

JURNAL AL-IQTISHAD

FAKULTAS EKONOMI DAN ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SULTAN SYARIF KASIM RIAU
PEKANBARU

AL-IQTISHAD VOL. 1 NO. 1 TAHUN 2012

**Lusiawati, SE, MBA &
DR. Mahendra Romus, M, Ec**

Persepsi Mahasiswa Fakultas Ekonomi Terhadap
Kewirausahaan (studi Kasus Pada Perguruan Tinggi
Negeri Di Pekanbaru) 1 - 24

Yusrialis, S.E, M.Si

Analisis Bank Urat Nadi Perekonomian Indonesia. 25 - 42

Desrir Miftah

Pengaruh Sikap, Persepsi Resiko, Kontrol Perilaku, Norma
Subjektif, Dan Pengalaman Terhadap Niat Untuk
Bertransaksi Secara Online. 43 - 54

Fitri Hidayati

Analisis Pengaruh Manajemen Modal Kerja Terhadap
Profitabilitas Perusahaan (studi Kasus Perusahaan
Multifinance Indonesia). 55 - 70

Ronny Basista

Optimalisasi Peran Dan Fungsi Baperjakat Dalam
Manajemen Kepegawaian Negara. 71 - 86

Alamat :
Kampus Raja Ali Haji
Jl. Raya Pekanbaru - Bangkinang
Pekanbaru Riau

JURNAL AL-IQTISHAD

FAKULTAS EKONOMI DAN ILMU SOSIAL

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SULTAN SYARIF KASIM RIAU

PEKANBARU

Penanggung Jawab
Dr. Mahendra Romus, M.Ec

Redaktur
Nurlasera, SE, M.Si

Penyunting/Editor
Drs. Almasri, M.Si
Dony Martias, SE, MM
Riki Hanri Malau, SE, MM
Mahmuzar, M.Hum
Nasrullah Djamil, SE, M.Si

Desain Grafis
Mulia Sosiady, SE, MM.Ak
Marwin, SE

Sekretariat
Ade Wulandari, SE
Fitriani

Kantor Penyunting
Fakultas Ekonomi Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau,
Kampus Raja Ali Haji, Km. 17 Jl. Raya Pekanbaru - Bangkinang
Telp. (0761) 23175 - 26976 Fax. (0761) 21129
Email : odon63@yahoo.com
Contact Person : 081365792940, 0811764416, 081365541787

DAFTAR ISI

Daftar Isi

Lusiawati, SE, MBA & DR. Mahendra Romus, M, Ec Persepsi Mahasiswa Fakultas Ekonomi Terhadap Kewirausahaan (studi Kasus Pada Perguruan Tinggi Negeri Di Pekanbaru)	1 - 24
Yusrialis, S.E, M.Si Analisis Bank Urat Nadi Perekonomian Indonesia	25 - 42
Desrir Miftah Pengaruh Sikap, Persepsi Resiko, Kontrol Perilaku, Norma Subjektif, Dan Pengalaman Terhadap Niat Untuk Bertransaksi Secara Online	43 - 54
Fitri Hidayati Analisis Pengaruh Manajemen Modal Kerja Terhadap Profitabilitas Perusahaan (studi Kasus Perusahaan Multifinance Indonesia)	55 - 70
Ronny Basista Optimalisasi Peran Dan Fungsi Baperjakat Dalam Manajemen Kepegawaian Negara	71 - 86

OPTIMALISASI PERAN DAN FUNGSI BAPERJAKAT DALAM MANAJEMEN KEPEGAWAIAN NEGARA

Oleh : Ronny Basista

Abstract

State Personnel Management is the overall efforts to improve efficiency, effectiveness and the degree of professionalism of the organization of tasks, functions, and duties of personnel, which includes planning, procurement, quality development, placement, promotion, remuneration, welfare, and dismissal. In the implementation, the management leads to reform the civil service in terms of the creation of a system that is able to develop professionalism and career patterns of performance-oriented in order to support the achievement of organizational goals. Personnel affairs termed in government Rank (Baperjakat). Baperjakat role less than optimal as practice. In various local government agencies, political intervention becomes a scourge during the process of the promotion and mutation of officials. This paper aims to highlight the role of the authorities (political appointees) in following Baperjakat consideration and dissect the function of the Baperjakat system employees and career .

Keywords: *civil service management, Baperjakat, promotion*

Pendahuluan

Peran Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) dalam pelaksanaan mutasi atau penempatan seseorang dalam posisi tertentu harus lebih maksimal. Sejauh ini peran Baperjakat dinilai masih jauh dari harapan dan terkesan kurang optimal, sehingga hampir setiap mutasi yang dilakukan diiringi dengan kritikan. Secara empiris, kekuasaan dan kewenangan dalam melakukan penyeleksian dan pengusulan para pejabat diemban oleh Baperjakat. Sehingga ada semacam pameo bahwa siapa yang memiliki akses yang baik terhadap mereka yang duduk di badan ini akan bernasib baik pula pada jabatannya.

Dalam rangka penyeleksian administratif, proses yang dilakukan

Baperjakat benar-benar tertutup. Tidak ada “orang luar” yang dapat mengetahui keputusan mereka, bahkan hingga hari pelantikan. Dan, berbagai pertanyaan pun bermuculan pascapenetapan pejabat eselon. Hal ini karena, rekomendasi Baperjakat terhadap siapa-siapa yang pantas untuk menduduki jabatan tertentu tersebut tidak pernah disampaikan kepada publik. Dengan kata lain, tidak jarang terjadi, rekomendasi Baperjakat terhadap siapa-siapa yang pantas untuk menduduki jabatan tertentu tersebut tidak pernah disampaikan kepada publik. Oleh karenanya, usaha Baperjakat mengadakan serangkaian seleksi psikotes yang sesungguhnya tidak dikenal dalam aturan menjadi sia-sia karena badan ini tidak mempublikasikan hasilnya kepada publik.

