulir gaung reformasi birokrasi telah menjadi agenda bersama dalam mengatasi krisis saat itu, namun justru reformasi birokrasi masih tertinggal jauh dibandingkan dengan reformasi politik dan reformasi perundang-undangan. Jika melihat kebelakang maka perjalanan bangsa ini dalam membenahi dirinya dalam hal reformasi birokrasi sebenarnya cukup panjang dan melelahkan.

Selama hampir 70 tahun kemerdekaan bangsa Indonesia, birokrasi telah berperan besar dalam perjalanan hidup dan kehidupan berbangsa dan bernegara. Upaya-upaya pembaharuan dalam manajemen pemerintahan terus dilakukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi. Selama masa orde baru birokrasi di Indonesia juga memiliki andil besar dalam proses pembangunan. Pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan seperti pelayanan publik, regulasi, proteksi, dan distribusi pada dasarnya telah ditopang oleh birokrasi.

Namun birokrasi dijadikan alat status quo mengkooptasi (kerja sama) masyarakat guna mempertahankan dan memperluas kekuasaan. Birokrasi orde baru dijadikan secara struktural untuk mendukung kemenangan partai politik pemerintah. Padahal birokrasi diperlukan sebagai aktor *public services* yang netral dan adil, dalam beberapa kasus menjadi penghambat dan sumber masalah berkembangnya keadilan dan demokrasi, sehingga terjadi diskriminasi dan penyalahgunaan fasilitas, program dan dana negara.

Agar Indonesia tidak semakin jatuh maka birokrasi Indonesia perlu melakukan reformasi secara menyeluruh. Reformasi itu sesungguhnya harus dilihat dalam kerangka teoritik dan empirik yang luas, mencakup didalamnya penguatan masyarakat sipil, supremasi hukum, strategi pembangunan ekonomi dan pembangunan politik yang saling terkait dan mempengaruhi.

<sup>1</sup>Tujuan dari reformasi birokrasi adalah untuk merubah tatanan, sistem, tingkah laku dan arah kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara, yang pada mulanya terkesan bahkan terasa otoriter, penuh dengan KKN diubah kedalam keadaan birokrasi yang bersih dan netral. Oleh karena itu lembaga Eksekutif yang berperan sebagai pelaksana aturan-aturan yang telah dibuat olehnya (lembaga Eksekutif itu sendiri atas persetujuan Legislatif) serta lembaga-lembaga tinggi negara lainnya yang berwenang untuk membuat kebijakan/peraturan. Harus dapat mengkoordinir perangkat-perangkat birokrasi yang bersih (bebas kolusi, korupsi dan nepotisme) yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Dengan demikian, reformasi birokrasi juga merupakan bagian tidak terpisahkan dalam upaya konsolidasi demokrasi saat ini. Reformasi merupakan langkah-langkah perbaikan terhadap proses pembusukan politik, termasuk buruknya kinerja birokrasi.

<sup>2</sup>Reformasi birokrasi adalah salah satu cara untuk membangun kepercayaan rakyat. Pengertian reformasi birokrasi sendiri ialah suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem yang tujuannya mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang lama. Reformasi birokrasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku. Reformasi birokrasi, pada tataran struktural, melalui penataan kembali organisasi pemerintahan agar lebih tanggap

---

<sup>1</sup> Priyono (*dalam tesis R. Muhammad 2014:5*)

<sup>2</sup> Miftah Thoha 2011:6-7

terhadap tuntutan kepentingan masyarakat. Sementara reformasi birokrasi pada tataran kultural, melalui pengembangan profesionalitas dan penguatan etos kerja aparatur pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri bukan saja merupakan unsur aparatur negara, tetapi juga merupakan abdi negara dan abdi masyarakat yang hidup di tengah-tengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan masyarakat.

Namun pada kenyataannya, birokrasi terutama di daerah terjebak oleh konflik kepentingan terutama dalam kebijakan pengangkatan dalam jabatan struktural dan mutasi pegawai di daerah yang diwarnai dengan nuansa politis dan berbagai kepentingan baik kepentingan elit politik maupun elit eksekutif. Sementara pada sisi lain secara normatif berdasarkan pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, ditegaskan bahwa “Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan”.

