

**PARADOKS PROMOSI JABATAN APARATUR SIPIL NEGARA DALAM MERIT SYSTEM
(STUDI KASUS: PROMOSI JABATAN DI LINGKUNGAN PEMPROV KALIMANTAN TENGAH)**

***PARADOX OF CIVIL SERVANTS' PROMOTION IN THE MERIT SYSTEM
(CASE STUDY: POSITION PROMOTION WITHIN THE CENTRAL KALIMANTAN PROVINCIAL GOVERNMENT)***

Muhammad Luthfie¹, Berry Sastrawan², Hamka³

¹Magister Administrasi Publik, Universitas Djuanda, mluthfie@unida.ac.id

²Magister Administrasi Publik, Universitas Djuanda, berry.sastrawan@unida.ac.id

³Fisip Universitas Muhammadiyah Jakarta, hamkaumj@gmail.com

ABSTRACT

The research focused on the process of promotion to high pratama position or echelon 2 in Central Kalimantan Province which was allegedly colored by deviations from the mandate of the ASN Law or paradoxes. The aim of the research is to analyze political intervention in the promotion of positions within the Central Kalimantan Provincial Government and to analyze the paradox of promotion to ASN positions in the Merit System within the Central Kalimantan Provincial Government. The research method uses a qualitative approach with case studies combined with grounded theory. The results of the study show that political intervention occurred in the implementation of promotions to high pratama or echelon 2 positions in the Central Kalimantan Provincial Government and the paradox of promotion can be seen from the absence of a relationship between the results of promotion and the merit system.

Key words: Merit system, high pratama position, paradox, promotion, public service

ABSTRAK

Penelitian difokuskan pada proses promosi jabatan tinggi pratama atau eselon 2 di Provinsi Kalimantan Tengah yang diduga diwarnai oleh penyimpangan amanat UU ASN atau terjadi paradoks. Tujuan penelitian adalah menganalisis intervensi politik dalam pelaksanaan promosi jabatan di lingkungan Pemerintahan Propinsi Kalimantan Tengah dan menganalisis paradoks promosi jabatan ASN dalam Merit System di lingkungan Pemerintahan Propinsi Kalimantan Tengah. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi kasus yang dipadukan dengan grounded theory. Hasil penelitian menunjukkan terjadi intervensi politik dalam pelaksanaan promosi jabatan tinggi pratama atau eselon 2 di lingkungan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Tengah dan paradoks promosi jabatan terlihat dari tidak adanya hubungan antara hasil promosi jabatan dengan merit system

Kata kunci: Merit system, jabatan tinggi pratama, paradoks, pelayanan publik, promosi

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Upaya reformasi birokrasi di Indonesia dilakukan guna terwujudnya aparatur sipil negara yang profesional dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai birokrasi pemerintahan. Untuk mendukung upaya tersebut, maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai wujud komitmen pemerintah untuk melahirkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu bagian penting yang diatur dalam Undang-Undang ASN tersebut adalah system penempatan pegawai negeri sipil pada jabatan tertentu atau promosi jabatan dilakukan melalui *Merit System*.

Merit System adalah system manajemen pegawai yang mengedepankan kompetensi dan asas profesional, di mana rekrutmen dilakukan berdasarkan kemampuan yang dimiliki oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) dan system promosi jabatan dilakukan berdasarkan kemampuan yang dimiliki oleh pegawai ASN (Darmawan, 2016). Dalam *Merit System*, kemampuan yang dipertimbangkan adalah kemampuan dalam bidang pengetahuan, keterampilan teknis, prestasi kerja, dan sikap atau mental dan motivasi kerja (Meyrina, 2017). *Merit System* akan menghambat sifat mementingkan kedaerahan atau primordial dalam promosi jabatan ASN.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB). Pemerintah memperbaiki kualitas ASN dimulai dari System Rekrutmen CPNS yang sudah menggunakan system Computer Assisted Test (CAT) yang mereduksi adanya kecurangan dan calo, serta pendaftaran secara *online*. Pemerintah juga membuka formasi untuk Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang bertujuan merekrut tenaga ahli untuk percepatan pembangunan dan pencapaian target

organisasi. PPPK ini pun bisa mengisi Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Dengan begitu, pengisian jabatan harus sesuai dengan kompetensinya (Humas Menpan RB, 27 Maret 2019).

Berbagai pemikiran tentang pentingnya *Merit System* yang diturunkan melalui artikel ilmiah, telah banyak dijadikan tema pada penelitian-penelitian terdahulu. Rr. Susana Andi Meyrina, tahun 2017, melalui artikelnya yang berjudul "*Performance Improvement By Merit System Under The Act Of Civil State Apparatus Number 5 Year 2014 Of The Ministry Of Law And Human Rights*" melihat bahwa *Merit System* ASN adalah penilaian kinerja berdasarkan prestasi kerja.

Ni Putu Yayi Laksmi dan I Ketut Markeling, tahun 2017, melalui artikelnya yang berjudul "Penyelenggaraan Manajemen ASN Berdasarkan System Merit Menurut Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara" menyimpulkan bahwa Pemerintahan yang efektif dapat diselenggarakan melalui hal penting yakni memilih Aparatur Sipil Negara dengan Manajemen Aparatur Sipil Negara berdasarkan *Merit System*.

Artikel lainnya yang ditulis oleh Jerry Brianly Wansaga, Sem G. Oroh, dan Greis M. Sendow, tahun 2016, berjudul "*Analysis of Merit System, Career Development, Work Engagement To The Employee Performance of PT Angkasa Pura 1 (Persero) Manado*" menyatakan bahwa *Merit System*, Pengembangan Karir dan Keterlibatan Kerja secara simultan berpengaruh signifikan terhadap Kinerja karyawan PT Angkasa Pura 1 (Persero) Manado.

Masalahnya, secara operasional *Merit System* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 2014 tentang ASN belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik, di mana hal ini disebabkan oleh banyak faktor di antaranya faktor kepemimpinan emosional (*spoil system*), kepemimpinan primordial (*nepotism system*), dan

kepemimpinan status-quo (*patronage system*) (Sinaga, 2017). Kepemimpinan emosional atau oleh Kartono (Mawaddah, 2016) disebut sebagai *spoil system*, yakni seorang pemimpin suatu lembaga atau unit pemerintahan menata sumber daya manusia organisasinya mengedepankan hubungan pertemanan atau kedekatan relasi antara pemimpin dan bawahan.

Berbagai studi menunjukkan bahwa di era demokrasi, khususnya di era pelaksanaan Pilkada, praktik *spoil system* dalam promosi jabatan marak terjadi di berbagai daerah. Penempatan pegawai pada jabatan tertentu tergantung kontribusi yang diberikan oleh pegawai terhadap pemenangan seorang calon Kepala Daerah dalam Pilkada (Gainau, 2014; Meyrina, 2017; Sinaga, 2017).

Selanjutnya, kepemimpinan primodial (*nepotism system*) adalah faktor yang seringkali membentuk budaya birokrasi pemerintahan yang tidak baik (*bad government*). Praktik *nepotism system* dalam manajemen sumber daya manusia ASN adalah hampir sama dengan praktik *spoil system* namun dalam *nepotism system*, pemimpin suatu organisasi pemerintahan secara khusus dalam penempatan bawahan pada jabatan tertentu sangat bergantung pada kedekatan hubungan kekeluargaan, keturunan, dan kedaerahan antara pemimpin dan bawahan (Mawaddah, 2016).

