

**PROSES PENGANGKATAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DALAM
JABATAN STRUKTURAL**
(Studi pada Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu)

Oleh

HARDIYANTO

Abstrak

Sentral atau pentingnya pemimpin yang efektif guna mendukung kebijakan pemerintah pusat, maka pemimpin daerah dalam hal ini adalah pemerintah Kabupaten juga dituntut untuk mampu mengatur dan mengkoordinasikan pegawai secara signifikan. Kondisi yang ada saat ini menuntut aparatur pemerintahan untuk melakukan kinerja yang optimal agar dapat dihasilkan pelayanan yang baik kepada masyarakat, karena itulah proses penempatan pegawai dalam jabatan struktural merupakan titik awal dari keberhasilan layanan kepada masyarakat di masa mendatang.

Dalam proses pengangkatan pejabat struktural, awalnya diolah dalam Beperjakat yang mempunyai tugas pokok memberikan pertimbangan. Dalam memberikan pertimbangan, beperjakat selalu berpedoman kepada aturan yang ada, sehingga calon yang di usulkan semuanya sesuai dengan persyaratan yang ditentukan (PP no.13 Tahun 2002 Pasal 1 Ayat 2). Dengan mempertimbangkan persyaratan dan sistem administrasi lainnya. Tahap selanjutnya beperjakat mengusulkan 3 calon pejabat berdasarkan skala prioritas kepada Bupati selaku pejabat pembina Kepegawaian. Dengan memperhatikan berita acara yang diserahkan dari beperjakat, kemudian Bupati memutuskan salah satu calon yang akan menduduki jabatan struktural dimaksud. Kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah membuat Bupati dapat melakukan perubahan nama baik sesuai urutan prioritas maupun memilih nama lain di luar calon yang diusulkan Beperjakat.

Key Word : Proses Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil, PP no 13 Tahun 2002

PENDAHULUAN

Dinamika kehidupan masyarakat yang berubah begitu cepat di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya, memerlukan langkah penyesuaian dan akselerasi pembangunan sistem kinerja yang handal. Demikian halnya perubahan paradigma masyarakat terhadap pemerintah, menuntut pemerintah untuk secara konsisten mampu menampung dan berupaya menjawab semua tantangan serta mampu mengantisipasi arah gerak perkembangan dan perubahan tatanan masyarakat secara simultan.

Percepatan dalam perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta munculnya paradigma baru dalam masyarakat Indonesia erat kaitannya dengan kinerja aparatur pemerintah yang

harus diakui belum menampakkan hasil yang optimal. Tidak mengherankan, bahwa perkembangan yang telah terjadi berlandaskan pada ilmu pengetahuan dan keahlian, berdampak langsung pada perubahan internal mengkait dengan penyiapan sumber daya manusia, upaya efisiensi, peningkatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, dan kreativitas dalam penciptaan inovasi, serta intensitas kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah kian membentuk tingkat keabsahan/legitimasi yang tinggi terhadap pemerintahan.

Pemerintah sebagai organisasi tentunya berjalan dari hasil interaksi individu-individu yang ada di dalamnya. Selain itu hubungan antar individu dan kelompok dalam suatu organisasi

menciptakan harapan bagi perilaku individu. Harapan ini diwujudkan dalam peran-peran tertentu yang harus dihasilkan. Beberapa orang harus memainkan peran pemimpin sementara yang lainnya sebagai pengikut (Gibson et all, 1996 : 8).

Bertolak dari penjelasan Gibson di atas maka dalam organisasi akan tercipta sebuah struktur yang hirarkis yaitu adanya seorang pemimpin yang menjalankan fungsi manajemen (dari perencanaan sampai dengan evaluasi) dan di sisi lain ada pihak yang mengaplikasikan semua kebijakan yang dihasilkan oleh pemimpin yaitu pegawai atau bawahan. Karena amat berartinya sikap pemimpin, maka kepemimpinan yang efektif, yang mampu memberdayakan semua potensi yang dimiliki oleh organisasi (materi dan non materi) akan senantiasa diharapkan oleh bawahan. Hal ini pun berlaku sebaliknya, artinya jika pemimpin tidak mampu memberdayakan potensi organisasi menuju efektivitas dan efisiensi organisasi maka pemimpin yang demikian justru akan membawa organisasi ke dalam kehancuran.

Sentral atau pentingnya pemimpin yang efektif guna mendukung kebijakan pemerintah pusat, maka pemimpin daerah dalam hal ini adalah pemerintah kabupaten juga dituntut untuk mampu mengatur dan mengkoordinasikan pegawai secara signifikan. Kondisi yang ada saat ini menuntut aparat pemerintah (baik tataran pimpinan ataupun pegawai bawahannya) untuk melakukan kinerja yang optimal agar dapat dihasilkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Namun sebagaimana diketahui, pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat belum dapat dikatakan berkualitas tinggi, karena terbukti masih banyaknya kebutuhan/tuntutan yang belum terpenuhi yang disampaikan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui aparatnya, walaupun tidak bertujuan untuk

mencari keuntungan tetap harus mengutamakan kualitas layanan yang sesuai dengan tuntutan, harapan dan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Aparat hendaknya menyadari posisi dan peran mereka sebagai pelayan publik. Sementara itu di mata masyarakat kesan yang muncul tidaklah demikian, layanan yang diterima selama ini bukanlah produk pelayanan yang sepenuh hati melainkan pelayanan yang hanya didasari oleh kewajiban sebagai abdi negara.

Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena aparat tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini terjadi antara lain disebabkan oleh masih rendahnya kemampuan aparat dilihat dari latar belakang pendidikan, ketrampilan teknis dan kewenangan yang dimiliki oleh aparat. Sejalan dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Labuhanbatu yang berorientasi pada peningkatan pelayanan dan pemberdayaan terhadap pegawai dalam meningkatkan pelaksanaan pembangunan daerah Kabupaten, maka pertimbangan manusia merupakan salah satu unsur terpenting dan kata kunci dalam organisasi. Pegawai diperlukan untuk memberikan dukungan yang efektif dalam upaya pencapaian tujuan organisasi dan pemenuhan tanggung jawab sosialnya.

Semakin kritis masyarakat terhadap tuntutan kualitas layanan menunjukkan karakter masyarakat dewasa ini telah memiliki sikap mandiri, terbuka dan mampu berdemokrasi. Hal ini berarti bahwa pelayanan publik oleh pemerintah semakin hari semakin bertambah dan harus ditingkatkan kualitasnya. Konsekuensi lebih lanjut dari tuntutan ini mengharuskan pemerintah menyediakan aparat yang memiliki dedikasi dan disiplin tinggi serta loyalitas pengabdian pada tugas yang menjadi tanggung jawabnya, dan berorientasi pada pelayanan masyarakat sebagai abdi negara dan abdi masyarakat.

Kualitas pelayanan yang diberikan

oleh Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu mempunyai kaitan langsung dengan proses pengangkatan dan penempatan yang dilakukan pada awal seseorang menduduki jabatan tertentu. Pengangkatan dan penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kebutuhan akan menimbulkan pemborosan (inefisiensi dan inefektivitas) di sana-sini. Oleh karena itu proses pengangkatan dan penempatan perlu menjadi perhatian semua pihak, terutama pengambil kebijakan agar dalam menjalankan rencana kerja Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu terjadi efisiensi dan efektifitas kerja.

