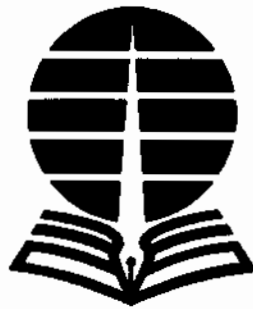


**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**PATOLOGI BIROKRASI DALAM PENGEMBANGAN  
KARIER PEGAWAI DI SEKRETARIAT DAERAH  
KABUPATEN BUTON**



**TAPM** Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik

**Disusun Oleh :**

**WA ODE SRI ASFIAN AZIS**

**NIM: 015583287**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2011**

## ABSTRAK

### **Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton**

**Wa Ode Sri Asfian Aziz**

**Universitas Terbuka**  
lilyazis@ymail.com

Kata Kunci : Patologi, birokrasi, karier

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis patologi birokrasi pada Sekretariat Daerah (Setda) Kabupaten Buton. Selain hal itu, penelitian ini juga dilakukan untuk mengetahui dan menganalisis pengembangan karier pegawai di lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan desain dan metode deskriptif kualitatif. Metode ini digunakan untuk mengungkap sebab-sebab patologi birokrasi, dimensi timbulnya patologi birokrasi, dan akibat patologi birokrasi di Setda Kabupaten Buton. Informan penelitian terdiri atas Ketua dan Anggota Tim Baperjakat, pejabat eselon lingkup Sekretariat Daerah, dan pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buton. Instrumen penelitian menggunakan teknik wawancara dan dokumentasi. Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara dan memakai dokumen-dokumen yang mendukung penelitian. Metode analisis data dilakukan untuk mengolah data yang diperoleh dalam penelitian ini melalui interpretasi terhadap data-data yang ada berdasarkan keterangan para informan, data tertulis, dan pengalaman empiris penulis dalam bentuk analisis yang kritis, sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan menyeluruh.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa patologi birokrasi pada Setda Kabupaten Buton disebabkan oleh pelaksanaan fungsi dan adanya kepentingan-kepentingan pejabat politik terhadap birokrasi di Setda Kabupaten Buton. Patologi birokrasi yang terjadi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Buton dalam pengangkatan dalam jabatan yang bersifat politis, juga karena rendahnya pengetahuan petugas pelaksana dan situasi internal dalam instansi. Rendahnya pengetahuan menyangkut petugas pelaksana disebabkan oleh aspek pendidikan, pangkat/gol. ruang, dan senioritas yang kurang diperhatikan, sedangkan pada aspek situasi internal dalam instansi disebabkan oleh tidak adanya perencanaan dan keterbukaan waktu pelantikan, koordinasi, dan penyampaian kepada para calon. Untuk itu, disarankan agar penempatan pejabat struktural perlu memperhatikan aspek pendidikan, pangkat/gol. ruang, dan senioritas serta memposisikan Sekretaris Daerah sebagai pejabat Pembina Kepegawaian di daerah.

**ABSTRACT*****Bureaucracy Pathology in Government Office Career Development  
at Secretariat of Buton Regency*****Wa Ode Sri Asfian Aziz*****The University of Open***  
lilyazis@ ymail.com**Keywords :** *Pathology, bureaucracy, career*

*This research is conducted to know and to analyze the bureaucracy pathology at Secretariat of Buton Regency. Despitefully this research is also done to know and to analyze the career development at Secretariat of Buton Regency*

*This research is qualitative research by using design dan deskriptive qualitative methods. This method used to express the bureaucracy pathology, dimension of pathology bureaucracy emergent, and the causes pathology bureaucracy at Secretariat of Buton Regency. The informant of this research is the team of Baperjakat, ecelon functionary around secretariat of regent and officer of Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buton (The Human resource Body of Buton Regency.) The instrumen of the research uses interview technique and documentation. The procedure of data collecting is conducted by using interview tehique and using the documents that can support the research. The data analysis method is condusted to proceed the obtained data in this research through interpretation to existing data pursuant to informant information, written data empirical experiance of the writer inthe form of critical analysis, so that clearly and totally description cn be obtained.*

*The result of the research indicates that the bureaucracy pathology at Secretariat of Buton Regency is caused by the execution of the functionary and the emergent of political functionary interest to the bureaucracy at Secretariat of Buton Regency. The bureaucracy pathology that occurs at Secretariat of Buton Regency in funtionay promotion is also caused by the less qualified workers and internal situation at Secretariat of Buton Regency. Less qualified workers is caused by less attention of education aspects, rank and faction and seniority, while internal situation is caused by no plan and transparancy of innaguaration schedule, coördination and the invitation to the candidates. It is, therefore, suggested in promoting the structural functioner requires considering the education aspect, rank and faction, seniority and also positioning the Regent Secretary to the position of the body of human resource builder.*

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

Tugas Akhir Program Magister Program (TAPM) yang berjudul Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Kendari,

2011

Yang Menyatakan

  
  
2AAFCAAF929402209  
6000  
  
Wa Ode Sri Asfian Azis  
NIM 015 583 287

**LEMBAR PERSETUJUAN  
TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

Judul TAPM : Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Pegawai  
Di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

NAMA : Wa Ode Sri Asfian Azis

NIM : 015583287

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Menyetujui :

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Dr. Gunawan, M.Si  
NIP. 196205181990031001

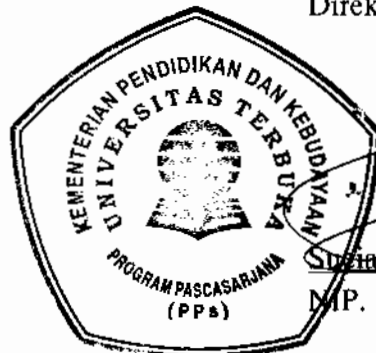
Dr. Sofjan Arifin, M.Si  
NIP. 196606191992031002

Mengetahui:

Ketua Bidang Ilmu/Program  
Magister Administrasi Publik,

Direktur Program Pascasarjana,

Dra. Susanti, M.Si  
NIP. 196712141993032002



Susanti, Ph.D.  
NIP. 1952021319850332001

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Wa Ode Sri Asfian Azis  
NIM : 015583287  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Judul TAPM : Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Pegawai Di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

Telah dipertahankan dihadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Kamis, 03 November 2011

Waktu : 15.00-17.00 WITA

Dan telah dinyatakan LULUS

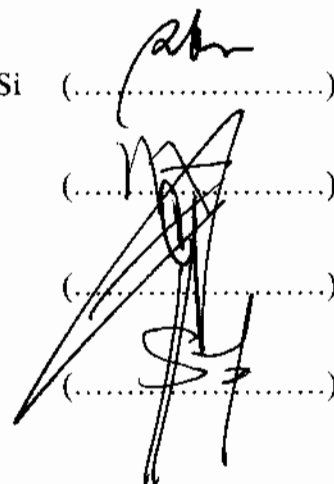
**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji : Drs. Wawan Ruswanto, M.Si (.....)

Penguji Ahli : Prof.Dr. Muchlis Hamdi (.....)

Pembimbing I : Dr. Gunawan, M.Si (.....)

Pembimbing II : Dr. Sofjan Arifin, M.Si (.....)





## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadapan Allah SWT atas segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulisan Tugas akhir Program Magister (TAPM) yang berjudul “Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton” ini dapat penulis selesaikan. Maksud dan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sebab-sebab, dimensi dan akibat patologi birokrasi pada Setda Kabupaten Buton. Penulisan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini merupakan sebagian syarat yang harus dipenuhi dalam menempuh studi pada Program Pascasarjana (S-2) Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka.

Dalam upaya menyusun dan menyelesaikan TAPM ini, penulis telah banyak memperoleh bantuan, bimbingan dan saran dari berbagai pihak, untuk itu tidak ada yang penulis berikan selain ucapan terima kasih dan penghargaan yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat:

- (1) Prof. Ir. Tian Belawati, M.Ed, Ph.D. selaku Rektor Universitas Terbuka
- (2) Suciati, M.Sc, Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana
- (3) Drs. Wawan Ruswanto, M.Si, selaku Kepala Universitas Terbuka UPBJJ UT-Kendari yang memberikan kemudahan pelayanan administrasi
- (4) Dr. Gunawan, M.Si, sebagai pembimbing I, dengan penuh kearifan memberikan petunjuk dan arahan dalam penulisan TAPM ini

- (5) Dr. Sofjan Aripin, M.Si, Dosen Pascasarjana Universitas Terbuka Pusat Jakarta sebagai Pembimbing II, dalam memberikan petunjuk dan arahan dalam penulisan TAPM ini
- (6) Ir. H. L.M. Sjafei Kahar, M.Si, sebagai Bupati Buton sekaligus atasan penulis yang telah memberikan kesempatan penulis untuk melanjutkan studi program pascasarjana jurusan MAP-UT
- (7) Terima Kasih kepada Dosen dan Staf Akademik UPBJJ-UT Kendari yang telah memberikan ilmu, pengetahuan dan pelayanan yang baik selama penulis mengikuti pendidikan
- (8) Terisitimewa suami tercinta dan anak yang telah banyak memberikan dukungan, motivasi dan doa selama mengikuti pendidikan
- (9) Kedua orang tua tercinta dan saudara-saudaraku yang telah mencurahkan doa restu, dorongan dan motivasi dalam setiap meniti prestasi dan karier.

Akhirul kalam penulis ucapkan semoga partisipasi yang diberikan dari Bapak/Ibu, Sdr/Sdri kepada penulis mendapat imbalan yang setimpal disisi-Nya, semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi kemaslahatan umat manusia, bangsa dan Negara, Amin.

Kendari,

2011

Wa Ode Sri Asfian Azis  
NIM. 015583287



## DAFTAR ISI

<i>Teks</i>	<i>halaman</i>
Halaman Judul .....	i
Abstrak .....	ii
Lembar Persetujuan .....	vi
Lembar Pengesahan .....	vii
Lembar Pernyataan .....	viii
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xi
Daftar Gambar .....	xiv
Daftar Tabel .....	xv
Daftar Lampiran .....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Kegunaan Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>8</b>
A. Kajian Teoritik .....	8
1. Kajian Penelitian Terdahulu .....	8
2. Konsep dan Teori Birokrasi .....	9
3. Konsep Patologi Birokrasi .....	23
4. Konsep Pengembangan Karier Pegawai .....	27
a. Pengertian karier .....	27
b. Pengertian pengembangan karier .....	29
c. Unsur-unsur pokok program pengembangan karier .....	34
5. Pengangkatan Pejabat Struktural .....	37
a. Faktor yang mempengaruhi pengangkatan pejabat struktural .....	40
1) Hubungan pejabat politik dan pejabat birokrasi .....	40
2) Birokrasi sebagai subordinasi politik ( <i>bureaucratic acendancy</i> ) .....	42

3) Birokrasi sejajar dengan politik ( <i>bureaucraticsebaltio</i> ) .....	42
b. Kepentingan-kepentingan .....	43
1) Teori perilaku .....	44
2) Pendekatan <i>rational choice</i> atau <i>public choice</i> .....	46
B. Kerangka Pikir .....	50
C. Konsep dan Definisi Operasional .....	51
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	53
A. Desain Penelitian .....	53
B. Informan Penelitian .....	54
C. Instrumen Penelitian .....	56
D. Prosedur Pengumpulan Data .....	56
E. Metode Analisis Data .....	57
<b>BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	62
A. Kondisi Objektif Penelitian .....	62
1. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Setda Kabupaten Buton .....	62
2. Susunan dan Struktur Organisasi Setda Kabupaten Buton .....	63
3. Keadaan Pegawai Setda Kabupaten Buton .....	66
B. Penyebab Terjadinya Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier lingkup Setda Kabupaten Buton .....	71
1. Pelaksanaan Fungsi .....	72
2. Kepentingan-kepentingan .....	78
C. Bentuk-bentuk dimensi patologi birokrasi pengembangan Karier pada lingkup Setda Kabupaten Buton .....	84
1. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional .....	84
a. Kesesuaian pangkat pejabat terhadap jabatan .....	86
b. Kesesuaian pendidikan formal pejabat terhadap jabatan .....	93
c. Tingkat senioritas pejabat dalam	

jabatan	.....	99
2. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan	.....	102
D. Akibat Patologi Birokrasi	.....	109
<b>BAB V SIMPULAN DAN SARAN</b>		
A. Simpulan	.....	112
B. Saran	.....	113
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	.....	115

Universitas Terbuka

**DAFTAR GAMBAR**

<i>teks</i>		<i>halaman</i>
<b>Gambar 2.1: Patologi Birokrasi</b>	.....	<b>50</b>
<b>Gambar 3.2: Proses Analisis Data</b>	.....	<b>60</b>

Universitas Terbuka

## DAFTAR TABEL

<i>teks</i>	<i>halaman</i>
Tabel 3.1: Penyebab Patologi Birokrasi .....	59
Tabel 3.3: Jadwal Penyusunan TAPM .....	61
Tabel 4.1: Keadaan pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut Tingkat Pendidikan .....	66
Tabel 4.2: Keadaan pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Berdasarkan Jenjang Kepangkatan .....	67
Tabel 4.3: Keadaan pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut Jenis Kelamin .....	68
Tabel 4.4: Keadaan pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut per golongan perjabatan .....	69
Tabel 4.5: Keadaan pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut Diklat yang pernah diikuti .....	70
Tabel 4.6: Jumlah Pejabat Struktural lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat selama tahun 2006 dan 2007 berdasarkan periode pelantikannya .....	84
Tabel 4.7: Jumlah Pejabat Struktural lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat selama tahun 2006 dan 2007 berdasarkan Eselon dan Jenjang Pangkat Jabatan Struktural .....	87
Tabel 4.8: Kondisi Pangkat Pejabat Struktural Eselon II b dalam Birokrasi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat selama tahun 2006 dan 2007 berdasarkan .....	89
Tabel 4.9: Kondisi Pangkat Pejabat Struktural Eselon III a dalam Lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat selama tahun 2006 dan 2007 berdasarkan .....	90
Tabel 4.10: Kondisi Pangkat Pejabat Struktural Eselon IV a dalam lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat selama tahun 2006 dan 2007 berdasarkan .....	91

<b>Tabel 4.11: Keadaan Pendidikan Formal Pejabat Struktural Eselon II b dalam Birokrasi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat Selama tahun 2006 dan 2007 .....</b>	<b>95</b>
<b>Tabel 4.12: Keadaan Pendidikan Formal Pejabat Struktural Eselon III a dalam Birokrasi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat Selama tahun 2006 dan 2007 .....</b>	<b>96</b>
<b>Tabel 4.13: Keadaan Pendidikan Formal Pejabat Struktural Eselon IV a dalam Birokrasi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat Selama tahun 2006 dan 2007 .....</b>	<b>97</b>

Universitas Terbuka



## **DAFTAR LAMPIRAN**

**Lampiran 1 : Panduan wawancara atau pertanyaan Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton**

**Lampiran 2 : Transkrip Wawancara**

Universitas Terbuka

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Salah satu fungsi dan tugas pemerintah adalah memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakatnya melalui peningkatan kinerja pada semua lini sesuai dengan tingkat struktur unit organisasinya (*level organization*) secara transparan, akuntabel dan bertanggungjawab pada semua sektor. Berbagai upaya telah dilakukan untuk mereformasi tubuh birokrasi (pemerintahan), baik pada tatanan kelembagaan, pendidikan dan pelatihan, maupun aspek kebijakan. Reformasi birokrasi ini dilakukan pada tingkat pusat dan daerah, bahkan pada aspek mentalitas birokrasi, yang pada akhirnya diharapkan dalam pelaksanaannya, tercipta suatu birokrasi yang efektif dan efisien.

Birokrasi merupakan pekerja pertama yang memasuki organisasi modern di dunia dan tidak banyak yang menyadarinya. Sampai saat ini, birokrasi menjadi salah satu profesi yang banyak dilecehkan sebagai bagian dari kemunduran kehidupan. Para pakar banyak yang menyitir bahwa birokrasi (beserta aparatnya) adalah bagian dari kelambatan kemajuan, inefisiensi, ekonomi biaya tinggi, sumber korupsi dan lain-lain. Pernyataan ini banyak diucapkan oleh pimpinan-pimpinan puncak dari lembaga-lembaga negara, mulai dari legislatif hingga pada eksekutif. Pernyataan-pernyataan ini perlu dipulangkan ke sejarah kepegawaian Indonesia untuk menunjukkan bahwa perjalanan kepegawaian negeri di Indonesia telah menempuh rentang yang panjang dan penuh goncangan sejak masa penjajahan Belanda hingga era reformasi saat ini.

Berbagai keluhan dan kritikan mengenai kinerja birokrasi memang bukan hal baru lagi, karena sudah ada sejak zaman dahulu. Birokrasi lebih menunjukkan kondisi empirik yang sangat buruk, negatif atau sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*), seperti *parkinsonian (big bureaucracy)*, *Orwellian* (peraturan yang menggurita sebagai perpanjangan tangan negara untuk mengontrol masyarakat), atau *Jacksonian (bureucrati polity)*, ketimbang citra yang baik atau rasional (*bureau rationality*), seperti yang dikandung dalam birokrasi Hegelian dan Weberian. (dalam Siagian, 1992:22 ). Citra buruk birokrasi semakin diperparah dengan isu yang sering muncul kepermukaan yang berhubungan dengan kedudukan dan kewenangan pejabat publik, yakni korupsi dengan beraneka ragam bentuknya, serta lambatnya pelayanan dan diikuti dengan prosedur yang berbelit-belit atau yang lebih dikenal dengan efek pita merah (*red-tape*). Keseluruhan kondisi empirik yang terjadi secara akumulatif telah meruntuhkan konsep birokrasi Hegelian dan Weberian yang mengfungsikan birokrasi untuk mengkoordinasikan unsur-unsur dalam proses pemerintahan. Birokrasi, dalam keadaan demikian, hanya berfungsi sebagai pengendali, penegak disiplin dan penyelenggara pemerintahan dengan kekuasaan yang sangat besar, tetapi sangat mengabaikan fungsi pelayanan masyarakat.

Proses reformasi dan otonomi daerah yang berlangsung saat ini, khususnya menyangkut pengelolaan sumber daya manusia sebagai pelaku dalam penggerak proses mekanisme dan sistem pemerintahan. Dalam hal pengembangan sumber daya manusia, birokrat di beberapa daerah justru melahirkan masalah-masalah sosial baru. Penguatan primordialisme yang mengedepankan "*pribumisasi*" telah mengesampingkan aspek profesionalitas kerja dalam penentuan pegawai negeri yang

akan menduduki jabatan struktural tertentu menggejala di berbagai daerah. Untuk menciptakan kadar profesionalitas dalam melaksanakan misi institusi persyaratan dasarnya adalah tersedianya sumber daya manusia yang handal, pekerjaan yang terprogram dengan baik, dan waktu yang tersedia untuk melaksanakan program tersebut serta adanya dukungan dana yang memadai.

Reformasi dan otonomi ternyata membuahkan kebijakan berupa arus balik, yakni *braindrain* dari pusat ke daerah ditandai dengan diserahkannya Pegawai Negeri Sipil Pusat menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah. Di beberapa daerah penyerahan Pegawai Negeri Sipil Pusat menjadi Pegawai Negeri Sipil Daerah mendapatkan tanggapan positif dengan mempersiapkan infrastruktur dan struktur yang baru pula. Namun demikian, beberapa daerah yang resisten, melakukan penolakan atas pelimpahan Pegawai Negeri Sipil Pusat ke daerahnya, meskipun sumber daya manusia yang akan dilimpahkan memiliki kualifikasi pendidikan yang tinggi.

Bagi daerah tertentu, mungkin penolakan itu merupakan cerminan eksistensi daerahnya terhadap perlakuan pusat atau mungkin ada kesulitan, karena ada kader potensial yang perlu diberi posisi, sementara posisi struktural jumlahnya terbatas atau mungkin juga, pemerintah daerah tidak paham betul kira-kira apa yang akan terjadi bila arus globalisasi benar-benar datang melandanya. Pemerintah daerah lebih percaya diri dengan sumber daya manusia yang dimiliki. Selain anggapan itu, kemungkinan lainnya adalah daerah yang tidak tahu bahwa sebenarnya mereka memang belum tahu. Padahal, PNS tersebut diantaranya adalah sumber daya manusia terbaik yang mendapatkan pendidikan tambahan S2 sampai S3 atas biaya negara. Keahlian yang

dikuasai jelas beragam, sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional. Kapasitas dan kapabilitasnya, tentu sangat berguna untuk membangun daerah.

Permasalahan yang mengemuka berikutnya adalah kaitannya dengan pengembangan karier PNS yaitu pengangkatan dalam jabatan struktural. Meskipun telah ditentukan dalam Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian bahwa untuk pembinaan dan pengembangan karier PNS dilakukan dengan berdasarkan perpaduan sistem prestasi kerja (*merit system*) dan sistem karier dengan menitikberatkan pada sistem prestasi kerja, namun dalam prakteknya, pengangkatan PNS pada jabatan struktural masih sering mengabaikan sistem prestasi kerja (*merit system*) tersebut. Meneg PAN, M. Feisal Tamin dalam sebuah wawancaranya menyatakan sekitar 53 persen dari 4.000.000 (empat juta) Pegawai Negeri Sipil di Indonesia tidak produktif dan profesional. Lanjutnya..... pegawai yang ada dalam kategori itu adalah mereka tidak bekerja profesional karena penempatan yang tidak tepat (Kompas, 15 Mei 2003).

Keadaan seperti ini tentunya akan berakibat pada kinerja dari pejabat atau pemimpin tersebut, akan sulit untuk menjadi professional karena adanya "*patron*" dan "*clien*" yang secara struktural akan selalu berinteraksi. Seperti istilah yang ada dikalangan pegawai yaitu, walaupun seorang pegawai memenuhi kualifikasi untuk menduduki jabatan tertentu, namun apabila tidak sepaham dengan atasan, maka sangat sulit untuk mendapatkan kedudukan yang sesuai.

Seorang pimpinan yang profesional dituntut persyaratan antara lain mampu mengkomodir seluruh potensi yang dimiliki oleh sumber daya yang tersedia

(meningkatkan kemampuan staf), bisa menempatkan staf sesuai dengan ketrampilan dan keahliannya (menghasilkan kinerja yang sinergis), dan mempunyai sikap disiplin terhadap waktu yang telah ditetapkan sebagai batas penyelesaian sebuah program, serta memberikan peluang bagi sistem untuk meningkatkan kesejahteraan. Kepiawaian dan kesuksesan seorang staf yang profesional sesungguhnya membutuhkan persyaratan mendasar antara lain latar belakang intelektual (tidak hanya dari segi pendidikan formal), tendensi untuk mewujudkan hari ini lebih baik daripada hari kemarin, motivasi, semangat, inisiatif, komitmen, keterlibatan langsung (dengan pekerjaan) dan yang terpenting antusiasme.

Gambaran atau kondisi keadaan di atas, juga terjadi pada Pemerintah Kabupaten Buton. Berdasarkan wawancara pada hasil penelitian Fitran (2006) yang berjudul Studi Kemungkinan Transformasi Birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton dengan Pendekatan *New Publik Management*, Sekretaris Daerah Kabupaten Buton mengatakan bahwa “Kenyataan dihadapi saat ini menyangkut dukungan SDM yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Buton belum sepenuhnya memenuhi standard ketentuan penempatan Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan disiplin ilmu yang dimiliki. Terbatasnya alokasi dana yang disediakan untuk peningkatan SDM juga menjadi kendala untuk meningkatkan kapasitas aparat”.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut melalui penelitian dengan memfokuskan pada patologi birokrasi dan akibatnya dalam pengembangan karier pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.



## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan hal-hal yang diungkapkan dalam latar belakang permasalahan dalam pengembangan sumber daya manusia, dan birokrat atau Pegawai Negeri Sipil sebagai pelaku pemerintahan di daerah tidak terlepas dari bentuk patologi birokrasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah patologi birokrasi pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton?
2. Bagaimanakah patologi birokrasi dalam pengembangan karier pegawai yang terjadi pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk mengetahui dan menganalisis patologi birokrasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dalam pengembangan karier pegawai pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoretis**

- a. Diharapkan dapat menjadi media dalam mengaplikasikan berbagai teori yang telah dipelajari di dalam perkuliahan.
- b. Diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang pemerintahan dan administrasi publik.
- c. Diharapkan dapat dijadikan masukan dalam pengelolaan pengembangan karier Sumber Daya Manusia di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.
- d. Diharapkan juga hasil penelitian ini menjadi bahan masukan dan rujukan bagi penelitian selanjutnya.

### **2. Kegunaan Praktis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Buton, khususnya Sekretariat Daerah Kabupaten Buton, sehingga dapat mengevaluasi dan memperbaiki sistem pengembangan karier pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.
- b. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagaimana mengatasi patologi birokrasi yang terjadi di lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kajian Teoretik**

##### **1. Kajian Penelitian Terdahulu**

Sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian ini akan dicantumkan beberapa hasil penelitian terdahulu oleh beberapa peneliti yang pernah penulis baca diantaranya, penelitian yang dilakukan oleh Suwartini Wirta tahun 2000, yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Karier Dalam Upaya Pemberdayaan Sumber Daya Manusia (Studi Kasus Pada Unit Inspektorat Jenderal Departemen Luar Negeri), dijelaskan bahwa dalam pengembangan karier dapat dilihat dari 4 aspek yaitu kebijakan organisasi, pengelola SDM, pegawai yang bersangkutan dan atasan pegawai yang bersangkutan. Hasil penelitian M. Safi'i (2005) yang berjudul Pengembangan Karier Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman menjelaskan bahwa pelaksanaan program-program pengembangan karier yang tidak membedakan latar belakang pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman, baik secara suku, agama, ras maupun gender.

Selain kedua penelitian di atas, penelitian serupa juga dilakukan oleh Mohamad Arif Aldian tahun 2005 dengan judul Patologi Birokrasi dan Akibatnya Dalam Pengembangan Karier Promosi Jabatan Struktural di Pemerintah Kabupaten Gunung Kidul. Peneliti memaparkan bahwa untuk menghadapi berbagai gejala empirik patologi birokrasi pada promosi pengangkatan dalam jabatan struktural Pegawai Negeri Sipil, perlu adanya deregulasi pada pengangkatan dalam jabatan struktural,

sehingga tidak memberatkan pada persyaratan administratif melainkan lebih mengarah pada kompetensi dan penilaian prestasi kerja atau merit system (kecakapan) sehingga terjamin peningkatan mutu, kreativitas, inisiatif dan efisiensi dalam birokrasi.

## 2. Konsep dan Teori Birokrasi

Istilah birokrasi semula dikemukakan oleh filsuf Perancis, Baron de Grimm (dalam Albrow, 1996:1), yang menulis: "Kita tergodha oleh gagasan pengaturan, dan *Master of Requests* kita menolak untuk memahami bahwa ada sosok ketidakterbatasan (infinitas) di suatu negara besar yang dengan pemerintah itu sendiri tidak mampu memperhatikan. Istilah birokrasi tersebut selanjutnya dikuatkan oleh Gournay (1990:30) yang pada suatu ketika mengatakan, "Di Perancis kita mendapati sebuah penyakit yang jelas-jelas merusak kita, penyakit ini disebut "*bureaumania*". Sejak Gournay menulis, bermacam-macam gagasan yang sangat luas telah terikut bersama-sama dibawah judul birokrasi. Keluhan-keluhan tentang pemerintahan yang jelek sudah ada seusia pemerintahan itu sendiri.

Rumusan pemerintahan dari Gournay dipandang penting, karena secara eksplisit mengungkit klasifikasi pemerintahan Yunani Klasik, yang di dalamnya menentukan tipe pemerintahan yang lain untuk memperbanyak bentuk-bentuk pemerintahan yang telah diakui seperti monarki, aristokrasi dan demokrasi.

Alasan mengenai pentingnya arti penemuan Gournay sangat berkaitan kritikan terhadap pejabat pemerintahan, sehingga hampir tidak diperhatikan. Hal ini berkaitan dengan suatu istilah yang telah diakui umum pada waktu itu. Dalam perbendaharaan bahasa abad ke 18, "biro" (*bureau*) yang juga berarti meja tulis, selalu diartikan

sebagai suatu tempat yang di mana para pejabat bekerja. Tambahan sisipan yang diturunkan dari kata Yunani yang berarti “aturan” (*rule*), menghasilkan istilah yang memiliki kekuatan dahsyat menembus budaya-budaya lain. Dengan cepat kata tersebut menjadi bagian dari perbendaharaan istilah politik internasional. *Bureaucratie* dalam bahasa Perancis segera menjadi *Bureaukratie*, dalam bahasa Jerman (yang akhirnya menjadi *buokratie*), *buricraazia* dalam bahasa Italia atau “*bureaucracy*” dalam bahasa Inggris. Selanjutnya, analog dengan kata turunan “*democracy*”, maka “*bureaucracy*” dapat diturunkan menjadi “*bureaucratic*”, “*bureaucratism*”, “*bureaucratist*” dan “*bureaucratism*” (“birokratisasi”).

