

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sumber daya manusia aparatur mempunyai posisi yang strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Maka untuk mewujudkan pemerintahan yang siap bersaing di era globalisasi dibutuhkan sumber daya aparatur yang berkualitas dan professional. Zulchaidir (2011) menyatakan bahwa salah satu upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam peningkatan kapasitas sumber daya aparatur adalah melakukan “reformasi birokrasi” pada bidang kepegawaian yang diyakini akan membawa pada suatu kondisi birokrasi pemerintahan sebagai pelayanan publik yang diharapkan oleh masyarakat.

Mahfud MD (1998) mengatakan bahwa kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional itu terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik maka dibutuhkan sumber daya aparatur yang mempunyai kapasitas dan kualitas serta profesionalisme dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Untuk mendukung terwujudnya sumber daya aparatur yang mempunyai integritas tinggi maka diperlukan manajemen sumber daya aparatur yang berkelanjutan.

Selain mewujudkan manajemen sumber daya apratur yang berkelanjutan maka diperlukan badan hukum yang mengatur tentang manajemen kepegawaian. Adapun badan hukum yang mengatur tentang manajemen kepegawaian adalah UU No 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang menyebutkan

manajemen pegawai negeri sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Pada saat ini UU kepegawaian dirubah menjadi UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Perubahan ini dilakukan tidak lain adalah untuk melaksanakan reformasi birokrasi aparatur, sehingga terjaringlah sumber daya aparatur yang mempunyai integritas tinggi.

Indonesia mempunyai jumlah pegawai negeri sipil yang tidak sedikit, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2011 tercatat jumlah pegawai negeri sipil di Indonesia sebanyak 4,5 juta. Dari banyaknya jumlah pegawai negeri sipil yang ada di Indonesia ternyata belum memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan pelayanan publik. Rosyadi (2011) berpendapat bahwa belanja pegawai negeri sipil cenderung meningkat dan telah menguras anggaran publik sehingga sangat menghambat implementasi berbagai program pembangunan sosial ekonomi.

Secara garis besar permasalahan kepegawaian di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut: *Pertama*, mantan Menpan-RB Azwar Abubakar menyatakan dalam wawancara dengan ([news.okezone.com](http://news.okezone.com)) bahwa tidak meratanya pendistribusian pegawai, yang mana kebanyakan pegawai lebih memilih di daerah perkotaan, sehingga yang terjadi adalah penumpukan pegawai di daerah perkotaan dan mengakibatkan tidak efektifnya jam kerja. *Kedua*, Widharyato dalam Sulistiyani (2011) menyatakan, rendahnya kualitas dan tidak kesesuaian kompetensi yang dimiliki, serta kesalahan penempatan dan tidak jelasnya jalur karier yang ditempuh. *Ketiga*, menurut Rosyadi (2011) belum

adanya formulasi kebijakan yang tepat untuk merekrut pegawai negeri sipil yang mempunyai kualifikasi dan integritas tinggi, sehingga yang masih digunakan di Indonesia adalah pola rekrutmen tradisional dan campur tangan para pejabat yang menghasilkan calon-calon pegawai yang kurang berkualitas dan mempunyai mental korup.

*Keempat*, Rosyadi (2011) menyatakan bahwa dengan adanya desentralisasi rekrutmen ternyata belum menghasilkan pegawai yang mempunyai kapasitas dan kualitas tinggi dan yang terjadi adalah banyaknya lonjakan jumlah pegawai yang tidak diimbangi dengan financial yang baik. *Kelima*, Faisal Tamim dalam Zulchaidir (2011) menyatakan bahwa rekrutmen pegawai negeri sipil di Indonesia kebanyakan berdasarkan politis dan tidak berdasarkan kompetensi, hal ini yang menjadikan salah satu penyebab rendahnya kualitas pelayanan publik. *Keenam*, Wahiyuddin (2012) menyatakan rekrutmen, pengangkatan dan pemindahan, serta pembinaan karier pegawai negeri sipil sangat tidak memperhatikan prinsip kompetensi akan tetapi didasarkan pada pertimbangan politik.

Promosi merupakan salah satu bagian dari pembinaan karir pegawai negeri sipil, Thoha (2010) berpendapat bahwa promosi adalah penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi dan penghasilan yang lebih tinggi juga. Dengan adanya promosi maka harapannya pegawai mempunyai kompetensi dan integritas tinggi, sehingga bisa menjalankan tugasnya dengan baik. Tetapi yang menjadi permasalahan dalam promosi jabatan struktural adalah faktor politis dalam penentuan pejabat eselon II, sehingga

pegawai atau pejabat struktural yang dipilih bukan berdasarkan kompetensi tetapi berdasarkan kedekatan dan pertimbangan politik.

