

PROSES PROMOSI DAN MUTASI JABATAN STRUKTURAL PADA PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BIAK NUMFOR 2017

Asmadianto

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik YAPIS Biak

Email : Asmadianto1990@gmail.com

Abstrak

Dalam pengembangan sumber daya manusia di dalam birokrasi pemerintahan harus didukung dengan sumber daya aparatur yang mempunyai kompetensi dan jiwa profesionalisme, khususnya di daerah otonomi khusus Papua. Mengingat otonomi khusus Papua mengamanatkan untuk memprioritaskan pengembangan masyarakat asli Papua, utamanya pada birokrasi pemerintahan, sehingga capaian untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik dan bersih maka perlu sumber daya aparatur yang berkompeten. Selain itu, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus sinergitas dalam memberi perhatian khusus untuk melakukan perubahan yang lebih baik dalam menata sistem kepegawaian di Indonesia, terutama dalam proses promosi dan mutasi pejabat struktural. Untuk pemerintah daerah Kabupaten Biak Numfor sendiri telah melakukan metode yang berbeda pada tingkat kepangkatan dalam pelaksanaan promosi dan mutasi jabatan structural. Perbedaan yang dimaksud terletak pada promosi jabatan Eselon II yang lebih ketat, dengan melakukan Assesment Center dan tahapan yang lebih sulit dibandingkan dengan pejabat Eselon III, dan IV yang hanya menekankan pada proses penjaringan pegawai melalui bank data, DUK, dan daftar normative pegawai kemudian fit and propert test. Adapun metode yang digunakan dalam proses promosi dan mutasi jabatan pada Pemda Biak diantaranya dengan menggunakan beberapa tahapan yaitu, seleksi administrasi, assessment center, dan fit and proper test. Disisi lain pengaruh politik birokrasi terhadap proses promosi dan mutasi jabatan structural di tubuh Birokrasi Pemerintahan tidak lagi dipungkiri penuh dengan intervensi politik kepentingan. Sehingga procedural dan tahapan promosi jabatan dianggap sebagai sebatas formalitas administrasi tanpa melihat kompetensi bidang dan karir.

Kata Kunci: Politik Birokrasi, Promosi dan Mutasi.

PENDAHULUAN

Upaya perbaikan Manajemen sumber daya manusia dalam birokrasi pemerintahan akan sangat membantu perbaikan produktifitas kerja aparatur jika dilakukan dengan baik dan benar. Perbaikan tersebut akan mendorong perkembangan kemajuan suatu pemerintahan yang baik, apabila adanya upaya serius dari semua stakeholder yang terlibat.

Dewasa ini, sumber daya manusia merupakan ujung tombak perubahan dalam menghadapi tantangan persaingan global. Oleh karena itu, sumber daya manusia yang berkualitas sangat dibutuhkan dalam menghadapi tantangan tersebut, utamanya perbaikan manajemen sumber daya manusia yang terdapat pada birokrasi pemerintahan. Sehingga, diharapkan seluruh sumber daya manusia yang handal dan kompeten didalam

birokrasi pemerintahan mampu menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik .

Zulchaidir (2011) menyatakan bahwa salah satu upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam peningkatan kapasitas sumber daya aparatur adalah melakukan “reformasi birokrasi” pada bidang kepegawaian yang diyakini akan membawa pada suatu kondisi birokrasi pemerintahan sebagai pelayanan publik yang diharapkan oleh masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik *Good Governance* dan pemerintahan yang bersih *Clean Governance* maka dibutuhkan sumber daya aparatur yang profesionalisme dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Profesionalisme pegawai akan terbentuk jika pelaksanaan rekrutmen pegawai didasari dengan kompetensi, sehingga bisa menghasilkan pegawai yang mempunyai kapasitas dan kualitas baik. Untuk mewujudkan sumber daya aparatur yang berkualitas maka diperlukan manajemen kepegawaian yang baik.

UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Implementasi reformasi birokrasi khususnya dalam mewujudkan Aparatur Sipil Negara yang diharapkan mampu memberikan kualitas pelayanan public yang baik. Maka perlu memperhatikan pengembangan diri, kompetensi, dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan.

Sehingga dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, promosi jabatan dan bahkan memungkinkan dilakukannya mutasi jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Tahun 2014 Indonesia mempunyai jumlah pegawai negeri sipil sebanyak 4,5 juta pegawai (BPS). Dalam hal ini propinsi Papua mempunyai jumlah pegawai negeri sipil 96,846 (BPS). Jumlah pegawai negeri sipil yang banyak ternyata belum memberikan dampak yang signifikan terhadap pelayanan publik. Hal ini dimungkinkan banyaknya masalah yang dihadapi oleh pemerintah dalam proses manajemen kepegawaian dengan tidak memperhatikan berbagai kebutuhan dan kualifikasi yang jelas dalam penempatan Aparatur Sipil Negara di birokrasi pemerintahan.

Secara singkat bahwa permasalahan mengenai pemerintah terkait dengan sumber daya aparturnya yaitu :

- a) Kelembagaan birokrasi pemerintah yang besar dan didukung oleh sumber daya aparatur yang kurang profesional;
- b) Mekanisme kerja yang sentralistik masih mewarnai kinerja birokrasi pemerintah;
- c) Kontrol terhadap birokrasi pemerintah masih dilakukan oleh pemerintah, untuk pemerintah, dan dari pemerintah;
- d) Patron klien (KKN) dalam birokrasi pemerintah merupakan halangan terhadap upaya mewujudkan merokrasi dalam birokrasi;
- e) Tidak jelas dan bahkan cenderung tidak ada “*sense of accountability*” baik secara kelembagaan maupun secara individual;
- f) Jabatan birokrasi yang hanya menampung jabatan struktural dan pengisiannya seringkali tidak

berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan;

- g) Penataan sumber daya aparatur tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan penataan kelembagaan birokrasi. (Thoha 2005:3).

Proses pelaksanaan promosi dan mutasi Aparatur Sipil Negara di beberapa daerah di Indonesia khususnya kabupaten Biak Numfor masih tergolong tertutup dan sarat dengan politik. Kondisi demikian tidak dapat dipungkiri dengan posisi kepala Daerah sebagai Pembina Pegawai yang memiliki kewenangan dalam menentukan karir pegawai di Daerah. Pemilukada sering menjadi alat untuk jual beli jabatan struktural untuk kepentingan politik. Sehingga proses didalam melaksanakan promosi pegawai hanya sebatas formalitas dan tidak mengedepankan kualitas dan kompetensi.