Secara terminologi birokrasi terdiri atas dua kata yaitu “*bureau*” yang berarti meja tulis atau diartikan sebagai suatu tempat yang di mana para pejabat bekerja dan “*crate*” yang berarti pemerintahan. Kamus Besar Bahasa Indonesia (1989:20) mengartikan birokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintahan berpegang kepada hierarki dan jenjang jabatan atau cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban serta menurut tata atur (adat dan sebagainya) atau yang banyak liku-liku, dan sebagainya.

Birokrasi merupakan wujud terbaik organisasi karena menyediakan konsistensi, kesinambungan, kemungkinan meramalkan stabilitas, sifat kewaspadaan, kinerja efisien dari tugas-tugas, hak keadilan, rationalism dan profesionalisme. Dalam masyarakat awam terminologi birokrasi memiliki konotasi yang kurang baik. Istilah birokrasi acapkali dipahami sebagai prosedur kerja yang berbelit-belit, proses pelayanan yang lamban, mekanisme kerja yang tidak efektif dan efisien, serta sumber penyalahgunaan kedudukan dan wewenang.

Moerdiono (1993:38) dalam tulisannya yang mengulas tentang birokrasi pernah mengemukakan bahwa "Istilah birokrasi pada dasarnya mempunyai konotasi netral untuk menunjukkan ciri-ciri suatu organisasi besar. Namun, telah salah kaprah dipahami sebagai sesuatu yang buruk, sekalipun Max Weber yang dipahami sebagai pakar yang sering mengulas birokrasi, juga menunjukkan sisi positif birokrasi, walaupun sisi negatifnya lebih menonjol diingat orang, bila mendengar istilah ini".

Berkembangnya kecenderungan anggapan masyarakat awam di Indonesia bahwa birokrasi itu berkonotasi buruk, boleh jadi turut ditumbuhsururkan oleh tradisi penerapan birokrasi itu sendiri selama masa pemerintahan Orde Baru 1966-1998. Ketika itu birokrasi telah mengalami pemekaran fungsi dan peranan, dari sekedar instrumen teknis yang bersifat administrasi, ia berubah menjadi mesin politik yang efektif dalam upaya rekayasa masyarakat ungkap Manuel Kasiepo (1987: 23). Akibat yang tampak kemudian adalah semakin dominannya peran birokrasi dalam sistem politik orde baru. Agaknya warisan dari praktik itulah yang terus mewarnai kesan masyarakat hingga kini, meski rejim otoriter Orde Baru secara *de facto* telah berakhir.

Mas'ood dan Colin Mac Andrews (1989:98-99) mengemukakan bahwa:

"Sebagai salah satu instrumen di dalam praktik penyelenggaraan Negara dan berbagai upaya pembangunan didalamnya, birokrasi mempunyai peranan yang semakin penting di dalam masyarakat, apalagi di Indonesia yang masyarakatnya sedang terus-menerus melakukan perubahan melalui berbagai aktivitas positif yang konstruktif. Kerangka masyarakat semacam itu telah semestinya birokrasi pemerintah ditata mendekati apa yang disebut dengan "tipe ideal birokrasi modern" sebagaimana diintroduksikan oleh Weber, yaitu legal dan rasional".

Menurut Max Weber (dalam Moerdiono, 1993:38) birokrasi yang bersifat legal-rasional haruslah memiliki karakteristik sebagai berikut. (1) pembagian kerja lebih jelas; (2) adanya hirarki wewenang; (3) pengaturan perilaku pemegang jabatan



birokrasi; (4) impersonalitas hubungan; (5) kemampuan teknis; dan (6) karier. Jika dalam perkembangan masyarakat yang berangsur semakin maju birokrasi tidak diupayakan untuk mendekati tipenya yang ideal, maka dikhawatirkan birokrasi akan semakin dirasakan sebagai instrument penghambat pemenuhan kebutuhan pelayanan masyarakat. Hal itu disebabkan karena mekanisme proses yang terus menerus diupayakan oleh masyarakat itu sendiri telah menghasilkan perubahan taraf hidup dan kesejahteraan dalam bidang materil yang tidak jarang diikuti pula oleh perubahan sikap dan perilakunya.

Muhaimin (1980:21) mengatakan bahwa: "Birokrasi adalah keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu". Selanjutnya, Moerdiono (1993:38) menggunakan istilah birokrasi pemerintahan, yang didefinisikannya sebagai seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah tingkat menteri. Tugas pokoknya adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil pemerintah.

Mencermati dua definisi birokrasi yang dikutip dari dua tokoh diatas, tampak sekali perbedaannya yakni yang pertama memasukkan unsur militer sebagai bagian dari birokrasi, sedangkan definisi kedua secara tegas hanya menyebut jajaran eksekutif sipil, sehingga unsur militer tidak dimasukan sebagai bagian dari birokrasi. Pendapat di atas, juga sejalan dengan konsep pemikiran Moerdiono (1993:40) dalam paparannya antara lain, menguraikan istilah birokrasi lazimnya kita pahami terbatas pada badan-badan eksekutif sipil. Moerdiono menambahkan bahwa, "Tidaklah lazim, baik di negeri kita maupun di negeri-negeri lainnya, bahwa satuan tempur atau satuan

teritorial disebut sebagai birokrasi, walaupun ukuran serta cakupannya juga bisa amat besar”.

Pendapat tersebut dikemukakannya bukan tanpa alasan, sebagai seorang yang berlatar belakang militer, agaknya cara pandang Moerdiono tidak lepas dari atribut yang melekat dan dilekatkan pada dirinya. Pemahamannya terhadap instansi militer bukan sebagai instansi birokrasi, karena instansi militer biasa bekerja secara operasional, sehingga terbebas dari kesan “birokratis”. Dia membandingkan instansi militer dengan organisasi perusahaan swasta yang besar-besar. Menurutnya, tidak lazim organisasi perusahaan swasta yang besar-besar itu disebut sebagai “birokrasi”. Pendapat itu disebabkan oleh usaha-usaha swasta itu bekerja secara operasional, tidak kalah kenyalnya dibandingkan dengan organisasi militer ungkap Moerdiono (1993:39).

Untuk membuktikan kebenaran pendapat Moerdiono tentang organisasi militer itu, bukan birokrasi disebabkan mereka bekerja secara operasional, tentu saja harus diuji oleh sebuah konsepsi yang ada. Thoha (1987:72) menguatkan bahwa bila dikembalikan kepada konsepsi dasar tentang birokrasi dari Weber, meski dalam mengemukakan konsepsinya Weber tidak memakai istilah birokrasi, melainkan menamakannya dengan model “*ideal type*” dari tata hubungan organisasi yang rasional.

Konsepsi Weber (dalam Martin Albrow, 1989: 42-43). tentang “*ideal type*” itu memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

1. Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal mereka;
2. Ada hirarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak;

5. Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui suatu ujian;
6. Mereka memiliki gaji dan biasanya juga ada hak-hak pensiun. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hirarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia juga dapatdiberhentikan;
7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya;
8. Terdapat suatu struktur karier, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (*merit*) dan menurut pertimbangan keunggulan (*superioritas*);
9. Jabatan mungkin tidak sesuai baik dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut;
10. Ia tunduk pada sistem disipliner dan kontrol yang seragam.

Terhadap ciri-ciri birokrasi Weber di atas, ada pula kalangan yang memberi interpretasi lebih sederhana. Seperti halnya dilakukan Kasiepo (1987:23) yang memberi penafsiran atas birokrasi Weber tersebut dengan ciri-ciri yang lebih sederhana yaitu: (1) terikat konstitusi dan aturan hukum, (2)netral, dan (3) a-politik Berdasarkan dua kelompok ciri-ciri birokrasi atau "*ideal type*" dari tata hubungan organisasi yang rasional di atas, penulis sama sekali tidak sependapat dengan pandangan Moerdiono. Persoalannya organisasi militer memenuhi hampir sebagian besar dari sepuluh ciri "*ideal type*" Weber di atas.

Memang banyak kritik yang dikemukakan terhadap organisasi birokrasi, yang pada prinsipnya mereka menyatakan bahwa "tipe ideal" organisasi yang dikemukakan oleh Weber itu sukar dijumpai di dalam kenyataannya ungkap Setiawan (1998:143). Pendapat demikian boleh jadi ada benarnya, akan tetapi ada beberapa prinsip pokok yang baik dan dapat meningkatkan kerja birokrasi tersebut. Beberapa prinsip tersebut yaitu: efisiensi, efektivitas, kecepatan dalam pelayanan, dalam arti pemberian pelayanan kepada masyarakat tanpa membedakan dan tanpa memperlihatkan

pertimbangan pribadi. Tidak kalah strategisnya juga adalah masalah rekrutmen kepegawaian yang harus didasarkan pada prinsip rasionalitas dengan mempertimbangkan keahlian dan kemampuan yang ditempuh melalui ujian atau pengalaman. Kesemuanya itu terletak pada suatu sistem administrasi negara modern sebagaimana dikemukakan oleh Weber.

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari suatu organisasi birokrasi, Abdullah (dalam Setiawan, 1998:145), menguraikan tiga kategori Birokrasi, sebagai berikut.

"*Kesatu*, Birokrasi Pemerintahan Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai di daerah (propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat mengatur.*Kedua*, Birokrasi Pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri. Fungsi pokoknya adalah "*development function*" atau "*adaptive function*."*Ketiga*, Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakikatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Yang termasuk dalam kategori ini, antara lain: Rumah Sakit, Sekolah (SD/SMP/SLTA), Koperasi, Bank Rakyat Desa, Transmigrasi, dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah. fungsi utamanya adalah "*service*".

Berdasarkan pendapat dan komentar terdahulu, maka secara singkat keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari birokrasi pemerintah adalah:

- (1) Efisien;
- (2) Ideal cocok untuk memperkecil pengaruh dari politik dan pribadi didalam keputusan-keputusan organisatoris; atau
- (3) Wujud terbaik organisasi karena membiarkan memilih pejabat-pejabat (dan yang lain) untuk mengidentifikasi dan mengendalikan yang bertanggung jawab untuk siapa dan atas apa yang dilakukan.



Kemunculan negara-negara modern dengan kegiatan modernisasi dalam bidang sosial dan ekonomi mengakibatkan meluasnya fungsi-fungsi yang harus dijalankan oleh pemerintah. Fungsi-fungsi yang begitu luas mengharuskan pemerintah menciptakan jaringan-jaringan struktur-struktur yang bias menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu secara efektif dan efisien. Weber sebagai salah satu pencetus ide-ide birokrasi menegaskan bahwa untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut perlu adanya serangkaian struktur-struktur disebut birokrasi. Hasil kajian Weber dikenal dengan nama birokrasi “tipe ideal” yang dibangun di atas landasan pengetahuan dan kemampuan serta rasionalitas di dalam pengambilan keputusan.

Adapun ciri-ciri pokok struktur birokrasi dari Weber (dalam Blau & Meyer, 1987:55) adalah sebagai berikut.

1. Terdapat pembagian tugas berdasarkan spesialisasi tertentu
2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarki dan ada pelaksanaan prinsip delegasi wewenang
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan yang abstrak dan konsisten
4. Hubungan kerja yang bersifat impersonal
5. Sifat pekerjaan berdasarkan kualifikasi teknis
6. Ada jenjang karier
7. Bertujuan memaksimalkan efisiensi dalam organisasi

Kehidupan birokrasi menurut Weber (dalam Blau & Meyer, 1987:55) dijelaskan bahwa

“Birokrasi menjalankan fungsi-fungsi administrasi yaitu menerapkan kebijakan yang dibuat melalui proses politik oleh pejabat politik bukan birokrat karier. Dengan pemisahan birokrasi dari proses politik itu, maka para birokrat diharapkan mampu bersikap netral dalam kehidupan politik. Dengan netralitas tersebut diharapkan birokrat akan benar-benar dapat mendedikasikan kemampuannya untuk mengabdikan bagi rakyat”.

Bila dikaji, maka model birokrasi Weber ini sangat ideal, karena itu cenderung tidak sesuai dengan praktek yang ada di struktur birokrasi di dunia. Birokrasi jelas sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat modern namun birokrasi juga banyak menimbulkan masalah bagi masyarakat.

Sutrisno (1994:34) mengatakan bahwa,

“Birokrasi sebenarnya merupakan sistem yang membawa visi dan misi pembebasan, namun demikian, pada fase perkembangan lebih lanjut, ternyata birokrasi itu sendiri sering menampilkan cirinya sebagaimana yang ada dalam rasionalitas instrumental sehingga ada kalanya anti sikap kritis. Birokrasi kemudian menjelma sebagai alat kekuasaan untuk merepresi daya kreatif manusia, sebagaimana dikatakan oleh Frederich Nietzsche (1980). Realitas masyarakat telah direduksi dan disempitkan oleh kekuasaan rasional yang membirokrasi, menata secara kering semua daya-daya hidup di bawah rasionalitas teknis”.

Menurut Weber (dalam Blau & Meyer, 1987:60) tipe ideal birokrasi yang rasional dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut.

- a. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetap dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
- b. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan yang lebih kecil
- c. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- d. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- e. Setiap pejabat di seleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- f. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.



- g. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif
- h. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- i. Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin. (Weber, 1978 dan Albrow, 1970)

Butir-butir ideal tersebut, tidak semuanya bisa diterapkan dalam kondisi tertentu oleh suatu jenis pemerintahan tertentu. Seperti persyaratan tentang pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu berdasarkan kualifikasi profesionalitas cocok untuk kondisi birokrasi tertentu tetapi banyak sekarang tidak diterapkan. Karena banyak pula yang mengangkat pejabat berdasarkan kriteria subjektivitas, apalagi ada yang didasarkan atas intervensi politik dari kekuatan partai politik tertentu.

Hariandja (199:43) mengemukakan bahwa ada tiga perspektif (sudut pandang) berbeda dalam memandang birokrasi yaitu, *pertama*, memandang birokrasi sebagai sebuah organisasi yang bersifat umum, *kedua*, birokrasi dilihat sebagai yang merujuk kepada bidang-bidang tertentu dalam administratif Negara, *ketiga*, melihat birokrasi sebagai personil tetap pemerintahan dalam hal ini pegawai negeri, sedangkan Sujamto (1992:110) melihat birokrasi sebagai segala aspek yang terkait dengan perkridaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintah melalui (oleh) para pejabat atau pegawainya.

Dari beberapa uraian di atas terlihat bahwa pengertian birokrasi tidak terlepas dari pemerintahan. Birokrasi merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Karena dengan adanya birokrasi pengaturan hidup menjadi sangat penting. Untuk itu dapat dirumuskan birokrasi adalah keseluruhan organisasi pemerintahan termasuk badan usaha pemerintah, mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah

termasuk desa yang mempunyai jenjang , jabatan dan prosedur kerja yang jelas untuk mencapai tujuan bernegara.

Weber (dalam Blau & Meyer, 1987:71) juga mengemukakan adanya 7 (tujuh) ciri yang dapat dijumpai pada sebuah organisasi birokratis, yaitu :

1. Adanya pengaturan ataupun fungsi-fungsi resmi yang saling terkait oleh aturan-aturan, yang menjadikan fungsi-fungsi resmi itu suatu kesatuan yang utuh;
2. Adanya pembagian kerja yang jelas di dalam organisasi. Setiap anggota organisasi mempunyai tugas yang jelas dan juga mempunyai wewenang (otoritas) yang seimbang dengan tugas yang harus dijalankannya;
3. Adanya pengorganisasian yang mengikuti prinsip hierarki, yaitu tingkatan yang lebih tinggi, sehingga tersusun suatu heirarki otoritas yang runtut mulai dari tingakatan yang tertinggi hingga tingkatan yang terendah dalam organisasi;
4. Adanya sistem penerimaan dan penempatan karyawan (anggota organisasi) yang didasarkan pada kemampuan teknis, tanpa memperhatikan sama sekali koneksi, hubungan keluarga maupun favoritisme;
5. Adanya pemisahan antara pemilikan alat produksi maupun administrasi, dari kepemimpinan organisasi. Weber berpendapat bahwa pemisahan ini akan membuat organisasi tetap bersifat impersonal, sesuatu yang dianggap penting untuk mencapai efisiensi;
6. Adanya objektivitas dalam pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan suatu jabatan dalam organisasi. Weber berpendapat bahwa pemegang suatu jabatan haruslah melakukan kegiatan secara objektif sesuai dengan tugas yang harus dijalankannya, dan tidak menggunakan jabatannya untuk melayani kepentingan dirinya pribadi;
7. Kegiatan administrasi, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan dalam organisasi selalu dituangkan dalam bentuk tertulis.

Bentuk organisasi yang ditunjukkan oleh Weber dengan tujuh dimensi tersebut merupakan bentuk ideal dari organisasi birokratis. Kebanyakan dimensi tersebut tampak dijalankan pada banyak organisasi yang ada di sekeliling kita, seperti hierarki otoritas, pembagian tugas dan penggunaan dokumen tertulis. Tetapi jarang sekali dijumpai organisasi yang mampu menjalankan tujuh dimensi tersebut secara sempurna. Apabila setiap kegiatan organisasi dicatat secara tertulis misalnya, maka

organisasi akan penuh dengan dokumen sehingga akan menghambat seluruh pekerjaan lainnya.

Dalam kenyataannya, banyak organisasi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip yang diusulkan oleh Weber. Seringkali kita jumpai organisasi yang hanya menerima karyawan jika ada hubungan keluarga, koneksi dan sebagainya. Para pejabat dalam organisasi seringkali memanfaatkan kedudukannya untuk kepentingan pribadi. Kondisi yang menyebabkan organisasi menjadi tidak efisien dan sesungguhnya bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Sebaliknya jika dijalankan secara sungguh-sungguh model organisasi rasional yang diusulkan Weber mempunyai banyak keunggulan. Tugas-tugas akan dapat diselesaikan secara efisien dan para pejabat dalam organisasi tidak akan memanfaatkan organisasi untuk kepentingan pribadi.

Pada hakikatnya birokrasi pemerintah membatasi pada lingkungan "*executive branch*". Birokrasi yang berada di lembaga eksekutif ini menurut bentuk ideal Max Weber bukanlah kekuatan politik, melainkan lebih banyak penekanan pada aspek teknis administratif. Dengan demikian birokrasi yang bukan merupakan kekuatan politik malahan seharusnya dibebaskan dari pengaruh dan keterjalinan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik yang sewaktu-waktu bisa masuk birokrasi. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dikatakan bahwa pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat/ DPRD menurut azas desentralisasi, sedangkan pemerintah daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai badan eksekutif daerah.

Pengertian di atas terlihat bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ada tiga pilar utama pelaksana jalannya tugas-tugas pemerintahan yaitu:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD selaku lembaga legislatif yang juga berperan sebagai lembaga kontrol terhadap eksekutif dalam menjalankan tugasnya.
2. Kepala daerah sebagai perangkat daerah lainnya sebagai pelaksana kebijakan (*policy implementation*) atau dapat juga disebut sebagai birokrasi di tingkat lokal/daerah
3. Sekretaris Daerah beserta perangkat daerah lainnya sebagai pelaksana kebijakan (*policy implementation*) atau dapat juga disebut sebagai birokrasi di tingkat lokal/daerah.

Dengan memisahkan jabatan politis dan jabatan karier di daerah, maka yang dimaksud dengan birokrasi di tingkat lokal atau birokrasi di daerah adalah seluruh perangkat pemerintahan yang ada di daerah, dalam hal ini sekretaris daerah dan seluruh perangkat pemerintahan yang ada di daerah yang berperan sebagai pelaksana kebijakan (*policy implementation*) dari proses politik yang ada di daerah. Jadi baik DPRD maupun Kepala Daerah sebagai jabatan politis tidak termasuk sebagai birokrasi di tingkat lokal karena dalam pengangkatan (*recruitment*), peran, fungsi, masa kerja dan akuntabilitas berbeda dengan birokrasi.

Cukup banyak penelitian tentang pemerintahan di dunia ketiga menunjukkan, betapa hambatan-hambatan pembangunan disana yang muncul justru dari lembaga aparat negara atau faktor birokrasi pemerintah Myrdal (1980:66). Berlainan dengan Negara-negara barat, aparat birokrasi di Negara berkembang lebih merupakan suatu mesin politik yang belum netral dan tidak mungkin netral King (1989:34). Anggapan ini

juga tercermin pada birokrasi di Indonesia, di mana birokrasi telah menjadi alat kepentingan elit politik militer untuk membangun keamanan kekuasaan.

Mesin politik itu kadang-kadang mencerminkan nilai-nilai serta norma-norma yang jauh dari rasional, tidak obyektif dan senantiasa penuh muatan politik. Jadi birokrasi seringkali merupakan bagian dari dominasi politik oleh suku, daerah, agama atau kelompok primordial lainnya. Meskipun sebagai birokrasi ia memiliki struktur yang serupa yang ditemui di Negara-negara industri maju, namun isinya dan perilakunya secara kental diwarnai oleh kaitan primordialnya Jakti (1980:79). Birokrasi semacam ini dikenal dengan birokrasi primordial. Dalam birokrasi ini, hubungan-hubungan yang ada secara intern dan ekstern adalah hubungan antara patron-klien yang bersifat sangat pribadi dan khas. Dalam hubungan semacam ini, di jajaran birokrasi akan timbul masalah pertukaran antara loyalitas dan pemberian ganjaran. Yang loyal kepada patron diberi sumber ekonomi dan status sosial dan sebaliknya yang tidak loyal akan dibendung sumber ekonomi dan kariernya. Dampak yang timbul adalah adanya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Patologi merupakan bahasa kedokteran yang secara etimologi memiliki arti ilmu tentang penyakit. Pentingnya patologi adalah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia, meskipun sekaligus bahwa tidak ada manusia yang menderita semua jenis penyakit tersebut. Paling sedikit tidak pada waktu yang bersamaan.

Siagian (1994:35) mengatakan bahwa:

“Analogi itulah yang berlaku bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul, baik yang sifatnya politis, ekonomi, sosial-kultural dan teknologikal, berbagai



“penyakit” yang mungkin sudah “dideritanya” atau mengancam akan “menyerangnya” perlu diidentifikasi untuk kemudian dicarikan terapi pengobatannya yang paling efektif. Harus diakui bahwa tidak ada birokrasi yang sama sekali bebas dari berbagai patologi birokrasi. Sebaliknya tidak ada birokrasi yang menderita semua “penyakit” birokrasi sekaligus”.

Dari beberapa pendapat maupun komentar di atas, maka dapat disimpulkan bahwa munculnya teori atau pendapat tentang birokrasi disebabkan oleh adanya penyelenggaraan birokrasi yang tidak (ideal) sesuai dengan yang diharapkan oleh publik, yang di kemudian hari menimbulkan penyakit atau patologi birokrasi.

### 3. Konsep patologi birokrasi

Menurut Siagian (1994:35-36) patologi birokrasi dikategorikan pada lima kelompok yaitu.

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi;
2. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional;
3. Patologi yang timbul karena tindakan pada anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif;
5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi. Sebagaimana halnya dengan semua jenis organisasi, “sehat” tidaknya suatu organisasi sangat ditentukan oleh persepsi yang dimiliki oleh para pejabat pimpinannya tentang semua segi kehidupan organisasi, termasuk tentang justifikasi eksistensinya, peranan yang dimainkannya, batas-batas wewenangnya dan hakekat tugas fungsionalnya. Tidak kalah pentingnya adalah perilaku dan gaya



manajerial yang digunakan dalam mengemudikan roda organisasi. Beberapa bentuk patologi tersebut dapat diidentifikasi diantaranya adalah penyalahgunaan wewenang dan jabatan, persepsi yang didasarkan atas prasangka, kecenderungan mempertahankan *statusquo*, ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko, nepotisme, patronase dan lain-lain.

Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional. Upaya meningkatkan produktivitas kerja dan mutu pelayanan, yang diberikan oleh para anggota suatu birokrasi pemerintahan kepada masyarakat kliennya, harus pula dikaitkan dengan pengetahuan dan keterampilan para anggota birokrasi tersebut. Artinya, rendahnya produktivitas kerja dan mutu pelayanan tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan dan perilaku yang disfungsional, akan tetapi sangat mungkin karena tingkat pengetahuan dan keterampilan yang tidak sesuai dengan tuntutan tugas yang diemban. Beberapa bentuk patologi tersebut diantaranya adalah ketidakmampuan menjabarkan kebijaksanaan pimpinan, inkompetensi, ketidaktepatan bertindak, kurangnya prakarsa, kemampuan rendah, bekerja tidak produktif dan lain-lain.

Patologi yang timbul karena tindakan para anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena hakekat peranan, kedudukan dan fungsinya para anggota birokrasi pemerintahan dituntut taat kepada semua ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Bahkan sesungguhnya, tuntutan ketaatan itu lebih berat bagi pegawai negeri karena disamping harus taat pada semua peraturan perundang-undangan yang berlaku

secara umum, birokrasi harus tunduk dan taat kepada berbagai peraturan yang berlaku khusus bagi pegawai negeri. Beberapa bentuk patologi tersebut diantaranya adalah korupsi, tindakan kriminal dan lain-lain.

Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif dengan pengertian bahwa para anggota disebut sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Dengan predikat demikian, mereka diharapkan dan dituntut menampilkan perilaku para anggota birokrasi tercermin pada pelayanan kepada seluruh masyarakat. Beberapa bentuk patologi tersebut diantaranya adalah bertindak sewenang-wenang, korupsi, diskriminasi, tidak disiplin, tidak peduli mutu kinerja, rasa tanggung jawab yang rendah, cara kerja yang berbelit-belit dan lain-lain.

Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi lingkungan pemerintahan. Pemahaman patologi birokrasi secara tepat memerlukan analisis mendalam tentang konfigurasi birokrasi tersebut. Dengan analisis konfigurasi itu akan terlihat berbagai situasi internal yang dapat berakibat negatif terhadap birokrasi yang bersangkutan. Beberapa bentuk patologi tersebut diantaranya adalah penempatan tujuan dan sasaran yang tidak tepat, kewajiban sosial sebagai beban, pengangguran terselubung, motivasi yang tidak tepat, imbalan yang tidak memadai, kondisi kerja yang kurang memadai, pekerjaan yang tidak kompatibel, tidak adanya indikator kinerja dan lain-lain.

Siagian (1988:30) menuliskan beberapa patologi birokrasi yang dapat dijumpai antara lain:

- Penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab;
- Indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme;

- Indikasi mempertahankan *status quo*;
- Membina kerajaan (*empire building*);
- Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko;
- Ketidakpedulian pada kritik dan saran;
- Takut mengambil keputusan;
- Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi;
- Kredibilitas yang rendah, kurang visi yang imajinatif;
- Minimnya pengetahuan dan ketrampilan, dll.

Berkaitan dengan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil terutama dalam promosi pada pengangkatan dalam jabatan struktural bentuk-bentuk patologi birokrasi tersebut memberikan implikasi pada tidak bisa berjalannya pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil yang berdasarkan atas profesionalitas, kompetensi dan prestasi kerja.

Disesuaikan dengan fokus penelitian ini, mengarah ke patologi birokrasi dalam pengembangan karier pegawai, sehingga kategori atau kelompok patologi birokrasi yang akan diteliti adalah patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi dan patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional. Alasan penentuan dalam kategori ini karena pengangkatan dalam jabatan struktural tidak terlepas dari proses pengambilan kebijakan dari pimpinan dan sejauhmana tingkat pengetahuan dan keterampilan serta pengalaman kerja pejabat yang menangani kepegawaian dalam membaca potret dari sekian banyak Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Buton.

#### 4. Konsep pengembangan karier pegawai

##### a. Pengertian karier

Handoko(2000:93) mengatakan bahwa karier adalah perjalanan yang dilalui seseorang selama hidupnya. Ia menambahkan bahwa semua pekerjaan atau jabatan yang ditangani atau dipegang selama kehidupan kerja seseorang. Dengan demikian, maka karier menunjukkan perkembangan para pegawai secara individual dalam jenjang jabatan atau kepangkatan yang dapat dicapai selama masa kerja dalam suatu organisasi.

Feldam dan Arnold (dalam Moekijat, 1995:4-5) menguraikan karier sebagai berikut.

1. Istilah karier tidak hanya berhubungan dengan individu yang mempunyai pekerjaan yang statusnya tinggi atau yang mendapat kemajuan cepat. Istilah karier sedikit banyak telah didemokratisasi, sekarang karier menunjukkan rangkaian atau urutan pekerjaan/jabatan yang dipegang oleh orang-orang selama riwayat pekerjaannya, tidak pandang tingkat pekerjaan atau tingkat organisasinya. Pejabat pimpinan mempunyai karier, demikian pula sekretaris pejabat pimpinan;
2. Istilah karier tidak lagi hanya menunjukkan perubahan pekerjaan gerak vertikal, naik dalam suatu organisasi. Meskipun sebagian besar karyawan masih berusaha mencapai kemajuan, akan tetapi banyaknya orang yang menolak pekerjaan yang lebih berat tanggung jawabnya untuk tetap dalam jabatan yang sekarang dipegang dan disukainya, makin bertambah.

