

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan Sumber Daya Manusia menjadi salah satu dari lima prioritas yang digulirkan oleh Presiden Republik Indonesia, dengan tujuan meningkatkan SDM (Sumber Daya Manusia) Indonesia memiliki kualitas dan memiliki daya saing. Prioritas ini dianggap penting sehubungan dengan tatakelola baik global maupun nasional yang dilaksanakan di Indonesia. Terdapat beberapa indikator untuk mengukur kinerja sebuah negara khususnya pada sektor pemerintahan :

- a. *Government Effectiveness Index* yaitu mengukur mutu layanan publik, mutu ASN, derajat kemandirian ASN dari intervensi politik, kapasitas perumusan dan implementasi kebijakan negara dan kredibilitas dari komitmen pemerintah pada kebijakan negara;
- b. *Global Competitiveness Index* yaitu mengukur dinamika bisnis, infrastruktur, institusi, kemampuan inovasi, kesehatan, keterampilan, sistem keuangan, stabilitas makro ekonomi;
- c. *Ease of Doing Business* yaitu mengukur perizinan, memulai berusaha, akses perkreditan, perlindungan investor, pajak, perdagangan lintas negara;
- d. *Corruption Perception Index* yaitu mengukur penyalahgunaan jabatan, transparansi pembayaran, transaksi rahasia, manipulasi prosedur, perbuatan curang;

Berikut Tabel 1.1 peringkat Indonesia tahun 2019 dalam berbagai indikator pengukuran tersebut.

**Tabel 1.1. Tata Kelola Sektor Publik di Indonesia
(Perbandingan ASEAN)**

	Corruption Perception Index		Easy of Doing Business Ranking		Government Effectiveness Index		Global Competitiveness Index	
	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai	Rank	Nilai
Indonesia	85	40	73	67,96	73	0,18	50	64,6
Malaysia	51	53	15	80,60	38	1,00	27	74,6
Filipina	113	34	124	57,68	84	0,05	64	61,9
Singapura	4	85	2	85,24	1	2,22	1	84,8
Thailand	101	36	27	78,54	62	0,36	40	68,1
Vietnam	96	37	69	68,36	86	0,04	67	61,5

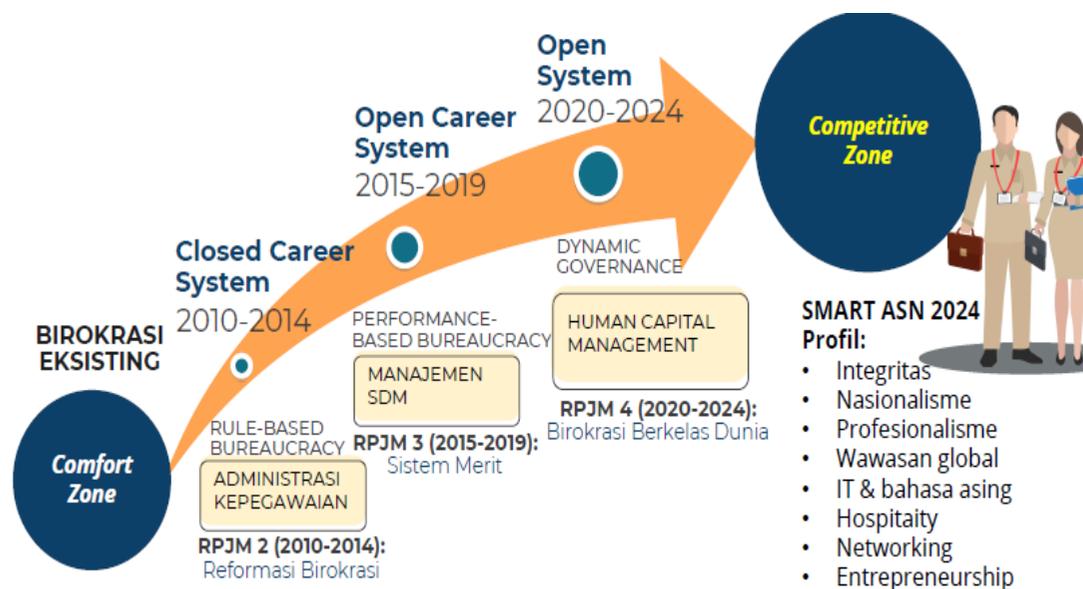
Sumber : Transparency International, INSEAD, World Bank, Economic Forum, 2019

