

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang

Hubungan antara birokrasi dan politik telah menjadi tema klasik dalam studi administrasi publik. Dimana muncul konsep dikotomi antara politik dengan administrasi oleh Woodrow Wilson. Ia menjelaskan bahwa politik dan administrasi berada di dua posisi yang berbeda, politik yang bertugas bagaimana membuat kebijakan publik sedangkan administrasi berkaitan dengan implementasi kebijakan publik. Perjalanan administrasi publik tidak terlepas dengan perkembangan ilmu politik. Dalam Paradigma Ilmu administrasi antara tahun 1900-1926 terjadi dikotomi politik dan administrasi, namun pada tahun 1950-1970 administrasi negara masuk sebagai ilmu politik. Namun setelah era tersebut sekitar tahun 1970-an sampai sekarang administrasi negara berdiri sendiri sebagai ilmu pengetahuan. Oleh karena itu ilmu politik menjadi bagian tak terpisahkan dari ilmu administrasi negara. Kajian birokrasi dan politik, mengingatkan kembali ~~antara hubungan masa lalu antara ilmu administrasi Negara dengan ilmu politik.~~



Kedua disiplin ilmu tersebut memiliki ranah yang berbeda, namun dalam prakteknya kedua ilmu tersebut sulit untuk dibedakan. Terkadang keduanya saling mendukung bahkan saling menghambat satu sama lain. Melihat kondisi saat ini dinamika antara birokrasi dan politik sangatlah pelik. Namun kombinasi keduanya jika ditempatkan dalam posisi yang tepat masih memiliki kesempatan untuk menuju Good Governance.

---

<sup>1</sup> Wandi, 2020, Reinventing Hubungan Birokrasi dan Politik dalam Mewujudkan Hubungan industrial yang Berkeadilan di Indonesia: Suatu Kajian, *Jurnal Manajemen dan Sains*, Vol 5 (1), hlm 108.

Birokrasi pemerintah tidak bisa dilepaskan dari proses dan kegiatan politik sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, hal ini menunjukkan pada setiap gugusan masyarakat yang membentuk suatu tata pemerintahan tidak bisa dilepaskan dari aspek politik. Politik sebagaimana kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan menyampingkan kepentingan kelompok-kelompok lainnya. Kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan yang diperjuangkan agar pemerintah terpengaruh. Birokrasi pemerintah langsung atau tidak langsung akan selalu berhubungan dengan kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat.<sup>2</sup>

Birokrasi dan politik memiliki hubungan yang sangat erat apabila ditilik pada sejarah hingga saat ini, dan menjadi salah satu penyebab pelayanan publik tidak dapat dilaksanakan secara maksimal, masalah ini muncul karena tidak sesuai jabatan yang diemban dan latar belakangnya. Permasalahan ini menimbulkan permasalahan dalam kelangsungan pelayanan publik karena dasar dalam pelayanan yang akan dilaksanakan adalah kepentingan. Perbedaan usia yang besar pada birokrasi di Indonesia saat ini telah menjadikannya sebagai instrumen politis atau alat untuk mencapai logika kekuasaan yaitu mendapatkan, meningkatkan, memelihara dan memperluas kekuasaan. Birokrasi yang sehat idealnya menjadi fasilitator dan pelayan publik yang profesional untuk semua golongan, untuk diperlukan langkah-langkah strategis yang perlu dilakukan adalah menciptakan suasana kompetitif pada penilaian prestasi kerja. Suasana Kompetitif ini sangat penting selain untuk menjaga kualitas juga memberikan landasan, bahwa keterlibatan birokrasi dalam politik harus



---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm 108

diimbangi dengan kemampuan teknis sebagai pelayan masyarakat untuk itu perlu setiap 5 (lima) tahun sekali dilakukan uji kompetensi, sehingga bisa mengetahui tolak ukur posisi dan kelayakan para birokrasi terhadap pelayanan masyarakat.<sup>3</sup>

