

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Agar mampu memberikan pelayanan publik yang berkualitas salah satu hal yang penting adalah unsur sumber daya manusia sebagai pelaksana pelayanan publik. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 disebutkan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat dan pemersatu bangsa. Salah satu tugas Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas dan berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Pelaksana pelayanan publik dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Fungsi memimpin yang dimiliki oleh Pejabat Pimpinan Tinggi yang merupakan salah satu dari tiga jabatan dalam Aparatur Sipil Negara selain Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional, sangat penting dan sangat strategis dalam Pelayanan Publik. Pejabat Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi

setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui 1) kepeloporan dalam bidang keahlian profesional, analisis dan rekomendasi kebijakan; dan kepemimpinan manajemen. 2) pengembangan kerja sama dengan instansi lain; dan 3) keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN. Pentingnya peran pimpinan dalam pelayanan publik membuat Pemerintah dituntut agar memiliki sistem pengisian jabatan yang mampu menghasilkan aparatur pimpinan yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Perhatian terhadap eksistensi pelayanan publik telah menjadi prioritas utama dari pemerintah karena hal ini telah menimbulkan permasalahan dalam masyarakat. Harapannya, bahwa pemerintah mampu menunjukkan pelayanan publik secara optimal sekaligus menepis citra negatif tentang pemerintah selama ini (A. Rivai, 2013) sejak adanya upaya pemerintah mereformasi birokrasi dengan berbagai cara agar mampu memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Bahkan saat ini pelayanan kepada masyarakat sudah dijadikan alat ukur penting kinerja birokrasi. (Rusdan, 2017). Hal ini sejalan pendapat (Sutjiatmi, 2015) Apabila birokrasi itu baik, maka semua urusan yang berkaitan dengan masyarakat langsung, pasti akan berjalan dengan baik pula. Oleh karena itu semakin besarnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan, sehingga pelayanan pemerintah kepada masyarakat merupakan misi penting bagi pemerintah agar masyarakat merasa terpuaskan (Rusdan, 2017). Namun dalam kenyataannya masih buruknya kinerja pemerintah dalam pelayanan publik telah menjadi stigma buruk di masyarakat. Stigma buruk pelayanan publik seakan tidak mengalami perubahan yang berarti bahkan sejak reformasi berjalan. Birokrasi berserta

pejabat publik seolah masih memelihara budaya bukannya mengembangkan suatu budaya baru pelayanan kepada warga negara. Penyelenggara pelayanan masih menampakkan wajah sebagai penguasa di hadapan warga, bukannya sebagai penyedia layanan yang selalu mendengar aspirasi warga sebagai pengguna (Agus, 2019).

Menurut Agus, (2019) Perilaku korupsi masih mewarnai perilaku birokrasi pelayanan publik. Kondisi birokrasi yang demikian digambarkan sebagai birokrasi yang sakit atau patologis. Thoha, (2010) permasalahan birokrasi yang di hadapi Indonesia ialah 1) kelembagaan birokrasi pemerintah yang besar dan didukung oleh sumber daya aparatur yang kurang profesional, 2) mekanisme kerja yang sentralistik masih mewarnai kinerja birokrasi pemerintah, 3) kontrol terhadap birokrasi pemerintah masih dilakukan oleh pemerintah, untuk pemerintah dan dari pemerintah, 4) patronkline (KKN) dalam birokrasi pemerintah merupakan halangan terhadap upaya mewujudkan merirokrasi dalam birokrasi, 5) tidak jelas bahkan cenderung tidak ada "*sense of accountability*" baik secara kelembagaan maupun secara individu, 6) jabatan birokrasi yang hanya menampung jabatan struktural dan pengisiannya sering kali tidak berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan, 7) penataan sumber daya aparatur tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan penataan kelembagaan birokrasi. Ini adalah sebagian contoh buruknya proses birokrasi di Indonesia. Kemudian Dalam orasi ilmiahnya dirangkaian acara Sidang Terbuka ITB, Menteri PAN dan RB Azwar Abubakar menyatakan bahwa permasalahan yang berkaitan dengan birokrasi di Indonesia yang ditunjukkan dengan masih tingginya korupsi, masih rendahnya pelayanan publik, serta masih rendahnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja organisasi. Penyebab utama rendahnya kualitas birokrasi dapat dikelompokkan berdasarkan 1) Peraturan Perundangan, 2) Organisasi, 3) Sumber Daya Manusia (SDM) dan 4) Manajemen Pemerintahan. Sedangkan masalah utama SDM aparatur negara adalah alokasi dalam hal kuantitas, kualitas, dan

