

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

1. Konsep Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Menurut Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang baik (BAPENAS, 2008: 9) istilah *good governance* mengandung makna tata kelola pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, tata pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan, tata pemerintahan yang baik juga merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antar pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat.

Tata pemerintahan yang baik terkait erat dengan kontribusi, pemberdayaan, dan keseimbangan peran antara tiga pilarnya (pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat). Tata pemerintahan yang baik juga mensyaratkan adanya kompetensi birokrasi sebagai pelaksana kebijakan politik/publik atau sebagai perangkat otoritas atas peran-peran negara dalam menjalankan amanat yang diembannya. Walaupun demikian, penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik pada kenyataannya sering mengalami kendala yang pada umumnya disebabkan kurangnya pemahaman, kesadaran, dan kapasitas ketiga pilar tersebut.

Menurut Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik-BAPPENAS (2008: 9) penerapan tata pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintahan tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen (*planning, implementing, controlling, and evaluating*) yang dilaksanakan secara profesional dan konsisten. Penerapan sistem manajemen tersebut mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Melalui hal tersebut, lingkungan instansi pemerintah diharapkan dapat memberikan pelayanan prima kepada masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara (2006: 6) mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan pemerintah negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif diantara domain negara sektor swasta dan masyarakat (*society*). Pada tataran ini, *good governance* berorientasi pada 2 (dua) hal pokok, yakni : *Pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini, *good governance* mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, securing of human right, autonomy and devolution of power* dan *assurance of civillian control*; *Kedua*, pemerintahan yang berfungsi secara ideal yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, *good governance* tergantung pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

Pengertian *good governance* berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan merupakan penyelenggaraan pemerintahan dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan penerapannya tidak terlepas dari penerapan sistem manajemen pemerintahan yang merupakan rangkaian hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen (*planning, implementing, controlling, and evaluating*) yang dilaksanakan sehingga mampu menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat.

2. Pilar Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Menurut Mardiasmo (2004: 18), karakteristik pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) meliputi:

- a. *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta partisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- c. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan public secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.

- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani *stakeholders*.
- e. *Consensus of orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang
- f. lebih luas.
- g. *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- h. *Efficiency and effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- i. *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan
- j. *Strategic vision*. Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh 4 pilar yaitu (1) *transparency* (2) *participation* (3) *Efficiency predictability*, dan (4) *accountability*. Bahwa jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi sehingga sebagai langkah awal, instrumen ini akan berusaha untuk menelaah empat prinsip utama, yaitu transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan supremasi hukum. (Sedarmayanti, 2007: 38).

a. Transparansi

Menurut Keban (2000: 51), transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Transparansi menuntut usaha kongkrit dari pemerintah untuk membuka dan menyebarluaskan informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Dengan kata lain transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

Menurut Meutia Gani dan Rochman (2000: 7), transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan dan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki dua aspek, yaitu (1) penyebarluasan informasi mengenai

keuangan publik oleh pemerintah, (2) tersedianya hak masyarakat terhadap akses informasi, (3) adanya forum untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat untuk menyampaikan informasi mengenai keuangan publik (4) akomodasi kepentingan masyarakat dalam penyusunan anggaran publik. Hal-hal tersebut menuntut pemerintah untuk memperbaiki kinerjanya, sebagai titik awal yang baik dari pelaksanaan transparansi.

b. Partisipasi

Menurut Loina Lalolo Krina (2007), prinsip partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Menurut Jewell dan Siegall partisipasi adalah keterlibatan anggota organisasi di dalam semua kegiatan organisasi. Di lain pihak Handoko menyatakan partisipasi merupakan tindakan ikut serta dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan di dalam organisasi

Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis. Bentuk lain

untuk merangsang keterlibatan masyarakat adalah melalui perencanaan partisipatif untuk menyiapkan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan secara partisipatif dan mekanisme konsultasi untuk menyelesaikan isu sektoral.

Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah pedoman-pedoman pemerintahan partisipatif yang mengakomodasi hak penyampaian pendapat dalam segala proses perumusan kebijakan dan peraturan, proses penyusunan strategi pembangunan, tata-ruang, program pembangunan, penganggaran, pengadaan dan pemantauan. *Good governance* digunakan untuk melihat partisipasi melalui Tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah, tingkat kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah dan terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.

c. Akuntabilitas

Menurut Mardiasmo (2003: 26-27), akuntabilitas adalah kemampuan untuk mempertanggungjawabkan semua tindakan dan kebijakan yang telah ditempuh. Prinsip ini mengandung makna meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Seluruh pembuat kebijakan

pada semua tingkatan harus memahami kebijakan yang diambil harus dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat. Untuk mengukur kinerja secara obyektif perlu adanya indikator yang jelas. Sistem pengawasan perlu diperkuat dan hasil audit harus dipublikasikan, dan apabila terdapat kesalahan harus diberi sanksi.

Instrumen dasar akuntabilitas adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik akan akuntabilitas maupun mekanisme pertanggungjawaban, sedangkan instrumen-instrumen pendukungnya adalah pedoman tingkah laku dan sistem pemantauan kinerja penyelenggara pemerintahan dan sistem pengawasan dengan sanksi yang jelas dan tegas. Akuntabilitas dapat meningkatkan kepercayaan dan kepuasan masyarakat terhadap pemerintah, tumbuhnya kesadaran masyarakat, meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat, dan berkurangnya kasus-kasus KKN.

Prinsip akuntabilitas menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut. Akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban

pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator dan para pelaksana di lapangan. Sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law*. Sedangkan *public accountability* didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan

aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat. Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut.

d. Kepastian Hukum

Menurut Meutia Gani dan Rochman (2000: 12-13), hukum merupakan faktor penting dalam penegakan *good governance*. Kekurangan atau kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, *good governance* tidak akan berjalan mulus di atas sistem hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistem hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

Penegakan hukum adalah pelaksanaan semua ketentuan hukum dengan konsisten tanpa memandang subjek dari hukum itu. Prinsip penegakan hukum mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa kecuali, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan

nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, pemerintah daerah harus mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Instrumen dasar penegakan hukum adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik terhadap penegakan hukum maupun keterpaduan dari sistem yuridis (kepolisian, pengadilan dan kejaksaan), sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah penyuluhan dan fasilitas

B. Tinjauan Birokrasi dan Aparatur Pemerintah

Sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia berkenaan dengan sumber daya manusia (SDM). SDM yang dimaksud adalah Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan dan bekerja di lingkungan birokrasi, untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi pemerintahan dan pelayanan. Thoha dalam Sedarmayanti (2007: 263) berpendapat bahwa "pelayanan masyarakat adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang dan atau kelompok orang atau instansi tertentu untuk memberi bantuan dan kemudahan kepada masyarakat dalam mencapai tujuan".

Upaya menuju *Good governance* di bidang SDM selain ditempuh dengan melalui kebijakan rasionalisasi juga ditempuh dengan mengatasi KKN. Upayanya antara lain dengan cara meninjau kompensasi yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tujuan ideal pemberian gaji yang standar adalah agar PNS memiliki jaminan yang kuat, setidaknya untuk

memenuhi kebutuhan pokok minimal. Permasalahan lain yang dihadapi adalah soal penataan jabatan.

Otonomi daerah menuntut pemerintah daerah agar meningkatkan mutu sumber daya manusia PNS yang memiliki motivasi kerja, keterampilan kerja dan profesionalisme kerja yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Fakta politik di Indonesia menunjukkan bahwa seiring dengan otonomi daerah, terdapat Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menjadi calon kepala daerah, meskipun pada dasarnya hal ini kurang relevan dengan salah satu tujuan otonomi daerah yaitu untuk meningkatkan dan mendekatkan pelayanan publik dari PNS kepada masyarakat di daerah otonom.

Menurut Mohammad Ismail (2003: 32) Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku

Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkedudukan sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kesetiaan dan ketaatan yang penuh tersebut mengandung pengertian bahwa PNS berada sepenuhnya di bawah pemerintah

Pegawai Negeri merupakan aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan di Indonesia.

Pegawai Negeri Sipil terdiri atas:

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat (PNS Pusat), yaitu PNS yang gajinya dibebankan pada APBN, dan bekerja pada kementerian, lembaga non kementerian, kesekretariatan negara, lembaga-lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah, serta kepaniteraan di pengadilan.
- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNS Daerah), yaitu PNS yang bekerja di Pemerintah Daerah dan gajinya dibebankan pada APBD. PNS Daerah terdiri atas PNS Daerah Provinsi dan PNS Daerah Kabupaten/Kota.

