

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Upaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa selalu menjadi obsesi bagi rakyat dan pemerintahan di jaman modern sekarang ini. Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian kita terpuruk sehingga agak sulit bangkit kembali, merupakan tonggak kesadaran kita semua untuk kembali menata sistem pemerintahan yang baik. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu ialah penataan birokrasi pemerintahan. (Albrow, 1970, p.87)

Selama 32 Tahun, semasa pemerintahan Orde Baru (1967-1999) birokrasi pemerintahan tidak bisa digolongkan ke dalam tatanan yang demokratis. Birokrasi pemerintah saat itu sangat kuat, sentralistis, dan otoriter. Titik berat kekuasaan berada di tangan penguasa birokrasi pemerintah, bukannya di tangan rakyat. Rakyat sebagai unsur utama dari demokrasi tidak mempunyai peran yang bisa mengontrol birokrasi secara maksimal. (Bennis, 1996, p.123) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga wakil rakyat dalam suatu sistem pemerintahan yang demokratis bersikap tidak selayaknya sebagai lembaga kontrol rakyat. UUD 45 yang lebih memberikan peranan yang besar kepada Presiden sebagai pimpinan lembaga eksekutif, dimanfaatkan sedemikian rupa oleh pemerintah untuk lebih besar perannya ketimbang peran rakyat.

Menurut tatanan dan faham demokrasi, birokrasi pemerintah bisa berlaku demokratis, jika peran kontrol yang dilakukan oleh rakyat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional, dan bertanggung jawab. Pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan dasar: "*control of government by the governed*". Di dalam pemerintahan yang modern dan demokratis, hampir tidak mungkin manajemen birokrasi pemerintahan bisa dijalankan tanpa kontrol dari rakyat. Di negara-negara yang pemerintahannya dijalankan secara demokratis meletakkan pejabatnya untuk bisa dikontrol oleh

rakyat melalui pemilihan rakyat, dimana jumlah pejabat yang dipilih lebih besar ketimbang yang diangkat dan ditunjuk.

Tantangan yang kini dihadapi adalah bagaimana melakukan penyempurnaan birokrasi terutama dalam melakukan efisiensi dan meningkatkan kinerja untuk mengantisipasi tugas-tugas yang semakin luas dan kompleks di masa yang akan datang. Karena itu, perlu dicari suatu jawaban mengenai bagaimana pemerintah melakukan pembinaan maupun peningkatan kuantitas dan kualitas aparatur negara, terutama dari sisi pengembangan sumber daya manusia atau aparatnya. Sebab, keterbatasan kemampuan sumber daya manusia dan tingkat profesionalitas yang rendah pada gilirannya akan memberikan sumbangan yang terbatas bagi pencapaian tujuan organisasi pemerintah. (Champy, 1997, p.126)

Birokrasi adalah kultur universal yang merasuk dan ada dimana saja melebihi ideologi politik dan ekonomi.(Greenhaus, 2000, p.154) Seperempat abad terakhir ini memang ditandai oleh era yang birokratis. Kebanyakan kegiatan sosial berlangsung disana. Manusia dilahirkan, bermain, bekerja, serta meninggal selalu berada dalam belitan birokrasi.(Cascio, 1998, p.150) Birokrasi sebagai organisasi besar dan modern memiliki ciri-ciri universal seperti mementingkan orientasi tugas, pencapaian tujuan; mendapatkan keuntungan atau memenuhi tujuan perencanaan; mendukung efisiensi, koordinasi, rasionalitas keputusan; menolak spontanitas, kekacauan atau eksidentalisme; menekankan sistematisasi, akurasi; menunjang verifikasi, kontrol, dan formalisasi dan menolak hedonisme organisasi. (Guy, 1997, p.135)

