

# **BAB I.**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 LATAR BELAKANG**

Pemerintah adalah alat pelaksana pelayanan publik. Pemerintahan hadir sebagai alat penyedia layanan yang mengurus masyarakat, dan dituntut untuk memuaskan masyarakat yang dilayani. Untuk itu diperlukan manajemen sumber daya aparatur sipil negara sebagai satu bagian penting dari pengelolaan pemerintahan negara untuk membantu dan mendukung sumber daya manusia aparatur sipil negara agar dapat optimal potensinya sebagai penyedia layanan publik.

Indonesia mempunyai jumlah pegawai aparatur sipil negara sebanyak 4,7 juta orang, jumlah ini belum termasuk jumlah anggota Polri dan TNI (Naskah Akademik RUU ASN). Pemerintah layanan publik diharapkan menjadi solusi dari banyaknya keinginan masyarakat. Pelayanan publik dasar seperti transportasi publik, pendidikan wajib, pelayanan kesehatan, penyediaan air bersih, kebersihan, komunikasi, dan lain-lain haruslah dilakukan pemerintah tanpa diskriminasi.

Dalam melaksanakan layanan publik, aparatur sipil negara wajib memperhatikan netralitas birokrasi. Jika pemerintah gagal dalam memfiltrasi unsur politik kedalam dirinya, maka tugas dan fungsi pemerintahan akan menjadi terhambat. Posisi kepala pemerintahan mempunyai peranan besar dalam menjaga komitmen tersebut. Pemerintahan sebagai alat yang mempunyai legitimasi dengan sokongan pelbagai kekuasaan yang mencakup didalamnya, seharusnya dapat menjalankan fungsi sebagai pelayan publik dengan baik kepada masyarakat.

Kenyataannya kekuasaan yang mencakup kedalam pemerintahan tersebut sering kali tidak tepat sasaran, karena hal ini sangat bergantung pada posisi atau komitmen dari pemerintah tersebut untuk tidak memihak atau masuk keranah politik.

Sementara itu, tuntutan peningkatan kualitas pemerintah belum diimbangi oleh akuntabilitas pemerintah sebagai penyedia layanan publik. Hal tersebut menjadi salah satu pemicu lahirnya patologi-patologi yang makin lama makin menjamur dan melekat di pemerintahan kontemporer. Kenyataannya di lapangan menunjukkan berbagai macam ketidakpuasan lahir dan menjamur ditengah masyarakat yang juga menjadi pemicu lahirnya ambivalen terhadap pemerintah ditengah masyarakat. Belum berhasilnya pemerintah memberikan kepuasan di masyarakat ini juga bergantung kepada kualitas sumberdaya manusia yang ada di pemerintahan itu sendiri. Hasil survei *political and economic risk consultasy* menunjukkan bahwa kualitas birokrasi di Indonesia termasuk yang terburuk bersama Vietnam dan India, hal ini juga sedikit banyak menyiratkan betapa agenda reformasi birokrasi tidak pernah secara serius menjadi prioritas utama pemerintah (Gie, 2003).

Untuk memenuhi tuntutan akuntabilitas pemerintah harus bebas dari intervensi politik. Pemerintah harus memiliki manajemen yang berbasis kompetensi dan diisi oleh pegawai yang yang mumpuni pada bidangnya. Pemerintahan dituntut untuk terus berkembang dan memiliki kemampuan yang handal untuk menjawab tantangan globalisasi. Sumber daya manusia menjadi salah satu kunci keberhasilan pemerintahan. Hal ini mengingat kompetensi

sumber daya manusia ini menjadi salah satu aktor yang memainkan peran penting di dalam pemerintahan itu sendiri. Kompetensi menjadi syarat mutlak yang harus dimiliki oleh pegawai aparatur sipil negara agar dapat menjalankan fungsi pelayanan publik dengan baik.

Kompetensi dari sumber daya manusia yang ada dilapangan kerap kali menjadi faktor pemicu patologi-patologi seperti; rendahnya efektivitas pemerintahan, ketertinggalan pelayanan publik oleh keperluan publik, praktek korupsi, kolusi, nepotisme, dan patologi-patologi lainnya di tatanan pemerintahan. Sementara itu untuk menjadi seorang pegawai aparatur sipil negara haruslah melalui tahapan-tahapan yang panjang. Hal ini tentu saja menimbulkan pertanyaan dan kekecewaan mengapa pegawai pemerintahan masih saja seperti itu, masih banyak pegawai yang tidak disiplin, korup, tidak memiliki kapabilitas, kompetensi ataupun tidak netral dalam hal politik, yang mana semua ini bermuara pada penilaian kinerja pemerintahan yang buruk. Banyak oknum pegawai pemerintah yang belum dan bahkan gagal memberikan dampak positif pada pelayanan publik yang menjadi prioritas utama mereka sebagai aparatur sipil negara. Hasil survei integritas yang dilakukan KPK menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,84 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6,69 untuk unit pelayanan publik di daerah (Naskah Akademik RUU ASN yang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang no.5 tahun 2014).