Faktor lain yang membuat *Merit System* sulit dilaksanakan adalah perilaku pejabat tinggi lembaga pemerintahan seperti Kepala Daerah yang mengedepankan *status quo (patronage system)* dalam manajemen pemerintahan, di mana pejabat tinggi lembaga pemerintahan tersebut menempatkan bawahannya pada posisi jabatan strategis guna mempertahankan kekuasaan yang dimilikinya. Bagi pejabat tinggi pemerintahan, bawahan yang memiliki kedekatan kekeluargaan dan afiliasi politik yang kuat dengan mereka akan berupaya keras untuk mempertahankan jabatan pejabat tinggi

tersebut (Mawaddah, 2016). Contoh kasus belum optimalnya pelaksanaan Undang-Undang ASN, terjadi di lingkungan Provinsi Kalimantan Tengah. Salah satu parameternya, sejumlah pegawai ASN di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah masih belum terlalu percaya bahwa promosi jabatan melalui *Merit System* sudah berjalan dengan baik. Pasalnya, pada pelaksanaan *Merit System* di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah masih terdapat praktik-praktik yang tidak sejalan dengan semangat Undang-Undang ASN.

Sebenarnya, secara prosedural promosi jabatan di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah sudah berjalan dengan baik yang ditandai dengan mekanisme promosi jabatan yang terbuka (*open bidding*), di mana semua pegawai ASN dapat ikutserta dalam kegiatan promosi jabatan dan kegiatan tersebut diselenggarakan oleh tim khusus yang diawasi oleh Kelembagaan Aparatur Sipil Negara (KASN). Namun secara substansial pelaksanaan promosi jabatan tersebut dinilai belum sejalan dengan semangat Undang-Undang ASN, di mana promosi jabatan belum berhasil menempatkan pegawai ASN pada posisi jabatan yang sesuai dengan kompetensi pegawai yang bersangkutan.

Secara umum, permasalahan tersebut diduga terjadi karena terdapatnya faktor-faktor politik yang berpengaruh dalam proses pelaksanaan promosi jabatan. Intervensi politik dalam pelaksanaan promosi jabatan membuat pelaksanaan *Merit System* tidak dapat berjalan dengan baik di lingkungan pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah.

Tujuan dan Kontribusi

Artikel ini disajikan sebagai hasil penelitian pada proses promosi jabatan di Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah tahun 2019 yang oleh sejumlah pihak dinilai masih belum senafas dengan semangat Undang-Undang ASN. Tujuannya adalah untuk: (1) Menganalisis

intervensi politik dalam pelaksanaan promosi jabatan di lingkungan Pemerintahan Propinsi Kalimantan Tengah, (2) Menganalisis paradoks promosi jabatan ASN dalam *Merit System* di lingkungan Pemerintahan Propinsi Kalimantan Tengah.

Secara umum, diharapkan hasil penelitian ini memberikan kontribusi pada: (1) pengembangan kebijakan dan system pelaksanaan promosi jabatan ASN yang menjamin terwujudnya tata kelola ASN berbasis kompetensi, (2) desain pelaksanaan promosi jabatan ASN yang meminimalisir pengaruh kekuatan politik terhadap setiap tahap pelaksanaan promosi jabatan ASN, dan (3) pengembangan ASN yang mendukung terwujudnya *good and clean governance*.

METODE PENELITIAN

Pendekatan dan Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, di mana peneliti menggambarkan, menafsirkan, menjelaskan data-data yang berhubungan dengan tema penelitian yakni proses promosi jabatan ASN sesuai *Merit System*. Menurut Creswell (2002) penelitian kualitatif menekankan pada peran peneliti untuk memahami konsep atau kerangka teoritis yang berhubungan dengan isu penelitian. Peneliti dalam penelitian kualitatif adalah instrument. Penelitian kualitatif mengharuskan peneliti terlebih dahulu memahami konsep-konsep teoritis yang berhubungan dengan isu penelitian.

Penelitian menggunakan pendekatan studi kasus yang dipadukan dengan *grounded theory* untuk mengembangkan perspektif pada teori yang terkait dengan kajian ini. Studi kasus dilakukan pada suatu kesatuan system yang bisa berupa suatu program, kegiatan, peristiwa, atau sekelompok individu yang ada pada keadaan atau kondisi-kondisi tertentu.

Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui kegiatan wawancara mendalam (*Indepth Interview*), observasi, dokumentasi, dan studi kepustakaan. Pada Teknik Wawancara Mendalam, peneliti melakukan serangkaian aktifitas atau langkah-langkah yang mendukung kegiatan wawancara, yaitu menyusun daftar pertanyaan, menentukan dan mengidentifikasi subyek atau informan penelitian yang dinilai memahami daftar pertanyaan penelitian, dan melakukan wawancara langsung secara mendalam dengan para subyek penelitian.

Pada Teknik Observasi, peneliti melakukan serangkaian aktifitas pengamatan berupa pengamatan sempurna dan pengamatan sebagai nonpartisipan. Pada Teknik Dokumentasi, peneliti melakukan pengumpulan data dokumen berupa kebijakan dan catatan lain yang berhubungan dengan kegiatan promosi jabatan ASN. Dan pada Studi Kepustakaan, peneliti melakukan langkah-langkah untuk menemukan teori-teori yang tepat untuk menganalisis data-data sesuai tema penelitian.

Informan Penelitian

Informan sebagai narasumber penelitian kualitatif terdiri dari informan kunci (*key informan*) dan informan pelengkap. Informan kunci terdiri dari Tim Seleksi Promosi Jabatan ASN di Propinsi Kalimantan Timur dan Informan Pelengkap adalah akademisi dan stakeholders yang memahami proses promosi jabatan ASN di Propinsi Kalimantan Tengah.

Validitas dan Reliabilitas Data

Untuk menjamin kualitas keabsahan data penelitian kualitatif, peneliti harus memperhatikan *authenticity* dan *trustworthyness* dari data yang didapat. Jenis teknik pemeriksaan keabsahan data yang diambil adalah triangulasi, yaitu sebuah teknik pemeriksaan keabsahan data yang

memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai perbandingan terhadap data itu sendiri (Denzin & Lincoln, 2009). Teknik triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber,

Penelitian juga melakukan uji reliabilitas yang mengacu kepada tiga aspek, yaitu: (1) kemantapan (keajekan) atau setelah dilakukan pengulangan, memberikan hasil yang sama atau jenuh, (2) ketepatan atau akurasi terhadap obyek yang diteliti, (3) homogenitas, dilihat dari keterkaitan yang tinggi antara unsur-unsur penelitian.

Teknik Analisis Data Kualitatif

Teknik analisis data dilakukan dengan mengikuti teori analisis data penelitian kualitatif yang dikemukakan oleh Creswell (2002), yakni:

1. Mengorganisasikan data.
2. Membaca dan membuat memo (memoring).
3. Mendeskripsikan, mengklasifikasikan, dan menafsirkan data menjadi kode dan tema.
4. Menyajikan dan memvisualisasikan data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi dan Hasil Penelitian Deskripsi Wilayah Penelitian

Kalimantan Tengah adalah salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di Pulau Kalimantan, dengan ibu kotanya Palangkaraya. Provinsi Kalimantan Tengah terletak di tengah gugus kepulauan Indonesia.

Kalimantan Tengah berdiri sebagai provinsi pada tanggal 2 Juli 1958 berdasarkan Undang-Undang Darurat No. 10/1957 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Tingkat I Kalimantan Tengah dan Perubahan Undang-Undang No. 25/1956 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Swatantra Tingkat I Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur.