distribusi PNS menurut teritorial (daerah) tidak seimbang, serta tingkat produktivitas PNS masih rendah. Manajemen sumber daya manusia aparatur belum dilaksanakan secara optimal untuk meningkatkan profesionalisme, kinerja pegawai, dan organisasi. Hal ini disebabkan oleh proses rekrutmen dan promosi jabatan yang tidak berbasis kepada meritokrasi, melainkan pada hubungan-hubungan pertemanan, keluarga, dan politik. Sistem perekrutan dan promosi yang demikian itu telah menyebabkan tumbuh suburnya budaya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang sangat kental dalam birokrasi. Kemudian menurut Rorong (2014) bahwa masih ditemukan penyalahgunaan wewenang atau jabatan, penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan tugas, disiplin kerja yang kurang seperti nampak pada ketidaktaatan pada jam kerja, banyak bersantai, kurang atau enggan mengambil inisiatif/prakarsa sendiri dalam bekerja atau lebih banyak bersifat menunggu perintah atasan., kerja sama dalam pelaksanaan tugas masih kurang/rendah, yang dapat memberikan indikasi masih rendahnya moral kerja. Sehingga birokrasi dianggap sebagai organ pemerintah yang lamban, korup bahkan cenderung menghambat dalam memberikan pelayanan (Rusdan, 2017).

Penelitian yang dilakukan Pasca-Sarjana Ilmu Komunikasi Universitas Paramadina dengan agensi *Awesometrics* dalam kurun waktu November-Desember 2013 pada para pengguna Twitter di Indonesia dengan total pengguna Twitter di Indonesia mencapai 55 juta. Perbincangan yang diteliti berjumlah lebih dari 500.000 celoteh yang terdiri dari *tweet*, *retweet*, *reply*, dan *favorite* yang memiliki *keyword* terkait obyek penelitian pelayanan publik. Hasil penelitian tersebut menunjukkan, lembaga eksekutif paling banyak dibicarakan mencapai 221.000 celoteh (44 persen), lembaga yudikatif dibicarakan sekitar 145.000 celoteh (29 persen) dan lembaga legislatif dibicarakan 134.000 celoteh (27 persen). Isu negatif terkait dengan eksekutif banyak dipergunjingkan di jejaring sosial tersebut akibat buruknya pelayanan kepada

publik yang diberikan oleh pemerintah pusat hingga perangkat terkecil di bawahnya. Paling banyak soal buruknya prosedur (izin dan pelayanan publik), akurasi data (pemilu, Nomor Induk Kependudukan, dan Daftar Pemilih Tetap), ketiadaan dana untuk perlindungan hak dasar, mahalnya akses terhadap pelayanan publik, persoalan korupsi dan percaloan, dan Perppu MK yang dinilai terlambat (Kompas, 2015).

Akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia menurut Prasojo, (2006) pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting yakni persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri yang terdiri dari rekrutmen, penggajian dan reward, pengukuran kinerja, promosi jabatan, dan pengawasan. Selain persoalan internal, permasalahan yang lain lahir dari persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara, termasuk di antaranya isu politisasi birokrasi. Yang terbaru adalah tertangkapnya Bupati Klaten berhubungan dengan promosi dan mutasi jabatan terkait pengisian organisasi dan tata kerja organisasi perangkat daerah yang diamanatkan PP 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Kompas, 2016). Sebelumnya KASN menemukan pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan tentunya UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dalam pengangkatan Sekretaris Daerah Provinsi Sumatera Utara yang tidak memiliki persyaratan integritas. Yang bersangkutan mendapat tuntutan pengadilan sehingga tidak memenuhi persyaratan diangkat menjadi pejabat pimpinan tinggi. Untuk tindakan, Kementerian Dalam Negeri telah melakukan pemberhentian sementara hingga perkaranya diselesaikan. Selain itu juga pelanggaran tata cara pengangkatan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan sudah dilakukan pemilihan ulang. Banyak terjadi jual beli jabatan seperti di DKI Jakarta, setiap jabatan ada harganya, bukan rahasia lagi. PD Pasar itu paling tinggi, bahkan kalau DKI per jabatan bisa puluhan miliar dan terjadi tawar menawar, timbulah lelang jabatan dan

praktiknya memang begitu. Mereka selalu mengatakan begitu seleksi melalui lelang jabatan, tapi tetap terjadi tawar menawar. Lelang jabatan itu proses yang disaru ditutupi dengan seleksi terbuka, padahal tawar menawar, proses sama tetapi ditutupi (KASN, 2016).