Berdasarkan permasalahan yang ditimbulkan oleh sistem promosi berikut beberapa hasil penelitian sebelumnya: *Pertama*, Lewis dkk dalam Sudrajat (2014) berpendapat pengisian jabatan struktural cenderung berorientasi pada pembinaan karir pegawai negeri secara berjenjang, yang lebih mengedepankan senioritas dalam kepangkatan dan tidak mengedepankan aspek prestasi kerja dan kompetensi, sehingga hal ini dapat menimbulkan implikasi yang negatif pada pejabat struktural yang berupa lemahnya kompetensi, kurangnya motivasi dan birokrasi yang tidak efisien. *Kedua*, menurut Sudrajat (2014) sistem penilaian dalam jabatan struktural belum sepenuhnya berbasis pada merit sistem, sehingga penilaian yang diberikan kepada Baperjakat sering sekali tidak didasarkan pada alat ukur yang distandarisasi sehingga penilaiannya

menjadi subyektif dan sarat intervensi. *Ketiga*, Eko Atmojo (2014) belum adanya keterbukaan dalam pelaksanaan proses promosi jabatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, terutama dalam penunjukkan 3 pejabat yang diajukan oleh Tim Baperjakat ke Gubernur untuk menduduki satu jabatan dan pelaksanaan proses fit and proper test, maka dapat dikatakan bahwasannya proses promosi jabatan struktural di Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta adalah promosi tertutup.

Keempat, selanjutnya menurut Sudrajat (2014) pejabat yang diberi kewenangan untuk menetapkan pejabat struktural merupakan jabatan politis, seperti Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, di mana pejabat-pejabat tersebut adalah pembina kepegawaian di daerah. Dari kewenangan yang diberikan kepada pembina kepegawaian, maka sering sekali menimbulkan masalah netralitas dalam pengangkatan pejabat struktural yang dipilih. Hal ini terjadi karena kepala daerah mempunyai keleluasaan sebagai pejabat pembina kepegawaian sehingga pengangkatan, pemindahan dan pembinaan karir pegawai negeri sipil kadang menjadi tidak profesional, tidak memperhatikan kompetensi tetapi lebih didasarkan pada pertimbangan politik (Wahiyuddin, 2012).

Pengaruh politik dalam birokrasi pemerintahan sangat sulit untuk dihindari, sehingga melahirkan istilah “Perselingkuhan” mengesampingkan kepentingan public dengan mengutamakan kepentingan pribadi. Permasalahan tersebut bukan lagi menjadi rahasia umum bagi birokrasi pemerintahan, baik itu pemerintah pusat maupun pemerintahan ditingkat daerah. Kondisi ini yang melahirkan Aparatur Sipil Negara yang tidak kompeten

didalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan.

Fenomena Aparatur Sipil Negara yang mengisi jabatan structural pemerintahan tidak sesuai dengan kompetensi bidangnya seakan lumrah terjadi, mengingat kepentingan politik oleh pengampuh kebijakan. Kondisi ini terjadi dikarenakan banyak Aparatur Sipil Negara dalam mengejar jabatan birokrasi dengan melakukan pendekatan atau relasi politik (Kekuasaan). Sehingga praktek lobi-lobi jabatan kepada pemangku kekuasaan seakan hal tabu yang dilakukan untuk mengejar jabatan secara instan.

Permasalahan diatas, mengakibatkan banyaknya jumlah pegawai yang tidak produktif, dan didukung oleh kualitas yang kurang memadai, maka profesionalisme yang bekerja di pemerintahan dinilai banyak yang tidak kompeten. Sehingga proses pelayanan public kurang maksimal dan terlihat lambat. Permasalahan ini seharusnya menjadi tugas dan tanggungjawab penyelenggara pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi dalam peningkatan mutu Aparatur Sipil Negara guna tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik.

Sehingga jelas bahwa sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk meningkatkan mutu dan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui aparatur-aparatur pemerintah yang handal dan profesional dibidangnya maka di dalam pola pembinaan karir Pegawai Negeri Sipil dan juga pemenuhan kebutuhan daerah serta organisasi perangkat daerah yang bersangkutan perlu dilaksanakan promosi dan mutasi. Promosi dan mutasi merupakan bagian dari fungsi pengembangan pegawai dan sebagai salah satu tindak lanjut dari hasil penilaian prestasi pegawai, sebab tujuannya

tidak lain adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dalam organisasi. Perlu digaris bawahi bahwa prinsip pengangkatan dalam jabatan structural dan mutasi jabatan structural adalah menempatkan orang yang tepat pada tempat yang tepat (*the right man in the right place*).

Kabupaten Biak Numfor merupakan daerah yang sangat menarik untuk diteliti, terutama masalah pengangkatan pejabat structural di Pemerintah Daerah. Kabupaten Biak Numfor merupakan daerah yang berbeda dengan daerah lain dalam hal sebagai daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua. Otonomi Khusus Papua merupakan bentuk perjuangan masyarakat Papua Setelah 43 tahun Penentuan Pendapat Rakyat (PEPERA), Otonomi yang dijanjikan Pemerintah Republik Indonesia, secara resmi akhirnya baru dimulai sejak disahkannya Undang Undang No 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus (Otsus) bagi Provinsi Papua (Purwandanu, 2013).

Pada regulasi ini, Otsus didefinisikan sebagai kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua.

Berdasarkan fenomena yang telah disebutkan maka penulis ingin fokus pada proses promosi dan mutase jabatan structural eselon II, III, IV di Pemerintah Daerah Kab. Biak Numfor. Penulis ingin melihat, bagaimana proses promosi dan mutasi jabatan structural di Pemda Kab. Biak Numfor selaku Daerah Otonomi Khusus, dan bagaimana pengaruh politik birokrasi terhadap proses promosi dan mutasi jabatan di Pemda Kab. Biak Numfor.

Pendekatan Teori

Manajemen Sumber Daya Manusia

Menurut Werther dan Davis (dalam Sutrisno 2013) sumber daya manusia adalah pegawai yang siap, mampu dan siaga dalam mencapai tujuan organisasi. Sebagaimana dikemukakan bahwa dimensi pokok sumber daya adalah kontribusinya terhadap organisasi, sedangkan dimensi pokok manusia adalah perlakuan kontribusi terhadapnya yang pada gilirannya akan menentukan kualitas dan kapabilitas hidupnya.

Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan pengakuan tentang pentingnya tenaga kerja organisasi sebagai sumber daya manusia yang sangat penting dalam memberi kontribusi bagi tujuan-tujuan organisasi, dan menggunakan beberapa fungsi dan kegiatan untuk memastikan bahwa SDM tersebut digunakan secara efektif dan adil bagi kepentingan individu, organisasi, dan masyarakat, hal ini dikemukakan oleh Schuler, et al (dalam Sutrisno, 2013).

Malayu Hasibuan (2014) mendefinisikan manajemen sumber daya manusia adalah ilmu dan seni yang mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan dan masyarakat.

Pengertian Pegawai

Menurut kamus umum Bahasa Indonesia W.J.S. Poerwadinata dalam Rozali Abdullah (1986:13-14), kata pegawai berarti: “orang yang bekerja pada Pemerintah (perusahaan dan sebagainya).” Sedangkan “negeri” berarti “negara” atau “pemerintah.” Jadi pegawai negeri adalah orang yang bekerja pada pemerintah atau negara.

Dalam UU No.43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara bab I pasal 1 disebutkan bahwa “Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS menurut UU ASN adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.

