

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Kondisi birokrasi pada era reformasi saat ini masih jauh dari harapan juga dapat dikatakan belum menunjukkan arah perkembangan yang lebih baik. Masih adanya birokrat yang terlibat kasus Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) mulai dari pejabat tingkat rendah hingga pejabat tingkat tinggi. Selain itu masih banyak juga birokrat yang bersifat arogan dan menganggap masyarakatlah yang membutuhkannya. Sehingga banyaknya birokrat yang tidak mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dan menunjukkan mentalitas birokrat yang masih jauh dari harapan bangsa dan negara (Pratikno, 2017; Rahardjo, 2016; Saputra & Arifin, 2020).

Begitu penting reformasi birokrasi untuk mewujudkan cita cita bangsa yang adil dan makmur. Oleh karena itu, demi mewujudkan birokrasi yang akuntabel dan pelayanan publik yang baik, maka pemerintah pusat merumuskan sebuah peraturan yang akan menjadi landasan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Republik Indonesia yaitu Peraturan Presiden Nomor 80 tahun 2011 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi Indonesia 2010-2025.

Reformasi birokrasi adalah salah satu upaya pemerintah untuk mencapai *Good Governance* untuk melakukan pembaharuan dan perubahan besar mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, khususnya menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia

aparatur sipil negara maupun sumber daya manusia penunjang pemerintah lainnya. Melalui reformasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah, maka akan berdampak terhadap penataan sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Indonesia merupakan negara yang sudah mengeluarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah yaitunya UU no. 23 tahun 2014. Undang-undang ini biasa disebut dengan Undang-Undang Otonomi Daerah yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Beberapa poin penting yang diatur dalam UU Otonomi Daerah antara lain adalah; (1) Penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa harus didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, efektivitas, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. (2) Pemda (Pemerintah Daerah) memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, serta berhak memperoleh sumber pendapatan asli daerah. (3) Pemda dapat membentuk dan membubarkan pemerintahan desa/kelurahan, serta menetapkan batas wilayah administrasi desa/kelurahan. (4) Pemda memiliki kewajiban untuk mengembangkan sumber daya manusia dan perekonomian daerahnya, serta memberikan pelayanan publik yang berkualitas dan merata bagi seluruh warga masyarakat. (5) Dalam menjalankan tugasnya, Pemda harus memperhatikan hak asasi manusia, kepentingan nasional, serta menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan budaya. Dengan diundangkannya UU Otonomi Daerah, diharapkan pemerintahan daerah dan pemerintahan desa dapat lebih mandiri dalam mengelola sumber daya daerahnya, serta memberikan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menunjuk pejabat yang akan menempati posisi tinggi di suatu Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Untuk mewujudkan hal tersebut, maka pemerintah Indonesia berupaya untuk terus melakukan perubahan, perbaikan dan evaluasi dalam menghasilkan aparatur negara yang cakap dan kompeten, sehingga para aparatur yang cakap ini nantinya dapat membawa perubahan Negara Indonesia ke arah yang lebih baik. Salah satu langkah yang telah ditempuh oleh pemerintah adalah dengan mengeluarkan kebijakan baru tentang manajemen sumber daya manusia yang tertuang dalam UU No.5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-undang yang baru ini diharapkan dapat lebih mengatur dan menghasilkan para aparatur negara yang benar-benar bekerja demi kesejahteraan masyarakat Indonesia. Tentunya terdapat banyak perubahan dan perbaikan dalam kebijakan baru ini guna menyempurnakan kebijakan terdahulu dan kebijakan ini pun secara umum telah diaplikasikan di hampir seluruh wilayah Indonesia.

Dalam UU No. 5 Tahun 2014 diatur mengenai mekanisme seleksi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) khususnya bagi pejabat setingkat eselon II atau Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) pratama dengan menggunakan sistem seleksi terbuka (open recruitment) dengan penjelasan secara detail tertuang dalam Permenpan no. 13 tahun 2014. Seleksi terbuka ini memberikan kesempatan juga kepada kandidat yang berada di luar instansi untuk mendaftar dan melamar di jabatan posisi yang sedang mengalami kekosongan. Pemerintah pusat berharap dengan diberlakukannya sistem lelang terbuka pejabat tingkat eselon II ini supaya

akan muncul semangat kompetisi yang sehat bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS) di wilayah Negara Republik Indonesia.

