

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Birokrasi dapat dikatakan sebagai suatu organisasi yang terstruktur dan terikat oleh suatu sistem, mempunyai tujuan yang harus dicapai yang pekerjaannya melibatkan banyak orang secara sistematis dan juga teratur. Karena dalam hal ini membahas mengenai birokrasi yang berarti tentang pelayanan publik menjadi suatu kebutuhan masyarakat yang telah disediakan oleh negara baik dari pusat sampai daerah yang diatur secara konstitusional dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik, sehingga segala bentuk yang menjadi kebutuhan masyarakat dalam hal pelayanan baik berupa barang, jasa maupun pelayanan administratif telah disediakan oleh negara. Maka dari itu masyarakat tidak bisa terlepas dengan namanya organisasi birokrasi, dimana kita baru terlahir di dunia sampai meninggal pun akan berhubungan dengan birokrasi itu sendiri. Walaupun sebagian orang menganggap bahwa alur birokrasi ini sangat lambat dan rumit.

Di Indonesia sendiri sebelum terjadinya sebuah reformasi pada akhir periode tahun 1998 diakhir rezim Soeharto yang menjabat selama kurang lebih 32 tahun itu sangat kental akan praktik KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) baik ditingkat pemerintahan pusat dan daerah, juga sangat tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan negara. Selepas runtuhnya rezim Presiden Soeharto pada saat itu yang digulingkan oleh rakyatnya sendiri terbitlah harapan-harapan untuk memulai kembali perbaikan dari berbagai

sektor baik dari semua lembaga negara sampai birokrasi pemerintahan, bahkan sampai saat ini pun masih terus didengungkan istilah Reformasi Birokrasi bahkan menjadi salah satu misi yang masuk salah satu nama Kementerian yakni Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Reformasi birokrasi pemerintahan dapat dikatakan sebagai pengaturan mengenai cara pemakaian wewenang untuk membenahi, dalam pengimplementasian regulasi ataupun aturan baru pada sistem administrasi pemerintahan yang dapat mengubah tujuan, struktur ataupun tata cara yang diharapkan mampu memudahkan dalam mencapai tujuan dari sebuah pembangunan. Reformasi birokrasi sebagai suatu konsep memiliki ruang lingkup yang sangat luas karena didalamnya tercakup pembenahan-pembenahan baik yang sifatnya struktural ataupun kultural. Singkatnya, reformasi birokrasi mencakup reformasi struktural (kelembagaan/institusialisasi), prosedural, kultural, serta etika birokrasi. (Guzman dan Reforma, dalam Mariana 2006, hal 246)

Reformasi birokrasi pada intinya yaitu penataan ulang dan pembaharuan serta perubahan yang dilakukan secara mendasar dikarenakan didalamnya terjadi berbagai hambatan juga permasalahan yang berakibat kepada tidak berjalannya suatu sistem pengelolaan serta pelayanan pemerintahan sehingga diperlukannya reformasi birokrasi demi terciptanya kepuasan publik, ditengah perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi informasi sekarang yang menuntut birokrasi pemerintahan untuk segera melakukan penyesuaian dan beradaptasi dengan dinamika desakan masyarakat. Maka dari itu tuntutan yang ditetapkan mengenai kelembagaan, sumber daya manusia, dan ketatalaksanaan diharapkan dapat

tercapai secara lebih efektif dan efisien. Sehingga dapat menghasilkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sistem pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Faktor yang paling penting untuk mewujudkan *good governance system* (pemerintahan yang baik) dan *clean governance system* (pemerintahan yang bersih) yaitu terciptanya pelayanan yang berasal dari birokrasi itu sendiri, bahwa sistem pemerintahan yang baik adalah sebuah kondisi yang memiliki jaminan mengenai proses keserasian atau kesejajaran, kesamaan, keterikatan dan keseimbangan peran, dan adanya tindakan atau sikap untuk saling mengontrol yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak tertentu, diantaranya pemerintah (*government*), rakyat atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada disektor swasta (Taschereau dan Campos, dalam Thoha 2014:68). Ketiga elemen tersebut memiliki keterkaitan untuk menjalin hubungan yang sederajat dan seimbang yang akan mempengaruhi usaha dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik. Tetapi jika kesesuaian derajat ini berat sebelah maka hasilnya menjadi penyimpangan dari sistem pemerintahan yang baik itu.