Mutasi jabatan merupakan hak prerogatif seorang pejabat politis/kepala

daerah semacam gubernur, bupati dan walikota. Namun demikian, mereka tetap saja membutuhkan masukan serta koordinasi dengan pihak terkait serta melibatkan Baperjakat di dalamnya. Dengan demikian, mutasi atau penempatan seseorang dalam posisi tertentu bisa dilakukan dengan lebih objektif. Selain cukup persyaratan secara administrasi, kemampuan dan *track record* pejabat yang akan ditempatkan pada posisi tertentu juga perlu menjadi pertimbangan. Artinya, penempatan seseorang dalam posisi tertentu selain memenuhi persyaratan administratif juga perlu dipertimbangkan rekam jejak record yang bersangkutan.

Pada bagian lain dari tulisan ini akan dipaparkan sejumlah kasus dari berbagai daerah pascapenetapan pejabat.

Manajemen Kepegawaian Negara

Seiring perkembangan era globalisasi yang sarat dengan tantangan, persaingan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, tuntutan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara efektif dan efisien semakin menjadi sebuah keharusan. Hal ini dipertegas dengan mengedepankan konsep manajemen dalam penyelenggaraan seluruh tatanan kehidupan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan tata kerja kepegawaian (baca: aparatur negara), atau yang dikenal dengan Manajemen Kepegawaian Negara.

Manajemen Kepegawaian Negara adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi

perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian. Dalam implementasinya manajemen kepegawaian negara mengarah kepada reformasi dalam hal penciptaan suatu sistem yang mampu mengembangkan profesionalisme dan pola karier yang berorientasi pada kinerja dalam rangka mendukung pencapaian tujuan organisasi.

Undang –Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian merupakan landasan bagi pemerintah secara nasional dalam hal pengaturan PNS. Demikian juga tentang pengaturan mutasi PNS.

Reformasi manajemen kepegawaian disusun secara matang dan sistematis. Hal ini dapat dilakukan, *pertama*, dengan mengoptimalkan sistem yang berlaku sekarang dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan sesuai yang diatur dalam Undang-undang Pokok Kegawaian yang berlaku. *Kedua*, menyiapkan prasyarat penerapan sistem kepegawaian dalam rangka menerapkan sistem kepegawaian berdasarkan *merit system* dengan basis kompetensi. Dan, *ketiga*, mendorong terwujudnya sistem kepegawaian yang *unified* dalam arti kebijakan norma dan standar ditetapkan secara nasional oleh pemerintah, sedangkan manajemen operasional didesentralisasikan kepada pejabat pembina kepegawaian baik di pusat maupun di daerah.

Berkenaan dengan hal tersebut di atas Pasal 3 UU 43 tahun 1999 menyatakan bahwa dalam rangka

mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan pegawai negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pegawai Negeri Sipil berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan.

Pemberdayaan Pegawai Negeri Sipil akan maksimal apabila dilakukan peningkatan kualitas profesionalisme agar unggul kompetitif dan memegang teguh etika birokrasi dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan tingkat kepuasan dan keinginan masyarakat. Untuk menciptakan sosok Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud di atas, maka dipandang perlu menetapkan kembali norma pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural secara sistematis dan terukur agar mampu menampilkan sosok pejabat struktural yang profesional sekaligus berfungsi sebagai pemersatu serta perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap memperhatikan perkembangan dan intensitas tuntutan keterbukaan, demokratisasi, perlindungan hak asasi manusia dan lingkungan hidup.

Menurut PP 100/2000 jo PP 13/2003, untuk mencapai obyektivitas dan keadilan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam

dan dari jabatan struktural serta tidak terabaikannya nilai-nilai impersonal, keterbukaan dan penetapan persyaratan jabatan yang terukur bagi Pegawai Negeri Sipil, maka Pemerintah membentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan. Namun dalam praktiknya peran Baperjakat dalam pelaksanaan mutasi atau penempatan seseorang dalam posisi tertentu dinilai masih jauh dari harapan dan terkesan kurang optimal, sehingga hampir setiap mutasi yang dilakukan diiringi dengan kritikan. Untuk itu perlu dilakukan berbagai kajian dalam upaya memaksimalkan peran Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan ini.

Peran Baperjakat

Baperjakat dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah RI nomor 100 tahun 2000 tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural dan PP No. 13 tahun 2002 tentang perubahan PP 100/2000. Tujuan pembentukan Baperjakat adalah untuk menjamin kualitas dan obyektivitas dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah. Pembentukan Baperjakat ini ditetapkan oleh pejabat pembina kepegawaian pusat untuk instansi pusat dan pejabat pembina kepegawaian daerah Provinsi untuk instansi daerah provinsi dan seterusnya hingga Bupati di Kabupaten dan Walikota di Pemerintahan Kota.

Tugas pokok Baperjakat instansi Pusat dan Baperjakat instansi Daerah adalah memberikan pertimbangan kepada pejabat pembina kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan, dan

pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah. Di samping tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), Baperjakat bertugas pula memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa seperti menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara, dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan struktural minimal eselon II.

Sesuai pasal 16 PP 13/2002, ketentuan keanggotaan Baperjakat adalah sebagai berikut:

(1) Ketua dan Sekretaris Baperjakat Instansi Pusat adalah pejabat eselon I dan pejabat eselon II yang secara fungsional bertanggung jawab di bidang kepegawaian dengan anggota pejabat eselon I lainnya.