Promosi Jabatan

Menurut Thoha (2014) promosi adalah penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi dan penghasilan yang lebih tinggi pula. Sedangkan Andrew F. Sikula dalam Hasibuan (2014) mengemukakan bahwa promosi adalah suatu perpindahan di dalam suatu organisasi dari satu posisi keposisi yang lain yang melibatkan baik peningkatan upah maupun status. Promosi mempunyai peran penting dalam pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan kualitas sumber daya aparatur. Adanya promosi maka ada kepercayaan terhadap kemampuan pegawai yang bersangkutan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi.

Dengan demikian promosi akan memberikan dampak positif bagi pegawai dengan terangkatnya status sosial,

wewenang (authority), tanggung jawab (responsibility), serta penghasilan (outcomes) yang semakin besar terhadap pegawai (Hasibuan, 2014).

Dasar-dasar Promosi Jabatan

Dasar promosi ditentukan oleh kebijakan masing-masing organisasi dan berdasarkan aturan yang ada. Namun, secara garis besar promosi didasarkan pada prestasi kerja, senioritas atau kombinasi antara prestasi kerja dan senioritas (Siagian, 2005:170, dan Werther & Davis, 1996).

- a. Prestasi kerja (*merit-based promotions*)
Promosi ini didasarkan pada prestasi kerja yang telah dicapai oleh pegawai dalam jangka waktu tertentu. Jadi pegawai yang dipromosikan dalam suatu jabatan tertentu karena mereka dianggap mampu untuk menduduki jabatan tersebut.
- b. Senioritas (*seniority-based promotions*)
Promosi berdasarkan senioritas berarti bahwa pegawai yang paling berhak dipromosikan ialah yang masa kerjanya paling lama. Banyak organisasi menempuh cara ini dengan tiga poin pertimbangan yaitu:
 1. Sebagai penghargaan atas jasa-jasa seseorang paling sedikit dilihat dari segi loyalitas kepada organisasi.
 2. Penilaian biasanya bersifat obyektif karena cukup dengan membandingkan masa kerja orang-orang tertentu yang dipertimbangkan untuk dipromosikan.
 3. Mendorong organisasi mengembangkan para pegawainya karena pegawai yang paling lama berkarya akhirnya mendapat promosi.
- c. Kombinasi antara prestasi kerja dan senioritas

Dari dua dasar promosi diatas, keduanya memiliki kekurangan dan kelemahan, maka untuk memenuhi semua harapan pegawai, kebanyakan organisasi menggunakan pola gabungan prestasi kerja dan senioritas. System ini dianggap lebih objektif dan lebih dapat diterima semua pegawai. Dengan menggunakan system gabungan ini, maka apabila ada dua orang pegawai yang masa kerjanya sama, maka yang memiliki prestasi kerja yang lebih tinggi yang berhak mendapatkan promosi. Demikian pula sebaliknya, jika dua orang pegawai memiliki prestasi kerja yang sama tetapi seorang lebih senior, maka yang lebih senior yang berhak untuk mendapatkan promosi tersebut.

Syarat-syarat promosi

Menurut Sondang P. Siagian (2009: 176), syarat-syarat promosi adalah sebagai berikut;

Pertama, Pengalaman yang lebih banyak diharapkan kemampuan yang lebih tinggi, ide-ide yang lebih banyak dan sebagainya. *Kedua*, Tingkat Pendidikan diperlukan sebagai syarat minimal dan dasar untuk dilakukan promosi untuk jabatan tertentu. Alasannya adalah bahwa dengan Pendidikan yang lebih tinggi diharapkan punya pemikiran yang lebih baik. *Ketiga*, loyalitas yang lebih tinggi dapat diharapkan antara lain tanggung jawab yang lebih besar. *Keempat*, kejujuran merupakan syarat yang penting. Misalnya, untuk jabatan kasir atau bendahara yang menyangkut tentang pengelolaan keuangan maka kejujuran merupakan syarat utama untuk diperhatikan. *Kelima*, diperlukan suatu tanggung jawab yang cukup besar, sehingga masalah tanggung jawab merupakan syarat utama

untuk promosi jabatan. *Keenam*, pada umumnya setiap organisasi menerapkan atau menentukan syarat untuk prestasi kinerjanya.

Mutasi Jabatan

Menurut Dessler (2005:46), mutasi merupakan perpindahan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lainnya, biasanya tanpa perubahan gaji atau tingkatan.

Selain itu menurut Simamora (2006:640) mengutarakan mutasi dengan istilah transfer adalah perpindahan seorang karyawan dari satu pekerjaan ke posisi lainnya yang gaji, tanggung jawab dan/atau jenjang organisasionalnya sama”. Pendapat lain menurut Hasibuan (2002:103) mengungkapkan bahwa “Mutasi adalah suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertical (promosi/demosi) di dalam satu organisasi”

Dasar-dasar Mutasi

Menurut pendapat Hasibuan (2002:102) bahwa ada tiga dasar dalam melakukan mutase jabatan dalam birokrasi yaitu;

1. Merit System

Merit system adalah mutasi pegawai yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerjanya.

2. Seniority system

Seniority system adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari pegawai yang bersangkutan.

3. Spoil system, adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan.

Politik Birokrasi

Thoah (2014) berpendapat bahwa politik adalah indetik dengan konflik dalam pemerintahan suatu Negara. Politik

sebagaimana yang kita ketahui bersama terdiri dari orang-orang yang berperilaku dan bertindak politik (*consists of people acting politically*), yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha mencoba mempengaruhi pemerintah untuk mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan dan tindakan yang bisa mengangkat kepentingannya dan mengesampingkan kepentingan kelompok lainnya.

Mustafa (2013) mendefinisikan birokrasi adalah organisasi yang melayani tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu, hal ini dapat terwujud dengan mengkoordinasi secara sistematis berbagai kegiatan.

Hague, Harrop dan Breslin dalam Budi Setiyono (2004) mengatakan bahwa birokrasi adalah organisasi yang terdiri atas aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintahan, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan, bahwa politik dan birokrasi merupakan dua buah lembaga yang memiliki hubungan sangat erat, dimana keduanya saling melengkapi dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

METODE PENELITIAN

Berdasarkan topik permasalahan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pendekatan studi kasus (*case study*). Focus permasalahannya adalah proses promosi dan mutase jabatan structural. Perlu dipahami bahwa studi kasus dalam penelitian kualitatif dapat berupa individu, organisasi, program, institusi, atau kelompok.

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Biak Numfor, sedangkan tempat

penelitian dilaksanakan di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Biak Numfor. Sumber data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada tahun 2014 jumlah pegawai negeri sipil di Pemerintah Daerah (Pemda) Kabupaten Biak Numfor sebanyak 4.530 pegawai. Tahun 2015 jumlah pegawai 4.400 orang dan Tahun 2016 sebanyak 4.977 orang. Sementara tahun 2017 berjumlah 4.963 Pegawai (*Simpeg BKD Biak Numfor*).

