

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Birokrasi dalam pengertian yang baik sudah dikenal sejak jaman Nabi Yusuf AS (1745-1635 SM). Saat nabi Yusuf akan diangkat oleh Raja Mesir menjadi salah seorang pejabat tinggi, Nabi Yusuf melamar jabatan untuk diangkat menjadi Bendahara Baitul Mal Kerajaan, karena beliau punya keahlian dibidang pengelolaan keuangan, terbukti kerajaan Mesir menjadi Negara yang makmur, karena manajemen keuangan yang dilakukan nabi Yusuf berhasil dengan baik, sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an (2010) surat Yusuf ayat 54, dan Raja berkata: Bawalah Yusuf kepadaku, agar aku memilih dia sebagai orang yang dekat kepadaku. Ketika Raja telah bercakap-cakap dengan Yusuf, Raja berkata: Sesungguhnya kamu mulai hari ini menjadi seorang yang berkedudukan tinggi di lingkungan kami dan dipercaya. (55) Yusuf berkata: Jadikanlah aku bendaharawan negeri (Mesir), karena sesungguhnya aku adalah orang yang pandai menjaga, dan berpengetahuan (Al-Qur'an, 2010).

Birokrasi diartikan menjadi buruk terjadi pada jaman raja di raja Fir'aun (1232-1224 SM) anak Ramses II, ketika Nabi Musa AS akan membebaskan Bani Israil. Ketiraniaan Fir'aun akan dilukiskan dalam Al-Qur'an (2010) surat Az-Zukhruf ayat 51: Wahai kaumku bukankah kerajaan Mesir itu milikku dan bukankah sungai-sungai ini mengalir dibawahku, apakah kamu tidak melihat?. Firaun mengendalikan kerajaan dengan tirani birokrasi, sehingga segala ucapannya adalah aturan, kebenaran diabaikan (Al-Qur'an, 2010). Sejak era Firaun sampai abad 16 Masehi, birokrasi pasang surut menjadi baik dan buruk.

Dampak revolusi Industri terjadi sekitar abad 18-19, perubahan hampir terjadi di semua bidang melalui penemuan baru, peraturan baru dan sistem ekonomi baru, sehingga tercipta budaya baru.

Di Eropa, perkembangan budaya Jerman dimulai dari Otto von Bismarck (1815-1895), seorang bangsawan Prusia yang tampil sebagai Kanzler, perdana menteri. Inilah orang yang mendapat julukan 'perdana menteri besi', der eiserne Kanzler dan dapat menyatukan bangsa Jerman dalam satu negara. Akhirnya berdirilah Negara Jerman, dengan Wilhelm I dari Prusia diangkat jadi Kaisar Wilhelm I dari Jerman. Dengan pengembangan budaya unggulan selama lebih dari 100 tahun, saat ini Jerman telah menjadi salah satu negara termaju di Eropa dan Dunia; dengan budaya unggulnya: berdisiplin tinggi, menghargai waktu, pekerja keras, teliti, berorientasi sukses, tidak hedonis, hemat dan bersahaja, suka menabung dan investasi serta berorientasi kepada integritas. Perusahaan-perusahaan Jerman dengan Budaya Perusahaan unggulnya, juga terkenal kualitas produknya seperti: Bayer, Mercedes, BMW, Volkswagen, Siemens, Bosch, Adidas, Nivea dan Allianz.

Di Asia, perkembangan budaya Jepang, juga mengalami perkembangan yang sangat luar biasa, diantaranya kemenangan Jepang atas Rusia tahun 1905, awal kebangkitan Jepang dan Asia. Dimulai dari restorasi Meiji, Masa Meiji (1867 – 1912) merupakan salah satu periode yang paling istimewa dalam sejarah Jepang. Suwondo (2012) menyatakan bahwa pada tahun pertama pemerintahan Jepang, kaisar Meiji memindahkan ibukota kekaisaran dari Kyoto ke Edo. Edo pun berganti nama baru menjadi Tokyo (ibu kota timur). Kaisar Meiji membawa pencerahan dalam membimbing bangsanya melewati peralihan yang sangat mencuat. Meiji maknanya

adalah kekuasaan pencerahan yang bertujuan menggabungkan kemajuan barat dengan nilai-nilai timur tradisional, reformasi ini membawa perubahan besar-besaran di bidang struktur politik dan sosial jepang (Suwondo,2012).

Mengadaptasi pendapat Schwab (2016), Revolusi Industri Pertama menggunakan tenaga air dan uap untuk memekanisasi produksi. Kedua menggunakan tenaga listrik untuk membuat produksi massal. Yang ketiga menggunakan elektronik dan teknologi informasi untuk mengotomatisasi produksi. Revolusi Industri Keempat dicirikan oleh perpaduan teknologi yang mengaburkan garis antara bidang fisik, digital, dan biologis. Revolusi Industri Keempat mungkin memang berpotensi untuk “menyamarkan” umat manusia dan dengan demikian dapat mencabut hati dan jiwa kita. Tetapi sebagai pelengkap bagian terbaik dari sifat manusia-kreativitas, empati, penatalayanan-itulah juga dapat mengangkat umat manusia ke dalam kesadaran kolektif dan moral yang baru berdasarkan pada rasa takdir bersama. (Schwab, 2016).