Kebijakan seleksi terbuka pejabat tinggi eselon II ini secara bertahap mulai diberlakukan di beberapa daerah di Indonesia. Beberapa daerah yang telah menerapkan sistem lelang terbuka ini diantaranya adalah:

**Tabel 1.1**

**Daerah yang sudah melakukan Rekrutmen Terbuka**

NO	TAHUN	FORMASI	WILAYAH
1.	2018	Sekretaris Daerah	Pemprov Sumbar
2.	2018	Sekretaris DPRD	Pemkab Solok Selatan
3.	2018	Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika	Pemkab Solok Selatan
4.	2018	Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan	Pemkab Solok Selatan
5.	2018	Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	Pemkab Solok Selatan
6.	2018	Kepala Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Pemkab Solok Selatan
7.	2018	Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran	Pemkab Solok Selatan
8.	2017	Kepala BKPSDM dan Kepala Dinas Ketahanan Pangan	Pemkot Payakumbuh
9.	2017	Kepala Dinas Kesehatan	Pemkot Bukittinggi
10.	2016	Kepala Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan	Pemkab Tanah Datar

Sumber : Diolah dari berbagai sumber, 2021

Pada tahun 2021 Pemerintah Kota Bukittinggi mendapatkan penghargaan anugerah meritokrasi tahun 2021 dari Pemerintah Pusat diserahkan langsung oleh Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KSAN), di hotel Bidakara, Jakarta, Kamis, (28/01/2021). Penghargaan ini merupakan penghargaan dari Pemerintah Pusat kepada instansi pemerintah dalam penerapan Sistem Merit sesuai dengan undang-undang nomor 5 tahun 2014. Kepala daerah yang menerima penghargaan tersebut dinilai telah menjalankan kebijakan dan kewenangan manajemen kepegawaian yang mengacu kepada Sistem Merit.

Setelah berhasil melakukan seleksi terbuka di tahun 2017 untuk Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (Eselon II) di tiga OPD yaitu Dinas Sosial dan PMD/N, Dinas Nakertrans serta Dinas Perpustakaan dan Arsip lalu di tahun tahun 2018 Pemerintah Daerah Kabupaten Solok Selatan kembali dilakukan yang kedua kalinya untuk enam jabatan tinggi pratama yang dilelang yaitu Sekretaris DPRD, Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika, Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Penataan Ruang dan Pertanahan, Kepala Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Kepala Dinas Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran. Untuk enam OPD tersebut, Dinas Pol PP dan Damkar tidak bisa dilanjutkan proses lelang karena tidak mencukupi standar kuota peserta pelaksanaan lelang.

Proses seleksi terbuka dimulai dengan pengumuman lowongan kerja yang terbuka untuk umum. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan administratif terhadap berkas lamaran yang masuk untuk memastikan bahwa pelamar memenuhi

persyaratan yang ditentukan. Pelamar yang memenuhi persyaratan kemudian diundang untuk mengikuti seleksi selanjutnya, yang biasanya terdiri dari tes tertulis, tes praktik, wawancara, dan tes kesehatan.

Dengan dilakukannya seleksi terbuka ini, Pemerintah Kabupaten Solok Selatan berharap akan muncul banyak calon kandidat yang memiliki kualifikasi yang sesuai, yang akan bersaing secara sehat guna mendapatkan jabatan Kepala OPD tersebut. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Smith (2014) bahwa seleksi terbuka ini memungkinkan lebih banyak kandidat yang akan ikut dalam seleksi serta memungkinkan kandidat yang mendaftar, berasal dari berbagai latar belakang yang berbeda.

Demikian pula dengan Horta (2014) dalam tulisannya mengatakan bahwa *open, merit-based, transparent recruitment practices foster mobility (geographic a land sectorial) and enhance the recruitment pool for the best candidates* yang artinya bahwa seleksi terbuka yang transparan dan berdasarkan sistem merit mendorong mobilitas (secara sektoral dan geografis) dan menambah cakupan ruang rekrutmen menjadi lebih luas untuk mendapatkan kandidat yang terbaik.