Berdasarkan total sumber daya aparatur di Pemda Kabupaten Biak Numfor diatas memang tidak sedikit, hal ini juga harus diimbangi dengan anggaran yang cukup besar. Adanya pengeluaran anggaran yang cukup besar dengan ditunjang dana Daerah Otonomi Khusus (Otsus) maka untuk mengelola sumber daya manusia aparatur, maka seharusnya menuai hasil yang maksimal baik dibidang tata pemerintahan, maupun pelayanan publik kepada masyarakat.

Berdasarkan data dari BKD Kabupaten Biak Numfor bahwa tahun 2015 jumlah pegawai yang dipromosikan pada eselon II yaitu 37 orang dengan capaian persentase 13% (persen) dan tersebar diberbagai posisi jabatan Instansi Pemda Biak Numfor. Sementara promosi pada pegawai Eselon III berjumlah 93 orang dengan persentase 32% (persen). Lebih lanjut bahwa promosi besar-besaran terjadi pada pegawai Eselon IV dengan jumlah 160 orang dengan persentase 55% (persen). Sehingga jumlah keseluruhan yang mendapat promosi jabatan pada tahun 2015 adalah 290 orang. Hal ini kemudian menjadi

catatan rekor didalam melakukan promosi jabatan di Pemda Biak Numfor.

Pada tahun 2016 dan 2017 jumlah pegawai yang mendapat promosi jabatan mengalami penurunan dibanding tahun sebelumnya. Tahun 2016 jumlah keseluruhan pegawai yang dipromosikan sebanyak 47 orang, terbagi menjadi beberapa eselon yakni, pada eselon II berjumlah 12 orang dan Eselon III jumlah 25 orang serta Eselon IV sebanyak 10 orang. Sedangkan tahun 2017 jumlah pegawai yang dipromosikan sebanyak 13 orang per-bulan oktober.

Proses Promosi Jabatan non structural Eselon III dan IV pada Pemda Biak Numfor

Terkait proses promosi jabatan untuk Eselon III dan IV di dalam Pemda Biak adalah jabatan yang bukan pada posisi Sekda, Kepala Dinas, Kepala Badan, akan tetapi setingkat dengan Kepala Bagian atau lebih rendah dibawah jabatan tersebut berdasarkan tingkat jabatan Eselon dimiliki pegawai yang akan dipromosikan.

Nama dan tingkat jabatan di lingkungan pemerintah Kabupaten Biak Numfor :

1) Jabatan struktural:

- a) Eselon II.b : Kepala Badan, Kepala Dinas.
- b) Eselon III.a : Sekretaris Badan, Sekretaris Dinas
- c) Eselon III.b : Kepala Bidang, Kepala Bagian.
- d) Eselon IV.a : Kepala Seksi Kepala Sub Bidang, Kepala Sub Bagian.

Badan Kepegawaian Daerah (BKD) selaku instansi yang menangani proses promosi mempunyai bank data yang mempermudah dalam menjangkau pegawai

potensial. BKD juga bisa menerima usulan dari instansi atau dinas asal bagi pegawai yang siap untuk dipromosikan. Usulan dari instansi dan dinas tidak sepenuhnya disetujui begitu saja, tetapi BKD melalui Bidang Promosi Kepegawaian akan melihat terlebih dahulu kriteria dan syarat yang terpenuhi oleh pegawai yang akan dipromosikan.

Kriteria persyaratan yang dimaksud adalah berupa DUK (Daftar Urut Kepangkatan) dan daftar normative. Jika kriteria/persyaratan, DUK dan daftar nominative terpenuhi maka pegawai tersebut akan dimasukkan ke dalam daftar atau kandidat pegawai yang akan di Promosikan guna mengikuti proses tahapan penjurangan dan penilaian oleh Tim Penilai dari BKD melalui Bidang Perencanaan dan Pengembangan Pegawai, karena dalam pelaksanaan penjurangan oleh BKD yang paling diprioritaskan adalah pegawai yang memenuhi DUK dan daftar nominative. Yang dimaksud dengan daftar urut kepangkatan (DUK) adalah susunan pegawai berdasarkan senioritas, sedangkan daftar nominative adalah susunan pegawai di instansi atau dilihat dari pangkat dan prestasi kerja.

Pelaksanaan penilaian sendiri tidak harus menunggu ada jabatan yang kosong, akan tetapi penjurangan dan penilaian bisa dilaksanakan sebelum ada jabatan kosong. Misalnya 6 bulan sebelumnya sudah dilakukan penjurangan pegawai, tujuannya adalah sewaktu-waktu ada jabatan yang kosong maka dapat dengan cepat dilakukan pergantian. Pelaksanaan penjurangan dan penilaian oleh Tim Penilai sangat membantu BKD dalam memunculkan pegawai yang dianggap punya potensi dan kompetensi, dimana dengan adanya penjurangan ini maka kompetensi setiap pegawai akan kelihatan

berdasarkan nilai yang dihasilkan pegawai selama bekerja di Birokrasi Pemda Biak.

Setelah dilaksanakan penjurangan maka setiap pegawai akan terlihat nilai-nilainya baik nilai potensi maupun nilai kompetensi, dengan begitu maka akan dibuat laporan berdasarkan potensi dan kompetensi pegawai. Di dalam laporan ini akan ditulis kelemahan maupun kelebihan pegawai dan diserahkan kepada BKD dan tim Baperjakat sebagai bahan pertimbangan dalam pelaksanaan promosi jabatan struktural.

Berdasarkan hasil nilai dan rekomendasi dari tim penilai maka Baperjakat akan mengambil calon terbaik berdasarkan jabatan. Penempatan calon dalam satu jabatan ini dilakukan berdasarkan hasil penilaian dari tim Baperjakat, sehingga pengambilan dan penempatan calon pegawai tidak asal ambil tetapi berdasarkan penilaian yang sudah sesuai dengan kebutuhan kompetensi.

Selanjutnya, setelah calon sudah ditentukan untuk satu jabatan yang sudah tersedia maka akan diserahkan kepada Baperjakat untuk mengikuti *fit and proper tes*. Sehingga dari hasil *fit and proper test* dihadapan tim Baperjakat maka akan di koordinasikan kepada Bupati tentang hasil penilaian tersebut. Setelah hasil koordinasi tersebut, maka diputuskan calon layak atau tidak dan mempunyai kompetensi untuk dijadikan pejabat struktural eselon III dan IV pada Pemda Daerah Kab. Biak Numfor. Setelah diputuskan pegawai yang layak dan memenuhi standar kompetensi untuk dipromosikan maka akan dibuat surat keterangan (SK) dan kemudian di lantik oleh Bupati. Sedangkan untuk pegawai yang tidak terpilih untuk menduduki jabatan struktural maka akan kembali ke jabatan semula. Pelaksanaan promosi jabatan

struktural di Pemda Biak Numfor tidak hanya memilih pegawai yang berkompeten, tetapi pegawai yang terpilih harus menandatangani fakta integritas yang inti dari isinya adalah jika pegawai tidak memenuhi ekspektasi maka siap untuk dirotasi.