Bhuiyan dan Amagoh (2011) Kazakhstan yang merdeka melepaskan diri dari Uni Soviet pada tahun 1991, mengalami transisi politik, sosial dan ekonomi. Masalah tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik telah menjadi keprihatinan fundamental pemerintah ini. Reformasi sektor publik dilakukan Kazakhstan setelah pembubaran dari Uni Soviet, Kazakhstan mereformasi negaranya, terutama menjadikan pemerintah Kazakhstan lebih efisien dalam pelayanan publik, dengan mengadopsi konstitusi pertama pasca Soviet pada tahun 1993. Sebuah referendum populer menyetujui pengenalan konstitusi baru pada bulan Agustus 1995. Setelah reorganisasi 1997, negara ini secara bertahap menampung banyak tantangan transisi, salah satu yang penting adalah pindah dari perencanaan ekonomi terpusat menjadi kebijakan privatisasi berbasis pasar (Bhuiyan & Amagoh, 2011).

Turki telah mengambil langkah penting menuju reformasi administrasi publik terutama sejak 1999, sebagaimana yang dinyatakan oleh Gul dan Tasdan (2013) bahwa ketika Turki secara resmi diumumkan pada KTT Helsinki menjadi negara calon anggota Uni Eropa, namun karena pada saat yang sama terjadi gempa bumi yang sangat

kuat, maka saat itu terjadi krisis ekonomi dan politik. Reformasi dan metode dalam administrasi publik baru bisa terwujud pada tahun 2002, yang menyatakan dirinya sebagai pemerintah reformasi dengan berkehendak mewujudkan paket reformasi administrasi yang komprehensif yang mencakup berbagai isu dan sektor (Gul & Tasdan, 2013).

Olatunji (2013) dalam artikelnya *A Critique Of The Applicability Of Max Weber's Ideal Bureaucracy To African Public Service* mengkritisi aplikasi teori Max Weber di Afrika dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yang mengedepankan birokrasi yang ideal terutama dalam disiplin aturan, norma dan prosedur yang harus dipedomani dalam rangka menjalankan tugas-tugas pelayanan publik. Menurut Olatunji penerapan teori birokrasi yang ideal dari Max Weber kurang berhasil, karena tidak diselaraskan dengan kondisi lingkungan budaya lokal Afrika (Olatunji, 2013).

Di Indonesia era reformasi sejak presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, era reformasi ini sebagai awal tonggak reformasi birokrasi dan sebagai akhir dari sejarah perjuangan heroik bangsa yang dikenal sebagai negara besar dengan sumber daya alam melimpah, namun ternyata jauh tertinggal dibandingkan negara tetangga Singapura dan Malaysia. Kasim (2013) mengemukakan bahwa banyak faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintah, antara lain masalah korupsi di Indonesia yang multi dimensi dan berlarut-larut, pelayanan publik yang tidak berkualitas, tidak adanya meritokrasi, perekrutan yang tidak berdasarkan pengetahuan, keterampilan dan persaingan yang terbuka dan adil, penempatan PNS yang tidak berbasis kompetensi dan kinerja, serta sistem kompensasi yang tidak adil dan tidak kompetitif. Menurutnya perlu strategi komprehensif berupa kepemimpinan politik,

harmonisasi kebijakan publik, penggunaan merit sistem di instansi pemerintahan, dan bebas dari korupsi (Kasim,2013).

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019, Sasarannya adalah (1) Birokrasi yang bersih dan akuntabel; (2) Birokrasi yang efektif dan efisien; serta (3) Birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas. Data yang didapat dari Komisi Aparatur Sipil Negara (2017), bahwa kualitas tata kelola sektor publik saat ini masih memprihatinkan sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 1.1.**  
**Kualitas Tata Kelola Sektor Publik**

Negara	Kemudahan berusaha (2016)		Daya Saing Nasional (2016-2017)		Indeks Persepsi Korupsi (2015)	
	Rank	Skor	Rank	Skor	Rank	Skor
Singapura	2	85,5	2	5,72	8	5,72
Malaysia	23	78,11	25	5,16	54	50
Thailand	46	72,53	34	4,64	76	38
Indonesia	91	61,52	41	4,52	88	36
Vietnam	82	63,83	60	4,,31	112	31
Philipina	99	60,40	57	4,36	95	35

Sumber: Komisi Aparatur Sipil Negara, 2017.

Kondisi wajah birokrasi Indonesia sebagaimana gambaran potret di atas, antara lain terlihat bahwa Indeks Persepsi Korupsi dan Daya Saing Nasional di Indonesia hanya lebih baik dari Vietnam dan Philipina di Asia Tenggara, apalagi di lihat dari kemudahan berusaha, Indonesia hanya lebih baik dari Philipina saja. Potret wajah muram birokrasi Indonesia antara lain terjadi karena di dalamnya terdapat sumbangan wajah muram dari pemerintah daerah, salah satunya adalah pemerintah Provinsi Banten. Potret wajah muram Pemprov Banten menurut Hakim (2017) terjadi antara lain karena adanya budaya korupsi yang melibatkan tidak hanya pimpinan daerah dan

parlemen, tetapi juga dilakukan oleh karyawan dari pemimpin puncak, staf eksekutif dan masyarakat. Korupsi di Provinsi Banten telah dilakukan sejak Banten dibentuk pada tahun 2000 oleh semua elemen dalam administrasi pemerintahan. Tindakan korupsi semacam ini berada di intensitas tinggi, atau dapat dikatakan bahwa tindakan korupsi dilakukan setiap waktu atau setiap hari, hal ini menunjukkan bahwa tindakan korupsi di Provinsi Banten sudah membudaya atau menjadi budaya di pemerintah Provinsi Banten (Hakim, 2017).

