

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 merupakan tuntutan masyarakat menuju perubahan. Perubahan yang diharapkan oleh masyarakat yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi dan birokrasi. Tujuan yang diharapkan dari perubahan tersebut di atas adalah sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis untuk mewujudkan negara yang adil dan makmur serta sesuai dengan tujuan nasional yang termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Reformasi birokrasi sebagai salah satu aspek perubahan dipandang sangat perlu dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Oleh karena itu sebagai upaya pemerintah melaksanakan percepatan reformasi birokrasi dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010- 2015. Peraturan ini merupakan acuan bagi Kementrian/Lembaga/ Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Sedangkan acuan operasional reformasi birokrasi didasarkan pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformansi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010- 2014.

Salah satu program makro dari reformasi birokrasi adalah Penataan Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia. Reformasi sistem manajemen sumber daya manusia dalam birokrasi pemerintah merupakan sebuah tuntutan. Hal ini karena

sumberdaya manusia dalam birokrasi pemerintah memiliki peran sebagai ujung tombak dalam menjalankan berlangsungnya roda pemerintahan baik pelayanan publik maupun pembangunan. Berbagai permasalahan yang membelit dalam birokrasi seperti tambun dan inefisiensi menjadi fenomena negatif birokrasi.

Dengan demikian diperlukan upaya strategis yang harus dilaksanakan birokrasi untuk menjadi ideal, lebih responsif dan adaptif terhadap perubahan.

Di bawah ini merupakan perkembangan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia

Tabel I.1

Jumlah Pegawai Negeri Sipil di Indonesia berdasarkan Jenis Kelamin

Tahun	Pria	%Pertum- -buan	Wanita	% Pertum- -buan	Jumlah	%Pertum- -buan
2003	2.172.285		1.475.720		3.648.005	
2004	2.130.299	-1,93	1.457.038	-1,27	3.587.337	-1,66
2005	2.131.674	0,66	1.530.662	5,05	3.662.336	2,09
2006	2.144.320	0,59	1.580.911	3,28	3.725.231	1,72
2007	2.292.555	6,91	1.774.646	12,25	4.067.201	9,18
2008	2.257.408	-1,53	1.825.952	2,89	4.083.360	0,40
2009	2.455.268	8,76	2.068.936	13,31	4.524.205	10,80
2010	2.460.283	0,20	2.137.817	3,33	4.598.100	1,63
2011	2.403.178	-2,32	2.167.640	1,40	4.570.818	-0,59
2012	2.332.549	-2,94	2.135.433	-1,49	4.467.982	-2,25
2013	2.260.608	-3,08	2.102.197	-1,57	4.362.805	-2,35

Sumber : BKN, Tahun 2013

Berdasarkan tabel I.1. di atas, jumlah Pegawai Negeri Sipil mengalami peningkatan dari tahun 2004 sampai tahun 2010. Pertumbuhan jumlah PNS di Indonesia yang sangat tinggi terjadi pada tahun 2007 sebesar 9,18 % dari tahun sebelumnya sejumlah 3.725.231 orang menjadi 4.06.201 orang. Sehingga ada peningkatan jumlah pegawai sebesar 341.970 orang dari tahun sebelumnya. Bahkan pada tahun 2009, jumlah pegawai juga mengalami peningkatan sebesar 430.845 pegawai. dari jumlah 4.083.360 PNS pada tahun 2008 menjadi 4.524.205 pada tahun 2009. Persentase pertumbuhannya naik sebesar 10,80 %. Pada tahun 2010 jumlah PNS bertambah sebesar 73.895 pegawai atau kenaikannya sebesar 1,63 % dari tahun 2009 yang berjumlah 4.524.205 orang. Sehingga jumlah PNS di Indonesia pada tahun 2010 sebesar 4.598.100 orang. Perbandingan antara jumlah PNS dengan jumlah penduduk di Indonesia Budiono mengemukakan bahwa

“Pada tahun 2010 jumlah PNS mencapai 4.598.100 orang. Apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk pada tahun yang sama sekitar 224 juta, maka persentasenya mencapai 1,98 %. Persentase ini apabila dibandingkan dengan negara-negara tetangga persentase PNS Indonesia masih tergolong rata- rata. Berdasarkan data Jnn.com, persentase pada negara- negara tetangga adalah sebagai berikut: Malaysia 2%, Vietnam 2,9%, Filipina 1,9%, China 2,7 % dan Korea Selatan 2 %”. (Budiono, 2011)

Sebenarnya apabila dilihat dari perbandingan jumlah PNS dengan jumlah penduduk, dapat dikatakan di Indonesia persentasenya masih wajar. Namun disamping faktor jumlah penduduk, ada beberapa faktor lain yang menjadi pertimbangan dapat menentukan jumlah PNS, diantaranya faktor

luas wilayah dan kondisi APBN/ APBD. Kondisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disajikan dalam tabel di bawah ini :

