

STANDAR PENGISIAN JABATAN PIMPINAN SKPD BIROKRASI DI KABUPATEN PURBALINGGA

Oleh : Sulistyowati

Abstract

This research conducted to understand how the standard of filling the leader of government agency at regional level (SKPD) position in order to increase capability and profesionality of bureaucracy in Purbalingga region has been following the Merit System or not , in order to realize Good Government and also Clean Government as has been expected. Moreover, to understand there is political penetration or not in order to fill the leader of government agency at regional level (SKPD) position in Purbalingga regency, during the Regent (Bupati) Heru Sudjatmiko leadership period in more than 3 (three) years.

*The result of the study showed that the standard of filling the leader of government agency at regional level (SKPD) position in Purbalingga regency had been done accord to procedure which is through *BAPEJAKAT Team and through Fit and proper-test process, however, the final decision still on Regency Leader's hand in this term is the Regent (Bupati). It can be prove by the frequent investiture on Structural position of Eselon II , especially for the leader of government agency at regional level (SKPD) position in Purbalingga regency. The Performance System has not yet applied as one of the standard of filling officer position in regional level, and also the morality factor should be the main emphasis as well.*

Keywords: Standard Filling Position, Merit System, Political Penetration

Pendahuluan

Penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih mendasarkan diri pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman. Dalam rangka itulah Indonesia menetapkan otonomi daerah yang dijadwalkan melalui TAP MPR berlaku sejak 1 Januari 2001. Hanif Nurcholis, 2007:40, menyatakan bahwa secara umum tujuan dibentuknya negara adalah menciptakan masyarakat adil dan makmur. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan perangkat kelembagaan yang disebut administrasi publik/negara. Proses untuk mencapai tujuan tersebut akan sulit dicapai jika semua urusan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat karena akan diselenggarakan oleh hierarki birokrasi yang sangat panjang dan kompleks, yang akan menyebabkan masyarakat sulit memperoleh pelayanan yang cepat, murah, dan efisien.

Sistem pemerintahan daerah memberi pemecahan atas persoalan tersebut. Dalam sistem pemerintahan daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan kepentingan dan aspirasinya. Adanya kewenangan ini masyarakat daerah setempat melalui wakil-

wakilnya membuat kebijakan publik/kebijakan daerah. Kebijakan daerah ini lalu dilaksanakan oleh pejabat daerah setempat. Oleh karena itu apabila muncul masalah, dengan cepat masyarakat daerah akan segera menyelesaikannya. Pelayanan publik yang diberikan oleh pejabat pelaksana dapat diterima masyarakat secara cepat dan mudah karena tidak terdapat jalur birokrasi yang panjang, kompleks, dan berbelit-belit.

Menurut Humes IV, dalam Hanif Nurcholis (1991:4-7), hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ditentukan dalam sistem pengawasannya. Adanya titik berat otonomi daerah pada kabupaten/kota, diharapkan dapat membawa dampak signifikan bagi tercapainya tujuan negara yang selama ini telah direduksi secara sistematis dan korporatis oleh pemegang kekuasaan. Hal-hal yang diakibatkan oleh sistem statis sentralistik pada pemerintahan masa lalu, akan mampu menuju ke arah konsolidasi baik di tingkat nasional maupun lokal. Peluang konsolidasi penting untuk dilakukan seiring dengan pergeseran rekrutmen kepemimpinan daerah, yang semula dominasi kepada daerah yang berasal dari birokrasi menjadi yang berasal dari partai politik yang langsung dipilih langsung oleh rakyat. Keputusan ataupun wewenang politik dan wewenang administrasi kesemuanya dilakukan oleh Daerah Otonomi sendiri dan perangkat daerah otonomi

sebagaimana yang tertuang dalam pelaksanaan azas desentralisasi.

Good governance untuk mewujudkannya diperlukan reformasi kelembagaan (*Institutional Reform*) dan reformasi manajemen publik (*Public Management Reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan, baik struktur maupun infrastrukturnya. Kunci reformasi kelembagaan tersebut adalah pemberdayaan masing-masing elemen, yaitu masyarakat umum sebagai *stakeholders*. Pemerintah sebagai eksekutif dan lembaga perwakilan sebagai *shareholder*. Adapun reformasi manajemen sektor publik, terkait dengan perlunya digunakan model manajemen Pemerintahan yang baru yang sesuai dengan tuntutan perkembangan jaman. Oleh karena perubahan tidaklah sekedar perubahan paradigma namun juga perubahan manajemen. Diantara model manajemen yang populer adalah yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler dengan konsep *Reinventing Government*, yaitu Pemerintahan Katalis, Pemerintah milik masyarakat, Pemerintah yang kompetitif, Pemerintah yang digerakkan oleh misi, Pemerintah yang berorientasi pada hasil, Pemerintah berorientasi pada pelanggan, Pemerintahan wirausaha, Pemerintah antisipatif, Pemerintah desentralisasi dan Pemerintah berorientasi pada pasar. (Romli, Lili:2010,2-4)