Konsekuensi dari hal itu, diperlukan pegawai yang mempunyai kemampuan, integritas tinggi dan sinergitas dukungan aparatur yang tangguh dan sesuai kualifikasi, terutama untuk mengembangkan kreativitas pegawai dalam melaksanakan berbagai tugas sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya, serta menempatkan pegawai yang tepat pada tempatnya (*the right man on the right place*).

Penempatan sebagai bagian dari faktor yang mempengaruhi kualitas layanan, lebih disebabkan karena proses penempatan tersebut berkaitan dengan kesesuaian dan keseimbangan antara kemampuan yang dimiliki oleh pegawai dengan jabatannya. Jabatan itu sendiri adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam satuan organisasi, sementara itu jabatan struktural diartikan sebagai suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara (PP No. 13 Tahun 2002 Pasal 1 ayat 2).

Karena itulah proses ini (penempatan pegawai dalam jabatan struktural) merupakan titik awal dari keberhasilan layanan kepada masyarakat di masa mendatang.

Selain itu proses penempatan pegawai dalam jabatan struktural juga mempunyai hubungan yang erat dengan kepemimpinan, dimana dalam mekanisme yang ada ternyata sosok pegawai yang layak untuk ditempatkan pada posisi tertentu lebih banyak keputusannya diambil oleh pihak pimpinan, dalam hal ini adalah Bupati. Penempatan dan pengangkatan pegawai yang dimaksud adalah pada jabatan struktural eselon II dan III.

Sesuai dengan PP No. 13 tahun 2002, Bupati menduduki posisi yang amat strategis, yaitu berhak menolak ataupun menerima calon yang diusulkan oleh Baperjakat. Seiring kewenangan Bupati yang mempunyai keistimewaan dalam hal pengangkatan pejabat struktural pada jabatan tertentu, maka mekanisme di atas secara faktual mengakibatkan ketidaksesuaian. Ketidaksesuaian yang terjadi lebih banyak pada saat proses penetapan calon pejabat oleh Bupati (point 6). Bupati dengan berbagai pertimbangan dan kepentingan yang ada, dapat menetapkan calon lain, yaitu berbeda dengan calon yang diusulkan oleh Baperjakat. Pada tahapan Bupati menetapkan calon lain tersebut berkas usulan oleh Bupati diserahkan ke Badan Kepegawaian Daerah langsung, dimana seharusnya diserahkan terlebih dahulu ke Sekretaris Daerah sebagai Ketua Baperjakat (lihat penjelasan di atas khususnya point 7).

Penyimpangan mekanisme yang ada sebenarnya terjadi pada beberapa dinas yang dianggap oleh sebagian besar masyarakat sebagai dinas yang strategis, sehingga sangat dimungkinkan pengelolaan jabatan ini bernuansa politik. Hal ini dikarenakan jabatan bupati adalah jabatan politis, sehingga kemungkinan untuk mencari dukungan selama periode kerja guna melancarkan visi dan misinya serta dalam rangka memperoleh dukungan pada periode selanjutnya sangat terbuka peluangnya. Namun demikian aspek

politis tersebut sebenarnya ‘terbungkus’ dalam sistem administratif (mekanisme) sehingga yang terlihat dari luar adalah unsur kesesuaian dan ketidaksesuaian prosedural dari sebuah sistem pengangkatan dan penempatan pejabat struktural. Tidak menafikan kepentingan tersebut sebenarnya telah terjadi ketidaksesuaian proses seperti yang dimaksudkan di atas selama periode kerja bupati yang ada saat ini.

Melihat kondisi dan data yang telah dijelaskan di atas tampak bahwa di Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu ternyata terjadi kesenjangan antara tugas Baperjakat dengan kewenangan Bupati yang dalam PP No. 13 tahun 2002 mempunyai jabatan sebagai Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota. Tidak menafikan kewenangan yang dimiliki oleh Bupati untuk menetapkan calon yang akan menduduki jabatan struktural ternyata Bupati banyak mengesampingkan pertimbangan Baperjakat (yang telah memilih berdasarkan prosedur dan mekanisme yang berlaku), yaitu dengan menetapkan calon lain di luar calon yang ditetapkan oleh Baperjakat, sehingga tidak sesuai dengan mekanisme pengangkatan yang sebenarnya.

Oleh karena itu, penelitian ini akan membatasi pada permasalahan pengangkatan dan penempatan pegawai pada jabatan struktural di jajaran Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu. Adapun perumusan masalahnya adalah sebagai berikut : *Bagaimana mekanisme dalam pengangkatan dan penempatan pegawai dalam jabatan struktural pada Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu ?*

METODE PENELITIAN

Untuk memperoleh gambaran yang lebih mendalam dari penelitian ini maka digunakanlah metode kualitatif. Metode kualitatif ini merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau

lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Bogdan Taylor dalam Moleong, 2000:3). Adapun desain penelitian kualitatif yang digunakan adalah dalam bentuk *embadded case study* atau studi kasus terpancang. Maksudnya yaitu penelitian dengan pengumpulan data yang terarah berdasarkan tujuan dan pertanyaan yang lebih dahulu ditentukan. Penelitian ini tidak mengkaji keseluruhan aspek, tetapi membatasi pada aspek-aspek terpilih (Sutopo, 1988 :15). Adapun aspek yang dipilih antara lain mekanisme dan kriteria dalam pengangkatan dan penempatan pegawai di lingkungan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu.

Sasaran penelitian adalah anggota Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Labuhanbatu, dan pegawai yang pernah diangkat dan ditempatkan pada jabatan struktural di Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu, baik yang sesuai atau yang tidak sesuai dengan usulan dari Baperjakat.

Penelitian mengenai penempatan dan pengangkatan pegawai struktural ini dilaksanakan di Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu. Pemilihan lokasi didasarkan atas adanya kesenjangan antara tugas Baperjakat dengan kewenangan Bupati yang dalam PP No. 13 Tahun 2002 mempunyai jabatan sebagai Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota. Tidak menafikan kewenangan yang dimiliki oleh Bupati untuk menetapkan calon yang akan menduduki jabatan struktural ternyata Bupati telah menetapkan calon lain di luar calon yang ditetapkan oleh Baperjakat, sehingga tidak sesuai dengan mekanisme pengangkatan yang sebenarnya. Atas dasar itulah penelitian ini berlokasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu.

Sasaran penelitian ini adalah anggota Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu. Badan ini dipilih karena berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti, dimana Baperjakat diberi

kewenangan untuk memberi pertimbangan kepada Bupati tentang seseorang untuk menduduki suatu jabatan tertentu.

Informan dalam kelompok ini terdiri dari beberapa elemen Baperjakat yaitu anggota dan juga bagian kesekretariatan Baperjakat. Sedangkan sasaran pendukung adalah pejabat yang pernah diangkat dan ditempatkan dalam jajaran Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu, yaitu terdiri dari Pejabat Diskimprasda, Pejabat DLLAJ, Pejabat Disparbud, Pejabat Dinas Pendidikan, dan Pejabat Dinas Kesehatan.

Metode pemilihan informan yang digunakan adalah *purposive sampling*, yaitu memilih informan berdasarkan kriteria tertentu. Kriteria utama yang digunakan adalah pejabat yang bersangkutan mengetahui dan berkaitan langsung dengan fokus penelitian, selain juga pejabat yang bersangkutan diangkat atau ditempatkan dengan masa kerja tidak lebih dari 3 tahun setelah pengangkatannya.