Birokrasi mempunyai peran yang penting bagi masyarakat dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik yang mana harus didasarkan dengan akuntabel, adil, efektif, dan efisien sehingga mampu membuat peningkatan terhadap pelayanan publik bagi masyarakat. Dengan semangat reformasi birokrasi yang dibawa itu harus diselaraskan juga dengan kredibilitas dan integritas yang sesuai dengan sumber daya manusia (SDM) yang ada dalam organisasi birokrasi, asas profesionalisme harus selalu tertanam disetiap pegawai birokrat dewasa kini.

Sehingga jika sumber daya manusianya berkualitas maka bisa mengantarkan kepada pencapaian tujuan organisasi birokrasi yaitu reformasi birokrasi dan pembaharuan juga perbaikan secara mendasar.

Maka dari itu dalam menempatkan seorang birokrat untuk memimpin suatu lembaga atau institusi harus mempunyai sumber daya manusia yang kompeten, juga harus melalui rangkaian pengangkatan dengan beberapa cara pengangkatan posisi dalam suatu birokrasi yaitu pengangkatan berdasarkan pertimbangan politik (*exempt positions*), berdasarkan hubungan kedekatan individu (*spoil system*) dan pengangkatan berdasarkan kapasitas (*merit system*). (Cardoso, dalam Arnoldus 2021). Dari ketiga metode pengangkatan birokrasi tersebut yang paling tepat dan ideal yaitu dengan sistem merit, karena selaras dengan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang bertujuan melakukan percepatan reformasi birokrasi. Dengan terbitnya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) ini bisa dilihat keseriusan dan komitmen bagi terciptanya reformasi birokrasi.

Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa metode pengangkatan pejabat birokrasi yang ideal dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan yaitu model *merit system*, karena dalam manajemen sistem merit ini diyakini mampu mengajak orang-orang yang berkompeten atau mampu disuatu bidang untuk bertugas di organisasi tertentu sebab hal itu memberikan kesempatan pada setiap pejabat karir untuk berkembang sesuai dengan disiplin ilmu atau kemampuannya masing-masing. Karena dalam sistem merit mengganti manajemen pejabat birokrasi berdasar kemampuan, kualifikasi, dan kompetensi. Sistem merit juga

melaksanakan pertimbangan secara wajar serta adil tanpa membeda-bedakan latar belakang agama, ras, asal-usul, umur, status pernikahan, warna kulit, kondisi kecacatan, jenis kelamin dan tentunya dukungan politiknya. Sistem tipe ini juga mempunyai dua dampak, yaitu seluruh jabatan diharuskan mempunyai standar pengalaman dan semua pejabat birokrat diharuskan mengerti akan tugas dan target dalam setiap bekerja. (Osvaldo,dkk. 2006, hal 2)

Di Pemerintahan Kota Tasikmalaya sendiri untuk proses seleksi/rekrutmen pejabat, mutasi jabatan, dan pengangkatan pejabat di lingkungan Pemerintahan Daerah tentu dilakukan oleh seorang Walikota karena memang sudah menjadi kewenangannya sekaligus merangkap menjadi pejabat pembina kepegawaian daerah. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Khususnya dalam pengangkatan jabatan pimpinan tinggi atau setara Kepala Dinas, Kepala Badan dan Sekretaris daerah di Kota Tasikmalaya ini masih menggunakan sistem *Open Bidding* atau seleksi terbuka yang dimana acuannya pada Permenpanrb Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, setelah itu hasil dari seleksi terbuka tersebut akan menghasilkan tiga nama calon yang kemudian akan menjadi hak prerogatif dari Walikota dan juga Panitia Seleksi itu sendiri mana yang akan terpilih. Hal ini akan mengakibatkan pada ketidaksesuaiannya klasifikasi gelar pendidikan yang diraih dengan jabatan yang dijalankan disuatu instansi atau dinas, contoh ketidaksesuaian ini terjadi di beberapa Organisasi Perangkat Daerah Kota Tasikmalaya saat ini, contohnya di Dinas Pendidikan Kota Tasikmalaya yang

