

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Birokrasi mungkin bagi sebagian orang di Indonesia merupakan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal. Pendapat yang seperti itu tidaklah dapat disalahkan seluruhnya, namun demikian apabila orang-orang yang duduk dibelakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, maka birokrasi akan berjalan lancar dan "biaya tinggi" akan dapat dihindarkan.

"Kondisi birokrasi di Indonesia saat ini masih banyak menghadapi persoalan-persoalan, seperti praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), kualitas pelayanan publik yang masih belum mampu memenuhi harapan masyarakat, tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas birokrasi yang belum optimal, transparansi dan akuntabilitas birokrasi masih rendah, serta disiplin dan etos kerja yang masih rendah. (sumber: [http://blog.sivitas.lipi.go.id/diakses 10 April 2016](http://blog.sivitas.lipi.go.id/diakses%2010%20April%202016))"

Berbagai persoalan birokrasi mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan dengan baik dan harus ditata ulang atau diperbaharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan

lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat.

Reformasi birokrasi di Indonesia diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010–2025. Sebagai tindak lanjut pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional. Pelaksanaan Reformasi birokrasi sudah diterapkan sejak 2010 di setiap Kementrian/Lembaga setelah keluarnya Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010. Hal ini mendukung operasionalisasi *Grand Design* Reformasi Birokrasi dan merupakan landasan untuk melakukan reformasi birokrasi tahap selanjutnya.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan reformasi birokrasi nasional, dibentuk Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPRBN) dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional (TRBN) melalui Keppres No. 23 Tahun 2010 tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional (KPRBN) dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional (TRBN). KPRBN diketuai oleh Wakil Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. TRBN diketuai oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan bertanggung jawab kepada Ketua KPRBN. Dalam pelaksanaan tugasnya, Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional dibantu oleh Tim

Independen dan Tim *Quality Assurance* yang berperan antara lain melakukan monitoring dan evaluasi serta memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi. Sedangkan TRBN dibantu oleh Unit Pengelola Reformasi Birokrasi Nasional (UPRBN). Untuk tingkat kementerian atau lembaga dan Pemda dibentuk Tim Reformasi Birokrasi pada masing-masing kementerian atau lembaga dan Pemda. Organisasi Tim Reformasi Birokrasi tingkat kementerian atau lembaga dan Pemda terdiri dari tim pengarah dan tim pelaksana. Ketua Tim Pengarah adalah pimpinan kementerian atau lembaga dan Pemda, sedangkan anggota tim pengarah dipilih dari pejabat-pejabat kunci untuk memastikan komitmen pimpinan tertinggi terhadap upaya reformasi birokrasi. Sementara tim pelaksana ditetapkan sesuai dengan kapasitas dan kemampuannya dalam mengimplementasikan program reformasi birokrasi pada masing-masing instansi pemerintah. Ruang lingkup dari reformasi birokrasi yang dilakukan adalah mencakup penguatan birokrasi pemerintah, tingkat pelaksanaan dan program yang berorientasi hasil.

Masyarakat mengharapkan bahwa dengan terjadinya reformasi, akan diikuti pula dengan perubahan besar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, baik yang menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi maupun kultural. Perubahan struktur, kultur dan paradigma birokrasi dalam berhadapan dengan masyarakat menjadi begitu mendesak untuk segera dilakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multi

dimensional yang tengah terjadi sampai saat ini. Namun, harapan terbentuknya kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelanggan sebagaimana birokrasi di negara–negara maju tampaknya masih belum mampu diwujudkan.

Menurut data dari Badan Kepegawaian Nasional (BKN) pada tanggal 4 Januari 2016, sebanyak 106.038 PNS terancam kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil karena hingga 31 Desember 2015 belum mendaftar dalam proses Pendataan Ulang PNS (PUPNS). Kemudian dalam perkembangannya pada tanggal 20 April 2016, BKN menyebutkan ada 57 ribu Pegawai Negeri Sipil di seluruh Indonesia tidak mendaftar ulang di PUPNS. Mereka menerima gaji, tapi statusnya tidak jelas (sumber [www.bkn.go.id](http://www.bkn.go.id) diakses 10 April 2016)

Di sisi lain, *Indonesia Corruption Watch* (ICW), sebuah organisasi non-pemerintah (NGO) yang mempunyai misi untuk mengawasi dan melaporkan kepada publik mengenai aksi korupsi yang terjadi di Indonesia juga memiliki catatan tersendiri. Menurut ICW dikutip dari harian Republika pada tanggal 16 febuari 2016 bahwa pada tahun 2015 terdapat 225 terdakwa korupsi dari lingkungan pejabat atau pegawai di lingkungan pemerintah, angka tersebut lebih tinggi dibandingkan 2013 dan 2014. Pada 2013, terdapat 141 pejabat atau pegawai negeri yang menjadi terdakwa korupsi, sementara 2014 ada 171 terdakwa.