Dari data tersebut terlihat posisi Indonesia yang masih sangat lemah dibandingkan dengan negara negara Asia lainnya. Terdapat pengaruh yang sangat kuat antara efektivitas pemerintahan dengan kesejahteraan bangsa. Contoh Singapura, dari data *Government Effectiveness Index* dengan menduduki ranking 1 mempengaruhi kesejahteraan masyarakatnya yang sangat tinggi pula, dengan pendapatan rata-rata di Singapura 900 juta rupiah pertahun. Peningkatan kesejahteraan Indonesia di masa depan bergantung pada sejauh mana efektivitas pemerintah dapat ditingkatkan. Kondisi inilah yang harus dibangun oleh Indonesia, salah satunya yaitu dari sektor sumber daya manusia. Kondisi birokrasi di Indonesia saat ini mengalami beberapa kendala. Eksisting kelemahan yang dihadapi oleh ASN saat ini sebagai berikut yaitu:

1. Kualitas dari manajemen SDM Aparatur tertinggal dari negara maju di ASEAN;
2. Penyebaran SDM Aparatur Sipil Negara kurang merata contoh guru;
3. Tingginya campur tangan politik dalam manajemen SDM Aparatur;
4. Paham radikalisme dan anti terhadap Pancasila yang berkembang di lingkungan ASN;
5. Tingginya angka transaksi jual beli jabatan di lingkungan ASN;

Pada saat ini Pemerintah Indonesia berusaha merubah strategis dan fundamental dalam Manajemen ASN. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan

Reformasi Birokrasi (KEMENPAN RB) telah melaksanakan penyusunan *Grand Design* berupa 3 (tiga) tahapan, sebagaimana dapat dilihat pada gambar 1.1 dibawah ini.



Gambar 1.1 Reformasi Manajemen ASN

Sumber : Komisi Aparatur Sipil Negara, 2020

Dalam tahap *close career system (human resources personnel)* pegawai ASN hanya dipandang sebagai administrasi yang berkontribusi dalam mencapai tujuan organisasi. Kemudian tahapan selanjutnya yaitu *open career system (Human Resources Management)*, pegawai ASN sudah mulai dikelola dalam sebuah sistem yang digunakan dalam mencapai tujuan organisasi. Dan tahap yang ketiga yaitu *open system (Human Resources Capital)*, tahapan ini sumber daya manusia sudah dijadikan sebagai modal bagi organisasi sehingga pengelolaan ASN berdasarkan kemampuan, pengalaman, dan kualifikasi. Pada tahap ini pula kemudian dibangun manajemen talenta sebagai sebuah instrumen dalam manajemen SDM secara terbuka.

Salah satu upaya reformasi birokrasi ASN menuju *human capital management*, Pemerintah bersama dengan DPR RI mengeluarkan Undang-undang no. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dengan mengedepankan merit system sebagai faktor utama di dalam manajemen ASN. Salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan sumber daya manusia yaitu dengan memperkuat implementasi manajemen Aparatur Sipil Negara berbasis merit. Sistem merit didefinisikan sebagai kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, yang diberlakukan

Della Damayanti, 2021

ANALISIS PENGAWASAN SELEKSI TERBUKA PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI DI INSTANSI PEMERINTAH OLEH KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA (KASN)

UPN Veteran Jakarta, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Manajemen S2

[www.upnvj.ac.id-www.library.upnvj.ac.id-www.repository.upnvj.ac.id]

secara adil dan wajar tanpa diskriminasi. Sistem merit merupakan prinsip dasar yang harus dilakukan dalam kebijakan dan manajemen ASN dengan nilai-nilai yang harus diperhatikan dalam sistem merit yaitu *fairness, openness, competitiveness, performance based, integrity standard, efficient and effectiveness of managing personnel, neutrality from political interference*.