Buruknya kinerja pemerintah dapat disebabkan oleh belum berhasilnya *output* dan *outcome* pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengembangan pegawai; dan kegagalan pemerintah dalam hal perekrutan dan penempatan posisi

dalam pemerintahan itu sendiri. Sebenarnya pembinaan dan pengembangan SDM menjadi salah satu upaya yang tepat untuk mewujudkan penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang baik (Yullyanti, 2009).

Selain upaya pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia, proses rekrutmen dan penempatan posisi yang tidak tepat juga menjadi pemicu lahirnya patologi-patologi yang membawa hasil buruk dari pelayanan tersebut. Proses seleksi dapat dikatakan sebagai tahap awal yang menentukan bagi organisasi untuk memperoleh calon pegawai yang mempunyai kemampuan yang handal dan profesional (Yullyanti, 2009).

Pemerintah yang menjadi objek permasalahan ditengah masyarakat ini sebenarnya tidak berdiam diri menerima hasil buruk yang kemudian menjadi citra negatif untuk dirinya. Dengan semangat perubahan reformasi birokrasi pemerintah melakukan pembenahan diri, hal ini tampak atau dimulai dengan ditambahkannya kata reformasi birokrasi pada akhiran kementerian pendayagunaan aparatur negara, dan dibentuknya Undang-Undang aparatur sipil negara nomor 5 tahun 2014, serta langkah-langkah inovasi yang diambil oleh pemerintah untuk merespon opini negatif publik yang melekat pada pemerintahan itu sendiri.

Pemerintah melakukan pembenahan dengan melahirkan Undang-Undang ASN No. 5 Tahun 2014 dengan tujuan meningkatkan beberapa aspek diantaranya; independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja/produktivitas kerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik, pengawasan dan akuntabilitas. Pembenahan ini tentunya untuk dapat dijadikan dasar untuk merubah patologi-patologi yang ada selama ini. Pegawai aparatur sipil negara hadir sebagai alat

penggerak roda pemerintahan yang ada menjadi penting untuk diperhatikan. Pegawai adalah sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi yang digunakan untuk menggerakkan atau mengelola sumber daya lainnya sehingga harus benar-benar dapat digunakan secara efektif dan efisien sesuai kebutuhan riil organisasi (Yullyanti, 2009).

Pada dasarnya kehadiran pemerintah sebagai suatu organisasi tentunya memiliki suatu tujuan. Untuk mencapai tujuan dan keberhasilan tentu diperlukan landasan yang kuat berupa: kompetensi kepemimpinan, kompetensi pekerja, dan budaya organisasi yang mampu memperkuat dan memaksimalkan kompetensi (Wibowo, 2014). Jika suatu organisasi memiliki kompetensi pemimpin dan pekerja yang rendah tentu saja hal ini akan menghambat kinerja organisasi tersebut. Untuk dapat mengoptimalkan kinerja birokrasi dan juga dilatar belakangi oleh tidak transparannya proses rekrutmen, serta menjamurnya keluhan dari masyarakat terhadap kinerja pemerintahan yang buruk, maka lelang jabatan diasumsikan menjadi salah satu langkah solutif bagi pemerintahan untuk mengatasi polemik yang ada.

Berangkat dari patologi promosi jabatan struktural yang ada dan sebagai upaya untuk mendapatkan pejabat struktural yang memiliki kompetensi dan berkinerja baik, maka Pemda DIY mempunyai tata cara promosi jabatan struktural tersendiri. Tata cara promosi jabatan struktural Pemda DIY ini mirip dengan promosi model lelang jabatan yang ada diperusahaan swasta. Pemda DIY telah melakukan lelang jabatan dengan pola tersendiri untuk mengisi jabatan struktural yang lowong.