Sekarang banyak gerakan karier kesamping/secara horizontal dan kadang-kadang kebawah;

3. Istilah karier tidak lagi mempunyai arti yang sama dalam suatu pekerjaan dalam suatu mata pencaharian atau dalam suatu organisasi. Sekarang terdapat fakta-fakta bahwa kian lama kian banyak individu yang mengalami apa yang disebut banyak karier, jalur-jalur karier yang mengandung dua atau tiga bidang yang berlainan dan dua atau tiga organisasi yang berlainan pula;
4. Tidak ada anggapan lagi bahwa organisasi dapat mengendalikan karier individu secara sepihak. Untuk memelihara pegawai yang dihargai organisasi juga menjadi lebih tanggap terhadap tuntutan individu-individu dan kebutuhan pegawai. Terdapat lebih banyak tekanan pada perencanaan dan kurang pula “melihat bagaimana sesuatu itu menghasilkan”, baik pada individu maupun pihak organisasi.

Irianto (2001:93) mengatakan bahwa:

“Terdapat dua cara pendekatan untuk memahami makna karier yakni: pendekatan pertama memandang karier sebagai Pemilikan (*aproperty*) dan *occupation* atau organisasi. Dimana karir dapat dilihat sebagai jalur mobilitas di dalam organisasi yang tunggal, sedangkan pendekatan kedua memandang karier sebagai suatu properti atau kualitas individu dan bukan okupasi atau organisasi. Setelah setiap individu mengakumulasikan serangkaian jabatan, posisi dan pengalaman tertentu pendekatan ini mengakui kemajuan karir yang telah dicapai seseorang”.

Pada umumnya yang mempengaruhi karier seseorang adalah yakni: keluarga, lingkungan, pendidikan, saran-saran mengenai sumber karier dan peran pegawai itu sendiri.

Berdasarkan berbagai definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa karier adalah merupakan rangkaian atau urutan posisi pekerjaan atau jabatan yang dipegang selama kehidupan kerja seseorang.

b. Pengertian pengembangan karier

Pengembangan karier (seperti promosi) sangat diharapkan oleh setiap pegawai, karena dengan pengembangan ini akan mendapatkan hak-hak yang lebih baik dari apa yang diperoleh sebelumnya baik material maupun non material misalnya, kenaikan pendapatan, perbaikan fasilitas dan sebagainya. Sedangkan hak-hak yang tidak bersifat material misalnya status sosial, perasaan bangga dan sebagainya. Dalam praktek pengembangan karier lebih merupakan suatu pelaksanaan rencana karier seperti yang diungkapkan oleh Handoko (2000:93) bahwa pengembangan karier adalah peningkatan-peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai suatu rencana karier.

Simamora (1995:392) mengatakan bahwa proses pengembangan karier dalam suatu pendekatan formal yang diambil organisasi untuk memastikan orang-orang dengan kualifikasi dan pengalaman yang tepat tersedia pada saat dibutuhkan, sehingga dapat dikatakan suatu kondisi yang menunjukkan adanya peningkatan-peningkatan yang telah ditetapkan dalam organisasi yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkap oleh Eko (2010:49) yang mengatakan bahwa pengembangan karier dilaksanakan dan dikembangkan melalui pembinaan dan penilaian sistem prestasi kerja dan sistem karier melalui kenaikan pangkat, mutasi jabatan, serta pengangkatan dalam jabatan struktural.



Berdasarkan hal itu, maka setiap karyawan dalam meniti kariernya, diperlukan adanya perencanaan karier untuk menggunakan kesempatan karier yang ada. Disamping itu adanya manajemen karier dari organisasi untuk mengarahkan dan mengontrol jalur-jalur karier pegawai. Oleh karena, hal ini ada hubungannya dengan pengembangan pegawai, maka fungsi perencanaan karier menentukan tujuan untuk pengembangan pegawai secara sistematis. Tujuan karier pegawai perorangan telah disetujui, sehingga kegiatan pengembangan dapat dipilih dan disalurkan dalam suatu arah yang berarti, baik bagi individu maupun bagi organisasi.

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, maka terlihat pengembangan karier harus dilalui dengan penyusunan prasyarat yang harus dimiliki oleh seseorang pegawai guna mendukung peningkatan kariernya. Prasyarat-prasyarat itu sifatnya saling mendukung, dalam arti setiap peningkatan karier seorang pegawai harus melalui beberapa kriteria yang sudah ditentukan seperti prestasi. Bobot (1995:36) mengatakan bahwa dalam pelaksanaan tanggung jawab pengembangan karier seharusnya diterima bukan sekedar promosi ke jabatan yang lebih tinggi, tetapi sukses karier yang dimaksudkan seorang pegawai mengalami kemajuan dalam bekerja, berupa perasaan puas dalam setiap jabatan yang dipercayakan oleh organisasi

Di samping itu, sukses dalam pengembangan karier yang berarti pegawai mengalami kemajuan dalam bekerja adalah meningkatkan keterampilan sehingga lebih berprestasi. Moekijat (1995:36) mengemukakan bahwa yang paling penting dalam suatu jabatan adalah sebagai berikut.

- a. Kesempatan untuk melakukan sesuatu yang membuat pegawai merasa senang;
- b. Kesempatan untuk mencapai sesuatu yang berharga;

- c. Kesempatan untuk mempelajari hal-hal yang baru;
- d. Kesempatan untuk mengembangkan kecakapan kemampuan.

Model pengembangan karier berdasarkan PP 100/2000 mencakup.

- a. Pendidikan meliputi: pendidikan dasar (SD/SLTP), pendidikan umum (SMU) dan Perguruan Tinggi;
- b. Pendidikan dan pelatihan dalam jabatan meliputi Diklat Kepemimpinan II, Diklat Kepemimpinan III;
- c. Masa kerja: lamanya kerja pegawai dalam tahunan seperti: 0-5 tahun, 6-10 tahun, 11-15 tahun, 16-20 tahun dan lebih dari 20 tahun;
- d. Pangkat atau golongan  $\geq$  IV/a, III/d – III/a kurang atau sama dengan II/a;
- e. Jabatan meliputi item: kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang hak seseorang pegawai;
- f. DP3 meliputi item: kesetiaan, prestasi kerja, ketaatan, tanggungjawab, kejujuran, kerjasama dan praktek kepemimpinan;
- g. Daftar urut kepangkatan (DUK) pegawai yang lebih tinggi kepangkatan diberi kesempatan lebih dulu untuk menduduki jabatan yang lowong.

Pengembangan karier berdasarkan analisis jabatan:

- a. uraian jabatan kondisi fisik kesehatan, pendidikan, pekerjaan yang dilaksanakan;
- b. spesifikasi jabatan: pendidikan, pengalaman, kemampuan, kualifikasi emosi dan syarat kesehatan.

Kunci program pengembangan karier berdasarkan teori Fieldman dan Arnold (dalam Moekijat, 1991:16) mengemukakan bahwa:

*“Pertama*, organisasi harus menilai pegawai-pegawai secara berkala sepanjang karier mereka untuk mengetahui kekuatan individu yang dapat dipergunakan dalam pekerjaan lain dalam organisasi dan untuk memperbaiki kelemahan individual yang merintang jalannya karier; *Kedua*, organisasi harus dapat memberikan informasi yang lebih realistik kepada pegawai-pegawainya tidak hanya apabila organisasi itu mengambil keputusan-keputusan mengenai penerimaan pegawai, tetapi juga apabila mengambil keputusan mengenai promosi; *Ketiga*, Kegiatan-kegiatan perencanaan karier menjadi amat sukses apabila kegiatan-kegiatan lain dalam manajemen sumber daya manusia, seleksi, latihan, perencanaan sumber daya manusia, dan penilaian prestasi kerja; dan *Keempat*, pengembangan karier besar sekali kemungkinan berhasil apabila penyelia lini terlibat”.

Sesuai dengan asas pembinaan yang berdasarkan prestasi kerja pengembangan karier pegawai dilaksanakan melalui kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan. Agar sumber daya manusia didalam organisasi dapat bekerja dengan efisien dan efektif, sehingga tidak menimbulkan kejenuhan dalam pekerjaan maka diperlukan adanya suatu pengembangan karier yang meliputi : mutasi, promosi dan demosi. Hasibuan (2000:101) mengungkapkan bahwa:

“Mutasi adalah satu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) dalam suatu organisasi. Prinsip mutasi adalah memutasikan pegawai kepada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai, agar semangat dan produktivitas kerjanya meningkat, yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja. Mutasi merupakan salah satu tindak lanjut yang dilakukan dari hasil penilaian prestasi kerja. Dengan adanya mutasi diharapkan dapat memberikan uraian pekerjaan, sifat pekerjaan, lingkungan pekerjaan dan alat-alat kerja yang cocok bagi pegawai bersangkutan sehingga dapat bekerja secara efisien dan efektif pada jabatan itu”.

Lebih lanjut Hasibuan (2000:107) mengatakan bahwa

“Promosi adalah perpindahan yang memperbesar *authority* dan *responsibility* pegawai ke jabatan yang lebih tinggi di dalam suatu organisasi sehingga kewajiban, hak, status dan penghasilan semakin besar. Promosi (*promotion*) memberikan peran penting bagi setiap pegawai, bahkan menjadi idaman yang selalu dinanti-nantikan. Dengan promosi berarti ada kepercayaan dan pengakuan mengenai kemampuan serta kecakapan pegawai untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi”.

Flippo (1995:229) mengatakan bahwa promosi berarti perpindahan dari suatu jabatan ke jabatan lain yang mempunyai status dan tanggung jawab yang lebih tinggi. Biasanya perpindahan jabatan yang lebih tinggi disertai dengan peningkatan gaji/upah lainnya walaupun tidak demikian.

Hasibuan (2000:19) juga menguraikan istilah demosi

“Sebagai perpindahan pegawai dari suatu jabatan ke jabatan yang lebih rendah di dalam suatu organisasi, wewenang, tanggung jawab, pendapatan serta statusnya semakin rendah. Lebih lanjut Hasibuan mengatakan bahwa demosi adalah penurunan pangkat/jabatan seseorang dalam suatu jabatan. Misalnya: sudah waktunya

pensiun dengan alasan masa kerja sudah berakhir atau diberhentikan karena pegawai melanggar ketentuan instansi. Keberhasilan sebuah organisasi ditentukan oleh individu didalamnya dalam artian kerja disesuaikan tugas. Pegawai yang tidak mampu melaksanakan tugas-tugasnya pada jabatan yang dipangkunya akan diturunkan jabatannya”.

Sesuai dengan kodrat manusia individu mempunyai keterbatasan kemampuan tenaga dan waktu. Kemampuan yang dimiliki dalam bereaksi, berkreasi secara positif untuk mencapai salah satu tujuan keberhasilan organisasi, tanggung jawab perilaku individu. Untuk mencapai tujuan yang efektif organisasi harus memberi dukungan, sehingga individu dapat bebas mengembangkan diri dalam pekerjaannya.

Disinilah individu sebagai anggota organisasi tentunya mempunyai keinginan untuk mengembangkan diri serta untuk mencapai karier yang diinginkan artinya individu mempunyai jalan sendiri untuk mengembangkan karier yang melekat pada dirinya. Dalam kaitannya dengan organisasi juga sudah mempunyai program tersendiri dalam mengembangkan karier karyawannya yang semua dijabarkan secara deskriptif dan umum. Adapun yang dimaksud sistem karier adalah sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan, sedangkan dalam pengembangan selanjutnya, masa kerja, pengalaman, kesetiaan, pengabdian dan syarat-syarat objektif lainnya.

Pengembangan karier dapat berhasil dengan baik, apabila diintegrasikan dengan fungsi-fungsi pokok kepegawaian lainnya. Misalnya data seleksi permulaan dapat dipergunakan untuk mengembangkan program sosialisasi. Program penilaian kerja maupun pelatihan dapat dipergunakan untuk rekomendasi tentang perpindahan pekerjaan dan untuk memperkirakan kebutuhan akan kebutuhan tenaga kerja yang akan datang.

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka yang dimaksud pengembangan karier adalah suatu pendekatan atau kegiatan yang tersusun secara formal untuk meningkatkan pertumbuhan, kepuasan kerja, pengetahuan dan kemampuan pegawai agar organisasi dapat memastikan bahwa orang-orang dengan kualifikasi dan pengalaman yang cocok tersedia dalam organisasi.

c. Unsur-unsur pokok program pengembangan karier

Moekijat (1991:103) menjelaskan bahwa program pengembangan karier yang direncanakan mengandung tiga unsur pokok, yakni.

- a. Membantu pegawai dalam menilai kebutuhan karier internnya sendiri;
- b. Mengembangkan dan mengumumkan, memberitahukan kesempatan-kesempatan karier yang ada dalam organisasi; dan
- c. Menyesuaikan kebutuhan dan kemampuan pegawai dengan kesempatan-kesempatan karier.

Sesuai dengan tiga unsur diatas diharapkan karier pegawai itu merupakan suatu unsur yang sangat penting yang sifatnya pribadi. Oleh karena itu organisasi memberi kebebasan kepada pegawainya untuk mengambil keputusan sendiri mengenai tujuan serta kesempatan menjalani kariernya.

Nainggolan(1994:151) mengemukakan

“Mengenai unsur karier yang baik yakni adanya penghargaan yang wajar terhadap masa kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, sehingga pegawai yang berpengalaman, setia mengabdikan kepada pemerintah dan tugas kewajibannya akan mendapat penghargaan selayaknya. Selain itu, dalam sistem karier seseorang dapat naik pangkat dan jabatan berdasarkan masa kerja sudah tentu memperhatikan kecakapan, prestasi kerja, kesetiaan dan sebagainya”.

Dengan menyadari bahwa pegawai mempunyai kebutuhan karier, maka sewajarnya disusul dengan tanggung jawab untuk menggambarkan jalur-jalur khusus melalui organisasi. Apabila pegawai telah menilai dengan seksama kebutuhan akan kariernya dan telah mengetahui kesempatan karier organisasi, maka pegawai tersebut tinggal menyesuaikan. Walker (1990:39) mengatakan bahwa bagi pegawai, karier dianggap lebih penting dari pekerjaan. Menentukan jalur karier, tujuan karier dan pengembangan karier dapat mereka tempuh para pegawai perlu mempertimbangkan lima faktor seperti yang dikemukakan oleh Siagian (1999:207) sebagai berikut.

*“Pertama*, perlakuan yang adil dalam berkarier. Perlakuan yang adil ini hanya bisa diwujudkan apabila kriteria promosi didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang obyektif, rasional dan diketahui secara luas dikalangan pegawai; *Kedua*, kepedulian para atasan langsung. Para pegawai pada umumnya mendambakan keterlibatan langsung dalam perencanaan karier masing-masing. Salah satu bentuk kepedulian itu adalah memberikan umpan balik kepada para pegawai tentang pelaksanaan tugas masing-masing sehingga para pegawai tersebut mengetahui potensi yang perlu dikembangkan dan kelemahan yang perlu diatasi; *Ketiga*, informasi tentang berbagai peluang promosi. Para pegawai pada umumnya mengharapkan bahwa mereka mempunyai akses terhadap informasi tentang berbagai peluang untuk dipromosikan. Akses ini sangat penting terutama apabila lowongan yang tersedia diisi melalui proses seleksi yang sifatnya kompetitif; *Keempat*, minat untuk dipromosikan. Pendekatan yang tepat digunakan dalam hal menumbuhkan minat para pekerja untuk pengembangan karier adalah pendekatan fleksibel dan proaktif. Artinya minat untuk mengembangkan karier sangat individualistik sifatnya. Seorang pekerja memperhitungkan berbagai faktor seperti usia, jenis kelamin, jenis dan sifat pekerjaan sekarang, pendidikan dan lainnya; dan *Kelima*, tingkat kepuasan. Meskipun secara umum dapat dikatakan setiap orang ingin meraih kemajuan, termasuk dalam meniti karier ukuran keberhasilan yang digunakan berbeda-beda. Perbedaan tersebut akibat tingkat kepuasan seseorang berbeda-beda pula”.

Kepuasan dalam konteks karier tidak hanya mencapai posisi tinggi dalam organisasi, melainkan dapat pula bersedia menerima kenyataan bahwa, karena berbagai faktor pembatas dihadapi seseorang. Seseorang bisa puas dengan kariernya apabila mengetahui apa yang dicapai itu merupakan usaha maksimal.



Menurut konsep Schein (dalam Dubrin, 1989:60) faktor yang mempengaruhi perkembangan karier yakni.

- a. Kemampuan manajerial;
- b. Kemampuan teknis;
- c. Keamanan;
- d. Kreativitas;
- e. Otonomi kebebasan.

Dari kelima konsep tersebut, dalam kemampuan manajerial seseorang mencari dan menghargai kesempatan-kesempatan untuk merencanakan. Hal ini merefleksikan nilai-nilai lebih jauh untuk kompetensi antar pribadi, kompetensi analitis dan kematangan emosional. Dalam kemampuan teknis, seorang mencari dan menghargai kesempatan untuk melatih berbagai macam bakat dan bidang-bidang kompetensi teknis. Dengan keamanan, seorang termotivasi terutama oleh kebutuhan untuk menstabilkan situasi kariernya, sekalipun ia harus berada dibawah komando orang lain atau dia hanya melakukan pekerjaan yang kurang penting dalam organisasi.

Siagian (1999:220) mengatakan bahwa

“Identitas karier (*career identity*) terdiri dari dua komponen utama yakni: (1) Sejauh mana orang-orang memiliki kesadaran yang konsisten tentang kepentingan, nilai dan harapan mereka bagi masa depan; dan (2) Sejauh mana orang-orang memandang hidup mereka konsisten sepanjang waktu, sejauh mana mereka melihat diri sendiri sebagai masa lalu mereka. Gagasan yang diutarakan dalam konsep ini adalah “ingin menjadi apa saja, dan apa yang harus saya lakukan untuk dapat menjadi orang yang saya inginkan”.

Nainggolan (1994:94) mengemukakan bahwa

“Untuk mencapai adanya kesesuaian perlu penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat, artinya pegawai ditunjuk menduduki suatu jabatan haruslah

mempunyai pangkat yang sesuai untuk jabatan itu. Namun, untuk dapat melaksanakan prinsip pokok tersebut perlu adanya batasan yang dapat dijadikan sebagai dasar pengangkatan. Dengan adanya ukuran yang berlaku, diharapkan terjadi unsur “*like or dislike*” dalam mengisi jabatan dilingkungannya”.

Lebih lanjut Nainggolan (1995: 95) merumuskan hal-hal yang perlu dipertimbangkan bila PNS menduduki suatu jabatan, diantaranya sebagai berikut.

- a. Penilaian pelaksanaan pekerjaan, yaitu suatu penilaian dalam jangka waktu tertentu yang dapat menggambarkan tentang kesetiaan, prestasi kerja, tanggungjawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan seseorang;
- b. Keahlian, dimana penempatan seseorang PNS harus selalu diusahakan agar sesuai dengan keahliannya, misalnya dengan memperhatikan latar belakang pendidikan formal maupun keahlian yang secara nyata;
- c. Perhatian (*interest*), dimana bakat seorang PNS selalu diperhatikan untuk dikembangkan sesuai dengan bidang-bidang yang ditekuni;
- d. Daftar urut kepangkatan, hal ini perlu disebabkan bahwa PNS yang lebih tinggi daftar urut kepangkatannya akan diprioritaskan untuk dipertimbangkan lebih dahulu apabila ada jabatan yang lowong;
- e. Kesetiaan, adalah merupakan unsur penting dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan;
- f. Dapat dipercaya, yaitu kepercayaan bahwa ia akan melaksanakan tugasnya dengan baik dan tidak akan menyalahgunakan jabatan untuk kepentingan pribadi, seseorang atau golongan. Syarat-syarat lainnya misalnya pengalaman, kemungkinan, pengembangan dan lainnya.

Pengembangan karier yang digunakan di instansi pemerintah Indonesia merupakan fenomena menarik dan mengandung banyak perdebatan dan kontroversi, tetapi pengembangan karier itu tidak lepas dari perencanaan karier. Setiap pegawai dan organisasi sebelum mengembangkan kariernya harus mempunyai perencanaan karier yang matang terlebih dahulu. Selain itu juga harus tahu karakter-karakter yang mempengaruhi pengembangan karier.

##### 5. Pengangkatan pejabat struktural

Beberapa ahli manajemen sumber daya manusia pada umumnya memasukkan kegiatan pengangkatan pimpinan (*manajer*) dalam suatu organisasi ke dalam kegiatan

pengaturan staf (*staffing*), di dalam Staffing merupakan langkah lanjut setelah proses rekrutmen dan seleksi. Adapun yang dimaksud dengan pengaturan staf, Nawawi (2000:186-189) mengatakan bahwa tindakan itu adalah lanjutan dari kegiatan rekrutmen (penarikan) berupa pengambilan keputusan dalam menerima dan menempatkan tenaga kerja. Kegiatan pengaturan staf sering disebut juga sebagai kegiatan seleksi tenaga kerja, yang dapat dibedakan sebagai berikut: a) Menetapkan keputusan menerima atau tidak tenaga kerja baru dari sumber SDM di luar organisasi/perusahaan; b) Menetapkan keputusan dalam menempatkan para manajerial, baik dalam arti promosi maupun pemindahan dan bahkan mungkin sebagai manajer baru di luar yang diprediksi (diramalkan) potensial untuk melaksanakan tugas-tugas menejerial pada jabatan manajer yang kosong dan memerlukannya. Selanjutnya, Benardin (2003:7) menguraikan tentang ruang lingkup staf (*staffing*) sebagai berikut.

- “(a) *Recruiting/interview/hiring;*
- (b) Affirmative action;*
- (c) Promotion/transfer/separation;*
- (d) Out placement services;*
- (e) Introduction/orientation;*
- (f) Employee selection methods”.*

Mendukung pernyataan kedua pernyataan di atas, Donald E. Klingner dan John Nalbandian sebagaimana dikutip oleh Sulistiyani dan Rosidah (2003:27) mengatakan bahwa “Staffing dengan istilah *Allocation* yang merupakan tugas-tugas membagi dan menentukan pegawai, memberikan kompensasi, promosi, transfer dan memisahkan”.

Keterkaitannya dengan organisasi publik, di dalam pengisian jabatan yang kosong tersebut dengan menggunakan sumber perekrutan internal, maka kegiatan itu

termasuk dalam sub kegiatan pengaturan staf (*staffing*), yaitu mutasi/promosi/sparasi. Dalam pengaturan staf ini, peristilahan umum dalam birokrasi tentang pengangkatan pejabat struktural tersebut lebih dikenal dengan istilah mutasi. Adapun kegiatan mutasi dalam praktiknya pada organisasi publik terbagi menjadi dua yaitu mutasi jabatan (vertikal dan horizontal), dan mutasi staf (horizontal). Martoyo (1994:67) mengatakan bahwa "Istilah mutasi dengan pemindahan yaitu segala perubahan jabatan seseorang dalam arti umum. Jadi meliputi promosi, penurunan maupun perubahan jabatan yang setingkat yang tidak mengurangi maupun menaikkan baik kekuasaan maupun tanggung jawabnya". Hasibuan (2005:102) mengemukakan bahwa "Mutasi adalah perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) dalam satu organisasi".

Jadi, prinsipnya mutasi yang paling ideal menurut Hasibuan (2005:105) dan Martoyo (1994:45) yakni dengan memutasikan karyawan pada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai, agar semangat dan produktivitas kerjanya meningkat. Gagasan penempatan orang yang tepat pada pekerjaan yang sesuai, tergambar secara implisit pada Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yang menyebutkan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi untuk menduduki jabatan struktural tertentu. Adapun persyaratan untuk diangkat dalam jabatan struktural tersebut sebagaimana tertuang pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, yaitu:

1. Berstatus Pegawai Negeri Sipil;
2. Serendah-rendahnya menduduki pangkat satu tingkat di bawah jenjang yang ditentukan;
3. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
5. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan; dan

## 6. Sehat jasmani dan rohani

Pejabat Pembina Kepegawaian perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, pendidikan dan pelatihan jabatan dan pengalaman yang dimiliki. Mengenai pengertian jabatan struktural menurut ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi.

Dengan demikian, maka pengangkatan pejabat struktural dapat kita artikan sebagai keputusan menempatkan orang-orang/pegawai negeri sipil yang tepat untuk melakukan tugas-tugas kepemimpinan yang ada dalam struktur formal birokrasi tersebut. Keadaan ini juga menunjukkan bahwa penempatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural yang dianggap tepat adalah sesuai dengan pangkat yang dimiliki, sesuai pendidikan formal, baik jurusan maupun jenjang, sesuai dengan kompetensi yang dimiliki termasuk pendidikan yang dimiliki dan sesuai dengan senioritas dari masing-masing calon yang diajukan dalam sidang Baperjakat.

### a. Faktor yang mempengaruhi pengangkatan pejabat struktural

#### 1) Hubungan pejabat politik dan pejabat birokrasi

Berbicara mengenai birokrasi, ada baiknya kita memahami lima prinsip pokok yang harus ada dalam birokrasi tipe ideal, baik pemerintah maupun non pemerintah. menurut Max Weber. Pendapat Max Weber tersebut diuraikan oleh Thoha (1991:75), sebagai berikut.

- Setiap organisasi apakah itu pemerintah atau non pemerintah fungsinya selalu diatur. Harus ada kepastian dan hal-hal kedinasan. Harus diatur berdasarkan hukum. Artinya setiap fungsi sekecil apapun dalam



organisasi itu harus ada tata kerjanya yang memberikan arah, gambaran, dan batasan bagi orang-orang yang termasuk di dalam bagian tersebut untuk melakukan kegiatannya. Aturan dimaksud biasanya berwujud peraturan dan ketentuan administrasi.

- Adanya tata jenjang dalam kedinasan. Artinya di samping adanya satuan kerja, organisasi itu harus dibagi dalam tingkatan-tingkatan. Ada yang tingkatannya tinggi dengan kekuasaan yang lebih besar dan adapula yang berada pada tingkat bawah dengan kekuasaan yang lebih kecil. Ada yang bisa memerintahkan orang untuk melakukan sesuatu dan ada pula yang bisa diperintahkan untuk melakukan sesuatu tersebut.
- Didasarkan pada dokumen tertulis yang aslinya tersimpan dengan baik. Artinya setiap kegiatan yang dilakukan organisasi tersebut harus dituangkan dalam sebuah dokumen tertulis yang dapat dilihat kembali dan dipertanggungjawabkan diwaktu yang lain sesudah kegiatan itu.
- Spesialisasi dalam manajemen atau organisasi. Artinya bidang-bidang organisasi tersebut harus dijalankan oleh orang-orang yang memiliki kemampuan dan pengalaman sesuai dengan bidang itu. Tuntutan itu di samping membutuhkan kemampuan intelegensia yang baik, juga menuntut pengalaman yang didapat dalam waktu relatif lama pada bidang yang ditekuni itu. Di sinilah penekanan karier dalam sebuah organisasi atau birokrasi.
- Adanya hubungan impersonal. Artinya setiap orang yang ada di dalam organisasi tersebut tidak dilandasi oleh suatu hubungan yang bersifat pribadi, tetapi cenderung kepada hubungan keterikatan tugas semata.

Lima prinsip pokok di atas, memberikan gambaran kepada kita bahwa salah satu yang harus terjamin dalam birokrasi adalah karier, yaitu pengalaman yang terbina dari seseorang yang ada dalam birokrasi tersebut yang didapat sepanjang masa pengabdianya.

Thoha melanjutkan dengan mengutip pendapat Carino (1994:50), yaitu adanya dua pola hubungan antara pejabat politik dan pejabat karier tersebut, yaitu : birokrasi sebagai sub ordinasi politik (*executive ascendancy*) dan birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation, atau the attempt at co-equality with the executive*).



2) Birokrasi sebagai sub ordinasi politik (*bureaucratic ascendancy*).

Bentuk solusi *executive ascendancy* ini diturunkan dari suatu anggapan bahwa pejabat politik itu didasarkan atas kepercayaannya kepada supremasi mandat yang diperoleh kepemimpinan politik itu berasal dari Tuhan atau berasal dari rakyat atau berasal dari publik interest. Supremasi mandat ini dilegitimasi melalui pemilihan atau kekerasan atau penerimaan secara defacto oleh rakyat. Dalam model sistem liberal kontrol berjalan dari otoritas tertinggi rakyat melalui perwakilannya (*political leadership*) kepada birokrasi.

Uraian tentang pola hubungan di atas, memberikan gambaran kepada kita bahwa pejabat politik yang duduk di dalam birokrasi akan memiliki otoritas yang sangat kuat terhadap birokrasi. Kondisi itu menciptakan sedikitnya terjadi komunikasi dua arah antara pejabat politik yang ditunjuk sebagai pemimpin terhadap pejabat karier dalam berbagai kegiatan birokrasi.

3) Birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation*).

*Bureaucratic Sublation* didasarkan atas anggapan bahwa birokrasi pemerintah suatu negara itu bukanlah hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana.