Sejak menjadi provinsi sendiri pada tahun 1957 hingga saat ini, Provinsi Kalimantan Tengah telah dipimpin oleh 10 gubernur dan 4 penjabat gubernur. Raden Tumenggung Ario Milono tercatat sebagai Gubernur Pembentuk Provinsi Kalimantan Tengah. Pemerintah Pusat kemudian menunjuk RTA Milono menjadi Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah definitif. Ia menjabat dari Januari 1957 hingga Juni 1958. Kalimantan Tengah kemudian dipimpin oleh Gubernur Tjilik Riwut (1958–1967). Pada tahun 1988, putra Dayak asli ini dianugerahi gelar Pahlawan Nasional berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 108/TK/1988 tanggal 6 November 1988.

Gubernur dan penjabat gubernur Kalimantan Tengah selanjutnya adalah Reinout Sylvanus (1967–1978), Willy Ananias Gara (1978–1983), Penjabat Gubernur Eddy Sabara (1983–1984), Gatot Amrih (1984–1989), Soeparmanto (1989–1994), Warsito Rasman (1994–1999), Penjabat Gubernur Rappiudin Hamarung (1999–2000), Asmawi Agani (2000–2005), Penjabat Gubernur Sodjuangan Situmorang (23 Maret 2005 – 4 Agustus 2005). Kemudian diteruskan oleh Agustin Teras Narang yang menjabat gubernur selama dua periode (2005-2015), dan Pejabat Gubernur Hadi Prabowo (2015–2016). Saat ini, Kalimantan Tengah dipimpin oleh Gubernur Sugianto Sabran dan Wakil Gubernur Habib Ismail bin Yahya (2016–2021).

Provinsi Kalimantan Tengah pada saat terbentuk hanya memiliki tiga kabupaten, selanjutnya dimekarkan lagi berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 1959 menjadi lima kabupaten dan seiring bergulirnya otonomi daerah, kabupaten yang semula hanya lima buah dimekarkan lagi menjadi 13 kabupaten dan satu kota pada tanggal 2 Juli 2002. Pegawai negeri sipil (PNS) di Kalimantan Tengah mencapai 74.029 orang yang terdiri dari 63.764 orang PNS daerah provinsi/kabupaten/kota dan 10.265 orang lainnya PNS Pusat.

Peta perpolitikan Provinsi Kalimantan Tengah terlihat dari komposisi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Anggota DPRD Kalteng periode 2019–2024 didominasi oleh PDI-P dengan menempatkan 12 wakilnya, disusul Golkar 7, Demokrat 6, Nasdem 5, Gerindra 5, PKB 4, PAN 2, sedangkan PKS, Perindo, Hanura dan PPP masing-masing 1 wakil.

Pelayanan Publik

Pada pengelolaan pemerintahan di tingkat manapun, administrasi pemerintahannya akan berhubungan antara lain dengan pelayanan publik. Rasyid (1998:139) menyatakan bahwa pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan kepada setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama. Pamudji (1994: 21) memberikan batasan tentang pelayanan publik sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah dan lingkungan BUMN/ BUMD dalam bentuk barang dan jasa, baik dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat umum maupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan.

Secara teoritis, dalam ilmu politik dan ilmu administrasi negara, pelayanan umum atau pelayanan publik merupakan istilah yang menggambarkan bentuk dan jenis pelayanan pemerintah kepada rakyat atas dasar kepentingan umum (Lay, 2008). Bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dapat dilihat dalam dua kategori yaitu: (1). Barang dan jasa yang bersifat *intermediaries*, yakni barang dan jasa yang merupakan input untuk memproduksi barang lain yang disampaikan ke masyarakat; (2) Barang dan jasa akhir yaitu yang langsung diterima atau dikonsumsi oleh masyarakat.

Secara operasional, pelayanan publik di Indonesia diatur dalam

Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, yang mengatur kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Pemerintah juga telah memberlakukan Undang-undang nomor 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional yang mengamanatkan perlu adanya indeks kepuasan masyarakat sebagai tolok ukur dalam menilai tingkat kualitas pelayanan publik sekaligus sebagai acuan bagi unit pelayanan instansi pemerintah dalam menyusun indeks kepuasan masyarakat. Implementasi pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Tengah didasarkan pula kepada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 57 Tahun 2013 Tentang Pelayanan Publik.

Penyelenggara pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Tengah adalah semua institusi penyelenggara pemerintahan daerah, korporasi serta lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Produk Hukum Daerah untuk melaksanakan kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Provinsi Kalimantan Tengah adalah salah satu provinsi yang bertekad untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih serta bebas dari KKN (*clean goverment*). Langkah yang ditempuh oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah dalam mewujudkan *good governance* dan *clean goverment* antara lain dengan membentuk Ombudsman Daerah di Provinsi Kalimantan Tengah yang dibentuk melalui Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 4 Tahun 2007.

Ombudsman Provinsi Kalimantan Tengah berfungsi sebagai lembaga pengawasan masyarakat yang bersifat

independen yang diberi kewenangan untuk klarifikasi dan monitoring terhadap laporan atau pengaduan dari masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah khususnya pelaksanaan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah termasuk lembaga peradilan yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Menurut artikel yang ditulis oleh Wiryawan, Anrie (2014), salah satu kerja Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah adalah pengawasan berdasarkan laporan masyarakat terhadap aparatur pemerintah.

Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah terhadap aparatur pemerintah mengenai pelayanan publik, sebagian besar masih berdasarkan pada informasi yang berasal dari laporan masyarakat. Apabila tidak ada laporan dari masyarakat maka Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah tidak dapat melakukan tindakan-tindakan jika terjadi pelanggaran pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur negara.

Salah satu pengawasan yang pernah dilakukan oleh Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah adalah menangani laporan dari masyarakat mengenai pungutan liar kepada orang tua atau wali murid untuk mengambil ijasah yang dilakukan oleh suatu sekolah negeri di Kota Palangka Raya.

Pengawasan yang dilakukan atas prakarsa atau inisiatif sendiri dari Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah masih jarang dilakukan, sebab pengawasan yang dilakukan terhadap aparatur pemerintah mengenai pelayanan publik sebagian besar masih berdasarkan pada informasi yang berasal dari laporan masyarakat. Hal ini dinilai oleh beberapa pihak merupakan kelemahan dari Ombudsman karena tidak memiliki prakarsa sendiri untuk melakukan pengawasan. Penyebabnya, selain keterbatasan sarana prasarana dan sumberdaya manusia, Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2007 Tentang

Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah juga tidak memberi kekuatan hukum mengikat terhadap rekomendasi dari Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah.

Implementasi pelayanan publik lainnya di Provinsi Kalimantan Tengah adalah Penerapan *E-government* pada *website* Dinas Pertambangan Dan Energi Provinsi Kalimantan Tengah. Fasilitas ini memiliki fungsi aksesibilitas yang terdapat pada berita di halaman website yang disampaikan dan isi dari data-data yang ada pada web, dan dapat bekerjasama dengan perusahaan dalam hal pengiriman informasi secara online. Banyak lagi pelayanan publik yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah sesuai dengan fungsi dan tujuan keberadaannya. Semua pelayanan, terkait dengan bidang-bidang ilmu pengetahuan, politik, ekonomi, sosial budaya dan keamanan. Untuk memperoleh masukan dalam pelayanan publik, Pemerintahan Provinsi Kalimantan melakukan berbagai terobosan, salah satunya dengan melakukan *Focus Group Discussion* (FGD).