Sistem sentralisasi birokrasi yang diwariskan oleh pemerintah orde baru telah menyebabkan birokrasi terjebak dalam pengembangan kultur organisasi yang berorientasi vertikal dari pada kultur horisontal, sehingga norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan bertindak lebih berorientasi pada penguasa yang pada akhirnya berkembang fenomena suka dan tidak suka dalam birokrasi. Fenomena ini telah merasuk ke dalam birokrasi pemerintahan daerah, khususnya dalam menentukan atau memilih pejabat untuk menduduki jabatan

strategis, sehingga dalam prakteknya istilah manajemen “*The rightman on the right place*” jauh dari kenyataan. Hal demikian menjadi persoalan yang sangat krusial dalam proses rekrutmen pejabat struktural sekarang ini.

Persoalan yang lain adalah adanya budaya paternalistik dalam birokrasi yang masih menjadi landasan dalam rekrutmen atau mutasi pejabat struktural. Corak budaya paternalistik di Indonesia cenderung mencerminkan budaya paternalistik. Bentuk seperti ini lebih halus bila dibandingkan dengan pola hubungan “*Patron Client*” yang cenderung menekankan segi material, sehingga aspek loyalitas kepada penguasa merupakan faktor yang menjadi urutan pertama dalam menentukan calon pejabat struktural yang akan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu.<sup>3</sup> Bahkan yang lebih tidak kondusif lagi adalah munculnya pejabat struktural baru yang tampil karena kedekatan dengan lingkaran kekuasaan termasuk adanya penetrasi oleh kalangan anggota legislatif/partai politik atau pelaku politik lainnya dalam penempatan suatu jabatan struktural tertentu.

<sup>4</sup>Penerapan sistem merit yaitu adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya, meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal/diklat, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku.

Di NTT, peran kepala daerah yang menentukan posisi dan jabatan-jabatan dalam birokrasi, yang mendorong birokrasi untuk “bermain” dalam pemilihan Kepala daerah. Birokrasi yang memiliki kedekatan dengan seorang kepala daerah (*Marriage System*) sangat

---

<sup>3</sup> <http://www.careermobilityoffice.cs.state.ny.us/cmo/merit-system.cfm>

<sup>4</sup> Moekijat 2000:68

mudah mendapatkan jabatan struktural dalam birokrasi pemerintahan. Hal ini yang mendorong birokrasi untuk membela kepentingan kepala daerah incumbent dan terlibat langsung dalam menyukseskan kemenangannya pada pilkada.

<sup>5</sup>Organisasi badan kepegawaian daerah (BKD) dalam kapasitasnya perlu memberdayakan seluruh potensi/sumber daya yang dimilikinya baik peningkatan kompetensi sumber daya manusia aparatur, ketersediaan sarana dan prasarana maupun pengembangan sumber daya lainnya guna meningkatkan etos kerja/budaya kerja dan perilaku produktif pegawai agar dapat meningkatkan akuntabilitas kinerja guna memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Kapasitas organisasi BKD secara umum dan khususnya organisasi BKD di Pemerintahan daerah Kabupaten Kupang yang termuat dalam Peraturan Bupati Kupang No. 11 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas pokok yaitu membantu kepala daerah selaku pembina kepegawaian dalam melaksanakan manajemen pegawai negeri sipil daerah (*pasal 4*), dan mempunyai fungsi diantaranya; *Pertama*, perencanaan dan pengembangan kepegawaian daerah; *kedua*, penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan dan pemberhentian PNSD sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; *ketiga*, pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dari jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Bertolak dari tugas pokok dan fungsi organisasi BKD di pemerintahan daerah Kabupaten Kupang di atas maka organisasi ini merupakan lembaga birokrasi yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal

---

<sup>5</sup> [www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id), tanggal akses Kupang, 08-02-2015

yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar sehingga kinerja aparturnya semakin professional dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