Proses promosi jabatan struktural yang berbau politis sudah sangat banyak sekali terjadi di daerah-daerah baik tingkat Kabupaten/Kota maupun tingkat Provinsi. Hal ini didukung dengan munculnya UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang memicu berubahnya pengelolaan tata pemerintahan di daerah. Wahyuddin (2012) berpendapat bahwa kepala daerah mempunyai keleluasaan sebagai pejabat pembina kepegawaian sehingga pengangkatan, pemindahan dan pembinaan karir pegawai negeri sipil kadang menjadi tidak profesional, tidak memperhatikan kompetensi tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan politik.

Faktor politis dalam penentuan pejabat struktural eselon II di Indonesia masih sangat kuat sekali, hal ini dapat dilihat dari contoh yang dikemukakan oleh Zulchaidir (2011) dalam penelitiannya yang menjelaskan bahwa pada tahun 2006 di Provinsi Sulawesi Tengah pengaruh politik dalam birokrasi masih sangat besar. Dimana Gubernur selaku calon Gubernur (*incumbent*) melakukan kebijakan perombakan 15 jabatan pada beberapa jenjang eselon II, III dan IV di pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, hal ini dilakukan beberapa saat sebelum dilaksanakan pemungutan suara. Pasca pilkada dengan hasil kekalahan Gubernur *incumbent*, dan Gubernur terpilih mulai melakukan proses promosi pejabat struktural pada beberapa tingkat eselonisasi.

Promosi jabatan atau pengangkatan jabatan struktural memang mengedepankan pada senioritas dan jenjang kepangkatan. Sudrajat (2014)

berpendapat bahwa implikasi dari pengangkatan tersebut adalah pegawai yang lebih rendah tidak dapat memimpin pegawai yang pangkatnya lebih tinggi guna menjamin kualitas objektivitas. Karir pegawai lebih memprioritaskan pada faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, serta pengalaman yang dimiliki.

Pelaksanaan promosi jabatan di Indonesia selama ini tergolong sangat tertutup dan tidak mengedepankan prestasi kerja. Adapun permasalahan yang ditimbulkan oleh sistem promosi tertutup ini adalah sebagai berikut: *Pertama*, Lewis dkk dalam Sudrajat (2014) berpendapat pengisian jabatan struktural cenderung berorientasi pada pembinaan karier pegawai negeri secara berjenjang, yang lebih mengedepankan senioritas dalam kepangkatan dan tidak mengedepankan aspek prestasi kerja dan kompetensi, sehingga hal ini dapat menimbulkan implikasi yang negatif pada pejabat struktural yang berupa lemahnya kompetensi, kurangnya motivasi dan birokrasi yang tidak efisien.

*Kedua*, menurut Sudrajat (2014) sistem penilaian dalam jabatan struktural belum sepenuhnya berbasis pada *merit sistem*, sehingga penilaian yang diberikan kepada Baperjakat sering sekali tidak didasarkan pada alat ukur yang distandarisasi sehingga penilaiannya menjadi subyektif dan sarat intervensi. *Ketiga*, menurut Sudrajat (2014) pejabat yang diberi kewenangan untuk menetapkan pejabat struktural merupakan jabatan politis, seperti Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, di mana pejabat-pejabat tersebut adalah pembina kepegawaian di daerah. Dari kewenangan yang diberikan kepada pembina kepegawaian, maka sering

sekali menimbulkan masalah netralitas dalam pengangkatan pejabat struktural yang dipilih.

Padahal jika mengacu pada UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dijelaskan bahwa “pengangkatan pegawai negeri sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, rasa atau golongan”. Penjelasan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam suatu jabatan juga di atur dalam Peraturan Pemerintah No 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan pegawai negeri sipil Dalam Jabatan Struktural, dijelaskan bahwa Baperjakat hendaknya benar-benar menempatkan pegawai negeri sipil tersebut atas dasar kemampuan, pendidikan, pengalaman kerja, dan prestasi kerja dari pegawai negeri sipil yang akan diangkat ke jenjang jabatan eselon.