Dalam analisis jabatan menuntut kemampuan melaksanakannya secara profesional, karena kedudukan dan fungsinya yang sangat penting bagi organisasi. Sehubungan dengan hal itu, alasan diperlukannya tingkat profesionalitas dalam analisis jabatan, adalah sebagai berikut (Nawawi, 2001 : 105-107) :

1. Analisis jabatan dilakukan untuk mengidentifikasi fungsi-fungsi esensial suatu jabatan melalui prosedur yang sistematis. Fungsi esensial jabatan yang dimaksudkan adalah spesialisasi tingkat tinggi yang dituntut sebagai persyaratan oleh suatu jabatan, yang harus dipenuhi oleh pekerja yang akan melaksanakannya. Kekeliruan tindakan dalam melaksanakan pekerjaan tersebut, karena tidak memenuhi persyaratannya dapat menimbulkan konsekuensi fatal (serius) yang merugikan. Dengan melakukan analisis jabatan untuk

jabatan yang berpeluang menimbulkan resiko yang berbahaya, dapat diusahakan cara melakukan antisipasi agar tidak terjadi kerugian yang besar.

2. Analisis jabatan mampu menemukan dimensi-dimensi dalam fungsi esensial suatu jabatan yang dapat dikembangkan dan diperluas, yang kemudian dapat dipergunakan dalam menetapkan persyaratan pekerja yang mampu/kompeten melaksanakannya, baik mengenai kondisi dalam melaksanakannya maupun mengenai persyaratan fisik dan mental pelaksanaannya.
3. Analisis jabatan dapat dipergunakan oleh para pekerja untuk mengidentifikasi kemampuannya dalam bekerja, terutama untuk memenuhi tuntutan fungsi esensial jabatannya. Dari hasil identifikasi itu terdapat dua konsekuensi yang mungkin terjadi. Kedua konsekuensi dimaksud adalah :
 - a. Pekerja yang tidak mampu memenuhi persyaratan fungsi esensial jabatannya, dengan kesadaran sendiri (tanpa paksaan) harus bersedia mengundurkan diri, daripada menghadapi resiko yang dapat merugikan diri sendiri, organisasi, atau lingkungan sekitar.
 - b. Pekerja yang ternyata memenuhi persyaratan fungsi esensial jabatannya berhak memperoleh kompensasi dan akomodasi yang layak melebihi pekerja lainnya. Sedangkan para manajer berkewajiban memenuhinya agar tidak kehilangan tenaga kerja yang langka dan mampu meningkatkan kemampuan kompetitif organisasinya.

Berdasarkan hasil penjelasan di atas tampak bahwa terdapat dua pendekatan dalam melaksanakan analisis jabatan, yaitu (Nawawi, 2001 : 106-107) :

1. Pendekatan/orientasi berdasarkan pekerjaan.
Pendekatan ini difokuskan pada usaha mengungkapkan tugas-tugas yang telah dikerjakan, untuk menetapkan secara tepat mengenai apa yang seharusnya dikerjakan dalam jabatan tersebut, yang perlu didiskripsikan secara lengkap.
2. Pendekatan/orientasi berdasarkan pekerja atau persyaratan kemampuan
Pendekatan ini difokuskan pada usaha menemukan karakteristik pekerjaan, untuk menetapkan karakteristik pekerja yang dapat melaksanakannya secara efektif dan efisien. Informasi yang diungkapkan antara lain mengenai volume dan beban kerja, tingkat peranan dan pentingnya (kontribusi) dalam mencapai tujuan organisasi, tingkat dan jenis kesulitan pelaksanaannya, jenis dan kualitas ketetampilan/keahlian yang harus dimiliki pekerja yang akan melaksanakannya dan hubungannya dengan pekerjaan/jabatan lain.

Berdasarkan penjelasan di atas tampak bahwa analisa jabatan yang tepat dapat mengantarkan organisasi menuju tujuan yang hendak dicapainya, akan tetapi bila analisa jabatan dilakukan dengan lebih mengedepankan unsur KKN maka dapat diprediksi bahwa organisasi akan kesulitan dalam menjalankan tugasnya. Untuk itulah proses pengangkatan dan penempatan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu memerlukan obyektivitas dari pihak-pihak yang berkepentingan

Asumsinya adalah bahwa semua proses pengisian jabatan yang dilakukan

sifatnya adalah rahasia. Publik hanya dapat mengetahui suksesi ketika pejabat yang baru telah dilantik. Pada posisi ini maka pihak Baperjakat selaku badan di tingkat kabupaten yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah dan juga Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah itu sendiri yang mempunyai otoritas menentukan, haruslah menjunjung tinggi prinsip keadilan dan juga obyektivitas.

Untuk itu kedua pihak tersebut di atas akan menjadi sorotan dalam analisa pengangkatan dan penempatan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu, dengan tetap mendasarkan pada pijakan normatif yang berlaku yaitu PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural.

Pelaksanaan Tugas Baperjakat

Sebagai landasan dalam proses pengangkatan dan penempatan pejabat struktural maka pihak Baperjakat yang menurut SK Bupati No. 821.2/0619.a Tahun 2005 tentang Susunan dan Sekretariat Baperjakat Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu terdiri dari Ketua yaitu Sekretaris Daerah merangkap anggota, dua orang anggota lain yaitu Kepala Badan Pengawas Daerah (Bawasda), Kepala BKD dan seorang Sekretaris bukan anggota yaitu Kepala Bidang Mutasi dan Pensiun BKD haruslah mampu memahami pedoman yang menjadi acuan kerja yaitu PP No. 13 Tahun 2003. Masa keanggotaan anggota Baperjakat adalah paling lama 3 tahun dan dapat diangkat kembali untuk masa keanggotaan berikutnya (Pasal 16) PP No. 13 Tahun 2002.

1. Pengetahuan dan Pemahaman PP No. 13/2002

Merupakan suatu keharusan bila anggota Baperjakat mengetahui secara baik PP 13 Tahun 2003, mengingat

kesalahan kerja yang terjadi berawal dari kurangnya pemahaman akan landasan normatif yang menjadi pedoman kerja. Salah seorang informan, Baperjakat 5, mengungkapkan bahwa dirinya sangat memahami apa yang terkandung dalam PP No. 13 Tahun 2002 tersebut, yaitu landasan normatif dalam rangka penempatan PNS pada jabatan struktural. Berikut penuturannya : “substansi dari PP No. 13 Tahun 2002 saya mengetahui, yaitu digunakan sebagai pedoman dalam rangka penempatan PNS pada jabatan struktural”, ungkap informan yang telah bekerja 20 tahun.

Secara umum semua informan yang berkepentingan dalam lingkungan Baperjakat mengetahui dengan baik aturan tersebut. Namun yang menjadi permasalahannya bukan hanya sekedar mengetahui, tapi bagaimana sebuah analisa yang ditampilkan dalam “membaca” aturan tersebut, mengingat aturan yang ada sifatnya *top down*, sehingga sangat memungkinkan terjadi kekurangakuratan dalam mengejawantahkan dalam pasal-pasal, terlebih pada beberapa kasus yang ada di tingkat kabupaten. Kondisi ini diungkap mengingat beberapa kasus yang memang belum mampu diapresiasi dengan baik dalam PP tersebut. Sebagai contoh adalah apa yang dijelaskan oleh Baperjakat 2, yang telah berusia 49 tahun, yaitu adanya sifat pertimbangan yang merupakan tugas Baperjakat, sehingga terhadap proses pengambilan keputusan badan tersebut tidak mampu berbuat banyak.