Justesen dan Bjornskov (2014), dalam artikelnya *Exploiting the poor: Bureaucratic Corruption and Poverty in Afrika* mengatakan bahwa orang miskin cenderung menjadi korban perilaku korup birokrat di lapangan, orang miskin sangat bergantung pada layanan yang diberikan oleh pemerintah. Justesen mengatakan bahwa data survei tingkat mikro dari Afrobarometer, regresi bertingkat di 18 negara menunjukkan bahwa orang miskin jauh lebih rentan untuk mengalami harus membayar suap kepada pejabat pemerintah (Justesen & Bjornskov, 2014). Indonesia bukan negara miskin juga bukan negara maju, namun bisa dikatakan sebagai negara berkembang menuju maju, namun praktek suap dan korupsi masih cukup tinggi, sehingga menurut Hakim meskipun Pemprov Banten telah menetapkan kebijakan solusi untuk memerangi korupsi dengan beberapa regulasi pencegahan, tetapi pelaksanaan kebijakan regulasi tersebut tidak efektif. Dukungan masyarakat terhadap kebijakan Pemprov banten dalam pencegahan korupsi dianggap masih rendah. Peran karyawan untuk taat dan disiplin dalam melaksanakan kebijakan Pemprov Banten dalam pencegahan korupsi masih kurang. Oleh karena itu Hakim menyodorkan solusi perlunya model pencegahan korupsi melalui perubahan budaya organisasi antara lain perubahan perilaku pemimpin,

regulasi yang tegas, keterlibatan masyarakat, perubahan moral, peningkatan kesejahteraan, serta perubahan perilaku dari tingkat atasan sampai staf.

Pratiwi (2015), mengemukakan dalam penelitiannya bahwa ada 4 tipologi reformasi birokrasi Pemda di Indonesia: (1) Pemda yang melakukan inovasi tetapi tidak memiliki *Road Map* reformasi birokrasi sebagai pedoman, (2) Pemda yang melakukan inovasi dan mereka membuat *Road Map* reformasi birokrasi, (3) Pemda yang tidak melakukan apa apa untuk mengatasi masalah mereka dan mereka tidak memiliki *Road Map* birokrasi, (4) Pemda yang tidak melakukan inovasi tetapi membuat *Road Map* reformasi birokrasi. Pratiwi melakukan wawancara dengan *stakeholder* pada bulan Mei 2013 di Pemprov Banten, hasil identifikasi ditemukan belum adanya standar yang jelas tentang output kinerja pelayanan publik, rekrutmen para pejabat dan staf yang belum merit sistem, sistem pengawasan internal yang lemah, dan LHKPN yang masih rendah. Meskipun Pemprov Banten telah menyusun *Road Map* reformasi birokrasi, namun langkah langkah penanganan inovasinya tidak ada (Pratiwi, 2015).

Langkah-langkah terobosan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong percepatan reformasi birokrasi, sudah barang tentu berkaitan dengan persoalan “*the man behind the gun*”, siapa dibelakang yang menjalankannya. Para aparatur pejabat birokrasi menjadi pemeran utama dalam sukseki keberhasilan reformasi birokrasi, peran pejabat dalam reformasi birokrasi menjadi sorotan, karena aparatur pejabat adalah pelaksana birokrasi di negara ini. Persoalan terjadi manakala menempatkan para pejabat dalam jabatan tertentu. Kecenderungan praktek menyimpang dalam proses pengisian jabatan struktural secara tertutup menimbulkan keraguan akan keefektifan mekanisme pengisian jabatan tersebut, karena pengangkatan jabatan lebih mengutamakan aspek

kepentingan terhadap pejabat yang akan diangkat dalam jabatan tertentu, dengan mengesampingkan aspek kompetensi dan profesionalisme yang diperlukan dalam jabatan yang akan diisi. Akibat pengangkatan jabatan seperti ini muncul dijumpai pejabat-pejabat yang menempati suatu jabatan struktural yang tidak sesuai dengan kualifikasinya, yang pada akhirnya akan memperburuk kinerja dari institusi pejabat tersebut. Hal ini jelas tidak sesuai dengan salah satu prinsip: *the right person in the right position*.

Pengisian jabatan struktural secara tertutup dengan mekanisme baperjakat, dilakukan melalui pertimbangan kompetensi, loyalitas, senioritas pangkat, usia, diklat jabatan dan pengalaman yang dimiliki. Selain ketentuan tersebut calon pejabat yang akan diangkat dalam jabatan tertentu, biasanya direkrut dari aparatur pegawai negeri sipil yang masih merupakan pejabat dalam instansi yang sama (pejabat internal). Artinya pejabat dari eksternal tidak dimungkinkan untuk diikutsertakan dalam pengangkatan dalam jabatan tertutup ini. Mekanisme melalui baperjakat ini lebih mementingkan calon pejabat yang bersifat usulan dari pejabat atasannya, yang dalam proses selanjutnya cenderung akan dikawal dan dititipkan sampai ke level pejabat pembina kepegawaian. Kondisi ini dianggap kondisi yang tidak baik, karena pengusulan yang hanya didasarkan kepentingan politik, kekeluargaan, dan kekerabatan cenderung menghalalkan segala macam cara. Mekanisme yang hanya memperbolehkan calon pejabat itu harus berasal dari lingkungan internal pun cenderung akan mengekang potensi kemampuan mereka sendiri. Seorang pejabat yang hanya berkecimpung dalam bidang instansi di tempatnya bekerja, akan terjebak dalam suasana jenuh, timbul rasa bosan dan malas bekerja. Pandangan skeptis bahwa seorang pegawai hanya boleh