Organisasi pemerintahan daerah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan negara pada lingkup daerah disebut dengan Birokrasi Lokal. Birokrasi lokal terdiri atas kepala daerah beserta aparaturnya. Birokrasi itu sendiri merujuk pada hubungan rasional sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Untuk itu perlu diatur secara rasional agar dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pertama, hubungan tersebut harus diatur dalam bentuk peraturan. Adanya peraturan yang jelas maka peran yang dimainkan seseorang dalam organisasi, wewenang dan batas-batasnya jelas. Kedua, harus dibuat tata jenjang hirarki dan tingkat kewenangan, artinya ada tata jenjang tingkat atas dan tingkat bawah. Bagi yang berada pada tingkat atas mempunyai kewenangan dan mengendalikan tingkat bawah. Ketiga, harus berdasar pada dokumen-dokumen tertulis. Keempat, orang yang menduduki jabatan dalam organisasi tersebut harus orang yang terlatih. Kelima, hubungan kerja diantara orang-orang dalam organisasi didasarkan pada hubungan yang bersifat impersonal, tidak mendasarkan pada hubungan yang bersifat pribadi

seperti belas kasih, tidak tega, kasihan, persaudaraan/teman baik/keluarga. (Islamy, 1998:8)

Semua aparat pemerintah daerah diluar kepala daerah yang duduk dalam birokrasi lokal disebut birokrat lokal. Mereka bekerja atas dasar sistem merit, yaitu kecakapan dan keahlian. Hak, kewajiban dan pembinaannya diatur dalam UU Kepegawaian Birokrat lokal adalah pejabat karir yang jabatannya berdasarkan kepangkatan, bukan atas dasar pemilihan. Oleh karena itu, birokrat lokal tidak mempunyai afiliasi pada partai politik. Dalam melaksanakan tugas pun birokrat lokal tidak boleh berdasarkan pertimbangan politik. Dengan demikian, birokrat lokal tertutup bagi partai politik. Artinya partai politik tidak boleh mengintervensi birokrat lokal baik mengenai sistem promosi, cara kerja dan penilaiannya. (Santoso, 1993:7)

Birokrasi lokal merupakan konsekuensi kebijakan desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah. Kedudukan dan tugas pokok birokrasi lokal sebagai pelaksana kebijakan pemerintah daerah, baik yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Fungsinya adalah memberikan pelayanan publik demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah ybs. Dalam melaksanakan fungsinya maka birokrasi lokal harus profesional dalam memberikan pelayanan publik yang mencakup pelayanan publik, pembangunan infrastruktur ekonomi dan penciptaan ketentraman, ketertiban dan keamanan masyarakat. (Nurcholis, 2007:37-38).

Namun dalam prakteknya acap kali tidak sesuai dengan standar aturan yang berlaku. Apalagi dengan adanya kepala daerah yang dipilih melalui sistem pemilukada, maka nampak sekali dan tidak dapat dipungkiri faktor politik ikut berperan atau berpengaruh terhadap pengisian pimpinan instansi terutama yang bersifat strategis. Meskipun di setiap daerah otonom telah memiliki sebuah badan yang tugas pokok dan fungsinya mengurus aparat pemerintah daerah atau birokrasi daerah, sejak penerimaan hingga pensiun. Selain itu juga dalam mempromosikan atau pengisian kepala SKPD melalui Baperjakat.

1. Perumusan masalah

Sesuai dengan uraian latar belakang dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut: Bagaimana standar pengisian jabatan pimpinan SKPD di Kabupaten Purbalingga.

2. Metoda Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian diskriptif analitis yang menggambarkan dan menganalisa bagaimana standar pengisian

jabatan pimpinan SKPD di Kabupaten Purbalingga yang sesungguhnya. Adapun jenis data yang digunakan adalah data primer yang diperoleh melalui wawancara dengan para pimpinan SKPD yang termasuk dalam Baperjakat, yang terdiri dari sekretaris daerah Kabupaten Purbalingga; Kepala Inspektorat; Sekretaris BKD. Sementara data sekunder diperoleh dari dokumen tentang pejabat-pejabat eselon yang ada di Kabupaten Purbalingga. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara secara mendalam dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman dalam melakukan wawancara terhadap Key Persones. Dalam penelitian ini digunakan pula dokumentasi untuk mengumpulkan data sekunder.

Analisa data dilakukan terhadap data sekunder dan data primer dari hasil wawancara yang dilakukan secara cermat sehingga diperoleh data yang kredibel. Setelah penelitian lapangan kemudian dilakukan reduksi data yaitu, merangkum data, memilah data, sehingga data yang telah direduksi dapat memberi gambaran yang jelas tentang obyek penelitian. Setelah reduksi data dilakukan maka langkah berikutnya adalah penyajian data baik dalam bentuk tabel maupun dalam bentuk uraian singkat, dan langkah terakhir adalah melakukan simpulan dan verifikasi.