Menurut Martin Albrow, Birokrasi merupakan kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, Birokrasi merupakan pelaksanaan kekuasaan oleh para administrator yang profesional. Atau, birokrasi merupakan pemerintahan oleh para pejabat. Dalam pengertian ini, pejabat memiliki kekuasaan untuk mengatur dan melakukan sesuatu. Juga, seringkali dikatakan birokrasi adalah kekuasaan para elit pejabat.<sup>4</sup>

Hubungan politik-birokrasi di Indonesia pada saat ini menjadi wacana menarik untuk dicermati. Pola hubungan politik-birokrasi yang terjadi seperti dua sisi mata uang yang tidak bisa dipisahkan tetapi berdiri sendiri. Politisasi birokrasi sebagai gejala dengan melibatkan birokrasi secara langsung untuk menjadi pendukung pimpinannya guna memperoleh atau mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif. Dalam konteks pemilu terjadi mobilisasi, penggunaan sarana, pemakaian atribut yang dilakukan oleh pejabat politik pemimpin departemen untuk erafiliasi kepada suatu partai politik tertentu.<sup>5</sup>

Buruknya pelayanan dipertanyakan dengan terjadinya politisasi birokrasi dalam pengangkatan jabatan karier ASN. Menurut Damayanti dalam Policy Brief Badan Kepegawaian Negara bahwa penyelenggaraan pemerintahan Indonesia sarat dengan politisasi birokrasi, dimana birokrat harusnya netral terhadap kekuatan-kekuatan politik tapi tidak bisa. Pengangkatan jabatan ASN dipilih dan dipromosikan bukan berdasarkan merit sistem tetapi lebih disebabkan oleh politisasi birokrasi, bahkan dalam pencopotan atau demosi pun tidak lepas dari nuansa politisasi birokrasi.

<sup>3</sup> Febrian Candra, 2020, Problematika Tatanan Birokrasi sebagai Instrumen Politik di Indonesia, *Jurnal Hukum STIH YPM*, Vol 2 (1), hlm 11.

<sup>4</sup> Martin Albrow, 2004, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

<sup>5</sup> Ajib Rakhmawanto, 2020, Analisis Politisasi Birokrasi dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Civil Service*, Vol 14 (2), hlm 5.

Politisasi birokrasi menurut Firman masih terus berulang dengan skema berbeda untuk memenuhi syahwat kekuasaan dan jabatan birokrat untuk bisa dimudahkan atau diangkat/dipercepat untuk menduduki posisi dalam birokrasi.<sup>6</sup>

. Ajang mutasi dan promosi telah menjadi prioritas utama kepala daerah setelah resmi menjabat, mereka akan meminggirkan yang dianggap tidak seafiliasi politiknya dan memberikan hadiah/ kompensasi/balas jasa bagi pegawai yang selama ini seafiliasi atau mendukung saat kampanye kemarin berjalan. Dampak yang muncul dari kompensasi jabatan antara penguasa dan partai politik adalah terganggunya kinerja birokrasi yang seharusnya memegang prinsip merit system/berdasarkan profesionalisme.<sup>7</sup>

Menurut konsep disiplin ilmu system merit ini merupakan suatu system manajemen kepegawaian yang menekankan pada pertimbangan dasar kompetensi bagi calon pejabat Undang-Undang yang berlaku. Kompetensi calon pejabat pemerintah tersebut diartikan bahwa calon pejabat pemerintah harus mempunyai keahlian dan profesionalisme sesuai dengan kebutuhan jabatan yang akan dipangku nantinya. Kompetensi keahlian dan profesionalistik ialah yang menjadi pertimbangan utama dalam pengangkatan calon pejabat pemerintah. Sedangkan menurut Merriam-Webster Dictionary system merit adalah system rekrutmen dan promosi pegawai yang dilaksanakan berdasarkan kemampuan dalam melaksanakan tugas, bukan dikarenakan adanya koneksi politik.<sup>8</sup>

Penerapan dari system merit itu sendiri yaitu untuk memastikan bahwa jabatan yang ada di birokrasi pemerintah disusuki oleh pegawai yang memang memenuhi

---

<sup>6</sup> Kandung Sapto Nugroho, 2020, Birokrasi di Indonesia: Kasus Penempatan Pegawai, Politisasi Birokrasi, atau Merit System, *Jurnal Of Public Administration and Local Governance*, Vol 4 (2). hlm 96.