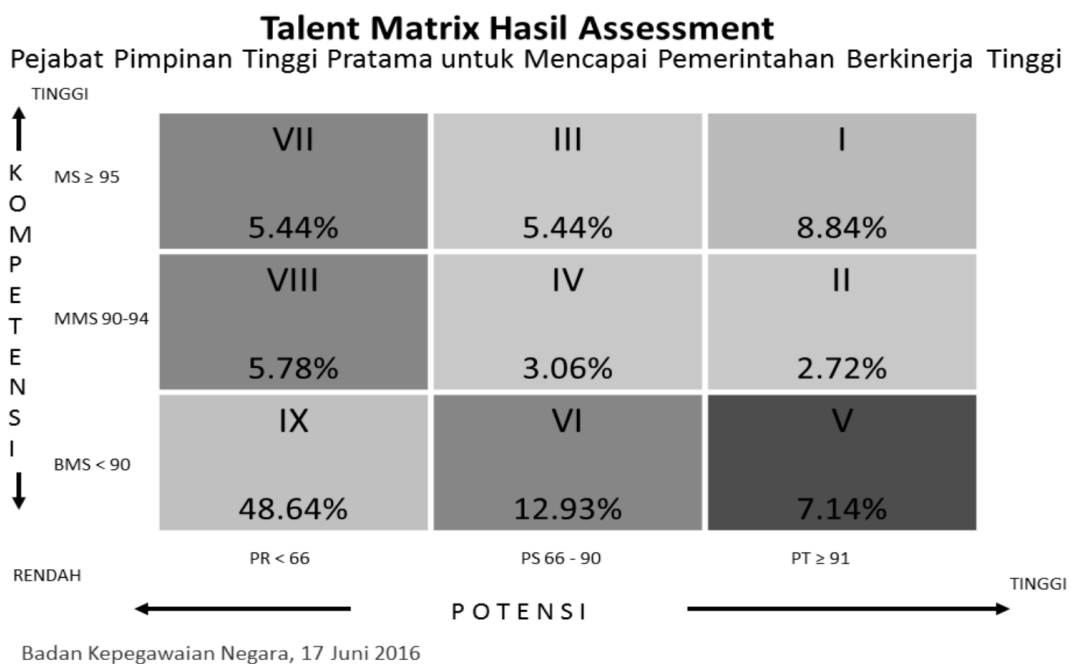


melakukan kerja di internal saja, lama kelamaan cenderung akan menghilangkan potensi dari pegawai tersebut, manakala ia mempunyai potensi yang lebih besar dalam bidang lainnya diluar wilayah internal. Hal ini yang menyebabkan kinerja pegawai menjadi menurun dan melemah. Kondisi malas bekerja dengan potensi terbatas yang tidak pernah dikembangkan, menyebabkan potensi yang ada dalam diri seseorang pegawai menjadi semakin rendah dalam kinerjanya. Masalah-masalah seperti ini yang mendorong pemikiran untuk merubah pengisian pejabat secara tertutup menjadi terbuka semakin gencar dibicarakan di kalangan praktisi reformasi birokrasi.

Dasar hukum adanya seleksi terbuka untuk yang pertama kalinya adalah SE MenPan-RB No.16 Tahun 2012 tentang tata cara pengisian jabatan struktural yang lowong secara terbuka di lingkungan instansi pemerintah, kemudian diperkuat dengan Permenpan-RB No 13 tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah. Payung hukum secara umum pada tahun 2014 ini dikeluarkan juga UU no.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, setelah beberapa tahun UU ASN ini akhirnya dilengkapi pula dengan juklaknya yaitu dengan dikeluarkan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN. Penyelenggaraan seleksi terbuka sejak tahun 2012 sampai 2014 gencar disosialisasikan dalam merekrut para pejabat eselon I dan II baik di pusat maupun daerah, hal ini sejalan dengan perjalanan reformasi birokrasi 2010-2014, karena seleksi terbuka diharapkan akan mendapatkan output pejabat yang profesional, berkompetensi, bersih dan jujur. Harapan mendapatkan pejabat yang baik ini sejalan dengan tuntutan dari segenap elemen masyarakat untuk berharap menjadikan birokrasi berkualitas baik untuk perkuatan terhadap reformasi birokrasi, sehingga pada saatnya nanti reformasi birokrasi

menjadi kebutuhan semua pihak. Ada harapan yang lebih besar bahwa dengan lahirnya regulasi seleksi terbuka ini akan menghasilkan pejabat Pegawai Negeri Sipil yang kompeten dan profesional, serta tanggap memberikan pelayanan terbaiknya, untuk mendukung dan memperkuat bisnis ekonomi digital di era revolusi industri 4.0.