Dalam birokrasi pemerintah paradigma baru atas fenomena globalisasi telah memunculkan tuntutan baru bagi masyarakat Indonesia pada Tahun 1998, yaitu reformasi di segala bidang yang salah satunya tuntutan atas “reformasi birokrasi”. Reformasi birokrasi adalah adanya penataan birokrasi yang akuntabel sebagaimana cita-cita reformasi dibidang kepegawaian, dan dalam rangka pembinaan aparatur negara (Pegawai Negeri Sipil) itu sendiri perlu ditetapkan arah kebijakan PNS yang netralitas, professional, sejahtera, dan akuntabel serta melaksanakan langkah-langkah strategis yaitu melaksanakan penyusunan klasifikasi jabatan, penyusunan standar kompetensi jabatan, dan membangun

sistem informasi manajemen kepegawaian.(Pidato Presiden RI, 2002) Tuntutan reformasi birokrasi lebih banyak disebabkan oleh kesan atau citra buruk dari pada birokrasi itu sendiri. Dimana dalam pelaksanaannya birokrasi di Indonesia belum ditata sesuai dengan kaidah-kaidah nyata dalam birokrasi modern.

Dengan terdapatnya kelemahan tersebut, pemerintah menuntut Pegawai Negri Sipil merubah visinya sesuai dengan tuntutan reformasi, dari yang semula boros, inefisien menjadi efisien dan produktif, dari yang semula pelayanan kurang dan berkecendrungan minta dilayani menjadi mengutamakan mutu pelayanan kepada masyarakat sebagai pelanggan. Pada dasarnya didalam kinerja Pegawai Negri Sipil itu sendiri terdapat adanya kewajiban untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam kondisi yang demikian mereka menyadari, bahwa untuk menjadi seorang birokrat yang baik dan berkompeten itu harus mau menerima dan memposisikan dirinya dengan perubahan struktural yang telah terjadi di sekitar mereka dan lebih bijak didalam menerima masukan dari orang lain, walaupun statusnya merupakan bawahannya. Oleh karena itu, banyak juga diantara para PNS tersebut mengembangkan *knowledge* dan *skill* mereka dengan cara misalnya saja melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi lagi.

Pembinaan dan pengembangan profesionalitas sumber daya manusia menjadi salah satu upaya yang tepat untuk menghadapi dan merespon segala tantangan yang berkaitan dengan perubahan lingkungan strategis. Sebagai upaya untuk mewujudkan tuntutan profesionalitas Pegawai Negri Sipil, Undang-undang No.43 Tahun 1999 telah menetapkan beberapa perubahan dalam manajemen Pegawai Negri Sipil, antara lain dalam pasal 17 menyebutkan bahwa pengangkatan Pegawai Negri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang ditentukan untuk jabatan itu,serta syarat obyektif lainnya.

Sebagai tindak lanjut dari undang-undang tersebut dalam pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 menyebutkan bahwa persyaratan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural adalah : a) berstatus Pegawai Negri Sipil, b)

menduduki pangkat 1 (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan, c) memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang diperlukan, d) semua unsur Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan bernilai baik dalam dua tahun terakhir, e) memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan, e) sehat jasmani dan rohani. Dengan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 46 A telah ditentukan pedoman untuk menyusun standar kompetensi jabatan Pegawai Negeri Sipil.

Perubahan tersebut membawa konsekuensi logis, bahwa setiap organisasi pemerintah baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus memiliki sumber daya manusia Pegawai Negeri Sipil (SDM-PNS) yang memenuhi persyaratan-persyaratan kualitas sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya khususnya yang menduduki jabatan struktural, dengan persyaratan-persyaratan kualitas tersebut pejabat struktural memiliki standar minimal kualitas sehingga mampu untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang dipercayakan kepadanya secara professional.

Namun persoalannya, mempersiapkan PNS yang profesional dan memiliki kompetensi tinggi seperti yang telah diamanatkan oleh undang-undang No.43 Tahun 1999 serta diinginkan oleh semua pihak, hingga saat ini masih merupakan “impian” daripada kenyataan. Banyaknya keluhan, dan dalam beberapa hal penilaian negatif yang diarahkan kepada PNS merupakan salah satu indikasi yang memperkuat bahwa *performance* sang abdi dan pelayan publik ini umumnya masih di bawah standar yang diharapkan. Salah satu penyebabnya adalah karena hingga saat ini kita belum memiliki standar kompetensi yang khusus dibuat untuk PNS .