Hasil Penelitian

Kabupaten Purbalingga sudah menjalankan prosedur dan standar dalam melaksanakan pengisian jabatan struktural pegawai negeri sipil sesuai dengan peraturan yang ada. Meskipun terkadang terdapat faktor-faktor diluar aturan dalam mempertimbangkan seorang pejabat untuk menduduki jabatan sebagai pimpinan SKPD. (diolah dari wawancara dengan bapak Sekretaris Daerah pada tanggal 23 Oktober 2013) selain itu, untuk efektivitas kerja organisasi perlu adanya standar kompetensi dan profesionalisme pegawai negeri sipil yang didasarkan pada tinggi rendahnya eselon jabatan sebagai dasar untuk menentukan apakah calon pejabat yang direkrut berkompeten atau tidak, untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Untuk kepentingan dinas dan dalam rangka memperluas pengalaman, kemampuan, dan memperkokoh persatuan dan kesatuan bangsa, diselenggarakan perpindahan tugas dan/atau perpindahan wilayah kerja. Secara normal

perpindahan tugas dan/perpindahan wilayah kerja dapat dilakukan dalam waktu antara 2(dua) sampai angka 5 (lima) tahun sejak seseorang diangkat dalam jabatan struktural.

Namun yang terjadi di Kabupaten Purbalingga perpindahan tugas dan/perpindahan wilayah kerja sudah berlangsung selama 14x dimulai ketika bapak Drs. Heru Sudjatmoko MM dilantik hingga beliau terpilih sebagai wakil gubernur Jawa Tengah. Seringnya bupati melakukan mutasi, dapat membuat konsentrasi para pejabat terganggu. Hal ini disebabkan banyaknya pejabat yang merasa khawatir ataupun was-was jika sewaktu-waktu akan dimutasi. Hal ini juga akan mengganggu konsentrasi, khususnya dalam melaksanakan tugas serta memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dipihak lain, seorang pegawai negeri sipil yang menempati suatu jabatan terlalu lama akan timbul rasa bosan dan jenuh, sehingga apabila promosi belum dimungkinkan, maka langkah yang terbaik yang dapat dilakukan oleh pimpinan adalah dengan memutasikannya ke jabatan lain yang dianggap dapat meningkatkan semangat dan prestasi kerja. Menurut penjelasan pasal 7 ayat 1 PP Nomor 13 tahun 2002 mutasi ke jabatan lain ini dinyatakan sebagai perpindahan jabatan secara horisontal, artinya perpindahan jabatan dalam tingkat eselon yang sama. Alasan lain yang dapat untuk memutasikan pegawai adalah adanya ketidakcocokan dalam suatu tim kerja, karena walaupun prestasi kerja individualnya tinggi akan tetapi tidak cocok dengan koleganya dalam tim, maka akan menghambat keberhasilan tersebut. Akhirnya kepada yang bersangkutan perlu dimutasikan ke suatu jabatan yang sesuai, agar kekompakan tim kerja dapat dipelihara dan yang bersangkutanpun disediakan tempat untuk berprestasi.

Melihat uraian diatas, dapat dilihat bahwa prinsip *the right man on the right place* dalam penempatan seseorang pada jabatan tertentu sudah tidak dipakai lagi. Adanya rasa tidak nyaman dan was-was para pegawai negeri sipil terutama yang menduduki jabatan struktural sangat dirasakan sehingga menimbulkan suasana yang tidak kondusif yang pada akhirnya akan mengganggu pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Osborn dan Gaebler, (1992:14) yang menjelaskan tentang pendekatan manajemen profesional pada sektor publik dimana diantaranya bahwa birokrasi harus steril dari akomodasi politik yang menghambat efektivitas pemerintahan. Selain itu, juga terkait dengan

rekrutmen dan penempatan pejabat birokrasi yang bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme. Ternyata hal tersebut masih terjadi di dalam pengisian jabatan pimpinan SKPD di Kabupaten Purbalingga sebagaimana dinyatakan oleh Sekretaris Daerah yang menyatakan bahwa meskipun telah dilakukan *fit n propertest* dan seleksi calon pejabat eselon II melalui Tim Baperjakat namun hasil akhir selalu diputuskan oleh Bupati Kepala Daerah Kabupaten Purbalingga.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, birokrasi sebagai ujung tombak pelaksana pelayanan publik mencakup berbagai program pembangunan dan kebijakan pemerintah. Tetapi dalam kenyataannya, birokrasi yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan seringkali diartikulasikan berbeda oleh masyarakat. Birokrasi sering diberi kesan adanya proses panjang dan berbelit-belit apabila masyarakat menyelesaikan urusan terkait dengan pelayanan aparatur pemerintah. Akibatnya birokrasi selalu mendapat citra negatif yang tidak menguntungkan bagi perkembangan birokrasi itu sendiri. Strategi manajemen birokrasi profesional ditandai dengan beberapa karakteristik diantaranya: pertama, tujuan organisasi dan individu pegawai disusun secara jelas sehingga memungkinkan dibuatnya tolok ukur prestasi lewat indikator kinerja termasuk sistem evaluasi program. Kedua, staf pimpinan yang senior dapat memiliki komitmen politik kepada pemerintah yang ada, dan dapat pula bersikap non partisan dan netral. Ketiga, birokrasi harus steril dari akomodasi politik yang dapat menghambat efektifitas pemerintahan. Keempat, rekrutmen dan penempatan pejabat birokrasi yang bebas dari KKN.