Berdasarkan data yang ada secara nasional, ternyata hasil *assessment* terhadap seluruh pejabat JPT Pratama di Indonesia oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) menunjukkan angka yang masih memprihatinkan, sebanyak 48,64% pejabat JPT Pratama kompetensinya rendah dan potensinya rendah. Hanya 8,84% pejabat JPT Pratama yang memiliki kompetensi tinggi untuk mencapai pemerintahan berkinerja tinggi, sebagaimana gambar berikut:



**Gambar 1.1**

***Talent Matrix* Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Hasil Assessment**

Sumber: Badan Kepegawaian Negara, 2016.

Masih belum baiknya pencapaian target reformasi birokrasi, antara lain ternyata dikarenakan oleh kontribusi rendahnya kompetensi para pejabat setingkat eselon II di Indonesia, karena para pejabat eselon II merupakan bagian tak terpisahkan dari rangkaian tata kelola sistem birokrasi di Indonesia, mereka ikut berperan dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, terutama yang bersentuhan dengan pelayanan publik, pelayanan dasar terhadap masyarakat. Kompetensi yang rendah akan mengakibatkan kurang baiknya kinerja mereka, apalagi jika dikaitkan dengan reformasi birokrasi, hasilnya menjadi kurang baik pula.

UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang di dalamnya antara lain mengamanatkan melakukan rekrutmen dan seleksi terbuka, yang ditindaklanjuti dengan peraturan pemerintah (PP) No.11 Tahun 2017 tentang manajemen ASN. Untuk teknis operasionalnya pada saat ini masih menggunakan Permenpan-RB No.13 tahun 2014 tentang tata cara pengisian jabatan tinggi secara terbuka di lingkungan instansi pemerintah, menjadi regulasi yang mengatur tentang seleksi terbuka dimaksud, regulasi ini menjadi babak baru dalam sistem administrasi kepegawaian di Indonesia, karena pengisian jabatan struktural secara terbuka menggantikan pengisian jabatan tertutup.

UU ASN menjadikan ASN sebagai profesi, merubah manajemen ASN aparatur dari sistem karier ke sistem merit, mengamanatkan pengisian JPT melalui seleksi terbuka. Pengertian Sistem Merit yaitu kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, yang diberlakukan secara adil dan wajar tanpa diskriminasi. Tujuan sistem merit adalah (1) merekrut ASN yang profesional dan berintegritas dan menempatkan mereka pada jabatan-jabatan birokrasi

pemerintah sesuai kompetensinya, (2) mempertahankan ASN melalui pemberian kompensasi yang adil dan layak, (3) mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat, (4) melindungi karier ASN dari politisasi dan kebijakan yang bertentangan dengan prinsip merit (nepotisme, primodialisme, dan lainnya). Suatu instansi dinyatakan sudah menerapkan manajemen ASN berbasis merit apabila: (1) mempunyai rencana kebutuhan ASN untuk 5 tahun yang dirinci menurut jenis dan jenjang jabatan, (2) melaksanakan pengadaan ASN secara terbuka dan objektif, (3) mempunyai sistem pengembangan karier yang berbasis kualifikasi kompetensi dan kinerja (pola karier, *talent pool*, rencana suksesi, analisis kesenjangan, program diklat, pemagangan, *couching*, dan *conselling*), (4) mengelola kinerja ASN, (5) mengaitkan kegiatan penggajian, pemberian penghargaan, dan promosi dengan kinerja dan disiplin, (6) memberi perlindungan dan pelayanan kepada ASN, (7) mempunyai sistem pendukung (SIMPEG *e-performance*, *assessment center*).

Seleksi terbuka merupakan salah satu bentuk penerapan sistem merit, bertujuan untuk mendapatkan orang yang tepat sesuai kebutuhan organisasi. Seleksi terbuka diharapkan dapat mengatasi *spoil system* serta dapat meningkatkan mobilitas ASN. Pada hakikatnya seleksi terbuka adalah menerapkan prinsip keterbukaan, artinya setiap pejabat struktural yang memenuhi persyaratan tertentu, maka berhak untuk mengajukan dirinya dalam seleksi pengangkatan jabatan struktural tersebut. Selain dari itu seleksi terbuka memperkenankan pengisian jabatan diisi oleh calon pejabat dari eksternal lintas instansi. Oleh karena itu seleksi terbuka menjadi perlu untuk dilakukan dalam proses perekrutan aparatur yang kompeten, sebagai indikator dalam memilih orang-orang yang akan menduduki jabatan-jabatan strategis dalam pemerintahan baik di pusat, daerah,

provinsi dan kabupaten/kota. Seleksi terbuka harus dilihat melalui kaca mata yang luas sebagai suatu terobosan dan peluang bagi kita dalam mewujudkan cita-cita birokrasi yang sehat dan bukan menjadi suatu tantangan atau bahkan ancaman yang menakutkan. Seleksi terbuka menjamin terpilihnya orang-orang yang profesional dan kompeten. Praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) ruanganya menjadi lebih dipersempit karena pengangkatan jabatan lebih transparan, menggunakan indikator tertentu dan dilakukan melalui *assessment center*, iklan terbuka, wawancara makalah menjadi relevan dengan rambu-rambu yang dituangkan dalam Kemenpan-RB tersebut.