Sistem Merit yang dimaksud oleh Horta sendiri sudah mulai diberlakukan di Indonesia sejak awal abad ke-20, dimana seleksi bagi calon pegawai didasarkan kepada PP nomor 100 tahun 2000 yang dilakukan dengan menjunjung prinsip keterbukaan, keadilan, kompetisi untuk memilih yang terbaik. Prinsip merit menekankan bahwa seleksi dilakukan secara fair dan transparan, dengan berdasarkan kepada kompetensi seseorang/kandidat (Rakhmawanto, 2010).

Sistem Merit menjadi sistem manajemen pengembangan SDM secara strategis dalam kebijakan dan manajemen ASN guna melahirkan sumber daya ASN yang unggul dan selaras dengan potensinya. Penerapan Sistem Merit sesuai dengan undang-undang nomor 5 tahun 2014. Sistem Merit, yaitu kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi dan kinerja tanpa membedakan ras, golongan, politik, agama, gender, suku, kecacatan dan sebagainya.

Alkadafi (2018) dan Handoko (2020) pada penelitian yang berbeda menemukan hasil yang hampir sama. Alkadafi pada penelitian yang bertajuk analisis reformasi birokrasi seleksi terbuka pejabat tinggi menuturkan bahwa pada saat ia melakukan penelitian di Indragiri Hilir menemukan bahwa seleksi terbuka tersebut diarahkan kepada penerapan sistem merit yang terbukti dapat mereformasi birokrasi di daerah tersebut kepada sesuatu yang lebih baik. Begitu juga dengan Handoko (2020) menyatakan bahwa dengan menerapkan Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2011 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi adalah bukti bahwa pelaksanaan rekrutmen dilakukan dengan sistem merit.

Berbeda dengan apa yang terjadi di Kabupaten Solok Selatan. Penerapan peraturan perundangan-undangan yang berlaku justru tidak berjalan, sehingga mengecilkan kemungkinan pelaksanaan rekrutmen dengan sistem merit dapat berjalan dengan baik. Hal ini yang membuat pejabat terpilih tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Sedangkan secara sederhana ketidakefektifan tersebut menjadi landasan awal penelitian ini dilakukan, inilah

yang membedakan penelitian dengan penelitian terdahulunya yang tidak menitikberatkan efektivitas seleksi terbuka. Oleh karena itu, peneliti menganggap penting untuk melihat alasan ketidakefektifan seleksi terbuka di Kabupaten Solok selatan, agar nantinya seleksi terbuka di kabupaten tersebut dapat dinilai efektif.

Bicara tentang efektivitas seleksi terbuka, setidaknya perlu diketahui lebih dulu bagaimana kondisi efektif seleksi terbuka tersebut. Handayani & Prasetya (2019) mencatat bahwa Kondisi efektif dalam sistem seleksi terbuka dengan merit sistem adalah ketika seleksi dilakukan secara objektif dan transparan, sehingga dapat dipastikan bahwa keputusan seleksi berdasarkan kualifikasi dan prestasi kerja yang objektif. Selain itu, sistem ini juga harus memastikan bahwa calon karyawan dipilih berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan, dan bahwa proses seleksi diikuti oleh semua calon karyawan secara adil dan sama.

Hingga berjalan beberapa tahun pengangkatan pejabat tinggi eselon II hasil seleksi terbuka, terdapat beberapa OPD yang dipimpinnya tidak dapat menunjukkan hasil kinerja yang memuaskan. Berkenaan dengan penjelasan tersebut, dapat terlihat bahwa meskipun seleksi terbuka ini sudah menggunakan mekanisme/tahapan seleksi yang dirancang sedemikian baik, namun pada kenyataannya seleksi terbuka ini tidak serta merta menghasilkan pejabat yang betul-betul kompeten di bidangnya dan bagus dalam hal kepemimpinan.