Masalahnya, dari realisasi implementasi pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Tengah, secara garis besar masih menghadapi problematika. Banyak catatan dan informasi yang mengungkapkan masalah tersebut, salah satunya bersumber dari catatan akademisi Rorry Pramudya (2014). Rorry melihat, bahwa di Provinsi Kalimantan Tengah implementasi pelayanan publik masih terkendala dengan beberapa hal:

1. Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik Yang Belum Optimal;
2. Belum Maksimalnya Upaya Pencegahan Penyalahgunaan Kewenangan;
3. System dan proses Penyelenggaraan Pelayanan Publik Yang Belum Jelas dan Sederhana;
4. Belum Maksimalnya Pengawasan Internal dan Eksternal; dan

5. Belum Maksimalnya Keterlibatan Peran Aktif Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Laporan BPKP yang terpublish menyampaikan informasi senada yang menjelaskan bahwa pelayanan publik masih terkendala. Pada masalah keuangan pembangunan, secara umum, masih banyak hal yang masih harus dibenahi untuk memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian oleh Badan Pemeriksa Keuangan RI.

Hasil penelitian kualitatif yang dilakukan di lapangan juga mengungkapkan problematika pelayanan publik di Provinsi Kalimantan Tengah, dimana kelemahan implementasinya banyak berhubungan dengan ketidakpercayaan masyarakat kepada birokrasi dan SDM. Padahal, birokrasi pemerintah dibentuk sebagai organisasi publik dengan maksud untuk melayani dan melindungi kepentingan publik.

Menurut pusat studi kependudukan dan kebijakan Universitas Gajah Mada 2002, kinerja birokrasi dapat diukur/dinilai dari kinerjanya terhadap pelayanan publik (H.Tachjan, 2008: 141). Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi, efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, responsibilitas dan responsivitas.

Masih banyaknya problem pelayanan publik yang berhubungan dengan kelemahan SDM di lingkungan Birokrasi Provinsi Kalimantan Tengah, dapat ditunjukkan pula dengan sering terjadinya rotasi pejabat di lingkungannya. Berganti-gantinya pejabat, terutama di lingkungan Eselon II pada akhirnya mengganggu kinerja lembaga dan kepercayaan masyarakat sebagai publiknya. Sebenarnya sebagaimana dikemukakan oleh Sastrohadiwiryono (2012) Rotasi Jabatan adalah kegiatan ketenagakerjaan yang

berhubungan dengan proses pemindahan fungsi, tanggung jawab dan status ketenagakerjaan tenaga kerja ke situasi tertentu dengan tujuan agar tenaga kerja yang bersangkutan memperoleh kepuasan kerja yang mendalam dan dapat memberikan prestasi kerja yang semaksimal mungkin kepada perusahaan.

Menurut sebuah penelitian (Bataha, 2013), rotasi jabatan yang seringkali dilakukan dalam sebuah pemerintahan, antara lain dikarenakan pelayanan publik yang kurang prima. Organisasi birokrasi identik dengan pelayanan yang berbelit-belit dan penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensi dan kemampuan yang dimiliki.

Di Provinsi Kalimantan Tengah, dari tahun 2016 sampai dengan Tahun 2020, rotasi jabatan seringkali dilakukan oleh Kepala Daerah. Pada temuan penelitian pendahuluan di Provinsi Kalimantan Tengah, sejak tahun 2016 sampai dengan tahun 2020, dari 51 Jabatan Tinggi Pratama seorang PNS dalam waktu kurang lebih 3 tahun ada yang mengalami rotasi jabatan antara 2 sampai 4 kali. Selain itu, ada sebanyak 31 orang pejabat Tinggi Pratama dari 51 orang yang belum mengikuti Diklat Struktural untuk jabatan Eselon II (data di olah dari survey dan wawancara dengan beberapa narasumber yang berkompeten).

Untuk mengetahui tentang permasalahan rotasi jabatan di Provinsi Kalimantan Tengah yang menurut beberapa pihak disebabkan pada proses promosi jabatan yang tidak sesuai dengan undang-undang, dalam penelitian ini dilakukan indepth interview. Hasilnya, ada yang menyatakan bahwa hal itu sesuatu yang lumrah terjadi di lingkungan birokrasi, tetapi ada pula yang menegaskan bahwa hal itu menunjukkan kelemahan dalam birokrasi pemerintahan, bahkan ada yang berpendapat bahwa keadaan seperti itu diakibatkan oleh paradox dalam promosi jabatan aparatur

sipil negara di lingkungan Provinsi Kalimantan Tengah.

Assisten Daerah (Assda) III Provinsi Kalimantan Tengah Lies, menegaskan bahwa rotasi jabatan yang terjadi di Provinsi Kalimantan Tengah tidak menjadi masalah karena sudah sesuai dengan prosedur yang ada.

Saya kira saya tidak bicara politiknya, tetapi proses yang saya alami itu saya kira sesuai dengan prosedur ketika ikutserta dalam lelang jabatan. Waktu itu saya staff Gubernur yang mendapat pertanyaan dari Gubernur, mengapa dirinya tidak usul sementara orang-orang lain sudah memprosesnya seperti melakukan legalisir dan sebagainya. Saya ketika itu memang tidak ikut mengusulkan diri, soalnya saya berfikir kok kesannya saya minta jabatan. Tetapi karena kemudian ada pihak-pihak yang meminta, maka bismillah saya ikutserta.

Menurut Lies, proses promosi jabatan yang diikuti sudah sesuai prosedur karena sudah sesuai peraturan perundang-undangan dan dirinya tidak meminta pertolongan ke siapa-siapa, termasuk kepada Gubernur Provinsi Kalimantan Tengah yang berkuasa saat itu. Ia berpendapat jika kemudian pada lingkungan Eselon II terkesan banyak orang-orangnya gubernur, itu adalah suatu hal yang lumrah, karena gubernur akan memilih siapa-siapa yang cocok dengan dirinya untuk memperkuat organisasi pemerintahan yang dipimpinnya.

Mungkin hanya 10 persen *errornya*, tapi saya pikir *no body is perfect*. Saya kira pada prinsipnya prosesnya sudah sesuai dan yang saya tahu orang-orang yang duduk adalah orang-orang yang berkompeten di bidangnya masing-masing.

Menurut Lies, apakah promosi ASN dipengaruhi oleh semacam kepentingan politik adalah tergantung bagaimana konsepnya dalam promosi.

Tetapi menurut dirinya, sesuai Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, proses di Provinsi Kalimantan Tengah sudah mengarah kepada profesionalisme walaupun sekarang mungkin belum maksimal.

Tentang rotasi, Lies berpendapat rotasi itu harusnya memang tidak cepat. Kenapa? karena pasti orang itu ada proses belajar dulu untuk menyesuaikan pada bidang jabatannya.

Menurut saya secara akademik, ketika orang baru ngerti sudah mau melangkah dia harus pindah lagi itu sudah pasti tidak sesuai dengan profesionalisme. Kalau yang namanya profesional itu kan memang harus ditekuni jadi pekerjaan itu harus dijiwai sehingga bisa bekerjanya lebih cepat bahkan bisa inovatif. Kalau perubahannya secepat itu ya inovasinya jangan diharapkan.

Pada pandangannya, Lies mengakui jika pejabat itu harus pindah lagi pindah lagi akan mengganggu kinerja organisasi pemerintahan. Sementara, organisasi sekarang itu lebih menekankan kepada inovasi-inovasi tidak sebagaimana stereotip yang berkembang selama ini birokrasi itu berulang-ulang pekerjaannya. Sekarang *harus total quality management*. Bahkan dalam *Reinventing Government* bukunya David Osborn, birokrasi pemerintahan harus sudah mengarah kepada konsep birokrasi perusahaan, jadi harus bekerja maksimal, dan lompatan birokrasi harus cepat dan perubahan yang cepat itu melalui inovasi-inovasi. Makanya perlu dikembangkan diklat-diklat untuk eselon 4, eselon 3, dan eselon 2.