Sistem merit telah diterapkan di berbagai negara diantaranya yaitu Tiongkok. Sejak abad 200 SM (Era Dinasti Han) Rekrutmen aparatur negara sudah dilakukan dengan ujian terbuka secara kompetitif. Di Amerika Serikat, pada 1883 dikeluarkan *Pendleton Civil Service Reform Act* yang mengamanatkan agar pengisian orang dalam jabatan di pemerintah harus berdasarkan sistem merit dengan proses seleksi. Selain itu, di Singapura sejak tahun 1959, telah mendirikan *Public Service Commission* untuk memastikan manajemen aparatur negara dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip merit dan Imparsialitas. “*A key factor in Singapore’s successful approach toward tackling its development challenges has been the competence and pragmatic mindset of its public service and political leadership*” (Dr. N.C. Saxena, 2011). Di Korea pun sudah membuktikan bahwa *civil servant* yang dikelola berdasarkan sistem merit berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi Korea dengan cepat kurang lebih dalam 4 dekade.

Di Indonesia sendiri sistem merit baru muncul sejak lahirnya Undang-Undang ASN tahun 2014. Perwujudan dari pelaksanaan merit system yakni dengan dilaksanakannya proses seleksi secara terbuka untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi instansi pemerintah sesuai dengan kualifikasi, kompetensi dan performa demi memperoleh di seluruh instansi pemerintah. Salah satu wujud implementasi sistem merit yaitu diterapkan proses seleksi terbuka dalam pengisian jabatan pimpinan tinggi di seluruh Instansi Pemerintah yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, sehingga asas “*right man in the right place*” dapat tercapai. Sistem ini juga diharapkan dapat mengurangi dan menghilangkan *fraud* dan beberapa alasan seperti :

1. Seleksi terbuka akan menciptakan atmosfer keadilan dan meniadakan nepotisme di dalam setiap aktivitas pemilihan, promosi jabatan dan mutasi;
2. Seleksi terbuka yang dilakukan juga memberikan apresiasi terhadap pemenuhan persyaratan KSA (*Knowledge, Skill and Ability*) suatu jabatan;
3. Seleksi terbuka JPT akan melahirkan calon pejabat pimpinan tinggi yang memiliki kompetensi, kualitas dan profesionalisme;

4. Seleksi terbuka membuka ruang bagi unsur eksternal pemerintah (akademisi, pakar, dan ahli di bidangnya) untuk turut serta dalam proses penilaian kompetensi kandidat secara langsung.

Sistem seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi Instansi Pemerintah telah menjadi topik hangat untuk dibahas oleh berbagai pihak sebagai bentuk upaya pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi di bidang aparatur. Jika dilihat secara seksama terutama pada Instansi Pemerintah Daerah, sistem penempatan suatu jabatan adalah hak prerogatif kepala daerah. Namun, fakta akan terjadinya *fraud* seperti praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme karena pada akhirnya proses ini akan terkait dengan peristiwa politik. Hal ini terjadi karena proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di seleksi oleh Pegawai Negeri Sipil, bukan dari kalangan profesional, sehingga secara sistemnya dapat diatur oleh Kepala Daerah. Selain itu, lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh Pihak Eksterndal dan Internal juga mendukung hal ini, sehingga pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi sepenuhnya ada di tangan Kepala Daerah.

Dampak negatif yang dirasakan adalah terbentuknya dinasti politik yaitu politik yang menyebabkan terhambatnya tujuan pembangunan pemerintahan, karena sistem seleksi untuk jabatan pimpinan tinggi tersebut tidak sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan namun berdasarkan kedekatan dan *like or dislike*. Relasi antara kepentingan politik dan aktor administrasi membuat kinerja birokrasi rawan terjadi penyimpangan. Kepala Daerah sebagai PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) adalah Politikus, yang memiliki kewenangan dalam pengangkatan dan pemberhentian dari seorang Pegawai.

Kondisi tersebut mengakibatkan maraknya kasus ketidaknetralan dalam pengambilan keputusan terkait manajemen ASN. Sistem seleksi terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi memiliki fungsi untuk menghindari hal tersebut dan mendapatkan ASN yang berkualitas, karena Jabatan Pimpinan Tinggi adalah posisi yang memiliki fungsi strategis di Instansi Pemerintah. Di dalam suatu organisasi akan selalu ada otoritas lini yang memiliki kewenangan untuk memberikan perintah, memberikan penilaian atas pekerjaan yang dilaksanakan oleh bawahan serta unit-unit sumber daya yang dimilikinya.