<sup>7</sup> Ajib, Op.Cit hlm 7-8

<sup>8</sup> Eviva Nur Khobiburrohma, 2020, Penerapan sistem merit dalam birokrasi indonesia untuk mewujudkan good governance, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, Vol 3 (2), hlm 139.

persyaratan kualifikasi dan juga kompetensi. Sehingga tujuan dari pembangunan terutama pada bidang SDM Aparatur untuk mewujudkan ASN yang profesional, berkinerja tinggi, berintegritas dan menjunjung tinggi netralitas dapat terwujud

Penelitian terkait politik birokrasi memberikan ketertarikan dalam dunia penelitian. Sebagian besar dari beberapa penelitian terdahulu mengkaji bagaimana hubungan politik dan birokrasi yang selalu berdampingan dan tidak bisa dipisahkan terutama dalam pemerintahan di daerah. Beberapa penelitian tersebut seperti penelitian dari: Tommy TRD<sup>9</sup> yang membahas persoalan politik birokrasi pada pemerintah daerah. Tommy menyimpulkan bahwa birokrasi tidak hanya bertindak sebagai aktor atau korban dari politisasi birokrasi namun juga dapat berperan sebagai inisiator dari terjadinya politisasi birokrasi itu sendiri. Heru Wahyudi<sup>10</sup> juga menyimpulkan bahwa birokrasi menjadi alat politik yang populer untuk dimanfaatkan pertahana guna mempertahankan dan memperluas kekuasaannya di pemerintahan daerah. Pola hubungan yang terbangun bukan berdasarkan profesionalisme dan prestasi kerja, melainkan cenderung pada hubungan patrimonial dan hubungan personal. Bustamil Muhidin<sup>11</sup> juga menyimpulkan bahwa politisasi birokrasi terjadi pada praktik pergantian pejabat struktural yang tidak sesuai aturan. Sejumlah pelanggaran terhadap regulasi dan kewenangan tersebut terjadi dalam mekanisme yang di desain sedemikian rupa sehingga aturan yang dilanggar justru menjadi legitimasi atas tindakan politisasi birokrasi yang menyebabkan sistem merit tidak lagi menjadi pedoman dalam dalam pengangkatan, penempatan, dan promosi jabatan.



<sup>9</sup> Tommy TRD, 2020, Politisasi Birokrasi pada Pemilihan Gubernur Sumatera Barat, 2020, *Tesis*, unpublsh, Padang, Magister Ilmu Politik Universitas Andalas.

<sup>10</sup> Heru Wahyudi, 2022, Birokrasi sebagai Instrumen Politik Petahana: Kasus Pilkada di Lebong dan Banten, *Jurnal Adhikari*, Vol 2 (1), hlm 1.

<sup>11</sup> Bustamil Muhidin, 2020, Politisasi Birokrasi dalam Proses Pergantian Pejabat Struktural di Provinsi Maluku Utara Pasca Pilkada Tahun 2014-2017, *Jurnal Akrab Juara*, Vol 5 (1), hlm 1.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya terlihat lebih difokuskan untuk mengetahui bentuk-bentuk politisasi birokrasi dan akibat dari adanya politisasi birokrasi dalam pemerintahan daerah. Pada dasarnya pelaksanaan penataan pejabat birokrasi dalam suatu lingkup pemerintahan memang membutuhkan penerapan mekanisme yang jelas sesuai dengan aturan yang berlaku dan memerlukan sistem merit dalam melaksanakan penataan pejabat.