Sejalan dengan pendapat di atas, Wakil Rektor Universitas Palangkaraya UP Dr. H. Suriansyah Murhaini, SH., MH., menyatakan bahwa proses promosi jabatan Eselon II di Provinsi Kalimantan Tengah sudah sesuai dengan undang-undang. Dirinya beberapa kali dilibatkan sebagai Tim Pansel (Panitia Seleksi) pada promosi jabatan ASN, seperti di

Kotim, di Gunung Mas, di Lamandau dan beberapa kabupaten dan Kota lainnya.

Tentang intervensi politik Kepala Daerah dalam penetapan pejabat Esselon 2 di Provinsi Kalimantan Tengah, menurutnya, tidak bisa dihindari dalam arti walaupun ada aturan macam-macam tetapi kadang-kadang orang yang jadi itu orang yang memang diinginkan oleh gubernur ataupun walikota. Hal ini mungkin wajar, karena dalam mengatur kinerja supaya lebih efektif, kepala daerah harus mencari orang-orang yang mampu bersinergi. Pejabat tinggi pratama yang ditunjuk memang harus mampu mensinergikan beberapa visi misi kepala daerah supaya bisa tercapai dengan baik.

Untuk menjawab pertanyaan apakah promosi jabatan dipengaruhi oleh kepentingan politik gubernur sebagai kepala daerah, Drs. Doelrawi-Ketua PDIP Kalimantan Tengah yang gubernur sekarang adalah kadernya berpendapat bahwa dirinya berusaha membatasi orang-orang yang mampu membantunya.

Menurut pandangannya, jika kepala daerah memilih orang-orangnya tetapi tetap mensyaratkan profesionalisme, maka tidak jadi masalah. Hanya ia melihat kecenderungan sekarang memang banyak yang kelihatannya instan, cepat padahal aturannya sudah ada dan salah satu sumpah jabatan kepala daerah itu akan melaksanakan semua ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hanya saja kalau bicara sinergitas dalam arti teori organisasi seorang pemimpin wajar mengambil orang-orang yang memang dia kenal, dia dipercaya, dan atau dekat dengan dia.

Tentang kepala daerah memilih orang-orang sendiri dalam promosi jabatan, ia jujur menyatakan tindakan seperti itu kurang bagus. Kepala daerah memilih orang yang setia bukan orang yang profesional akan membuat keberhasilannya tidak maksimal. Organisasi pemerintahan memang harus memilih orang-orang profesional yang betul-betul membangun pemerintahan

dengan baik walaupun dia bukan orang dekat.

Tentang intervensi PDIP dalam masalah-masalah birokrasi di Provinsi Kalimantan Tengah karena gubernurnya kader PDIP, petinggi PDIP yang pernah berstatus ASN dan 10 tahun menjadi bupati itu membantahnya. Secara kelembagaan, katanya, tidak pernah dilakukan dan paling-paling hanya memberikan pemikiran-pemikiran pada saat rapat-rapat partai. Dan pemikiran-pemikiran itu juga tidak harus selalu diterima karena tidak ada sanksi, tidak ada aturan kepala daerah sebagai kader diberhentikan karena tidak mengikuti sumbangpemikiran dari partai. Karena itu untuk melahirkan birokrasi yang sehat, maka pejabatnya harus mengikuti proses penilaian yang dilakukan secara benar, dan sebaiknya tim *assesment* nya diambil dari luar, misalnya dari UGM.

Rektor Universitas Muhammadiyah Palangkaraya Dr. Sonedi, MPd., menyatakan kegembiraannya bahwa belakangan ini untuk jabatan tinggi pratama harus melalui *open bidding*. Di dalam prosesnya, *open bidding* atau lelang jabatan itu ada persyaratan-persyaratan misalnya, jenjang karirnya, pernah mengikuti diklat-diklat, dan yang lebih penting itu sebenarnya karena proses ini terbuka, serta tentu ada *assesment* untuk menilai kemampuan seorang. Untuk menjaga obyektifitas, maka tim *assesment* nya harus independen dan sebisa mungkin diambil dari ahli-ahli dari luar daerah.

Menurut mantan tim panel ini, keterlibatan kepala daerah dalam rekrutment pejabat eselonnya hampir tidak terlihat. Kalau dulu memang kepala daerah bisa memainkan peran, siapa yang dekat dengan beliau atau ikut bermain di tim suksesnya akan mudah sekali memperoleh promosi. Sekarang ini, katanya, hampir tidak mungkin karena usia juga menentukan. Usia 58 keatas itu tidak bisa lagi dipilih, ada batasannya. Jadi yang yang muda muda yang energik

itu berkesempatan besar untuk mengikuti promosi.

Pansel ini seringkali memang konsultasi dulu dengan kepala daerah, kira-kira calon-calon yang mana yang akan dipilih, tapi seperti yang saya alami sendiri seringkali kepala daerahnya juga nggak tahu siapa yang mau di jadikan. Saya pikir walaupun ada begitu ya mungkin di tempat-tempat lain yang saya tidak tahu, tapi kalau di provinsi ini saya melihat tidak demikian. Saya sebagai akademisi juga tidak akan mau digiring-giring, apalagi untuk kepentingan politik sesaat.

Tentang kabar di Provinsi Kalimantan Tengah seringkali terjadi rotasi jabatan padahal pansel tentu menyerahkan orang-orang terbaik untuk dipilih, ia menyatakan tentu ada alasan-alasan yang dikaitkan dengan tujuan pemerintahan. Namun diakuinya pasti akan mengganggu efektifitas pemerintahan. Sebenarnya bisa untuk sampai 5 tahun minimal 2 tahun. Jika baru beberapa bulan diganti itu rasanya memang sia-sia yang dilakukan oleh pansel.

Staf Ahli Gubernur Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, Yuas menyatakan ketidaksetujuannya dengan pendapat yang menyatakan ketidakdekatan politik dapat menghambat ASN yang profesional dalam promosi jabatan. Sebenarnya yang jadi masalah adalah masalah komunikasi. Misalnya karena tidak dikomunikasikan, maka kepala daerah tidak tahu kalau ada pejabat-pejabat profesional di lingkungannya. Kalau sudah terbangun komunikasi yang baik, pasti dia dipakai.

Saya lihat ASN yang profesional seringkali menghadapi hambatan dalam promosi jabatan, karena waktu pemilihan kepala daerah dia berpihak kepada calon-calon yang berseberangan dengan kepala daerah terpilih. Ini menjadi sebuah kewajaran, karena tentu kepala daerah terpilih tidak akan bisa

berkerjasama dengan orang-orang yang dulu antipati kepadanya. Karena itu, katanya, ANS itu harus netral dalam proses politik.

Tentang rotasi pejabat yang terlalu cepat, Yuas mengakui akan menimbulkan ketidakefektifan pemerintahan. Paling cepat katanya, rotasi itu dilakukan minimal 2 tahun sekali. Untuk mengatasinya ia melihat pendidikan dan latihan sebagai cara efektif bagi calon-calon pejabat tinggi pratama agar pada saat menjabat dapat melakukan tugas secara optimal. Menurutnya, ASN yang profesional itu adalah ASN yang mampu beradaptasi dengan lingkungannya, memiliki *track record* yang baik misalnya sudah berkali-kali menduduki jabatan, tidak tercela, kreatif, inovatif, semangat, serta sehat fisik dan rohani. Rotasi itu harus mengacu kepada konsep seperti ini.

