

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dampak reformasi yang terjadi di Indonesia ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan adalah terjadinya pergeseran paradigma dan sistem pemerintahan yang bercorak monolitik sentralistik di Pemerintah Pusat ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik (demokrasi lokal) di Pemerintah Daerah. Pemerintahan semacam ini memberikan keleluasaan kepada daerah dalam wujud “*Otonomi Daerah*” yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, prakarsa dan aspirasi masyarakat sendiri atas dasar pemerataan dan keadilan serta sesuai dengan kondisi, potensi dan keragaman daerah.

Pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke IV menegaskan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Demi perwujudan tujuan tersebut jelas diperlukan aparatur-aparatur yang tangguh, berwibawa serta berwawasan luas yang dapat berkompentensi dan memiliki dedikasi tinggi pada Pancasila dan

Undang Undang Dasar 1945. Salah satu aparaturnegara yang memiliki keberadaan sentral dalam membawa kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan- peraturan pemerintah guna terlaksananya tujuan nasional yaitu Pegawai Negeri Sipil atau lebih dikenal dengan istilah PNS.

PNS sebagai sumber daya manusia yang bertugas dalam melayani kepentingan publik memiliki andil dalam merealisasikan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Terselenggaranya pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan dan kesempurnaan aparaturnegara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan Pegawai Negeri. Maka dari itu PNS sudah semestinya memiliki kualitas yang baik agar mampu menjalankan tugasnya secara profesional, adil, bertanggung jawab, tepat dan benar. Maka dari itu manajemen PNS diarahkan guna menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna dan berhasil guna. Manajemen PNS merupakan keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan derajat profesionalisme, penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.

Menurut Sondang P. Siagian (1992:194):

Kemajuan dalam karir seseorang tidak akan terjadi dengan sendirinya karena karir perlu direncanakan dan dikembangkan. Berdasarkan pengalaman menunjukan bahwa tanggung jawab untuk merencanakan dan mengembangkan karir seorang pegawai berada pada pundak tiga pihak, yaitu pegawai yang bersangkutan sendiri, atasan langsung, dan petugas atau pejabat dari satuan kerja yang mengelola sumber daya manusia dalam organisasi.

Pengangkatan PNS dalam jabatan merupakan salah satu bagian dari kebijaksanaan dalam manajemen PNS. Mengenai Pengangkatan PNS diatur dalam Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, dimana di dalamnya menyebutkan bahwa pengangkatan PNS dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan. Pada penjelasan lebih lanjut, jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu jabatan dalam suatu organisasi negara. Pada pengangkatan dalam jabatan dikenal dengan adanya istilah jabatan karier. Jabatan karier merupakan jabatan struktural dan fungsional yang hanya dapat diduduki oleh PNS setelah memenuhi syarat yang ditentukan.

Selanjutnya Jabatan Struktural merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara. Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural antara lain dimaksudkan untuk membina karier PNS dalam jabatan struktural dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural seseorang harus berstatus sebagai PNS, Calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat diangkat dalam jabatan struktural.

Mengenai penetapan jabatan struktural, jabatan struktural Eselon I pada instansi pusat ditetapkan oleh presiden atas usul pimpinan instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara, sedangkan jabatan struktural eselon II kebawah pada instansi pusat ditetapkan oleh pimpinan instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari menteri yang bertanggung jawab dibidang pendayagunaan aparatur negara.

Untuk jabatan struktural eselon I kebawah di Propinsi dan jabatan struktural eselon II kebawah di Kabupaten / Kota ditetapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai tata cara ketentuan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural telah diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan oleh pemerintah mengenai pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yakni Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 jo Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, yang selanjutnya juga telah diterbitkannya Keputusan Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002.

Berbicara mengenai perihal pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, selama ini tidak sedikit dijumpai seleksi pengangkatan PNS dalam jabatan struktural baik pada instansi pemerintah pusat maupun di daerah masih menyimpang dari aturan-aturan yang ditetapkan. Dalam aturannya pengangkatan PNS dalam jabatan struktural dilakukan dengan

mempertimbangkan faktor-faktor pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun, akan tetapi dalam kenyataannya pengangkatan pejabat dalam jabatan struktural tidak hanya murni berdasarkan syarat-syarat atau ketentuan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun terkadang justru malah lebih ditentukan faktor-faktor di luar hal tersebut. Seperti dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural ataupun penempatannya masih saja didominasi kepentingan politik, kerabat, keluarga dan lain sebagainya.