Berdasarkan data awal penulis dan bertolak dari pengertian Blau dan Mayer, maka organisasi BKD di pemerintahan Daerah Kabupaten Kupang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya terus mengupayakan penerapan system merit melalui kegiatan-kegiatan, seperti; *pertama*,<sup>6</sup> pada tahun 2012 ada tiga orang pegawai BKD mengikuti kegiatan diklat teknis, fungsional bagi PNS yang diselenggarakan oleh organisasi BKD di Pemerintahan Daerah Kabupaten Kupang; *kedua*,<sup>7</sup> Pembuatan Kartu Pegawai Elektronik (KPE) pada organisasi BKD Kabupaten Kupang pada tanggal 14 Mei 2013 dengan tujuan agar PNS lebih mudah mengakses status kepegawaian dan bisa mengikuti proses promosi jabatan dan pengusulan kenaikan pangkat hingga penetapan pangkat. Kegiatan yang telah dilakukan merupakan bagian dari proses penerapan system merit oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kupang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya seperti yang termuat pada Peraturan Bupati No. 11 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja BKD Kabupaten Kupang, namun demikian ditemukan bahwa penerapan system merit oleh BKD Kabupaten Kupang secara aplikatif belum dilaksanakan secara optimal sehingga munculnya masalah seperti: <sup>8</sup>berdasarkan konsultasi dari komisi A DPRD Kabupaten Kupang, maka terungkap bahwa ada 15 tenaga guru yang telah diangkat menjadi camat di wilayah Kabupaten Kupang pada tahun 2011 dan <sup>9</sup>terdapat 9 (sembilan) jabatan kepala dinas dan kepala bagian di pemerintahan daerah Kabupaten Kupang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya

---

<sup>6</sup> Laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah/LAKIP BKD Kabupaten Kupang

<sup>7</sup> [www.victorynewsmedia.com](http://www.victorynewsmedia.com), tanggal akses Kupang, 11-05-2015

<sup>8</sup> [www.tirilolok.com](http://www.tirilolok.com), tanggal akses Kupang, 11-05-2015

<sup>9</sup> [www.kupangkab.org.com](http://www.kupangkab.org.com), tanggal akses Kupang, 09-03-2015

dan 1(satu) jabatan yang masih lowong yaitu Kabag Hukum pada Setda Kabupaten Kupang, <sup>10</sup>terdapatnya pengelembugan 300 PNS fiktif di Kabupaten Kupang berdasarkan data dari BKD Kabupaten Kupang dan hal ini ditemukan oleh Pansus DPRD Kabupaten Kupang tahun 2012, <sup>11</sup>sejumlah dokter, perawat dan bidan di RSUD Naibonat mogok kerja. Mereka mogok Karena uang jasa belum dibayarkan dan berkas dokumen ditelantarkan. Berkas untuk usulan kenaikan pangkat yaitu dokter, perawat dan bidan yang diusulkan sejak bulan oktober 2014, ditolak oleh BKD Kabupaten Kupang. Fenomena rendahnya penerapan sistem merit menunjukkan adanya dugaan bahwa BKD Kabupaten Kupang belum melakukan sistem merit dalam lelang jabatan di birokrasi Kabupaten Kupang.

Berdasarkan pada latar belakang di atas maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih jauh lagi lewat sebuah penelitian secara ilmiah, dengan judul penelitian yaitu **Reformasi Birokrasi Berdasarkan Sistem Merit (Studi Tentang Penerapan Sistem Merit Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kupang)**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas maka penulis merumuskan masalah yang hendak di teliti yaitu Bagaimana Penerapan Sistem Merit Oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kupang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menggambarkan bagaimana reformasi birokrasi berdasarkan sistem merit oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kupang.

---

<sup>10</sup>laporan hasil rapat paripurna pansus DPRD Kabupaten Kupang tahun 2012

<sup>11</sup> [www.poskupang.com](http://www.poskupang.com), tanggal akses Kupang

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

- a. Dari aspek keilmuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan tentang reformasi birokrasi berdasarkan system merit
- b. Dari aspek praktisnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah kabupaten Kupang terkait dengan reformasi birokrasi berdasarkan sistem merit.
- c. Bagi penulis, sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana Ilmu Pemerintahan pada FISIP UNWIRA Kupang.