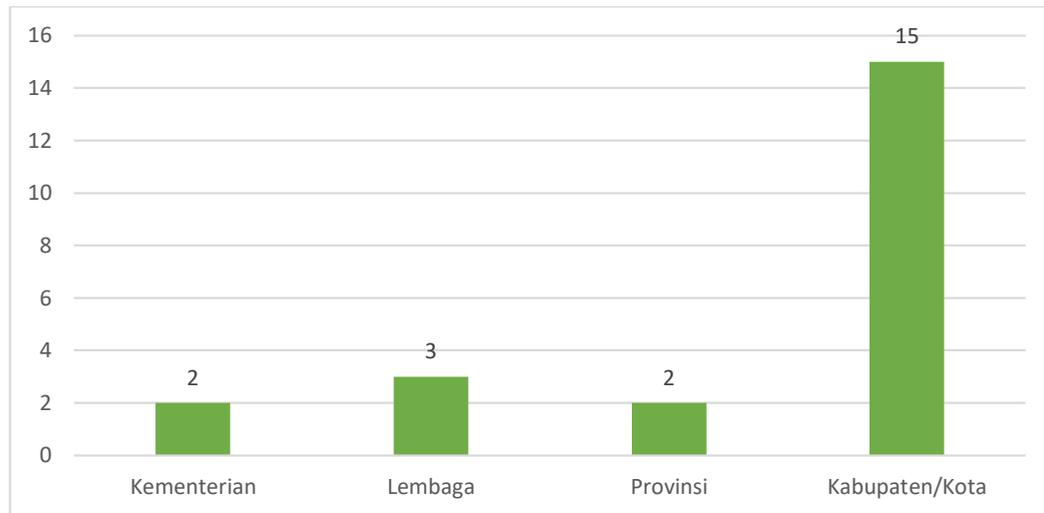
Sejak terbitnya UU (Undang-undang) No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) telah menjelaskan bahwa untuk mengisi jabatan tinggi utama dan

madya baik untuk Kementerian, Sekretariat Lembaga Negara, Lembaga Non Struktural dan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara terbuka untuk PNS dengan menerapkan *merit system* dan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di Instansi Pemerintah melalui seleksi terbuka dan kompetitif merupakan salah satu bentuk *quick win* bagi penerapan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) dengan tujuan atau filosofi yang diharapkan diantaranya yaitu:

1. Memperkuat basis kompetensi dalam pengisian jabatan;
2. Menghilangkan basis KKN dalam pengisian jabatan khususnya di daerah;
3. Membangun budaya kinerja dalam birokrasi;
4. Membangun profesionalisme birokrasi;
5. Mengurangi ego sektoral dan silo mentality;
6. Membangun keterbukaan dan transparansi birokrasi.

UU No. 5 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara telah dijelaskan bahwa JPT, termasuk JPT Pratama akan diumumkan di tingkat Provinsi, dan JPT Madya dan Utama di tingkat Nasional. Proses seleksi sendiri akan dilaksanakan oleh Panitia yang dibentuk oleh PPK, dengan anggota yang diambil dari wakil internal dan eksternal suatu institusi. Panitia akan melaksanakan seleksi yang disesuaikan dengan persyaratan jabatan berupa KSA yang dimiliki oleh kandidat yang dilaksanakan secara terbuka. 3 (tiga) kandidat terbaik akan diajukan kepada PPK, untuk selanjutnya akan dipilih 1 (satu) orang kandidat terbaik yang akan dilantik dan mengisi jabatan tersebut. Kebijakan tersebut bertujuan untuk mendapatkan Pejabat Pimpinan Tinggi yang kompeten, netral, berintegritas dan berkinerja tinggi yang dapat mendorong mewujudkan kinerja birokrasi Pemerintah yang efisien, efektif, bersih, bertanggung jawab dan melayani.