Berbeda dengan pendapat di atas, Dekan Fisip Universitas Muhammadiyah Palangkaraya (UMP) melihat di Provinsi Kalimantan Tengah memang seperti ada kesulitan membedakan antara organisasi publik dan privat. Yang pertama, kalau privat prosesnya akan sesuai dengan kemauan pemimpin karena dia pemilik atau *owner*. Sementara organisasi publik seperti pemerintahan ada aturan formalnya kemudian harus memfasilitasi banyak orang, dan tidak bisa sepihak. Di lingkungan pemerintahan Provinsi Kalimantan Tengah seringkali terdengar kabar kepemimpinannya seperti kepemimpinan di organisasi privat.

Saya juga banyak mendapat informasi ada semacam tekanan-tekanan psikis padahal mereka itu orang-orang karier. Kenapa tiba-tiba mereka merasa seperti ada sesuatu yang bukan tempat berkarir lagi, semacam ketidak pastian itu terancam padahal dulunya mereka tidak pernah berpikir tentang itu. Ternyata pejabat ini bisa setiap saat kemudian diberhentikan itu yang dicopot segala macam.

Dari permasalahan seperti itu, lanjut Dekan Fisip UMP tersebut, ada beberapa orang pejabat yang merasa dirugikan dan kemudian melakukan upaya-upaya hukum. Tapi sepertinya tidak terlalu dipermasalahkan, karena pemerintahan tetap jalan. Rotasi yang terlalu cepat, katanya, sebenarnya adalah problem, stabilitas pemerintahan menjadi tidak memadai. Efeknya, pejabat kemudian merasa tidak aman dalam posisinya dan akhirnya yang terjadi kontra produktif.

Suasannya memang yang saya lihat karena gubernurnya dari orang swasta dan satu lagi yang saya catat karena biaya pilkadanya terlalu tinggi akibat pemilihan langsung dan terlalu berlebihan. Saya pikir ini efeknya, sehingga gubernur bisa melakukan apa saja karena dia sudah begitu banyak mengeluarkan modal dan segala macam hal.

Pada masalah promosi jabatan, dekan yang mengaku belum pernah terlibat dalam pansel provinsi itu menyatakan bahwa di kabupaten/ kota pansel juga paham bahwa pejabat yang dipromosikan penggunaannya nanti adalah kepala daerah. Sehingga tidak pernah ada tindakan-tindakan kontroversial dari pansel, artinya tentu pansel mengkonsultasikan kepada kepala daerah, paling tidak mendengar suara kepala daerah walaupun yang mengolah data itu adalah sekretariat atau BKD. Hal lain yang dilihatnya, hubungan pansel dengan kepala daerah itu biasanya normatif saja.

Di provinsi pasti pertarungan sangat ketat, karena pejabat yang jabatan-jabatannya strategis kemudian juga ikut dan biasanya bersaing. Namun yang menarik banyak juga yang menghindari ikut pansel, pesimis, karena katanya tidak bakalan jadi juga karena yang jadi pasti sudah dapat ditebak. Kondisi seperti itu pernah menyebabkan kekurangan SDM yang siap dipromosikan yang

akhirnya mengakibatkan penundaan promosi.

Permasalahan lainnya dalam promosi jabatan, lanjut dekan tersebut, melibatkan pihak *assesment* eksternal yang disebut-sebut independen dalam menilai pejabat yang saya alami juga sepertinya tidak memadai karena hanya berinteraksi ketika itu. Pada posisi-posisi melakukan wawancara, kemudian dari makalah segala macam itu hasilnya, menurutnya sangat minim informasi yang dapat diperoleh dalam memberikan penilaian terhadap para ASN. Sehingga, dalam promosi jabatan akhirnya kembali kepada penilaian internal juga, misalnya tentang rekam jejak dan segala macamnya.

Dekan Fisip UMP itu memandang rotasi itu sebenarnya dapat diartikan sebagai cara kepala daerah untuk mencari orang yang setia, mencari orang yang sesuai dan memahami apa yang diinginkan dalam banyak hal. Efeknya tidak begitu signifikan dalam meningkatkan profesionalisme para pejabat dan kinerja pemerintahan. Apalagi dalam proses-proses promosi selanjutnya, para ASN juga tidak terlihat menyiapkan diri, dan pada akhirnya tidak sedikit yang menggunakan jalur-jalur politik. Dan semua itu sangat mengganggu kinerja pemerintahan, sebagaimana hasil tesis mahasiswa saya yang bekerja sebagai staf pemerintahan dengan kesimpulan sangat tidak kondusif dan tidak jelas bekerja di lingkungan pemerintahan yang sering melakukan rotasi pejabat.

Memperkuat tentang ketidakefektifan pemerintahan di Provinsi Kalimantan Tengah dengan seringnya terjadi rotasi pejabat di lingkungan jabatan tinggi pratama dipertegas oleh Nurul Edy yang menjabat sebagai Asisten Daerah II Provinsi Kalimantan. Jabatan tinggi pratama, katanya, setingkat eselon 2, seperti kepala dinas, kepala badan, asisten daerah dan staf ahli atas urusan-urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan daerah yang

dimiliki. Pengangkatan jabatan tinggi pratama, ada pada Undang-Undang tentang ASN. Prosesnya dimulai dari lelang jabatan. Kedudukan BKD atau badan kepegawaian daerah dalam proses ini hanya melaksanakan tugas administratif. Pada proses jabatan tinggi pratama atau promosi jabatan, BKD melakukan langkah mempersiapkan dan menentukan panitia seleksi daerah yang independen. Anggota panitia seleksi diambil dari akademisi dan pejabat-pejabat struktural yang setingkat lebih tinggi dari jabatan yang dilelang. Panitia Seleksi terakhir di Provinsi Kalimantan Tengah, terdiri dari akademisi Universitas Negeri Palangkaraya, Universitas Muhammadiyah Palangkaraya, dan dari Sekolah Tinggi PGRI, kemudian 2 orang dari pusat pejabat eselon 1 dari Kementerian PAN RB dan 1 orang pejabat eselon 1 dari Kementerian Dalam Negeri. Tugas BKD selanjutnya adalah membentuk Tim Assessment dari lembaga psikologi yang melakukan tes psikologi dan wawancara mendalam.

Pada proses administratif seperti diuraikan di atas, Edy melihat masih berada pada mekanisme yang wajar dan tertib. Problematika timbul pada saat proses penetapan tiga calon yang akan diajukan kepada gubernur untuk dipilih. Ia menyatakan kecenderungan dan realitanya telah melahirkan paradoks dalam proses promosi jabatan. Sebenarnya pada perumusan pansel saja sudah ada nilai-nilai paradoksnya, sudah ada *deal-deal* sampai kepada penetapan 3 besar calon pejabat tinggi pratama.

3 besar atas 1 jabatan yang mana itu masuk terus dilaporkan kepada gubernur. Itulah kemudian prosedurnya lagi tim pansel melalui BKD atau panitianya atau melalui sekda kemudian melakukan konsultasi ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KSN) di Jakarta. Dari awal proses ini diikuti oleh KSN terkesan hanya untuk meyakinkan ke ASN bahwa prosesnya sudah sesuai prosedur. KSN dalam proses ini

hanya memberikan rekomendasi saja bahwa semua calon sudah memenuhi syarat untuk bisa dilantik sebagai pejabat yang diberikan kepercayaan. Begitulah memang prosedur yang diatur di dalam undang-undang ASN.