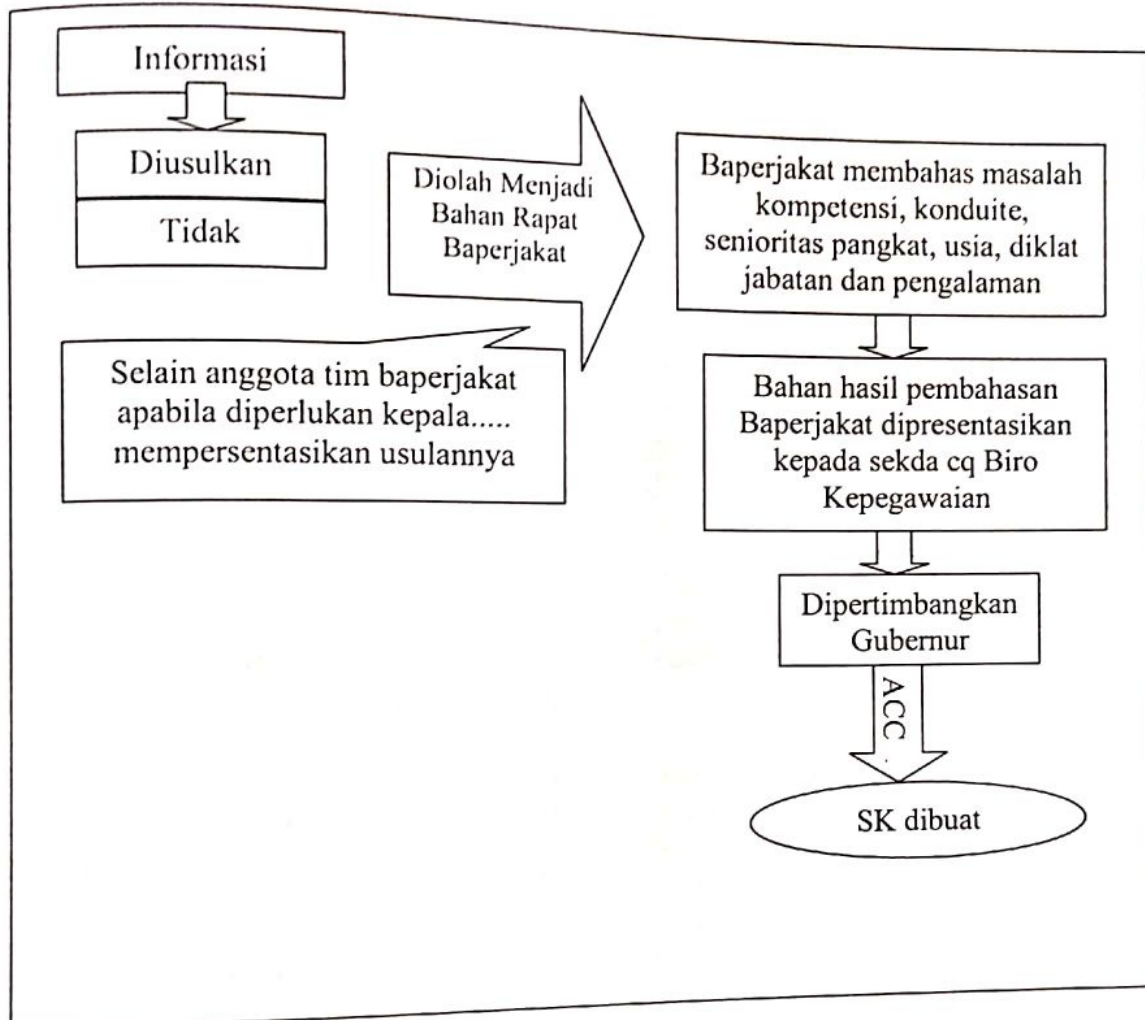
(2) Bagi Instansi Pusat yang hanya terdapat 1 (satu) pejabat eselon I, Ketua dan Sekretaris Baperjakat adalah pejabat eselon II dan pejabat eselon III yang secara fungsional bertanggung jawab di bidang kepegawaian dengan anggota pejabat eselon II.

(3) Ketua Baperjakat Instansi Daerah Propinsi adalah Sekretaris Daerah Propinsi dengan anggota para pejabat eselon II, dan Sekretaris dijabat oleh pejabat eselon III yang membidangi kepegawaian.

(4) Ketua Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dengan anggota para pejabat eselon II, dan Sekretaris dijabat oleh pejabat eselon III yang membidangi kepegawaian.

(5) Masa keanggotaan Baperjakat adalah paling lama 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk masa keanggotaan berikutnya.”

Mekanisme kerja Baperjakat dapat dilihat pada bagan berikut.



Beberapa Permasalahan

Peran Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) dalam pelaksanaan mutasi atau penempatan seseorang dalam posisi tertentu harus lebih maksimal. Sejauh ini peran Baperjakat dinilai masih jauh dari harapan dan terkesan kurang optimal, sehingga hampir setiap mutasi yang dilakukan diiringi dengan kritikan. Secara empiris, kekuasaan dan kewenangan dalam melakukan penyeleksian dan pengusulan para pejabat diemban oleh Baperjakat. Sehingga ada semacam pameo bahwa siapa yang memiliki akses yang baik terhadap mereka yang duduk di badan ini akan bernasib baik pula pada jabatannya.

Dalam rangka penyeleksian administratif, proses yang dilakukan Baperjakat benar-benar tertutup. Tidak ada "orang luar" yang dapat mengetahui keputusan mereka, bahkan hingga hari pelantikan. Dan, berbagai pertanyaan pun bermuculan pascapenetapan pejabat eselon. Misalnya, seperti dilansir www.bongkar.co.id, pada bulan Februari 2006, Pemerintah Kabupaten Kutai Kartanegara melakukan mutasi atau alih fungsi jabatan. Mutasi dilaksanakan oleh Pejabat Bupati Kutai Kartanegara, H Sjachruddin. Mutasi pejabat Kabupaten Kutai Kartanegara dinilai telah mengabaikan pertimbangan Baperjakat yang sebelumnya melakukan psikotes. Mutasi pejabat eselon II dan III (termasuk 18 Camat) di Kabupaten ini dirasakan janggal dan tidak transparan, serta terkesan tidak mengindahkan prosedur psikotes dan pertimbangan tim Baperjakat.