Terkait rekrutmen pegawai menurut Prosojo, (2009) bahwa proses rekrutmen masih belum dilakukan secara profesional dan masih terkait dengan hubungan-hubungan kolusi, korupsi, dan nepotisme, serta kuatnya egoisme daerah (mengutamakan putra daerah tanpa memperhitungkan kualitas). Sudah menjadi rahasia umum bahwa proses rekrutmen dilakukan dengan cara-cara penyuapan, pertemanan, dan afiliasi. Budaya demikian hanya akan menghasilkan birokrat yang moralnya tidak terjaga dan kompetensinya tidak memadai. Menurut Badan Kepegawaian Negara, tercatat sekitar 2.357 Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bermasalah dengan hukum dan menduduki jabatan di pemerintahan daerah yang tersebar di berbagai Instansi Pemerintah baik Instansi Pusat maupun Instansi Daerah. Mereka berstatus tersangka, terdakwa, ataupun terpidana dalam hal Tindak Pidana Korupsi dan menduduki jabatan yang variatif dari dari staf hingga Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama (Dewi, 2018)

Hal ini terkait dengan data dari Komiter Pemberantasan Korupsi bahwa tindak pidana korupsi selama tahun 2017 jumlah tertinggi yang melakukan tindak pidana korupsi adalah profesi jabatan eselon I, II, III, kemudian jumlahnya menurun pada tahun 2018 urutan kelima, sedangkan pada tahun 2019 jumlahnya kembali meningkat menjadi urutan ketiga sebagaimana pada tabel berikut :

**Tabel 1.1 Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Profesi
Tahun 2017 s.d. 2019**

JABATAN	2017	%	2018	%	2019	%
Anggota DPR dan DPRD	20	16,26	103	39,62	10	6,49
Kepala Lembaga/Kementerian	0	0,00	1	0,38	2	1,30
Duta Besar	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Komisioner	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Gubernur	1	0,81	2	0,77	1	0,65
Walikota/Bupati dan Wakil	13	10,57	30	11,54	18	11,69
Eselon I / II / III	43	34,96	24	9,23	26	16,88
Hakim	3	2,44	5	1,92	0	0,00
Jaksa	1	0,81	0	0,00	3	1,95
Polisi	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Pengacara	0	0,00	4	1,54	1	0,65
Swasta	28	22,76	56	21,54	59	38,31
Lainnya	13	10,57	31	11,92	33	21,43
Korporasi	1	0,81	4	1,54	1	0,65
Jumlah Keseluruhan	123	100	260	100	154	100

*) diolah dari sumber data KPK

Menurut Saldi Isra Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Andalas Padang mengungkapkan, pengangkatan bekas terpidana korupsi sebagai pejabat publik sungguh mencederai gerakan pemberantasan korupsi. Promosi itu membuat hukuman terhadap koruptor kehilangan efek jera. Untuk itu, kepala daerah yang mengangkat mereka harus segera mencopotnya. Banyaknya jumlah pegawai negeri sipil yang bermasalah dengan hukum, yang dipromosikan menjadi pejabat, menunjukkan bahwa masalah tersebut merupakan masalah sistemis. Hal ini bisa diantisipasi dengan pengaturan perekrutan pejabat yang lebih terkendali dan jelas kriterianya. Dosen Ilmu Pemerintahan Fisipol

Universitas Gadjah Mada, AAGN Ari Dwipayana, menilai, pengangkatan pejabat bermasalah di sejumlah daerah merupakan akibat perekrutan birokrat untuk menduduki jabatan strategis yang sangat tergantung dari politisi. Atas nama kepentingan politik balas jasa atau dikorbankan supaya proses hukum tidak merembet kepada kepala daerah, kompensasi berupa jabatan pun diberikan. Meski di pemerintahan daerah ada Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, penentuan pejabat daerah ada di tangan kepala daerah. Apalagi, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan, pembina PNS di daerah adalah kepala daerah. Menurut Ari, diperlukan kerangka regulasi supaya perekrutan pejabat birokrasi bukan berdasarkan pertimbangan politik. Sistem pengangkatan pejabat birokrasi harus lebih mengutamakan rekam jejak, kompetensi, dan integritas (Kompas, 2016).

Pada Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN yang menyatakan Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit, Pasal 1 angka 22 menyatakan bahwa Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Ditegaskan pada pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN bahwa Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan. Sebenarnya sistem merit mendorong terciptanya kompetisi yang sehat, berdasarkan kompetensi dan kinerja pegawai. Hanya pegawai yang berprestasi dan memiliki kinerja unggul yang berhak menduduki suatu jabatan. Inilah pola karir yang ideal didasarkan pada prestasi