Dikemukakan oleh Edy, KSN akan memberikan laporan tertulis kepada gubernur tentang calon yang tiga itu. Ringkas cerita lahirlah rekomendasi KSN bahwa hasil pansel ini sesuai standar dan selanjutnya dipersilahkan kepada gubernur untuk menentukan dan melantik pejabat atau ASN yang diberikan amanah. Terkait dengan mekanisme yang ada. sebelum pelantikan masuklah Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan. Tapi pekerjaan tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan ini hanya sekedar untuk melengkapi berkas administratif saja tidak lagi mau menilai seseorang apakah sudah sesuai kompetensinya. Jadi kerja Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan hanya melakukan proses administratif. Disitu lagi ada juga nilai paradoksnya karena belum dicabut ketentuan-ketentuan seorang ASN, bahwa sebelum memiliki jenjang pendidikan jabatan struktural, dia harus memiliki pengalaman eselon di bawah itu minimal dua kali dan ditempat yang berbeda. Kemudian, pangkat atas jabatan eselon 2 ini minimal satu tingkat di bawah pangkat dasar minimal 4 c tapi bisa juga 4 b. Itulah masa transisi yang diatur oleh ketentuan undang-undang ASN. Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan melakukan penelitian tentang hal tersebut sebagai proses yang diatur oleh undang-undang. Kesimpulannya akhirnya Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan menyatakan kepada gubernur semua calon-calon tersebut sudah memenuhi syarat untuk menduduki jabatan tinggi pratama. Jadi sebenarnya dari awal calon yang tiga itu siapapun sudah sesuai dengan kehendak gubernur.

Pada beberapa catatan, sebenarnya yang dipilih ada yang bersangkutan

secara implisit sebagai *times* yang walaupun tidak terstruktur tapi aktivitasnya jelas. Inilah paradoksnya, karena disitu sebenarnya sebagian besar yang duduk saat ini adalah orang-orang dekat dan akhirnya menghambat orang-orang yang sebenarnya punya kualitas bagus tapi karena bukan orang dekat. Dan untuk masalah ini, sebenarnya paradoks promosi jabatan di Provinsi Kalimantan Tengah ini adalah kasus yang kesekian. Sebelumnya pernah juga terjadi di daerah-daerah lain seperti pada zaman Ahok di DKI Jakarta. Dan hal ini sebenarnya memang menjadi masalah yang rawan terjadi penyimpangan, karena tugas dan fungsi badan yang mengelola dan menyelenggarakan kegiatan mutasi ASN di tingkat daerah adalah atas intruksi kepala daerah.

Sebagai ASN, Edy melihat masalah proses promosi seperti itu, tidak akan melahirkan kinerja yang baik dan tentu akan mengganggu optimalisasi pelayanan publik. Sebab, menunjukkan masih terjadinya politisasi mutasi jabatan antara lain karena faktor profesional masih lemah, regulasi masih memiliki celah untuk melemahkan praturan, mekanisme hanya ceremonial, dan adanya kekuatan sumber daya dalam menggerakkan organisasi untuk kepentingan politik. Ketidaksinkronan proses promosi jabatan dengan undang-undang, lanjutnya, menimbulkan pengaruh pada faktor administrasi dan faktor psikologis yang masing-masing faktor ini berdampak pada individu pegawai baik secara karir maupun psikologis, berdampak baik langsung maupun tidak langsung terhadap pegawai terutama jenjang karir dan kompetensi jabatan serta dampak organisasional dengan tidak berfungsinya Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan. Padahal, simpul Edy, mutasi melalui promosi jabatan merupakan suatu dinamika manajemen kepegawaian pada

pemerintah termasuk pemerintah daerah, yang tujuan idealnya adalah untuk memperkuat kinerja birokrasi dan akan menimbulkan fenomena *professional* maupun *politik*.

Sayangnya, unsur *politik* dan subjektivitas seringkali mendominasi dalam setiap pengisian jabatan struktural birokrasi untuk meraih dukungan politik dari masyarakat ataupun kelompok etnisnya. Hal inilah yang semakin memicu pandangan negatif masyarakat bahwa untuk menempatkan seorang ASN dalam jabatan struktural lebih ditentukan oleh faktor *like or dislike* kepala daerah.

Lalu bagaimana cara meminimalisir kepentingan politik dalam proses promosi jabatan? Edy menyarankan agar benar-benar melihat kompetensi dan kemudian melihat juga portofolio seorang ASN sebagaimana diamanatkan di dalam regulasi tentang pengangkatan pegawai negeri sipil di jabatan struktural.

Masalah lainnya yang menurut Edy menimbulkan paradoks adalah ketentuan 2 tahun baru bisa dirotasi. Faktanya saat ini tidak sampai 2 tahun dirotasi walaupun prosesnya itu dikonsultasikan ke KSN tetapi KSN tidak mampu memberikan arahan sehingga KSN itu tidak lebih daripada lembaga stempel yang memperpanjang birokrasi. Sebab akhirnya gubernur juga yang berkuasa. Sebelum rotasi, ketentuannya pejabat yang bersangkutan harus diberikan semacam pembinaan dan peringatan terlebih dahulu dari gubernur agar yang bersangkutan memperbaiki diri dan diberikan kesempatan. Inspektorat Provinsi masuk dalam proses ini atas kerja pengawasan internal yang akan menilai kinerjanya dalam 3 bulan kesempatan. Jika tidak sesuai lagi baru rotasi.

Tetapi proses itu tidak berjalan sehingga membuat ketidak tenangan dan ketidaknyamanan bagi ASN. Kejadian pengalaman di Kalimantan

Tengah dari hasil proses promosi jabatan yang pertama datanya sudah rata-rata berubah. Teman-teman dari yang jabatan awal ketika dia mengikuti seleksi dan tempat dia sekarang rata-rata sudah berubah. Prosedur yang sebenarnya minimal 2 tahun tidak terpenuhi. Jadi kerja pansel pada dasarnya untuk menyesuaikan administratif saja. Alasan gubernur disampaikan pada pernyataan “yang menggunakan adalah saya dan saya butuh sinergitas”.

Dikemukakan oleh Edy, paradoks tersebut mungkin sulit dihilangkan tapi bisa diminimalisir. Sebaik apapun peraturan, selama kepentingan politik masih kuat akan menemukan kendala dalam implementasinya. Untuk meminimalisirnya, kata Edy, bisa dilakukan dari mulai prosesnya misalnya dengan melibatkan lembaga-lembaga independen untuk memantau. Selain itu, ada baiknya seluruh proses itu selalu di *publish* di media massa supaya diketahui oleh masyarakat.

Pada prinsipnya, jelas Edy, sebenarnya para pejabat tinggi pratama itu hanya membantu kerja gubernur sebagai pejabat publik. Ketika keluar sebuah kebijakan, maka itu tanggung jawabnya gubernur kepada publik. Jadi mereka bertanggung jawab kepada gubernur, artinya mampu atau tidak dia menerjemahkan atau melaksanakan, serta mengurai visi misi gubernur. Masalahnya, karena mereka sebenarnya memang tidak memenuhi kriteria ideal saat proses promosi, tetapi hanya berdasarkan kepada kepentingan-kepentingan tertentu dari gubernur, maka saat menjabat dia tidak memiliki kemampuan untuk mendukung kinerja gubernur secara maksimal. Akhirnya, rotasi menjadi pilihan gubernur untuk mengamankan kinerjanya sebagai pejabat publik di tingkat provinsi. Ironisnya, rotasi yang terlalu cepat dan berkali-kali dapat membuat kinerja pemerintahan tidak maksimal.

