

PROSES PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL NEGARA

Studi Kasus: Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah
Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014

TESIS

Diajukan kepada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar dalam
Magister Ilmu Pemerintahan



Oleh:

MUHAMMAD EKO ATMOJO

20131040037

PROGRAM STUDI

MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA

2015

HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING

**PROSES PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL NEGARA
Studi Kasus: Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah
Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014**

TESIS

Diajukan oleh:

Nama : Muhammad Eko Atmojo

NPM : 20131040037

Telah disetujui oleh :

Dosen Pembimbing

Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc

Yogyakarta, 15 September 2015

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhamadiyah Yogyakarta

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si
NIK : 1971108201004 163 089

PENGESAHAN TIM PENGUJI

Judul : PROSES PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL
NEGARA Studi Kasus: Promosi Jabatan Struktural Eselon
II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
Tahun 2014

Ditulis oleh : Muhammad Eko Atmojo

NPM : 20131040037

Pembimbing : Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc

Yogyakarta, 15 September 2015

Ketua Penguji

Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc

Tim Penguji

Penguji I

Penguji II

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si

Dr. Ulung Pribadi, M.Si

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Muhammad Eko Atmojo

NPM : 20131040037

Jenjang : Strata Dua (S2)

Menyatakan bahwa Tesis dengan Judul adalah **PROSES PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL NEGERA Studi Kasus: Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014** adalah benar-benar hasil penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan penuh kesadaran.

Yogyakarta, 15 September 2015

Pembuat Pernyataan,

Muhammad Eko Atmojo

LEMBAR REVISI

Telah melaksanakan ujian tesis pada hari Sabtu tanggal 5 September 2015, Jam 13.00 WIB bertempat di gedung Pascasarjana Lantai 1 Ruang Rapat Direktur Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta untuk diberikan persetujuan revisi tesisi, oleh.

Nama : Muhammad Eko Atmojo

NPM : 20131040037

Judul Tesis : PROSES PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL NEGARA
Studi Kasus: Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014

Pembimbing : Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc (.....)

Penguji I : Dr. Dyah Mutiarin, M.Si (.....)

Penguji II : Dr. Ulung Pribadi, M.Si (.....)

Yogyakarta, 15 September 2015

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si
NIK: 1971108201004 163 089

PENGESAHAN PROGRAM STUDI

Judul Tesis : PROSES PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL
NEGARA Studi Kasus: Promosi Jabatan Struktural Eselon
II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta
Tahun 2014

Disusun oleh : Muhammad Eko Atmojo

NPM : 20131040037

**Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar dalam
Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

Yogyakarta, 15 September 2015

Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Dr. Dyah Mutiarin, M.Si
NIK: 1971108201004 163 089

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto :

Pengalaman Adalah Guru Terbaik Dalam Hidup.

Seribu Orang Tua Bisa Bermimpi Satu Orang Pemuda Bisa Mengubah Dunia.

(Ir. Sukoarno)

Selama Dengan Buku Kalian Boleh Memenjaraku Dimana Saja, Sebab Dengan

Buku Aku Bebas. (Moh. Hatta)

1. *Demi masa (waktu),*
2. *Sesungguhnya manusia itu berada dalam kerugian,*
3. *Kecuali mereka yang beriman lagi mengerjakan amal shaleh, dan saling berpesan untuk melakukan kebenaran dan saling berpesan untuk selalu bersabar. (Al-Ashr).*

(M. Eko Atmojo)

Persembahan:

Tulisan ini kupersembahkan kepada:

- *Kedua orang tua yang telah banyak membimbing dan memberi nasehat.*
- *Seseorang yang telah memberi semangat dikala semangat saya luntur.*
- *Teman-teman MIP 07 dan 06, yang telah banyak mendukung dan membantu.*

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillahirrabil'alamin, puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga dapat menyusun penulisan skripsi ini dengan judul **“PROSES PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL NEGARA** Studi Kasus Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014”.