Pengaturan mengenai PNS mengalami perkembangan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UUASN). Menurut Pasal 1 angka (3) UUASN, PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Baik PNS Pusat maupun PNS Daerah dapat diperbantukan di luar instansi induknya. Jika demikian, gajinya dibebankan pada instansi yang menerima pembantuan. Di samping PNS, pejabat yang berwenang dapat mengangkat Pegawai Tidak Tetap (PTT) atau disebut pula honorer; yaitu pegawai yang diangkat untuk jangka waktu tertentu untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang bersifat teknis dan profesional sesuai dengan

kebutuhan dan kemampuan organisasi. PTT tidak berkedudukan sebagai pegawai negeri.

Menurut Sedarmayanti (2002: 23-24), dalam birokrasi pemerintah dikenal jabatan karir, yakni jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh PNS. Jabatan karir dapat dibedakan menjadi 2, yaitu:

- a. Jabatan Struktural, yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Kedudukan jabatan struktural bertingkat-tingkat dari tingkat yang terendah (eselon IV/b) hingga yang tertinggi (eselon I/a). Contoh jabatan struktural di PNS Pusat adalah: Sekretaris Jenderal, Direktur Jenderal, Kepala Biro, dan Staf Ahli. Sedangkan contoh jabatan struktural di PNS Daerah adalah: sekretaris daerah, kepala dinas/badan/kantor, kepala bagian, kepala bidang, kepala seksi, camat, sekretaris camat, lurah, dan sekretaris lurah.
- b. Jabatan Fungsional, yaitu jabatan yang tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut pandang fungsinya diperlukan oleh organisasi, misalnya: auditor (Jabatan Fungsional Auditor atau JFA), guru, dosen, dokter, perawat, bidan, apoteker, peneliti, perencana, pranata komputer, statistisi, pranata laboratorium pendidikan, dan penguji kendaraan bermotor.

Setiap PNS memiliki hak memperoleh kenaikan pangkat, yakni penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdianya. Ada beberapa jenis kenaikan pangkat, diantaranya kenaikan pangkat reguler, kenaikan pangkat pilihan (misalnya karena menduduki jabatan fungsional dan struktural

tertentu, menunjukkan prestasi kerja yang luar biasa baiknya, atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara), kenaikan pangkat anumerta, dan kenaikan pangkat pengabdian. PNS yang menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya bisa mendapatkan penghargaan yang disebut Satyalencana Karya Satya.

Hak Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian meliputi:

- a. Memperoleh gaji yang layak sesuai dengan tanggung jawabnya
- b. Memperoleh cuti
- c. Memperoleh perawatan bagi yang ditimpa oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas dan kewajibannya
- d. Memperoleh tunjangan bagi yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dan karena menjalankan tugas dan kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga
- e. Memperoleh uang duka bagi keluarga pegawai yang tewas
- f. Memperoleh pensiun bagi yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan
- g. Memperoleh kenaikan pangkat
- h. Menjadi peserta TASPEN dan ASKES

Kewajiban yang harus ditaati setiap PNS menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian meliputi:

- 1) Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila dan UUD 1945, Negara dan Pemerintah.
- 2) Mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri, atau pihak lain
- 3) Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat Negara, Pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil
- 4) Mengangkat dan mentaati sumpah/janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 5) Menyimpan rahasia Negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya
- 6) Memperhatikan dan melaksanakan segala ketentuan Pemerintah baik yang langsung menyangkut tugas kedinasannya maupun yang berlaku secara umum
- 7) Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab
- 8) Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan Negara
- 9) Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakan, persatuan, dan kesatuan Korps Pegawai Negeri Sipil

- 10) Segera melaporkan kepada atasannya, apabila mengetahui ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan Negara/Pemerintah, terutama di bidang keamanan, keuangan dan materiil.
- 11) Mentaati ketentuan jam kerja
- 12) Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik
- 13) Menggunakan dan memelihara barang-barang milik Negara dengan baik
- 14) Memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing.
- 15) Bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya
- 16) Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya
- 17) Menjadi dan memberikan contoh serta teladan baik terhadap bawahannya
- 18) Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerja
- 19) Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya
- 20) Mentaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan
- 21) Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan berlaku sopan santun terhadap masyarakat, sesama Pegawai Negeri Sipil, dan terhadap atasan
- 22) Hormat menghormati antara sesama warganegara yang memeluk agama/kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, yang berlainan
- 23) Menjadi teladan sebagai warganegara yang baik bagi masyarakat
- 24) Mentaati segala peraturan perundang-undangan peraturan kedinasan yang berlaku
- 25) Mentaati perintah kedinasan dari atasan berwenang

26) Memperhatikan dan menyelesaikan dengan baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin.