Berbagai lembaga internasional juga memberikan penilaian terhadap kemajuan birokrasi di Indonesia yang belum menunjukkan kondisi yang menggembirakan, antara lain:

1. *World Bank* melalui *Governance Index* yang dikeluarkan setiap lima tahun, pada tahun 2015, memberikan penilaian *Governance* Indonesia 44 dari skala 100. Nilai ini jauh di bawah nilai indeks Brunei, Malaysia dan Singapura.
2. *Transparency International* melalui *Corruption Perception Index* yang dikeluarkan untuk tahun 2015, menilai Indonesia memiliki kemajuan, dari 168 negara yang diamati lembaga tersebut dengan ketentuan semakin besar skor yang didapat, maka semakin bersih negara tersebut dari korupsi dan skor maksimal adalah 100. Indonesia menempati peringkat ke 88 dengan skor CPI 36.
3. *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014* yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum*, Jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, Indonesia masih berada paling bawah. Singapura yang berada di urutan kedua, Malaysia ke 24, Brunei ke 26, dan Thailand ke 37. Peringkat Indonesia meningkat dari tahun 2008 - 2009 yaitu peringkat 55. Dari data tahun 2012, *Government Effectiveness Indeks* dengan skala 0 yang terbaik dan 10 yang terburuk, Indonesia berada pada posisi 8,37. Beberapa catatan yang diungkap dari indeks ini adalah bahwa faktor yang paling bermasalah di Indonesia adalah korupsi dan inefisiensi dalam birokrasi pemerintahan.  
(sumber <http://www.bppk.kemenkeu.go.id>)

Birokrasi saat ini harus memiliki pola pikir dan budaya kerja yang produktif, efisien dan efektif, transparan dalam memberikan pelayanan publik. Salah satu masalah nasional yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini adalah penanganan terhadap peningkatan kualitas sumberdaya manusia. Jumlah sumber daya manusia di Indonesia yang besar, apabila dapat didayagunakan secara efektif dan efisien akan bermanfaat untuk menunjang laju pembangunan nasional yang berkelanjutan. Agar dalam masyarakat tersedia sumber daya manusia yang handal diperlukan

pendidikan yang berkualitas, penyediaan berbagai fasilitas sosial dan lapangan pekerjaan yang memadai. Tantangan utama yang sesungguhnya adalah bagaimana dapat menciptakan sumber daya manusia yang dapat menghasilkan kinerja optimal untuk mencapai tujuan suatu perusahaan atau organisasi.

Reformasi birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta telah dimulai sejak Maklumat Nomor 10 Tahun 1946 tentang Perubahan Pangreh Praja menjadi Pamong Praja, sebagai titik awal landasan perubahan filosofis pemerintahan dari pola penguasa menjadi pelayan, pengayom masyarakat. Upaya reformasi semakin kuat bergulir sejak diberlakukannya otonomi daerah, ditandai dengan kerjasama dengan Kemitraan (*Partnership*) bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia untuk menyelenggarakan Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (*Integrated Civil Service Reform - ICSR*).

Sejalan dengan pemerintah pusat, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta juga memiliki budaya pemerintahan sendiri. Budaya pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dikenal dengan budaya pemerintahan SATRIYA. Budaya pemerintahan SATRIYA yang sudah ditetapkan dengan Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2008 mengatur tentang Budaya Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah merupakan suatu bentuk komitmen dari Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai upaya dalam mencapai keberhasilan transformasi birokrasi yang berbasiskan pada nilai-nilai kearifan lokal

yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yakni filosofis *hamemayu hayuning bawana* dan ajaran moral yakni *sawiji, greget, sengguh ra mingkuh* serta dengan semangat *golong gilig*.

Budaya Pemerintahan SATRIYA yang sejatinya merupakan suatu program untuk mendorong perubahan *mindset* (pola pikir) dan *culture-set* (budaya kerja) yang berlandaskan pada nilai luhur kearifan lokal pada jajaran birokrasi agar terwujud pemerintahan yang profesional, ternyata dalam implementasinya belum sepenuhnya berjalan dengan baik dan terinternalisasi di setiap unit kerja. Hal ini terjadi karena beberapa alasan. Alasan pertama, nilai-nilai pada budaya SATRIYA yang diatur dalam Pergub Nomor 72 tahun 2008 terlalu umum sehingga sulit mengukur dalam pelaksanaannya. Alasan kedua yaitu, budaya SATRIYA belum mendapat dukungan *grand design* atau pedoman yang akan menjadi acuan dalam operasional proses penerapannya (Matullada, dkk, 2012). Tidak adanya *grand design* atau pedoman ini mengakibatkan perhatian Pemerintah DIY hanya tertuju pada kegiatan sosialisasi, kurang koordinasi antar instansi sehingga penerapan di instansi tidak efektif, dan juga tidak ada kegiatan-kegiatan relevan terkait penerapannya.