Dengan kondisi yang demikian, bagaimana seorang PNS yang menduduki jabatan struktural bisa memiliki tingkat profesionalisme yang tinggi, jika standar kompetensi minimal yang diperlukan pejabat struktural agar dapat melakukan pekerjaan secara efektif dan efisien belum dimiliki. Oleh sebab itu, dalam upaya

penyiapan PNS agar memiliki kompetensi yang sesuai dengan jabatannya, organisasi pemerintah dalam mengangkat pejabat struktural di lingkungan kerjanya perlu melakukan pengukuran kompetensi dengan menggunakan *assessment center*.

Dengan *assessment center* akan diperoleh gambaran kompetensi para calon yang akan diangkat dalam jabatan struktural, dengan demikian dapat diperoleh calon terbaik yang memiliki kompetensi sesuai dengan kompetensi yang diperlukan oleh jabatan struktural yang akan diduduki, sehingga calon yang terpilih benar-benar merupakan orang-orang yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas dan jabatannya, dalam arti yang bersangkutan benar-benar orang yang memiliki pengetahuan, keahlian/keterampilan dan sikap perilaku yang diperlukan untuk mampu melaksanakan tugasnya secara efisien dan serta mampu menghadapi lingkungan strategis yang cepat berubah.(Swanson, 1999, p.223) Walaupun sistem ini belum sepenuhnya dipergunakan oleh seluruh lembaga pada Departemen maupun lembaga *Non-Departemen*, tetapi telah banyak perusahaan-perusahaan di Indonesia maupun Institusi pemerintah yang menggunakan, seperti: Daya Dimensi Indonesia, Telkom, BPKP, BKN, Pemda JaTeng, Pemda DIY, dan BKKBN.

Menurut Suprpto, dalam menetapkan standar kompetensi harus menggunakan ketentuan-ketentuan yang dapat diukur, dan ini lazimnya didahului dengan kegiatan riset dan pengembangan. Karena itu, penyusunan standar kompetensi bagi PNS perlu dilakukan dengan mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh masukan dari berbagai pihak terkait (*stakeholders*) seperti: pakar, pemerintah, para cendekiawan, para peneliti di bidang administrasi, perguruan tinggi, lembaga pelatihan, lembaga penelitian, dan dari masyarakat yang dilayani.(Tim Peneliti BKN, 2003, p.2)

Salah satu kajian yang terkait dengan sistem pembinaan ini adalah kajian model *assesment center* PNS (AC PNS) yang ditunjukkan pada upaya penelusuran potensi dan permintaan bagi PNS yang akan duduk dalam jabatan

struktural.(Tim Peneliti BKN, 2003, p.1) Kajian model AC PNS diharapkan dapat menjadi *instrument* objektif dalam penseleksian aparatur yang akan duduk dalam jabatan-jabatan struktural. Dengan *instrument* tersebut, PNS yang ditempatkan dalam jabatan struktural adalah mereka yang benar-benar professional, sesuai kualifikasi jabatan. Dengan kata lain, profil yang digambarkan sebagai sosok PNS yang berkeahlian rendah, kurang memiliki komitmen pada pekerjaan, integritas yang rapuh, nepotisme, lambat dalam memberikan layanan, dan *sterotipe* negatif lainnya diharapkan dapat diminimalisir.(Jalis, 1996, p.54) Pada akhirnya, impian tentang aparatur yang professional, sejajar dengan aparatur pada beberapa Negara berkembang dan Negara maju lainnya menjadi kenyataan.

Penerapan standar kompetensi melalui *assessment center* di dalam pengangkatan Kakanwil di lingkungan BKKBN sesuai dengan keputusan Kepala BKN Nomor 46A Tahun 2003. BKKBN sendiri baru menerapkan penggunaan standar kompetensi melalui *assessment center* ini pada Tahun 2007. Sebelumnya BKKBN dalam pengangkatan pegawai masih berpegang sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat 2 Undang-undang Kepegawaian, yang menyebutkan bahwa "pengangkatan PNS dalam jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, dan golongan", dan belum terpikirkan untuk memakai standar kompetensi melalui *assessment center* di dalam mencari calon kandidat untuk menduduki jabatan struktural eselon II atau Kakanwil.