Dalam pasal 14 ayat (1) PP No. 13 Tahun 2002 dijelaskan bahwa Baperjakat merupakan badan yang dibentuk untuk menjamin kualitas dan obyektivitas dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS.

Dalam Ketentuan Pelaksanaan PP No. 13 Tahun 2002 juga dijelaskan bahwa pengangkatan dalam jabatan struktural eselon II ke bawah di Kabupaten/Kota, ditetapkan oleh Pejabat Pembina

Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan beberapa penjelasan di atas memang tetap memposisikan bahwa Baperjakat sebagai lembaga yang hanya bertugas memberikan pertimbangan, untuk proses penetapan lebih banyak diperankan oleh Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian di Kabupaten Labuhanbatu.

Permasalahan peran Baperjakat dan Bupati merupakan salah satu permasalahan yang terkandung dalam PP No. 13 Tahun 2002. Permasalahan lainnya yang tidak kalah penting adalah kurang termaktub secara rinci standar kompetensi dari pejabat yang diusulkan.

Beberapa kasus di atas merupakan suatu hal yang inheren dalam sebuah kebijakan publik, mengingat tingkat apresiasi yang dilakukan oleh pembuat kebijakan tidak mampu mewujudkan keinginan semua kalangan. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan (Grindle dalam Abdul Wahab, 1990 : 59).

Walaupun banyak kelemahan, namun sebagai pegawai yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan yang sentralistik, maka PP tersebut harus tetap dilihat sebagai kebijakan publik. Artinya mau tidak mau proses yang dijalankan tetap mengacu pada PP yang ada. Kenyataan inilah yang hampir diakui oleh seluruh informan, bahwa dirinya tetap menjalankan proses secara normatif. Ada beberapa pendekatan dalam studi kebijakan publik, dan salah satunya adalah pendekatan kelembagaan.

Suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu

lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah memberi dua karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik (Winarno, 2002 : 42-43).

Dengan demikian, kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah mempunyai kemampuan membuat kebijakan yang mengatur seluruh masyarakat dan memonopoli penggunaan kekuatan secara sah yang mendorong individu-individu dan kelompok membentuk pilihan-pilihan mereka dalam kebijakan. Kebijakan yang lahir juga harus dianalisis, karena dengan melakukan itu, maka para analisis kebijakan dapat memproduksi informasi mengenai nilai-nilai dan serangkaian tindakan yang dipilih (Dunn, 2000 : 97).

Untuk permasalahan ketidaksesuaian dengan kondisi terakhir yang tiada lain menyangkut pengangkatan sekda. Secara eksplisit dalam ketentuan pelaksana PP No. 13 Tahun 2002 terlihat jelas bahwa khusus untuk pengangkatan sekretaris daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat persetujuan pimpinan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dengan ketentuan calon yang diajukan kepada pimpinan DPRD tersebut telah mendapat pertimbangan Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk pembahasan permasalahan di atas erat kaitannya dengan masalah tingkah laku birokrasi. Menurut Muhaimin (1989:75) agar birokrasi modern dapat berfungsi secara efektif, ada dua prinsip dasar yang harus dipahami, diantaranya yaitu :

"Pertama, birokrasi harus menuruti tata cara yaitu peraturan-peraturan yang telah diciptakan sesuai dengan norma yang ada, artinya tidak bisa birokrasi itu bekerja atas dorongan perasaan dan kekeluargaan, jadi harus ada norma tertentu yang mampu

merefleksikan suatu kepastian (*certain*) yang baik bagi pemerintah atau penguasa untuk masyarakat. Jadi ada semacam *predictability* yang bisa diciptakan oleh birokrasi. Oleh karenanya birokrasi harus menuruti peraturan yang telah ditetapkan bersama. *Kedua,* birokrasi itu seharusnya tidak terkait dengan kekuasaan jelasnya birokrasi harus apolitis".

Permasalahan yang melingkupi PP No. 13 Tahun 2002 haruslah dicarikan jalan keluarnya, mengingat sebagai pelaksana, Baperjakat masih melihat kebutuhan penambahan beberapa meteri seputar pengangkatan dan penempatan pejabat struktural.

Perlunya penghargaan dan sangsi dalam proses kelanjutan pengangkatan dan penempatan pejabat struktural sesuai dengan teori "hukum ganjaran", yaitu (Nawawi, 2001 : 355) :

"Hukum ganjaran menjelaskan bahwa suatu tingkah laku yang mendapat ganjaran menyenangkan akan mengalami penguatan dan cenderung untuk diulangi. Demikian pula sebaliknya suatu tingkah laku yang tidak mendapat ganjaran, tidak akan mengalami penguatan, karena cenderung tidak diulangi, bahkan dihindari".

2. Mekanisme Pengangkatan

Proses pengangkatan dan penempatan pejabat struktural pada tahap awal merupakan tugas dari beperjakat, dimana semua proses mereka yang mengolah, baik dari kelengkapan administrasi, kesiapan, dan faktor teknis lainnya. Sementara sistem informasi baperjakat dikelola secara mandiri, oleh karena itu ada dinas yang mengetahui pegawainya akan dimutasi atau diangkat atau diberhentikan dan ada dinas yang tidak mengetahui sama sekali, mengingat proses ini merupakan proses yang

termasuk rahasia. Untuk itulah sistem kerja Baperjakat lebih banyak berhubungan dengan BKD, mengingat BKD-lah yang mempunyai data aktual dan terkini mengenai kepegawaian yang ada di lingkungan Kabupaten Labuhanbatu. Anggota Baperjakat, yaitu Baperjakat 1 mengungkapkan bahwa “dinas atau unit kerja sering kali tidak tahu tentang proses pengangkatan tersebut”.

Secara normatif berdasarkan ketentuan pelaksanaan maka prosedur/mechanisme yang harus dilalui dalam pengusulan pengangkatan dalam jabatan struktural, yaitu :

- 1). Pejabat yang membidangi kepegawaian baik instansi pusat maupun daerah menginventarisir lowongan jabatan struktural yang ada disertai persyaratan jabatannya;
- 2). Lowongan formasi jabatan struktural tersebut diinformasikan kepada seluruh pimpinan satuan organisasi eselon I, eselon II atau eselon III di lingkungan masing-masing;
- 3). Berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, para pejabat struktural eselon I, eselon II atau eselon III secara hirarki mengajukan calon yang memenuhi syarat guna mengisi lowongan jabatan kepada pejabat yang berwenang dengan tembusan disampaikan kepada Ketua Baperjakat u.p Sekretaris;
- 4). Sekretaris Baperjakat menyiapkan calon yang diusulkan untuk diajukan dalam sidang dengan dilampiri daftar riwayat hidup calon dan daftar penilaian prestasi kerja/daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP-3) dalam dua tahun terakhir;
- 5). Apabila yang diajukan hanya 1 (satu) orang calon, maka Sekretaris Baperjakat menyiapkan data calon lainnya yang memenuhi syarat sehingga yang diajukan untuk dibahas dalam sidang Baperjakat sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang calon.