Yang terjadi di Kabupaten Kutai Kartanegara adalah terabaikannya psikotes dan pertimbangan Baperjakat yang seolah hanya formalitas. Proses mutasi itu diduga sarat praktik KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, dan bernuansa politis. Tercatat beberapa pejabat yang dimutasi tak sesuai jenjang kepegangannya. Sebaliknya, ada pejabat yang punya prestasi baik, tapi tetap dimutasi. Ironisnya, ia tak diberi jabatan atau nonjob. Contohnya, Camat Tabang, Gestmani, yang dimutasi ke Sekretariat Kabupaten Kutai Kartanegara.

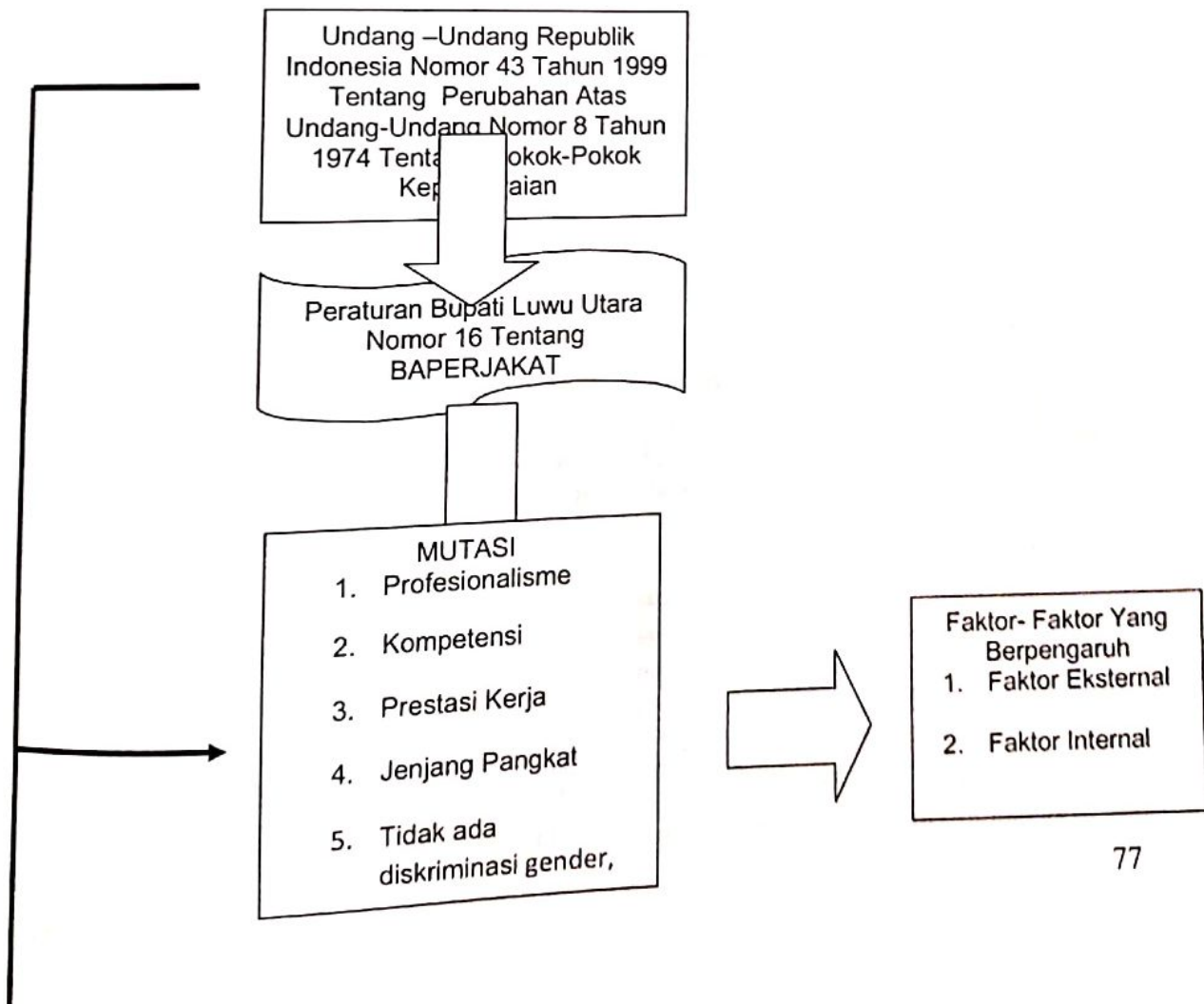
Pada tahun 2008, saat menjadi penjabat Gubernur Riau, Wan Abubakar melakukan mutasi terhadap sejumlah pejabat di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Hal ini menimbulkan kehebohan, karena sebagai rentang jabatan yang tidak sampai 6 bulan Wan Abubakar membuat kebijakan yang cukup strategis. Berbagai kalangan menganggap apa yang dilakukan Wan Abubakar sebagai politik balas budi dan balas dendam. Balas budi terhadap pihak yang mendukung dia saat menjabat Wakil Gubernur dan balas dendam terhadap pejabat yang dekat dengan gubernur. Setelah diperoleh gubernur definitif hasil Pemilu 2008, gubernur terpilih (Rusli Zainal) kembali melakukan mutasi pejabat dengan meminggirkan pejabat yang diangkat Wan Abubakar. Artinya, sejumlah pejabat hanya memegang jabatannya kurang dari 3 bulan saja.