Thoha (2004:37) mengatakan bahwa:

"Pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai suatu pejabat yang permanen. Pejabat seperti ini mempunyai catatan karier yang panjang dibandingkan dengan pimpinan pejabat politik yang bukan spesialis. Dengan memperhatikan hal-hal seperti ini, maka birokrasi itu mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Pola hubungan *bureaucratic sublation* dapat diindikasikan bahwa dalam hal mekanisme kerja birokrasi, pejabat politik tidak selalu ikut campur. Pejabat politik hanya terlibat dalam kebijakan-kebijakan saja. Misalnya kebijakan anggaran, penerimaan pegawai baru, mutasi dan kebijakan lainnya. Namun dalam pelaksanaannya secara teknis pejabat politik hanya mengawasi jika terjadi penyimpangan dan menyetujuinya jika prosesnya sudah sesuai dengan rencana. Model hubungan

semacam ini akan lebih menjamin jalur karier seorang pejabat dalam birokrasi. Pejabat birokrasi akan memahami jabatan apa yang akan dituju, dari mana harus memulai dan modal keahlian apa yang harus dimiliki”.

Dua pola hubungan antara pejabat politik dan pejabat karier yang telah diuraikan sebelumnya memberikan gambaran kepada kita bahwa dalam hubungan pejabat politik yang duduk dalam birokrasi dengan pejabat karier birokrasi itu sendiri akan menentukan baik-buruknya kinerja pemerintahan di dalam pejabat itu berada. Dalam hal pengangkatan pejabat struktural di dalam birokrasi hubungan itu akan tergambar pada pelaksanaan fungsi masing-masing pejabat tersebut dalam proses, baik teknis maupun administratif. Pengaruh tersebut merupakan akibat dari fungsi, kepentingan, status dan posisi tawar yang menjadi dasar dalam pengambilan keputusan. Fungsi pertimbangan teknis menurut Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 ada pada Badan Pertimbangan jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) dan fungsi penetapan ada pada pejabat politik yang ditetapkan sebagai pembina kepegawaian atas dasar pertimbangan Badan Pertimbangan jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat). Keterlibatan pejabat politik dalam pengangkatan pejabat struktural hanya pada tataran menetapkan dari calon-calon yang diusulkan oleh Baperjakat. Agar seluruh tugas-tugas dapat berjalan dengan baik maka perlu kesetaraan hubungan antara pejabat politik sebagai utusan kepentingan publik dan pejabat birokrasi sebagai tenaga profesional yang melakukan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat.

#### b. Kepentingan-kepentingan

Untuk memahami motif-motif dalam pengambilan keputusan pengangkatan pejabat struktural di lingkungan birokrasi pemerintah, penulis mencoba

mengangkat teori-teori yang ada relevansinya dalam hal tersebut untuk dijadikan dasar pendekatan. Teori-teori yang berkaitan pengambilan keputusan menurut penulis adalah teori perilaku.

1) Teori perilaku.

Dalam ilmu perilaku dipelajari prinsip-prinsip dasar perilaku individu dalam organisasi. David A. Nadler, J. Richard Hackman, dan Edward E. Lawler (1992:50-51) bahwa ada 4 prinsip dasar perilaku individu dalam organisasi. Prinsip-prinsip tersebut dikemukakan sebagai berikut:

a) Manusia berbeda perilakunya karena kemampuan tidak sama.

Keterbatasan kemampuan membuat adanya perbedaan waktu yang dibutuhkan bagi seseorang untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dibandingkan dengan orang lainnya. Karena kemampuan ini seorang pimpinan bisa menyelesaikan persoalan yang rumit hanya memerlukan beberapa saat saja, tetapi tidak demikian dengan pimpinan yang lain, ia memerlukan puasa tiga hari tiga malam, berkonsultasi dengan orang tua di suatu desa yang diagungkan, dan banyak cara yang dilakukan. Perbedaan kemampuan (tersebut ada yang beranggapan karena disebabkan sejak lahir manusia tidak sama kemampuannya. Ada pula yang beranggapan karena perbedaan orang tersebut menyerap informasi dari suatu gejala dan ada pula yang beranggapan disebabkan kombinasi dari takdir dan kemampuan menyerap informasi tersebut

b) Manusia mempunyai kebutuhan yang berbeda.

Ahli-ahli ilmu perilaku umumnya membicarakan bahwa manusia ini berperilaku karena didorong oleh serangkaian kebutuhan. Dengan kebutuhan ini

dimaksudkan adalah beberapa pernyataan dalam diri seseorang (*internal state*) yang menyebabkan seseorang itu berbuat untuk mencapai sebagai suatu obyek atau hasil. Pemahaman kebutuhan yang berbeda dari seseorang ini amat bermanfaat untuk memahami konsep perilaku seseorang dalam organisasi. Hal ini bisa dipergunakan untuk memprediksi dan menjelaskan perilaku yang berorientasi tujuan di dalam suatu organisasi.

- Orang berfikir tentang masa depan dan membuat pilihan tentang bagaimana bertindak.

Dalam banyak hal seseorang dihadapkan dengan sejumlah kebutuhan yang potensial harus dipenuhi lewat perilaku yang dipilihnya. Asumsi ini dijelaskan melalui teori *expectancy*. Proposisi yang mendasari teori ini seseorang memilih berperilaku sedemikian karena ia yakin dapat mengarahkan untuk mendapatkan suatu hasil tertentu. Teori *expectancy* ini berdasarkan suatu anggapan yang menunjukkan bagaimana menganalisa dan meramalkan rangkaian tindakan apakah yang akan diikuti oleh seseorang manakala ia memiliki kesempatan untuk membuat pilihan mengenai perilakunya.

- Seseorang itu mempunyai reaksi senang atau tidak senang (*affective*).

Model perilaku ini mengasumsikan bahwa seseorang akan bertindak mengikuti perasaannya. Apabila orang tersebut merasa senang kepada sesuatu atau orang lain maka ia akan berusaha mendapatkannya atau melakukan kebaikan-kebaikan kepada sesuatu atau seseorang lain tersebut. Namun demikian, sebaliknya apabila ada sesuatu yang tidak menyenangkan maka ia akan menjauhinya. Perasaan ini akan membuat orang selalu tidak netral dalam

bertindak. Perasaan tersebut juga membuat seseorang tidak proporsional dalam menanggapi sesuatu, karena tidak ada standar baku tentang apa yang disenangi dan apa yang tidak disenangi.

## 2) Pendekatan *rational choice* atau *public choice*

Selain teori perilaku, saat ini para ahli mengembangkan suatu model pendekatan untuk memahami motif-motif yang mendasari pejabat publik dalam mengambil suatu kebijakan atau memutuskan suatu keputusan. Pendekatan tersebut adalah sebuah pendekatan ekonomi politik yang didasarkan pada sikap-sikap rasional yang menyertai seseorang dalam berperilaku di lingkungan organisasinya. Pendekatan itu disebut pendekatan "*rational choice*" atau "*public choice*".

*Rational choice* atau *public choice* sebagaimana disebutkan di atas adalah suatu pendekatan yang saat ini banyak digunakan untuk mengamati perilaku pejabat dalam mengeluarkan atau tidak mengeluarkan suatu kebijakan publik. Kebijakan publik dapat diartikan sebagai suatu keputusan yang diambil oleh pimpinan atau suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut. Wahab (1997:2) dalam mengomentari *rational choice* ini, mengatakan bahwa "Kebijaksanaan itu diartikan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu". Sejalan dengan pendapat itu, Wibawa (1994:51) mengatakan bahwa, "Kebijakan publik sebagai serangkaian pilihan tindakan pemerintah untuk menjawab tantangan (atau memecahkan masalah kehidupan masyarakat)".



Uraian tersebut menunjukkan bahwa *“public choice”* atau *“rational choice”* merupakan suatu pendekatan yang dapat diterapkan untuk memahami mengapa suatu keputusan atau kebijakan dikeluarkan oleh seorang pejabat pemerintah atas nama kolektif instansinya, kepentingan apa saja yang ada di dalam keputusan itu. Pendekatan seperti itu mungkin dapat digunakan untuk memahami perilaku pejabat pemerintah sebagai subjek. Dari sisi orang-orang yang berkepentingan (*objek*) kebijakan, pendekatan ini juga berusaha untuk memahami bagaimana seseorang melakukan sesuatu untuk mempertahankan kepentingannya masuk dalam agenda keputusan yang akan diterbitkan itu, proses apa saja yang dilaluinya, apa saja yang dikorbankannya.

Guna memahami lebih jauh, maka dapat diperhatikan pendapat para ahli seperti yang diungkapkan oleh Grindle dan Thomas (1991:24) bahwa:

*..... public choice theory assumes that political society is composed of self interest individuals who coalesce into organized interest groups. Interest groups which tend to form around relatively narrow issues of special importance to their members, are created by individuals seeking specific self interest goals. Individuals join with other self seeking individuals to acquire access to public resources (Olson, 1965). Form into groups, they use money, expertise, political connection, votes, and other resources to extract benefits or rents, from government through lobbying activities, through election and other direct forms of political involvement, or through the imposition of rewards and sanctions on public officials (Colander, 1984; Srinivasan, 1985). So pervasive is such activity in some contexts that the term rent seeking societies has come to characterize whole political systems and is a term widely adopted by neoclassical political economists).*

Paragraf di atas dapat dipahami bahwa *“public choice”* banyak digunakan orang sebagai alternatif untuk memahami implikasi pluralisme. Asumsinya bahwa masyarakat politik adalah perhimpunan dari banyak kepentingan pribadi yang terorganisir dengan baik. Orang-orang yang berkepentingan itu segala macam sumber daya untuk meloloskan keinginannya yaitu mendapatkan keuntungan atau



rente melalui hubungannya dengan pemerintah. Sumber daya tersebut sebagaimana diuraikan meliputi uang, keahlian, kerja sama politik, atau sumber daya lainnya. Upaya itu dilakukan dengan berbagai cara diantaranya melalui lobi politik, pemilihan umum, dan berbagai keterlibatan langsung dalam politik dan pemerintahan. Upaya ini juga terjadi dalam pembenahan jabatan karier yang ada dalam birokrasi.

Mas'ood (2002:95) mengemukakan bahwa:

"Kalau kita ingin menggunakan metode "rational choice" untuk memahami pilihan kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam bidang ekonomi-politik, kita perlu memahami perilaku para individu pembuat keputusan. Karena itu, yang perlu diketahui pertama kali apa tujuan pejabat publik tersebut. Sekali lagi asumsinya adalah bahwa para individu yang bertindak atas nama negara itu punya pamrih pribadi. Bagaimana Pejabat pemerintah itu memperoleh keuntungan pribadi? Pejabat publik bisa memperoleh keuntungan dari kekuasaan yang melekat pada jabatan mereka, dari gaji sebagai pegawai negeri, dari kepuasan bisa membuat kehidupan orang lain menjadi lebih baik akibat dari layanannya atau dari berbagai akibat dari undang-undang dan peraturan yang mereka terapkan. Teori "*rational choice*" menganjurkan kita untuk mengidentifikasi kepentingan individu dalam pemerintahan dan menjelaskan bagaimana pengaruh kepentingan itu terhadap perilaku mereka dan terhadap kebijakan pemerintah".

Lebih lanjut Mas'ood.(2002:95) mengatakan bahwa:

"Kaitan "*rational choice*" dengan pengangkatan pejabat struktural di lingkungan birokrasi pemerintahan, kita dapat memahami dari dua sudut pandang, pertama dari pimpinan sebagai pembuat keputusan perlu ditelusuri motif apa yang mempengaruhinya untuk mengangkat seseorang dalam suatu jabatan tersebut. Motif yang dimaksud dapat diperhatikan dari berbagai hal, misalnya uang, kedekatan pribadi (keluarga, seafiliasi dan sebagainya), tekanan pihak-pihak tertentu, dan dapat juga secara rasional pilihan itu didasari atas keahlian, di mana jabatan tersebut memang membutuhkan orang-orang yang dipilihnya untuk diangkat. Pada sisi pejabat-pejabat yang diangkat kita harus memahami bagaimana cara pejabat tersebut mendapatkan jabatan itu, melalui siapa atau jalur apa ia berhubungan dengan pengambil keputusan, apa saja sumber daya yang ditawarkannya. Hal ini meliputi berbagai sumber daya termasuk keahlian yang dimilikinya".

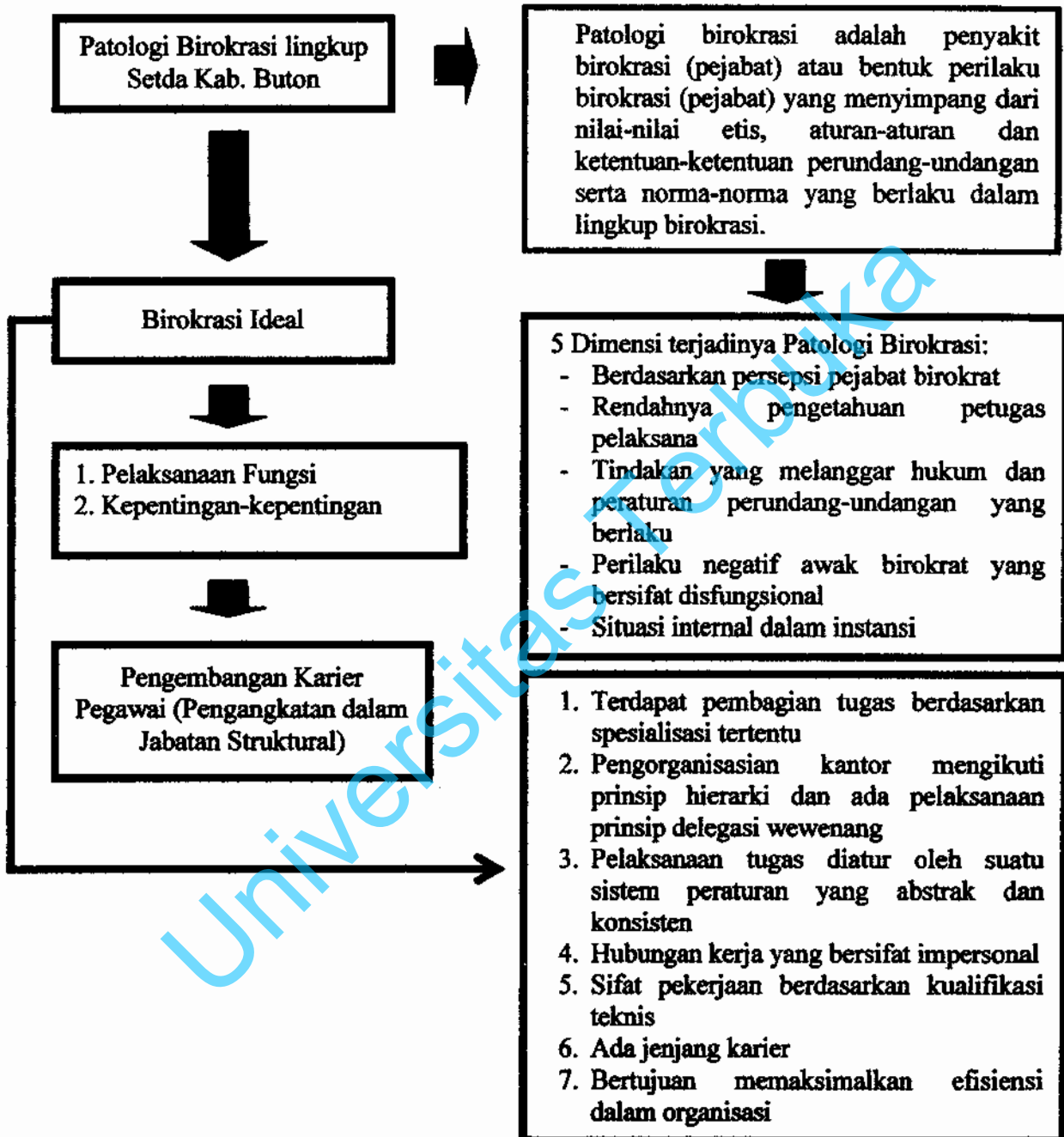
Memperhatikan uraian "*rational choice*" terdahulu dapat kita simpulkan bahwa dari segi tujuan, pola pendekatan dan jalur pendekatan yang dilalui oleh seorang calon pejabat akan memberikan pengaruh terhadap proses teknis dan keputusan dalam pengangkatan pejabat struktural. Pada akhirnya kondisi itu akan berpengaruh pula terhadap mutu dan komitmen pejabat yang diangkat.

Penelitian ini, penulis akan mencoba memahami perilaku dan motif-motif yang mungkin ada dalam proses pengangkatan pejabat struktural birokrasi pemerintah menggunakan azas pendekatan "*rational choice*". Hal ini disebabkan karena menurut penulis, pendekatan "*rational choice*" akan lebih dapat menggambarkan suatu pola-pola yang menarik dalam proses tersebut.

## B. Kerangka Pikir

Berikut kerangka pikirpatologi birokrasi lingkup Sekretariat Daerah Kab. Buton

### 2.1 Gambar patologi birokrasi



### C. Konsep dan Definisi Operasional

Pada bagian ini akan diinventarisir definisi dari variabel-variabel yang digunakan dalam rangka penelitian ini, dengan tujuan agar diperoleh runtutan proses dari mendefinisikan konsep, dan kemudian konsep-konsep tersebut akan didalami dalam analisis dan pembahasan. Berikut definisi dari patologi birokrasi dan pengembangan karier.

1. Patologi birokrasi adalah penyakit birokrasi (pejabat) atau bentuk perilaku birokrasi (pejabat) yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam lingkup birokrasi.
2. Patologi birokrasi dikategorikan pada lima kelompok yaitu a) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi; b) Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional; c) Patologi yang timbul karena tindakan pada anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; d) Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif; e) Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.
3. Pengembangan karier pegawai adalah proses mengidentifikasi potensi karier pegawai serta menerapkan cara-cara yang tepat untuk mengembangkan potensi tersebut

4. Perencanaan karier adalah suatu upaya organisasi dalam merencanakan karier para pegawai. Perencanaan ini menyangkut pencatatan dan pemetaan keadaan pegawai. Pengisian jabatan, perencanaan karier disesuaikan dengan latar belakang pendidikan, keahlian, keterampilan dan senioritas (pengalaman kerja).
5. Jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam memimpin suatu satuan organisasi Negara.
6. Pengangkatan pejabat struktural dipengaruhi oleh adanya hubungan antara pejabat birokrasi dan pejabat politik.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Wasito (1992:6) mengemukakan bahwa:

"Penelitian kualitatif dasarnya diartikan sebagai berikut: pertama, suatu usaha untuk mengumpulkan, mencari, menganalisis fakta-fakta mengenai sesuatu masalah; kedua, penelitian dari suatu bidang ilmu pengetahuan yang dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta atau prinsip-prinsip (*facts or principles*) dengan sabar, hati-hati serta sistematis; dan ketiga, usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan yang dilakukan dengan menggunakan metode-metode ilmiah".

Moleong (2001:4) mengatakan bahwa: desain penelitian kualitatif, yaitu melakukan penelitian pada latar ilmiah atau pada konteks suatu kebutuhan (*entity*).

Sejalan dengan kedua pendapat di atas, Bodgan dan Taylor (dalam Moleong, 2001:3) mengatakan bahwa:

"Definisi metode penelitian kualitatif sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Jadi, dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan".

Sugiyono (2001:4) mengatakan bahwa: mendefinisikan metode kualitatif sebagai metode penelitian yang digunakan pada kondisi yang alami, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), data yang dihasilkan bersifat deskriptif dan analisis data dilakukan secara induktif.



Nasution (1988:7) menguraikan bahwa:

“Pertimbangan digunakannya metode kualitatif karena pada penelitian kualitatif bukan untuk mengetahui hubungan antar variabel, tidak menguji hipotesis dan bukan bertujuan untuk membuat suatu generalisasi. Dalam penelitian kualitatif, peneliti akan berusaha untuk memperoleh pemahaman yang holistik atau utuh serta mencoba memahami makna atau *vertchen*. Penelitian kualitatif sendiri terbagi menjadi berbagai kategori, penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian deskriptif (*descriptive research*), sedangkan penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan mendeskripsikan atau menjelaskan sesuatu hal seperti apa adanya”.

Ndhara (2003:631) mengatakan bahwa:

”Melalui metodologi kualitatif, peneliti mendengar dan melihat narasumber berbicara sebenarnya, (maka, jangan dipengaruhi tentang dirinya sendiri (mereka)) sesuai dengan perspektif (sudut pandang) masing-masing, dan mengamati mereka berperilaku seadanya terhadap lingkungannya sesuai dengan posisi dan peran di dalam sistem sosial masing-masing pula, meskipun peneliti menganggapnya aneh”.

Danim (2002:41) mengatakan bahwa: untuk memotret fenomena individual, situasi atau kelompok tertentu yang terjadi secara kekinian. Juga berarti penelitian yang dimaksudkan untuk menjelaskan fenomena atau karakteristik individual, situasi atau kelompok tertentu secara akurat.

Ciri dominan dari penelitian deskriptif yaitu bersifat mendeskripsikan kejadian atau peristiwa yang bersifat faktual. Adakalanya hanya untuk membuat deskripsi atau narasi semata-mata dari suatu fenomena, tidak untuk mencari hubungan antar variabel, menguji hipotesis atau membuat ramalan.

## **B. Informan Penelitian**

Informan yang dipakai dalam penelitian ini merupakan informan yang berhubungan dan terkait dengan pengembangan karier dan kepegawaian yaitu Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buton. Kriteria pemilihan informan sebagai narasumber (*key informan*) dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- Memiliki posisi penting di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Buton maupun di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton
- Mengetahui dengan baik permasalahan kepegawaian

Penentuan informan (sampel) dalam penelitian ini digunakan metode pengambilan sampel yang bersifat tidak acak, dimana sampel dipilih berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu.

Nasution (1988:29) mengemukakan bahwa,

“Informan adalah orang yang menjadi sumber informasi dalam penelitian, informasi sering juga disebut sebagai responden. Namun dalam penelitian kualitatif, istilah informan lebih populer atau lebih sering digunakan. Penentuan jumlah informan dalam penelitian ini tidak harus representatif, karena dalam penelitian kualitatif tidak dikenal adanya populasi. Penentuan informan menggunakan sistem purposif (bertujuan) yakni menggantung pada tujuan fokus pada suatu saat”.

Sebaliknya, Moleong (2001:165) mengatakan bahwa tujuan penggunaan sistem purposif, yaitu untuk menjangkau sebanyak mungkin informasi dari berbagai macam sumber dan bangunannya (*construction*).

Jumlah informan dalam penelitian ini tidak harus banyak, tetapi hanya dipilih menurut tujuan penelitian atau pada *key informan*. Untuk memperoleh informan dan data sebanyak-banyaknya, digunakan teknik *snowball* atau teknik bola salju, dimana peneliti mulai memilih satu informan kemudian makin lama makin banyak sesuai tujuan penelitian. Sedangkan untuk menghindari informasi yang bias, maka dilakukan *crosscheck* dengan sumber lain atau triangulasi. Adapun yang dipilih sebagai informan kunci adalah anggota Baperjakat Kaupaten Buton dan Pejabat Eselon II dan III lingkup Setda Kab. Buton.

### C. Instrumen Penelitian

Untuk memudahkan dalam pengumpulan data maka perlu suatu teknik pengumpulan data, setelah ditentukan teknik pengumpulan data maka selanjutnya perlu dibuat suatu alat pelaksanaannya, yaitu suatu alat penelitian atau instrumen penelitian. Adapun instrumen penelitian yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah pedoman wawancara.

Bungin (2001:155) mengatakan bahwa wawancara adalah proses percakapan dengan maksud untuk mengonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, motivasi, perasaan dan sebagainya yang dilakukan dua pihak yaitu pewawancara (*interview*) yang mengajukan pertanyaan dengan orang yang diwawancarai (*interviewer*). Ia menambahkan bahwa: wawancara adalah metode pengumpulan data yang amat populer, karena itu banyak digunakan di berbagai penelitian.

### D. Prosedur Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini melalui wawancara mendalam dan dokumentasi. Kedua teknik pengumpulan data tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

#### 1. Wawancara mendalam. Bungin (2001:157) mengatakan bahwa:

“Wawancara mendalam adalah merupakan suatu cara mengumpulkan data atau informasi dengan cara berlangsung bertatap muka dengan informan, dengan maksud mendapatkan gambaran lengkap tentang topik yang diteliti. Wawancara mendalam dilakukan secara intensif dan berulang-ulang. Pada penelitian kualitatif, wawancara mendalam menjadi alat utama yang dikombinasikan dengan observasi partisipasi. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara tak terstruktur atau wawancara mendalam, dimana pertanyaan bersifat luwes, susunan pertanyaan dalam setiap pertanyaan dapat diubah pada saat wawancara disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi saat wawancara. Wawancara ini lebih mirip dengan percakapan informal, yang bertujuan memperoleh informasi dari semua responden”, sedangkan

Denzia (dalam Mulyana, 2001:182-183) menambahkan bahwa: alasan pemilihan teknik wawancara terbuka adalah *pertama*, wawancara terbuka memungkinkan responden menggunakan cara-cara unik mendefinisikan suatu hal; *kedua*, wawancara terbuka mengasumsikan bahwa tidak ada urutan tetap pertanyaan yang sesuai untuk semua responden; dan *Ketiga*, wawancara terbuka memungkinkan responden membicarakan isu-isu penting yang tak terjadwal”.

## 2. Dokumentasi. Bungin (2001:200) mengatakan bahwa

“Dokumentasi adalah pengumpulan data yang melalui penelaahan buku-buku, peraturan perundang-undangan, makalah-makalah, hasil penelitian ilmiah yang berhubungan dengan penelitian ini. Dokumentasi merupakan data sekunder yang dapat dicari melalui penelusuran terhadap dokumen-dokumen yang ada di obyek penelitian, baik dokumen resmi maupun dokumen pribadi. Dokumen digunakan karena merupakan sumber yang stabil, kaya dan sifatnya alamiah sesuai dengan konteks, lahir dan berada dalam konteks”.

Metode penelitian merupakan teknik atau alat untuk mengumpulkan data, jadi merupakan bagian dari metodologi penelitian. Penelitian ini menempatkan peneliti sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data, sehingga peneliti akan dengan mudah mengadakan penyesuaian terhadap kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan. Selain itu manusia sebagai alat sajarah yang dapat berhubungan dengan responden atau obyek lainnya, dan hanya manusia yang mampu memahami kenyataan-kenyataan di lapangan yang begitu kompleks dan begitu variatif.

### E. Metode Analisis Data

Data dari hasil penelitian yang telah dikumpulkan sepenuhnya dianalisis secara kualitatif. Analisis data dilakukan setiap saat pengumpulan data di lapangan secara berkesinambungan. Diawali dengan proses klarifikasi data agar tercapai konsistensi, dilanjutkan dengan langkah abstraksi-abstraksi teoritis terhadap informasi lapangan,

dengan mempertimbangkan pernyataan-pernyataan yang sangat memungkinkan dianggap mendasar dan universal.

Menurut Straus (dalam Moleong, 2001:10) dikemukakan bahwa: data-data yang dikumpulkan dianalisis dengan menerapkan prosedur sebagai berikut.

1. Analisis deskriptif dengan mengembangkan kategori-kategori yang terdiri dari hasil wawancara mendalam dari para narasumber dan informan pendukung;
2. Penafsiran terhadap hasil analisa deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai.

Dalam penelitian ini informasi (data) yang telah dikumpulkan di lapangan dan diinterpretasikan secara kualitatif dengan tujuan untuk menjawab masalah penelitian.

Analisis merupakan proses menyusun data agar dapat ditafsirkan. Tafsiran (interpretasi) artinya memberikan makna analisis, menjelaskan pola atau kategori, mencari hubungan antara berbagai konsep. Analisis data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan secara terus menerus selama proses pengamatan dan penelitian. Data yang diperoleh selama penelitian langsung dianalisis dan terus di cek kebenarannya pada pihak-pihak lain (*crosscheck*).

Tabel 3.1  
Penyebab Patologi Birokrasi

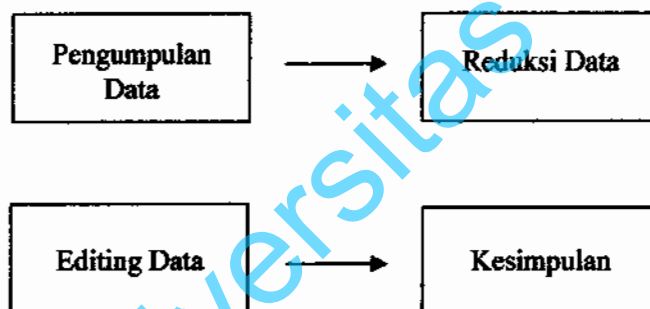
VARIABEL	PENYEBAB	DIMENSI	INDIKATOR	PEDOMAN WAWANCARA
Patologi Birokrasi	1. Pelaksanaan fungsi	1. Berdasarkan persepsi dan gaya manajerial pejabat birokrat	- Gaya kepemimpinan pejabat dalam pengangkatan pejabat struktural	
	2. Kepentingan-Kepentingan	2. Rendahnya penge tahuan petugas pelaksanaan	- Tidak sesuai antara Kompetensi pejabat dengan jabatan yang diembannya - Tidak sesuai dengan jabatan dengan Pendidikan yang dilakukannya seperti:Pendidikan Formal, Diklat Fungsional,Diklat jabatan struktural dan teknis yang pernah diikuti	
		3. Tindakan yang melanggar hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku	Sesuai dengan : - Undang-undang nomor 1 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah - Peraturan Pemerintah Nomor No. 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Pemberhentian PNS - Perda Kab. Buton No. 1 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Buton ; - Kep. Bupati Buton No. 235 Tahun 2006 tanggal 29 Mei 2006 tentang Pembentukan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan ( BAPERJAKAT ) Lingkup Pemerintah Kabupaten Buton	
		4. Perilaku negatif awak birokrat yang bersifat disfungsional	- Lamban - Kaku - Tidak efisien - Berbelit-belit	
		5. Situasi internal dalam instansi	- Situasi dan kondisi tempat kerja yang tidak kondusif - Tidak ada Koordinasi dan konsultasi antar satuan kerja - Kurangnya Komunikasi atasan dengan bawahan atau sebaliknya - Lingkungan kerja tidak mendukung	



Tahap-tahap yang dilakukan dalam analisa data meliputi: reduksi data, display data dan verifikasi data. Reduksi data dilakukan dengan meringkas data kualitatif dengan berbagai bentuknya, seperti summary, selanjutnya dimasukkan kedalam file-file atau map tersendiri. Display data, data dipresentasikan dengan cara membuat ringkasan cerita atau wawancara, diagram, grafik dan matriks. Pada tahap verifikasi data, dilakukan penyimpulan, memberikan makna pada data yang dikumpulkan dengan teknik-teknik perbandingan. Misalnya membandingkan foto atau angka yang satu dengan yang lain, secara konsisten dilihat apakah ada yang menonjol dapat juga membandingkan pendapat orang lain.