Hak PNS menurut Pasal 21 UUASN adalah memperoleh:

- a) gaji, tunjangan, dan fasilitas;
- b) cuti;
- c) jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
- d) perlindungan; dan pengembangan kompetensi.

Kewajiban PNS menurut Pasal 23 UUASN adalah:

- a) Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah
- b) Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c) Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d) Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan
- e) Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f) Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam atau di luar kedinasan;
- g) Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

C. Tinjauan Manajemen Kepegawaian Daerah dalam Konteks Otonomi Daerah

Kebijakan otonomi daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi, maka pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang salah satu diantaranya melalui peningkatan pelayanan. Dengan demikian pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Menurut Felix A. Nigro dan Lyod G. Nigro mengemukakan bahwa kegiatan manajemen kepegawaian adalah serangkaian kegiatan yang meliputi kegiatan pengangkatan dan eleksi, pengembangan yang meliputi latihan jabatan (*in service Training*) , promosi jabatan dan pemberhentian. Sedangkan Jucius menyatakan bahwa bidang kegiatan Manajemen kepegawaian meliputi pengembangan, pembinaan dan penggunaan (Miftah Thoha, 1983: 19).

Pegawai Negeri Sipil sebagai aparatur pemerintah memiliki peran yang sangat strategis dalam melaksanakan dan mengembangkan tugas umum pemerintahan. Roda pemerintahan sebagai organisasi perlu didukung oleh pegawai selaku sumber daya manusia yang memiliki kemampuan dan kompetensi yang tinggi sehingga dapat dengan mudah memberikan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Kemampuan tersebut merupakan bagian dari kinerja yang dapat diberikan pegawai kepada organisasinya, namun pada kenyataannya tantangan yang dihadapi aparatur negara cukup memprihatinkan terutama karena masih ada aparatur negara yang mengabaikan nilai-nilai moral dan budaya kerja. Oleh sebab itu perlu segera dikembangkan budaya kerja aparatur demi terwujudnya kesejahteraan dan pelayanan masyarakat.

Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandar Lampung dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Walikota melalui Sekretaris Kota. Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan pelayanan, Kepala BKD secara struktural di bantu oleh 1 (satu) orang Sekretaris, 4 (empat) orang Kepala Bidang, dan 6 (enam) orang Kepala Sub Bidang, yang memiliki tugas pokok dan fungsi masing-masing.

D. Tinjauan Pengangkatan Pejabat Struktural

1. Promosi dalam Birokrasi

Istilah promosi (*promotion*) berarti kemajuan, maju ke depan, pemberian status penghargaan yang lebih tinggi (Wursanto, 1989: 68). Promosi adalah perubahan kedudukan seorang pegawai dalam rangkaian susunan kepangkatan atau jabatan yang lebih tinggi dari keadaan semula ditinjau dari segi tanggung jawab, syarat-syarat kerja maupun penghasilan (Moenir A.S 1992: 173).

Promosi adalah perpindahan dari suatu jabatan lain yang lebih mempunyai status dan tanggung jawab yang lebih tinggi, biasanya disertai dengan kenaikan upah, gaji dan hak-hak lainnya. (Heldjrachman, Suad Husnan 1991: 111).

Arun Manoppa dan Mirzas Saiyadim dalam Manulang merumuskan promosi adalah kenaikan jabatan dengan menerima kekuasaan dan tanggung jawab yang lebih besar dari sebelumnya, meskipun tidak selalu diikuti oleh kenaikan gaji. (Manulang, 1983: 123). Sedangkan promosi adalah perpindahan yang memperbesar *authority* dan *responsibility* pegawai ke jabatan yang lebih tinggi di dalam satu organisasi sehingga kewajiban, hak, status, dan penghasilannya semakin besar (Hasibuan, 2000: 108).