Mutasi jabatan memang merupakan hak prerogatif seorang

pejabat politis/kepala daerah semacam gubernur, bupati dan walikota. Namun demikian, mereka tetap saja membutuhkan masukan serta koordinasi dengan pihak terkait serta melibatkan Baperjakat di dalamnya. Dengan demikian, mutasi atau penempatan seseorang dalam posisi tertentu bisa dilakukan dengan lebih objektif. Selain cukup persyaratan secara administrasi, kemampuan dan *track record* pejabat yang akan ditempatkan pada posisi tertentu juga perlu menjadi pertimbangan. Artinya, penempatan seseorang dalam posisi tertentu selain memenuhi persyaratan administratif juga perlu dipertimbangkan rekam jejak record yang bersangkutan.

Berbagai permasalahan yang terjadi pada kurang optimalnya fungsi

Bagan berikut menjelaskan hal tersebut.



Baperjakat dalam promosi dan mutasi jabatan dapat dieliminir bila:

1. Baperjakat menerapkan sistem rekrutmen terbuka dan akuntabel
2. Keputusan pejabat berwenang tidak keluar dari rekomendasi Baperjakat.

Sejatinnya, yang menjadi prinsip-prinsip dasar dalam melakukan mutasi seorang PNS adalah *profesionalisme, kompetensi, prestasi kerja, jenjang pangkat, dan tanpa diskriminasi suku, agama, gender dan ras*. Namun sebuah kebijakan dalam pelaksanaannya hampir selalu ada hal-hal yang mempengaruhi dalam implementasinya. Faktor-faktor yang mempengaruhi itu bisa dari dalam (internal) maupun dari luar (eksternal).

Identifikasi Masalah

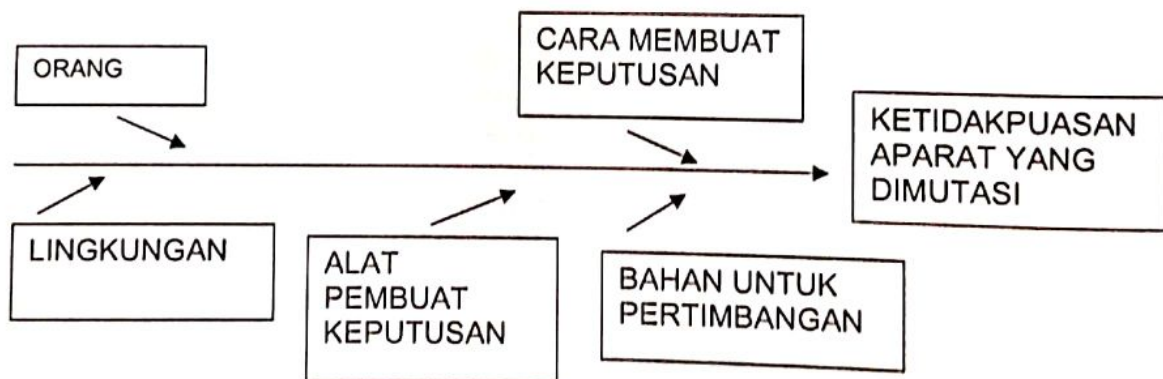
Kurang optimalnya peran dan fungsi Baperjakat disebabkan oleh hal-hal berikut:

1. Baperjakat diposisikan sebagai lembaga organik yang berada di departemen/lembaga pemerintah/non departemen/propinsi/kota/kabupaten
2. Anggota/Ketuanya Ex Officio.
3. Usulan yang masuk diproses secara administrasi mencakup : ijazah, sertifikat, tanda penghargaan, kompetensi, pengalaman, riwayat karir.
4. Output dari tim baperjakat adalah pertimbangan atau rekomendasi kepada pejabat pembina kepegawaian
5. Secara hirarki hukum rekomendasi baperjakat tidak mengikat.

Akibatnya dari hal tersebut banyak celah yang dapat diterobos dalam penentuan satu jabatan/kepangkatan.

1. Karena keterbatasan SDM, kriteria Baperjakat sering dilanggar.
2. Karena akuntabilitas yang rendah, calon-calon yang akan dipromosikan tidak populer, sehingga menimbulkan resistensi.
3. Pejabat pembina kepegawaian adalah jabatan politik, sementara jabatan eselon adalah jabatan karir. Dari sini muncul *conflict of interest*
4. Pejabat pembina kepegawaian menerapkan aturan sendiri yang berlaku di institusinya, namun menabrak aturan di atasnya.

Dalam diagram sebab akibat ("diagram tulang ikan") yang berguna untuk menentukan faktor-faktor yang berakibat pada suatu karakteristik kualitas, terlihat bahwa faktor manusia merupakan salah satu faktor yang menyebabkan adanya permasalahan dalam proses mutasi tersebut:



Masalah yang Diprioritaskan

Sudah menjadi rahasia bahwa selama ini peran Baperjakat "antara ada

dan tiada". Semua keputusan akhir tetap di pejabat pembina kepegawaian. Pertimbangan Baperjakat sulit diraba dan diketahui, sehingga tidak ada yang

dapat mempertanyakan hasil keputusan pengangkatan pejabat tertentu. Dengan kewenangannya, badan ini dapat menilai layak tidaknya seseorang menjadi pejabat berdasarkan persyaratan administrasi dan kepangkatan *an sich*. Meski selanjutnya, keputusan berada di tangan pejabat pembina kepegawaian.

Lebih lanjut, persyaratan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural, sebagaimana diatur dalam pasal 5 PP 100/2000, adalah:

- a. berstatus Pegawai Negeri Sipil;
- b. serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan;
- c. memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;
- d. semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
- e. memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan; dan
- f. sehat jasmani dan rohani.

Di samping persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tersebut, Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki.