Berdasarkan data di atas tampak bahwa proses awal adalah pemeriksaan kelengkapan administrasi, terutama yang terkandung dalam PP No. 13 Tahun 2002 dan juga *track record* pegawai yang berangkutan. Proses pemeriksaan kelengkapan administrasi ini dilakukan oleh BKD, selaku instansi yang bertugas mengelola kepegawaian di tingkat kabupaten, tahap selanjutnya diproses dalam tim Baperjakat dan kemudian hasilnya diserahkan kepada Bupati, selaku Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat kabupaten.

Gaya Kepemimpinan Bupati

Sebuah organisasi dalam mewujudkan eksistensinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, memerlukan sejumlah karyawan (pegawai) yang mampu melaksanakan seluruh volume kerja yang ada. Untuk memperoleh karyawan tersebut tentunya menuntut adanya perencanaan kebutuhan SDM baik dari segi kuantitatif maupun kualitatif dengan kompetensi yang sesuai sehingga diharapkan volume kerja dapat diselesaikan secara produktif dan berkualitas.

Perencanaan kebutuhan SDM yang selanjutnya akan ditempatkan dalam posisi tertentu harus dilakukan secara profesional karena akan menentukan kualifikasi para karyawan yang berpengaruh besar terhadap sukses atau gagalnya organisasi dalam menghadapi persaingan maupun di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Di samping itu dengan perencanaan penempatan yang tepat, bertujuan untuk mengoptimalkan SDM seefektif mungkin dan agar memiliki sejumlah karyawan yang memenuhi persyaratan/kualifikasi dalam mengisi posisi yang kapan dan manapun mengalami kekosongan (Arthur W. Sherman dan George W. Bohlander dalam Nawawi, 2001 : 137).

1. Jalur Komunikasi dan Informasi

Kewenangan dan peran pimpinan besar sekali dalam menentukan penempatan dan perubahan personel sebagai kelengkapan dalam sistem organisasi atau perencanaan sumber daya manusia, terutama sekali untuk jabatan strategis (eselon). Bila ditarik dalam konteks penelitian ini maka tidak berbeda jauh, posisi pimpinan dalam hal ini adalah Bupati atau Pejabat Pembina Kepegawaian di lingkungan Kabupaten Labuhanbatu sangat dominan sekali.

Mekanisme pelaporan yang dilakukan oleh Baperjakat kepada Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian sudah sesuai dengan PP No. 13 Tahun 2002 yaitu Pasal 14 ayat (4) dan (5). Pasal tersebut menjelaskan bahwa tugas pokok Baperjakat memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota ataupun memberikan pertimbangan kepada pejabat berwenang. Pada tahap selanjutnya maka mekanisme lebih banyak diserahkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian, mengingat dirinyalah yang akhirnya menentukan atau memutuskan calon yang akan ditetapkan dan diangkat dalam jabatan yang diusulkan.

Proses yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian tetap dipantau secara eksternal oleh Baperjakat, karena baperjakat tidak mempunyai otoritas ataupun wewenang untuk melakukan tindakan lebih jauh. Oleh karena itulah tindakan yang dilakukan sifatnya hanya memantau dari luar saja. Langkah pemantauan ini diyakini oleh semua informan penelitian, Baperjakat 2, salah seorang diantaranya menyatakan : “pemantauan oleh Baperjakat tetap dilakukan walaupun telah dilimpahkan kepada Bupati, khususnya apabila terjadi perubahan nama pada posisi yang diusulkan”.

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa setelah berita acara diserahkan

kepada Bupati, maka semua keputusan mengenai usulan calon yang diusulkan oleh Baperjakat diserahkan pada Bupati. Dari sisi ini terlihat bahwa ada garis pembatas yang jelas mengenai sistem pengolahan serta keputusan akhir, yaitu wewenang pengolahan pengusulan dilakukan oleh Baperjakat dan di sisi lain keputusan akhir diserahkan kepada Bupati.

Penentuan pejabat struktural seperti di atas merupakan bagian dimensi pekerjaan dari para bawahan yang lebih banyak ditentukan oleh pimpinannya, dan dalam bahasa Simamora merupakan bagian dari dimensi kekuasaan. Lebih lanjut Simamora menjelaskan bahwa selain dari dimensi kekuasaan, setidaknya ada lima dimensi yang turut serta membentuk pekerjaan bawahan.

Pekerjaan paling tidak memiliki lima dimensi yang berinteraksi satu sama lain dan menentukan tingkat produktivitas dan kepuasan yang diperoleh atas pekerjaan (Simamora, 1997 : 106-108). Dimensi-dimensi pekerjaan ini dipaparkan dalam.

1). Dimensi fisik.

Dimensi pekerjaan yang pertama adalah dimensi fisik, yaitu kecepatan, gerak, langkah-langkah pekerja dalam menunaikan pekerjaan-pekerjaannya. Idealnya, pekerjaan dapat diorganisasikan dalam cara-cara yang memungkinkan setiap langkah dilakukan berulang-ulang dalam cara yang seragam. Kajian-kajian gerak dan waktu, sebagai contoh, dapat menetapkan dimensi fisik pekerjaan dalam cara-cara yang bakal membuahkan produktivitas maksimal. Di dalam organisasi, setiap pekerjaan dirancang guna memfasilitasi pencapaian pekerjaan dalam upaya melaksanakan fungsi-fungsi atau aktivitas-aktivitas tertentu. Karena semua organisasi mengalami perubahan-perubahan, masing-masing pekerjaan dan hubungan-hubungannya di antara pekerjaan-pekerjaan haruslah dikaji secara berkesinambungan guna

memastikan metode pekerjaan yang efisien.

2). Dimensi psikologis.

Pekerjaan mempunyai potensi besar dalam upaya memenuhi kebutuhan-kebutuhan psikologis dasar akan pertumbuhan, pengetahuan dan pengembangan apabila diorganisasikan dan dikelola secara benar. Kadar terhadap dimensi psikologis pekerjaan atau menyumbat kinerja akan tergantung pada tingkat terhadap orang-orang yang diberi otonomi dan diperkenankan menggunakan beraneka keahlian.

3). Dimensi sosial

Orang-orang bekerja demi sebuah sumber kontak sosial, dan begitu di dalam pekerjaan, kelompok-kelompok kerja, mereka mempunyai pengaruh besar pada bagaimana mereka bekerja. Penciptaan pekerjaan juga memberikan kontribusi bagi kesejahteraan ekonomi suatu masyarakat, wilayah, atau sebuah negara secara keseluruhan. Sangat jarang bahwa suatu masyarakat tidak berupaya memikat perusahaan-perusahaan baru yang bakal membuka lapangan-lapangan kerja bagi penduduknya.

4). Dimensi kultural

Pekerjaan memberikan keberadaan ekonomi dalam bentuk gaji dan juga memberikan kontribusi bagaimana orang-orang menilai kedudukan sosial dan kualitas kehidupan mereka. Pekerjaan memberikan kepada karyawan sumber utama pendapatan. Pekerjaan-pekerjaan juga menentukan standar kehidupan mereka dan membentuk tumpuan bagi mobilitas sosial ke atas, tergantung pada tuntutan-tuntutan dan nama-nama jabatan mereka serta tarif-tarif gaji mereka. Karena pekerjaan menyita bagian yang signifikan dari bagian kehidupan seorang karyawan, kewajiban-kewajiban pekerjaan dan kondisi-kondisi dimana kewajiban-

kewajiban tersebut ditunaikan hendaklah memuaskan beraneka macam kebutuhan-kebutuhan pribadi yang ingin dipenuhi oleh karyawan.