Konsep merit system mencerminkan bahwa faktor prestasi kerja merupakan pusat dari sistem ini atau dengan kata lain fokus utama merit system adalah dalam rangka perbaikan atau peningkatan prestasi kerja. Konsep merit system membuat SDM akan terdorong untuk berprestasi kerja tinggi sehingga akan berdampak langsung pada pencapaian prestasi tinggi dari unit kerja SDM tersebut yang pada akhirnya institusi/organisasi secara menyeluruh akan mencapai prestasi yang tinggi pula.<sup>12</sup> Menurut konsep disiplin ilmu system merit ini merupakan suatu system manajemen kepegawaian yang menekankan pada pertimbangan dasar kompetensi bagi calon pejabat Undang-Undang yang berlaku. Kompetensi calon pejabat pemerintah tersebut diartikan bahwa calon pejabat pemerintah harus mempunyai keahlian dan profesionalisme sesuai dengan kebutuhan jabatan yang akan dipangku nantinya. Kompetensi, keahlian dan profesionalistik inilah yang menjadi pertimbangan utama.<sup>13</sup>

. Untuk itu perlu adanya penelitian lanjutan terhadap fenomena penataan pejabat berdasarkan sistem merit, karena dari segi keilmuan sangat membutuhkan perspektif baru dari masalah- masalah yang timbul, sehingga nantinya dapat dijadikan sebagai kebaruan yang akan menyempurnakan penelitian-penelitian yang telah dilakukan.

---

<sup>12</sup> Arief Daryanto, 2017, Merit sistem dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol 1 (2), hlm 2.

<sup>13</sup> Priska Septiana, 2020, Penerapan Sistem Merit dalam Birokrasi Indonesia, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, Vol 3 (2), hlm 1.

Berangkat dari masalah yang ditemukan terkait fenomena politisasi birokrasi dalam pemerintahan terkhususnya pada penataan pejabat birokrasi, kemudian didukung oleh teori dan konsep yang akan digunakan akhirnya peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian yang diberi judul “Analisis Merit System dalam Penempatan Pejabat di Kota Padang Pada Periode 2022”



## 1.2. Rumusan Masalah

Pada penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) tahun 2020, sebagian besar daerah di Indonesia turut melaksanakan agenda kontestasi politik lima tahunan tersebut. Salah satunya adalah Provinsi Sumatera Barat, di mana setidaknya terdapat 13 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilukada. Begitu pula pemilihan gubernur dan wakil gubernur yang juga memiliki dinamika tersendiri. Hasil Pemilukada 2020 menyebabkan terjadinya rotasi kepemimpinan di beberapa daerah, khususnya di Sumatera Barat.

Bagi daerah yang dimenangkan oleh petahana, perubahan tersebut biasanya tidak menimbulkan persoalan. Namun, bagi daerah yang dipimpin oleh calon penantang baru yang memenangkan kontestasi politik, sering muncul persoalan, salah satunya terkait hubungan antara kepala daerah yang baru terpilih dengan lingkungan birokrasi pemerintahan, khususnya pejabat karier birokrasi.

Kota Padang menjadi salah satu daerah di Sumatera Barat yang mengalami hal tersebut. Bukan karena keikutsertaan Kota Padang dalam penyelenggaraan pemilukada, namun karena efek hasil pemilukada yang menunjukkan bahwa walikota Padang yaitu Mahyeldi Ansharifillah memenangkan kontestasi pemilukada dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, sehingga terdapat kekosongan kursi walikota Padang..

Awalnya, Hendri Septa mendampingi Mahyeldi dalam memimpin Pemerintah Kota Padang. Namun, setelah terpilih sebagai Gubernur Sumatera Barat, Mahyeldi memperoleh tanggung jawab baru di lingkungan pemerintah provinsi sehingga Hendri Septa melanjutkan kepemimpinan di Kota Padang. Sejumlah pejabat struktural kemudian kembali dilantik dan dikukuhkan sesuai dengan Susunan Organisasi dan



Tata Kerja (SOTK) terbaru untuk melanjutkan estafet kepemimpinan pemerintahan Kota Padang selama tiga tahun ke depan.