Di sisi lain, evaluasi yang hanya dilakukan oleh pimpinan daerah dan pimpinan tinggi saja, seolah menunjukkan bahwasanya seleksi jabatan yang ada belum mengedepankan asas keterbukaan. Untuk itu, penelitian ini penting dilakukan agar dapat memperlihatkan secara lebih luas bagaimana seleksi jabatan



terbuka di lakukan di lingkungan BKPSDM Kabupaten Solok Selatan. Harapannya penelitian ini nantinya akan menjadi pertimbangan lebih lanjut agar seleksi jabatan terbuka memang dapat mengikuti asas-asas yang telah diamanatkan oleh undang-undang, sekaligus memberikan gambaran evaluasi terkait sistem dan pelaksanaan seleksi jabatan terbuka ini. Dengan begitu, kepentingan penelitian ini dapat ditelaah menggunakan setidaknya tiga kajian; (1) seleksi, (2) Reformasi birokrasi dan kepegawaian, dan (3) sistem merit.

**Tabel 1.2 Hasil Evaluasi Rekrutmen Terbuka JPT (Pratama) di Pemerintah Kabupaten Solok Selatan**

NO	TAHUN DILANTIK	ASAL DINAS	KETERANGAN	TAHUN BERJALAN
1.	2018	Sekretaris DPRD	Mutasi Sebagai Ka Dis Par Bud	2022
2.	2018	KaDis Kominfo	Pensiun	2022
3.	2018	Ka Dis PURP	Meninggal dunia	2021
4.	2018	Ka DisParbud	Demosi sebagai Petugas Penindakan pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran ( <i>Non Job</i> )	2022
5.	2018	Ka Dis DP2KB PP&PA	Turun Jabatan Sebagai Kepala Bidang Tenaga Kerja Disnakertrans	2022

Berdasarkan paparan di atas dan beberapa permasalahan yang muncul, yakni masih ada beberapa pejabat hasil seleksi terbuka yang turun jabatan baik sebagai kepala bidang maupun demosi jabatan (*Non Job*). Hal tersebut tentunya

memiliki alasan tertentu mengapa beberapa pejabat hasil seleksi terbuka tersebut mengalami penurunan jabatan maupun dimutasi setara eselon sebelumnya. Sepanjang pengamatan awal peneliti, penurunan jabatan (demosi) adalah bentuk dari ketidaksesuaian antara pejabat dengan posisi jabatan yang ia tempati.

Demosi yang diterima oleh para pejabat sesungguhnya dapat terjadi karena beberapa hal, mulai dari kinerja yang tidak memuaskan, perubahan kebijakan dan organisasi pemerintahan, konflik dengan atasan/rekan kerja, pelanggaran etika dan hukum, hingga keterbatasan anggaran atau kebijakan penghematan (Yanuar, 2017). Namun kondisi serupa itu sesungguhnya dapat diminimalisir dengan pelaksanaan seleksi terbuka yang benar-benar ketat dan transparan. Ruang evaluasi mesti senantiasa terbuka untuk meminimalisir terjadi demosi yang

Kejadian demosi yang nyata adanya dapat dikatakan sebagai bentuk ketidakefektifan seleksi terbuka yang terjadi di lingkungan BKPSDM Kabupaten Solok Selatan. Kenyataan adanya pejabat yang didemosi membuktikan bahwa setidaknya sistem seleksi sudah dilakukan tidak dapat menciptakan pejabat yang benar-benar bertanggung jawab terhadap atasan dan rekan kerja. Masalah lain juga terlihat dari ketidakberhasilan sistem merit menyeleksi calon-calon pejabat yang mungkin akan bermasalah ketika ia menempati jabatan tersebut.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut peneliti tertarik untuk meneliti, mengkaji dan menganalisis lebih dalam mengenai pelaksanaan seleksi terbuka ini yang dituangkan dalam judul tesis **“Pelaksanaan Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama pada (BKPSDM) Kabupaten Solok Selatan”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana pelaksanaan seleksi terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama yang dilakukan oleh BKPSDM Kabupaten Solok Selatan?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah: Untuk menganalisis pelaksanaan seleksi terbuka jabatan pimpinan tinggi (JPT) Pratama yang dilakukan oleh BKPSDM Kabupaten Solok Selatan.