5). Dimensi kekuasaan

Orang-orang bekerja bagi orang lain. Contohnya, bawahan-bawahan bekerja bagi penyelia dan manajernya. Cara manajer menggunakan kekuasaan mempunyai dampak yang kentara atas keputusan kerja maupun produktivitas karyawan. Pemenuhan peran ini menuntut disiplin manajer dalam hal bahwa ia mesti memikirkan terlebih dahulu pekerjaan itu. Manajer tidak hanya mesti memastikan bahwa pekerjaan dilakukan sesuai rencana, tetapi juga harus melakukan hal yang sama dalam membangun komitmen, daripada penolakan, ke dalam tenaga kerjanya.

Kelima dimensi pekerjaan di atas berarti bahwa para manajer perlu mencapai suatu keseimbangan di antara dimensi-dimensi pekerjaan dan kebutuhan-kebutuhan karyawan.

Berdasarkan keterangan di atas, tampak bahwa peran Bupati dalam memutuskan nama calon yang akan menduduki jabatan struktural sangat besar sekali (termasuk dalam dimensi kekuasaan), bahkan dirinya dapat melakukan pergantian nama sesuai dengan keinginannya. Mekanisme yang ada yaitu yang tertuang dalam PP No. 13 Tahun 2002 ternyata memang memberikan keleluasan pada Bupati, seperti yang tertuang dalam pasal 14 ayat (4) dan (5).

Kewenangan yang “sangat luar biasa” ini dapat diartikan sebagai bagian dari konsekuensi pekerjaan Bupati, yang bertanggung jawab terhadap kondisi Labuhanbatu secara keseluruhan. Pekerjaan ini belum lagi ditambah dengan dinamika sumber daya yang menjadi tanggung jawabnya. Pekerjaan yang dinamis dan bahkan sangat bervariasi tersebut adalah merupakan pekerjaan atau jabatan manajerial pada semua jenjang. Oleh karena itu analisis jabatan manajer

sifatnya juga bervariasi, antara lain karena (Nawawi, 2001 : 117-118).

2. Kesesuaian dengan Aturan Pelaksana

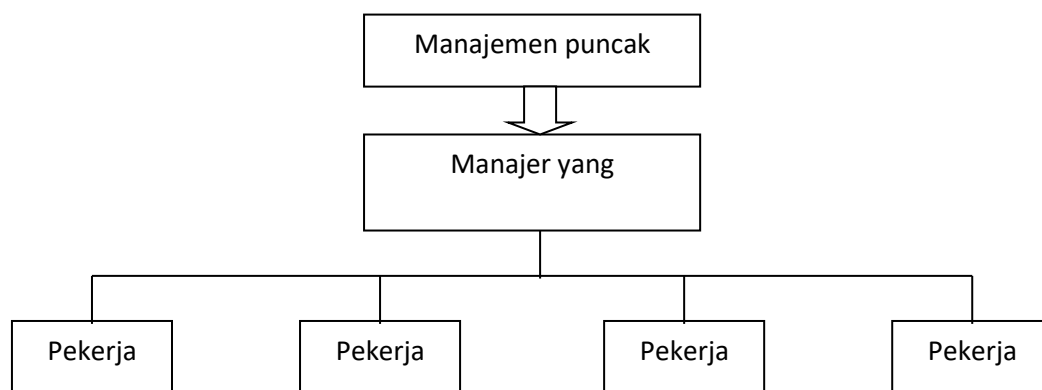
Bila dikembalikan kepada PP No. 13 Tahun 2002 yang menjadi landasan yuridis dalam pengangkatan pejabat struktural ini memang terlihat mengambang apa yang ada saat ini. Hal ini berkaitan dengan posisi Baperjakat yang bertugas sebagai lembaga yang menjelaskan bahwa pada tahap akhir Bupatilah yang berhak memutuskan sesuai prioritas, mengganti nama di luar calon serta alternatif lainnya.

Terminologi pengangkatan pejabat struktural seperti yang telah dijelaskan di atas merupakan bentuk dari kewenangan pimpinan, dalam hal ini ada pada prinsip *top down authority*. Sementara itu konsep lainnya adalah bottom up authority, yang mengedepankan peran bawahan (Heidjrachman dan Suad Husnan, 2000 : 219-221).

Apabila seorang pemimpin ingin mencapai tujuannya dengan efektif maka ia haruslah mempunyai wewenang untuk

memberikan pertimbangan kepada pejabat berwenang, dan di sisi lain kedudukan Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian. “Tidak jelas, di PP No. 13 Tahun 2002 hanya menyebut Bupati sebagai Pembina Kepegawaian daerah”, Baperjakat 1 memberikan penjelasan. Sementara itu Baperjakat 5 menjelaskan secara singkat : “masih membingungkan”. Secara eksplisit atau tersurat memang tidak ada pasal ataupun ayat yang

memimpin para bawahannya dalam usaha mencapai tujuan tersebut. Wewenang ini disebut wewenang kepemimpinan, yang merupakan hak untuk bertindak atau mempengaruhi tingkah laku orang yang dipimpinnya. Wewenang ini bisa berasal dari atasan, yang berarti seseorang pimpinan misalnya menunjuk seorang yang dianggap mampu untuk menjadi kepala bagian. Jadi dalam hal ini seorang pemimpin diberi wewenang untuk memerintah dari atasannya. Cara semacam ini sering disebut “*top down authority*”, yang ditunjukkan dalam gambar di bawah ini :



Gambar 1. Top down authority

“Kewenangan” yang ada pada Bupati dalam mengangkat pejabat struktural ternyata dianggap oleh sebagian informan sebagai bagian dari hak prerogatif Bupati dalam rangka mengatur dan mengelola wilayah kerjanya. Namun ada pula yang melihat kondisi demikian

merupakan bagian dari konsekuensi dari dikotomi jabatan yang ada dalam sistem pemerintahan Indonesia, yaitu jabatan karier dan jabatan politis. Dikotomi inilah yang akhirnya juga melebar pada kewenangan masing-masing pejabat yang berada dalam dua lingkup sistem tersebut.

Sebelum membahas ketidaksesuaian prosedur yang ada dalam proses pengangkatan pejabat di atas, perlu diketahui bahwa kesemua pejabat tersebut merupakan pejabat yang ditunjuk oleh Bupati. Padahal sebelumnya Baperjakat telah mengajukan nama-nama calon yang telah sesuai dengan prosedur yang ada, terutama dari segi persyaratan administrasi (keangkatan, pendidikan, masa kerja jabatan, termasuk pertimbangan pola karier wilayah dan lain sebagainya).

bahwa secara normatif ada dominasi peran yang dilakukan oleh Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Secara garis besar pejabat yang telah ditunjuk tersebut di atas tidak sesuai dengan empat kategori besar, yaitu tingkat kesesuaian pendidikan, pangkat yang belum mencukupi, sistem promosi, pemindahan pejabat fungsional dari pendidikan ke struktural, serta pola karier wilayah.