Tabel I.2
Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Audited)

Tahun	Realisasi		Prosentase Belanja Pegawai Terhadap Belanja Negara
	Belanja Pegawai	Total Belanja	
1	2	3	4
2005	54.254.195.763.183	509.632.418.161.360	10,65
2006	73.252.287.265.554	667.128.813.065.242	10,98
2007	90.424.946.533.973	757.649.912.890.878	11,93
2008	112.829.875.523.789	985.730.751.086.613	11,45
2009	127.669.748.688.930	973.382.019.569.767	13,12
2010	148.078.084.098.609	1.042.117.219.744.810	14,21
2011	175.737.918.419.015	1.294.999.146.475.020	13,57
2012	197.863.563.816.235	1.491.410.224.590.990	13,27

Sumber: LKPP Direktorat Jenderal Perbendaharaan Tahun 2005,2006,2007, 2008,2009,2009, 2010, 2011 dan 2012, data diolah

Tabel. I.2 tersebut di atas menunjukkan bahwa jumlah anggaran yang diserap untuk anggaran belanja pegawai mengalami trend peningkatan pada setiap tahunnya. Apabila belanja pegawai ini dibandingkan dengan alokasi belanja negara secara keseluruhan maka dapat dilihat bahwa belanja pegawai realisasi penyerapannya lebih dari 10 % dari belanja negara. Bahkan pada tahun 2010 penyerapan anggaran untuk belanja pegawai mencapai 14,21 % dari jumlah total belanja negara. Persentase penyerapan anggaran belanja

pegawai terhadap belanja negara pada tahun 2010 naik sebesar 1,10 % dibanding pada tahun 2009 yaitu 13,11 %.

Adanya kebijakan kenaikan gaji pegawai negeri sipil pada setiap tahunnya serta adanya kebijakan pemberian gaji ke- 13 bagi Pegawai Negeri Sipil menyebabkan beban belanja pegawai semakin bertambah. Besarnya anggaran yang dialokasikan untuk belanja pegawai yang besar mengakibatkan ketidakseimbangan antara anggaran yang diperuntukkan bagi pegawai dengan anggaran yang akan dipergunakan untuk sektor-sektor lain. Hal tersebut menyebabkan keterbatasan program dan kegiatan di luar belanja pegawai seperti anggaran untuk penyelenggaraan pemerintahan, pemenuhan layanan publik maupun untuk pembangunan.

Oleh karena itu, sebagai upaya untuk menyikapi permasalahan tersebut di atas, melalui Peraturan Bersama Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Keuangan dengan Nomor 02/SPM/M.PAN-RB/8/2011, Nomor 800-632 Tahun 2011, dan Nomor 141/PMK.01/2011 dikeluarkan Kebijakan Penundaan Sementara Penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil.

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu Propinsi yang menerapkan kebijakan moratorium penerimaan calon pegawai negeri sipil. Adapun kondisi jumlah pegawai yang ada di Propinsi DIY dapat digambarkan sebagai berikut :

Tabel I.3

Jumlah PNS di DIY Menurut Jenis Kelamin

Tahun	Jenis Kelamin		Total	% Pertumbuhan
	Laki- laki	Perempuan		
2004	53.333	34.216	87.549	
2005	52.147	35.197	87.344	-0,23
2006	49.868	35.085	84.953	-2,74
2007	50.283	35.695	85.978	1,21
2008	54.174	40.608	94.782	10,24
2009	52.586	41.278	93.864	-0,97
2010	51.875	41.532	93.407	-0,49
2011	47.646	39.735	87.381	-6,45

Sumber: BKN Provinsi DIY, Tahun 2011

Tabel. I.3 menunjukkan bahwa jumlah PNS di Provinsi DIY pada tahun 2004- 2006 kecenderungan menurun. Namun pada tahun 2008 jumlah PNS mencapai jumlah tertinggi dan mengalami pertumbuhan sebesar 10,24 % dari tahun sebelumnya. Setelah itu pertumbuhan 2009 menurun sebesar 0,97 dari tahun sebelumnya. Hal ini karena pengaruh kebijakan *zero growth* dalam sistem manajemen sumber daya manusia di Provinsi DIY.

Meskipun pertumbuhan jumlah PNS di Propinsi DIY rendah, namun anggaran belanja pegawai dalam APBD Propinsi DIY ada kecenderungan tinggi. Kondisi tersebut disajikan dalam tabel di bawah ini.