Dalam pasal 12 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang kepegawaian agar supaya pegawai negeri sipil dalam melaksanakan tugasnya berdaya guna dan berhasil guna maka perlu dikelola dengan baik yaitu:

1. Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.
2. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

Hal-hal yang sangat penting untuk mendapatkan perhatian dalam pengembangan karier menurut Siagian tahun 1999 adalah:

1. Kejelasan tangga karier yang mungkin dinaiki;
2. Gaya kepemimpinan yang demokratis;
3. Manajemen yang berdasarkan sasaran;
4. Reka bangun tugas;
5. Memperkaya kejiwaan;
6. Mutu kehidupan kekarayaan.

Kriteria tentang *Good Governance* sesuai dengan definisi *governance*-nya World Bank, yang mencakup ruang lingkup : (a). *Participatory development*, (b). *Human rights*, dan (c). *Democratization*. Secara lebih spesifik ketiga ruang lingkup tersebut dijabarkan dalam tolok ukur sebagai berikut: a. pemerintahan yang mendapatkan legitimasi, b. akuntabilitas politik dan perangkat pejabat pemerintahan, c. kemampuan pemerintah dalam menyusun kebijakan dan mendistribusikan pengalaman yang baik, d. komitmen yang nyata terhadap masalah hak asasi manusia dan aturan hukum.

Dari gambaran diatas secara singkat dapat disimpulkan bahwa setidaknya ada tiga prinsip utama yang harus dipenuhi oleh suatu birokrasi atau aparatur pemerintahan untuk dapat disebut sebagai *Good Public Government*, yaitu: (1). Akuntabilitas, (2). Keterbukaan dan transparan (3). Ketaatan pada aturan hukum.

Pembahasan

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas dalam arti aparatur pemerintah harus mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan dibidang tugas dan fungsinya. Prinsip akuntabilitas "mensyaratkan" adanya perhitungan *cost and benefit analysis* dalam berbagai kebijakan dan tindakan aparatur pemerintah. Selain itu, akuntabilitas juga berkaitan dengan pertanggungjawaban dalam pencapaian sasaran program. Dengan demikian, tidak ada satu kebijakan, program, dan kegiatan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah yang dapat lepas dari prinsip ini.

Adanya pola karier yang jelas bagi pegawai akan menjamin ketenangan kerja serta dapat memacu kinerja, karena mereka dapat menentukan sendiri kariernya sesuai kemampuan dan kompetensi yang dimiliki. Adapun yang dimaksud dengan pola karier adalah pola pembinaan PNS yang menggambarkan alur pengembangan karier

yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi serta masa kerja seorang PNS sejak pengangkatan pertama sampai dengan pensiun. Guna mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan di perlukan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur dan adil. Hal ini menegaskan bahwa untuk mewujudkan PNS yang profesional perlu disusun suatu pola pembinaan karier PNS yang baik, yang didasarkan pada prestasi kerja. Kebijakan ini diterjemahkan dalam PP Nomor 13 tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.

Penjelasan pasal 1 angka 9 PP Nomor 100 tahun 2000, dalam rangka pembinaan dan pengembangan karier PNS dalam hal pengangkatan ke dalam jabatan struktural, tidak ada batasan-batasan yang jelas mengenai tingkat pendidikan yang dapat menduduki suatu jenjang jabatan struktural, sehingga dalam pelaksanaannya dapat menimbulkan kecemburuan sosial bagi pegawai yang telah mengikuti jenjang pendidikan yang lebih tinggi namun dalam promosi jabatan mereka belum mendapatkan kesempatan karena masih di jabat oleh pegawai yang tingkat pendidikannya lebih rendah. Hal ini juga dirasakan oleh pegawai di Kabupaten Purbalingga, bukan hanya sistem *reward and punishment* yang tidak dijalankan secara konsisten, akan tetapi juga belum berjalannya sistem pengembangan pegawai yang menjamin mobilitas secara jelas dan tegas.

Pernyataan ini disampaikan oleh Sekda Kabupaten Purbalingga yang juga diikuti oleh Sekretaris BKD Kabupaten Purbalingga.

"memang untuk pengisian jabatan eselon II di Kabupaten Purbalingga terkadang merupakan bentuk penghargaan masa kerja sebelum memasuki usia pensiun. Artinya tidak semua pejabat struktural dalam menduduki jabatannya dinilai dari unsur prestasi kerja. Selain itu, adanya proses seleksi melalui fit and propertest dalam rangka pengangkatan jabatan struktural yang dilakukan oleh lembaga diluar lingkungan pemerintah Kabupaten Purbalingga sejak tahun 2010 sampai 2012 ternyata tidak mampu menghilangkan intervensi bupati dalam penetapan jabatan struktural khususnya Pimpinan SKPD".