Tesis ini disusun sebagai bagian syarat dalam menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Penulis menyadari bahwa terselesainya penulisan tesis ini tidak lepas dari bimbingan, pengarahan, dan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih banyak kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Cipto, MA, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Ibu Dr. Diyah Mutiarin, M.Si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
3. Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc, selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah banyak meluangkan waktunya untuk membimbing, memberi masukan, arahan dan telah banyak memberikan ide-ide dalam penyusunan tesis ini.
4. Dr. Dyah Mutiari, M.Si, selaku Dosen Penguji I yang telah menguji dan memberi masukan dalam penyusunan tesis ini.
5. Dr. Ulung Pribadi, M.Si, selaku Dosen Penguji II yang telah menguji dan memberikan masukan dalam penyusunan tesis.
6. Seluruh Dosen di lingkungan Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, yang telah memberikan ilmu dan pengalaman kepada penulis selama menuntut ilmu.
7. Staff dan Karyawan Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, yang telah memberikan dukungan dan kemudahan selama melakukan studi dan penulisan tesis.

8. Para aparatur Badan Kepegawaian Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah banyak membantu dan memberikan informasi yang dibutuhkan penulis guna untuk menyelesaikan tesis.

Penulis menyadari betul akan kekurangan dan keterbatasan yang dimiliki dalam menyusun hasil penelitian ini. Maka dengan sangat rendah hati tulisan ini disampaikan kepada pembaca untuk ditanggapi dan diberikan saran serta kritik yang konstruktif demi kesempurnaan hasil penelitian ini, dan segala kekurangan kelemahan yang ada merupakan tanggung jawab penulis. Semoga karya ini dapat bermanfaat.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 15 September 2015

Penulis

Muhammad Eko atmojo

ABSTRAK

Kelancaran pelaksanaan pemerintahan harus didukung dengan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi dan profesional. Salah satu cara untuk mewujudkan sumber daya aparatur yang berkompeten adalah melakukan “reformasi birokrasi” pada bidang kepegawaian. Adapun permasalahan kepegawaian dan proses promosi jabatan struktural eselon II diantaranya: rendahnya kualitas dan tidak berkompeten dan penempatan yang tidak sesuai, rekrutmen pegawai berdasarkan politis dan tidak berdasarkan kompetensi, faktor politis dalam pengangkatan pejabat struktural eselon II masih sangat kuat, mengingat kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian merupakan jabatan politis sehingga akan menimbulkan masalah netralitas dalam pengangkatan jabatan struktural. Penilaian jabatan struktural belum berbasis sistem merit sehingga penilaian yang dilakukan baperjakat sering sekali tidak didasarkan pada alat ukur dan akhirnya akan menimbulkan penilaian subjektif serta sarat intervensi.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Penelitian dilakukan di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan BKD DIY. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara dan dokumentasi, serta dianalisis secara sistematis. Untuk sasaran penelitian ini adalah pihak yang memahami tentang promosi jabatan struktural eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berdasarkan hasil penelitian pada pelaksanaan promosi jabatan struktural eselon II di Pemda DIY ada beberapa tahapan yang harus dilalui diantaranya: *pertama*, harus mengikuti seleksi administrasi dengan ketentuan persyaratan yang telah ditentukan oleh BKD. *Kedua*, pegawai yang lolos administrasi akan mengikuti *assessment center* dimana selama di *assessment* ada beberapa tahapan yang harus dilakukan oleh pegawai diantaranya adalah mengikuti psikotes, *leader grup discussion (LGD)*, *In basket*, dan *problem analisis (PA)*. *Ketiga*, hasil *assessment center* diberikan ke tim Baperjakat untuk diambil 3 pegawai dalam satu jabatan, yang mempunyai kompetensi tinggi. *Keempat*, melakukan *fit and proper test* dihadapan Gubernur dan penentuan pejabat yang menduduki jabatan eselon II berada di tangan Gubernur. Pelaksanaan promosi jabatan di DIY memang masih ada unsur patronage, akan tetapi unsur patronage di DIY mempunyai peluang yang sangat kecil dibandingkan daerah lain yang melakukan pemilukada. Karena pelaksanaan promosi didukung dengan data numeric hasil *assessment* dan *fit and proper test*, serta didukung dengan beberapa pertimbangan. Kesimpulan dari penelitian ini adalah proses pelaksanaan promosi jabatan struktural eselon II dilakukan berdasarkan sistem merit dan kompetensi akan tetapi sistem merit yang digunakan masih sangat tertutup. Sedangkan untuk pengaruh politik birokrasi masih ada tetapi peluangnya sangat kecil dibandingkan daerah lain yang melakukan pemilukada. Adapun saran yang diberikan adalah pelaksanaan promosi jabatan struktural eselon II harus lebih transparan dan terbuka, perlunya komitmen pimpinan daerah dalam memperbaiki sumber daya aparatur, harus adanya rod map peta karir pegawai, dan seluruh pejabat struktural harus di *assessment* agar pegawai mempunyai kompetensi tinggi.