Selain itu jumlah pegawai yang dipromosikan berdasarkan eselon III.a yaitu 13 orang dan III.b berjumlah 22 orang, yang mana masing-masing tersebar di berbagai posisi jabatan pada instansi Pemda Biak Numfor. Sementara promosi pada eselon IV.a berjumlah 54 orang dan eselon IV.b sebanyak 1 orang. Sehingga total keseluruhan pegawai yang di promosikan pada tahun 2014 sebanyak 90 orang.

Proses Promosi Jabatan Struktural Eselon II pada Pemda Biak Numfor

Adapun yang dimaksud jabatan struktural adalah promosi untuk jabatan pimpinan tinggi atau formasi jabatan Eselon II didalam merit system yang dilakukan Pemda Biak melalui Badan Kepegawaian Daerah adalah jabatan yang hanya menduduki posisi Kepala Badan, Kepala Dinas, Sekretariat Dewan, dan Sekretariat Daerah serta jabatan struktural lainnya. Hal ini dilakukan untuk lebih mengoptimalkan penjangkaran dan penempatan pegawai yang lebih berkompeten dalam menduduki posisi strategis tersebut.

Adapun jumlah pegawai yang dipromosikan pada jabatan struktural tahun 2017 adalah 28 orang. Dari 28 pejabat eselon II yang dilantik diantaranya Kadis Pemuda dan Olahraga, Kadis Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana, Sekretaris DPRD, Kadis, Kebudayaan, Kepala Bappeda, Kepala Inspektorat Daerah, Kadis Pendidikan, Kadis Kesehatan, Kadis

Perhubungan, dan Kepala BPKAD. Promosi yang dilakukan tentunya berdasarkan hasil proses merit system yang telah para pejabat struktural lalui.

Proses promosi pegawai oleh setiap daerah memang sedikit berbeda antara daerah satu dan lainnya dalam melakukan merit system, namun secara umum tetap mangacu kepada aturan ASN, agar tidak melanggar aturan perundang-undangan.

Dalam melakukan merit system memang dibutuhkan kreatifitas oleh setiap daerah untuk manajemen pegawai guna mempermudah menjaring sumber daya manusia yang profesionalitas, kapabel, dan berkompeten didalam menduduki formasi jabatan. Sehingga penempatan pegawai untuk formasi jabatan struktural berdasarkan kompetensinya *“The Right Man On The Right Job”*.

Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi atau setingkat Eselon II dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi (Pansel). Dalam membentuk panitia seleksi, Pejabat Pembina Kepegawaian berkoordinasi dengan KASN. Panitia seleksi yang dibentuk terdiri 2 orang dari kalangan Pemda dengan kualifikasi Pangkat Pembina Utama dan 3 orang dari kalangan Akademisi yang direkomendasikan oleh Kampus Universitas Cendrawasih di Jayapura.

Panitia seleksi Pemda Biak Numfor sebagaimana dimaksud pada terdiri dari unsur internal maupun eksternal Instansi Pemerintah yang bersangkutan. Panitia seleksi dipilih dan diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian berdasarkan pengetahuan, pengalaman, kompetensi, rekam jejak, integritas moral, dan netralitas melalui proses yang terbuka. Panitia seleksi, melakukan seleksi dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan,

pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, integritas, dan penilaian uji kompetensi melalui pusat penilaian (*assesment center*) atau metode penilaian lainnya. Panitia seleksi menjalankan tugasnya untuk semua proses seleksi pengisian jabatan terbuka untuk masa tugas yang ditetapkan oleh Bupati.

Pelaksanaan proses promosi pegawai untuk menduduki posisi jabatan structural yang lebih tinggi seperti Kepala Dinas, Kepala Badan, dan Sekda mempunyai proses tahapan yang panjang. Dimana BKD selaku instansi yang menangani proses promosi mempunyai bank data (pangkalan data pegawai) yang mempermudah dalam menjaring pegawai potensial. Selain itu juga BKD bisa menerima usulan dari instansi atau dinas asal bagi pegawai yang siap untuk dipromosikan. Usulan dari instansi dan dinas tidak sepenuhnya disetujui begitu saja, tetapi BKD akan melihat terlebih dahulu kriteria dan syarat yang telah ditentukan. Setelah itu BKD kemudian memverifikasi data administrasi pegawai yang mengajukan diri untuk calon formasi jabatan yang telah ditentukan, kemudian diberikan kepada Panitia seleksi (Pansel) yang telah direkomendasikan Bupati untuk melakukan *Assesment Center*.

Pelaksanaan *assessment* mempunyai keterbatasan, dimana dalam pelaksanaan *assessment center* hanya bisa diikuti oleh 2-3 pegawai dalam satu periode. Adapun pelaksanaan *assessment center* hanya dilakukan 2 sampai 3 hari. Selama pelaksanaan *assessment center* pegawai akan dilihat potensi dan kompetensinya cara pengukuran kompetensi yang dilakukan oleh Panitia Seleksi (Pansel) adalah sebagai berikut yaitu melalui Verifikasi Administrasi, Psikotest dan Pemaparan Makalah.

Penjelasan tentang pengukuran kompetensi pegawai selama di *assessment center* adalah sebagai berikut:

- a. Pertama, Verifikasi Administrasi dilakukan terlebih dahulu guna mengetahui kecocokan data dari Simpeg BKD dan perjalanan karir pegawai dan secara bersamaan pegawai akan dilakukan psikotes guna melihat pengetahuan secara umum dan potensi pegawai.
- b. Ketiga, peserta seleksi kemudian melalui tes kompetensi jabatan dengan menggunakan Computer assisted test (CAT), yaitu suatu metode seleksi dengan alat bantu computer yang digunakan untuk mendapatkan standar minimal kompetensi pegawai.
- c. Empat, pegawai selama di *assessment center* akan melaksanakan pembuatan makalah terkait dengan rancangan kerja kedepan pada posisi jabatan yang ditentukan, dimana asesor atau Pansel hanya melihat dan menilai. Tujuan dari presentase makalah ini adalah untuk melihat faktor kepemimpinan dalam diri pegawai.

Proses yang dilakukan selama *assessment center* dibagi menjadi tiga tahapan, dimana pada hari pertama proses yang disampaikan adalah verifikasi Administrasi bagi calon pegawai yang akan dipromosikan pada Jabatan Pimpinan Tinggi dan secara bersamaan akan dilakukan psikotes untuk melihat potensi dan kompetensi pegawai. Pada tahapan kedua pegawai peserta seleksi kemudian melalui tes kompetensi jabatan dengan menggunakan Computer assisted test (CAT), yaitu suatu metode seleksi dengan alat bantu computer yang digunakan untuk mendapatkan standar minimal kompetensi

pegawai. Tujuan dilaksanakannya CAT adalah menjamin obyektifitas, efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitasn didalam pelaksanaan tes pegawai.

Sedangkan untuk materi pada hari ketiga adalah PM, persentasi makalah. Penyampaian materi ini gunanya untuk melihat potensi yang dimiliki setiap pegawai dalam menentukan perencanaan kerja berdasarkan tupoksi jabatan yang akan dijalankan, selain itu pegawai juga dituntut untuk bisa menjadi seorang pemimpin dan mengambil keputusan didalam proses pengambilan kebijakan.