Tabel. I.4
 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi DIY

Tahun	Belanja Pegawai			Belanja APBD	% Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah
	Tidak Langsung	Langsung	Jumlah		
1	2	3	4 = (2+3)	5	6=(4:5)x100
2009	314.281.098.500	91.286.748.072	405.567.846.572	1.412.048.985.397	28,72
2010	357.054.576.757	91.305.152.178	448.359.728.935	1.394.446.100.737	32,15
2011	443.439.503.485	90.164.078.815	533.603.582.300	1.590.785.711.143	33,54
2012	490.659.483.382	111.508.039.921,02	602.167.523.303,02	2.124.288.709.311	28,35

Sumber : DPPKA Propinsi DIY, Tahun 2009, 2010, 2011 dan 2012, data diolah

Gambaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2009- 2012, mengalokasikan lebih dari 28 % dari total belanja APBD untuk anggaran belanja pegawai. Anggaran belanja pegawai ini merupakan penjumlahan belanja pegawai pada belanja tidak langsung maupun belanja pegawai pada anggaran belanja langsung. Kalau dilihat baik dari jumlah anggaran maupun persentase belanja pegawai terhadap total anggaran belanja daerah, dari tahun 2009– 2011 angkanya cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2009, persentase belanja pegawai terhadap total belanja daerah sebesar 28,72 %. Pada tahun 2010 mengalami peningkatan sebesar 3,43 % dari tahun sebelumnya, sehingga persentasenya menjadi 32,15 %. Demikian pula pada tahun 2011, anggaran belanja pegawai mengalami peningkatan sebesar 1,39 % sehingga persentasenya mencapai 33,54 %.

Apabila alokasi anggaran belanja pegawai ini dibandingkan dengan alokasi anggaran untuk sektor lain dalam APBD Propinsi DIY, maka terlihat bahwa persentase belanja pegawai terhadap total belanja APBD merupakan alokasi yang persentasenya tertinggi dibandingkan untuk alokasi belanja barang dan jasa, belanja modal dan belanja jasa lainnya. Dengan demikian besarnya jumlah belanja pegawai mengakibatkan alokasi belanja untuk sektor lain berkurang.

Kondisi besarnya persentase belanja pegawai yang pada APBD juga terlihat di Pemerintah Kabupaten Bantul. Berdasarkan data dari DPPKAD Kabupaten Bantul tahun 2009 – 2012, jumlah anggaran maupun besarnya persentase realisasi belanja pegawai terhadap total belanja daerah meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2010, belanja pegawai mengalami kenaikan dari tahun sebelumnya pada tahun 2009. Dari belanja pegawai sebesar Rp. 560.830.196.490,00 (sebesar 60,25 % dari total belanja APBD) pada tahun 2009 menjadi Rp. 689.823.154.403,00 (sebesar 68,14 % dari total belanja APBD) pada tahun 2010. Persentase kenaikannya mencapai 23 %). Kemudian dari tahun 2011 kenaikannya sebesar 14,10 % dari tahun 2010. Sedangkan pada tahun 2012 kenaikan belanja pegawai sebesar 13,60 % dari tahun 2011.

Data belanja pegawai di sini adalah penjumlahan dari belanja pegawai tidak langsung dan belanja pegawai langsung. Pada tahun 2012 realisasi belanja pegawai sebesar 69,70 % dari total belanja daerah. Bahkan

kenaikannya mencapai 1,43 % dari tahun 2011. Hal ini ditunjukkan dalam tabel.I.5 di bawah ini:

Tabel. I.5
Anggaran Belanja Pegawai Kabupaten Bantul

Tahun	Belanja Pegawai	% Kenaikan	Belanja Daerah	% Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah
2009	560.830.196.490,00		930.767.000.429,01	60,25
2010	689.823.154.403,00	23,00	1.012.356.847.235,49	68,14
2011	787.117.440.099,00	14,10	1.151.885.952.327,97	68,33
2012	894.160.129.295,00	13,60	1.282.878.383.296,48	69,70

Sumber: Laporan Realisasi APBD (audited), DPPKAD Kabupaten Bantul, Tahun 2009, 2010, 2011 dan 2012, data diolah

“Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) terhadap pemanfaatan APBD Tahun 2013, ditemukan 276 pemerintah kabupaten/ kota di Indonesia yang disinyalir boros dalam membelanjakan APBD untuk anggaran pegawai. Persentase belanja pegawai mencapai 50% - 75% dari belanja daerah. Persentase ini jauh lebih besar daripada anggaran yang dialokasikan untuk pelayanan pembangunan fasilitas publik yang besarnya hanya 2%”. (Triyono, 2014)