Kata Kunci: Promosi Jabatan, *Assessment Center*, dan Sistem Merit

ABSTRACT

The successful government should support by apparatus resources with professional competence. The one method to actualize the resources of the competent apparatus by professional it's with the reforming the bureaucracy in the civil service sectoral. The one of the civil service problem and structural functionary promotion at echelon II such as: the lower quality and un competent and the disposition problem, disposition by politicly factor in structural functionary promotion at e II is still stronged, because the head of region an functionary is politically function and didn't with competention. Politicly factor in functionary promotion at echelon II is still stronged because of that can raise the neutrality problem in structural functionary. The evaluation of structural functionary is not yet use merit basic system and finally the evaluation will raise the subjective value and with intervention content.

The research is used qualitative method, and the research location at the government of Yogyakarta special region in DIY civil service agency. The data collect technic is used deep interview and documentation, and with systematically analysis. The target of this research is respondent whose understand about functionary promotion at echelon II in the government of Yogyakarta special region.

The research result founded the functionary promotion at echelon II in the government of Yogyakarta special region have a few level, first: administration selection with civil service agency procedure, second: civil servant who pass the administration selection will following the assessment center, and during at assessment center will have a few level test like psycotest, leader group discussion (LGD), In basket, and problem analyst (PA) in front of governor and the evaluation value is him hand. The implementation of functionary at the government of Yogyakarta special region is still used patronage element. Promotion of and fit and proper test. Meanwhile the patronage element at Yogyakarta special region is very low between the another region that use the election. Because the promotion implemented is support by numeric data result from assessment and fit and proper test, and with support by a few consideration. The conclusion from this research is the implementation process of functionary promotion at echelon II is used the merit system and competention but is still closed. Meanwhile the politic bureaucracy influence is still raise but it's not higher than another regions. The suggest from this research is functionary promotion at echelon II is more transparence and more openly. And needs the leader region commitment to develop and repaired the apparatus resources and the government must have the civil servant carrier road map and all functionary structural should give the assessment forget the higher competention from civil servant.

Keywords: *Functionary Promotion, Assessment Center, Meryt System.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN TIM PENGUJI	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
LEMBAR REVISI	v
PENGESAHAN PROGRAM STUDI	vi
MOTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR SINGKATAN	xviii
BAB I PENDAHULUAN	1
I.1 Latar Belakang Masalah.....	1
I.2 Perumusan Masalah.....	8
I.3 Tujuan Penelitian.....	8
I.4 Manfaat Penelitian.....	9
BAB II KAJIAN PUSTAKA	10
II.1 Tinjauan Pustaka.....	10
II.2 Kerangka Teori.....	18
II.2.1 Manajemen Sumber Daya Manusia.....	18
1. Perbandingan Pengelolaan SDM antar Negara.....	23
2. Korea Selatan.....	23

3. Singapura	24
4. Malaysia	25
II.2.2 Promosi Jabatan	26
1. Syarat dan Dasar-Dasar Promosi Jabatan	32
2. Indikator Promosi Jabatan	36
II.2.3 Politik Birokrasi	37
II.3 Kerangka Pikir	45
II.4 Definisi Konseptual	45
II.5 Definisi Oprasional	46
BAB III METODE PENELITIAN	49
III.1 Metode Penelitian	49
III.2 Jenis Penelitian	49
III.3 Lokasi Penelitian	50
III.4 Unit Analisa	50
III.5 Jenis Data	51
III.6 Teknik Pengumpulan Data	52
III.7 Teknik Analisa Data	54
BAB IV DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN	56
IV.1 Deskripsi Daerah istimewa Yogyakarta	56
1. Kondisi Umum Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta	56
2. Visi dan Misi Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta	59
3. Keadaan Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta	62
IV.2 Deskripsi Badan Kepegawaian Daerah (BKD)	67
1. Profil BKD Daerah Istimewa Yogyakarta	67
2. Tupoksi BKD Daerah Istimewa Yogyakarta	70
3. Visi dan Misi BKD Daerah Istimewa Yogyakarta	72