Dengan mekanisme yang berlaku tersebut kita tidak bisa memperoleh jawaban yang jelas apakah dalam keputusannya pejabat berwenang dipengaruhi atau mandiri dari pihak-pihak tertentu (partai politik, ormas, individu dan lain sebagainya). Di beberapa daerah, kepentingan politik Kepala Daerah sangat mewarnai penetapan pejabat struktural eselon II di

jajarannya. Biasanya, hal ini terkait dengan di mana posisi para (calon) pejabat pada saat kampanye pemilihan kepala daerah.

Kerawanan inilah yang mengingatkan kita akan adanya *spoils system* dan *nepotism* yang semuanya berbasis pada budaya masyarakat (feodal) yang kemudian melahirkan bentuk rekrutmen tertutup (*closed recruitment*) sebagaimana yang tampak.

Selain benturan dengan kepentingan politik Kepala Daerah pemenang pilkada, sesungguhnya dalam Baperjakat tersebut ada kesulitan tersendiri menyangkut informasi kepegawaian yang akan diajukan menjadi calon pejabat. Hal ini diakibatkan oleh penataan SDM aparatur yang kompleks oleh adanya banyak otoritas dalam pemerintahan yang mengurus bidang kepegawaian. Dalam pemerintahan tingkat Pusat terdapat tiga otoritas kepegawaian, yakni Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Badan Kepegawaian Negara, dan Lembaga Administrasi Negara, di samping Biro Kepegawaian pada lembaga dan komisi negara, serta kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian.

Alternatif Solusi

1. Penegasan Rambu bagi Pejabat Pembina Kepegawaian

Kekuasaan itu amat bergantung pada sumber daya. Pendekatan ini berargumen bahwa interaksi organisasi adalah produk dari hubungan kekuasaan di mana organisasi-organisasi dapat membuat organisasi yang lebih lemah dan lebih kuat tergantung interaksi di

antara mereka. Pada gilirannya, organisasi-organisasi yang tergantung pada organisasi yang lebih kuat harus menjalankan strategi bekerja sama dengan organisasi yang kuat untuk mengamankan kepentingan mereka dan mempertahankan otonomi relatifnya atau mempertahankan ruang mereka untuk beroperasi. Menurut Aldrich, Yuchtman dan Seashore (dalam Parsons, 2006: 484);

Jika A tidak bisa berbuat apa-apa tanpa sumber daya yang dipunyai B dan tidak mampu mendapatkan sumber daya itu di tempat lain, maka A akan tergantung kepada B. Sebaliknya, jika B berkuasa atas A... ketergantungan adalah sifat dari hubungan antara A dan B, dan bukan sifat A atau B secara sendiri-sendiri. Jadi, dimungkinkan bahwa A mungkin tergantung pada B tetapi berkuasa atas C.

Beragam sumber daya dimobilisasi saat menjelang Pemilihan

Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Kepala daerah petahana (*incumbent*) hampir selalu mendayagunakan sumber daya birokrat untuk mendukungnya kembali. Saat inilah para pejabat “berbondong-bondong” menyalurkan sumber daya dan energi yang dimilikinya untuk mendukung kampanye sang petahana. Gunanya, untuk mengamankan posisinya kelak jika sang petahana kembali ke singgasana. Begitupun, bagi yang belum menjabat, masa-masa ini adalah waktu yang “tepat” untuk “pasang badan”. Sedangkan bagi calon kepala daerah non petahana, para pejabat yang mendukung petahana akan disingkirkan saat dia memenangi pemilukada. Begitulah konstelasi politik di lingkungan birokrat saat menjelang peilukada.

Padahal, dalam hal mutasi pejabat terdapat acuan bagi kepala daerah selaku pejabat pembina kepegawaian. Rambu bagi penetapan pejabat eselon tersebut diatur dalam PP 100/2000 jo PP 13/2002. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut.

No.	Eselon	Jenjang Pangkat dan Golongan Ruang			
		Terendah		Tertinggi	
1	I a	Pembina Utama	IV/e	Pembina Utama	IV/e
2	I b	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
3	II a	Pembina Utama Muda	IV/b	Pembina Utama Madya	IV/d
4	II b	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
5	III a	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b
6	III b	Penata Tingkat I	III/d	Pembina	IV/a
7	IV a	Penata	III/c	Penata Tingkat I	III/d
8	IV b	Penata Muda Tingkat I	III/b	Penata	III/c

Aturan normatif tersebut, sayangnya, sering dilanggar pejabat pembina. Bila alasannya keterbatasan SDM di instansi tersebut, barangkali masih bisa dimaklumi dengan cara menurunkan kualifikasi jabatan tertentu. Tentu saja, alasan yang logis harus dikedepankan. Misalnya, untuk suatu jabatan eselon II/b bagi Kepala Dinas Kabupaten/Kota, bila tidak ada pegawai yang berpangkat IV/b maka masih cukup logis bila para pegawai dengan golongan IV/a diajukan ke Baperjakat untuk selanjutnya mengikuti *fit and proper test*.

Hanya saja, pada tataran realitas tidak jarang kita menjumpai seorang Kepala Dinas diangkat dari pegawai dengan pangkat dan golongan III/c, misalnya di salah satu kabupaten di Provinsi Gorontalo. Hal ini sangat berkaitan dengan kepentingan politik sang pejabat pembina. Biasanya, bila bukan karena alasan nepotisme berarti sebuah kebijakan "balas jasa". Si pegawai sebelumnya telah "mengamankan" suara pemilih sang pejabat di suatu wilayah pada pilkada lalu.