4.2. Pembahasan

Sebagai upaya untuk mewujudkan aparatur sipil negara yang profesional dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai birokrasi pemerintahan, Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berorientasi kepada implementasi merit system merupakan arah kebijakan yang sudah tepat. Sebab system itu mengedepankan kompetensi dan asas profesional dalam rekrutmen pejabat ASN. Kemampuan menjadi tolak ukur rekrutmen pejabat di lingkungan ASN, dimana dalam merit system promosi jabatan dilakukan berdasarkan kemampuan yang dimiliki oleh pegawai ASN (Darmawan, 2016). Dalam Merit System, kemampuan yang dipertimbangkan adalah kemampuan dalam bidang pengetahuan, keterampilan teknis, prestasi kerja, dan sikap atau mental dan motivasi kerja (Meyrina, 2017). *Merit System* akan menghambat sifat mementingkan kedaerahan atau primordial dalam promosi jabatan ASN.

Masalahnya implementasi merit system yang menjadi ruh UU ASN di banyak daerah termasuk di Provinsi Kalimantan Tengah tidak kuasa menghambat kepentingan politik kepala daerah yang menjadi penguasa pemerintahan di daerahnya. Sehingga, sebagaimana temuan penelitian ini, terjadilah paradoks atau hal-hal yang bertentangan pada proses promosi jabatan, yang akhirnya tidak membuahkan hasil yang memadai sesuai tujuan undang-undang.

Paradoksnya misalnya ditemukan saat ada deal-deal tertentu antara pansel dengan kepala daerah untuk memunculkan pejabat pilihan kepala daerah. Sehingga prosedur yang ditempuh seringkali hanya menjadi formalitas pemenuhan tujuan undang-undang. Prosedur formal tetap dijalankan tetapi hasilnya bertentangan dengan regulasi yang mengatur prosedur tersebut.

Paradoks yang paling kentara dalam promosi jabatan eselon 2 atau pejabat tinggi pratama di Pemerintahan Provinsi Kalimantan Tengah, adalah dengan terjadinya penempatan orang-orang yang memiliki hubungan dengan Gubernur pada posisi-posisi strategis. *Spoil system*, yakni seorang pemimpin suatu lembaga atau unit pemerintahan menata sumber daya manusia organisasinya dengan mengedepankan hubungan pertemanan atau kedekatan relasi antara pemimpin dan bawahan, memang terjadi dalam promosi pejabat eselon 2. Apalagi, sebagaimana disampaikan oleh seorang informan di atas, gubernur selalu mengatakan “yang menggunakan adalah saya dan saya butuh sinergitas”, sebagai alasan menempatkan orang-orang dekatnya di posisi eselon 2.

Selanjutnya tidak konsistennya implementasi merit system yang merupakan jatidiri UU ASN, terlihat pada seringnya terjadinya rotasi pejabat dilakukan di lingkungan Provinsi Kalimantan Tengah, walaupun belum mencapai minimal 2 tahun. Rotasi itu dilakukan karena tidak mampunya pejabat yang telah ditetapkan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya. Padahal, merit system adalah system manajemen pegawai yang mengedepankan kompetensi dan asas profesional (Darmawan, 2016) dan kemampuan yang dipertimbangkan adalah kemampuan dalam bidang pengetahuan, keterampilan teknis, prestasi kerja, dan sikap atau mental dan motivasi kerja (Meyrina, 2017).

Pada konteks ini maka temuan penelitian yang menjadi esensi hasilnya adalah terjadi paradoks dalam promosi jabatan pimpinan pratama di Provinsi Kalimantan Tengah, karena hasilnya tidak sejalan dengan semangat UU ASN.

KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN

1. Intervensi politik dalam pelaksanaan promosi jabatan tinggi pratama atau eselon 2 di lingkungan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Tengah sangat jelas terlihat, yang parameternya antara lain pejabat terpilih umumnya adalah orang-orang dekat gubernur yang mengakibatkan seringkali terjadi rotasi akibat pejabat yang ditetapkan tidak mampu melakukan tugas dan fungsinya.
2. Paradoks promosi jabatan terlihat dari tidak adanya hubungan open bidding dengan hasil promosi pejabat jika dikaitkan dengan merit system.

SARAN

1. Untuk benar-benar dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) maka UU ASN yang berorientasi kepada merit system harus selalu diimplementasikan dengan baik dan penuh tanggung jawab.
2. Kepala daerah boleh saja memilih calon-calon dari orang dekatnya asal tetap melihat rekam jejak positifnya dalam portofolio dan menimbang kompetensinya agar tidak sering terjadi rotasi pejabat yang dapat mengganggu efektivitas pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Creswell, J. W. 2002. *Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative*. New Jersey: Prentice Hall.
- Darmawan, O. 2016. Implementasi Norma Standar Di Rumah Detensi Imigrasi Jakarta Dalam Upaya Pencegahan Konflik Antar Deteni (Implementation of Standard Norms at Immigration Detention Centre in Jakarta in Order to Prevent the Conflict Among Detainees). *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*. Vol. 10. No. 1. Hal. 71-86.
- Denzin, Norman K dan Yvona S Lincoln (eds). 2009. *Handbook Of Qualitative Research*. Terj. Daryanto dkk. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Gainau, GAA. 2014. Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Kompetensi Aparatur di Kabupaten Kepulauan Aru. *Doctoral Dissertation, Universitas Terbuka*.
- Humas Menpan RB, 27 Maret 2019.
- Lay, Cornelis et all. 2008. Keistimewaan Yogyakarta Naskah Akademik dan Rancangan Undang Undang Keistimewaan Yogyakarta, dalam Monograph on Politics and Government vol 2 no 1. PLOD UGM dan JIP Fisipol UGM.
- Mawaddah. 2016. Analisis Reformasi Birokrasi Di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Timur (Studi Pada Seleksi Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama PNS Berbasis System Merit). *Publika. Vol. 4. No.10*. Hal. 1-10.
- Meyrina. 2017. Implementasi Peningkatan Kinerja Melalui Merit System Guna Melaksanakan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Di Kementerian Hukum dan HAM (Performance Improvement By Merit system Under The Act Of Civil State Apparatus Number 5 Year 2014 Of The Ministry Of Law And Human Rights). *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum. Vol. 10. No. 2*. Hal. 175-186.
- Pamudji. 1994. *Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan dan Perilaku Politik Publik*. Jakarta: Widya Praja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Permenpan Nomor 13 tahun 2014 Tentang Tata Cara Seleksi Pengisian Pimpinan Jabatan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah.
- Pramudya, Rorry. 2014. Pelayanan Publik di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah. Tersedia di <https://jdih.kalteng.go.id/berita/baca/pelayanan-publik-di-lingkungan-pemerintah-provinsi-kalimantan-tengah>.
- Rasyid, Ryaas. 1998. *Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta: Yasrif Watampone.
- Sinaga, E. J. (2017). Optimalisasi Pelaksanaan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (Ranham) Pada Bidang Ham Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Ham Dki Jakarta (Optimization Of The Action Plan Of National Human Rights Of The Regional Office Of The Ministry And Law And Human Rights Of DKI Jakarta). *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum. Vol. 10. No. 2*. Hal. 141-161.
- H. Tachjan. 2008. Implementasi kebijakan publik , Cetakan 2,Asosiasi Ilmu Politik(AIPI) bekerjasama dengan Puslit KP2W lembaga penelitian UNPAD, Bandung.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Wiryawan, Anrie. 2014. Pelaksanaan Pengawasan Ombudsman Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Terhadap Aparatur Pemerintah Sebagai Penyelenggara Pelayanan Publik Di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah. *Jurnal Ilmu Hukum. pp. 1-14*.