Tinjauan Historis

Kedudukan dan peran baperjakat serta Bupati telah dijelaskan di atas, namun ada hal lain yang selama ini dianggap sebagian orang sebagai bagian yang terpisahkan dari proses penempatan dan pengangkatan pegawai, yaitu adanya kedekatan hubungan diantara pejabat dan pengambil kebijakan. Hubungan yang terjalin diantara kedua pihak tersebut secara normatif tidak akan dapat mempengaruhi proses penempatan dan pengangkatan, akan tetapi kontribusi Bupati selaku pihak penentu, akhirnya membuka peluang untuk menjelaskan ada atau tidaknya keterkaitan secara historis diantara keduanya.

Kedekatan Personal

Proses pengolahan nama sebenarnya telah dilakukan secara rahasia oleh Baperjakat, dan proses ini terus berlanjut sampai dengan penetapan calon

oleh Bupati. “Semua proses tersebut sifatnya rahasia, jadi yang tahu hanya Baperjakat, Bupati dan Wakil Bupati”, ungkap Baperjakat 4, yang telah bekerja di Pemerintah Kabupaten selama 20 tahun. Melihat proses yang ada ternyata proses selama ini memang sifatnya rahasia, jadi bila terjadi kebocoran, ketiga pihak itulah yang merupakan pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawabannya. Hasil temuan di lapangan ternyata sebagian besar dari informan menyatakan tidak mengetahui bahwa dirinya akan menduduki suatu jabatan tertentu, mereka mengetahui ketika akan dilantik atau menerima SK pelantikan dari BKD.

Rahasia pencalonan merupakan bagian sistem informasi SDM, yang sangat penting dan bukan konsumsi publik. Untuk memelihara kerahasiaan informasi SDM dapat ditempuh langkah sebagai berikut (Nawawi, 2001 : 164-165) :

- 1). Tipe atau jenis data yang boleh diberikan atau diminta berdasarkan posisi/jabatan pihak yang memerlukannya. Sehubungan dengan itu untuk data/informasi yang sangat rahasia, dapat ditetapkan secara tegas hanya dapat diberikan dengan persetujuan lisan atau tertulis pucuk pimpinan;
- 2). Berusaha menggunakan metode yang paling tepat dalam menghimpun informasi/data yang bersifat rahasia;
- 3). Meningkatkan sistem pengamanan tempat penyimpanan informasi dan mengatur informasi yang boleh dan tidak boleh disebarkan, serta siapa saja yang boleh menerimanya;
- 4). Menetapkan pekerja yang tidak dibenarkan meminta dan menggunakan informasi, berdasarkan

- posisi/kedudukannya dalam organisasi;
- 5). Mengeluarkan *release intern* tentang pekerja yang telah keluar, agar tidak diberikan pelayanan jika meminta informasi tentang SDM;
 - 6). Keluarkan *release* jika terjadi penyalahgunaan informasi yang dilarang, agar tidak terulang.

Bocornya proses pencalonan dan penetapan pejabat struktural ternyata menyiratkan bahwa ada segelintir pihak terkait yang memang mempunyai kepentingan dari proses tersebut. Bagi pejabat yang diusulkan tentunya merasakan kegembiraan, mengingat tidak berapa lama lagi dirinya akan naik jabatan, Kondisi yang sedikit berbeda dialami oleh pejabat yang memang tidak mengetahui bahwa dirinya akan menduduki jabatan baru. Sikap yang wajar seperti hari-hari sebelumnya yang tampak dari ungkapannya mengenai respon yang timbul ketika mengetahui pengangkatan.

Model mutasi yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu adalah mutasi yang berasal dari kebijakan manajemen yaitu melalui proses pencalonan dan pembahasan di baperjakat. Mutasi tersebut sebenarnya berasal dari dua sumber, yaitu atas keinginan tenaga kerja dan juga atas kebijakan manajemen tenaga kerja (Bedjo Siswanto, 2003 : 248-250).

Pejabat yang saat ini menduduki jabatan baru lebih banyak mengenal tugas pokok pada jabatan yang saat ini di pegangnya. Untuk hal lain, seperti proses pengangkatan pejabat struktural, mereka tidak banyak tahu. Tugas kerja yang sangat berat dan juga sifatnya rutin membuat banyak diantara pejabat tidak mengenal dan paham dengan baik atas tugas di luar tanggung jawabnya. Walaupun mereka mengenal tugas bagian lain itupun masih dalam satu kedinasan atau bagian. Hubungan kedinasan yang cukup lama

seringkali tidak hanya memberikan informasi akan pekerjaan dari bidang lainnya, tetapi juga memberikan dampak pada kedekatan hubungan diantara mereka. Kedekatan ini dapat terus terjalin, walaupun rekan kerja satu dinas atau bagian telah menduduki jabatan yang lebih tinggi.

Hubungan antar elite Pemerintah Kabupaten dengan pejabat yang saat ini menduduki jabatan penting ternyata tidak hanya sebatas hubungan teman saja, ada juga diantara mereka yang menjadi bawahan bupati waktu menjabat sebagai Kepala DPU, serta beberapa informan lainnya mempunyai hubungan dalam bentuk hubungan kedinasan serta teman kuliah.

Sudut pandang pejabat secara umum memang kurang memahami dan mampu melihat secara sempurna proses penempatan dan pengangkatan yang dilakukan oleh Baperjakat dan Bupati. Faktor tanggung jawab akan tugas merupakan salah satu faktor penyebabnya, akan tetapi dengan bekal pengalaman dan juga jalur informasi dalam Pemerintah Kabupaten yang cukup banyak, membuat diantara informan ada yang mengetahui adanya ketidaksesuaian prosedur.

Adanya prosedur yang belum dijalankan dengan baik seperti yang telah dijelaskan oleh informan di atas adalah benar. Kebenaran ini dapat dilihat dari salah satu pasal dalam PP No. 13 Tahun 2002, yaitu pasal 9 ayat (2), yaitu : “Secara normal perpindahan tugas dan atau perpindahan wilayah kerja, dapat dilakukan dalam waktu antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) tahun sejak seseorang diangkat dalam jabatan struktural”.

Belum sempurnanya prosedur penempatan setidaknya akan berimplikasi pada proses kerja keseluruhan bidang yang ditanganinya, walaupun staf yang ada masih orang-orang lama. Ketidaksesuaian antara pendidikan dan bidang kerja merupakan salah satu faktor yang

mendasar dari ketidaksesuaian prosedur, selain prasyarat kepangkatan dan syarat lainnya.

Kentalnya nuansa *like and dislike* juga diakui oleh Pejabat 3 yang saat ini telah berusia 52 tahun, “namanya elite tentunya mempunyai kepentingan, jadi siapapun dan kapanpun *like and dislike* akan ada”. Banyaknya reaksi yang muncul terhadap ketidaksesuaian mekanisme pengangkatan pejabat struktural, dapat dieliminir diantaranya adalah mengembalikan proses yang ada pada aturan yang berlaku. Bagaimanapun juga sebagai bagian dari struktur pemerintahan, pejabat harus taat pada aturan yang berlaku. Kondisi yang tidak sesuai ini setidaknya harus diakhiri, masukan atau perubahan yang harus dilakukan lebih banyak bersumber pada pemenuhan persyaratan normatif dalam proses pencalonan dan pengangkatan.