Berikut disampaikan data pelanggaran pelaksanaan pengisian JPT :



Gambar 1.2 Data Pelanggaran Pelaksanaan Seleksi Terbuka Tahun 2020

Sumber: Data diolah oleh peneliti dari Komisi Aparatur Sipil Negara Pokja JPT Wilayah I, 2020

Gambar 1.2 menggambarkan masih banyaknya kasus pelanggaran yang terjadi dalam proses seleksi terbuka. Sebanyak 2.430 rekomendasi telah dikeluarkan oleh KASN pada tahun 2020 untuk mewujudkan seleksi terbuka JPT yang lebih transparan dan lebih kompetitif untuk keseluruhan instansi pemerintah. Pada tahun yang sama, tercatat jika KASN sudah melaksanakan 18 kali mediasi pelaksanaan rekomendasi yang sudah dikeluarkan dalam upaya untuk memastikan seleksi terbuka JPT berjalan dengan adil dan sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku. Salah satu contoh kasusnya yaitu terjadi di Kabupaten Jember. Pada tahun 2020 Kabupaten Jember melakukan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi tanpa Rekomendasi KASN, tidak melaksanakan rekomendasi KASN dengan mengembalikan pejabat yang dilantik tanpa rekomendasi KASN, namun sesuai dengan permintaan Kepala Daerah atau Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

Menurut KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), kondisi kecurangan atau *fraud* seperti adanya transaksi jual-beli jabatan yang terjadi banyak di daerah, disebabkan oleh rendahnya fungsi pengawasan terhadap seorang Kepala Daerah yang merupakan Politikus. Berikut beberapa contoh kasus dugaan suap yang ditangani oleh KPK terkait pengisian jabatan yang menjerat kepala daerah, sebagai berikut :

Tabel 1.2 Kasus Pelanggaran Pengisian Jabatan

No.	Nama dan Jabatan	Kasus	Hukuman
1.	Sri Hartaini (Bupati Klaten)	“Jual-beli jabatan di dinas maupun BUMD dan menerima suap dalam sebesar 2 M”.	“11 tahun penjara dan denda Rp 900 juta subsider 10 bulan kurungan”
2.	Nyono Suharli (Bupati Jombang)	“Menerima suap dari Plt Kepala Dinas Kesehatan Jombang Inna Silestyowati agar bisa menjadi pejabat definitif sebesar Rp 25 juta dan USD 9.500”	“4,5 tahun penjara dan denda Rp 100 juta subsider 2 bulan kurungan”
3.	Sunjaya Purwadisastra (Bupati Cirebon)	“Menerima suap terkait pengisian jabatan dengan temuan uang miliaran rupiah.”	“5 tahun penjara dan denda Rp 200 juta subsider 6 bulan kurungan.”
4.	Taufiqurrahman (Bupati Nganjuk)	“Menerima suap terkait pengisian jabatan mulai kepala sekolah hingga kepala dinas sekitar Rp 298 juta”	“7 tahun penjara dan denda Rp 350 juta subsider 4 bulan kurungan.”
5.	Muhammad Tamzil (Bupati Kudus)	“Menerima suap sejumlah Rp 250 juta terkait pengisian jabatan di Pemerintah Kabupaten Kudus.”	“8 Tahun penjara dan denda 250 juta”

Sumber : Data diolah oleh Peneliti dari Kompas

Berdasarkan beberapa kasus tersebut, menunjukkan bahwa sampai saat ini proses seleski terbuka untuk JPT di Instansi Pemerintah belum *comply* dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam *Report U.S Merit System Protection Board*, dengan judul “*The Impact of Recruitment Strategy on Fair and Open Competition*” (2015) menyebutkan bahwa terdapat beberapa faktor yang dapat mengancam prinsip persaingan secara adil dan terbuka dalam rekrutmen, diantaranya yaitu:

- Proliferasi otoritas perekrutan yang membatasi ukuran dan komposisi kelompok pelamar;
- Terlalu sering menggunakan otoritas dan praktik perekrutan yang membatasi yang, di antara masalah lain, dapat menyebabkan tenaga kerja tidak mewakili masyarakat;
- Kemungkinan bahwa beberapa manajer mungkin secara sengaja atau tidak sengaja menyalahgunakan fleksibilitas perekrutan untuk memilih kandidat tertentu, sehingga menghambat persaingan yang adil dan terbuka;
- Beberapa manajer dan staf SDM memilih untuk menempatkan layanan pelanggan kepada supervisor individu daripada layanan kepada agensi dan kewajibannya untuk melindungi prestasi dan menghindari Praktik Pribadi yang Dilarang (PPP); dan
- Kurangnya pelatihan untuk supervisor dan manajer tentang *Merit System Principles* (MSPs) dan PPS.