Setelah dilaksanakan *assessment center* oleh Pansel maka setiap pegawai akan terlihat nilai-nilainya baik nilai potensi maupun nilai kompetensi, dengan begitu maka akan dibuat laporan berdasarkan potensi dan kompetensi pegawai. Di dalam laporan ini akan ditulis kelemahan maupun kelebihan pegawai dan diserahkan kepada BKD untuk dproses lebih lanjut.

Berdasarkan hasil nilai dan rekomendasi dari tim penilai (Pansel) maka dilakukan penilaian tertinggi dan mengambil 3 calon terbaik untuk menduduki satu jabatan. Pengambilan 3 calon dalam satu jabatan ini dilakukan berdasarkan hasil *assessment center* dari Tim Panitia Seleksi (Pansel), sehingga pengambilan 3 calon pegawai tidak asal ambil tetapi berdasarkan penilaian yang sudah sesuai dengan kebutuhan kompetensi.

Dari 3 calon dalam satu jabatan yang sudah tersedia maka akan diserahkan dokumen hasil penilaian ketiga calon tersebut kepada BKD. BKD kemudian mengundang Baperjakat bersama Bupati untuk membahas hasil penilaian tertinggi dari ketiga calon untuk mengikuti *fit and proper tes*. Sehingga dari hasil *fit and proper test* dihadapan Bupati maka akan diputuskan

1 calon yang layak dan mempunyai kompetensi untuk dijadikan pejabat structural pada jabatan pimpinan tinggi Pemda Biak Numfor. Setelah diputuskan 1 pegawai yang layak dan memenuhi standar kompetensi untuk dipromosikan maka akan dibuat surat keterangan (SK) dan kemudian di lantik oleh Bupati. Sedangkan untuk pegawai yang tidak terpilih untuk menduduki jabatan struktural maka akan kembali ke jabatan semula. Pelaksanaan promosi jabatan struktural di Pemda Biak Numfor tidak hanya memilih pegawai yang berkompeten, tetapi pegawai yang terpilih harus menandatangani fakta integritas yang inti dari isinya adalah jika pegawai tidak memenuhi ekspektasi maka siap untuk dirotasi.

Indikator Penilaian Dalam Pengisian Jabatan

Berdasarkan uraian sebelumnya didalam melakukan proses promosi jabatan dilingkup Pemda Biak Numfor banyak tahapan yang harus dilalui dalam menjaring dan seleksi pegawai untuk mendapatkan promosi sehingga beberapa indicator yang menjadi prioritas penilaian. Indicator penilaian didalam tahapan proses promosi pejabat structural pada Pemda Biak Numfor dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Penilaian administrative

Penilaian administrative ini adalah penilaian yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD), Baperjakat, Tim Pansel, dan Bupati selaku pengambil keputusan akhir dalam menentukan pegawai yang berhak dipromosikan. Dalam penilaian administrative ini tentunya berdasarkan penilaian atas data atau trade record yang diajukan oleh masing-masing pegawai yang hendak dipromosikan mulai dari

Eselon IV sampai kepada Eselon II. Formulir-formulir yang diajukan kemudian diseleksi oleh yang berwenang diatas berdasarkan fungsi. Penilaian administrative sendiri terdiri dari beberapa aspek. Adapun aspek-aspek dalam penilaian ini adalah sebagai berikut:

1. Pangkat/golongan
 2. Masa kerja pegawai
 3. Usia
 4. Tingkat jabatan
 5. Pengalaman
 6. Penghargaan
 7. Kediplinan
- b. Pendidikan dan Pelatihan
- Pendidikan formal juga menjadi salah satu pertimbangan dalam pelaksanaan promosi jabatan Struktural. Selain dengan Pendidikan formal Pendidikan non-formal juga menjadi pertimbangan dalam penilaian promosi jabatan. Masing-masing tingkatan Pendidikan dan pelatihan yang diikuti oleh pegawai selama menjadi PNS mempunyai nilai yang akan mendukung dalam proses seleksi.
- c. *Computer Assisted Test (CAT)*
- Computer assisted test (CAT), yaitu suatu metode seleksi dengan alat bantu computer yang digunakan untuk mendapatkan standar minimal kompetensi pegawai.
- d. Presentasi Makalah.
- Setelah melalui test CAT peserta kemudian diwajibkan membuat makalah, makalah tersebut akan dipresentasikan dihadapan Tim Panitia Seleksi yang terdiri dari dua (2) orang pejabat dari Pemda dengan pangkat Pembina Utama dan tiga (3) Orang

Akademisi yang direkomendasikan Bupati melalui BKD untuk dilakukan penilaian terhadap pegawai yang ikut dalam dalam seleksi jabatan structural untuk Eselon II. Sementara untuk jabatan structural Eselon III dan Eselon IV cukup dengan dilakukan penilaian dari Baperjakat dan BKD.

Proses Mutasi

Dalam pelaksanaannya, proses mutase di kabupaten Biak Numfor merupakan salah satu cara dalam memenuhi kebutuhan organisasi dengan melihat formasi yang kosong serta pejabat yang telah pension sebelumnya. Sehingga dengan dilakukanya mutase jabatan, roda organisasi pemerintahan akan berjalan dengan baik. Mutase bukan berarti adalah hal yang negative dilakukan namun mutase dilakukan berdasarkan kebutuhan organisasi.

Berdasarkan kebutuhan organisasi, mutase jabatan di internal Pemda Biak atau mutase antar instansi dilingkup Pemda Biak Numfor setiap tahunnya dapat dilakukan 1 kali setahun bahkan lebih mengingat kebutuhan Organisasi yang urgensi. Sehingga pengisian kekosongan jabatan strategis dapat direalisasikan melalui mutase.

Pada tahun 2015 Pemda Biak Numfor melalui Badan Kepegawaian Daerah (BKD) telah melakukan mutase jabatan antar Instansi sebanyak 40 orang dan tahun 2016 mutase jabatan meningkat menjadi 48 orang pegawai dengan tersebar diberbagai instansi lingkup Pemda Biak Numfor. Adapun di tahun 2017 sampai pada bulan oktober jumlah pegawai yang dimutasi dengan penempatan berbagai instansi sebanyak 14 orang. Pegawai yang dimutasi tersebar diberbagai instansi lingkup pemda biak numfor tentunya dengan

memperhatikan syarat-syarat didalam melakukan mutase jabatan berdasarkan aturan perundang-undangan.

Dalam hal prosesnya, mutase jabatan tidak jauh berbeda dengan proses promosi, hanya saja mutase dalam proses tahapannya lebih simple, namun tetap memperhatikan norma-norma atau aturan didalam pelaksanaannya.