Menurut Syarief Makhya (2010: 160), pemutasian pegawai memang dimungkinkan dan dibenarkan dalam sistem administrasi kepegawaian. Dalam konteks kebutuhan organisasi pemerintah daerah sekarang, konsep mutasi pegawai seharusnya tidak lagi diterjemahkan sebagai kebijakan pimpinan untuk memindahkan pegawai dengan tolok ukur suka atau tidak suka, tetapi harus ditujukan pada kebutuhan untuk mencapai prestasi atau produktivitas.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa promosi adalah perpindahan jabatan yang lebih tinggi kenaikan jabatan yang disertai dengan perubahan status, kekuasaan dan tanggung jawab yang lebih besar.

a. Manfaat Promosi

Promosi sangat penting dalam rangka pembinaan dan pengembangan pegawai, karena promosi dapat memberikan mamfaat hal-hal sebagai berikut:

1. Promosi merupakan motivasi bagi pegawai untuk maju dan lebih mengembangkan bakat, gairah dan kariernya.
2. Promosi merupakan usaha meningkatkan gairah kerja pegawai.
3. Promosi merupakan usaha mengisi formasi jabatan dengan mempergunakan tenaga kerja dari dalam.
4. Bagi pegawai, promosi lebih penting dari pada kenaikan gaji meskipun pada umumnya promosi disertai dengan pemberian gaji yang lebih tinggi.
5. Promosi dapat menjamin keyakinan para pegawai, bahwa setiap pegawai selalu diberi kesempatan untuk maju dan mengembangkan karier, semangat, gairah dan prestasinya.
6. Promosi merupakan salah satu usaha menciptakan persaingan yang sehat di antara pegawai (Wursanto, 1989: 69).

b. Dasar-Dasar Promosi

Promosi merupakan insentif terbesar dari insentif pegawai. Promosi berarti perbaikan kedudukan dan atau pembayaran tambahan. Promosi biasanya didasarkan atas:

1. Kemampuan (sering tidaknya dinilai secara layak).
2. Senioritas (biasanya dihitung masa kerja dalam organisasi/lembaga)

3. Ujian (lebih banyak menguji pengetahuan dari pada kemampuan).
4. Wawancara perseorangan (nienguji kepribadian dan sifat)
5. Rasa senang dan tidak senang perseorangan (dapat berarti penurunan gairah kerja dan pengurangan efesiensi).
6. Gabungan dari beberapa faktor di atas (Moekijat, 1991: 190).

Tahapan pembinaan. dan pengembangan pegawai sesuai dengan makna keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP nomor 100 Tahun 2000, PP nomor 13 Tahun 2002 adalah sebagai berikut:

1. Perpindahan dan jabatan struktural ke fungsional atau dari jabatan fungsional ke struktural baik secara horizontal maupun vertikal.
2. Perpindahan jabatan secara horizontal adalah perpindahan jabatan pada tingkat eselon dan pangkat jabatan yang sama.
3. Perpindahan jabatan secara vertikal adalah perpindahan jabatan yang bersifat kenaikan jabatan. (Hardianto, 2004: 53).

c. Syarat-Syarat Promosi

Syarat-syarat untuk promosi sudah barang tentu tidak sama untuk jabatan yang berlainan. Meskipun demikian ada beberapa syarat umum yang perlu diketahui. Seorang pegawai dapat dipromosikan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi, apabila memenuhi persyaratan antara lain:

1. Ada formasi atau lowongan jabatan, lowongan jabatan dapat terjadi karena ada pegawai yang mengundurkan diri, pindah pekerjaan, dipensiunkan atau meninggal dunia,
2. Pegawai yang bersangkutan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dalam analisis jabatan.
3. Pegawai yang bersangkutan lulus dari seleksi. (Wursanto, 1989: 70).