2. Keterbukaan dan transparan

Keterbukaan dan transparan, artinya masyarakat dan sesama aparatur pemerintah dapat mengetahui dan memperoleh data serta informasi

dengan mudah tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah khususnya di daerah, atau data dan informasi lain yang tidak dilarang menurut peraturan perundangan yang disepakati bersama.

Sikap pemerintah yang terbuka dan transparan dalam menyediakan data dan informasi tidak hanya akan mendorong partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pemerintahan dan pembangunan, tetapi dapat pula mencerdaskan masyarakat, mendewasakan masyarakat, dan menimbulkan sikap kritis dalam masyarakat, dan turut menciptakan suasana demokratis dalam diri masyarakat. Dengan cara demikian, cepat atau lambat akan tumbuh kepedulian yang tinggi terhadap kinerja birokrasi pemerintah, dan akan menumbuhkan sikap dialog dan saling kontrol antara masyarakat dan birokrasi pemerintahan.

Pada era reformasi dan dampak persaingan global mendorong percepatan perubahan perbaikan kinerja aparatur pemerintah. Aparatur pemerintah dituntut bekerja lebih profesional, bermoral, bersih dan beretika dalam mendukung reformasi birokrasi dan menunjang kelancaran tugas pemerintahan dan pembangunan reformasi birokrasi sudah dan sedang berlangsung di semua lingkungan kementerian/lembaga pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Tidak ada alternatif lain kecuali peningkatan kualitas profesionalisme PNS yang memiliki keunggulan kompetitif dan memegang teguh etika birokrasi dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan tingkat kepuasan dan keinginan masyarakat.

Pada tahun 2011, seluruh kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah (Pemda) ditargetkan telah memiliki komitmen dalam melaksanakan proses reformasi birokrasi. Pada tahun 2014 secara bertahap dan berkelanjutan, kementerian dan lembaga serta pemda telah memiliki kekuatan untuk memulai proses tersebut, sehingga pada tahun 2025 birokrasi pemerintahan yang profesional dan berintegritas tinggi dapat diwujudkan. Pada tahun 2025, Indonesia diharapkan berada pada fase yang benar-benar bergerak menuju negara maju. Berkaitan dengan hal tersebut, reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia.

Untuk menciptakan sosok PNS sebagaimana dimaksud diatas maka perlu diatur norma pengangkatan PNS dalam jabatan struktural secara sistematis dan teratur mampu menampilkan sosok

pejabat struktural yang profesional sekaligus berfungsi sebagai pemersatu serta perekat NKRI dengan tetap memperhatikan perkembangan dan intensitas tuntutan keterbukaan, demokratisasi, perlindungan hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Di samping itu juga harus diterapkan nilai-nilai impersonal, keterbukaan, dan penetapan persyaratan jabatan yang terukur bagi PNS. Menurut PP nomor 13 tahun 2002 yang dimaksud dengan jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.

Untuk menentukan eselon dalam jabatan struktural suatu perangkat daerah atau unit kerja, misalnya eselon untuk jabatan Kepala Dinas, hal tersebut berpedoman pada Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja yang Berlaku, dan ketentuan yang terakhir adalah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah. Sebagai contoh eselon Kepala Dinas dan Kepala Badan Kabupaten/Kota adalah eselon IIB. Dalam rangka melaksanakan ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS Dalam Jabatan Struktural, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, di lingkungan Pemerintah Kabupaten Purbalingga telah dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan.

Untuk menjamin kualitas dan obyektifitas pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah maka dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat). Baperjakat terdiri dari:

1. Baperjakat Instansi Pusat
2. Baperjakat Instansi Daerah Provinsi
3. Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota.

Tugas pokok Baperjakat Instansi Pusat dan Baperjakat Instansi Daerah Provinsi / Kabupaten/Kota memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah. Disamping itu baperjakat bertugas pula memberikan

pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi luar biasa, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun PNS yang menduduki jabatan struktural Eselon I dan Eselon II.

Pembentukan Baperjakat Instansi Daerah Provinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota (Gubernur, Bupati/Wakikota). Hal ini tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di Kabupaten Purbalingga mengenai tugas baperjakat. Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) pemerintah Kabupaten Purbalingga bertugas memberikan pertimbangan kepada Bupati dalam:

- a. Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Purbalingga
- b. Pemberian kenaikan pangkat bagi PNS yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan perpanjangan batas usia pensiun bagi pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan struktural eselon II.