Dari beberapa Instansi pemerintah yang telah menerapkan standar kompetensi jabatan struktural melalui *assessment center* salah satunya adalah BKKBN. Penerapan standar kompetensi jabatan struktural melalui *assessment center* di BKKBN sendiri itu berawal dari pemikiran Kepala Pusat BKKBN yang baru, yaitu Bapak Dr. Sugiri, MPA. Dari hasil pemikiran Bapak Sugiri tersebut, barulah kemudian BKKBN menggunakan penerapan standar kompetensi melalui *assessment center* di dalam pengangkatan Kakanwil di lingkungan BKKBN.

Bapak Sugiri sendiri yang membuat pembaharuan dalam sistem manajemen kepegawaian BKKBN. Hal itu dikarenakan Bapak Sugiri menginginkan adanya suatu perubahan di dalam mengelola manajemen sumber daya manusia secara baik sesuai dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.(Sugiri,2008) Dimana nantinya orang-orang yang akan menduduki jabatan struktural Kakanwil haruslah orang-orang yang berkompeten di dalam pekerjaannya. Bapak Sugiri juga menginginkan adanya perubahan dari *mindset*/pola pikir para pejabat struktural dari pola pikir lama yang otoriter dan tidak menginginkan adanya perubahan menjadi pola pikir baru, yaitu menjadi seorang pejabat yang berkompeten dan mau menerima adanya perubahan nantinya. Oleh karena itu, penerapan standar kompetensi melalui *assessment center* ini dipilih karena merupakan suatu sistem baru yang dirasa tepat untuk dapat menyaring para calon kandidat pejabat Kakanwil yang mempunyai kompetensi memadai untuk dapat ditempatkan sesuai dengan posisinya.

Penulis tertarik meneliti BKKBN, dikarenakan BKKBN sebagai salah satu Badan *Non-Departemen* yang sudah menerapkan standar kompetensi jabatan struktural melalui *assessment center* dalam memilih kandidat-kandidat calon Kepala Kantor Wilayah BKKBN. Ketertarikan peneliti terutama untuk mengetahui secara lebih mendalam apakah penggunaan penerapan standar kompetensi melalui *assessment center* ini dapat berjalan secara efektif dan efisien. Selain itu juga untuk mengetahui apakah pejabat struktural Kepala Kantor Wilayah BKKBN sebagai hasil dari penggunaan standar kompetensi melalui sistem *assessment center* dapat memberikan kinerja yang baik dalam melaksanakan tugas dan jabatannya.

1.2 Pokok Permasalahan

Kinerja aparatur pemerintah khususnya Pegawai Negeri Sipil dalam memberikan pelayanan pada masyarakat, secara umum masih memberikan kesan belum positif, yaitu kurang efisien, kurang efektif dan kurang bermutu, bahkan

sering dianggap menjadi penghambat dalam berbagai layanan publik dan aktivitas bisnis. Seiring dengan tingkat pendidikan masyarakat yang semakin tinggi serta tumbuhnya kesadaran akan hak dan kewajibannya sebagai masyarakat, maka harapan dan tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas dari aparatur pemerintah khususnya PNS semakin meningkat.(Bacal, 2004, p.4)

Di sisi lain kualitas aparatur pemerintah untuk merespon terhadap tuntutan dan harapan masyarakat tersebut belum mendukung, sebagai akibatnya tuntutan dari masyarakat tersebut belum dapat dipenuhi. Kondisi demikian antara lain, disebabkan belum adanya standar kompetensi yang merinci persyaratan minimal kompetensi yang harus dimiliki oleh PNS dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai pelayan masyarakat.(BKN, 2003, p.3)

Kondisi tersebut terus diperbincangkan dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, karena sampai saat ini belum semua organisasi pemerintah baik Departemen, *Non-Departemen* maupun pemerintah daerah menerapkan standar kompetensi jabatan struktural melalui metode *assessment center* dalam mendapatkan calon kandidat terbaik untuk menduduki jabatan struktural eselon II dan Kakanwil.(William&Davis, 1996, p.35) Kondisi demikian menjadi ironis, mengingat tuntutan pelayanan masyarakat semakin meningkat kualitasnya dan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan semakin kompleks. Oleh karena itu, penerapan standar kompetensi jabatan struktural melalui metode *assessment center* harus segera dilakukan oleh seluruh instansi pemerintah, baik pada pemerintah Pusat maupun pemerintah Daerah.