2. Dasar Hukum Aturan Tentang Pengangkatan Pejabat Struktural

Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara berjenjang berdasarkan sistem karier dan prestasi kerja. Lowongan jabatan pada suatu unit organisasi diutamakan diisi oleh pegawai yang memenuhi persyaratan pada unit organisasi yang bersangkutan. Pegawai Negeri Sipil yang akan dipromosikan dalam suatu jabatan yang lebih tinggi, diprioritaskan bagi yang sekurang-kurangnya yang setingkat dengan jabatan yang terakhir yang didudukinya.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Kepegawaian yang termasuk di dalamnya adalah mengatur pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural. Untuk menjelaskan maksud UU Nomor 43 Tahun 1999 tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2002, dan sebagai aturan Pelaksanaannya Kepala BKN selaku manajer tertinggi di bidang kepegawaian

mengeluarkan Keputusan Kepala BKN Nomor 13 tahun 2009 yang berisi tentang ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri sipil dalam Jabatan struktural. Dalam Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2009 tersebut, mengatur beberapa penjelasan terkait dengan pelaksanaan rekrutmen pejabat struktural pada Pemerintah Kabupaten/Kota.

E. Tinjauan Jabatan Struktural dan Eselonering

1. Konsep Jabatan Struktural

Jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai negeri sipil dalam rangka memimpin suatu organisasi negara.

a. Pengangkatan Jabatan Struktural

Persyaratan Pegawai Negeri Sipil yang akan diangkat dalam jabatan struktural, antara lain:

1. Berstatus PNS.
2. Serendah-rendahnya memiliki pangkat satu tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan.
3. Memili kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan.
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja bernilai baik dalam dua tahun terakhir.
5. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan.
6. Sehat jasmani dan rohani.

Selain persyaratan tersebut, Pejabat Pembina Kepegawaian perlu memperhatikan faktor:

1. Senioritas dalam kepangkatan
2. Usia
3. Pendidikan dan Pelatihan (DIKLAT) jabatan, pengalaman

b. Perangkapan Jabatan

Untuk optimalisasi kinerja, disiplin dan akuntabilitas pejabat struktural serta menyadari akan keterbatasan kemampuan manusia, Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural tidak dapat menduduki jabatan rangkap, baik dengan jabatan struktural lain maupun jabatan fungsional. Rangkap jabatan hanya diperbolehkan apabila ketentuan perangkapan jabatan tersebut diatur dengan Undang-undang/ Peraturan Pemerintah.

c. Pemberhentian

Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dari Jabatan Struktural karena :

1. Mengundurkan diri dari jabatannya.
2. Mencapai batas usia pensiun diberhentikan sebagai pns.
3. Diangkat dalam jabatan struktural lainnya untuk jabatan fungsional.
4. Cuti diluartanggung negara kecuali cuti di luar tanggungan negara karena persalinan.
5. Tugas belajar lebih dari enam bulan.
6. Ada perampingan organisasi pemerintah.

7. Tidak memenuhi persyaratan kesehatan jasmani dan rohani.
8. Hal lain yang ditetapkan perundangan yang berlaku.

Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari Jabatan Struktural ditetapkan dengan Keputusan Pejabat yang berwenang setelah melalui pertimbangan Komisi Kepegawaian Negara/Baperjakat disertai alasan yang jelas atas pemberhentiannya. PNS yang meninggal dunia dianggap telah diberhentikan dari jabatan strukturalnya.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemberhentian PNS Daerah pada prinsipnya menjadi kewenangan Presiden, namun mengingat bahwa jumlah pegawai sangat besar maka agar tercipta efisiensi dan efektifitas maka sebagian kewenangan tersebut diserahkan kepada Pembina Kepegawaian Daerah.

d. Pelantikan

Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam Jabatan Struktural, termasuk Pegawai Negeji Sipil yang menduduki jabatan struktural yang ditingkatkan eselonnya, selambat-lambanya 30 hari sejak penetapan pengangkatannya wajib dilantik dan diambil sumpahnya oleh pejabat yang berwenang. Demikian juga yang mengalami perubahan jabatan atau perubahan fungsi dan tugas jabatan maka PNS yang bersangkutan dilantik dan diambil sumpahnya kembali.

e. Pendidikan dan Pelatihan

Pegawai Negeri Sipil yang akan atau telah menduduki Jabatan Struktural harus mengikuti dan lulus Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan untuk jabatan tersebut. Artinya PNS dapat diangkat dalam jabatan struktural meskipun yang bersangkutan belum mengikuti dan lulus Diklatpim. Namun demikian untuk meningkatkan kemampuan kepemimpinan dan menambah wawasan, maka kepada Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan tetap diharuskan untuk mengikuti dan lulus Diklatpim yang dipersyaratkan untuk jabatannya.