dikepalai oleh lulusan Pertanian, lalu Dinas Sosial Kota Tasikmalaya juga dikepalai lulusan Pertanian, hal itu tentu tidak sesuai dengan kondisi ideal dari proses rekrutmen pejabat birokrasi seperti yang sudah dijelaskan diatas dan memunculkan kecurigaan bahwa birokrasi telah terpolitisasi. Walaupun akan selalu ada opini liar yang berkembang di sebagian masyarakat bahkan juga para ASN dan menimbulkan dampak politis ketika rekrutmen/pengangkatan ini dilakukan apalagi ketika pasca Pilkada atau pergantian kepala daerah. Kota Tasikmalaya merupakan sebuah Kota yang di Provinsi Jawa Barat, sebagai pemekaran dari Kabupaten Tasikmalaya, dan berdasarkan UU No. 10 Tahun 2001. Peresmian dilakukan oleh Mendagri sebagai mandat dari Presiden RI di Jakarta pada saat itu tanggal 17 Oktober 2001, di Kota Tasikmalaya sendiri sudah melalui Pilkada sebanyak empat kali yaitu sejak 2002 untuk Pilkada pertama kali digelar dan terakhir yaitu pada 2017. Maka pasti sudah sering terjadi proses rekrutmen, pengangkatan, dan mutasi yang dilakukan oleh pemerintahan daerah Kota Tasikmalaya. Disisi lain kebanyakan masyarakat sekarang ini masih apatis atau bahkan tidak mau tahu akan hal itu. Hal tersebut disebabkan oleh kurangnya edukasi dan pemahaman serta ketidaktahuan masyarakat mengenai rekrutmen yang terjadi lingkungan pemerintahan daerah Kota Tasikmalaya, sehingga masyarakat sendiri kurang peduli akan permasalahan tersebut. Disini penulis merasa perlu dilakukannya penelitian agar memberikan wawasan pengetahuan kepada masyarakat sehingga terbentuknya kepedulian akan hal ini.

Meskipun pilkada di Kota Tasikmalaya terakhir dilakukan pada tahun 2017 yang dimenangkan oleh pasangan Budi Budiman dan Muhammad Yusuf, dan

pada tahun 2021 digantikan oleh wakilnya Muhammad Yusuf yang baru dilantik pada 10 September 2021 sebagai Walikota. Hingga dalam hal ini sangat menarik untuk dilakukan suatu penelitian dalam jangka waktu tahun 2021-2022 karena dalam periode tersebut terjadinya pergantian kepemimpinan di Pemerintahan Kota Tasikmalaya dan menjabat terbilang singkat yang dimana dalam kasus ini biasanya akan selalu dimanfaatkan oleh siapapun yang menjadi seorang pemimpin Walikota dan langsung tercatat sudah tiga kali sejak dilantik sebagai Walikota Muhammad Yusuf mengangkat atau mempromosikan Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya. Seperti yang dilansir pada [www.tribunnews.com](http://www.tribunnews.com) menyebutkan pada tanggal 11 Oktober 2021 bahwa Walikota Tasikmalaya melantik 10 pejabat pimpinan tinggi baru, selanjutnya dilansir pada [www.kabarpriangan.pikiran-rakyat.com](http://www.kabarpriangan.pikiran-rakyat.com) tanggal 22 November 2021 Walikota Tasikmalaya melantik kembali tujuh pejabat pimpinan tinggi baru dan terakhir dilansir pada [fokuspriangan.id](http://fokuspriangan.id) tanggal 12 Juli 2022 kembali melantik 4 Pejabat Pimpinan Tinggi dan yang terakhir berdasarkan surat dari BKPSDM Kota Tasikmalaya tentang Pengangkatan JPT Pratama pada tanggal 02 November 2022. Sehingga muncul pertanyaan apakah dalam proses rekrutmen atau pengangkatan ini sudah benar-benar mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penelitian yang berhubungan dengan judul penulis menunjukkan telah ada literatur atau referensi mengenai rekrutmen pejabat di lingkungan Pemda, lalu penulis memilih dua penelitian yang sama dan mempunyai relevansi dengan penelitian ini. Yaitu yang pertama, dilakukan oleh Yunus (2017) tentang Politisasi