Analisis data dalam penelitian berlangsung secara simultan. Dimana ketiga tahapan tersebut diatas dapat digambarkan dalam skema berikut.

Gambar 3.2  
Proses Analisis Data



Berdasarkan metode penelitian dan jenis data yang dikumpulkan, maka teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa deskripsi, sehingga akan diperoleh gambaran dan makna dari seluruh data atau fakta yang diperoleh dengan jelas dan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan penafsiran terhadap hasil verifikasi data di lapangan.

Jadwal pelaksanaan penelitian ini direncanakan berlangsung selama 3 (tiga) bulan yaitu bulan April 2010 sampai dengan Juni 2010 terhitung sejak penulisan proposal samapai dengan ujian tesis, dengan alokasi waktu dan kegiatan seperti disajikan pada tabel berikut.

Tabel 3.3.  
Jadwal Penyusunan TAPM.

No	Tahap Kegiatan	Alokasi Waktu (selama 3 bulan)											
		Minggu ke :											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	9
1	Penyusunan Proposal Penelitian												
2	Konsultasi/bimbingan												
3	Seminar Proposal dan pengumpulan data												
4	Pengolahan Data												
5	Penulisan laporan (tesis)												
6	Konsultasi dan perbaikan												
7	Ujian Tesis (ujian sidang)												

## **BAB IV**

### **TEMUAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Kondisi Objektif Penelitian**

##### **1. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton**

Sejak dikeluarkan Perda Nomor 1 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Buton sebagaimana di dalam konsideran Perda tersebut dibuat dengan pertimbangan beban kerja, potensi, kebutuhan dan kemampuan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pola kerjasama antar daerah dan atau pihak ketiga, maka kedudukan, tugas, dan fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton disusun sebagai berikut.

- (1) Sekretariat Daerah merupakan unsur staf.
- (2) Sekretariat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.
- (3) Sekretariat Daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2), menyelenggarakan fungsi :
  - a. Penyusunan kebijakan pemerintah daerah ;
  - b. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah ;
  - c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah ;
  - d. Pembinaan administrasi dan Aparatur pemerintahan daerah ;

e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(4) Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.

(5) Sekretaris Daerah dibantu oleh 3 (tiga) Asisten.

## 2. Susunan dan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

Susunan organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Buton sebagai berikut.

(1) Sekretariat Daerah Kabupaten Buton terdiri atas 3 (tiga) Asisten dan 12 (dua belas) Bagian yakni :

A. Asisten Tata Praja membawahi :

### 1. Bagian Tata Pemerintahan

Bagian Tata Pemerintahan terdiri atas 3 (tiga) Sub Bagian:

- a) Sub Bagian Pemerintahan Umum dan Pengembangan Wilayah
- b) Sub Bagian Perangkat Daerah dan Hubungan antar Lembaga
- c) Sub Bagian Prasarana Fisik Pemerintahan

### 2. Bagian Otonomi Desa

- a) Sub Bagian Pemerintahan Desa dan Pendapatan Desa
- b) Sub Bagian Perangkat Desa dan Administrasi Desa
- c) Sub Bagian Pengembangan dan Lembaga Desa

### 3. Bagian Hukum

- a) Sub Bagian Bantuan Hukum

- b) Sub Bagian Tata Hukum dan Pengembangan Perundang-undangan
- c) Sub Bagian Dokumentasi dan Perputakaan

#### 4. Bagian Inkom dan Humas

- a) Sub Bagian Humas dan Media Cetak
- b) Sub Bagian Pameran, Penerangan Umum dan Perfilman
- c) Sub Bagian Perhubungan

### B. Asisten Ekonomi dan Pembangunan membawahi :

#### 1. Bagian Perekonomian

- a) Sub Bagian Produksi Daerah Bidang I
- b) Sub Bagian Produksi Daerah Bidang II
- c) Sub Bagian Pengembangan BUMD dan Kerjasama Pihak Ketiga

#### 2. Bagian Pembangunan

- a) Sub Bagian Program Kerja
- b) Sub Bagian Pengendalian dan Evapor
- c) Sub Bagian Bantuan Pembangunan

#### 3. Bagian Kesejahteraan Rakyat

- a) Sub Bagian Pelayanan, Bantuan Sosial, dan Kesejahteraan Masyarakat
- b) Sub Bagian Agama, Pendidikan dan Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga
- c) Sub Bagian Pemberdayaan Perempuan

**4. Bagian Pariwisata**

- a) Sub Bagian Perencanaan dan Evapor
- b) Sub Bagian Bina Jasa dan Sarana pariwisata
- c) Sub Bagian Pemasaran

**C. Asisten Administrasi membawahi :****1. Bagian Organisasi dan Kepegawaian**

- a) Sub Bagian Kelembagaan dan Analisis Jabatan
- b) Sub Bagian Ketatalaksanaan dan Pengolahan Data
- c) Sub Bagian Kepegawaian

**2. Bagian Umum dan Protokoler**

- a) Sub Bagian Tata Usaha Pimpinan dan Keuangan Setda
- b) Sub Bagian Rumah Tangga
- c) Sub Bagian Protokol

**3. Bagian Perlengkapan**

- a) Sub Bagian Pengadaan
- b) Sub Bagian Pemeliharaan
- c) Sub Bagian Pendataan Baru

**4. Bagian PDE dan Arsip**

- a) Sub Bagian PDE
- b) Sub Bagian Arsip
- c) Sub Bagian Sandi dan Telekomunikasi



(2) Masing-masing bagian membawahi 3 (tiga) Sub Bagian sesuai kebutuhan dan volume kegiatan.

### 3. Keadaan Pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

#### a. Jumlah Pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada Sekretariat Daerah Kabupaten Buton seluruhnya berjumlah 220 orang.

#### b. Keadaan pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton berdasarkan kategori dan tingkat keadaannya.

Untuk lebih jelas mengenai gambaran keadaan pegawai pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton, maka ditampilkan tabel keadaan pegawai sebagaimana berikut.

Tabel 4.1  
Keadaan Pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut Tingkat Pendidikan

No.	S3	S2	S1	D3	D2	D1	SMA	SMP	SD	Ket.
1	-	11	60	5	0	1	88	0	5	170
Jumlah Total										170

Sumber: BKD Kab. Buton Tahun 2007

Berdasarkan tabel 4.1 di atas, menunjukkan bahwa sampai pada tahun 2007 pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton pada tingkatan pendidikan bervariasi, sedangkan jenjang pendidikan Stara III atau S3 belum ada. Tingkat pendidikan SMA yang paling banyak, sedangkan tingkat pendidikan SD yang paling sedikit. Keadaan ini menunjukkan bahwa

pendidikan pegawai pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton tidak merata.

Selain tabel di atas, juga dipaparkan tabel keadaan pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut jenjang kepangkatan sebagaimana berikut.

**Tabel 4.2**  
Keadaan pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton berdasarkan jenjang kepangkatan.

No	Golongan IV			Golongan III			Golongan II			Golongan I			Jum. Total	Ket
	L	P	Jum.	L	P	Jum.	L	P	Jum.	L	P	Jum.		
1	16	0	16	31	13	44	63	45	108	2	0	2	170	
Jumlah Total													170	

Sumber: BKD Kab. Buton Tahun 2007

Tabel di atas menunjukkan bahwa Golongan II pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton lebih banyak daripada Golongan IV, III dan I. Keadaan ini, bisa jadi adalah salah satu penyebab patologi karena kurangnya SDM (dalam segi kualitas bukan kuantitas).

Selain kedua tabel di awal, berikut dipaparkan keadaan pegawai menurut jenis kelaminnya.

**Tabel 4.3**  
Keadaan Pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut  
Jenis Kelaminnya

No.	Banyaknya Pegawai		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
1	112	58	170
Jumlah Total			170

Sumber: BKD Kab. Buton Tahun 2007

Tabel 4.3 di atas, menunjukkan bahwa pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton lebih banyak berjenis kelamin laki-laki bila dibandingkan dengan jenis kelamin perempuan.

Pada halaman berikut disajikan tabel keadaan pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut per golongan dan per jabatan.

**Tabel 4.4**  
Keadaan Pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut per golongan per jabatan

Golongan	Eselon					
	I	II	III	IV	Staf/Staf Khusus	Total
1	2	3	4	5	6	7
Gol. IV/e Gol. IV/d Gol. IV/c Gol. IV/b Gol. IV/a		1 1 2	6 3		3	
<b>Jumlah Gol. IV</b>		4	9		3	16
Gol. III/d Gol. III/c Gol. III/b Gol. III/a				15 7 5 -	1 3 7 7	
<b>Jumlah Gol. III</b>				27	17	44
Gol. II/d Gol. II/c Gol. II/b Gol. II/a					18 29 23 38	
<b>Jumlah Gol. II</b>					108	108
Gol. I/d Gol. I/c Gol. I/b Gol. I/a					1 1	
<b>Jumlah Gol. I</b>					2	2
<b>Jumlah Total</b>		4	9	27	130	170

Sumber: BKD Kab. Buton Tahun 2007

Tabel 4.4 menunjukkan bahwa pegawai Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menduduki jabatan eselon II berjumlah 4 orang dengan golongan yang bervariasi mulai dari IV/b sampai IV/d. Kepala bagian pada lingkup Setda Kabupaten Buton berjumlah berjumlah 9 (Sembilan) orang, karena ada

9 (sembilan) bagian. Para Kabag ini rata-rata sudah berpredikat golongan IV. Pejabat Eselon IV seluruhnya berjumlah 27 orang, yang terdiri atas 3 (tiga) sub bagian pada setiap bagian. Kasubag ini rata-rata golongan III, baik III/b, III/c, maupun III/d, sedangkan staf pada semua bagian terdiri atas golongan IV, III, dan II. Golongan IV ini biasanya adalah pejabat yang menunggu penempatan atau sebagai staf khusus, sedangkan staf yang lain, ada yang bergolongan III/c, III/b, III/a, atau golongan II/a sampai pada golongan II/d.

Tabel 4.5  
Keadaan Pegawai lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut Diklat yang Pernah Diikuti

TINGKATAN	TAHUN 2005	TAHUN 2006	TAHUN 2007
DIKLATPIM TK. I	-	-	-
DIKLATPIM TK. II	3	4	4
DIKLATPIM TK. III	5	7	9
DIKLATPIM TK. IV	15	18	20
Jumlah	23	29	33

Sumber: BKD Kab. Buton Tahun 2007

Tabel 4.5 di atas menunjukkan bahwa, baik pejabat eselon III maupun Eselon IV belum semuanya mengikuti Diklat Kepemimpinan seperti yang dipersyaratkan kepada seorang pejabat eselon. Namun demikian, syarat ini bukanlah syarat utama, melainkan syarat tambahan yang hanya menjadi bahan pertimbangan, manakala ada 2 (dua) atau lebih pegawai yang akan dicalonkan dalam menduduki suatu jabatan.

## **B. Penyebab Terjadinya Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Lingkup Setda Kab. Buton**

Salah satu penyebab patologi birokrasi adalah jabatan kepala daerah diduduki oleh Bupati/Walikota yang diangkat melalui proses politik. Akibat pola pengangkatan seperti ini sangat berpengaruh terhadap kebijakan yang dikeluarkannya. Bupati atau Walikota dalam mengangkat pejabatnya, lebih banyak diangkat berdasarkan pertimbangan politik, tanpa memikirkan idealisme birokrasi dalam pengangkatan pegawai. Thoha (2004 : 50) mengatakan bahwa hubungan antara pejabat politik dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi kontrol dan dominasi. Hubungan seperti ini, senantiasa timbul persoalan, siapa mengontrol siapa, siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa.

Patologi birokrasi yang banyak terjadi menimpa pegawai pada setiap daerah adalah pada pengangkatan atau mutasi jabatan struktural. Patologi ini, juga terjadi pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.

Informan 8 mengatakan bahwa:

Antara pejabat politik dan pejabat birokrasi itu saling berkaitan. Contohnya Bupati. Ia terpilih melalui proses politik. Bupati diusung oleh beberapa partai, yang mengantarnya menjadi seorang Bupati. Pada saat ia menang, maka dengan sendirinya ia merasa berhutang budi pada orang-orang partai pendukungnya. Selain kenyataan itu, seorang Bupati oleh Undang-Undang ditunjuk sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian di Daerah. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS ditentukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Posisi inilah yang menjadikan keterkaitan antara Bupati dengan Partai. Ketika Bupati mengangkat pejabat eselon, maka tidak menutup kemungkinan orang-orang partai melobi untuk memasukan orang-orangnya. Kami Tim Baperjakat hanya memberikan pertimbangan, selanjutnya Bupati lah yang menentukan siapa yang akan dilantik menduduki jabatan. (Wawancara, 15-12-10)

Keinginan orang-orang politik dalam memasukan orang-orang dalam menduduki suatu jabatan terkadang menimbulkan permasalahan-permasalahan baru,



karena terkadang terkesan dipaksakan. Ada yang tidak sesuai dengan kompetensi, pendidikan atau pangkatnya masih di bawah pegawai lain. Bila kita mencermati keadaan di atas, maka kita dapat menarik suatu simpulan bahwa sangat jelas bahwa dalam pengangkatan atau mutasi jabatan, pejabat politik memiliki andil yang besar dalam menentukan siapa yang akan menduduki suatu jabatan.

Untuk memahami indikasi-indikasi terjadinya patologi pada proses pengangkatan PNS dalam jabatan struktural pada birokrasi pemerintah Kabupaten Buton, penulis melihat dari perspektif (sudut pandang) pelaksanaan fungsi masing-masing pejabat, kepentingan-kepentingan yang melandasi pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dan status kesetaraan atau ketidaksetaraan hubungan.

#### 1. Pelaksanaan fungsi

Dalam hal penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural birokrasi pemerintah telah diatur secara tidak lengkap pola hubungan antara pejabat politik dan pejabat karier yang dalam hal ini adalah pejabat karier yang bertanggung jawab tentang proses teknis pengangkatan dalam jabatan (Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan). Adapun aturan yang menyangkut tentang pola hubungan pejabat politik dan pejabat karier dalam pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan tersebut yang pertama adalah Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003. Pasal 1 ayat 4 PP. No. 9 tersebut ditetapkan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten adalah Bupati. Selanjutnya dalam pasal 13 ayat 1 huruf a, b, dan c disebutkan:

**Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten menetapkan:**

- a. Pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten setelah mendapat persetujuan dari pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
- b. Pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten;
- c. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten.

Peraturan lainnya menyangkut tata hubungan antara pejabat politik dan pejabat karier dalam birokrasi pemerintah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002. Dalam Peraturan Pemerintah No. 100 dimaksud, pasal 14 ayat (1) sebagaimana telah diuraikan dalam bab IV dalam gambaran umum tentang Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton, disebutkan bahwa untuk menjamin kualitas dan obyektivitas dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, selanjutnya disebut Baperjakat. Selanjutnya dalam ayat (4) dijelaskan pula tugas pokok Baperjakat Instansi Pusat dan Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota memberikan pertimbangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II ke bawah.

Selanjutnya dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, pada dua romawi huruf B angka 3 point d disebutkan bahwa pengangkatan pejabat struktural eselon II ke bawah di kabupaten, ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten.

Aturan di atas menyiratkan suatu pengertian bahwa dalam hal pengangkatan PNS pada jabatan struktural birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten, Pejabat Pembina Kepegawaian Kabupaten yang dalam hal ini adalah Bupati hanya berfungsi menetapkan calon yang dianggap paling cakap dari calon-calon yang diajukan oleh tim Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten. Artinya hasil kerja Tim Baperjakat secara keseluruhan digunakan sebagai bahan pertimbangan. Dalam penelitian ini penulis menemukan suatu bentuk pemahaman lain dari pegawai Pemerintah Kabupaten Buton. Telah tertanam suatu pemahaman bahwa pejabat politik (Bupati dan Wakil Bupati) mempunyai kewenangan penuh atau hak prerogatif untuk mengangkat siapa saja atau memberhentikan siapa saja dari dan dalam jabatan di birokrasi pemerintah.

Informan 1 dari kalangan Tim Baperjakat mengatakan bahwa:

Mengangkat dan memberhentikan pejabat itu adalah hak prerogatif bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Jadi, pada prinsipnya Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton hanya mengusul dan memberikan pertimbangan kepada Bupati Buton. Selebihnya itu, bupatilah yang akan menentukan siapa yang akan mengisi jabatan itu. Biasanya beliau (bupati)

akan mengangkat siapa saja yang loyal dan dianggap bisa bekerjasama dengannya untuk mendukung gagasan dan program-programnya. (Wawancara, 17-12-10).

Pernyataan itu sejalan dengan pendapat informan 7 yang mengatakan bahwa:

Dalam menentukan seseorang itu duduk dalam suatu jabatan terutama eselon II dan III itukan hak prerogatif Bupati sebagai pemimpin dan pembina kepegawaian. Dalam aturan dijelaskan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan itu adalah urusan Pejabat Pembina Kepegawaian. Pejabat Pembina Kepegawaian di daerah adalah Bupati. Jadi, Bupati lah yang berhak mengangkat, memindahkan atau memberhentikan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan. Baperjakat hanya memberikan usulan dan pertimbangan. (Wawancara, 14-12-10).

Hasil penelitian ini ditemui adanya indikasi campur tangan pejabat politik Kabupaten Buton dalam proses teknis pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural. Hal ini dapat disimak pada hasil wawancara dengan salah seorang informan lainnya. Informan 9 mengatakan bahwa:

Saya melihat adanya pengaruh yang cukup besar dari pola hubungan antara pejabat politik dengan Pejabat Birokrasi dalam proses pengangkatan pejabat struktural, sebab aturan kita memberikan kewenangan yang cukup kuat sebagai pembina kepegawaian kepada pejabat politik seperti di kabupaten misalnya kepada Bupati dan wakilnya, tetapi tidak kepada pejabat politik yang lain seperti anggota dewan dan orang-orang partai. (Wawancara, 14-12-10).

Pendapat yang sedikit lebih radikal disampaikan oleh salah satu informan dari kelompok mantan pejabat eselon II dan III yang merasa tidak menerima pelantikan ini. Informan 6 mengatakan bahwa "Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton itu tak berfungsi, memang mereka bekerja tapi hanya mengantarkan dan menghimpun data, nanti sampai waktu akan pelantikan pun bisa berganti". (Wawancara, 12-12-10)

Pendapat yang intinya membela pejabat politik disampaikan oleh salah satu informan dari kelompok staf Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton lainnya. Informan 8 mengatakan bahwa:

Pengaruh itu pasti, adanya Bupati dan Wakil Bupati sebagai pejabat politik pasti berpengaruh dalam pola susunan, sistem pengangkatan pejabat struktural. Namun, pengaruh itukan ada yang baik dan ada pula yang buruk. Kalau pengaruh itu baik kan makin memperbaiki kinerja birokrasi. Selain itu yaaaa... biasa-biasa saja. Pada akhirnya, semua bisa bekerja dengan baik dan lancar. (Wawancara, 15-12-10).

Pendapat-pendapat di atas memberikan gambaran kepada kita bahwa dalam proses teknis pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural, pejabat politik ikut berperan. Namun demikian, peran itu tidak mendominasi secara keseluruhan hanya sampai kepada tahap intervensi. Mengenai intervensi pejabat politik dalam proses tersebut dapat kita simak hasil wawancara berikut.

Informan 2 dari kelompok Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton dan pejabat serta staf lainnya mengatakan bahwa saya rasa tak terlalu besar kalau kira-kira perbandingan besarnya untuk eselon III 20-80 persenlah dari keseluruhan (artinya hanya 20% jabatan eselon III yang selalu ditentukan pejabat politik. (Wawancara, 8-12-10)

Pendapat yang hampir sama, juga diungkapkan oleh Informan lain yang berasal dari kelompok Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton. Informan 3 mengatakan bahwa "Nampaknya ya cukup kuat, sebab apa kata Bupati itulah dia. Sekarang kita bagi dua dulu, pertama eselon II, ini kalau saya sebut 100 % mungkin terlalu besar, tapi mungkin 80 % lah,



kemudian untuk eselon III dan IV mungkin lebih kecil antara 20 hingga 30 % lah. (Wawancara, 15-12-10).

Informan 4 dari kalangan Baperjakat mengatakan bahwa "Seharusnya yang lebih banyak berperan dalam pengangkatan pejabat struktural adalah Sekretaris Daerah., karena jabatan seorang Sekretaris Daerah berasal dari pejabat karier bukan pejabat politik. Tetapi apa hendak dikata, pejabat pembina kepegawaian di daerah Kabupaten/Kota dijabat oleh Bupati atau Walikota. Ini melemahkan posisi birokrasi. (Wawancara, 15-12-10).

Uraian-uraian di atas menunjukkan bahwa dalam kegiatan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton, pejabat politik melakukan fungsi intervensi yang berlebihan. Pengamatan penulis atas data dan fakta dalam penelitian ini memang tidak menunjukkan adanya dominasi dari pejabat politik. Namun demikian, intervensi yang dilakukan masih wajar. Pelaksanaan roda pemerintahan berjalan dengan baik dan pejabat yang dihasilkan adalah mereka yang mumpuni pada bidang tugasnya.

Analisis data tentang bongkar pasang pejabat sebagaimana diuraikan di atas, memang bukan keseluruhannya merupakan bentuk tindakan inkonsisten. Ada di antaranya yang terpaksa dilakukan karena pejabat sebelumnya memasuki usia pensiun. Namun demikian, jumlah terbesarnya dapat dikategorikan sebagai suatu tindakan yang tidak konsisten tersebut. Konsekuensi dari bongkar pasang pejabat tersebut adalah pendeknya masa tugas seorang pejabat pada suatu jabatan yang mengakibatkan pejabat tidak memberikan kontribusi maksimal pada jabatan itu. Kondisi ini sepertinya tidak saja terjadi pada Sekretariat Daerah Kabupaten



Buton, tetapi hal tersebut juga terjadi di tempat lain. Sebagaimana (Thoha, 2007:87) menyebutkan, walaupun disebabkan oleh faktor yang mungkin berbeda, kondisi pendeknya masa tugas seorang pejabat juga terjadi di tempat lain.

Mengacu pada analisis tentang bongkar pasang pejabat di atas, dikonversikan dengan jumlah jabatan struktural dalam birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton yang diuraikan dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa selama Tahun 2006 dan 2007 dalam birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton telah dilakukan penggantian pejabat eselon yang menunjukkan adanya peran fungsi yang baik.

## 2. Kepentingan-kepentingan

Berbicara mengenai kepentingan pejabat politik yang melekat dalam penempatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Buton, sedikit mengalami kesulitan karena banyak informan yang tidak mau terbuka memberikan komentar dalam hal ini. Di samping itu, amat sulit bagi kita mendapatkan bukti-bukti konkrit menyangkut kepentingan itu. Informan 8 dari kelompok staf Baperjakat Kab. Buton mengatakan bahwa:

Logikanya begini, Beliau-beliau itu naik menjadi Bupati dan Wakil Bupati melalui proses yang cukup lama dan banyak orang yang berjasa besarlah terlibat di dalam upaya itu. Orang-orang yang berjasa besar itu harus diakomodir kepentingannya di sini. Salah satunya ya mendudukan orang-orangnya dalam jabatan. (Wawancara, 15-12-10)

Dari pembicaraan penulis dengan 14 orang informan memang dapat disimpulkan bahwa adanya beberapa kepentingan yang tertumpang dari pejabat politik dalam pengangkatan pejabat struktural birokrasi Pemerintah Kabupaten

Buton. Hal ini terbukti dengan adanya 56% di antara informan tersebut memberikan gambaran tentang adanya akomodasi kepentingan-kepentingan pejabat politik tersebut. Kemudian, hanya 25% dari mereka yang menyatakan tidak adanya kepentingan pejabat politik dan 19% lainnya kurang terbuka dan menjawab tidak tahu. Namun demikian, para informan yang menggambarkan adanya kepentingan itu, juga tidak dapat memberikan bukti-bukti yang menguatkan. Menurut penulis dari uraian-uraian sebelumnya, kita dapat memberikan sedikit bukti bahwa kepentingan itu memang ada. Hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Pada uraian tentang kesesuaian pangkat pejabat dengan jabatannya disebutkan adanya kenaikan pangkat yang terkesan dipaksakan terhadap 5 orang Pegawai Negeri Sipil yang dipilih untuk menduduki jabatan eselon II dan III.
- b. Pada uraian pelaksanaan fungsi diceritakan adanya orang-orang yang diangkat dalam jabatan eselon II dan III yang namanya tidak termasuk dalam daftar pertimbangan Baperjakat dan adanya perubahan-perubahan posisi jabatan yang sifatnya mendadak yaitu beberapa saat sebelum pelantikan.

Dari dua point di atas paling tidak kita dapat menyimpulkan bahwa adanya tindakan-tindakan pejabat politik yang seperti itu tentunya tidak dilakukan begitu saja mengikuti permintaan Pegawai Negeri Sipil yang diuntungkan. Di belakang itu dapat dipastikan adanya kepentingan-kepentingan tertentu yang melekat.

Mengenai bentuk-bentuk kepentingan pejabat politik tersebut juga terungkap dari dalam pembicaraan dengan para informan yang mengakui adanya kepentingan sebagaimana disebutkan di atas. Sekali lagi penulis paparkan bahwa

untuk membuktikan kebenaran bentuk-bentuk kepentingan itu para informan tidak dapat memberikan data-data konkrit. Adapun bentuk-bentuk kepentingan tersebut dari hasil wawancara dalam penelitian ini adalah kepentingan keluarga, kepentingan pertemanan dan balas jasa serta kepentingan politis. Kepentingan politis yang dimaksud di sini adalah menyangkut upaya memuluskan pejabat politik saat ini (Bupati) untuk maju dalam suksesi Bupati Buton Tahun 2008. Mengenai kepentingan politis menyangkut suksesi 2008 tersebut diakui oleh 37.5% informan dari 14 orang yang penulis wawancarai. Berikut akan dipaparkan pernyataan dari informan dari kelompok anggota Tim Baperjakat. Informan 1 mengemukakan bahwa:

Kepentingan itu macam-macam, ada kepentingan keluarga, kepentingan orang dekat, balas jasa kepada orang-orang yang dulu ikut membantunya waktu naik ke ruang satu, mengamankan kawan-kawan pengusaha misalnya kamu saya angkat jadi Kepala Bagian, tolong amankan proyek si A, ada juga kepentingan politik membangun basis untuk suksesi. Kalau kami Tim Baperjakat tidak memandang itu. Yang kami usulkan adalah orang-orang yang mampu pada bidang tugasnya (Wawancara, 17-12-10)

Pernyataan yang sama datang dari informan 2 anggota Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton menyatakan bahwa "Macam-macam, ada kepentingan membalas jasa besar tadi, keluarga, tentu juga ada hal-hal politis. Pengamatan kami banyak dari mereka mengaku-ngaku sebagai orang-orang yang berjasa". (Wawancara, 08-12-10). Mirip dengan kedua pendapat di atas, informan 12 yang berasal dari tim sukses mengatakan bahwa kepentingan itu pasti ada. Tetap ada balas budi. Bupati dan Wakilnya diangkat melalui pintu partai dan atas jasa timnya sehingga beliau terpilih. (Wawancara, 19-12-2008)

Informan 13 yang berasal dari tim sukses lain mengatakan bahwa kita tidak punya kepentingan, karena mereka di pihak birokrasi, sedang kita hanya berasal dari masyarakat. Kita memajukan orang hanya kebetulan kita kenal. Tidak lebih dari itu". (Wawancara, 25-12-10) Dalam penelitian ini penulis juga mencoba untuk menelusuri jabatan-jabatan yang diisi oleh orang-orang yang ditunjuk pejabat politik atas kepentingan-kepentingan di atas. Di samping itu, penulis juga berusaha memahami seberapa besar jumlah orang-orang yang ditentukan itu dalam sejumlah jabatan di lingkungan pemerintah Kabupaten Buton.