Dari ilustrasi di atas, maka solusi yang dapat ditawarkan adalah sebuah Peraturan Pemerintah tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural yang memuat hal-hal sebagai berikut:

- a. Dalam pelaksanaan proses pengajuan pegawai untuk promosi dan mutasi pejabat struktural, selain persyaratan sebagaimana ditentukan pada PP sebelumnya, Baperjakat mesti menggunakan mekanisme Uji Kelayakan dan Kepatutan yang dapat

- bekerja sama dengan lembaga independen yang profesional.
- b. Rekomendasi kepada pejabat pembina kepegawaian sebanyak minimal 3 orang untuk satu posisi jabatan. Rekomendasi dilakukan secara transparan demi akuntabilitas publik.
- c. Dalam menetapkan pejabat di suatu jabatan, pejabat pembina kepegawaian harus memilih satu dari beberapa usulan dari Baperjakat, agar diperoleh obyektivitas dalam suatu jabatan publik.

2. Uji Kelayakan dan Kepatutan

Sebuah terobosan dilakukan beberapa pemerintah daerah dalam proses penyaringan pejabat (eselon II). Pada tahun 2006, di Kota Pekanbaru, misalnya, dilakukan suatu Uji Kelayakan dan Kepatutan (*fit and proper test*) bagi sejumlah pegawai yang dinilai telah memiliki kualifikasi administrasi dan pendidikan sebagaimana layaknya. Walikota Pekanbaru, Herman Abdullah, meniru apa yang dilakukan koleganya Walikota Yogyakarta, Herry Zudianto.

Uji kelayakan dan kepatutan ini dilakukan oleh suatu lembaga independen yang mencakup seluruh aspek personil seseorang, tidak hanya kecerdasan intelektual tetapi juga kematangan emosional (psikologis). Peranan Baperjakat dalam hal ini melakukan penyeleksian administrasi terhadap para calon yang memenuhi kualifikasi. Selanjutnya diserahkan kepada lembaga independen tersebut untuk di-*fit and proper test*. Sampai di sini, mekanisme ini sudah cukup transparan. Keterbukaan harus menjadi kata kunci untuk kasus ini. Untuk mendapatkan pejabat yang berkualitas

dan kompeten di bidangnya tidak hanya menggunakan parameter senioritas dari sisi kepangkatannya saja, tetapi juga diuji penguasaannya atas bidang yang akan disodorkan.

Pelaksanaan *fit and proper test* saja masih menyisakan peluang bagi pejabat pembina kepegawaian dan/atau pejabat politik untuk mengabaikan hasilnya. Sekalipun hasil *fit and proper test* diketahui oleh publik, tidak ada aturan yang menegaskan sang pejabat pembina kepegawaian mengikuti rekomendasi Baperjakat. Sebab, output dari Baperjakat hanyalah berupa pertimbangan bahwa si anu layak menjadi pejabat di posisi tertentu. Yang memutuskan tetap pejabat pembina kepegawaian.

Meskipun demikian, melalui *fit and proper test* secara terbuka akan tampak sejauh mana keselarasan visi dan misi si calon pejabat dengan visi dan misi organisasi, termasuk terhadap pejabat pembina pegawai. Dari pertanyaan demi pertanyaan tim penguji akan digali bagaimana reaksi calon ketika dihadapkan pada berbagai persoalan sehingga akan terlihat kreasi dan inovasi apa yang akan dia bawa dalam kepemimpinannya kelak. Pada akhirnya masyarakat (lingkungan pegawai dan publik) pun dapat memahami mengapa akhirnya gubernur/bupati/walikota memilih seorang calon untuk menduduki sebuah jabatan.

Sisi positif dari hal tersebut adalah bahwa *merit system* yang mengandalkan pada kecakapan dan persyaratan obyektif dalam pemilihan pejabat publik benar-benar dapat diejawantahkan, tidak pada tataran

teoretis belaka sebagaimana yang berlaku saat ini.

3. Manajemen Korporat

Sudah saatnya sektor publik bergerak ke model manajemen korporat. Manajemen korporat merupakan sebuah kerangka yang dikembangkan dalam sektor bisnis swasta dan dapat diadopsi oleh manajer sektor publik. Seperti yang telah kita maklumi bersama, teknik manajemen korporat masuk ke pemerintahan melalui pintu yang dibuka oleh reformasi proses penganggaran. Karena itu model manajemen korporat banyak kesamaannya dengan PPBS, dengan penekanannya pada analisis problem manajemen dalam penyusunan strategi melalui siklus pendefinisian tujuan, perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengontrolan.

Perencanaan (*planning*) adalah proses pendefinisian tujuan dan karenanya dilanjutkan dengan pengembangan strategi untuk mencapai tujuan tersebut. Fase kunci dalam model ini dinamakan analisis SWOT, yakni mengidentifikasi kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weakness*) internal dari organisasi, dan peluang (*opportunities*), dan ancaman (*threats*) eksternal. Dari ulasan ini kemudian tujuan dilihat dari segi strategi yang dibutuhkan berdasarkan SWOT tersebut. Setelah menentukan strategi, fase berikutnya adalah menyusun rencana untuk mengimplementasikan tujuan. Pertimbangan utama disini adalah pada hubungan strategi dengan struktur organisasi dan personelnnya. Agar implementasi berhasil, dibutuhkan adaptasi struktur organisasional. Strategi membentuk struktur, yang pada gilirannya membentuk strategi (Thompson dalam Parsons, 2006: 478).

Pendekatan korporat memberi prioritas tinggi pada kepastian agar struktur, kultur, dan gaya organisasi dirancang untuk mencapai "misi" organisasi, dan menjelaskan kepada semua orang apa itu "misi" organisasi tersebut, dan bagaimana mereka berhubungan dengannya. (Foster dalam Parsons, 2006: 478). Monitoring implementasi rencana aksi memerlukan "umpan balik" kepada manajemen tentang bagaimana tujuan terpenuhi dan problem apa yang perlu diatasi agar mendapatkan keberhasilan.