Kesimpulan

1. Dalam proses pengangkatan pejabat struktural, awalnya diolah dalam Baperjakat yang mempunyai tugas pokok memberikan pertimbangan. Dalam memberikan pertimbangan, Baperjakat selalu berpedoman kepada aturan yang ada, sehingga calon yang diusulkan semuanya sesuai dengan persyaratan yang ditentukan. Dengan mempertimbangkan persyaratan dan sistem administrasi lainnya, tahap selanjutnya Baperjakat mengusulkan 3 calon pejabat berdasarkan skala prioritas kepada Bupati selaku Pejabat Pembina Kepegawaian. Dengan memperhatikan berita acara yang diserahkan dari Baperjakat, kemudian Bupati memutuskan salah satu calon yang akan menduduki jabatan struktural dimaksud. Kewenangan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah membuat Bupati dapat melakukan perubahan nama baik sesuai urutan prioritas maupun memilih nama lain di luar calon yang diusulkan Baperjakat.
2. Mekanisme tentang keputusan akhir untuk menetapkan pejabat, tidak tercantum secara jelas dalam PP No. 13/2002, akibatnya Bupati memiliki keleluasaan melalui hak yang timbul akibat kekuasaan jabatan yang dimilikinya untuk menetapkan calon sesuai dengan kehendaknya, akibatnya Baperjakat hanya mengikuti dan melaksanakan nama yang telah didisposisi oleh Bupati. Masalah yang timbul dari proses di atas antara lain adalah pejabat yang telah diangkat ternyata tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan. Ketidaksesuaian persyaratan ini diantaranya mencakup pangkat yang tidak sesuai, sistem kompetensi dan pendidikan yang tidak sesuai, masa kerja yang belum memenuhi persyaratan. Walaupun beberapa proses tidak sesuai dengan ketentuan, ternyata pihak Baperjakat tidak dapat berbuat banyak, mengingat Bupati lah yang mempunyai wewenang sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian di tingkat Kabupaten.
3. Proses pengolahan nama yang dilakukan oleh baperjakat sifatnya rahasia, yang mengetahui proses ini adalah pihak baperjakat dan pihak bupati. Adanya kedekatan antara pejabat dengan elite di Pemerintah Kabupaten, tak jarang informasi mengenai proses pencalonan sampai ke telinga pejabat yang termasuk akan diusulkan. Hubungan atau kedekatan antara pejabat dengan elite pemda lebih banyak pada hubungan kedinasan saja, untuk pejabat yang memiliki hubungan pribadi/emosional jumlahnya sangat kecil sekali, itupun bermula dari hubungan kerja. Dalam pandangan pejabat, hubungan yang terbina tidak mempunyai keterkaitan dengan jabatan yang saat ini didudukinya, semuanya dipercayakan

pada mekanisme yang ada yaitu PP No. 13 Tahun 2002.

Saran

1. PP No. 13 Tahun 2002 sebenarnya mengandung banyak penafsiran (multiinterpretasi) serta banyak kandungan materi yang tidak jelas, terutama pada pihak yang memutuskan pengangkatan pejabat struktural, serta mekanisme koordinasi antara Baperjakat dengan Bupati bila ada calon yang tidak sesuai dengan persyaratan dan juga aturan lainnya yang mempunyai relevansi dengan sistem pengangkatan pejabat struktural. Untuk itulah, pihak pengambil kebijakan di tingkat pusat dapat mengambil langkah yang tepat guna memperbaiki sistem yang ada saat ini, termasuk juga masalah kewenangan Bupati yang sangat besar dalam melakukan perubahan nama seperti yang terjadi di Pemerintah Kabupaten Labuhanbatu.
2. Hal pokok yang tidak kalah penting berkaitan dengan pengangkatan pejabat struktural adalah menyangkut masalah kapabilitas pejabat yang akan ditunjuk. Proses ini dapat dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada calon yang dimaksud untuk melakukan presentasi terhadap sistem kebijakan yang akan diambilnya bila terpilih. Uji kelayakan dan kepatutan ini dapat dilakukan dengan mengundang pejabat terkait atau pihak ketiga guna melihat dan menguji kemampuan calon. Sistem uji kelayakan dan kepatutan diterapkan untuk menjadi *control and balance* keputusan bupati dalam menetapkan pejabat struktural, sehingga hasilnya dapat lebih obyektif.

DAFTAR PUSTAKA.

Abdul Wahab, Solihin .1990, **Analisis Kebijakan dari Formulasi ke**

Implementasi Kebijakan Negara. Bumi Aksara, Jakarta.

Bedjo Siswanto, 2003, **Manajemen Tenaga Kerja**, Sinar Baru , Bandung.

Gibson et. all, 1996, **Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses**, Erlangga, Jakarta.

Heidjrachman dan Suad Husnan, 2000, **Manajemen Personalia**, BPFE, Yogyakarta.

Jones, Charles. O, 1991. **Pengantar Kebijakan Publik**, Penerjemah Ricky Istamto, CV. Rajawali, Jakarta.

Kartono, Kartini, 1982, **Pemimpin dan Kepemimpinan**, Rajawali Pers, Jakarta.

Miles dan Huberman, 1992, **Analisis Data Kualitatif**, UI Press, Jakarta.

Moleong, Lexy J., 2000, **Metode Penelitian Kualitatif**, Remaja Rosdakarya, Bandung.

Nawawi, Hadari., **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Ndraha, Talizidulu. 1985, **Peranan Administrasi Pemerintahan Desa dalam Pembangunan Desa**, YKD IIP, Jakarta.

_____, 2000, **Ilmu Pemerintahan I & II**, BKU Ilmu Pemerintahan-IIP, Jakarta.

Nitisemito, Alex S., 1996, **Manajemen Personalia : Manajemen Sumber Daya Manusia**, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Notoatmodjo, Soekidjo. 1998, **Pengembangan Sumber Daya Manusia**, Rineka Cipta, Jakarta.

Prawirosentono, Suyadi, 1999, **Kebijakan Kinerja Karyawan : Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia**, BPFE, Yogyakarta.

Rasyid, M Ryaas. 1997, **Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik**

- Orde Baru**, Yarsif Watampone, Jakarta.
- _____. 2000. **Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan**, Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Saydam, Gouzali. 2000, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Gunung Agung, Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 1992, **Kerangka Dasar Ilmu Administrasi**, Rineka Cipta, Jakarta.
- _____. 2000, **Manajemen Sumber Daya Manusia**, Bumi Aksara, Jakarta.
- _____. 2000, **Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya**, Bumi Aksara, Jakarta.
- Simamora, Henry., 1997, **Manajemen Sumber Daya Manusia**. STIE YKPN. Yogyakarta
- Sutopo, H, 1988, **Pengantar Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Teoritis dan Praktis**, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Thoha, Miftah. 1993, **Administrasi Kepegawaian Daerah**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- _____. 2000, **Perilaku Organisasi, Komunikasi Dasar dan Aplikasinya**, CV. Rajawali, Jakarta.
- Timpe, A. Dale, 2000, **Kepemimpinan : Seri Manajemen Sumber Daya Manusia**, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Wibawa, Samudra, dkk, 1994. **Evaluasi Kebijakan Publik**, PT Graffindo Persada, Jakarta.
- Winardi, dan Nisjar, Karhi. 1997, **Teori Sistem dan Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen**, Gramedia, Jakarta.
- Sumber lain :**
- PP No. 100 tahun 2000 tentang **Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural**.
- PP No. 13 tahun 2002 tentang **Perubahan atas PP Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural**.