Budaya pemerintahan SATRIYA kembali diterapkan dan secara efektif masuk ke dalam instansi-instansi sejak tahun 2013. Salah satunya yaitu Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemilihan Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai studi kasus dalam penelitian ini dikarenakan BKD DIY memiliki



kewenangan dalam pengelolaan Pegawai Negeri Sipil dan pemberdayaan pegawai ditingkat daerah. Sebagai instansi yang memiliki tugas di bidang kepegawaian, BKD DIY dituntut memiliki aparatur yang memiliki pola pikir dan budaya kerja yang berlandaskan pada nilai luhur kearifan lokal agar terwujud pemerintahan yang profesional sehingga dapat memberi contoh atau *pilot project* kepada instansi lainnya di lingkungan pemerintahan DIY.

Kepala Sub Bagian program BKD Daerah Istimewa Yogyakarta, Ibu Riana Setyawati menuturkan bahwa jumlah PNS secara keseluruhan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang melakukan pelanggaran disiplin pada tahun 2014 sebanyak 45 orang, sedangkan pada tahun 2015 jumlah PNS yang melakukan pelanggaran disiplin mengalami penurunan, yakni sebanyak 14 orang. Pelanggaran Disiplin PNS meliputi: melakukan tindak pidana, perselingkuhan, perceraian tanpa izin Pejabat dan tidak mentaati ketentuan jam kerja.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti akan meneliti tentang implementasi program Budaya Pemerintahan SATRIYA di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Daerah Istimewa Yogyakarta.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. Reformasi Birokrasi belum mampu mengatasi permasalahan birokrat.



2. Dalam implementasinya Reformasi Birokrasi sangat bergantung pada pemimpin, sehingga maju mundurnya organisasi pemerintah bergantung pada pemimpin.
3. Reformasi birokrasi yang dilakukan di Indonesia masih terkesan sebatas melakukan perombakan yang sifatnya institusional dimana belum mampu menyentuh paradigma, *mindset* dan budaya birokrasi.
4. Belum seluruh pegawai Badan Kepegawaian Daerah DIY menahami dan menjiwai Budaya Pemerintahan SATRIYA.

#### **C. Pembatasan Masalah**

Dari identifikasi masalah yang ada, maka dalam penelitian ini dilakukan pembatasan masalah, agar peneliti lebih terarah dan terfokus kepada bagaimana implementasi program Budaya Pemerintahan SATRIYA yang dilakukan di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Daerah Istimewa Yogyakarta serta bagaimana pelaksanaan program Budaya Pemerintahan SATRIYA di BKD Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada uraian diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana implementasi program Budaya Pemerintahan SATRIYA di Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta?

2. Apa saja hambatan dalam implementasi program Budaya Pemerintahan SATRIYA di Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Memahami implementasi program Budaya Pemerintahan SATRIYA di Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Memahami hambatan dalam implementasi Budaya Pemerintahan SATRIYA di Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **F. Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan membawa manfaat kepada berbagai pihak, baik secara teoritis dan praktis. Secara teoritis penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan dan merupakan ranah kajian Ilmu Administrasi Negara, khususnya kajian bidang teori Reformasi Birokrasi, Manajemen SDM dan Kebijakan Publik. Peneliti berharap penelitian ini akan bermanfaat dan menjadi kajian untuk penelitian–penelitian dengan tema yang serupa.

2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini bermanfaat bagi berbagai pihak, yaitu:

a. Bagi Peneliti

Peneliti dapat menambah wawasan dan ilmu, mengetahui alur pelaksanaan program Budaya Pemerintahan SATRIYA di Badan Kepegawaian DaerahDaerah Istimewa Yogyakarta, menerapkan pada kehidupan sehari-hari dan secara formal menjadi syarat memenuhi kriteria kelulusan studi Sarjana Strata satu (S1) dari Jurusan Ilmu Administrasi Negara.

b. Bagi Pemerintah (Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta)

Hasil penelitian ini akan bermanfaat sebagai bahan masukan, pertimbangan dan rekomendasi untuk pemerintah, dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal implementasi program Budaya Pemerintahan SATRIYA.

c. Bagi Masyarakat

Bagi masyarakat diharapkan dapat menjadi pendorong dan membuka pandangan orang. Hal ini karena program Budaya Pemerintahan SATRIYA bertujuan untuk kedepannya lebih baik dan memperbaiki kinerja juga profesionalitas dari pemerintahan serta menjadi teladan yang nantinya kepada masyarakat untuk lebih menjiwai semangat SATRIYA menyongsong Indonesia yang terbaik.