kerja (Sulistyo, 2010). Pada acara Dialog Kebangsaan di RRI Jakarta Menteri PAN dan RB, Azwar Abubakar mengatakan, melalui promosi secara terbuka, akan mendapatkan pejabat struktural yang profesional, memiliki kompetensi tinggi, berkinerja baik, berintegritas, dan sesuai harapan organisasi atau akan mendapatkan pejabat struktural terbaik diantara yang baik (Menpan, 2015). Menurut Eko Prasajo dalam acara dialog interaktif etika birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang digelar pemerintah Provinsi DKI Jakarta, promosi jabatan secara terbuka merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya politisasi birokrasi, menghilangkan pengisian jabatan atas dasar *like and dislike*, memberikan kesempatan kepada PNS untuk berkompetisi. dan untuk mempererat NKRI, khususnya dalam promosi terbuka bagi eselon I dan II. Latar belakang dan alasan pentingnya dilakukan promosi jabatan secara terbuka. Pertama, pengisian jabatan di beberapa daerah kental dengan kepentingan politik, afiliasi, kedekatan hubungan dan lain-lain. Promosi jabatan secara terbuka dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada setiap PNS yang memenuhi syarat untuk bisa berkompetisi. Selama ini dikenal ada istilah ‘anak emas’, yakni PNS yang memiliki kedekatan dengan pimpinan, dan digadang-gadang untuk menduduki jabatan yang empuk. Kenyataan itu menutup peluang bagi PNS lainnya untuk ikut memperebutkan jabatan dimaksud, meskipun orang itu memiliki kompetensi dan mampu. Tujuan kedua, promosi jabatan secara terbuka ini juga untuk memperkuat konsep NKRI, terutama bagi eselon I dan II. Selama ini banyak PNS yang sejak pertama masuk hingga pensiun tetap di daerah yang sama. Di suatu kabupaten atau kota, hanya sedikit posisi yang ada, tapi yang kepingin menjadi pejabat banyak sekali. “Akhirnya banyak PNS yang non job sampai tua. Dengan *open promotion* PNS eselon II tidak selamanya di daerah yang sama, tetapi dia bisa ke daerah lain, atau ke pemerintah pusat, sebagai perekat bangsa. Dengan adanya mobilitas PNS, juga terjadi

memobilisasi *knowledge* (pengetahuan). Selama ini *knowledge* terpusat di Jawa dan Sumatera. Tidak mau bergerak ke Kalimantan dan Sulawesi. Dengan cara ini, maka *knowledge* bisa bergerak ke daerah lain. Lebih dari itu, juga untuk menumbuhkan kompetisi di antara PNS itu sendiri. Dengan *open promotion*, diharapkan bisa menciptakan birokrasi yang bersih dan melayani. Karena siapapun yang terpilih dan ditetapkan menjadi pejabat tidak berhutang budi kepada siapapun, termasuk kepala daerah. Berbeda dengan yang terjadi selama ini, untuk menduduki jabatan tertentu banyak yang ditarget oleh kepala daerah. Biasanya untuk mengawal proyek dalam pengadaan barang dan jasa, ijin kuasa pertambangan dan lain-lain. (Menpan, 2015).

Banyaknya permasalahan birokrasi di Indonesia disebabkan belum maksimalnya pengelolaan aparatur sipil negara oleh karena itu masih banyak ditemukan kasus-kasus KKN, penyalahgunaan wewenang dan budaya kerja yang sangat lemah dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Nurhamni (2011) salah satu permasalahannya adalah masih lemahnya sumber daya aparatur (birokrat) dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan, baik yang bersifat rutin maupun pembangunan. Sehingga pemerintah pada umumnya saat ini sedang melaksanakan penguatan sumber daya aparatur. Dengan lahirnya Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau disingkat UU Aparatur Sipil Negara mencoba menyelesaikan permasalahan birokrasi terutama terkait dengan pegawai ASN. Dimana didalam Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memperkenalkan beberapa pendekatan baru dalam manajemen ASN, yaitu perubahan pendekatan dari pengelolaan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia; dari sistem karier tertutup ke sistem rekrutmen dan promosi terbuka dan implementasi prinsip sistem merit serta pengaturan kelembagaan dalam manajemen ASN (Wawanudin dan Sudarno, 2018). Oleh karena itu promosi jabatan atau

Penempatan pejabat di lingkungan birokrasi pemerintahan sudah saatnya dilakukan melalui seleksi yang ketat dan sungguh-sungguh.

Wawanudin dan Sudarno (2018) menjelaskan lahirnya UU ASN telah membawa pembaruan atas sistem manajemen aparatur sipil negara dan berupaya mengatasi permasalahan akut atas birokrasi. Salah satu terobosan lain yang dilaksanakan dalam rangka mengatasi permasalahan akut tersebut diantaranya adalah program reformasi birokrasi, dan promosi terbuka. Dimana UU ASN hadir dalam rangka mempercepat reformasi birokrasi sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2015-2019 yakni birokrasi yang efektif dan efisien akan diwujudkan melalui pengembangan SDM ASN yang memiliki integritas dan kompetensi yang tinggi. Seleksi terbuka dalam UU ASN diperlukan sampai terbentuknya sistem merit, sehingga seleksi terbuka menjadi salah satu instrumen yang digunakan dalam pengisian lowongan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di birokrasi untuk memperoleh JPT yang profesional melalui seleksi yang bersifat kompetitif. Dengan tujuannya adalah mendapatkan orang yang tepat sesuai dengan kebutuhan organisasi, termasuk dalam melakukan promosi untuk jabatan JPT.