Selanjutnya mengacu pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002, disebutkan bahwa Ketua Baperjakat Pemerintah Kabupaten/Kota adalah sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dengan anggota pejabat eselon II yang berjumlah paling banyak 6 (enam) orang dan seorang sekretaris bukan anggota dari pejabat eselon III. apabila dilihat dari ketentuan tersebut maka susunan keanggotaan Baperjakat Pemerintah Kabupaten Purbalingga sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan berjumlah ganjil. Namun terhadap pejabat eselon II yang dipilih untuk menjadi anggota Baperjakat tugas dan fungsi sehari-hari dalam unit kerja yang dipimpinnya tidak berkaitan langsung dengan aspek kepegawaian di Kabupaten Purbalingga. Akibatnya sebagian anggota Baperjakat kurang maksimal dalam memberikan saran dan pertimbangan pengangkatan jabatan struktural karena keterbatasan pemahaman aspek kepegawaian dari kandidat/calon pejabat struktural.

Dalam pertimbangan menetapkan dan menempatkan suatu jabatan melalui proses

pembahasan dalam rapat Baperjakat yang memiliki fungsi memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (Bupati) untuk menjamin obyektivitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural. Hal ini menunjukkan bahwa Baperjakat memiliki fungsi administratif dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural.

Namun disisi lain, meskipun fungsi ini telah dijalankan Bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten memiliki kewenangan mutlak dalam menentukan siapa yang akan menduduki jabatan apa yang harus dipegang. Baperjakat yang diketuai oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Purbalingga bekerja sesuai dengan petunjuk Bupati Kabupaten Purbalingga. Meskipun dalam pelaksanaannya Baperjakat telah memberikan pertimbangan dengan mengajukan calon-calon yang memenuhi persyaratan, namun kehendak bupati Kabupaten Purbalingga tetap tidak dapat ditolak karena memang memiliki hak prerogatif.

Pengangkatan pejabat struktural dalam birokrasi seharusnya dilakukan secara lebih selektif dengan mempertimbangkan keahlian dan kompetensi dalam jabatan. Namun, dalam pelaksanaannya hal tersebut sangat sulit untuk dilaksanakan. Birokrasi berada ditengah masyarakat, dan personil yang ada di birokrasi merupakan bagian dari sebuah komunitas masyarakat. Sehingga dalam menempatkan suatu jabatan dalam birokrasi pemerintahan terjadi duplikasi antara kepentingan orang-orang tertentu yang menduduki jabatan yang sangat strategis sehingga terjadi kebijakan dalam penempatan suatu jabatan di lingkungan birokrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Kebijakan terhadap jabatan-jabatan tertentu sangat dipengaruhi oleh partai politik yang masuk dan ikut mewarnai ke dalam tubuh birokrasi. Sementara dukungan partai politik menjadi hal yang sangat penting bagi seseorang untuk dapat menduduki jabatan struktural yang strategis dalam birokrasi. Hal ini dikemukakan oleh Bapak Meyono mantan Kabag Humas Kabupaten Purbalingga yang menyatakan menjelang berakhirnya masa jabatan bupati Drs. Triyono BS SH M.Si banyak pejabat struktural yang mendekati pada calon bupati Drs. Heru Sudjtmoko MM. Adapun alasannya adalah rasa khawatir apabila nantinya Heru menjadi bupati para pejabat akan di gesar. Meskipun dalam pengisian dan pengangkatan

pejabat struktural telah diatur dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 dan PP Nomor 13 Tahun 2002, namun dalam prakteknya pengisian dan pengangkatan jabatan struktural pada birokrasi daerah banyak dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan lain yang berimplikasi kurang baik pada hasil pengisian dan pengangkatan pejabat struktural. Komitmen daerah terhadap jabatan-jabatan tertentu yang harus dipegang oleh pegawai yang mempunyai kredibilitas yang sesuai dengan disiplin ilmu atau ketentuan yang berlaku, atau kemampuan pejabat yang seharusnya mempunyai persyaratan utama dalam pengangkatan pejabat struktural, kemudian menjadi persyaratan yang diabaikan. Prosedur pengisian jabatan struktural yang bersifat obyektif seharusnya menjadi sebuah prosedur tetap sebagai mata rantai yang harus dipenuhi guna mengetahui sejauh mana kompetensi calon pejabat yang akan diangkat. Namun, pada pelaksanaannya prosedur tersebut selama ini dianggap sebagai suatu hal yang dipandang sebelah mata oleh organisasi birokrasi. Baperjakat yang seharusnya menjadi badan yang menentukan dalam memberikan pertimbangan kepada bupati tentang PNS yang harus mengisi jabatan kosong ternyata tidak dapat melaksanakan fungsi tersebut. Hal ini pun terjadi di Kabupaten Purbalingga, dimana ada pejabat struktural eselon II yang telah menduduki masa jabatannya lebih dari sepuluh tahun yaitu Kepala Dinas Kesehatan dan Kepala Dinas Pertanian. Adapun jabatan struktural eselon II yang hingga kini masih kosong adalah Kepala Badan Kepegawaian Daerah (masih dirangkap oleh Kepala Inspektorat Kabupaten Purbalingga) dan Kepala Dinas Pendidikan Dinas Kebudayaan yang tersandung masalah kasus pidana.