Proses rekrutmen dan promosi terbuka ini diharapkan dapat menemukan *the right person in the right position* yang nantinya akan berkontribusi bagi organisasi untuk menjaga kapasitasnya menjalankan program, mengeksekusi peraturan perundang-undangan, dan secara efektif memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Pemprov Banten melakukan seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi Madya (eselon I) untuk jabatan yang lowong Sekretaris Daerah per 1 september 2014, terhitung sejak April 2014 sejak diundangkannya Permenpan RB No. 13 Tahun 2014, Pemprov Banten mengadakan persiapan dengan waktu sempit hanya enam bulan untuk penyelenggaraan seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (eselon II). Saat itu Pemprov Banten mendapatkan opini disclaimer dari BPK pada tahun 2014, sehingga pelaksanaan program seleksi terbuka ini menjadi modal awal untuk membangun kepercayaan diri, bahwa Pemerintah Daerah mempunyai itikad baik memperbaiki diri, juga untuk mengembalikan kepercayaan dari BPK bahwa Pemprov Banten bisa kembali ke opini WDP atau kalau mungkin WTP.

Pada pertengahan tahun 2014 Pansel melakukan seleksi terbuka bagi JPT Madya, yang menghasilkan tiga terbaik (Kurdi Matin, Ranta Soeharta dan Eneng) dan Gubernur Banten sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian memilih Kurdi Matin sebagai Sekda yang dilantik pada 9 Januari 2015, namun seiring perjalanan waktu Kurdi Matin digantikan oleh Ranta Soeharta pada 3 September 2015, sehingga Kurdi Matin hanya melaksanakan 8 bulan saja sebagai Sekretaris Daerah, padahal dalam ketentuannya kandidat yang menduduki jabatan seleksi terbuka dapat dievaluasi setelah dua tahun menjalankan amanah dalam jabatannya.

Meskipun Gubernur sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dapat menggantikan para pejabatnya sebelum masa dua tahun dengan izin Presiden melalui Mendagri, namun hal ini melanggar asas kepatutan dalam era reformasi birokrasi, karena dikhawatirkan akan menimbulkan rasa was was dan ketidaktenangan para kandidat seleksi terbuka. Seleksi terbuka JPT Pratama (eselon II) menjadi lebih menarik untuk dilakukan penelitian karena disatu pihak menimbulkan kekhawatiran bagi para pejabat internal eselon III yang ingin promosi, karena harus bertarung dengan peserta eksternal di luar institusinya, dilain pihak menimbulkan harapan bagi orang orang yang mempunyai kompetensi tetapi selama ini tidak diperhatikan karena kurang dekat dengan pimpinan daerah.

Kondisi ini menyebabkan program seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama yang sudah berlangsung secara nasional sejak 2014 tidak terlepas dari kelebihan dan kekurangannya. Program kegiatan seleksi terbuka menjadi penting untuk dievaluasi karena: (a) untuk mengetahui keberhasilan tujuan, (b) untuk mengetahui kualitas rencana program, (c) untuk mengetahui kualitas pelaksanaan program, (d)

untuk mengetahui kesesuaian dengan sasaran suatu program, (e) untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan akibat program itu (f) akuntabilitas, (g) perbaikan program, (h) Klarifikasi program dan (i) pengembangan program. Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penggalian informasi secara langsung dan mendalam untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan akibat program seleksi terbuka terhadap karir pegawai. Dengan demikian judul penelitian ini adalah: *Evaluasi Dampak Program Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Terhadap Karir Pegawai Pemerintah Provinsi Banten.*

## **1.2. Fokus Penelitian**

Creswell (2009) mengemukakan tiga alasan utama untuk melakukan penelitian. Pertama, bagaimana penelitian dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan ilmu pengetahuan; Kedua, bagaimana penelitian dapat membantu memperbaiki atau meningkatkan praktik tertentu; Ketiga, hasil penelitian akan memperbaiki atau meningkatkan kebijakan tertentu. Selanjutnya disebutkan bahwa suatu penelitian dapat memberikan sumbangan dalam perkembangan ilmu pengetahuan jika: (1) menutup gap yang ada, (2) mereplikasi ilmu pengetahuan, (3) memperluas ilmu pengetahuan yang ada, dan (4) memperluas perspektif.

Beberapa penelitian yang mengkaji mengenai program seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi telah dilakukan di Indonesia, antara lain :

1. Syahril Sangaji (2013). Penelitian studi kasus oleh Sangaji ini bertujuan untuk memonitor dan mengevaluasi reformasi birokrasi di Indonesia, didukung oleh AusAID dalam program *Reform the Reformers* (RtR). Dalam penelitiannya Sangaji berperan sebagai *participant-as-observer*, yang lebih mengarah kepada

mendiskusikan secara faktual tentang salah satu program reformasi birokrasi, yaitu rekrutmen/promosi terbuka pejabat eselon I dan II yang dilakukan Kemenpan-RB. Studi kasus ini hendak menghadirkan perspektif yang mendalam mengenai proses dan tahapan dari rekrutmen/promosi terbuka tersebut, menampilkan informasi yang sistematis dan bernilai strategis mengenai sejauh mana sistem rekrutmen dan promosi terbuka di Kemenpan-RB bisa menjadi model pembelajaran untuk program reformasi birokrasi di kementerian dan lembaga negara lainnya;