Permasalahan-permasalahan birokrasi di Indonesia tersebut juga terjadi di Pemrov DKI Jakarta seperti kinerja organisasi yang belum tinggi, pelayanan publik yang belum optimal, dan masih adanya pejabat yang terlibat tindak pidana korupsi.

Berdasarkan laporan hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah oleh Kementerian PAN dan RB dengan hasil evaluasi rentang dari kategori terendah D dengan nilai angka adalah 0 sampai dengan 30 serta interpretasi sangat kurang, sampai dengan rentang kategori AA dengan nilai angka adalah lebih besar dari 90 sampai dengan 100 serta interpretasi sangat memuaskan. Laporan Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemprov DKI Jakarta pada tahun 2015 Pemprov DKI Jakarta

memperoleh nilai akuntabilitas kerjanya kategori CC dengan interpretasi cukup (memadai), artinya akuntabilitas kerjanya cukup baik, taat kebijakan, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk memproduksi informasi kinerja untuk pertanggungjawaban, perlu banyak perbaikan tidak mendasar. Kemudian pada tahun 2016 dan 2017 meningkat kemudian meningkat pada tahun 2016 dan 2017 menjadi kategori B dengan interpretasi akuntabilitas kerjanya sudah baik, memiliki sistem yang dapat dipergunakan untuk manajemen kinerja, dan perlu sedikit perbaikan, hingga pada tahun 2018 dan 2019 menjadi BB dengan interpretasi memuaskan, memimpin perubahan, berkinerja tinggi dan sangat akuntabel, sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 1.2 Laporan Hasil Evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Pemprov Dki Jakarta Tahun 2015 s.d. 2019

NO	TAHUN	KATEGORI	INTERPRETASI
1	2015	CC	CUKUP (memadai), Akuntabilitas kerjanya cukup baik, taat kebijakan, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk memproduksi informasi kinerja untuk pertanggungjawaban, perlu banyak perbaikan tidak mendasar
2	2016	B	BAIK, akuntabilitas kerjanya sudah baik, memiliki sistem yang dapat dipergunakan untuk manajemen kinerja, dan perlu sedikit perbaikan
3	2017	B	BAIK, akuntabilitas kerjanya sudah baik, memiliki sistem yang dapat dipergunakan untuk manajemen kinerja, dan perlu sedikit perbaikan
4	2018	BB	MEMUASKAN, memimpin perubahan, berkinerja tinggi dan sangat akuntabel
5	2019	BB	MEMUASKAN, memimpin perubahan, berkinerja tinggi dan sangat akuntabel

Dari tabel 1.2 diatas terlihat bahwa sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 mengalami peningkatan secara konsisten pada kategori maupun interpretasi, dengan demikian dapat diketahui bahwa upaya Pemprov DKI Jakarta kinerja organisasi mengalami perbaikan. Peningkatan kinerja instansi tersebut diatas tidak serta merta

berdiri sendiri namun merupakan gabungan dari kinerja pimpinan satuan kerja pemerintah daerah dilingkungan Pemprov DKI Jakarta. Berdasarkan pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah disebutkan penyelenggaraan SAKIP yang meliputi rencana strategis, perjanjian kinerja, pengukuran kinerja, pengelolaan data kinerja, pelaporan kinerja dan reviu dan evaluasi kinerja. Bahwa untuk mewujudkan perjanjian kinerja, setiap satuan kerja menyusun lembar atau dokumen perjanjian kinerja dengan menggunakan indikator kinerja kegiatan dan/atau indikator Kinerja Utama SKPD yang disepakati oleh pimpinan unit organisasi dalam hal ini antara lain PPT Pratama dengan pimpinan satuan kerja dalam hal ini Gubernur DKI Jakarta. Hal ini terkait dengan peraturan penilaian kinerja pada saat tersebut, pada Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS bahwa penilaian kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi dengan memperhatikan target, capaian, hasil dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS.