Namun demikian, upaya tersebut tidak mendapatkan hasil maksimal, sebab di samping pemahaman para informan yang tidak menyeluruh dan cenderung tidak terbuka juga disebabkan sulitnya menemukan bukti-bukti yang menguatkan, akan tetapi, secara umum informasi dari para informan sudah tergambar. Lebih dari 37 % di antara 14 orang informan yang dimintai keterangannya, menerangkan secara umum tempat-tempat yang dipentingkan tersebut. Salah satu pernyataan yang disampaikan oleh informan dari pejabat. Informan 2 mengatakan bahwa jabatan-jabatan penting tadi itu, ya Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah, Dinas Pendapatan, Dinas Kehutanan dan Dinas Kesehatan. Mungkin juga Bagian Keuangan. Nampaknya sudah agak campur-campur. Maksudnya tidak lagi didominasi oleh orang-orang yang dipilih oleh Tim Baperjakat". (Wawancara, 08-12-10).

Jumlah orang-orang yang ditunjuk menduduki suatu jabatan atas kepentingan pejabat politik, tidak dapat dirinci secara jelas. Hal ini sejalan

dengan yang disampaikan salah seorang informan dari pejabat Eselon IV yang dipindahkan di tempat lain. Informan 9 mengatakan bahwa:

Untuk melihat itu sulit. Dulu saya pikir juga begitu. Ada beberapa orang yang diangkat atas kepentingan. Hanya saja untuk melihat adanya kepentingan itu sangat susah. Memang saya melihat ada orang-orang yang dekat dengan pak Bupati dan Wakil Bupati yang diangkat dalam jabatan. Tidak semua juga, tetapi orang dekatnya. Saya tidak tahu, apakah mereka berafiliasi ke Pak Bupati, Pak Wakil Bupati atau Sekretaris Daerah. Mungkin juga tidak berafiliasi kepada ketiganya. Saya tak bisa membaca, karena kita tidak dapat memantau apakah mereka-mereka itu sering ketemu. (Wawancara, 14-12-10)

Hasil wawancara, walaupun secara tidak jelas terungkap, namun terungkap juga data yang dapat dijadikan tolak ukur besarnya orang-orang yang diangkat dalam jabatan atas kepentingan tersebut. Lebih dari 25% di antara 14 orang' informan memberikan gambaran persentase jumlah pejabat yang aktif saat ini adalah orang-orang yang diangkat atas kepentingan pejabat politik. Hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa 30-40 % pejabat eselon II di lingkungan Pemerintah Kabupaten Buton yang merupakan orang-orang yang diangkat dalam jabatan atas kepentingan pejabat politik. Kemudian untuk pejabat eselon III dinyatakan lebih kecil yaitu 20-30%. Informan 14 dari staf Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengatakan bahwa:

Saya rasa tak terlalu besar kalau kira-kira perbandingan besarnya untuk eselon III 20-30 persenlah dari keseluruhan (artinya hanya 20% jabatan eselon III yang selalu ditentukan pejabat politik) kalau untuk eselon II saya rasa sama saja Orang-orang itu kan hanya mengisi jabatan yang dianggap penting saja. Misalnya Bappeda, Dispenda, BKD yang begitulah. (Wawancara, 15-12-10)".

Persentase yang lebih besar disampaikan oleh informasi lainnya juga dari kelompok Tim Baperjakat dan pejabat serta staf lainnya. Informan 11 mengatakan bahwa rasanya banyak, untuk eselon II ya, kalau hendak disebut



seratus persen mungkin terlalu besar, jadi kita ambil tengahnya 50-60%, kalau eselon III? Itu sedikitlah, mungkin sekitar 30-40%". (Wawancara, 15-12-08)

Selanjutnya penulis menelusuri pula kekuatan pengaruh dari dua pejabat politik (Bupati dan Wakil Bupati) yang ada dalam birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton. Beberapa informan yang diwawancarai 56% di antaranya secara terbuka menyatakan bahwa pejabat politik yang paling berpengaruh dalam penempatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural dalam birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton adalah Bupati, sedangkan Wakil Bupati menurut mereka memegang peranan yang sangat kecil.

Uraian tentang kepentingan-kepentingan di atas memang tidak dapat kita katakan sepenuhnya merupakan kepentingan pejabat politik. Di dalam itu tentu saja, terselip kepentingan pejabat karier yang menangani proses pengangkatan dalam jabatan struktural tersebut. Untuk memilahnya secara jelas penulis belum menemukan cara yang tepat dalam penelitian ini karena susahnya menilai kepentingan apa yang mereka bawakan dan perankan dalam menduduki jabatan. Namun demikian, bila kita melihat pendapat para ahli dan pernyataan-pernyataan yang ada serta pengamatan-pengamatan atas fakta yang penulis dapatkan selama penelitian dan selama bekerja dalam lingkup birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton memang menunjukkan adanya pengaruh yang besar dari para pejabat politik. Pengaruh itu penulis yakini karena adanya kepentingan-kepentingan.



### C. Bentuk-bentuk dimensi patologi birokrasi pengembangan karier pada lingkup Setda Kabupaten Buton

Agar kedua permasalahan di atas dapat terlihat dengan jelas, maka akan diuraikan sebagai berikut.

1. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional

Kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional dapat dilihat dan dipahami pada kecocokan-kecocokan antara orang yang diangkat dalam suatu jabatan struktural menyangkut pangkat, pendidikan (formal dan non formal), dan senioritasnya dengan jabatan yang diduduki. Selama Tahun 2006 dan 2007 Pemerintah Kabupaten Buton telah melakukan 2 kali pelantikan pejabat struktural eselon II hingga eselon IV. Periode pelantikan tersebut dapat dikelompokkan dalam 1 kelompok besar yaitu periode 15 Juni 2006, dan periode 31 Juli 2007. Adapun jumlah pejabat yang diangkat pada tiap periode tersebut dapat dilihat pada tabel 4.1 berikut.

Tabel 4.6  
Jumlah Pejabat Struktural Lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang Diangkat Selama Tahun 2006 dan 2007 Berdasarkan Periode Pelantikannya

No.	Tanggal Pelantikan	Nomor Keputusan	Tanggal	Eselon	Jumlah
1.	15 Juni 2006	KPTS. 941	15-6-2006	II.b	3 Orang
				III a	9 Orang
		KPTS. 975	15-6-2006	IV a	34 Orang
2.	31 Juli 2007	KPTS. 975	15-7-2007	IV a	2 Orang

Sumber : BKD Kabupaten Buton

Tabel 4.6 di atas menunjukkan bahwa selama Tahun 2006 dan 2007 Pemerintah Kabupaten Buton telah mengangkat sebanyak 51 pejabat struktural mulai dari eselon II hingga eselon IV. Pejabat setingkat eselon II dan III telah diangkat sebanyak 15 orang. Hal tersebut dapat dirinci, yaitu 3 orang pejabat eselon II.b, 9 orang pejabat eselon III.a dan 36 pejabat eselon IV.a. Namun demikian, dari sekian banyak itu di antaranya ada yang hanya bersifat transfer (mutasi pada tingkat eselon yang sama) dan ada pula yang mengisi jabatan yang lowong.

Data sekunder tentang pengangkatan pejabat eselon II dan III di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Buton dapat dikemukakan bahwa dari 3 orang pejabat eselon II.b yang diangkat berdasarkan Keputusan Bupati Buton Nomor 941 Tahun 2006 Tanggal 15-6-2006 dapat dirinci sebagai berikut:

- 2 orang pejabat yang dipromosikan untuk menggantikan pejabat lain yang dimutasikan di tempat lain yang setara (*roling*)
- 1 orang dilantik kembali dalam jabatan yang sama.

Keputusan Bupati Buton yang sama yakni Nomor 941 Tahun 2006 Tanggal 15 Juni 2006 dalam pengangkatan Pejabat Eselon III.a berjumlah 9 orang dapat dirinci sebagai berikut.

- 2 orang pejabat yang dipromosikan untuk menggantikan pejabat sebelumnya telah dimutasikan ke tempat lain dalam eselon yang sama.
- 2 orang pejabat sebelumnya berasal dari PNS Kabupaten Buton di luar Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.
- 8 orang pejabat diroling/dimutasikan pada bagian lain yang setara dalam lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.

Keputusan Bupati Buton Nomor 974 Tahun 2006 Tanggal 15 Juni 2006 dalam Pengangkatan Pejabat Struktural Eselon IV a dapat dirinci sebagai berikut:

- 8 orang pejabat yang dipromosikan untuk menggantikan pejabat sebelumnya telah dimutasikan ke tempat lain dalam eselon yang sama.
- 7 orang pejabat yang dilantik menggantikan berasal dari luar Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menggantikan pejabat yang dipindahkan ke tempat lain.
- 15 orang pejabat diroling/dimutasikan pada bagian lain yang setara dalam lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

Dari 2 periode pengangkatan berdasarkan tanggal pelantikan di atas penulis telah melakukan penelitian terhadap data sekunder dan pendapat-pendapat para informan yang telah ditanyakan tentang kesesuaian setiap jabatan yang ada terhadap pangkat pejabat, pendidikan, dan tingkat senioritas pejabat dalam lingkup jabatan yang didudukinya. Uraian mengenai ketiga aspek yang berpengaruh terhadap pengangkatan Pejabat Struktural adalah sebagai berikut.

a. Kesesuaian pangkat pejabat terhadap jabatan

Pangkat merupakan syarat kedua setelah berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang digariskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 sebagaimana telah disempurnakan dengan PP. Nomor 13 Tahun 2002 dan telah diatur lebih teknis dalam Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2002. Pasal 5 huruf (b) PP. Nomor 100 Tahun 2000 menyebutkan bahwa seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan diangkat dalam suatu Jabatan struktural "serendah-rendahnya" menduduki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat dasar yang ditentukan. Adapun

pangkat dasar yang ditentukan dalam masing-masing tingkat eselon dalam jabatan dapat dilihat pada tabel 4.7 berikut.

Tabel 4.7  
Eselon dan Jenjang Pangkat Jabatan Struktural

No.	Eselon	Jenjang Pangkat, Golongan/Ruang			
		Terendah		Tertinggi	
		Pangkat	Gol/ Ruang	Pangkat	Gol/ Ruang
1	II.a	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
2	II.b	Pembina Tk.I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
3	III.a	Pembina	IV/a	Pembina Tk.I	IV/b'
4	III.b	Penata Tk.I	III/d	Pembina	IV/a
5	IV.a	Penata	III/c	Penata Tk.I	III/d
6	IV.b	Penata Muda Tk.I	III/b	Penata Muda Tk. I	III/b

Sumber: lampiran PP. 13/2002

Menyangkut kesesuaian antara pangkat pejabat dengan tuntutan jabatan sesuai dengan eselonnya berdasarkan PP.13 Tahun 2002 di lingkungan Pemerintah Kabupaten Buton secara administratif tidak ada permasalahan. Hal ini sesuai dengan tanggapan salah seorang informan dari kelompok Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton. Informan 3 mengatakan bahwa:

Pangkat merupakan hal yang sangat diperhatikan dalam mengangkat pejabat struktural, karena pangkat merupakan hal yang pokok. Menurut saya dari apa yang ada saat ini tidak ada pangkat pejabat struktural yang tidak sesuai dengan eselon jabatannya. Lagi pula aturan kita memberikan ruang untuk kita mengangkat seseorang dalam suatu jabatan di mana pangkat orang tersebut masih satu tingkat di bawah pangkat dasar. Contohnya eselon III/a pangkat dasarnya IV/a. kita boleh mengangkat orang yang masih berpangkat III/d. (Wawancara, 10-9-2010)

Pernyataan lain disampaikan oleh pejabat yang terlibat langsung dalam pekerjaan teknis proses pengangkatan PNS dalam jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Buton. Informan 1 mengatakan bahwa:

Mengenai kesesuaian pangkat dengan jabatan saat ini sudah sesuai, karena pangkat ini menjadi perhatian orang, apabila kita mengangkat pejabat yang pangkatnya belum mencukupi sesuai tuntutan jabatan itu, orang akan protes, sehingga selama ini pangkat dan golongan Pegawai Negeri Sipil yang akan dilantik menjadi perhatian utama. Fatal kita bila melantik Pegawai negeri Sipil yang belum memenuhi kepangkatannya. (Wawancara, 17-9-2010).

Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh salah seorang informan dari kelompok pejabat eselon II yang masih aktif. Informan 2 mengatakan bahwa:

Selama saya menjadi anggota Tim Baperjakat Kabupaten Buton, masalah pangkat belum pernah kita temukan. Masalah pangkat dan golongan adalah masalah yang sangat penting. Masalah lain masih bisa dibijaksana, tetapi masalah pangkat, bila tidak memenuhi syarat dalam menduduki jabatan, maka tidak boleh dilantik. Paling-paling ditunjuk sebagai pelaksana tugas, menunggu sampai pada satu tingkat di bawah pangkat dasar. Apabila telah memenuhi syarat, maka pegawai tersebut didefinisikan dalam jabatan yang dilaksanakannya. (Wawancara, 8-9-2010)

Menanggapi antara pangkat dan jabatan yang diemban pegawai dalam menduduki suatu jabatan, informan 8 dari kelompok staf Tim Badan Pertimbangan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengatakan bahwa:

Pangkat secara administratif tidak ada masalah, karena orang yang akan didudukkan dalam suatu jabatan pangkatnya tentu harus memenuhi standar jabatan itu. Semua yang dilantik itu pangkatnya diurut terlebih dahulu. Data- data yang berhubungan dengan kepangkatan kita input. Kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun yakni periode April dan periode Oktober. Sebelum dilantik kita cek melalui Bagian Mutasi dan Kepangkatan, bila yang PNS yang diusul tersebut telah naik pangkat atau belum naik pangkat. Apabila ada yang PNS yang diusul tersebut telah naik pangkat atau belum naik pangkat. PNS yang naik pangkat akan protes kalau yang bersangkutan masih ditulis dalam pangkat lamanya.. (Wawancara, 15-9-2010)

Mengenai kebenaran dan sumber pangkat dan golongan ruang seorang Pegawai Negeri Sipil yang akan diusulkan dalam menduduki jabatan struktural, informan 14 yang berasal dari staf Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengatakan bahwa:

Sebelum dibuatkan surat keputusan pengangkatannya dalam jabatan, kita melihat surat keputusan kenaikan pangkat terakhir pegawai yang akan diusul. Setelah itu, kami berkoordinasi dengan bidang mutasi dan pengadaan yang mengurus kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil. Kenaikan pangkat 2 (dua) kali dalam setahun, yaitu periode April dan Oktober. Bisa jadi yang bersangkutan sudah naik pangkat, tetapi belum diterima. Hal ini yang menjadi alasan mengapa kami berhubungan dengan bidang yang mengurus kenaikan pangkat sebelum dibuatkan putusan. Dengan demikian, kami menyodorkan data yang benar-benar sesuai dengan pangkat dan golongan pegawai yang akan diusul dalam menduduki jabatan yang akan diisi. (Wawancara, 15-9-2010)

Berikut ini pada tabel 4.8 dapat kita lihat kondisi pangkat 3 orang pejabat eselon II.b yang diangkat selama Tahun 2006 dan 2007 saat masing-masing yang bersangkutan dilantik menduduki jabatan.

Tabel 4.8  
Kondisi Pangkat Pejabat Struktural Eselon II.b Dalam Birokrasi  
Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang Diangkat Selama Tahun 2006  
dan 2007

No.	Keputusan Pengangkatan	Eselon	Pangkat Pejabat					Jumlah
			IV/d	IV/c	IV/b	IV/a	III/d	
1.	KPTS. 941 Tahun 2006 Tanggal 15 - 6 - 2006	II.b	-	-	3	-	-	3 orang
2	KPTS. 975 Tahun 2007 Tanggal 15 - 6 - 2006	II.b	-	-	3	-	-	3 orang
Jumlah.....			-	-	6	-	-	6 orang

Sumber : BKD Kabupaten Buton

Tabel 4.8 memperlihatkan bahwa hanya ketiga pejabat eselon II b dalam keputusan pengangkatan yang pada saat pelantikan memiliki pangkat Pembina Tk. I (IV/b). Informan 2 yang merupakan anggota Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengatakan Pejabat Eselon II rata-rata diangkat



dengan pangkat yang telah memenuhi standar yang dipersyaratkan". (Wawancara, 8-9-2010).

Kondisi pangkat pejabat eselon III a yang diangkat selama Tahun 2006 dan 2007 dapat dilihat pada Tabel 4.9 berikut ini.

**Tabel 4.9**  
**Kondisi Pangkat Pejabat Struktural Eselon III a Dalam Birokrasi**  
**Pemerintah Kabupaten Buton yang Diangkat Selama Tahun 2006 dan**  
**2007**

No.	Keputusan Pengangkatan	Eselon	Pangkat Pejabat					Jumlah
			IV/d	IV/c	IV/b	IV/a	III/d	
1.	KPTS. 941 Tahun 2006 15-6-2006	III a	-	-	-	4	8	12 Orang
2.	KPTS. 975 Tahun 2007 15-7-2007	III a	-	-	-	4	8	12 Orang
Jumlah.....			-	-	-	-	-	24 Orang

Sumber : BKD Kabupaten Buton

Pada tingkat eselon III a sebagaimana tabel 4.4 juga terlihat hanya 8 orang dari 24 pejabat dalam 2 keputusan pengangkatan yang pada saat dilantik memiliki pangkat Pembina (IV a). Selebihnya satu tingkat di bawah pangkat dasar untuk eselon III a berjumlah 16 orang.

Sehubungan dengan masalah kepangkatan, informan 3 yang berasal dari kelompok Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengemukakan bahwa:

Pejabat-pejabat eselon III a yang dilantik masih ada yang kepangkatannya di bawah pangkat dasar. Hal itu bisa saja dilakukan, karena tidak melanggar aturan kepegawaian, baik dari segi pangkat maupun karier. Pimpinan tidak terlalu melihat

masalah pangkat sebagai sesuatu yang harus dipenuhi. Karena bukan pangkatnya yang dilantik, tetapi orangnya yang dilantik. (Wawancara, 10-9-2010)

Informan 5 dari kelompok pejabat eselon III mengatakan bahwa:

Sistem kepangkatan sangat penting untuk mempertimbangkan seorang pegawai dalam menduduki jabatan. Promosi jabatan Pegawai Negeri Sipil haruslah mengutamakan pegawai yang pangkatnya lebih tinggi. Saya tidak mempersoalkan para pegawai yang telah dilantik menduduki jabatan, pangkatnya satu tingkat di bawah pangkat dasar. Penilaian kinerja itu sangat relatif. Namun, yang penting adalah pegawai yang dilantik memenuhi syarat dari segi kepangkatannya. (Wawancara, 13-9-2010)

Mirip dengan pendapat di atas, informan 9 lain mengatakan bahwa:

Dalam pengangkatan pejabat, baik eselon II, III, maupun IV perlu mempertimbangkan pangkat dan golongannya. Sekalipun satu tingkat di bawah pangkat dasar tidak dilarang dan hak prerogatif Bupati, tetapi alangkah baiknya kalau yang diusul adalah pegawai yang memenuhi syarat dari segi kepangkatannya. (Wawancara, 13-9-2010)

Tabel 4.10 berikut diuraikan kondisi pangkat pejabat eselon IV a. yang tertuang dalam surat keputusan.

**Tabel 4.10**  
Kondisi Pangkat Pejabat Struktural Eselon IV a Dalam Birokrasi  
Pemerintah Kabupaten Buton yang diangkat selama Tahun 2006 dan 2007

No.	Keputusan Pengangkatan	Eselon	Pangkat Pejabat					Jumlah
			IV/a	III/d	III/c b	III/b V/a	III/a	
1.	KPTS. 941 Tahun 2006 15-6-2006	III a	1	1	8	-	-	10 Orang
2.	KPTS. 941 Tahun 2007 15-7-2007	III a	1	1	4	-	-	6 Orang
Jumlah.....			-	-	-	-	-	16 Orang

Sumber : BKD Kabupaten Buton

Pada tingkat eselon IV a sebagaimana Tabel 4.10 juga terlihat hanya 1 orang dari 36 pejabat dalam 2 keputusan pengangkatan yang pada saat dilantik memiliki

pangkat Penata (III/c). Satu tingkat di bawah pangkat dasar untuk eselon III a berjumlah 1 orang dan satu tingkat di bawah pangkat terendah berjumlah 8 Orang. Informan 1 mengatakan bahwa sekalipun masih di bawah pangkat dasar, tetapi aturan membolehkan. Tidak menjadi masalah. (Wawancara, 13-9-2010)

Berbeda dengan pendapat di atas, informan 10 dari kelompok eselon IV mengatakan bahwa:

Seharusnya pegawai yang dilantik adalah pegawai yang benar-benar telah memenuhi syarat dari segi kepangkatannya. Persyaratan yang saya maksud adalah pegawai yang dilantik telah mencapai pangkat dasar. Walaupun pegawai yang satu tingkat di bawah pangkat dasar tidak melanggar aturan, tetapi sebaiknya pegawai yang dilantik adalah pegawai yang pangkatnya telah mencapai pangkat dasar. Kita mengharapkan perekrutan pejabat eselon memperhatikan pangkat pegawai. (Wawancara, 16-9-2010)

Mirip dengan pendapat itu, informan 9 mengatakan bahwa:

Bagi saya, pengangkatan pejabat eselon harus mempertimbangkan pangkat pegawai. Apa artinya pemerintah menetapkan sistem kepangkatan dalam jenjang kepegawaian seseorang Pegawai Negeri Sipil, manakala pemerintah tidak dapat menjadikannya sebagai persyaratan dalam menduduki jabatan. Apa artinya Daftar Urutan Kepangkatan (DUK) Pegawai Negeri Sipil disusun? Saya kira maksudnya supaya atasan bisa menilai, mana pegawai yang senior dan mana pegawai junior? Saya sangat mengharapkan agar keberadaan pangkat seorang pegawai dapat dipertimbangkan. (Wawancara, 14-9-2010).

Berdasarkan pendapat dan pernyataan dari para informan di atas, maka dapat ditarik suatu simpulan bahwa para anggota atau tim Baperjakat masalah pangkat dianggap bukan masalah yang penting, asalkan tidak bertentangan dengan aturan yang ada. Mereka tidak terlalu mengutamakan pegawai yang lebih tinggi pangkat atau golongannya, yang penting memenuhi syarat. Keadaan ini, bila dilihat dari perspektif (sudut pandang) sistem karier, maka sangat merugikan pegawai lain yang

lebih tinggi pangkat atau golongannya. Hal seperti ini, merupakan patologi birokrasi yang ada.

**b. Kesesuaian pendidikan formal pejabat terhadap jabatan**

Pendidikan merupakan hal pokok dan juga mutlak untuk diperhatikan dalam mengangkat PNS pada jabatan struktural. Dalam Peraturan Pemerintah No. 100 j Tahun 2000, kualifikasi dan tingkat pendidikan diletakkan sebagai syarat ke tiga yang harus diperhatikan dalam menempatkan seorang Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural. Sebagaimana diuraikan dalam keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2002 bahwa kualifikasi dari tingkat pendidikan pada dasarnya akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara professional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis maupun metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya. Pendidikan formal tersebut sedikitnya harus diperhatikan dari dua sisi, yaitu jenjang dan jurusan. Jenjang dalam hal ini dapat diartikan sebagai tingkat pendidikan formal yang pernah diselesaikan oleh setiap calon pejabat yang pada gilirannya dapat mendukung tugas-tugas jabatannya. Jurusan diartikan sebagai disiplin ilmu yang dikuasai oleh setiap PNS yang dicalonkan untuk menduduki suatu jabatan struktural di mana disiplin ilmu tersebut didapat dari pendidikan formal yang pernah diselesaikannya.

Penelitian yang telah dilakukan terhadap birokrasi lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton, tidak ditemukan suatu ketentuan standar yang dibuat dalam menentukan suatu jabatan membutuhkan orang yang berpendidikan tingkat apa dan bidang ilmu apa. Standar yang ada hanya perkiraan-perkiraan anggota Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton yang tentunya

tidak terlepas dan amat kental dengan warna-warna kepentingan. Ketiadaan standar itu yang menyebabkan ketidakteraturan pendidikan dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural khususnya dan jabatan lain pada umumnya di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Buton. Masalah pendidikan dikomentari oleh informan 3 mengatakan bahwa:

Mengenai pendidikan ini, kita tidak punya standar yang dapat dijadikan dasar untuk menentukan suatu jabatan itu membutuhkan orang berpendidikan bagaimana, jadi kita tak punya pegangan untuk menentukan itu. Bagaimana kita akan mengatakan seseorang itu tidak cocok untuk menduduki suatu jabatan, misalnya untuk eselon III, Kepala Bagian Inkom dan Humas. Apa dasar kita mengatakan cocok atau tidak cocok itu. (Wawancara, 10-9-2010).

Pendapat di atas mirip yang disampaikan oleh Informan dari kalangan pejabat eselon II pada Sekretariat Daerah Kab. Buton. Informan 2 mengatakan bahwa tidak menjadi masalah selama kita masih kekurangan tenaga. Kemudian, kemampuan dan pengetahuan seseorang tidak hanya didapatkan dari pendidikan formal, tetapi juga dari pelatihan teknis, dll". (Wawancara, 8-9-2010).

Hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa permasalahan pendidikan memang merupakan suatu permasalahan dalam penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Buton selama tahun 2006 dan 2007. Informan 14 dari staf Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengatakan bahwa inilah (pendidikan formal) sebetulnya masalah, ada 5 % atau mungkin lebih pejabat kita yang pendidikannya kurang tepat untuk jabatan yang ditempatinya pada saat itu, tetapi karena alasan kekurangan tenaga, mau tidak mau tetap dipasang. (Wawancara, 15-9-2010).



Pendapat di atas mirip dengan yang dilontarkan oleh informan lain yang berasal dari kelompok pejabat eselon II yang masih aktif. Informan 1 mengatakan bahwa:

Menurut pandangan saya, pendidikan yang kurang tepat itu masih ada dalam penempatan pejabat kita. Sebagai contoh pada jabatan eselon III, Kepala Bagian Parawisata Sekretariat Daerah Kabupaten Buton ini, itukan tidak cocok ditempatkan seorang sarjana yang berlatar belakang sarjana sosial. Seharusnya yang dilantik di situ Sarjana Pariwisata. Pada jabatan eselon IV juga ada, misalnya salah satu kasubid pada Bagian Otonomi Desa. Pertimbangan kita hanya karena beliau itu memang sudah berpengalaman pada bidang itu. Menurut data kepegawaiannya, sejak diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Buton, sudah ditempatkan di situ. Idealnyakan ditempatkan pada Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Kabupaten Buton. Keadaan ini dapat dimaklumi mengingat keterbatasan Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kabupaten Buton. Saya kira bukan hanya kita, di daerah lain juga begitu. Pada masa yag akan datang, kita akan menerima banyak jurusan, sehingga jurusan yang dibutuhkan dalam suatu jabatan kita bisa penuh. Kita akan menempatkan pegawai-pegawai yang sesuai dengan latar belakang pendidikan dengan jabatan yang akan diisi. Tentu saja mereka lebih kompeten. (Wawancara, 17-9-2010).

Berikut ini akan dipaparkan Tabel 4.11 tentang keadaan pejabat struktural berdasarkan jenjang pendidikan.

Tabel 4.11  
Keadaan Pendidikan Formal Pejabat Struktural Eselon II b Dalam Birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton yang diangkat selama Tahun 2006 dan 2007

No.	Keputusan Pengangkatan	Eselon	Pendidikan				Jumlah
			S2	SI	D-III	SLTA	
1.	KPTS. 941 Tahun 2006	II b	1	2	-	-	3 orang
	15-6-2006						
2.	KPTS. 941 Tahun 2007	II a	1	1	-	-	2 orang
	15-7-2006						
Jumlah.....			2	3	-	-	5 orang

Sumber : BKD Kabupaten Buton



Tabel 4.11 di atas dapat dilihat keadaan pendidikan pejabat eselon II.b yang diangkat selama Tahun 2006 dan 2007 yakni 1 Orang memiliki pendidikan Strata 2 (S-2) dan 2 Orang memiliki tingkat pendidikan Strata 1 (S-1).

Tingkat pendidikan pejabat pada level eselon III a dapat dilihat pada Tabel 4.12 berikut ini.

**Tabel 4.12**  
**Keadaan Pendidikan Formal Pejabat Struktural Eselon III a Lingkup**  
**Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang diangkat selama Tahun**  
**2006 dan 2007**

No.	Keputusan Pengangkatan	Eselon	Pendidikan				Jumlah
			S2	S1	D-III	SLTA	
1.	KPTS. 941 Tahun 2006	III a	3	9	-	-	12 orang
	15-6-2006		5				
2.	KPTS. 941 Tahun 2007	III a	-	-	-	-	-
	15-7-2007		2				
Jumlah.....			3	9	-	-	12 orang
			8				

Sumber : BKD Kabupaten Buton

Data yang telah disajikan pada Tabel 4.12 di atas seperti pada eselon III.a juga tidak terlepas dari tumpang tindih karena ada beberapa orang pejabat yang diangkat pada periode pelantikan tertentu kembali dilantik pada periode lainnya. Namun demikian, data tersebut telah menunjukkan bahwa sebanyak 30 % dari 9 orang pejabat eselon III. yang dilantik selama Tahun 2006 dan 2007 berpendidikan Sarjana (S2). Kemudian 70 % berpendidikan S-1. Data yang menunjukkan kondisi

pendidikan pejabat eselon III a yang diangkat selama Tahun 2006 dan 2007 juga menarik untuk diperhatikan. Untuk lebih jelas dapat dilihat Tabel 4.13 berikut.