Hal ini dapat dikatakan bahwa dalam prakteknya pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural sering tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam aturan perundang-undangan. Hal inilah yang sering menimbulkan masalah kepegawaian antara lain rasa tidak senang dengan pejabat yang diangkat karena merasa pengangkatan tersebut tidak adil. Rasa tidak senang ini seringkali berakibat menurunnya tingkat etos kerja dengan pejabat yang bersangkutan sehingga akhirnya pekerjaan yang menjadi tanggung jawab bersama antara pegawai yang bersangkutan dengan pejabat tersebut menjadi kurang baik hasilnya. Selain itu sering ada rasa kurang puas dari pegawai yang lain yang pada akhirnya berakibat pada menurunnya prestasi kerja pegawai.

Salah satu persoalan mendasar yang masih dihadapi oleh berbagai organisasi pemerintahan di Indonesia adalah penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan, terutama di level jabatan

struktural. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penempatan jabatan struktural semakin penting disinergikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS), mengenai syarat umum pengangkatan PNS. Realitas yang berkembang bahwa, penempatan aparatur dalam jabatan masih banyak yang tidak berpedoman kepada atau mengabaikan beberapa ketentuan pada kebijakan yang berlaku, atau belum sepenuhnya berpedoman kepada prinsip-prinsip *good governance*, kurang menerapkan *job description* dan *job specification* yang dipersyaratkan.

Menurut Tjokroaminoto (2000: 17):

Prinsip-prinsip *good governance*, adalah: partisipasi (*participatory*), aturan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparancy*), responsif (*responsive*), berorientasi kesepakatan (*consensus orientation*), kesetaraan (*equity*), efektif dan efisien, akuntabilitas (*accountability*), tanggung gugat, dan visi strategis (*strategic vision*).

Selain itu dampak dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung dapat mewarnai pola-pola rekrutmen pejabat struktural terlepas dari peran dukungan masing-masing PNS dalam kemenangan salah satu calon Kepala Daerah dalam proses kompetensi Pilkada. Walaupun ada ketentuan tentang netralitas PNS dalam partai politik, namun dalam kenyataannya dilihat dari tingkat atau kecenderungannya ada beberapa PNS yang melakukan aksi untuk mendukung calon kepala daerah dalam pelaksanaan Pilkada. Tak dipungkiri ini sudah menjadi isu politis yang sudah diketahui banyak kalangan, dimana terdapat kenyataan di lapangan masing-masing kepala daerah memiliki tim sukses yang bergerak secara tidak langsung atau tim

sukses bayangan/tidak resmi/non formal yang antara lain adalah salah satunya PNS. Akhirnya terjadilah fenomena terdapat persaingan tidak sehat untuk meraih jabatan struktural dengan pendekatan politik kepada pihak –pihak yang telah berjasa dan memiliki akses langsung yang sangat erat dengan kepala daerah terpilih karena telah memberikan kontribusi terhadap kemenangan kepala daerah terpilih dalam pilkada. Para tim sukses pilkada dari jajaran PNS sudah barang tentu mendapat imbalan/kompensasi dari yang telah dilakukannya.

Aspek loyalitas kepada penguasa merupakan faktor yang menjadi urutan terdepan dalam menentukan calon pejabat struktural yang akan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu, bahkan yang lebih tidak kondusif lagi adalah munculnya pejabat struktural baru yang tampil karena kedekatan dengan lingkaran kekuasaan. Berdasarkan lima hal tersebut di atas jelas masih memperlihatkan adanya unsur-unsur kedekatan politis yang masih mewarnai proses pengangkatan dalam jabatan struktural.

Selain itu dapat dilihat dari setelah diberlakukannya Keputusan Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 yang menyebutkan bahwa persyaratan PNS untuk dapat diangkat hingga menduduki suatu jabatan struktural salah satunya adalah setiap pejabat yang diangkat dalam jabatan struktural haruslah memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan, karena pada

hakikatnya kualifikasi dan tingkat pendidikan akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya, akan tetapi pada kenyataan dilihat di lapangan masih ditemui kualifikasi dan tingkat pendidikan dalam pengangkatan dalam jabatan tidak sesuai dengan kebutuhan jabatan.