Sehingga prosedur pengisian pejabat struktural hanyalah sebuah prosedur yang bersifat formalitas. Pembahasan pada Baperjakat banyak intervensi Bupati dan pertimbangan-pertimbangan lain guna meloloskan seseorang untuk menjadi pejabat struktural. Sebuah konvensi atau kesepakatan para pembuat keputusan sebelumnya membahas tentang siapa yang harus menduduki jabatan apa untuk eselon berapa tetap berlaku sampai sekarang. Setiap keputusan pemerintah terlebih khusus dalam merekrut suatu jabatan dilakukan sesuai dengan ketentuan dan menghindari hubungan personal (kepentingan pribadi) atau tujuan politik, juga persamaan kultur, ideologi dan agama. Para kandidat pejabat struktural yang lain akan menerima konsekuensi apabila sistem tersebut digunakan, meskipun

memang ditinjau dari persyaratan formal (pangkat, pendidikan, senioritas, kesehatan, DP3, dan lain-lain) dianggap lebih baik dari pada kandidat lainnya. Tetapi pada keputusan akhir tidak jarang para kandidat yang dianggap lebih baik, ternyata justru tidak dilantik atau dengan kata lain gugur dalam pembahasan Baperjakat.

Ternyata dalam pengisian jabatan struktural di Kabupaten Purbalingga boleh dikatakan kurang transparan. Artinya dalam penetapan pejabat khususnya pimpinan SKPD selalu diputuskan oleh bupati, meskipun proses seleksi yang dilakukan oleh Tim Baperjakat telah dilaksanakan, sehingga hanya terkesan sebagai formalitas belaka.

3. Ketaatan pada aturan hukum

Artinya aparat pemerintah menjunjung tinggi dan mendasarkan setiap tindakannya pada aturan hukum, baik yang berkaitan dengan lingkungan eksternal maupun yang berlaku terbatas di lingkungan internalnya, misalnya aturan kepegawaian dan aturan pengawasan fungsional.

Jabatan struktural pada pemerintah daerah Kabupaten/Kota tidak dapat diduduki oleh para anggota TNI maupun Polri sepanjang belum ada pengalihan menjadi pegawai negeri sipil. Kondisi kesehatan para calon pejabat struktural untuk dapat diajukan guna menduduki jabatan struktural yang dinyatakan oleh dokter sebagai pemilik otoritas dalam menentukan sehat atau tidaknya para calon pejabat baik untuk jangka pendek maupun untuk jangka panjang merupakan salah satu persyaratan yang harus ada. Hal ini penting karena apabila terdapat calon pejabat terlanjur diangkat dan ternyata tidak mampu menjalankan tugas dan tanggungjawabnya sebagai pejabat, maka dapat dipastikan efektifitas fungsi organisasi akan terganggu. Sehat jasmani diartikan secara fisik seorang PNS tidak sakit-sakitan sehingga mampu menjalankan tugas jabatannya secara profesional, efektif dan efisien; sehat rohani diartikan seorang PNS tidak dalam gangguan mental atau jiwa sehingga mampu berfikir secara baik dan rasional.

Aspek usia juga harus dipertimbangkan karena faktor pengembangan dan kesempatan yang lebih luas bagi PNS dalam melakukan tugas dan tanggung jawab sebagai pejabat struktural.

Pada tahun 2013 ini tepatnya pada tanggal 28 Agustus 2013 Bupati Purbalingga Heru Sudjatmoko dilantik sebagai Wakil Gubernur Propinsi Jawa Tengah berpasangan dengan Ganjar Pranowo yang terpilih sebagai gubernur Jawa Tengah. Pada tahun ini sebagai akibat kegiatan dalam mempersiapkan Pemiluakada Tingkat Propinsi Jawa Tengah

pelantikan jabatan struktural di Kabupaten Purbalingga menjadi agak terhambat. Hal ini terbukti bahwa sejak Januari hingga bulan Agustus sebelum bupati meninggalkan tugas untuk menduduki jabatan Wakil Gubernur Jawa Tengah hanya dilakukan satu kali pelantikan jabatan struktural dalam jumlah yang cukup besar sebanyak lebih dari 100 orang yang meliputi jabatan struktural Eselon V hingga pejabat struktural Eselon II. Pada masa kepemimpinan bupati Heru Sudjatmoko ternyata terdapat beberapa pejabat khususnya Eselon II yang mengalami perpanjangan dari masa pensiunnya. Salah satu diantaranya adalah masa perpanjangan jabatan struktural Eselon Iia yang dijabat oleh sekretaris daerah Kabupaten Purbalingga yang akan berakhir perpanjangan keduanya pada tahun 2015. Dapat disimpulkan di Kabupaten Purbalingga nampak tidak adanya kaderisasi bagi PNS agar dapat menduduki jabatan struktural Eselon II sebagai Pimpinan SKPD secara profesional dan kompeten. Namun, ada juga pejabat yang dijanjikan akan diperpanjang masa jabatannya setelah kemenangan bupati terpilih dan ternyata hal tersebut tidak terjadi. Di pihak lain terdapat pejabat yang dilantik karena memiliki kedekatan dengan istri bupati. Hal ini membuktikan bahwa peran bupati dalam penetapan pejabat struktural khususnya untuk Eselon II di Kabupaten Purbalingga sangat terasa. Bahkan pejabat struktural yang mengalami kenaikan jabatan tidak sesuai dengan aturan yang berlaku pada saat sekarang ini dicopot dari jabatannya karena pejabat tersebut melakukan tindak pidana. Oleh karena itu di dalam menetapkan pejabat struktural pada SKPD sebaiknya tidak hanya dilihat dari kepangkatannya saja namun yang sangat penting dilihat dari segi moralitasnya.