Sebagai langkah awal untuk mendukung upaya tersebut adalah dengan menyusun standar kompetensi jabatan struktural eselon II termasuk di dalamnya standar kompetensi Kepala Kantor Wilayah. Standar ini yang nantinya akan digunakan oleh Badan *Non-Departemen* yaitu, BKKBN sebagai suatu acuan untuk mengukur kompetensi calon yang akan diangkat untuk menduduki jabatan struktural Kakanwil dengan menggunakan Metode *assessment center*.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, peneliti mempunyai beberapa pertanyaan tentang penggunaan penyusunan standar kompetensi melalui *assessment center* di lingkungan BKKBN, yaitu :

1. Bagaimanakah penerapan standar kompetensi melalui *assesment center* di BKKBN .
2. Bagaimanakah *SWOT* analisis dalam penerapan standar kompetensi melalui *assessment center* di BKKBN.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan sebelumnya, dalam penelitian ini terdapat tujuan yang hendak dicapai, tujuan operasional penelitian tersebut adalah :

1. Untuk mengetahui penerapan standar kompetensi melalui *assesment center* dalam pengangkatan Kakanwil di BKKBN .
2. Untuk mengetahui *SWOT* analisis dalam penerapan standar kompetensi melalui *assesment center* di BKKBN .

1.4 SIGNIFIKASI PENELITIAN

Akademis :

Penelitian ini dapat digunakan untuk studi banding referensi bagi mahasiswa yang sedang mempelajari dan meneliti tentang promosi dalam jabatan struktural sesuai dengan kompetensi atau persyaratan jabatan yang diduduki.

Praktis:

Sebagai masukan bagi pimpinan Instansi pemerintah dalam menetapkan strategi pengangkatan jabatan struktural Kakanwil, dengan berdasarkan standar kompetensi dan menggunakan metode *assessment center*.

1.5 SISTEMATIKA PENULISAN

- BABI Pendahuluan, menguraikan latar belakang perlunya melakukan penelitian penerapan berbasis standar kompetensi di BKKBN melalui sistem *assessment center*. Di samping itu pula masalah yang terkait dengan penerapan standar kompetensi melalui sistem *assessment center* di BKKBN, tujuan dan manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.
- BABII Kerangka pemikiran, menguraikan tinjauan pustaka, menguraikan tentang teori yang terkait dengan penerapan standar kompetensi melalui sistem *assessment center* di BKKBN, meliputi pengertian manajemen PNS, pengembangan karier, standar kompetensi, dan *assessment center*. Menguraikan tentang metodologi penelitian.
- BABIII Gambaran Umum, menguraikan tentang gambaran singkat objek yang akan diteliti yaitu, penerapan standar kompetensi melalui *assessment center* dalam pengangkatan Kakanwil di lingkungan BKKBN. Bagaimana latar belakang berdirinya, visi dan misi, melihat struktur organisasi yang ada disertai dengan jumlah pegawai BKKBN, tujuan dan manfaat dari penerapan yang berbasis pada standar kompetensi ini. Dari gambaran diatas maka yang akan diteliti lebih mendalam adalah penerapan standar kompetensi melalui sistem *assessment center* dalam pengangkatan Kakanwil di lingkungan BKKBN.
- BABIV Pembahasan, menguraikan tentang hasil temuan lapangan yang berupa analisis dari penerapan penggunaan standar kompetensi melalui *assessment center* dalam pengangkatan Kakanwil di BKKBN dan Analisis *SWOT* dari penerapan penggunaan standar kompetensi melalui sistem *assessment center* dalam pengangkatan Kakanwil di BKKBN

BABV Kesimpulan dan rekomendasi merupakan bagian akhir dari laporan penelitian yang memuat kesimpulan dan rekomendasi yang didasarkan atas hasil yang diperoleh dari penelitian.