Kemudian terkait pelayanan publik oleh Pemprov DKI, berdasarkan Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia pada Tahun 2017, berdasarkan provinsi asal pelapor yang menunjukkan tingkat kepedulian masyarakat, juga menunjukkan kualitas pelayanan yang harus mendapat perhatian dilakukan upaya percepatan perbaikan dari segi sumber daya manusia, dukungan sarana prasarana, dan mekanisme atau prosedur pelayanannya. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menduduki urutan pertama yaitu sebesar 1.118 laporan (13,65%). Pada tahun 2018, laporan terhadap pelayanan Provinsi DKI Jakarta turun menjadi urutan keempat dengan jumlah laporan sebesar 308 laporan (14,44%). Sedangkan pada tahun 2019 Provinsi DKI Jakarta menduduki urutan pertama dengan jumlah pelapor sebesar 509 laporan (8,99%). Meskipun berdasarkan urutan semula pada tahun 2017 menduduki urutan tertinggi kemudian pada tahun 2018 turun

keurutan empat dan kembali naik di urutan pertama pada tahun 2019. Namun secara jumlah pelapor menunjukkan penurunan jumlah pelapor yang semula berjumlah 1.118 pelapor pada tahun 2017 kemudian turun secara signifikan pada tahun 2018 menjadi sejumlah 308 pelapor dan walaupun pada tahun 2019 meningkat sejumlah 551 pelapor lebih tinggi dari 2018, namun dibandingkan dengan jumlah pelapor pada tahun 2017 laporan pada tahun 2018 maupun laporan pada 2019 turun secara signifikan. Hal ini menunjukkan pada tahun 2018 dan 2019 ada upaya perbaikan yang dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

Hal tersebut dapat dilihat pada Laporan Tahunan Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan daerah instansi terlapor menunjukkan instansi penyelenggara pelayanan publik yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini :

Tabel 1.3
Laporan Masyarakat berdasarkan Provinsi asal Pelapor Tahun 2017 s.d. 2019

Provinsi	Jml	%	Jml	%	Jml	%
	2017		2018		2019	
Nangroe Darusalam Aceh	206	2,52	137	2,11	134	2,19
Sumatera Utara	288	3,52	292	4,51	278	4,54
Sumatra Barat	359	4,38	280	4,32	378	6,17
Riau	195	2,38	179	2,76	145	2,37
Jambi	100	1,22	60	0,93	113	1,84
Sumatera Selatan	189	2,31	178	2,75	148	2,41
Bengkulu	216	2,64	128	1,98	106	1,73
Lampung	214	2,61	94	1,45	173	2,82
Bangka Belitung	140	1,71	154	2,38	72	1,17
DKI	1118	13,65	308	4,75	551	8,99
Banten	238	2,91	189	2,92	116	1,89
Jawa Barat	138	1,68	220	3,39	237	3,87
Jawa Tengah	257	3,14	249	3,84	264	4,31

DI Yogyakarta	214	2,61	146	2,25	176	2,87
Jawa Timur	373	4,55	503	7,76	342	5,58
Bali	170	2,08	142	2,19	129	2,10
Nusa Tenggara Barat	203	2,48	167	2,58	188	3,07
Nusa Tenggara Timur	440	5,37	247	3,81	239	3,90
Kalimantan Barat	202	2,47	182	2,81	146	2,38
Kalimantan Timur	84	1,03	163	2,52	107	1,75
Kalimantan Tengah	132	1,61	100	1,54	75	1,22
Kalimantan Selatan	207	2,53	134	2,07	127	2,07
Sulawesi Utara	563	6,87	488	7,53	512	8,35
Gorontalo	152	1,86	132	2,04	87	1,42
Sulawesi Barat	234	2,86	204	3,15	134	2,19
Sulawesi Tengah	219	2,67	149	2,30	125	2,04
Sulawesi Tenggara	173	2,11	170	2,62	191	3,12
Sulawesi Selatan	362	4,42	338	5,22	265	4,32
Maluku	172	2,10	146	2,25	160	2,61
Maluku Utara	179	2,19	183	2,82	99	1,62
Papua	153	1,87	142	2,19	98	1,60
Papua Barat	145	1,77	119	1,84	33	0,54
Jumlah	8190	100	6481	100	6129	100

Sumber Laporan Tahunan Ombudsman 2017, 2018, dan 2019.