**Tabel 4.13**  
Keadaan Pendidikan Formal Pejabat Struktural Eselon IV a Lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang Diangkat Selama Tahun 2006 dan 2007

No.	Keputusan Pengangkatan	Eselon	Pendidikan				Jumlah
			S2	S1	D-III	SLTA	
1.	KPTS. 941 Tahun 2006	IV a	5	19	1	9	34 orang
	15-6-2006						
2.	KPTS. 975 Tahun 2007	IV a	2	-	-	-	2 orang
	15-7-2006						
Jumlah.....			7	19	1	9	36 orang

Sumber : BKD Kabupaten Buton

Tabel 4.13 di atas menunjukkan bahwa pada level eselon IV.a saat ini masih terdapat pejabat yang hanya berpendidikan SLTA dan Diploma III. Dari 34 orang pejabat eselon III a yang diangkat selama Tahun 2006 dan 2007 hanya 15 % yang berpendidikan S-2, 55% lainnya yang berpendidikan S-1, 1% berpendidikan D-III dan 26% perjabat tersebut masih berpendidikan SMA.

Dari berbagai sumber yang didapat selama penelitian, disinyalir kelemahan perhatian terhadap pendidikan ini diakibatkan berbagai faktor, di antaranya kepentingan rasa kasihan dan kedekatan. Pendapat yang sama, juga dikemukakan oleh informan lainnya. Informan 9 mengatakan bahwa:

Bagaimanalah kadang-kadang saya dengar pada waktu ikut dalam rapat-rapat di Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton bahwa ada orang tertentu tak peduli cocok atau tidak cocok, yang penting harus ditempatkan

pada suatu jabatan yang ditentukan. Ada lagi perhatian yang kuat terhadap seseorang yang diusul, kalau sudah begitu, tidak melihat latar belakangnya. (Wawancara, 14-9-2010).

Selain pendapat informan terdahulu, informan 4 dari kelompok Tim Baperjakat Kabupaten Buton mengatakan bahwa:

Pendidikan tidak terlalu menjadi masalah, karena kita masih kekurangan pegawai. Kita mau tetapkan yang sesuai jurusannya, tetapi kalau tidak ada, terpaksa kita gunakan sarjana lain. Lagi pula, pada tataran pejabat eselon II dan III yang lebih utama dituntut adalah kemampuan manajerialnya. Kecuali eselon IV, benar-benar kita pertimbangkan pada pegawai yang sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya. (Wawancara, 13-9-2010)

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa dari sisi pendidikan, kita dapat melihat dari dua hal, yaitu jenjang dan jurusan. Pembahasan dari sisi jurusan pendidikan pejabat, penulis mengalami sedikit kesulitan. Hal ini disebabkan sisi tersebut berbenturan dengan kompetensi pejabat. Misalnya seorang yang berpendidikan bidang hukum belum tentu tidak kompeten di bidang keuangan, sebab selama bekerja orang tersebut telah berpengalaman di bagian keuangan. Benturan lain adalah tolak ukur yang digunakan. Sebagaimana pendapat salah seorang informan yang telah disebutkan terdahulu bahwa Pemerintah Kabupaten Buton tidak mempunyai standar untuk menentukan, apakah seseorang itu cocok atau tidak cocok duduk di suatu jabatan tertentu.

Pendapat para informan di atas, mengisyaratkan bahwa sangat penting pemerintah daerah memperhatikan jurusan yang sesuai dalam penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural, lebih diperlukan pada jabatan struktural eselon III ke bawah, sedangkan pada jabatan eselon II itu lebih diperhatikan kemampuan manajerialnya. Informan 8 mengatakan bahwa:

Latar belakang pendidikan lebih diperhatikan pada level eselon III ke bawah. Bila tidak diperhatikan, bisa menjadi permasalahan. Level eselon III ke bawah lebih banyak menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan yang bersifat teknis. Berbeda dengan eselon pejabat pada level eselon II, mungkin tidak begitu, sebab untuk jabatan eselon II lebih banyak membutuhkan kemampuan manajerial. (Wawancara, 15-9-2010)

Berdasarkan pendapat dari para informan, maka dapat disimpulkan bahwa masih ada pejabat struktural pada lingkup sekretariat daerah yang tidak sesuai antara jabatan yang dipangkunya dengan latar belakang yang dimilikinya. Namun keadaan ini disebabkan karena masih kurangnya Pegawai Negeri Sipil yang memiliki latar belakang yang sesuai dengan formasi jabatan dibutuhkan. Di samping itu, ada juga pertimbangan lain yaitu pertimbangan pengalaman dan tidak adanya ketentuan dalam Peraturan Pemerintah bahwa jabatan ini harus diisi oleh orang berlatar belakang pendidikan yang ditentukan. Pertimbangan-pertimbangan seperti itu dapat dipahami, namun sebaiknya diisi sesuai dengan latar belakang pendidikannya.

#### c. Tingkat senioritas pejabat dalam jabatan

Berdasarkan peraturan, senioritas merupakan persyaratan tambahan yang harus diperhatikan oleh pejabat pembina kepegawaian dalam mengangkat PNS pada Jabatan Struktural dalam birokrasi pemerintah. Persyaratan ini akan segera luntur apabila 6 persyaratan utamanya tidak terpenuhi.

Informan 3 yang berasal dari kelompok Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengatakan bahwa:

Anjuran untuk memperhatikan tingkat senioritas ini diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000, yakni "Di samping persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5, Pejabat Pembina Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan, dan pengalaman yang dimiliki. (Wawancara, 10-9-2010)

Pandangan yang sama diungkapkan oleh informan lain. Informan 4 mengatakan bahwa, "Tingkat senioritas perlu diperhatikan. Dalam rapat-rapat Tim Baperjakat, kita selalu memperhatikan aspek senioritas". (Wawancara, 13-9-2010)

Dalam pembicaraan-pembicaraan diskusi, ada beberapa pendapat yang kurang mendukung perhatian terhadap faktor senioritas dalam pengangkatan pejabat struktural birokrasi pemerintah. Menurut mereka perhatian yang terlalu kuat terhadap faktor senioritas tersebut akan mengurangi perhatian terhadap kemampuan kerja. Namun demikian, menurut penulis kalau kita berpedoman kepada sistem karier, maka faktor senioritas tetap harus menjadi perhatian. Asumsi sederhananya, bahwa pengalaman bekerja akan ikut mempengaruhi kemampuan kerja seseorang, dan semakin lama seseorang bekerja di suatu bidang pekerjaan, maka akan semakin banyak pula keahliannya tentang pekerjaan bidang itu.

Hasil penelitian di lingkungan pemerintah Kabupaten Buton, terlihat bahwa perhatian pemerintah Kabupaten Buton terhadap senioritas sangat sedikit bahkan hampir dapat dikatakan tidak diperhatikan. Banyak Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural birokrasi pemerintah Kabupaten Buton selama Tahun 2006 dan 2007 yang ternyata bukan PNS senior di lingkungan jabatan itu. Kondisi ini sebagaimana yang dinyatakan oleh salah seorang informan dari staf Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton. Informan 8 mengatakan senioritas itu tak diperhatikan atau kurang mendapat pertimbangan dalam proses pengangkatan pejabat struktural kita. (Wawancara, 15-9-2010)

Pendapat yang sama disampaikan oleh informan dari kelompok pejabat eselon II. Informan 1 mengatakan bahwa:



Sistem karier kita sudah nampak. Kita mulai memperhatikan orang-orang yang senior dalam menduduki jabatan eselon. Kita gunakan istilah bertangga naik dan bukan bertangga turun. Artinya kita memperhatikan karier pegawai harus naik. Setiap rapat Baperjakat, kita selalu memperhatikan latar belakang seseorang. Sudah barapa tahun pegawai tersebut bertugas di tempat itu. Cuma saja, satu yang harus diingat, bahwa kemampuan dan kepercayaan itu yang diutamakan dalam pengisian jabatan. (Wawancara, 17-9-2010)

Informan 5 dari kalangan pejabat eselon III mengatakan bahwa:

Menurut saya, pola pengangkatan pejabat ini (pejabat struktural) kita kembalikanlah seperti dulu. Dulu kita itu jelas dari mana dan ke mana kita akan ditempatkan dalam bekerja. Kalau ada kabar akan diadakan pengangkatan pejabat baru atau pergantian, kita sudah dapat menebak, dari DUK kan nampak siapa yang paling senior itulah yang akan diangkat. (Wawancara, 13-9-2010)

Informan 2 dari kalangan Tim Baperjakat mengatakan bahwa:

"Senioritas tak begitu diperhatikan dalam hal pengangkatan jabatan struktural kita ini, mungkin para pejabat tinggi kita lebih memperhatikan kemampuan kerja. Tapi tak diperhatikannya senioritas itu kadang-kadang juga karena beberapa kepentingan, misalnya ada kadang-kadang pejabat itu entah dari mana datangnya tiba-tiba duduk pada jabatan itu". (wawancara, 2010-9-2010).

Ketidakperhatian faktor senioritas pada pengangkatan PNS dalam jabatan struktural birokrasi lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton, cukup didukung oleh data sekunder tentang pengangkatan pejabat eselon II dan III selama Tahun 2006 dan 2007. Namun demikian, data itu tak dapat dirinci satu per satu. Hal itu disebabkan adakalanya tidak seniornya seorang pejabat dibandingkan dengan pejabat fungsional di instansi atau bidang tersebut. Uraian-uraian berikut kiranya cukup memberikan gambaran bahwa faktor senioritas sangat tidak diperhatikan dalam pengangkatan pejabat struktural pada Pemerintah Kabupaten Buton.

Kepala Bagian Infokom dan Humas yang diangkat berdasarkan Keputusan Bupati Buton Nomor 941 Tahun 2006 Tanggal 15 Juni 2006 dari staf langsung diangkat menjadi Kabag. Hal ini menunjukkan senioritas pada bagian itu tidak



berjalan. Pada tingkat eselon IV kita dapat melihat adanya banyak pelanggaran terhadap faktor senioritas.

Uraian di atas merupakan gambaran adanya patologi birokrasi yang disebabkan oleh rendahnya pengetahuan, baik para pejabat yang menentukan maupun mereka yang diangkat, sehingga faktor senioritas dalam proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Buton kadang tidak diperhatikan. Kasus tersebut dari segi aturan, bukan merupakan pelanggaran, karena faktor senioritas bukanlah persyaratan pokok yang harus dipertimbangkan dalam pengangkatan PNS pada jabatan struktural, namun bila ditinjau dari segi pengembangan karier seharusnya masalah senioritas perlu dipertimbangkan.

2. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Pada saat penulis menanyakan apakah orang-orang atau calon-calon yang diusulkan itu diketahui oleh mereka diusulkan untuk mengisi suatu jabatan atau pernahkah anggota Baperjakat berkoordinasi dengan instansi atau orang-rang yang ditempatkan? Rata-rata mereka tidak tahu.

Salah seorang informan 6 mengatakan bahwa:

Tak tahu (maksudnya tidak tahu sebelumnya kalau beliau akan ditempatkan pada jabatan yang didudukinya saat ini). Setahu saya, dalam setiap adanya pelantikan tidak ada yang diberi tahu, bahkan sampai menerima undangan pun kita tak tahu akan ditempatkan di mana. Kita hanya mengetahui waktu pelantikan yang tertera dalam undangan itu. Ini bisa menimbulkan penyakit birokrasi (Wawancara, 9-9-2010)  
Informan 7 lebih lanjut mengatakan bahwa:

Ada yang tahu, tetapi ada pula yang tidak tahu. Mengapa saya katakan mereka ketahu, karena lagi 2 atau 3 hari mereka sudah mempertanyakan waktu pelaksanaan

pelantikan. Apabila sudah banyak pegawai yang memperbincangkan pelantikan, maka besok atau lusa pasti kami sudah dipanggil oleh Sekretaris Badan Pertimbangan dan Jabatan. Beliau mengatakan bahwa dalam waktu dekat akan ada pelantikan. Kami diperintah untuk menyiapkan bahan-bahan yang diperlukan dalam rapat Tim Baperjakat. Saya mengatakan bahwa ada juga pegawai yang tidak mengetahui waktu pelantikan sama sekali, karena ada yang mengaku kaget, karena tiba-tiba dapat undangan untuk mengikuti pelantikan. Kami staf Baperjakat benar-benar merahasiakan orang-orang yang akan dilantik, karena memang menjadi rahasia jabatan bagi kami. Kami tidak pernah menyampaikan secara langsung, karena kami hanya sebatas mengumpulkan data yang diperlukan untuk menjadi bahan masukan dan pertimbangan dalam rapat Tim Baperjakat. (Wawancara, 9-11-2010)

Pada kalangan Tim Baperjakat, penulis juga menanyakan perihal pengangkatan dalam jabatan struktural ini. Menurut informan 1 yang berasal dari kalangan Tim Baperjakat Kab. Buton mengatakan bahwa:

Pengangkatan diadakan kalau ada yang memasuki masa purna karya atau pensiun. Ada yang berhalangan tetap (meninggal dunia), perubahan nomenklatur organisasi, perubahan tupoksi atau penyegaran bagi pejabat yang sudah terlalu lama menduduki jabatan itu. Mutasi juga dilakukan bila ada pegawai karena memperlihatkan kinerja yang kurang baik pada bidang itu. Namun, kalau alasan itu, biasanya kita adakan pembinaan terlebih dahulu. Kita tidak pernah merencanakan pelantikan, tergantung dari kebutuhan saja. Kita lakukan juga proses pengumpulan data pegawai dan sebagainya. (Wawancara, 17-9-2010)

Mirip dengan pernyataan informan di atas, informan 3 mengatakan bahwa:

Pengangkatan Pejabat Struktural dapat dilakukan setiap saat. Ada beberapa pertimbangan mengapa dilaksanakan pengangkatan dan pelantikan pejabat struktural yakni adanya jabatan yang lowong. Kekosongan ini disebabkan oleh beberapa hal yakni adanya Pegawai Negeri Sipil yang memasuki masa purna karya atau pensiun, ada yang meninggal dunia, atau adanya perubahan struktur organisasi. Kalau terjadi hal-hal ini, maka dilaporkan pada pimpinan agar jabatan tersebut diisi. (Wawancara, 10-9-2010)

Selanjutnya informan 4 yang berasal dari kalangan Tim Baperjakat Kab. Buton.

Mengatakan bahwa:

Pelaksanaan pelantikan dilakukan bila terjadi kekosongan jabatan. Semua jabatan yang kosong di data. Selain itu, ada juga alasan lain yaitu penyegaran pejabat. Bila seorang PNS terlalu lama dalam jabatan itu, maka ia akan dihindangi perasaan jenuh atau bosan, sehingga kita perlu meroling para pejabat. Setelah itu melihat

usulan-usulan dari dinas, badan atau kantor dalam hal pengisian jabatan. Bila sudah pasti, ada jabatan yang harus diisi atau pemutasian ke jabatan lain, maka semua bahan yang berkaitan dengan pengisian jabatan dikumpulkan untuk dirapatkan. (Wawancara, 13-9-2010)

Ketidaktahuan para calon pejabat sewaktu dimasukkan dalam calon pengisi suatu jabatan terungkap dari hasil wawancara penulis dengan informan kelompok eselon III yang masih aktif. Pada umumnya informan mengatakan bahwa mereka tidak mengetahui rencana tentang penempatannya pada jabatan yang didudukinya saat ini.

Informan 9 dari kelompok Eselon IV yang dimutasikan ke tempat lain mengatakan bahwa:

Saya pernah mendapat undangan untuk dilantik, saya kira ditempatkan di Bagian Perekonomian karena saya sarjana ekonomi, kenyataan tidak bahkan saya dilempar di Dinas lain, yang hampir tidak mengena dengan disiplin ilmu saya. Inilah kenyataannya, kita harus siap ditempatkan di mana saja, kapan saja, kita harus siap. (Wawancara, 14-9-2010)

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dapat menyimpulkan mengenai cara-cara rekrutmen yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Buton dalam menempatkan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural birokrasi pemerintah Kabupaten Buton belum memenuhi standar kaidah-kaidah ilmu manajemen Sumber Daya Manusia. Dalam Manajemen SDM mengisyaratkan apapun bentuk dan saluran rekrutmen untuk memenuhi kebutuhan akan pegawai, harus terbuka dan diketahui oleh setiap calon yang memenuhi syarat dan selanjutnya dengan kerelaan calon-calon yang ada, bersedia ditempatkan pada jabatan yang lowong tersebut. Rekrutmen atau merekrut pegawai berdasarkan pandangan para ahli ada beberapa bentuk. Menurut Sulistiyani dan Rosidah (2003 : 146) mengatakan bahwa "Salah satu bentuk saluran

rekrutmen yaitu *skills inventory*. Saluran rekrutmen ini dilakukan dengan cara para calon yang diidentifikasi dihubungi, selanjutnya ditanya apakah mereka ingin melamar posisi yang ditawarkan”. Tidak terbukanya cara rekrutmen sebagaimana disebutkan di atas membuat tingkat kecemasan dari masing-masing pejabat cukup tinggi apabila mendapat informasi akan ada mutasi jabatan. Hal ini sebagaimana disampaikan salah seorang informan dari kelompok mantan pejabat eselon II dan III. Informan 5 mengatakan bahwa ”Kalau ada kabar akan pelantikan, semuanya pasti cemas, seperti sekarang (saat itu dikabarkan akan ada mutasi jabatan) semuanya h2c (harap-harap cemas)”. (Wawancara, 13-9-2010).

Pola rekrutmen seperti di atas dilakukan mengingat Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan selalu kurang siap menerima kenyataan, karena tidak adanya perencanaan dan penyampaian terlebih dahulu kepada para calon. Hal ini, sebagaimana disampaikan oleh salah seorang informan dari kelompok eselon II dan III yang masih aktif. Informan 3 mengatakan bahwa:

Kadang-kadang pejabat kita ini selalu belum siap menerima kenyataan, sehingga kalau diberi tahu nanti dia akan mencari dukungan di sana-sini. Keadaan ini tentu mengganggu tujuan dari kegiatan pengangkatan dalam jabatan itu, kedua birokrasi kita ini di mana pun, baik pusat maupun daerah tidak mempunyai pola karier yang jelas, sehingga kesusahan dalam mengatur hal itu karena tak tahu arahnya. (Wawancara, 10-9-2010 )

Informan 1 mengatakan bahwa:

Dalam proses perekrutan dan penetapan kita tidak pernah menyampaikan kepada pegawai yang bersangkutan. Jangan sampai dia tidak menerima kenyataan yang ada. Kita hanya mengusul dan memberikan pertimbangan. Belum tentu mereka yang ditetapkan. Mungkin saja pegawai yang diusul sudah ditetapkan, tetapi timbul lagi permasalahan akibat ulah pegawai tersebut, sehingga dia batal ditetapkan. Atas pertimbangan itu, kami tidak pernah terbuka pada pegawai yang akan ditetapkan. (Wawancara, 17-9-2010 )



Pernyataan-pernyataan di atas merupakan salah satu penyebab tidak terbukanya cara melakukan rekrutmen dalam menempatkan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural birokrasi pemerintah Kabupaten Buton. Di samping itu tentu saja ada sebab-sebab lain ikut mempengaruhinya yang perlu difahami lebih jauh. Setelah pelaksanaan rekrutmen dilakukan dengan baik langkah selanjutnya menurut tuntunan ilmu Manajemen SDM adalah melakukan seleksi. Banyak metode dan langkah seleksi yang ditawarkan oleh ilmu Manajemen SDM yang pada uraian kerangka teoritis sudah penulis uraikan secara garis besarnya. Dari semua metode dan langkah itu, yang terpenting dari seleksi adalah memastikan orang-orang yang tepat dari segala hal menyangkut diri seorang calon untuk memangku dan melaksanakan tugas jabatan yang akan diisi. Dengan demikian, untuk mencapai ketepatan itu sangat tidak cukup dengan hanya melakukan seleksi-seleksi yang sifatnya administratif.

Hasil penelitian ini diperoleh dari informasi bahwa selama periode pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural birokrasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Buton Tahun 2006 dan 2007 tidak dilakukan suatu bentuk seleksi selain seleksi administratif. Tidak adanya seleksi tersebut terbukti dengan hasil wawancara penulis terhadap informan 3 dari Staf Baperjakat mengatakan bahwa: "Tidak (yang bersangkutan merasa tidak melewati seleksi apapun), yang saya dengar dalam pengangkatan jabatan struktural itu yang dinilai hanya DP3, masa kerja, pangkat, pendidikan, pelaksanaan tugas sebelumnya, itu semuanya dinilai dari berkas yang ada". (Wawancara, 15-9-2010)

Seleksi administratif sebagaimana penulis maksud, didasarkan pada berkas-berkas administrasi calon yang disiapkan oleh Sekretariat Baperjakat yang terdiri dari:

- SK Pangkat terakhir,
- SK Jabatan terakhir,
- DP-3 dua tahun terakhir
- Sertifikat Diklat Penjurangan yang diperlukan untuk jabatan bila ada
- Daftar Riwayat Hidup

Di samping itu, sekretariat Baperjakat membuat daftar nominatif calon pejabat sebagaimana terdapat dalam anak lampiran I-i Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2002. Daftar nominatif tersebut selanjutnya dibahas dalam rapat-rapat Tim Bepersjakat dan dalam rapat tersebut oleh tim dilakukanlah penilaian yang sifatnya sangat subyektif. Hal ini, sebagaimana disampaikan oleh beberapa informan dari kelompok Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton dan pejabat serta staf lainnya. Informan 1 mengatakan bahwa:

Mengenai seleksi, kita selama ini memang tidak melakukan seleksi formal seperti menerima pegawai baru. Seleksi yang kita lakukan hanya berbentuk pertimbangan. Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton dalam rapat-rapat yang mereka lakukan sebelum pelantikan, karena seleksi di sinikan hanya menentukan calon itu bisa melakukan apa sesuai dengan jabatan di mana dia dicalonkan. Saya rasa pertimbangan-pertimbangan itu sudah dianggap memadai untuk menjawab itu. Bagaimana tingkat subyektifitas dari seleksi yang seperti itu? Tentu saja subyektifitasnya tinggi, tapi akhirnya mereka akan menyepakati dari pendapat anggota dalam rapat tersebut, sehingga subyektifitas itu tentunya jadi subyektifitas kelompok. Saya rasa tingkat kebenarannya lumayan baik. (Wawancara, 17-9-2010)

Pernyataan di atas memberikan jawaban bahwa seleksi yang dilakukan dalam penempatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton sangat tidak maksimal dilakukan dan dikhawatirkan tidak mampu menjawab kebutuhan akan orang-orang yang kompeten untuk mengisi jabatan yang ada. Informan dari kelompok staf Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan



Kabupaten Buton mengatakan bahwa: "Yang susah itu, ada calon pejabat yang hanya kita dapatkan SK. Pangkat terakhir saja bahkan ada orang-orang penting itu hanya kertas memo saja, inilah yang membuat kita sulit menyusun daftar. (Wawancara, 15-9-2010)

Pernyataan tentang tidak adanya berkas pejabat eselon di atas menunjukkan bahwa ada calon-calon dalam beberapa kali pengangkatan yang sama sekali tidak melalui proses yang benar. Hal tersebut tentu membuat Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton tidak dapat melakukan penilaian baik secara objektif. Proses selanjutnya setelah pelaksanaan seleksi menurut tuntutan ilmu Manajemen Sumber Daya Manusia adalah penempatan. Dari sisi administratif penempatan pejabat struktural birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton menurut pemahaman penulis saat sudah memenuhi standar yang ditentukan (contoh keputusan pada lampiran 11). Administratif yang dimaksud di sini adalah format dan isi keputusan penempatan. Namun demikian, dari sisi lain, misalnya kesesuaian pejabat dengan jabatan masih belum sesuai dengan tujuan pengangkatan dalam jabatan itu sendiri, sebagaimana telah penulis uraikan pada awal bab ini.

Kondisi di atas merupakan akibat dari tingginya perhatian para penyelenggara kepegawaian yang memandang kebiasaan rutinitas sudah sangat memadai. Di samping itu, upaya evaluasi menurut pengetahuan penulis tidak pernah dilakukan. Hal tersebut mengakibatkan para penyelenggara kepegawaian merasa apa yang dilakukan selama ini dalam mengangkat pejabat struktural sudah cukup benar dan tidak ada permasalahan. Di samping itu, pengaruh-pengaruh lain terutama pengaruh politik juga sangat memungkinkan menjadi penyebab tidak adanya perubahan dalam

pola pengangkatan pejabat struktural di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Buton.

Keadaan ini telah sesuai dengan pendapat Siagian (1994:35-36) mengkategorikan patologi birokrasi pada lima dimensi kelompok yaitu.

1. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi;
2. Patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional;
3. Patologi yang timbul karena tindakan pada anggota birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif;
5. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan.

Bila dihubungkan dengan teori dan keadaan yang sesungguhnya dalam proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural Lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menunjukkan adanya patologi birokrasi yang disebabkan oleh adanya suasana internal tidak terbuka terhadap para pegawai dan instansi yang ada, sehingga koordinasi tidak berjalan dengan baik. Tidak ada komunikasi atau pembicaraan dengan orang-orang yang akan diangkat dalam jabatan struktural.

#### **D. Akibat Patologi Birokrasi**

Berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, akibat patologi birokrasi berakibat pada kinerja organisasi yang menyelenggarakan urusan-urusan yang telah menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Penilaian kinerja organisasi sangat penting bagi setiap organisasi karena penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian tersebut dapat

juga dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja dalam organisasi selanjutnya.

Informan 1 dari kelompok Tim Baperjakat mengatakan bahwa: Bila pola karier kurang baik, maka kinerja pegawai kurang baik. (Wawancara, 17-9-2010). Informan 2 yang berasal kelompok anggota Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton mengatakan bahwa: Kinerja pejabat lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton menurut penilaian saya sudah baik, tetapi masih perlu diperbaiki. Mereka belum memperlihatkan sikap dan kerjasama yang baik dalam menyelesaikan segala macam urusan pemerintahan. (Wawancara, 8-9-2010)

Informan 5 yang berasal dari kalangan pejabat eselon III mengatakan bahwa:

Pada prinsipnya, para pejabat bagian yang saya pimpin memperlihatkan kinerja yang baik. Memang timbul masalah dari staf atau bawahan yang tidak sesuai dengan tingkatan pendidikan dan spesialisasi jurusan. Pada awal-awal penempatan, mereka sulit bekerja dengan baik. Mereka harus menyesuaikan diri dengan pekerjaan yang baru diembannya. Bahkan sampai berhari-hari. Oleh karena didorong oleh tuntutan pekerjaan, maka pada akhirnya mereka mampu juga mengerjakan tugas yang diberikan oleh pimpinan tepat waktu. Mengenai kebijakan pimpinan dalam memutasikan pejabatnya sebaiknya pada saat pimpinan menentukan seorang pejabat, benar-benar dilihat, baik dari segi kepangkatan, tingkat pendidikan, maupun jenis latar belakang pendidikannya, sehingga mereka dapat bekerja dengan baik dalam membantu merumuskan kebijakan yang dikeluarkan oleh pimpinan. (Wawancara, 13-9-2010)

Tanggapan atas kinerja Sekretariat Daerah Kabupaten Buton juga diungkap oleh salah seorang informan dari kelompok pejabat eselon IV. Informan 9 mengatakan bahwa:

Pegawai Negeri Sipil yang dilantik sesuai dengan pendidikan dan jabatan yang dipangkunya memperlihatkan produktivitas yang tinggi, kualitasnya bagus, memberikan pelayanan yang cepat, dan memperlihatkan responsibilitat yang baik. Keadaan ini sangat berbeda dengan dengan Pegawai Negeri Sipil yang dilantik tidak sesuai dengan pendidikan yang dimiliki dengan jabatan yang diembannya. Saya sendiri ditempatkan sesuai dengan disiplin ilmu saya, praktis pekerjaan itu mudah

saya menyesuaikan diri. Kita mudah merespon dan memahami pekerjaan. (Wawancara, 14-9-2010)

Pendapat ini didukung oleh pernyataan informan lain yang berasal dari kalangan pejabat eselon IV. Informan 10 mengatakan bahwa:

Kinerja Sekretariat Daerah Kabupaten Buton sudah cukup baik. Sederhana saja penilaian saya yaitu teman-teman di sekretariat mengerjakan tugas kantor tepat waktu. Memiliki sikap dan perilaku yang baik. Bekerja sama dalam melaksanakan tugas-tugas yang diberikan. Apabila pekerjaan banyak, maka kita bentuk tim atau penitias untuk menyelesaikan pekerjaan tersebut. Teman-teman cepat merespon permasalahan yang timbul. Namun demikian, masih ada pegawai yang kurang peka terhadap tugasnya, karena mereka kurang berpengalaman dan tidak sesuai dengan latar belakang pendidikannya. (Wawancara, 16-9-2010)

Pandangan atas kinerja para Pegawai Negeri Sipil yang diangkat pada lingkup Setda Kab. Buton dikemukakan informan dari kelompok Tim Baperjakat Kabupaten Buton. Informan 1 mengatakan bahwa selama ini belum ada laporan dari pihak manapun juga, baik dari atasannya maupun masyarakat yang dilayani tentang kinerja yang buruk dari orang-orang yang dilantik. (Wawancara, 17-9-2009)

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, maka sesungguhnya kinerja yang ditampilkan sangat sesuai dengan teori yang diungkapkan, baik Hasibuan (2005:34) maupun Umar (1998:260) sejalan dengan kenyataan yang ada pada lingkup Setda Kabupaten Buton. Menilai dari kenyataan ini, maka dapatlah ditarik suatu simpulan bahwa pegawai pada lingkup Setda Kabupaten Buton senantiasa meningkat, akan tetapi masih ditemukan adanya kendala-kendala yang dihadapi di lapangan pekerjaan disebabkan oleh adanya PNS yang diangkat kurang pengalamannya, tidak sesuai dengan kompetensi dengan jabatannya, sehingga kinerja Setda Kabupaten Buton dapat terganggu.