Oleh karena itu, pejabat pembina kepegawaian (kepala daerah) harus mampu tampil layaknya seorang manajer korporat. Keterbukaan (transparansi), prediktibilitas dan akuntabilitas harus mewarnai kebijakannya. Tidak ada kebijakan yang tidak diketahui oleh masyarakat alasan ia menjadi sebuah kebijakan. Tidak ada pejabat yang tidak diprediksi ia akan menjadi pejabat karena semuanya *predictable* dan akuntabel. Semuanya berbasis pada tolok-ukur yang jelas. Semuanya bisa dipertanggungjawabkan. Untuk mewujudkan hal ini perlu dukungan masyarakat, baik itu dari simpul ormas, LSM, dan civil society lainnya. Tentu saja, lembaga perwakilan sebagai perwujudan kedaulatan rakyat juga harus dapat mendukung hal ini secara legitimatif, misalnya berupa Peraturan Daerah. Kalau mengandalkan aturan-aturan normatif kepegawaian yang dikeluarkan pemerintah pusat, sesungguhnya aturan-aturan tersebut sudah cukup jelas. Hanya saja, saat implementasinya, sering terjadi distorsi di daerah.

Dalam menjalankan peran dan fungsinya, Baperjakat bisa tampil optimal mengidentifikasi berbagai sumber daya terbaik yang ada. Seorang

manajer korporat tidak lagi mengendepankan unsur pribadi, *like and dislike*, balas budi dan seterusnya. Perannya hanya menegakkan rambu yang sudah ditetapkan berupa kriteria-kriteria logis, lalu mensahkan pertimbangan Baperjakat. Begitu seharusnya.

Penutup

Peraturan Pemerintah tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural belum optimal untuk mendapatkan pejabat yang berkualitas dan profesional. Hal ini disebabkan oleh salah satunya karena belum optimalnya fungsi Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat). Padahal, Baperjakat dibentuk untuk mencapai obyektivitas dan keadilan dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural serta tidak terabaikannya nilai-nilai impersonal, keterbukaan dan penetapan persyaratan jabatan yang terukur. Namun, karena produk kebijakan yang dihasilkan Baperjakat hanya berupa pertimbangan, maka aturan normatif tersebut membuka peluang untuk diabaikan pejabat pembina kepegawaian.

Pejabat pembina kepegawaian merupakan gubernur untuk pemerintah provinsi dan bupati/walikota untuk pemerintah kabupaten/kota. Pemilihan kepala daerah secara langsung membuat begitu banyak energi yang dibutuhkan calon dalam rangka memenangkan pilkada. Berbagai bentuk penyimpangan dapat terjadi ketika ada calon yang menghalalkan segala cara untuk meraih kursi nomor satu. Hal ini dapat berupa *money politics*, dan menggunakan

pengaruh dan sumber daya lainnya, tidak terkecuali terhadap birokrasi. Biasanya, para camat dan lurah “disasar” untuk memobilisasi suara masyarakat di wilayah masing-masing. Imbasnya, ketika sang calon menang, kursi eselon II bagi si camat akan diperoleh dalam tempo yang sesingkat-singkatnya.

Berdasarkan hal di atas, maka solusi yang dapat ditawarkan adalah dibuatnya suatu Peraturan Pemerintah tentang pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural, yang memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam pelaksanaan proses pengajuan pegawai untuk promosi dan mutasi pejabat struktural, selain persyaratan sebagaimana ditentukan pada PP sebelumnya, Baperjakat mesti menggunakan mekanisme Uji Kelayakan dan Keputusan yang dapat bekerja sama dengan lembaga independen yang profesional.
2. Rekomendasi kepada pejabat pembina kepegawaian sebanyak minimal 3 orang untuk satu posisi jabatan. Rekomendasi dilakukan secara transparan demi akuntabilitas publik.
3. Dalam menetapkan pejabat di suatu jabatan, pejabat pembina kepegawaian harus memilih satu dari beberapa usulan dari Baperjakat, agar diperoleh obyektivitas dalam suatu jabatan publik.
4. Pejabat pembina kepegawaian harus mampu tampil layaknya manajer korporat. Segala keputusannya mengikuti rambu yang sudah disepakati dan semuanya bisa diprediksi.

Pada akhirnya, kita sepakat bahwa *merit system* yang mengandalkan pada kecakapan dan persyaratan obyektif pemilihan seorang pejabat harus benar-benar dapat diejawantahkan, tidak pada tataran teoretis belaka sebagaimana berlaku. Aturan-aturan yang membuka peluang terjadinya *spoils system* dan *nepotism* yang berbasis pada budaya feodal harus dapat ditutup dengan menegaskan kembali fungsi Baperjakat. Penegakan ini, mau tidak mau, mesti dapat mencerminkan transparansi dan akuntabilitas publik sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

DAFTAR PUSTAKA

- Islamy, Irfan, 2004, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, cet.ke-13, Bumi Aksara, Jakarta
- Nugroho, D Riant, 2006, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Parsons, Wayne, 2006, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Cet. ke-2, Kencana, Jakarta
- Thoha, Miftha, 2008, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, cet.ke-1, Kencana, Jakarta.
- , 2005 *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, cet ke-2, Kencana, Jakarta.
- Winarno, Budi, 2007., *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*, cet. ke-1, Media Pressindo, Yogyakarta
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Republik Indonesia
Nomor 43 Tahun 1999 Tentang
Perubahan Atas Undang-Undang Nomor
8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok
Kepegawaian

Peraturan Pemerintah Republik
Indonesia Nomor 99 Tahun 2000
Tentang Kenaikan Pangkat Pegawai
Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Republik
Indonesia Nomor 12 Tentang Perubahan
Atas Peraturan Pemerintah Nomor 99
Tahun 2000 Tentang Kenaikan Pangkat
Pegawai Negeri Sipil