## 1.4 Manfaat Penelitian.

Manfaat penelitian antara lain:

### 1. Aspek teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan untuk mengembangkan konsep ilmiah dalam ilmu sosial, khususnya dalam ilmu administrasi public sehingga dapat memperkuat dan mengembangkan teori tentang seleksi terbuka.

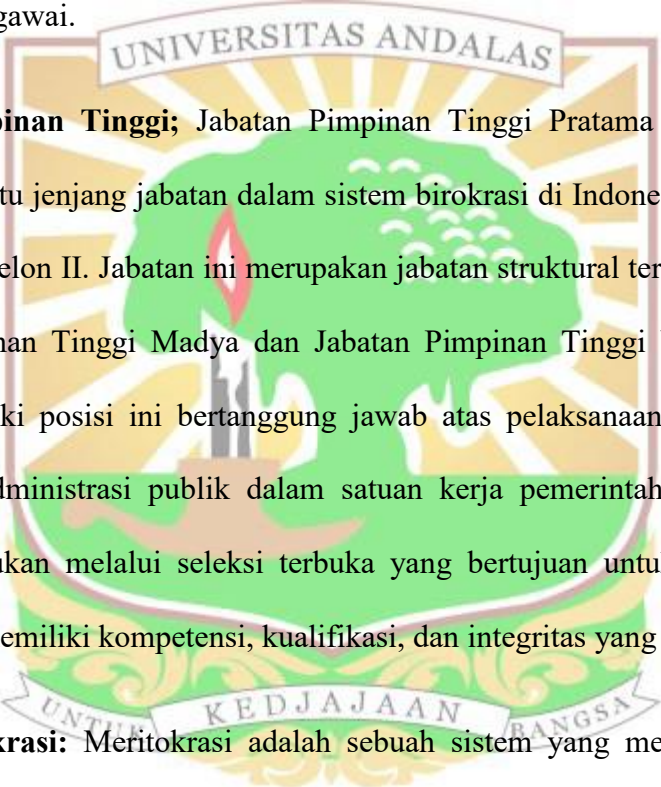
### 2. Aspek praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dan dapat digunakan sebagai:

- a. Bahan acuan dalam melaksanakan seleksi terbuka, sehingga hal ini dapat mendukung lahirnya para aparatur pemerintah yang lebih baik.
- b. Untuk dapat dijadikan bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah Kabupaten Solok Selatan dalam melakukan proses seleksi terbuka berikutnya.

### 1.5 Definisi Operasional.

**Seleksi Terbuka;** Seleksi terbuka adalah suatu proses seleksi kandidat yang dilakukan dengan cara membuka kesempatan kepada seluruh masyarakat umum yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh pihak penyelenggara untuk mengikuti seleksi. Tujuan dari seleksi terbuka adalah untuk memperoleh kandidat yang berkualitas dan objektif, serta untuk menciptakan transparansi dalam penerimaan pegawai.



**Jabatan Pimpinan Tinggi;** Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPT Pratama) adalah salah satu jenjang jabatan dalam sistem birokrasi di Indonesia yang berada pada tingkat eselon II. Jabatan ini merupakan jabatan struktural tertinggi di bawah Jabatan Pimpinan Tinggi Madya dan Jabatan Pimpinan Tinggi Utama. Pejabat yang menduduki posisi ini bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan administrasi publik dalam satuan kerja pemerintah. Pengisian JPT Pratama dilakukan melalui seleksi terbuka yang bertujuan untuk mendapatkan pejabat yang memiliki kompetensi, kualifikasi, dan integritas yang tinggi.

**Teori Meritokrasi:** Meritokrasi adalah sebuah sistem yang menekankan pada pemberian penghargaan dan kesempatan berdasarkan kemampuan dan pencapaian individu, bukan berdasarkan faktor-faktor seperti latar belakang sosial, ekonomi, politik, atau agama. Dalam konteks pemerintahan, meritokrasi diyakini sebagai sistem yang ideal untuk memilih pemimpin dan pejabat yang kompeten dan mampu menjalankan tugasnya dengan baik.