Proses mutasi jabatan pada Pemda Biak Numfor melalui beberapa tahapan. Pertama, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Biak Numfor menginventaris lowongan jabatan struktural yang ada disertai persyaratan jabatan melalui pejabat yang membidangi Mutasi Kepegawaian. Kedua, lowongan formasi jabatan struktural yang ada diinformasikan kepada seluruh pimpinan SKPD, melalui surat edaran yang ditujukan kepada kepala SKPD. Ketiga, berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, kepala SKPD mengusulkan nama-nama calon pejabat yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan struktural sesuai dengan formasi yang tersedia di SKPD dan disampaikan kepada kepala daerah melalui BKD. Keempat, pada tahapan ini seleksi dilakukan oleh Tim Baperjakat untuk menentukan kualifikasi pegawai yang bersangkutan. Hasil dari seleksi yang dilakukan oleh Tim Baperjakat ini memegang kunci pokok, karena apabila seleksi dilakukan dengan kurang tepat maka akan berpengaruh terhadap penempatan pegawai yang bersangkutan dan sebaliknya apabila seleksi dilakukan dengan baik, maka tentunya sangat berpengaruh baik terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Pengaruh Politik Birokrasi dan Otonomi Khusus pada Proses Promosi Jabatan di Kab. Biak Numfor

Proses promosi jabatan pada Pemda Biak Numfor pada dasarnya tidak terlepas dari pengaruh politik kepentingan.

Faktor Kepentingan

Dalam melaksanakan promosi jabatan struktural pada umumnya dilakukan dengan penuh kepentingan, baik kepentingan politik maupun kepentingan kelompok tertentu. Politik birokrasi di lingkungan Pemda Daerah Kabupaten Biak Numfor masih terlihat dengan posisi Kepala Daerah dari kalangan Partai Politik. Pejabat politik seperti Kepala Daerah punya kewenangan untuk menentukan pegawai yang akan dipromosikan. Bahkan tendensi dan masukan dari partai politik pengusung juga bisa saja ikut andil dalam memilih pegawai yang bisa saja dianggap punya hubungan kepentingan sehingga dilakukan promosi jabatan. Pada umumnya pola kepentingan ini bisa terjadi di setiap daerah yang telah melakukan pemilukada karena intensitas tekanan politik menjadi tolak ukur dalam melakukan promosi pegawai, baik sebelum Pilkada maupun setelah Pilkada dilakukan.

Jika di lingkungan pemerintahan Kabupaten Biak sedikit ekstrem didalam melakukan promosi jabatan pada Tahun 2015. Promosi jabatan dilakukan secara besar-besaran dengan jumlah yang cukup fantastis yaitu 290 pegawai yang tersebar diberbagai instansi. Promosi dilakukan pada moment pasca terjadinya pergeseren atau pergantian kepemimpinan kepala daerah (Bupati) yang digantikan oleh wakilnya akibat skandal korupsi.

Politik birokrasi dilingkungan pemerintahan yang terasa kuat karena pimpinan daerah berasal dari kalangan politisi, sehingga politik bukan hanya sebagai penyeimbang tetapi juga masuk

keranah publik. Seyogyanya politik birokrasi sebagai penyeimbang dalam pelaksanaan pemerintahan dan tidak mempengaruhi pejabat publik dalam mengambil kebijakan publik.

Faktor Patron Klien

Untuk mengkategorikan bahwa proses promosi jabatan structural pada Pemda Biak juga dilakukan atas dasar adanya pola hubungan kepentingan dalam promosi jabatan oleh pejabat politik untuk kliennya didalam birokrasi. Tetapi berdasarkan penelitian masih ada factor patron klien didalam melakukan promosi jabatan, karena peluang patron klien tersebut ditunjang dengan kuatnya pengaruh pemilukada, baik sebelum pemilukada dilangsungkan bahkan setelah keluarnya pemenang kepala Daerah dalam kontestasi Pilkada Daerah.

Pemilukada sangat indentik dengan promosi jabatan untuk meraih dukungan dalam birokrasi pemerintahan, sehingga terjadinya promosi yang tidak berdasarkan kompetensi bahkan dalam prosesnya pun terkadang lebih mudah. Dan dalam perjalanannya pegawai harus selalu siap setiap saat menerima pejabat politik sebagai pimpinan tertinggi organisasi yang selalu berganti sesuai dengan masa jabatannya, memiliki program dan tipe kepemimpinan yang berbeda satu sama lain, bahkan sering bertentangan. Maka, timbulah hubungan politik personal antara pejabat politik dengan pejabat structural birokrasi yang menggiring birokrasi pada situasi yang tidak sesuai lagi dengan harapan netralitas birokrasi. Tetapi patron klien yang ada pada Pemda Biak Numfor dapat diidentifikasi melalui promosi jabatan structural pasca Pilkada Kabupaten Biak Numfor dilaksanakan atau pasca pelantikan kepala

daerah terpilih pada pemilukada. Hal ini dapat dijelaskan, mengingat kepala daerah yang terpilih merupakan incumbent dalam pemilukada yang punya power dalam menggiring birokrasi untuk kepentingan politik. Kondisi tersebut dapat dilihat dalam promosi besar-besaran sebelum dan sesudah Pilkada dilaksanakan.

Patron Klien dalam Konteks Otonomi Khusus

Patron Klien dalam konteks Otonomi Khusus lebih di inpresentasikan dalam konteks kebijakan otonomi khusus. Kebijakan khusus tersebut sebagai pertimbangan atas UU No. 21 Tahun 2001 bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Selanjutnya dalam pemberlakuan kebijakan khusus dimaksud didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralisme, serta persamaan kedudukan, hak, dan kewajiban sebagai warga Negara.

Otonomi khusus Papua sebagai dasar kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Biak Numfor lebih memprioritaskan masyarakat Asli Papua dalam pengisian formasi jabatan structural dalam birokrasi pemerintahan. Kondisi tersebut tentunya harus sejalan dengan *system merit* dalam melaksanakan penjarangan orang Asli Papua yang memiliki kualitas dan kompetensi

untuk mengisi formasi jabatan structural agar terwujud pemerintahan yang baik.

Kondisi demikian diatas memang sudah terealisasi dalam pengisian formasi jabatan structural Kabupaten Biak Numfor terkait pengisian formasi jabatan structural oleh masyarakat Asli Papua. Namun, kelemahan dari kebijakan ini masih saja sebatas formalitas dalam penjaringan atau proses promosi jabatan untuk orang Asli Papua karena sekian banyak Aparatur Sipil Negara orang Asli Papua yang seharusnya dilihat dari jenjang karir dan kompetensi masih dikesampingkan dengan kepentingan politik.

Sebagaimana pembahasan sebelumnya bahwa proses promosi dan mutasi jabatan pada kabupaten Biak numfor secara procedural hanya sebatas formalitas mengingat sarat dengan politik kepentingan sebelum dan sesudah Pemilukada dilaksanakan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dan pembahasan tentang proses promosi struktural eselon II di Pemerintah Daerah daerah Kabupaten Biak Numfor, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

Pertama, berdasarkan Prosesnya, proses promosi jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Daerah Daerah Kabupaten Biak Numfor terbagi dua macam yaitu proses promosi jabatan structural untuk Eselon II adalah jabatan tinggi setingkat jabatan Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, dan Kepala Badan lebih ketat dan melalui beberapa tahapan yang berbeda diantara yang lain. Namun, prosesnya masih terjadi unsur politik kepentingan dalam mempromosikan pegawai. Hal ini terjadi dikarenakan selain sebagai daerah Otonomi Khusus, juga daerah yang mengikuti pilkada

langsung. Melihat kondisi jumlah banyaknya pegawai yang mendapat promosi menjelang pilkada mengindikasikan kuatnya pengaruh politik dalam mengisi jabatan birokrasi. Hal tersebut juga terjadi setelah keluarnya pemenang pemilu dan pelantikan Kepala Daerah dengan melakukan perombakan besar-besaran pada tubuh birokrasi dengan melaksanakan promosi dan mutase jabatan.