Setelah delapan hari menjabat sebagai Wali Kota definitif, Hendri Septa langsung berhadapan dengan permasalahan struktur birokrasi Pemerintah Kota Padang. Ia melakukan mutasi besar-besaran terhadap pejabat struktural. Dikutip dari [bappenda.padang.com](http://bappenda.padang.com), Hendri Septa melakukan mutasi dan rotasi di lingkungan Pemerintah Kota Padang pada Senin, 3 Januari 2022, di Ruang Bagindo Azis Chan, Balai Kota Padang. Mutasi tahun 2022 ini dilakukan sebanyak dua kali yang pertama

yaitu pada bulan Januari. Sebanyak sembilan pejabat eselon II dilantik, yaitu: Syuhendra sebagai Inspektur, Tri Hadiyanto sebagai Kepala Dinas PUPR, Feri Mulyani sebagai Kepala Dinas Perpustakaan dan Kearsipan, Mursalim sebagai Kepala Satpol PP, Yosefriawan sebagai Kepala Bapenda, Afriadi sebagai Kadispora, Dian Fakhri sebagai Kepala Disnakerin, Al Amin sebagai Staf Ahli Kemasyarakatan dan SDM, serta Alfiadi sebagai Staf Ahli Pembangunan

Mutasi yang kedua yaitu pada bulan Juli sebanyak 8 pejabat Eselon II dilantik yaitu Didi Aryadi: Asisten II Bidang Perekonomian dan Pembangunan (sebelumnya Asisten III), Corri Sarda sebagai Kepala BEMPTSP mengisi posisi Didi Aryadi, Endrizal sebagai Kepala BPBD sebelumnya Asisten II, Raju Minropa sebagai Kepala BPKAD sebelumnya Kepala Pertanahan, Rudy Rinaldy sebagai Kepala Diskominfo mengisi jabatan yang ditinggalkan Raju Minropa, Editiawarman sebagai Kepala DP3AP2KB sebelumnya Kepala DPMPTSP, Budi Payan sebagai Kepala Damkar sebelumnya Kepala BPKAD, Habibul Fuadi sebagai Staf Ahli Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik

Lebih lanjut Hendri Septa mengatakan bahwa pelantikan dilakukan seiring adanya perubahan nomenklatur di tubuh birokrasi.<sup>14</sup>Fokus peneliti disini yaitu

---

<sup>14</sup>Bappenda Padang.com, 2022, “ Wako Hendri Septa lantik 9 Pejabat Eselon II, Selengkapnya di

penempatan pejabat di Kota Padang, masalahnya yaitu seorang Dokter yang sudah cukup lama memegang jabatan sebagai Kepala Daerah Dinas Kesehatan di Kota Padang dipindahkan ke Dinas Perpustakaan dan Kearsipan. Sebaliknya Dinas Kesehatan di biarkan kosong.<sup>15</sup> Permasalahan ini terjadi pada tahun 2022 yang mana Feri Mulyani selaku Dinas Kesehatan di mutasi ke Dinas Perpustakaan dan Kearsipan.

Dilihat dari situasi pada tahun 2022, dengan wabah virus Corona yang melanda negara ini serta penyebaran varian Omicron di beberapa provinsi, keputusan untuk mencopot kepala Dinas Kesehatan tanpa segera mengangkat pengganti Ferimulyani dari Kadinkes Kota Padang sebagai Kepala Dinas Perpustakaan dan Kearsipan dinilai tidak tepat. Hal ini disebabkan oleh ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki oleh yang bersangkutan, yang sebelumnya berada dalam bidang kesehatan

Penempatan Feri Mulyani pada saat itu tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan, kompetensi dan pengalaman kerja sebelumnya.<sup>16</sup> Peneliti berasumsi masih ada pejabat struktural di Kota Padang yang belum sesuai antara jabatan yang dimiliki dengan pengalaman. Para pejabat struktural yang menduduki jabatan struktural tidak berpedoman pada konsep "The Right Man On The Right Place" dan belum sesuai dengan merit system. Ada pejabat struktural yang menduduki jabatannya padahal tidak sesuai atau tidak selaras dengan pengalaman dan latar belakang pendidikan serta pelatihan yang ditempuh.

Penempatan Alfiadi sebagai yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala Satpol PP dan sekarang menjabat sebagai Staf ahli bidang pembangunan, ekonomi, dan



---

<https://bapenda.padang.go.id/?p=1972>, Diakses pada 5 agustus 2024, Pukul 2:58 Wib.