3. Konsep Eselon

Eselon adalah jenjang pangkat jabatan struktural yang tertinggi sampai dengan yang terendah. Eselon dan Jenjang pangkat jabatan struktural sesuai Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Jabatan Struktural yang akan digambarkan dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1. Eselon dalam Jabatan Struktural

No	Eselon	Jenjang Pangkat, Golongan Ruang			
		Terendah		Tertinggi	
		Pangkat	Gol/ Ruang	Pangkat	Gol/Ruang
1	Ia	Pembina Utama	IV/e	Pembina Utama	IV/e
2	Ib	Pembina Utama Madya	IV/d	Pembina Utama	IV/e
3	IIa	Pembina Utama Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
4	IIb	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Utama Muda	IV/c
5	IIIa	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b
6	IIIb	Penata Tingkat I	III/d	Pembina	IV/a
7	IVa	Penata	III/c	Penata Tingkat I	III/d
8	IVb	Penata Muda Tingkat I	III/b	Penata	III/c
9	V	Penata Muda	III/a	Penata Muda Tingkat I	III/b

Sumber Data: PP Nomor 13 Tahun 2002

F. Pembentukan Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Tim Baperjakat) Pemerintah Kota Bandar Lampung

Sebagai salah satu bentuk penerapan kebijakan Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2002 bahwa untuk menjamin kualitas dan obyektifitas dalam pelaksanaan perekrutan Pejabat struktural di Pemerintah Kabupaten/Kota, maka Pemerintah Kota Bandar Lampung membentuk Tim yang bertugas memberikan penilaian dan pertimbangan terhadap pegawai yang akan direkrut untuk pengisian jabatan struktural tertentu yang diberi nama Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan yang selanjutnya disingkat Tim Baperjakat.

Tim Baperjakat Pemerintah Kota Bandar Lampung beranggotakan 5(lima) orang dengan susunan sebagai berikut:

1. Ketua merangkap anggota : Sekretaris Daerah Kota Bandar Lampung
2. Sekretaris (bukan anggota) : Kepala Bidang Mutasi dan Pengembangan Pegawai pada Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandar Lampung
3. Anggota :
 - a. Asisten Bidang Pemerintahan Sekretaris Daerah Kota Bandar Lampung
 - b. Asiten Bidang Administrasi Umum Sekretaris Daerah Kota Bandar Lampung
 - c. Inspektur Kota Bandar Lampung
 - d. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Bandar Lampung

G. Kerangka Pikir

Kerangka pikir diperlukan untuk memahami pokok permasalahan secara sistematis pada sebuah penelitian. Sehingga kerangka pikir merupakan hal yang sangat penting untuk dijadikan bagian dalam penelitian ini. Kerangka pikir dapat membantu peneliti untuk memahami substansi dari permasalahan yang akan diteliti, sehingga peneliti akan terarah dalam melakukan penelitian.

Untuk menjelaskan hal terkait penerapan prinsip *Good governance* dalam pengangkatan pejabat Struktural Eselon II tentu diawali dengan pengadaan *input* atau sumber. Dalam hal ini *input* yang dimaksud tentu saja adalah pegawai negeri sipil yang akan diangkat menjadi pejabat struktural eselon II yang merupakan sumber utama yang harus dijadikan objek dalam penelitian

yang dengan kemampuan dan kinerja yang memadai mampu menyelenggarakan pemerintah daerah dengan baik.

Hal selanjutnya yang harus dilihat dalam proses pengangkatan pejabat struktural eselon II adalah sejauh mana prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik) diterapkan. Kepemerintahan yang baik dapat terwujud apabila terdapat sistem yang saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*).

Pelaksanaan perekrutan pejabat struktural di Pemerintah Kota Bandar Lampung faktanya masih banyak didapati persoalan ketidakterbukaan dalam proses perekrutan pejabat struktural eselon II, III, dan IV. Hal ini memunculkan pandangan yang menyatakan efektifitas Tim BAPERJAKAT dinilai kurang obyektif dan selektif dalam memberikan penilaian dan pertimbangan terhadap kinerja persyaratan pegawai yang akan direkrut (promosi/demosi/mutasi/rolling) untuk pengisian jabatan struktural, khususnya eselon II, karena disinyalir masih banyak penempatan pejabat yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan, merekomendasikan pejabat yang belum mengikuti diklat kepemimpinan, sementara pegawai yang sudah mengikuti diklat belum mendapat persetujuan walaupun dari segi kepangkatan jauh lebih senior dibanding pejabat yang direkomendasikan.