Kedua, proses promosi untuk Eselon III dan IV memiliki proses tahapan yang sedikit berbeda dengan pejabat Eselon II. Perbedaan tersebut terjadi pada proses *Assesment center* untuk jabatan Eselon III dan IV tidak dipakai tapi dalam proses ini hanya dilakukan penjaringan dan penilaian oleh BKD melalui Bidang Perencanaan dan Pengembangan Pegawai dengan melihat bank data dan DUK serta daftar Normatif pegawai, kemudian dilakukan *fit and proper test* oleh BKD dan Baperjakat. Setelah hasil penilaian *fit and proper test* muncul, maka BKD bersama Tim Baperjakat membahas hasil tersebut dihadapan Bupati untuk dilakukan penetapan calon pejabat Eselon III dan IV, selanjutnya untuk dilantik.

Selanjutnya, untuk proses tahapan mutase pada pemda Biak Numfor tidak jauh berbeda dalam proses promosi jabatan structural Eselon III dan IV, hanya saja dalam pelaksanaannya proses mutase lebih simple. Proses mutase pada pemda biak melalui beberapa tahapan seperti adanya formasi kosong yang kemudian dilakukan penjaringan oleh BKD melalui bidang Mutasi Pegawai. Setelah dilakukan penjaringan berdasarkan syarat-syarat kepangkatan yang dimiliki pegawai, untuk selanjutnya dilakukan penilaian oleh Tim Baperjakat. Hasil penilaian tersebut dikoordinasikan kepada Bupati untuk

dilakukan penetapan terhadap pegawai yang akan dimutasi.

Pada dasarnya proses mutase pegawai hanya menggunakan syarat-syarat administrative saja tanpa memperhatikan kompetensi yang dimiliki pegawai. Syarat-syarat administrative yang menjadi penilaian hanya memperhatikan pada kepangkatan dan system senioritas yang diperoleh dari bank data pegawai, DUK dan daftar normative pegawai.

Sementara itu, politik birokrasi di lingkungan Pemda Daerah Kabupaten Biak Numfor masih terlihat, mengingat para pejabat politik seperti Kepala Daerah punya kewenangan untuk menentukan pegawai yang akan dipromosikan. Bahkan tendensi dan masukan dari partai politik pengusung juga bisa saja ikut andil dalam memilih pegawai yang bisa saja dianggap punya hubungan kepentingan sehingga dilakukan promosi jabatan. Pada umumnya pola kepentingan ini bisa terjadi disetiap daerah yang telah melakukan pemilukada karena intensitas tekanan politik menjadi tolak ukur dalam melakukan promosi pegawai, baik sebelum Pilkada maupun setelah Pilkada dilakukan. Kondisi ini yang kemudian terjadi di Kabupaten Biak Numfor dengan adanya promosi besar-besaran Aparatur Sipil Negara ditingkat Eselon II, III, dan IV. Promosi dan mutase pun dilakukan pada moment sebelum dan sesudah pesta demokrasi Pilkada dilaksanakan. Sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa kuatnya pengaruh politik dalam pengisian jabatan struktural pada Pemerintahan Kabupaten Biak Numfor dikarenakan adanya factor Kepentingan dan *Patron Klien*.

Saran

Pada proses promosi baiknya dilakukan assessment center untuk semua

jabatan baik Eselon IV sampai Eselon I, sehingga menghasilkan pegawai yang professional dan kompeten.

Pelaksanaan promosi dan mutase jabatan structural pada Pemda Biak Numfor baiknya dilakukan secara lebih terbuka dan transparan dimulai dari tahap informasi jabatan lowong sampai pada tahap akhir. Sehingga hasil penilaian berdasarkan assessment untuk pejabat Eselon II dan *fit and proper* test sesuai dengan kompetensi pegawai yang dimiliki.

Dengan adanya transparansi informasi formasi lowong jabatan struktural membuka peluang besar bagi pegawai untuk menunjukkan kompetensi yang dimiliki selama proses penjurangan dan assessment, sehingga penilaian dan pemilihan pegawai yang kompeten dan profesional dapat tercapai.

Diperlukan konsistensi kepala daerah dalam mengembangkan sumber daya aparatur pemerintah daerah khususnya masyarakat Asli papua sebagai implementasi otonomi khusus dalam meningkatkan kompetensi pegawai (Masyarakat Asli Papua) melalui Pendidikan dan pelatihan sehingga meningkatkan etos kerja, kompetensi, dan profesionalisme pegawai dalam pelayanan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Rozali, (1986), *Hukum Kepegawaian*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Dessler, Gary. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Alih bahasa: Eli Tanya. Penyunting Bahasa: Budi Supriyanto. Jakarta: Indeks
- Hasibuan, Malayu. (2012). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Bumi. Aksara.

- Mustafa, Delly. (2013). *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.
- Purwandanu, Didik. 2013. *Efektivitas Dana Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat dalam Memo Kebijakan: PATTIRO*
- Setiyono, Budi, (2004). *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Puskodak-UNDIP, Semarang.
- Simamora, Henry. (2006). *Manajemen Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta: Sekolah. Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN.
- Siagian, Sondang P, (2009). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara, Jakarta. Edisi.1
- Siagian, Sondang P. (2005). *Fungsi-fungsi Manajemen*. Jakarta. Penerbit Bumi. Aksara.
- Sutrisno, (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Pertama, Jakarta : Kencana
- Thoha, Miftah, (2014). *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Kencana Perdana Media, Jakarta.
- Thoha, Miftah, (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil Di Indonesia*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (Edisi Kedua).
- Jurnal**
- Atmojo, Muhammad Eko. (2016). *Analisis Proses Promosi Jabatan Aparatur Sipil Negara Studi Kasus: Proses Promosi Jabatan Stuktural Eselon II di Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014*. Aristo Jurnal, Vol 7, Juli
- Azhzhahiri, Bhasir (2012). *Recruitment Analysis Through Open Bidding Announcement in the Selection of Prospective Echelon II*. *International Journal of Administrative Science & Organization, Bisnis & Birokrasi*, Volume 19, Number 3.
- Sudrajat, Tedi (2014). *Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural Dalam Kerangka Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Berbasis Merit*. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Volume 8 Nomor 1 Juni.
- Zulchaidir (2011). *Proses Rekrutmen Pimpinan Birokrasi Pemerintah Daerah di Kabupaten Sleman dan Kota Parepare*. *Jurnal Studi Pemerintahan*, Volume 2 Nomor 2 Agustus.