<sup>15</sup>Swapena.com, 2022 “ <https://www.swapena.com/2022/01/ada-apa-di-pemko-padang.html> ,Diakses pada 30-juli 2023 Pukul 19’02 Wib.

<sup>16</sup> Haluanpadang.com, 2023,” <https://padang.harianhaluan.com/reportase/pr-1062065695/pemko-padang-mutasi-384-pejabat-publik-berikut-daftar-namanya>, Diakses pada 25 September 2023 pukul 5:40 wib.

keuangan juga relatif tidak sesuai dengan sistem merit dikarenakan Penempatan Alfiadi dari jabatan Kepala Satuan Polisi Pamong Praja ke jabatan Staf Ahli Bidang Pembangunan, Ekonomi, dan Keuangan cenderung tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip sistem merit. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya kesinambungan antara kompetensi inti jabatan sebelumnya dengan tuntutan kompetensi teknis pada jabatan baru, khususnya dalam bidang analisis pembangunan, ekonomi, dan keuangan daerah .

Fokusnya disini yaitu di penempatan pegawai di Kota Padang dengan adanya permasalahan penempatan pejabat tersebut maka peneliti tertarik untuk mengangkat fenomena tersebut. Pertanyaan yang peneliti angkat yaitu : Bagaimana Penerapan Merit System dalam Penempatan Pejabat Birokrasi di Kota Padang Tahun 2022 ?

### 1.3. Tujuan Penelitian

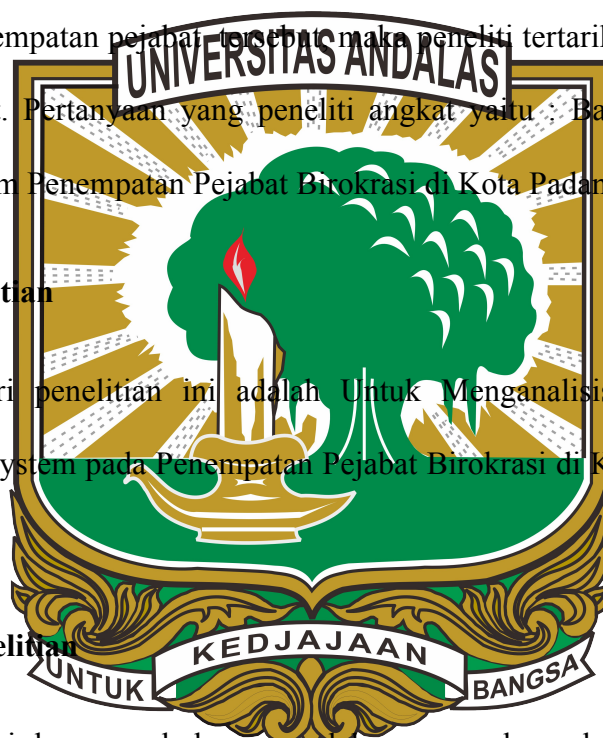
Tujuan dari penelitian ini adalah Untuk Menganalisis dan Menjelaskan Penerapan Merit System pada Penempatan Pejabat Birokrasi di Kota Padang Periode 2022.

### 1.4. Manfaat Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan yang ada, maka manfaat penelitian ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

#### 1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu politik, terutama mengenai kajian kajian birokrasi terkhususnya pada aspek penempatan pejabat birokrasi.



2. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi bagi penelitian lanjutan yang membahas mengenai penempatan pejabat birokrasi.

#### 1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM), penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan berharga untuk menunjang kinerja dari Badan Kepegawaian Daerah dalam penempatan pejabat birokrasi di Kota Padang.

2. Bagi aparatur negara, penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan dijadikan sebagai masukan bagi pihak-pihak yang terkait yang berhubungan dengan penempatan pejabat birokrasi di Kota Padang.

3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan mampu untuk menjelaskan mengenai pelaksanaan penempatan pejabat di lingkungan Pemerintahan Kota Padang tahun 2022.