Pimpinan daerah atau oknum pengambil kebijakan seringkali sengaja memilih orang-orang yang disukai atau memiliki hubungan kedekatan/ kekerabatan dengannya untuk diangkat atau ditunjuk menempati suatu jabatan struktural strategis dengan mengabaikan prinsip job description dan job specification analyses. Sikap keputusan tersebut seringkali hanya dimaksudkan untuk melancarkan praktek kolusi dan nepotisme, termasuk kemungkinan melancarkan konspirasi bagi-bagi proyek dan perilaku korup.

Sikap keputusan yang demikian, tentunya sangat merugikan aparatur atau pejabat struktural lainnya, sebab hak-haknya untuk dipromosikan dan mengembangkan karier serta menduduki jabatan sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, dengan mudah termentahkan oleh suatu keputusan yang bernuansa politik transaksional dan selera - kepentingan pribadi oknum pengambil kebijakan atau keputusan. Implikasi luas pada pendistribusian SDM yang cenderung tidak didasarkan pada pendekatan profesionalisme, melainkan lebih dominan kepada pendapatan politik semata. Hal ini membawa kerugian yang sifatnya materi maupun immateri dalam organisasi birokrasi pemerintahan dan pribadi individu unsur-unsur SDM.



Implikasi lainnya bahwa kinerja organisasi pemerintahan daerah semakin tidak efektif akibat inefisiensi atau salah kelola dalam penataan SDM aparatur pada formasi jabatan yang ada. Ketidakefektivan tersebut akan menimbulkan kesulitan bagi perwujudan visi dan misi organisasi pemerintahan daerah, sedangkan inefisiensi akan menimbulkan kerugian pada pembengkakan anggaran untuk membiayai SDM yang tidak profesional, kerugian uang negara akibat ketidakcakapan aparatur mengelola keuangan daerah bahkan akan semakin berpotensi menimbulkan perilaku korup.

Seperti dalam pengangkatan dalam jabatan struktural pada Pemerintah Kota Bandar Lampung. Sampai saat sekarang ini masih ada ditemui PNS yang ditempatkan pada suatu jabatan pada instansi pemerintah yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan bidang ilmu yang dikuasai PNS yang bersangkutan. Padahal seharusnya PNS yang diangkat dalam jabatan struktural harus memiliki kualifikasi serta tingkat pendidikannya sesuai dengan jabatan yang diemban, sehingga nantinya tidak menimbulkan kesulitan baginya dalam melaksanakan tugas jabatannya, namun pada kenyataan pengangkatan dalam jabatan yang sesuai dengan disiplin ilmu atau kemampuan pejabat yang seharusnya menjadi persyaratan utama dalam pengangkatan pejabat struktural menjadi persyaratan yang diabaikan. (Sumber: [www.bandarlampungku.co.id/archive/2013/pengangkatan-pejabat-Kota-Bandar-Lampung.html/artikel](http://www.bandarlampungku.co.id/archive/2013/pengangkatan-pejabat-Kota-Bandar-Lampung.html/artikel))

Hal tersebut di atas seperti justru tidak sesuai dengan apa yang telah disyaratkan dalam Keputusan Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun

2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 mengenai syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural.

Masalah-masalah di atas menjadi kendala struktural untuk mencapai atau menerapkan prinsip dasar secara profesional di Kota Bandar Lampung. Hal ini mengakibatkan terhambatnya efektifitas dan produktivitas dalam menjalankan pekerjaannya. Oleh karena itu berdasarkan ini juga tentu akan sulit munculnya efektifitas dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi serta kelancaran dalam penyelenggaraan pembangunan nasional.

Berdasarkan permasalahan yang ada di Pemerintah Kota Bandar Lampung terkait pengangkatan pejabat struktural di atas, penulis melakukan penelitian yang berjudul "**Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik** (Studi Kasus dalam Proses Pengangkatan Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung)".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat diajukan rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam proses pengangkatan Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam proses pengangkatan Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat berguna sebagai pengembangan keilmuan, khususnya Manajemen Pemerintahan dalam penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam proses pengangkatan Pejabat Struktural Eselon II.

2. Kegunaan praktis

Hasil penelitian diharapkan berguna sebagai sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam proses pengangkatan pejabat struktural eselon II di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung, serta merupakan sarana meningkatkan pengetahuan bagi peneliti dan masyarakat.