2. Penelitian yang dilakukan oleh Azhzhahiri (2012) bertujuan untuk menunjukkan betapa pentingnya Perekrutan melalui tender terbuka untuk memperoleh pegawai yang berkualitas. Dalam penelitiannya Azhzhahiri lebih banyak menjelaskan perlunya memperluas lingkup sumber daya pegawai, posisi terbuka adalah proses janji yang memberikan kesempatan bagi pegawai dari luar organisasi untuk memegang jabatan yang dilamar. Proses perekrutan dalam penawaran terbuka menentukan keberhasilan calon yang dapat dimasukkan dalam tahap seleksi. Karena jika hal itu dapat berjalan dengan baik maka hasilnya akan mendapatkan banyak pelamar yang sudah memiliki kualitas yang baik;
3. Penelitian yang dilakukan oleh Momon Mulyana (2015), bertujuan untuk meneliti penyelenggaraan seleksi terbuka di Pemprov DKI ditinjau dari aspek analisa hukum. Dalam penelitiannya Mulyana menunjukkan bahwa meskipun Pemprov DKI melakukan seleksi terbuka pada jabatan eselon II, III dan IV, namun terlihat bahwa pola seleksi terbuka ini hanya bersifat pencitraan belaka, terdapat penempatan pejabat yang berdasarkan kepentingan politik, perkawanan, balas jasa dan lain sebagainya.



Ada persamaan dalam penelitian pada disertasi ini dan penelitian oleh Sangaji, Azhzhahiri, dan Mulyana yaitu pada karakteristik subjek sama-sama pejabat eselon II (Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama). Adapun perbedaannya pada penelitian disertasi ini menggunakan evaluasi dampak program, sedangkan penelitian oleh Sangaji, mengambil peran sebagai *participant-as-observer* sebagai bagian dari observasi kualitatif, penelitian oleh Azhzhahiri memakai penelitian kuantitatif metode deduktif, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Mulyana adalah yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer dan sekunder dari rujukan resmi pemerintah.

Penelitian yang dilakukan oleh para peneliti tersebut di atas, dilakukan hanya untuk mendalami tentang pentingnya seleksi terbuka, mendalami tentang proses dan tahapan rekrutmen, dan menganalisis dari kacamata hukum pola karir PNS sejak diberlakukan program seleksi terbuka, penelitian tersebut sama sekali belum menyentuh terhadap aspek dampak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penelitian yang secara spesifik menjadikan adanya dampak karena program seleksi terbuka belum pernah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya.

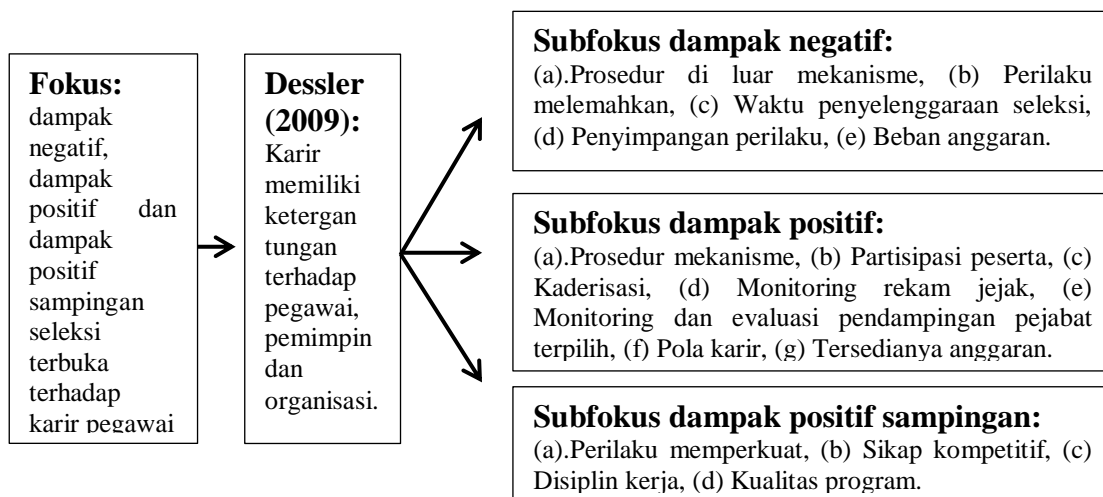
*State of the art* fokus penelitian ini adalah menemukan dampak yang terjadi dari program seleksi terbuka yang sebelumnya belum diketahui sama sekali, dampak tersebut bisa negatif, positif maupun positif sampingan. Dalam riset ini peneliti ingin menemukan dampak negatif, dampak positif dan dampak positif sampingan yang terjadi, melalui tinjauan secara holistik dari keseluruhan situasi yang diteliti yang meliputi aspek tempat, pelaku dan aktifitas yang berdampak terhadap karir pegawai, dikaitkan dengan individual (pegawai), Manajer (Pemimpin) dan organisasi dalam

desain pengembangan karir pegawai, yang konsep dasarnya digagas oleh Dessler (2009). Penelitian evaluasi dampak program ini dimungkinkan dilakukan, karena selain regulasinya relatif masih baru yaitu pada tahun 2014 melalui Permenpan-RB Nomor 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah, sehingga peneliti memungkinkan mengevaluasi dampak program seleksi terbuka ini dalam tiga tahun dari rentang waktu 2015 sampai 2017.

Tema yang diusung dalam penelitian ini adalah evaluasi dampak program, bukan evaluasi program sebagaimana yang biasa dilakukan oleh para peneliti baik di Indonesia maupun di negara lain. Riset evaluasi program yang biasanya dilakukan oleh para peneliti adalah dengan mengamati pelaksanaan program, dibandingkan dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya untuk dicarikan solusi perbaikannya.