Selain masih adanya laporan dalam memberikan pelayanan, banyak pejabat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang terlibat korupsi. Berdasarkan data *Transparency International Indonesia* pada tahun 2013 di Pemerintah Propinsi DKI terdapat 10 pejabat yang menjadi tersangka korupsi (*Transparency International Indonesia*, 2015) antara lain korupsi pengadaan kendaraan mobil toilet VVIP besar dan toilet kecil, mark up (pengelembungan) anggaran dalam pengadaan proyek tahun anggaran 2009 diduga kerugian negara Rp 5,3 miliar, kasus penyalahgunaan anggaran proyek kelistrikan di Kepulauan Seribu tahun 2012 senilai Rp 1,3 miliar, pembuatan laporan pertanggungjawaban fiktif tahun 2012 senilai Rp 454 juta, Kasus korupsi pengurusan biaya perizinan kepada pemohon total sekitar Rp1,89 miliar. Kasus penyalahgunaan

anggaran proyek pengadaan kamera pengawas atau CCTV dan sarana pendukungnya di Monumen Nasional (Monas) senilai Rp1,7 miliar (Transparency International Indonesia, 2015). Tahun 2014 keterlibatan pejabat di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam korupsi kembali terjadi, terkait spesifikasi bangunan dalam proyek hutan kota (Kompas, 2015) dan korupsi pengadaan kapal penyeberangan Kepulauan Seribu (Kompas, 2015) Pada tahun 2015 kembali mencuat korupsi yang melibatkan pejabat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu terkait kasus korupsi dana kegiatan swakelola pada Suku Dinas Pekerjaan Umum Tata Air Jakarta Barat tahun anggaran 2013 (Detik, 2015).

Namun disisi lain upaya dari Pemprov DKI Jakarta untuk meningkatkan disiplin PNS dan penegakan peraturan perundang-undangan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran juga terbukti dengan langkah tegas yang dilakukan Pemprov DKI yaitu melakukan pemberhentian ataupun pemberhentian sementara kepada PNS yang terbukti terlibat kasus korupsi. Sebagaimana dimuat dalam (detiknews,2018) bahwa berdasarkan data-data adanya PNS yang terbukti terlibat pada kasus korupsi Pemprov DKI telah memberhentikan dengan tidak hormat 27 PNS yang terdeteksi sejak tahun 2017 sampai dengan 2018 yang terlibat kasus korupsi selain itu memberhentikan sementara 21 PNS yang sedang menjalani proses banding terkait status korupsinya.

Dengan tujuan untuk menjamin tersedianya pejabat yang mampu bekerja secara profesional dan memiliki kompetensi dalam kegiatan pemerintah daerah, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan terobosan dengan melakukan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi. Seleksi terbuka ini dilatar belakangi perlu dilakukan penataan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dan Jabatan Administrasi sesuai dengan susunan organisasi dan tata kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah/Unit Kerja Perangkat Daerah. Dengan penataan tersebut diharapkan kinerja instansi Pemprov DKI Jakarta akan meningkat

karena para JPT Pratama yang merupakan hasil seleksi mampu meningkatkan kinerja individu dan kinerja organisasi.

Gubernur DKI Jakarta pada saat itu Joko Widodo mengungkapkan, awal mula teretusnya ide menerapkan sistem lelang jabatan dilandasi oleh usulan dari masyarakat yang kurang mendapatkan pelayanan baik, merasa terhambat, merasa berbelit-belit (Kompas, 2015). Selain itu lelang jabatan ini bertujuan untuk membuka potensi dan prestasi para calon yang mengikuti lelang, sehingga menjadi transparan. (Tribunnews, 2015) Herkolanus et al., (2013) Proses seleksi Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural yang baik akan menghasilkan penyelenggaraan organisasi yang sehat, namun sebaliknya kesalahan dalam proses pengangkatan dalam jabatan struktural akan memberikan dampak yang tidak sehat antara lain tidak tercapainya tujuan organisasi, hubungan kerja yang tidak harmonis, cara kerja yang tidak efektif dan efisien, serta penyimpangan prosedur kerja. Oleh karena itu kegiatan pengangkatan dalam jabatan struktural haruslah mengambil semangat *“The right man on the right place”*.

Untuk mendapatkan *“The right man on the right place”* Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan terobosan menggelar pelaksanaan pengisian jabatan dengan sistem seleksi jabatan terbuka yang dikenal masyarakat dengan lelang jabatan. Hal ini dilakukan sejak terpilihnya Gubernur DKI Jakarta pada periode 2012-2014 Joko Widodo (Jokowi) dan wakilnya Basuki Tjahaja Purnama (Ahok). Dilanjutkan oleh Gubernur Basuki Tjahaya Purnama pada periode 2014-2016, pada periode 2016-2017 oleh Dirjen Otonomi Daerah Kemeterian Dalam Negeri Soni Sumarsono selaku pl Gubernur DKI. Selanjutnya 2017 dilanjutkan oleh Gubernur Djarot Saiful Hidayat dan sejak tahun 2017 sampai dengan sekarang Gubernur Anis Baswedan masih dilakukan seleksi jabatan untuk Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