Promosi model lelang jabatan pada struktur pemerintah yang menggunakan mekanisme *merit system* diasumsikan akan melahirkan pejabat yang berkompeten, sehingga memberikan dampak positif terhadap kinerja organisasi. Upaya pemerintah ini diharapkan dapat menjadi langkah solutif dalam rangka mereformasi birokrasi yang sudah terstigma negatif oleh patologi-patologinya ditengah masyarakat. Dalam proses penjaringan pejabat aparatur sipil negara ini, pemerintah memadupadankan antara kompetensi dari calon pejabat yang melamar dengan lowongan jabatan yang tersedia. Hasil dari lelang jabatan pejabat struktural ini tentunya akan melahirkan pejabat pemerintah yang berkompeten dan bermuara pada profesionalisme, akuntabilitas, serta peningkatan kinerja atau produktivitas organisasi.

Pemda DIY termasuk salah satu pemerintahan yang pertama kali melakukan pengisian jabatan struktural dengan model lelang jabatan. Penerapan promosi model lelang jabatan pada promosi jabatan struktural Pemda DIY ini dilakukan sebelum lahirnya Undang-Undang aparatur sipil negara nomor 5 tahun 2014. Proses pengisian jabatan struktural model lelang jabatan di Pemda DIY telah dilakukan sejak sekitar tahun 2000-an. Pemda DIY melakukan proses promosi model lelang jabatan untuk pengisian jabatan struktural eselon II.

Selain itu Pemda DIY juga menggunakan *assessment center* dalam tahapan seleksi promosi model lelang jabatan struktural tersebut. *Assessment center* merupakan suatu metode yang digunakan untuk dapat mengetahui kompetensi dari kandidat. Pemda DIY merupakan pemerintah yang pertama mengaplikasikan metode *assessment center* dalam pengisian jabatan struktural.

Proses pengisian jabatan struktural model lelang jabatan ini sebenarnya telah diamanatkan dalam Undang-Undang kepegawaian yang baru. Dalam Undang-Undang no. 5 tahun 2014 yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara terdapat tata cara yang mengarahkan promosi jabatan struktural seperti tentang pengisian jabatan struktural model lelang jabatan. Menjadi hal yang menarik untuk dicermati pelaksanaan promosi jabatan struktural di Pemda DIY yang mengedepankan kompetensi jika mengingat promosi jabatan struktural yang diatur dalam UU ASN no. 5 tahun 2014 juga mengedepankan kompetensi sebagai hal yang diperhatikan dalam proses seleksinya.

Namun saat ini pemerintah pusat masih menyiapkan PP yang akan mengatur tentang Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tersebut. Dimana dalam aturan baru tersebut nantinya akan mengarahkan pengisian jabatan struktural pemerintahan di Indonesia dengan model lelang jabatan. Belum adanya aturan baku dari pemerintah pusat yang mengatur tentang proses promosi model lelang jabatan ini menyebabkan pemerintah-pemerintah daerah melakukan lelang jabatan tersebut dengan desain yang berbeda-beda. Setiap pemerintahan memiliki pola lelang jabatan tersendiri. Dengan demikian tentu saja menjadi menarik untuk melihat pola/desain lelang jabatan yang sudah dilakukan oleh Pemda DIY.

Sebagai salah satu Pemda yang menerapkan promosi jabatan yang mengedepankan kompetensi sebagai pertimbangan utama, maka peneliti tertarik untuk memfokuskan penelitian ini dengan melihat bagaimana pelaksanaan promosi jabatan pejabat struktural eselon II di pemda DIY.

## **I.2 RUMUSAN MASALAH**

Dari uraian latar belakang masalah yang peneliti jabarkan diatas maka rumusan masalah yang peneliti angkat adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan promosi model lelang jabatan di Pemda DIY ?

## **I.3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Tujuan**

Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana proses promosi model lelang jabatan yang dilakukan oleh pemda DIY sebagai upaya pengisian pejabat struktural eselon II yang kompeten dan memiliki kinerja baik.

Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk melihat sejauhmana lelang jabatan di pemda DIY memperhatikan prinsip netralitas birokrasi, penggunaan prinsip *merit system*, dan prinsip transparansi dalam proses promosi model lelang jabatan yang dilakukan.

### **2. Manfaat**

#### a) Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah khazanah pustaka yang memfokuskan penelitian dibidang manajemen sumber daya aparatur sipil negara Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi kajian yang bermanfaat bagi lembaga yang akan menerapkan proses promosi model lelang jabatan.



b) Manfaat Praktis

Dari sisi praktis, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan, keterampilan, kualitas bagi peneliti sendiri, ataupun sebagai bahan kajian bagi pihak-pihak terkait yang ingin mendalami bidang manajemen SDM pemerintahan Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan bisa menjadi bahan masukan bagi instansi pemerintah yang akan melakukan promosi jabatan.