1.2 Fokus Penelitian

Pelaksanaan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Indonesia belum mendukung terjadi proses seleksi yang berkeadilan dan transparan, karena masih banyaknya kepentingan dari beberapa pihak. Dengan demikian seleksi terbuka ini belum menjadi alternatif yang terbaik di dalam upaya mendapatkan ASN yang memiliki sikap profesional, integritas, berperforma tinggi, termasuk di dalam penempatan yang sesuai dengan merit system yang telah diusung yaitu kompetensi, kualifikasi dan kinerja.

KASN merupakan lembaga non struktural independen dan bebas atas intervensi politik dengan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap penerapan setiap nilai, kode etik, kode perilaku setiap ASN, sesuai dengan semangat penerapan *merit system*. Kewenangan yang diberikan kepada KASN diharapkan agar lembaga ini mampu untuk menjamin pelaksanaan seleksi terbuka yang adil, transparan, serta mengawasi proses seleksi yang preventif dan prefentif sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.

Sampai saat ini pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi melalui seleksi terbuka masih diwarnai dengan permasalahan yang terjadi sebagaimana telah dijelaskan pada latar belakang masalah sebelumnya. Meskipun tingkat pembelian dan penjualan Jabatan Pimpinan Tinggi di Instansi Pemerintah sudah mulai menurun sejak penerapan sistem informasi Jabatan Pimpinan Tinggi (KASN). Namun implementasi sistem ini hanya diterapkan 30% dari Instansi Pemerintah (Laporan Kinerja KASN, 2019), sehingga belum dapat meminimalkan praktik korupsi di Instansi Pemerintah khususnya dalam pembelian dan penjualan Jabatan Pimpinan Tinggi. Masih perlunya kajian yang mendalam untuk meningkatkan fungsi dari KASN dalam usaha penjaminan dan pengawasan proses seleksi JPT yang terbuka dan objektif, termasuk di dalamnya potensi *fraud* yang terjadi khususnya di Instansi Pemerintah Daerah tanpa mengurangi kewenangan Gubernur dan Bupati atau Walikota dalam pengisian Jabatan.

1.3 Rumusan Permasalahan

Sesuai dengan latar belakang di atas, maka dapat ditentukan bahwa pokok permasalahan adalah sbb :

- a. Bagaimana praktik seleksi terbuka pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Instansi Pemerintah?
- b. Bagaimana pengawasan seleksi terbuka pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi oleh Komisi Aparatur Sipil Negara?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dijabarkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan dan pengawasan seleksi terbuka Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Instansi Pemerintah oleh KASN.

1.5 Manfaat Hasil Penelitian

Diharapkan hasil dari penelitian ini akan memberikan manfaat :

- a. Manfaat Teoritis

Dapat memberikan bukti secara empiris untuk dapat dijadikan referensi serta memperkuat hasil penelitian sebelumnya mengenai pelaksanaan seleksi sumber

daya manusia terutama dalam lingkup instansi pemerintah.

b. Manfaat praktis

1) Manfaat untuk pengelola Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN)

Dapat memberikan gambaran mengenai evaluasi pelaksanaan pemilihan untuk jabatan pimpinan tinggi insitansi pemerintah yang telah dilakukan, serta dapat memberikan masukan terhadap kebijakan dalam pelaksanaan manajemen ASN di lingkungan Instansi Pemerintah.

2) Manfaat untuk mahasiswa

Dapat memberikan manfaat berupa pelatihan intelektual yang mampu menambah pemahaman peneliti mengenai pelaksanaan seleksi terbuka pengisian jabatan pimpinan tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah.

3) Manfaat untuk masyarakat

Dapat memberikan gambaran kepada masyarakat umum bagaimana proses pelaksanaan rekrutmen ASN khususnya pada pengisian jabatan pimpinan tinggi.