Penutup

Kesimpulan

Standar pengisian jabatan pimpinan SKPD di Kabupaten Purbalingga dilakukan menggunakan prosedur yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Namun ternyata hal itu hanya menjadi syarat formalitas dalam menentukan jabatan struktural pada pimpinan SKPD karena hak sepenuhnya berada di tangan Kepala Daerah (Bupati). Tingkat penetrasi politik dalam pengisian jabatan struktural pimpinan SKPD di Kabupaten Purbalingga setelah

pemilihan Kepala Daerah secara langsung sangat berpengaruh.

Politisasi birokrasi yang datang dari eksekutif, bertujuan melanggengkan kekuasaan. Hal ini nampak dengan sering terjadi pelantikan jabatan struktural dimana rata-rata hampir setiap dua bulan sekali. Dalam setiap momen pelantikan jabatan struktural pasti terdapat pejabat tertentu yang dipromosikan dalam suatu jabatan. Dampak dari Pilkada, ada juga pejabat struktural yang dijanjikan akan diperpanjang masa jabatannya setelah bupati terpilih/menang dalam pilkada, namun hal tersebut tidak terjadi. Bahkan ada juga pejabat struktural yang menduduki jabatan tertentu karena memiliki kedekatan dengan istri bupati.

Adanya penetrasi dalam pengisian jabatan struktural di luar prinsip akuntabilitas, transparan, ketaatan pada aturan hukum membawa implikasi kurang kondusif bagi iklim birokrasi di Kabupaten Purbalingga, misalnya bertindak arogan karena merasa mempunyai akses dengan bupati, rekrutmen elit birokrasi dapat berasal dari politisi maupun mantan tim sukses pilkada.

Saran

1. Keluarnya Peraturan Pemerintah Tahun 2014 yang mengatur tentang kinerja Pegawai Negeri Sipil, diharapkan dapat mengurangi intervensi politik khususnya dari Kepala Daerah baik tingkat Propinsi maupun Kabupaten/Kota; (2) Sebaiknya menggunakan sistem lelang jabatan dalam setiap pengisian pimpinan SKPD dengan adanya lembaga independent sebagai pengawasnya; (3) Seharusnya pejabat yang akan diangkat ke dalam jabatan struktural wajib memiliki program kerja sehingga dapat diketahui apa yang akan dilakukan setelah menduduki jabatan struktural sebagai pimpinan SKPD; (4) Pelantikan dalam rangka mutasi/rotasi pejabat struktural tidak dilakukan dalam waktu yang singkat karena akan berpengaruh pada pelaksanaan tugas dan fungsi para pejabat struktural dan menimbulkan rasa tidak nyaman dalam menjalankan pekerjaannya.

Daftar Rujukan.

- Eriyanto, 2007. *Teknik Sampling Analisis Opini Publik*. Yogyakarta: LKIS.
- Islamy, Muh. Irfan, 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi*

Administrasi Negara, Malang: Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya.

Moleong Lexi J, 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosdakarya.

Mulyana Deddy, 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.

Murdick Robert G. And Ross Joel E. (2005), *Sistem Informasi Untuk Manajemen Modern*, Penerbit Erlangga.

Nurcholis, Hanif, 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Grasindo.

Romli, Lili, 2010. *Masalah Reformasi Birokrasi*. Dalam *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Volume IV Nomor 2 Tahun 2010.

Santoso, Priyobudi, 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Raja Grasindo Persada.

Siagian, Pesondang, 1992. *Kerangka Dasar Dalam Administrasi*. Jakarta: Rineka Cipta

-----, 1999. *Teori Motivasi dan Aplikasinya*. Jakarta: Bina Aksara.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Daerah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Desain Reformasi Birokrasi 2010-2025.

<http://birokrasi.kompasiana.com/2011/06/30/meritokrasi-dalam-birokrasi-375370.html>

<http://pustakaonline.wordpress.com/2008/03/22/pentingnya-manajemen-birokrasi-profesional-untuk-mengatasi-kemunduran-birokrasi-dalam-pelayanan-publik/>.