“Selain KPPOD, sebelumnya Kementerian Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi juga menemukan 122 kabupaten/ kota dari sekitar 511 kabupaten/kota di Indonesia yang mengalokasikan lebih 60 % APBD untuk belanja pegawai. Kabupaten/ kota tersebut adalah Kabupaten Bantul 71,94 %, Ngawi 72,97 %, Ambon 73,39 %, Kuningan 73,99 % dan Langsa 76,69%”. (Triyono, 2014)

Oleh karena pemerintah daerah harus melakukan tindakan untuk mengatasi permasalahan tersebut di atas, salah satunya dengan merespon kebijakan moratorium CPNS. Kebijakan moratorium CPNS yang diterapkan di Kabupaten Bantul, tentu saja tidak lepas dari permasalahan besarnya

anggaran belanja pegawai. Sekretaris Daerah Kabupaten Bantul, Riyantono mengatakan bahwa:

“Besarnya anggaran yang melebihi 50 %, membuat moratorium di Bantul semakin panjang, kemungkinan tahun 2017- 2018 baru berakhir, apalagi dengan bertambahnya 529 CPNS dari tenaga honorer, tentu beban belanjanya semakin bertambah” (Tribun, 2014).

Sedangkan kalau dilihat dari jumlahnya pegawai di Kabupaten Bantul, ada kecenderungan menurun pada tahun 2010 sampai dengan 2012. Pada tahun 2011 jumlah pegawai berkurang sebesar 345 orang atau 2,8 % dari tahun 2009. Sedangkan pada tahun 2012 jumlah PNS berkurang sejumlah 549 orang atau sebesar 4,5 % dari tahun 2011. Untuk melihat profil jumlah PNS Kabupaten Bantul, disajikan dalam tabel. I.6 di bawah ini:

Tabel.I.6.
Jumlah PNS di Pemerintah Kabupaten Bantul

Thn	TINGKAT PENDIDIKAN										Jumlah
	S3	S2	S1	DIV	D-III	D.II	D.I	SLTA	SLT P	SD	
2008		262	5.100	41	1.097	1.829	230	3.385	464	254	12.662
2009		309	5.288	47	1.051	1.815	216	3.251	441	226	12.644
2010		371	5.459	57	1.172	1.831	201	3.027	388	189	12.695
2011	1	346	5.623	82	1.153	1.753	185	2.779	347	171	12.350
2012	1	477	5.612	89	1.119	1.350	163	2.523	315	152	11.801

Sumber: Profil Pegawai Pemkab Bantul, BKD Kab. Bantul, Tahun 2010, 2011 dan 2012

Oleh karena itu untuk menekan laju pertumbuhan jumlah pegawai negeri sipil yang tinggi serta mengurangi beban APBD Kabupaten Bantul

yang terserap dalam alokasi belanja pegawai , maka kebijakan moratorium CPNS dipandang perlu untuk diterapkan.

Berdasarkan tabel. I.1, I.3 dan I.5 yang memuat jumlah pegawai baik pada tingkat nasional, di Provinsi DIY, maupun Kabupaten Bantul pada tahun 2011- 2012 atau setelah kebijakan moratorium diimplementasikan ada fenomena bahwa terjadi penurunan jumlah pegawai. Indikasinya bahwa dengan adanya kebijakan moratorium jumlah pegawai berkurang, karena tidak ada penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil untuk menggantikan pegawai yang pensiun.

Dengan jumlah beban kerja yang sama, sedangkan jumlah pegawai yang berkurang dari sisi jumlahnya, maka hal tersebut akan mendorong Pemerintah Daerah untuk melakukan penataan pegawai. Dengan demikian, kebijakan moratorium memiliki arti penting sebagai langkah awal untuk melakukan penataan baik sumber daya manusia maupun penataan organisasi/ kelembagaan dalam mewujudkan birokrasi yang ideal sesuai tujuan reformasi birokrasi.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diutarakan di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

A. Bagaimanakah Respon Pemerintah Kabupaten Bantul Terhadap Kebijakan Moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil?

B. Bagaimana Model Penataan Kelembagaan Setelah Moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil?

I.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian:

A. Tujuan:

1. Untuk mengetahui respon yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bantul Terhadap Kebijakan Moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mengetahui model penataan kelembagaan setelah adanya kebijakan moratorium Calon Pegawai Negeri Sipil

B. Manfaat:

1. Teoritis:

Bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperluas wawasan pengetahuan terkait tentang respon pemerintah daerah terhadap kebijakan moratorium CPNS. Disamping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi peneliti selanjutnya untuk kajian yang sama.

2. Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran masukan kepada Pemerintah Kabupaten Bantul khususnya bagi pembuat kebijakan dalam merespon kebijakan moratorium dan menyusun model penataan kelembagaan yang ideal setelah moratorium CPNS.