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pasal 225 menegaskan bawasannya daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain di atur dengan Undang-Undang diberlakukan pula ketentuan khusus yang di atur dalam Undang-Undang lain. Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi daerah yang mendapat label otonomi khusus atau desentralisasi asimetris, salah satunya Daerah Istimewa Yogyakarta (Huda, 2014). Berdasarkan UU Nomor 32 tahun 2004 pengisian jabatan kepala daerah di Yogyakarta dilakukan dengan pengangkatan.

Adanya UU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta maka pengisian jabatan Gubernur atau kepala daerah disesuaikan dengan isi UU No 13 tahun

2012. Berdasarkan Undang-Undang No.13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada pasal 24 ayat 3 menyatakan bahwa DPRD DIY menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertahta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai Wakil Gubernur. Dari penjelasan UU Keistimewaan sudah jelas, bahwasannya di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak ada pemilukada di tingkat Provinsi (Gubernur) melainkan melalui penetapan DPRD dengan ketentuan syarat yang berlaku.

Yogyakarta merupakan daerah yang sangat menarik untuk diteliti, terutama masalah pengangkatan pejabat struktural di Pemerintah Daerah istimewa Yogyakarta. Yogyakarta merupakan daerah yang berbeda dengan daerah lain dalam hal pemilihan kepala daerah. Dwiyanto (2012) berpendapat bahwa fenomena politik di Yogyakarta sangat menarik, dimana peran parpol hanya sebatas dalam proses pemilihan anggota DPRD, Bupati, atau Walikota, sedangkan untuk pemilihan gubernur sampai saat ini masih tetap menganut prinsip kedudukan Yogyakarta sebagai daerah istimewa.

Maka dari itu Yogyakarta harus bisa lebih baik dari provinsi lain dalam hal tata pemerintahan, pelayanan publik dan sumber daya aparatur. Di mana dengan tidak adanya pemilukada maka pemilihan pejabat eselon II bisa lebih objektif dan tidak berdasarkan kedekatan, kekerabatan dan lain sebagainya, akan tetapi pemilihan dilakukan berdasarkan kompetensi yang dimiliki pegawai. Mengingat bahwa jabatan eselon II merupakan jabatan yang sangat strategis dalam menentukan kebijakan maupun pelayanan publik (Sedarmayanti dalam Azhzhahiri, 2012).

Oleh karena itu penulis ingin sekali meneliti proses promosi jabatan struktural eselon II di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Apakah dengan tidak adanya pemilukada, promosi yang dilakukan sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan dan mengharuskan adanya prestasi kerja, kompetensi atau disebut dengan *merit sistem*. Atau masih tetap sama dengan Provinsi lain yang dikarenakan faktor kekerabatan, kedekatan, dan lain sebagainya.

## **I.2. RUMUSAN MASALAH**

Setelah membaca dan mencermati latar belakang masalah yang telah dijelaskan dalam uraian di atas, maka perumusan masalah ini sangat penting bagi suatu penelitian yang berguna untuk menjadikan penelitian tersebut sebagai penelitian yang terarah khususnya pada masalah yang diteliti. Dengan memperhatikan dan mencermati maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses promosi jabatan struktural di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Bagaimana pengaruh politik birokrasi promosi jabatan di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **I.3. TUJUAN PENELITIAN**

Sebuah penelitian memang sangat penting, selain itu tujuan dari penelitian ini juga penting untuk panduan dalam penelitian. Maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat proses promosi jabatan struktural di Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, apakah ada intervensi dari pihak luar dalam menentukan pejabat struktural.

#### **I.4. MANFAAT PENELITIAN**

Ada dua jenis manfaat yang dapat diuraikan dalam penelitian ini, oleh karena itu peneliti akan menguraikan manfaat tersebut. Kedua manfaat itu adalah sebagai berikut:

- *Manfaat Teoritis*

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian yang bermanfaat bagi lembaga yang mempunyai kewenangan untuk menentukan promosi jabatan struktural di instansi-instansi pemerintahan, sehingga sumber daya aparatur yang menduduki jabatan strategi benar-benar pegawai yang mempunyai kualitas dan kuantitas.

- *Manfaat Praktis*

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan bagi pemerintah pusat maupun daerah, dalam menentukan pejabat struktural, maupun mempromosikan pejabat struktural ke posisi yang lebih tinggi, agar pegawai yang dipromosikan benar-benar pegawai yang mempunyai integritas tinggi serta terwujudnya pegawai yang profesional dan proporsional sehingga bisa menciptakan pelayanan yang baik kepada masyarakat.