Pengisian JPT di instansi pemerintah diatur dalam UU Nomor Tahun 2014 tentang ASN; Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil; dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, pengisian JPT, pada intinya, dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan pegawai negeri sipil dengan memerhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Dengan kata lain, pengisian JPT dilakukan dengan menerapkan sistem merit (Hantoro, 2019). Menurut Nasir, (2019) Sistem merit bertujuan untuk merekrut ASN yang profesional dan berintegritas dan menempatkan mereka pada jabatan-jabatan birokrasi pemerintah sesuai kompetensinya; memertahankan ASN melalui pemberian kompensasi yang adil dan layak; mengembangkan kemampuan ASN melalui bimbingan dan diklat; serta melindungi karir ASN dari politisasi dan kebijakan yang bertentangan dengan prinsip merit (nepotisme, primordialisme, dan bentuk diskriminasi lainnya).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) menjelaskan lelang jabatan adalah bentuk dari promosi jabatan yang dilakukan secara transparan dan selektif. Transparan karena dilakukan secara terbuka dan setiap orang yang memiliki syarat administratif berupa tingkat kepangkatan dan golongan, diperbolehkan mendaftarkan diri untuk mengisi lowongan yang tersedia. Selektif karena proses pelaksanaannya dilakukan uji kompetensi ataupun fit and proper test. Lelang

jabatan memiliki nilai positif dalam rangka reformasi birokrasi yaitu untuk merekrut ataupun menempatkan pejabat eselon yang memiliki kompetensi dan profesionalitas yang memadai (Herawati & Retno, 2016). Berdasarkan hal-hal tersebut maka Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (Studi Kasus Di Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

B. Pembatasan Penelitian

Pembatasan penelitian terkait dengan fokus penelitian yaitu Seleksi Terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta tahun 2017, 2018, 2019 dengan dibatasi sub fokus sebagai berikut :

1. Perencanaan sumber daya manusia untuk Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;
2. Rekrutmen untuk Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;
3. Seleksi untuk Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;
4. Penempatan hasil seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;

C. Rumusan Masalah

Untuk lebih mendalami masalah yang akan digali dalam penelitian ini, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perencanaan sumber daya manusia untuk Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;

2. Bagaimanakah rekrutmen untuk Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;
3. Bagaimanakah seleksi untuk Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;
4. Bagaimanakah penempatan hasil Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan peneliti adalah untuk meningkatkan sistem :

1. Mencari pemahaman yang mendalam tentang konsep seleksi terbuka JPT Pratama di di Pemprov DKI Jakarta tahun 2017, 2018, 2019 Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;
2. Harapannya mampu membuat konsep yg merupakan solusi untuk meningkatkan sistem Seleksi Terbuka JPT Pratama di Pemprov DKI Jakarta; Rekrutmen untuk Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta;

E. Signifikansi Penelitian

Signifikansi penelitian Promosi Jabatan Pimpinan Tinggi di Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta didasarkan hal-hal sebagai berikut:

1. Masih terbatasnya kajian terkait Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama, terutama mengkaji proses pelaksanaannya mulai dari perencanaan, rekrutmen, seleksi sampai penempatan hasil seleksi seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.

2. Secara teoritis penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam pengembangan ilmu manajemen sumber daya manusia dan pengelolaan sumber daya manusia Aparatur Sipil Negara yang profesional.
3. Memberikan sumbang saran terhadap kajian yang lebih mendalam mengenai aktivitas-aktivitas manajemen sumber daya manusia dalam proses seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama mulai dari perencanaan sumber daya manusia sampai dengan penempatan pejabat yang berhasil menduduki jabatan,
4. Dapat dijadikan sebagai sumber referensi bagi peneliti selanjutnya yang berhubungan dengan penelitian Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama.
5. Dari sisi praktis sebagai sumber informasi dalam menilai persiapan, pelaksanaan dan efektivitas pelaksanaan seleksi, memberikan sumbang saran masukan, dan sebagai sumber informasi dan data bagi penyelenggaraan seleksi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

F. Kebaruan Penelitian

Kebaruan dari penelitian ini tidak terlepas dari kajian yang dilakukan mengenai Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, dimana dalam kajian penelitian mencoba mengkaji terkait sejak dari perencanaan, rekrutmen, seleksi sampai dengan penempatan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, dengan menggunakan pendekatan peneleitian kualitatif, dengan metode studi kasus dan type explanatory, dimana penelitian saat ini dibidang manajemen sumberdaya manusia terkait seleksi dilakukan hanya terhadap sebagian sub fokus dan dengan jabatan yang variatif, serta lebih banyak menggunakan pendekatan penelitian kuantitatif, sehingga dengan pendekatan kualitatif metode studi kasus dengan type

explanatory dapat melakukan analisis lebih kompherensif dalam menggambarkan Seleksi Terbuka JPT Pratama di Pemprov DKI Jakarta Tahun 2017, 2018, 2019.



*Mencerdaskan dan
Memartabatkan Bangsa*