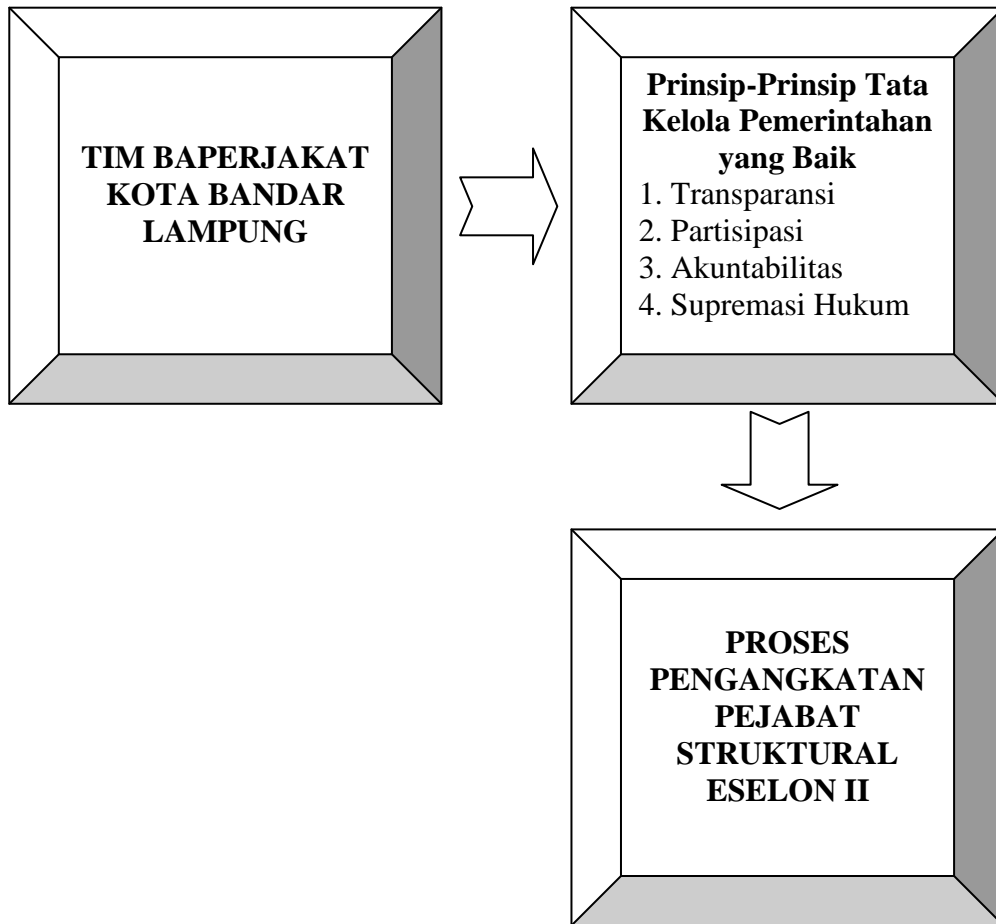
Prinsip-prinsip *Good Governance* yang merupakan penyelenggaraan pemerintahan dengan menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan penerapannya tidak terlepas dari sistem manajemen pemerintahan yang merupakan hasil dari pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen sehingga apabila

diterapkan dengan benar menghasilkan kemitraan positif antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Tindakan mutasi (rolling) di kalangan pejabat struktural yang dilakukan oleh Walikota Bandar Lampung dianggap dilakukan bukan hanya untuk mengisi jabatan kosong melainkan untuk alasan yang tidak jelas, sehingga menimbulkan keresahan/kepasrahan di kalangan pegawai dan dinilai banyak bernuansa kepentingan politik.

Dalam penelitian ini teori *Good governance* yang akan digunakan sebagai pisau analisis adalah teori prinsip *good governance* yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi sehingga sebagai langkah awal, instrumen ini akan berusaha untuk menelaah empat prinsip utama, yaitu transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan supremasi hukum. (Sedarmayanti, 2007: 38).

Penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dalam proses pengangkatan pejabat struktural Eselon II di Lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung dapat digambarkan dalam skema kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 1.
Skema Kerangka Pikir