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### A. Simpulan

Berdasarkan pada uraian pada bab temuan dan pembahasan, dapat ditarik suatu simpulan sebagai berikut.

1. Patologi birokrasi yang terjadi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Buton dalam disebabkan oleh 2 (dua) hal yakni pelaksanaan fungsi dan adanya kepentingan-kepentingan. Pelaksanaan fungsi menyangkut peran partai politik terhadap birokrasi yang berusaha memasukkan orang-orang yang telah mendukungnya dan meminggirkan orang-orang yang melawannya, sedangkan kepentingan-kepentingan menyangkut apa yang dapat diperoleh dari orang-orang yang ditempatkannya.
2. Patologi yang terjadi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Buton dalam pengembangan karier berupa pengangkatan dalam jabatan yang bersifat politis, juga karena rendahnya pengetahuan petugas pelaksana dan situasi internal dalam instansi. Rendahnya pengetahuan menyangkut petugas pelaksana disebabkan oleh aspek pendidikan, pangkat/gol. ruang, dan senioritas yang kurang diperhatikan, sedangkan pada aspek situasi internal dalam instansi disebabkan oleh tidak adanya perencanaan dan keterbukaan waktu pelantikan, koordinasi, dan penyampaian kepada para calon.



## **B. Saran**

Berdasarkan simpulan tentang patologi birokrasi yang ada pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton yang dilihat dari dimensi atau perspektif (sudut pandang) pengembangan karier, khususnya dalam pengangkatan pejabat struktural, maka kami menyarankan beberapa hal yakni

1. Perlu memperhatikan kesesuaian pangkat dan golongan, apalagi kalau masih ada yang secara kepangkatan dan golongannya telah berada pada pangkat dasar.
2. Perlu memperhatikan dan lebih mengutamakan kesesuaian pendidikan formal dengan jabatan yang diemban. Menempatkan seorang pejabat, disesuaikan dengan tingkat pendidikan orang yang bersangkutan.
3. Perlu memperhatikan senioritas. Senioritas dalam arti umur, pangkat, dan pengalaman dalam jabatan. Ketiga hal itu saling berpengaruh terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil dan birokrasi secara luas, maka hal-hal tersebut diperhatikan dalam setiap pengangkatan pejabat struktural. Bila hal ini tidak dilakukan, maka akan menimbulkan patologi birokrasi.
4. Perlunya meninjau kembali besarnya kewenangan yang diberikan kepada pejabat politik yang diberi label Pejabat Pembina Kepegawaian ( Pasal 1 Ayat 4 Peraturan pemerintah Tahun 2003), karena pejabat politik belum tentu menjadi seorang ahli dalam memahami seluk-beluk birokrasi, sekalipun ia adalah seorang ahli manajemen. Sebaiknya Sekretaris Daerah selaku top manajer atau jabatan tertinggi dalam lingkup birokrasi diberikan andil dan kewenangan yang sama selaku Ketua



Baperjakat, bukan hanya mengusulkan dan memberikan pertimbangan, tetapi juga dapat menentukan bersama Pejabat Pembina Kepegawaian.

5. Perlu memperbaiki patologi biokrasi yang terjadi pada lingkup Sekretariat Daerah karena kadarnya masih rendah, ibarat penyakit belum kronis. Belum membutuhkan infus, tetapi bila penyakit ini, tidak segera disembuhkan, maka bisa menjalar ke mana-mana, sehingga akan menimbulkan kanker yang sukar disembuhkan.

Universitas Terbuka

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. (1989). *Birokrasi* (alih bahasa: M. Rusli Karim & TotokDaryanti) Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Buton, *Kabupaten Buton Dalam Angka 2010/2009*, Baubau: Kara Grafika.
- Benardin,H. John. (2003). *Human resources management an experiential approach*. New Work: Mc. Graw Hill/Irwin.
- BKN.(2002). Desentralisasi bidang kepegawaian daerah sebagai perangkat penyelenggara manajemen pegawai negeri sipil (Implmentasi Pasal 34 A Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999).Diambil 15 Desember 2010.dari situs World Wide Web  
[http ://www.bkn.go.id/](http://www.bkn.go.id/)
- Bungin (Ed), Burhan.(2001). *Metodologi penelitian kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Dubrin.(1989). *Manajemen sumber daya manusia*. Jakarta: Prenhalindo.
- Eko (2010).Career path (Karier pegawai antara rencana dan pengembangan).*Jurnal TreasuryIndonesia*.V(1), 49-51.
- Fitran, La Ode Muhammad. (2006). Studi kemungkinan transformasi birokrasi Pemerintah Kabupaten Buton dengan pendekatan *new publik management*.Tesis Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri. Jatinangor.
- Gournay.Ade (1990).*Sejarah birokrasi*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Grindle, Merille S dan Thomas, John W. (1991).*Public choice and policy change the ekonomi of reform in developing countries, the johns hopkins*. London: University Press.
- Handoko, T. Hani. (2000). *Manajemen personalia dan sumber daya manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Hermawan, Wasito. (1992). *Metodologi penelitian*. Bandung: PT. Remaja Rosda karya.
- Irianto, Jusuf. (2001). *Prinsip-prinsip dasar manajemen pelatihan dan analisis kebutuhan sampai evaluasi program pelatihan*. Jakarta: Insan Cendekiawan.
- Jakti, Kuncoro. (1980). *Birokrasi dalam masyarakat modern*. Bandung:Mandar Maju.

- Jakson, King (1989). *Teori pemerintahan daerah.* Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Kompas (2007) Terbit tanggal 15 Mei 2007
- Limonu, Fitriani A. (2004). *Ejaan bahasa Indonesia yang disempurnakan(EYD).* Jakarta: Poliyama Widyapustaka.
- Manuel Kasiepo. (1987).*Birokrasi di Indonesia.* Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Martoyo, Susilo. (1994). *Manajemen sumber daya manusia.* Yogyakarta: BPFE.
- Mas'oed, Mohtar dan Davit. (1989). Negara, Bisnis dan KKN: Sebuah Fenomena Perburuan Rente. *Bahan Kuliah Ekonomi, Politik dan Pembangunan disajikan pada 20 Juni 2002, MAP-UGM.*
- Myrdal (1980).*Budaya birokrasi Pemerintah Indonesia.* Jakarta. Pustaka Utama Grafiti.
- Moekijat.(1991)*Administrasi kepegawaian negara.*Bandung: Mandar Maju.
- Moerdiono, *Mencari model birokrasi Indonesia,dalam birokrasi danadministrasi pembangunan.*Jakarta: Pustaka Sinar Harapan1993.
- Muhaimin, Yahya.(1980). *Beberapa segi birokrasi di Indonesia,*Jakarta: Prisma.
- Osborne,David and Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transporming the public sector.* Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang – Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Kelembagaan pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 tahun 2002
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 Tentang *wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai negeri sipil.*

- Rachmawati, Ike Kusdyah. (2007). *Manajemen sumber daya manusia*. Yogyakarta: Andi.
- Siagian, Sondang P. (2009). *Manajemen sumber daya manusia*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Siagian, Sondang P. (2009). *Patologi birokrasi, analisis, identifikasi dan terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Simamora, Henry. (1995). *Manajemen sumber daya manusia*. Edisi Ke-2. Jakarta: Erlangga.
- Sulistiyani Ambar T. dan Rosidah. (2003). *Manajemen sumber daya manusia, teori, konsep dan pengembangan dan konteks organisasi publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Suparman, Eman 2009, *Keputusan Pejabat Birokrasi dan Dilema Yurisdiksi Peradilan*, Jakarta.
- Setiawan (1998). *Birokrasi Pemerintah Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Talizadun, Ndhara (1986). Birokrasi pembangunan: dominasi atau alat demokratisasi? *Jurnal Ilmu Politik I*, V(1), 50-51.
- Thoha, Miftah, (1987). *Perspektif perilaku birokrasi (dimensi-dimensi primailmu ilmu administrasi Negara)*. Jilid II. Jakarta: Rajawali Pers.
- Thoha, Miftah. (2007). *Birokrasi dan politik di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian
- Wahab, Abdul Solichin. (1997). *Analisis kebijakan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Walker, J.W. (1990). *Managing humasn resources in flat, lean, lexible organisation: trends for the 1990"s*. Human Resource Plannig.

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**

Lampiran 1. Panduan wawancara atau pertanyaan Patologi Birokrasi Dalam Pengembangan Karier Pegawai di Sekretariat Daerah Kabupaten Buton

No.	Pertanyaan	Jawaban
1	Bagaimana tanggapan Bapak tentang pengangkatan pejabat struktural lingkup Pemerintah Kabupaten Buton?	
2	Apakah alasan atau pertimbangan-pertimbangan mengapa diadakan pelatihan pejabat struktural?	
3	Bagaimana tanggapan Bapak tentang pegawai yang dilantik dilihat dari segi kepangkatan?	
4	Bagaimana tanggapan Bapak tentang pegawai yang dilantik dilihat dari segi kepangkatan?	
5	Bagaimana tanggapan Bapak tentang pegawai yang dilantik dilihat dari segi senioritasnya?	
6	Apakah dalam pengangkatan pejabat struktural mempertimbangkan pangkat dan gol. ruang Pegawai Negeri Sipil yang akan diusulkan dalam menduduki jabatan struktural yang akan dilantik?	
7	Dalam SK Pengangkatan Pejabat Struktural lingkup Setda Kab. Buton ada PNS yang dilantik, pangkat dan golongan ruangnya masih di bawah pangkat dasar? Apakah tidak melanggar aturan mengangkat PNS dalam jabatan struktural pangkatnya di bawah pangkat dasar?	



8	Mengapa tidak mengangkat saja PNS yang memenuhi syarat pangkat dan golongannya. Adakah pertimbangan lain, sehingga Pejabat Pembina Kepegawaian tetap mengangkat pejabat yang pangkatnya masih di bawah pangkat dasar?	
9	Apakah yang diusulkan hanya 1 (satu) orang atau lebih, sehingga yang dilantik harus PNS tersebut sekalipun pangkat dan golongannya masih di bawah pangkat dasar?	
10	Adakah data-data PNS yang memperlihatkan pangkat dan golongan pada saat pengusulan pengisian jabatan?	
11	Siapa saja yang memiliki wewenang dalam menentukan kebenaran pangkat dan golongan ruang seseorang yang akan diusul dalam mengisi jabatan struktural	
12	Apakah dalam pengangkatan pejabat struktural mempertimbangkan tingkat pendidikan Pegawai Negeri Sipil yang akan diusulkan dengan jabatan yang akan diduduki dalam pengangkatan pejabat struktural yang akan dilantik?	
13	Dalam SK Pengangkatan Pejabat Struktural lingkup Setda Kab. Buton ada PNS yang dilantik, tingkat pendidikan dan pendidikannya ada yang tidak sesuai? Apakah tidak melanggar aturan mengangkat PNS dalam jabatan struktural pendidikannya tidak sesuai dengan jabatan yang akan didudukinya?	
14	Mengapa tidak mengangkat saja PNS yang sesuai dengan tingkat pendidikan dan jenis pendidikannya? Adakah pertimbangan lain, sehingga Pejabat Pembina Kepegawaian tetap mengangkat pejabat yang pendidikannya tidak sesuai?	



15	Siapa saja yang memiliki wewenang dalam menentukan kebenaran tingkat pendidikan dan jenis pendidikan seseorang yang akan diusul dalam mengisi jabatan struktural?	
16	Apakah dalam pengangkatan pejabat struktural mempertimbangkan senioritas Pegawai Negeri Sipil yang akan diusulkan dalam menduduki jabatan struktural yang akan dilantik?	
17	Dalam SK Pengangkatan Pejabat Struktural lingkup Setda Kab. Buton ada PNS yang dilantik, memperlihatkan masih ada yang lebih senior dengan PNS yang dilantik? Apakah tidak melanggar aturan mengangkat PNS sekalipun masih banyak yang lebih senior?	
18	Mengapa tidak mengangkat saja PNS yang lebih senior? Adakah pertimbangan lain, sehingga Pejabat Pembina Kepegawaian tetap mengangkat seorang PNS, walaupun masih ada yang lebih senior daripada PNS tersebut?	
19	Apakah yang diusulkan hanya 1 (satu) orang atau lebih, sehingga yang dilantik harus PNS tersebut sekalipun banyak yang lebih senior?	
20	Hal-hal apa saja yang dinilai sehingga seseorang dikatakan lebih senior daripada yang lainnya? Adakah data-data PNS yang memperlihatkan tingkat senioritas seseorang?	

21	Siapa saja yang memiliki wewenang dalam menentukan kebenaran tingkat kesenioran seseorang yang akan diusul dalam mengisi jabatan struktural?	
22	Adakah kepentingan para pejabat birokrasi dalam pengangkatan jabatan struktural?	
23	Apakah ada orang-orang yang dimasukkan oleh para tim sukses dalam pengangkatan pejabat?	
24	Jalur-jalur apa saja yang digunakan dalam mendapatkan jabatan struktural?	
25	Bagaimana fungsi Baperjakat dalam pengangkatan pejabat struktural dikaitkan dengan pejabat pembina kepegawaian?	
26	Apakah ada pengaruh Pejabat Pembina Kepegawaian dalam pengangkatan Pejabat Struktural?	
27	Apakah ada orang-orang yang dimasukkan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam pengangkatan Pejabat Struktural?	
28	Apakah ada kenalan atau sahabat Pejabat Pembina Kepegawaian dalam pengangkatan Pejabat Struktural?	
29	Apakah ada motif atau kepentingan dalam pengangkatan Pejabat Struktural?	

## Lampiran 2

No.	Informan	Hasil Wawancara
1.	Drs. H. LM. Taslim	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengangkatan diadakan kalau ada yang memasuki masa purna karya atau pensiun atau ada yang berhalangan tetap (meninggal dunia), perubahan nomenklatur organisasi, perubahan tupoksi, penyegaran bagi pejabat</li> <li>2. Mengenai kesesuaian pangkat dalam pengangkatan pejabat sudah sesuai</li> <li>3. Pendidikan dalam pengangkatan pejabat belum sesuai</li> <li>4. Senioritas memang diperhatikan tapi harus dilihat kemampuan dan kepercayaan</li> <li>5. Dalam pengangkatan pejabat dilihat yang benar-benar kompeten</li> <li>6. Mekanisme pengangkatan pejabat dilakukan dengan rapat baperjakat</li> <li>7. Pada Setiap penempatan dan penetapan pejabat kepada pegawai yang bersangkutan tidak akan ada penyampaian sebelumnya karena kadang-kadang pegawai yang bersangkutan belum siap menerima kenyataan, sehingga kalau diberitahu dia akan mencari dukungan disana-sini sehingga mengganggu tujuan dari kegiatan pengangkatan dalam jabatan itu.</li> <li>8. Perekrutan calon pejabat memang tidak dilakukan seleksi formal seperti menerima pegawai baru. Seleksi yang dilakukan hanyalah berbentuk pertimbangan. Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton dalam rapat-rapat yang dilakukan sebelum pelantikan, karena seleksi disinikan hanya menentukan calon itu bisa melakukan apa sesuai dengan jabatan dimana dia dicalonkan. Pertimbangan-pertimbangan itu sudah dianggap memadai untuk menjawab itu. Tingkat subyektifitas dari seleksi ini cukup tinggi, tapi pada</li> </ol>

		<p>akhirnya akan disepakati dari pendapat anggota dalam rapat tersebut, sehingga subyektifitas itu tentunya menjadi subyektifitas kelompok. Dimana tingkat kebenarannya lumayan baik.</p> <p>9. Pejabat lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton rata-rata memperlihatkan mutu pekerjaan yang baik, jujur, memiliki inisiatif dalam bekerja, rajin masuk kantor sekalipun jarak antara rumah dengan kantor cukup jauh. Para pejabat dengan staf menunjukkan sikap dan kerjasama yang baik. Walaupun timbul kendala-kendala dalam pekerjaan, tetapi mereka selesaikan dengan waktu yang tepat. Selain itu mereka juga telah melakukan penghematan dengan mempersingkat waktu pengurusan. Mengenai pergantian atau mutasi pejabat yang baru pada lingkup setda, tidak terlalu berpengaruh pada kinerja. Karena pada saat masuk sudah memiliki kemampuan dan keahlian serta pengalaman dalam menyelesaikan pekerjaan.</p>
2.	Drs. H. Muchtasar Ntewo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Motif dalam pengangkatan pejabat struktural macam-macam, ada kepentingan membalas jasa besar tadi, keluarga juga ada hal-hal politis</li> <li>2. Mengenai kesesuaian pangkat dalam pengangkatan pejabat sudah sesuai</li> <li>3. Pegawai yang dilantik tidak sesuai dengan tingkat pendidikan tidak masalah selama masih kekurangan tenaga. Kemampuan dan pengetahuan seseorang tidak hanya didapatkan dari pendidikan formal, tetapi juga dari pelatihan teknis, dll.</li> <li>4. Dalam mendapatkan jabatan kami tidak mengeluarkan uang satu senpun karena pimpinan masih rasional dalam menilai pejabatnya</li> <li>5. Dalam pelaksanaan fungsi baperjakat dalam penetapan pejabat struktural yng dikaitkan dengan pejabat Pembina</li> </ol>

		<p>kepegawaian kira-kira perbandingannya untuk eselon III antara 20-80 % (artinya jabatan eselon III yang ditentukan pejabat politik). Baperjakat hanya memberikan usulan dan pertimbangan saja</p> <p>6. Kinerja pejabat eselon pada lingkup Setda Kabupaten Buton sudah baik. Penilaian itu tidaklah berlebihan karena memperlihatkan sikap dan kerjasama yang baik dalam menyelesaikan segala macam urusan pemerintahan. Mengenai kebijakan pimpinan yang memindahkan atau memutasikan pejabat pada lingkup Setda merupakan hal yang wajar, karena kadang-kadang pegawai butuh penyegaran, sehingga apabila dipindahkan akan menimbulkan semangat baru apalagi dipromosikan pada jabatan yang lebih tinggi</p>
3.	Drs. H. La Ode Hasirun	<p>1. Pengangkatan pejabat struktural dapat dilakukan setiap saat. Ada beberapa pertimbangan mengapa dilaksanakan pengangkatan dan pelantikan pejabat struktural yakni adanya jabatan lowong. Kekosongan ini disebabkan oleh beberapa hal yakni adanya Pegawai Negeri Sipil yang memasuki masa purna karya atau pensiun, ada yang meninggal dunia atau adanya perubahan struktur organisasi.</p> <p>2. Mengenai kesesuaian pangkat dalam pengangkatan pejabat sudah sesuai, karena mengangkat pejabat yang pangkat belum mencukupi sesuai tuntutan jabatan itu orang akan protes, sehingga selama ini pangkat dan golongan Pegawai Negeri Sipil yang akan dilantik menjadi perhatian utama. Fatal bila melantik Pegawai Negeri Sipil yang belum memenuhi keangkatannya. Pangkat merupakan hal yang sangat diperhatikan dalam mengangkat pejabat struktural, karena pangkat merupakan hal yang pokok. Aturan kita memberikan ruang untuk kita mengangkat seseorang dalam suatu</p>



		<p>jabatan dimana pangkat orang tersebut masih satu tingkat dibawah pangkat dasar. Contohnya eselon III a pangkat dasarnya IV/a tapi boleh mengangkat orang yang masih berpangkat III/d</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Mengenai tingkat dan latar belakang pendidikannya, tidak dijadikan standar untuk menentukan suatu jabatan.</li> <li>4. Pelaksanaan fungsi Baperjakat dalam penetapan pejabat struktural dikaitkan dengan Pejabat Pembina Kepegawaian, untuk eselon II 80 %, kemudian untuk eselon III dan IV antara 20-30%</li> </ol>
4.	Drs. Masyhur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelaksanaan pelantikan dilakukan bila ada jabatan yang lowong, juga penyegaran jabatan dan melihat usulan dari dinas, badan dan kantor.</li> <li>2. Pengangkatan dilihat dari segi kepangkatan dibawah pangkat dasar tidak menjadi masalah karena aturan membolehkan.</li> <li>3. Pendidikan dalam pengangkatan pejabat tidak terlalu diperhatikan yang dituntut adalah kemampuan manajerialnya.</li> <li>4. Senioritas perlu diperhatikan</li> <li>5. Pelaksanaan fungsi baperjakat dalam penetapan pejabat dalam prosesnya tidak ada penyampaian kepada yang bersangkutan</li> </ol>
5.	Dra. Wa Ode Asrah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sistem kepangkatan sangat penting untuk mempertimbangkan seorang pegawai dalam menduduki jabatan</li> <li>2. Dalam memperoleh jabatan tidak didapatkan dengan membayar para pejabat tetapi karena dilihat dari pekerjaan yang baik</li> <li>3. Pola perekrutan pejabat baiknya dikembalikan seperti dulu yang dilihat dari Daftar Urut Kepangkatan (DUK)</li> <li>4. Apabila ada kabar tentang pelantikan semuanya pasti cemas</li> <li>5. Sudah memperlihatkan kinerja yang baik hanya kadang-kadang sering timbul masalah dari staf atau bawahan yang tidak</li> </ol>

		sesuai dengan tingkat pendidikan dan spesialisasi jurusan
6.	Drs. Uze Natsir	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Untuk di Kabupaten Buton dalam mendapatkan jabatan tidak ada pemberian jasa atau uang</li> <li>2. Baperjakat tidak berfungsi dengan baik karena mereka hanya bekerja mengantar dan menghimpun data</li> <li>3. Pada saat penetapan tidak ada pemberitahuan lebih dahulu</li> </ol>
7.	Abdul Rahman, S.Pd	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dalam menentukan seseorang itu duduk dalam suatu jabatan terutama eselon II dan III merupakan hak prerogatif Bupati sebagai pemimpin dan Pembina kepegawaian. Dalam aturan dijelaskan bahwa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan adalah urusan Pejabat Pembina Kepegawaian. Pejabat Pembina Kepegawaian adalah Bupati. Jadi Bupati lah yang berhak mengangkat, memindahkan atau memberhentikan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan adalah Bupati, Baperjakat hanya memberikan usulan dan pertimbangan</li> <li>2. Untuk mendapatkan suatu jabatan Pegawai Negeri Sipil harus memiliki kemampuan dan prestasi kerja serta berkelakuan baik</li> <li>3. Rekrutmen untuk eselon II dilakukan dengan mengecek berkas-berkas pejabat yang ada, kemudian yang telah memenuhi persyaratan administratif dalam jabatan eselon II tersebut dimasukkan dalam daftar Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan Kabupaten Buton dengan catatan setiap jabatan yang diusulkan maksimal 3 orang. Setelah ditentukan 3 orang, oleh Bupati diusulkan kepada Gubernur untuk mendapatkan persetujuan. Rekrutmen eselon III dan IV terlebih dahulu dilihat usulan dari dinas, badan dan</li> </ol>

		<p>kantor yang layak mengisi jabatan kemudian dimasukkan dalam rapat tim baperjakat untuk dibahas. Apabila sudah ada putusan dan perintah pelantikan, maka undangan dan perlengkapan serta ruangan pelantikan disiapkan</p> <p>4. Para pejabat yang akan dilantik kadang ada yang tahu tetapi adapula yang tidak tahu nanti pada saat mendapatkan undangan baru mengetahuinya. Kami sebagai staf Baperjakat harus merahasiakan orang-orang yang akan dilantik, karena merupakan rahasia jabatan kami</p>
8.	Ir. Sadisu	<p>1. Pelantikan Pejabat eselon II, III dan IV pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Buton tidak pernah direncanakan tergantung dari perintah atasan. Juga tidak pernah dilakukan analisis jabatan, barangkali inilah yang menyebabkan para pejabat eselon ada yang sesuai dengan latar belakang pendidikannya, ada pula yang tidak sesuai</p> <p>2. Dilihat dari segi kepangkatannya bahwa pangkat secara administratif tidak ada masalah, karena orang yang akan didudukkan dalam suatu jabatan pangkatnya tentu harus memenuhi standar jabatan itu. Semua yang dilantik itu pangkatnya diurut terlebih dahulu</p> <p>3. Dilihat dari segi tingkat dan latar belakang pendidikannya ada yang sesuai, tetapi ada juga yang tidak sesuai</p> <p>4. Senioritas tidak terlalu diperhatikan atau kurang mendapat pertimbangan dalam proses pengangkatan pejabat struktural</p> <p>5. Antara pejabat politik dan pejabat birokrasi itu saling berkaitan. Contohnya Bupati, ia terpilih melalui proses politik. Bupati diusung oleh beberapa partai, yang mengantarnya menjadi seorang Bupati. Pada saat ia menang, maka dengan sendirinya ia merasa berutang budi pada orang-orang di partai pendukungnya.</p>

		<p>Kenyataannya, Bupati oleh Undang-undang ditunjuk sebagai Pejabat Pembina kepegawaian di daerah. Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS ditentukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian. Posisi inilah yang menjadikan keterkaitan antara Bupati dengan Partai. Ketika Bupati mengangkat pejabat eselon, maka tidak menutup kemungkinan orang-orang partai melobi untuk memasukkan orang-orangnya. Pengaruh itu pasti ada, Bupati dan Wakil Bupati sebagai pejabat politik pasti berpengaruh dalam pola susunan dan system pengangkatan pejabat struktural. Pengaruh itu ada yang baik dan adapula yang buruk. Kalau pengaruh itu baik akan memperbaiki kinerja birokrasi</p>
9.	Hasyim Bakri	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengangkatan pejabat eselon harus mempertimbangkan pangkat pegawai yang dapat dilihat dari Daftar Urut Kepangkatan (DUK)</li> <li>2. Pendidikan dalam pengangkatan pejabat belum sesuai</li> <li>3. Senioritas memang diperhatikan tapi harus dilihat kemampuan dan kepercayaan</li> <li>4. Dalam pengangkatan pejabat dilihat yang benar-benar kompeten</li> <li>5. Mekanisme pengangkatan pejabat dilakukan dengan rapat baperjakat</li> </ol>
10.	Armus, S.Sos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dalam mendapatkan jabatan tidak ada pemberian uang atau jasa, dalam pengangkatan pejabat Bupati masih bagus dalam merekrut para pejabatnya</li> <li>2. Kinerja pegawai sekretariat daerah sudah cukup baik dilihat dari kinerja yang diperlihatkan para pegawai</li> </ol>
11.	Emil	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepentingan para pejabat birokrasi dalam pengangkatan jabatan structural untuk eselon II 50-60% dan eselon III 30-40%</li> <li>2. Pegawai yang diangkat dalam jabatan structural tidak melalui seleksi yang dinilai hanya DP3, masa kerja, pangka, pendidikan, pelaksanaan tugas</li> </ol>

		sebelumnya.
12.	Erman	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kami hanya mengusulkan orang-orang yang akan diangkat selanjutnya beliau yang menentukan</li> <li>2. Kepentingan pasti ada dalam pengangkatan jabatan struktural untuk balas budi.</li> </ol>
13	Hamrin	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sebagai tim sukses kami mencoba memasukan 1 atau 2 orang yang nantinya akan dipilih sendiri oleh Bupati</li> <li>2. Kami tidak mempunyai kepentingan dalam pengangkatan pejabat</li> </ol>
14	Lily	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dalam pengangkatan pejabat masih ada 5 % pejabat kita yang kurang tepat pendidikannya untuk jabatan yang ditempatinya</li> <li>2. Kepentingan pejabat birokrasi dalam pengangkatan pejabat struktural tidak terlalu besar hanya mengisi jabatan yang dianggap penting saja</li> <li>3. Pengangkatan dalam jabatan struktural dilakukan dengan melalui seleksi</li> <li>4. Mekanisme penetapan pengangkatan pejabat struktural dilihat dari kenaikan pangkat terakhir jadi diusulkan yang benar-benar sesuai dengan pangkat dan golongan pejabat yang akan diusul dalam menduduki jabatan</li> </ol>