4. Tujuan dan Sasaran BKD Daerah Istimewa Yogyakarta.....	73
5. Struktur BKD Daerah Istimewa Yogyakarta.....	74
BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	77
V.1 Keadaan Jumlah Pejabat Struktural Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta.....	77
V.2 Proses Promosi Jabatan Struktural Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta.....	78
V.2.1 Kinerja.....	93
V.2.2 Pengalaman.....	97
V.2.3 Kebutuhan Organisasi.....	104
V.3 Pengaruh Politik Birokrasi Promosi Jabatan di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta.....	112
V.3.1 Patronase.....	113
V.3.2 Kepentingan-Kepentingan.....	117
V.3.3 Merit atau Spoil.....	122
BAB VI PENUTUP.....	127
VI.1 Kesimpulan.....	127
VI.2 Saran.....	129
DAFTAR PUSTAKA.....	131

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Rekap Penelitian Terdahulu.....	15
Tabel 2	Quality of Governance of Selected Countries.....	21
Tabel 3	Lembaga Tanggung Jawab MSDM di Indonesia.....	22
Tabel 4	Matrik Proses Promosi Jabatan Aparatur Sipil Negara.....	48
Tabel 5	Unit Analisa Data.....	50
Tabel 6	Data Primer.....	51
Tabel 7	Data Skunder.....	52
Tabel 8	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Jenis Kelamin.....	63
Tabel 9	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	64
Tabel 10	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Golongan.....	66
Tabel 11	Daftar Nama Ketua BKD Daerah Istimewa Yogyakarta.....	70
Tabel 12	Jumlah Pejabat Struktural di Lingkungan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta.....	77
Tabel 13	Jumlah Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta.....	80
Tabel 14	Rancangan Materi Dalam Pengukuran Kompetensi Pegawai Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta.....	86
Tabel 15	Jumlah Pegawai yang Dipromosikan ke Jabatan Struktural Eselon II Tahun 2014.....	88
Tabel 16	Rekapitulasi Pejabat yang Dipromosikan Berdasarkan Pendidikan di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.....	101
Tabel 17	Jumlah Pegawai Eselon III yang Potensi Berdasarkan Pendidikan dan Golongan di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.....	102
Tabel 18	Kebutuhan Organisasi Jabatan Stuktural Eselon II di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014.....	105

Tabel 19	Rekapitulasi Pejabat Struktural Eselon II di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Per Desember 2014.....	106
Tabel 20	Peta Kepentingan-Kepentingan dalam Proses Promosi Jabatan di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta.....	119

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Jumlah PNS Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Jenis Kelamin.....	63
Gambar 2	Jumlah PNS Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Tingkat Pendidikan.....	65
Gambar 3	Jumlah PNS Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Berdasarkan Golongan.....	66
Gambar 4	Jumlah Pejabat Struktural di Lingkungan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta	78
Gambar 5	Jumlah Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta	81
Gambar 6	Tahapan Promosi Jabatan Struktural Eselon II di Lingkungan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta	90
Gambar 7	Pegawai Yang Potensi Berdasarkan Jenjang Pendidikan dan Golongan di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014	102

DAFTAR SINGKATAN

BAPERJAKAT	: Badan Pertimbangan Kenaikan Pangkat
BKD	: Badan Kepegawaian Daerah
BPS	: Badan Pusat Statistik
CSC	: Komisi Pelayanan Sipil
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
DIKLATPIM	: Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan
DP3	: Daftar Penilaian Prestasi Pegawai
DP3	: Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DUK	: Daftar Urut Kepangkatan
FGD	: <i>Forum Group Discussion</i>
INTAN	: <i>National Institute of Public Administration</i>
KKN	: Korupsi, Kolusi, Nepotisme
LAKIP	: Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
LGD	: <i>Leader Group Discussion</i>
NPM	: <i>New Public Management</i>
PA	: <i>Problem Analys</i>
PEMDA	: Pemerintah Daerah
PKP	: Pengukuran Kompetensi Pegawai
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PP	: Peraturan Pemerintah
PPK	: Pejabat Pembina Kepegawaian
PSC	: Komisi Pelayanan Publik
PU	: Pekerjaan Umum

Sekda : Sekretaris Daerah
SK : Surat Keterangan
SKP : Standar Kerja Pegawai
UU : Undang-Undang

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pedoman Wawancara

Lampiran 2 Surat Penunjukan Pembimbing

Lampiran 3 Surat Izin Penelitian

Lampiran 4 Struktura Organisasi Badan Kepegawaian Daerah DIY

Lampiran 5 Daftar Kegiatan Selama Assessment Center

Lampiran 6 Kartu Bimbingan Tesis