Keunikan dalam riset ini dibandingkan riset-riset sebelumnya adalah fokus terhadap dampak program, bukan hanya semata melihat dari proses ataupun tujuan. Di dalam riset ini peneliti akan memperluas, mengkualifikasi atau mengelaborasi sejumlah kegiatan yang sudah ada sebelumnya, sehingga akan lebih mempertajam keunikan riset ini dibandingkan dengan riset sebelumnya. Menjadi unik karena evaluasi dampak program dalam penelitian tidak biasa dilakukan, ada kebaruan untuk menemukan dampak dari program seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemprov Banten, yaitu untuk menemukan dampak negatif yang meresahkan kalangan pejabat akibat adanya seleksi terbuka dengan dicarikan langkah pencegahan dan solusi perbaikannya, serta menemukan dampak positif maupun dampak positif sampingan yang memberikan harapan pejabat karena adanya seleksi terbuka, untuk dilakukan langkah penguatan dan pengembangan lebih lanjut.

Penelitian ini bersifat evaluatif, berdasarkan paparan yang telah disebutkan sebelumnya, maka fokus dalam penelitian ini adalah Evaluasi Dampak Program Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi terhadap Karir Pegawai Pemerintah Provinsi Banten, dengan Sub Fokus sebagai berikut: (1). Dampak negatif yang tidak diharapkan terjadi akibat program seleksi terbuka meliputi aspek aspek: a. Prosedur di luar mekanisme; b. Perilaku melemahkan; c. Waktu penyelenggaraan seleksi; d. Penyimpangan perilaku; e. Beban anggaran; (2). Dampak positif yang diharapkan dapat berhasil terhadap terlaksananya program seleksi terbuka meliputi aspek-aspek: a. Prosedur mekanisme; b. Partisipasi peserta; c. Kaderisasi; d. Monitoring rekam jejak; e. Monitoring dan evaluasi pendampingan pejabat terpilih; f. Pola karir; g. Tersedianya anggaran, (3) Dampak positif sampingan yang muncul di luar dari dampak yang diharapkan, yang dapat mendukung terhadap keberhasilan program seleksi terbuka meliputi aspek-aspek: a. Perilaku memperkuat; b. Sikap kompetitif; c. Disiplin kerja; d. Kualitas program.



**Gambar 1.2**

### **Fokus dan Subfokus Penelitian**

Sumber: diolah dari individual *brainstorming* dan hasil konsultasi dengan promotor

Gambar 1.2 menunjukkan hubungan antara fokus dan subfokus dalam penelitian ini, yang proposisi nya mengacu kepada teori Dessler (2009).

### **1.3. Rumusan Masalah**

Sebagaimana disebutkan dalam latar belakang masalah bahwa untuk mewujudkan reformasi birokrasi, perlu program percepatan reformasi birokrasi, yang salah satu rencana aksinya adalah sistem seleksi dan promosi secara terbuka, untuk hal tersebut Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melakukan terobosan dengan mewajibkan seluruh institusi pusat maupun daerah melakukan proses seleksi terbuka untuk pengisian jabatan eselon I dan II dilingkungannya. Sehubungan dengan hal tersebut peneliti akan melakukan penelitian evaluasi dampak program seleksi terbuka bagi Jabatan Pimpinan Tinggi terhadap orientasi karir pegawai pemerintah provinsi Banten, terutama dari sisi dampak yang ditimbulkan karena kehadiran program seleksi terbuka ini. Atas dasar itulah, maka masalah utama penelitian ini adalah dampak yang ditimbulkan karena kehadiran program seleksi terbuka terhadap karir pegawai pemerintah Provinsi Banten, yang dirumuskan dalam formula pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimana agar dampak negatif yang timbul akibat adanya seleksi terbuka dapat mendukung karir pegawai ?
- 2) Bagaimana agar dampak positif yang ditemukan akibat adanya seleksi terbuka dapat berperan terhadap pengembangan karir pegawai ?
- 3) Bagaimana agar dampak positif sampingan yang muncul di luar dari dampak yang direncanakan dapat memperkuat karir pegawai ?

#### 1.4. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian evaluasi dampak program ini berguna untuk:

1. Media pengembangan ilmu pengetahuan, solusi pemecahan masalah, media pertimbangan untuk pengambilan keputusan yang dapat meningkatkan kinerja organisasi, dan kepentingan para pihak yang terkait (*Stake holder*);
2. Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu manajemen, khususnya manajemen sumber daya manusia, yang terkait dengan seleksi terbuka. Sebuah pandangan baru diharapkan dapat dihasilkan dari penelitian ini sehingga dapat menyempurnakan penelitian lainnya yang telah terlebih dahulu dilakukan. Hasil penelitian ini juga berguna untuk mendukung, memperkuat, mengkonfirmasi, merevisi, memperbaharui, atau memperbaiki teori lain yang terkait dengan seleksi terbuka;
3. Temuan penelitian ini akan berguna sebagai salah satu faktor pertimbangan dalam penyelenggaraan seleksi terbuka, yang memberikan informasi lengkap pada pemerintah pusat tentang program seleksi terbuka yang dilaksanakan di daerah, dalam hal ini yang menjadi objek penelitian di Pemerintah Provinsi Banten;
4. Penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan metode yang telah ada dan melengkapi metode yang selama ini telah digunakan;
5. Untuk peneliti selanjutnya, diharapkan dapat menjadi salah satu rujukan dan panduan dalam penelitiannya.