Birokrasi Pasca Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) Studi Kasus di Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara, didalamnya menjelaskan bahwa ada intervensi politik dalam penempatan pejabat struktural dan adanya unsur politik transaksional atau politik balas jasa dalam penempatan pejabat-pejabat di posisi tertentu dalam jajaran Pemerintah Daerah tersebut. Sedangkan yang kedua, penelitian yang dilakukan oleh Arnoldus Yansen Ate (2021) yang berjudul Rekrutmen Pejabat di Lingkungan Pemerintah Daerah Sumba Barat Daya, menemukan bahwa proses rekrutmen pejabat yang terjadi di daerah Sumba Barat Daya, bahwa secara prosedur dan mekanisme dalam setiap proses rekrutmen pejabat belum bisa konsisten menggunakan dokumen analisis jabatan untuk acuan dalam proses pengisian jabatan di struktural perangkat daerah. Penggunaan model merit sistem dalam proses rekrutmen dalam mengisi jabatan masih belum maksimal sebab masih dilatar belakangi oleh sistem politik “balas dendam”, suku dan ego sektoral para pemimpin daerah. Dan yang ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Khafiqi Maulana Yusuf (2019) yang berjudul Analisis Relasi Birokrasi dan Politik Analisis Rekrutmen Pejabat di Lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanggamus, yang membahas tentang relasi politik dan birokrasi yang terjadi sangat berkaitan dan dijadikan suatu kepentingan dalam menentukan dan mengangkat seorang Pejabat Aparatur Sipil Negara hingga mengakibatkan akan terjadinya praktik politisasi birokrasi yang terjadi

Dari ketiga penelitian di atas ditemukan adanya perbedaan dalam menganalisis permasalahan yang terjadi. Bahwa rekrutmen pejabat daerah dalam cakupan birokrasi itu mempunyai karakter yang berbeda-beda di setiap wilayah,



baik dari segi institusionalisme, sosial, politik dan tentunya sumber daya manusianya itu sendiri. Sehingga dalam penelitian ini menggunakan teori Birokrasi untuk dijadikan pisau analisis permasalahan agar lebih menyeluruh.

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang sudah disampaikan diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian lebih mendalam tentang rekrutmen pejabat di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya, yaitu dengan judul **“RELASI BIROKRASI DAN POLITIK (Analisis Rekrutmen Pejabat di Lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya Tahun 2021-2022)”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang termuat di atas, maka dapat ditetapkan rumusan masalah pada penelitian kali ini yaitu: Bagaimana proses rekrutmen Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemerintahan Kota Tasikmalaya sehingga bisa dipengaruhi oleh kepentingan politik?

#### **C. Batasan Masalah**

Pembatasan masalah dilakukan oleh peneliti untuk membatasi agar nantinya pembahasan menjadi lebih spesifik dan tidak meluas kepada pembahasan-pembahasan di luar rumusan masalah. Dengan begitu, batasan masalah yang ditetapkan dalam penelitian ini terletak pada proses rekrutmen pejabat di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya beserta interaksi politik yang terjadi didalamnya.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Bertujuan untuk mengetahui bagaimana rekrutmen atau pengangkatan pejabat di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya.
2. Mengetahui apakah ada pengaruh kepentingan politik dalam rekrutmen atau penempatan pejabat ASN di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya.
3. Bertujuan untuk mendeskripsikan alur rekrutmen pejabat pimpinan tinggi di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya.
4. Untuk berkontribusi terhadap pengembangan Ilmu Politik khususnya dalam kajian Birokrasi Indonesia.

## **E. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Dengan adanya penelitian ini semoga bisa memberikan manfaat bagi banyak pihak diantaranya yaitu:

- a. Secara teoretis diharapkan penelitian ini bisa memberikan sumbangsih pemikiran dan pandangan untuk akademisi Ilmu Politik, khususnya dalam mengetahui hubungan birokrasi dan politik di Indonesia.
- b. Sebagai bahan kajian Pemerintah Kota Tasikmalaya, khususnya Walikota dalam melakukan perbaikan ketika menentukan Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya.

- c. Sebagai bahan kajian BKPSDM untuk melakukan evaluasi dalam proses rekrutmen pejabat pimpinan tinggi di lingkungan Pemerintahan Kota Tasikmalaya.

## **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi Universitas Siliwangi

Menambah wawasan dan pengetahuan bagi para civitas akademi mengenai hubungan relasi birokrasi dan politik.

- b. Bagi Pemerintahan Kota Tasikmalaya

Penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan rekrutmen atau pengangkatan pejabat pimpinan tinggi di pemerintahan Kota Tasikmalaya.

- c. Bagi Peneliti

Penelitian ini digunakan untuk memenuhi sebagian persyaratan guna mendapatkan gelar Sarjana Sosial.

- d. Bagi Masyarakat

Penelitian ini bisa memberikan suatu pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat mengenai relasi birokrasi dan politik serta alur rekrutmen pejabat di lingkungan pemerintahan kota hingga masyarakat bisa lebih berpikir terbuka dan paham dengan apa yang terjadi di lingkungan sosialnya.