

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Budaya birokrasi antara satu daerah dengan daerah lainnya memiliki lingkungan dan kronologi yang berbeda-beda, adanya pengaruh budaya tradisional kerajaan pada tiap-tiap daerah tersebut memiliki kesamaan, yaitu diadopsinya sistem budaya keraton ke dalam sistem birokrasi pemerintahan. Internalisasi nilai-nilai budaya keraton ke dalam birokrasi setidaknya akan memunculkan watak birokrasi yang cenderung menempatkan dirinya merasa lebih tinggi ketimbang masyarakat kebanyakan. Pada masyarakat Jawa misalnya, orang Jawa mudah terkesan oleh status kebangsawanan, keterpelajaran, dan kekayaan. Orang berketurunan ningrat, bergelar sarjana, dan berharta melimpah akan lebih dihormati di masyarakat. Oleh karena itu, orang cenderung akan mengejar simbol status yang melekat pada dirinya.

Realitasnya, simbol status tidak dapat meraih semuanya, paling tidak diraih salah satu diantara beberapa unsur tersebut agar mendapat penghormatan dari masyarakat sekelilingnya. Birokrasi dipandang sebagai salah satu wahana sosial yang dapat mengangkat simbol berupa *prestise* sosial yang tinggi di

masyarakat. Banyak masyarakat di Lampung yang sampai saat ini masih beranggapan bahwa menjadi PNS (Pegawai Negeri Sipil) dapat mengangkat citra dan status sosial di masyarakat. Dalam struktur sosial masyarakat Lampung, orang yang biasanya dihargai dan dianggap memiliki status yang tinggi adalah kalangan masyarakat yang memiliki gelar bangsawan, memiliki jabatan dalam pemerintahan, dan memiliki tingkat ekonomi yang tinggi. Setiap individu berusaha mengekspresikan dirinya seperti apa yang dituntut oleh norma budaya setempat yang berlaku. Salah satu upaya untuk memenuhi nilai-nilai tersebut adalah dengan menjadi pegawai negeri. Lingkungan birokrasi dianggap merupakan tempat seperangkat simbol-simbol budaya politik, seperti kekuasaan, kontrol, penguasaan sumber daya, sampai dengan *prestise* keluarga maupun pribadi dengan mudah dapat diekspresikan.

Akar budaya di atas adalah beberapa alasan yang mendorong seseorang untuk menjadi PNS yaitu untuk mendongkrak status ekonomi dan sosial seseorang. Banyak alasan yang dilontarkan dalam menanggapi mengapa pilihan PNS masih menjadi pilihan utama dalam bursa kerja pasca pendidikan. Salah satunya, karena dengan menjadi PNS, kepastian ekonomi pada masa mendatang tidak diragukan, dan jika pandai membangun akses kekuatan ekonomi di level struktur kelembagaannya, orang tersebut tidak sulit untuk membangun dinasti, yang kemudian diteruskan oleh anak cucu nanti. Setidaknya dalam tradisi budaya masyarakat Indonesia lainnya, jika menjadi PNS, maka hidup akan tenang, ada jaminan masa depan, dan terpandang di mata masyarakat. Dinamika PNS dalam merengkuh profesinya, tidak lepas

dari bayang-bayang akan jaminan hidup berupa gaji dan tunjangan pensiun dari pemerintah. Terlebih pada saat ini didalam dunia PNS tidak adanya perbedaan antara pegawai rajin ataupun malas. Pemecatan nyaris tidak ada dan jika harus dilakukan pemecatan, prosedurnya sangat panjang. Sementara sektor informal atau wirausaha yang mensyaratkan persaingan dan etos kerja secara mandiri tidak terlalu diminati.

Pada saat ini proses penyelenggaraan rekrutmen dan seleksi pengadaan PNS sarat akan nuansa KKN (Korupsi Kolusi Nepotisme), kurang transparan, dan marak akan *money politic*. Hal ini juga didukung oleh pernyataan pengamat birokrasi Muhammad Nur Saddiq yang mengatakan:

Menurutnya proses pengadaan PNS di sebagian besar lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dinilai oleh berbagai kalangan masih kental dengan hubungan kekerabatan, ikatan emosional, jaringan kewilayahan, dan nuansa kekeluargaan. Pelaksanaan rekrutmen PNS yang terjadi selama ini dipersepsikan masyarakat sangat tidak profesional. Hanya orang-orang yang memiliki hubungan dan koneksi dengan “orang dalam” atau panitia saja yang akan lulus menjadi PNS dengan imbalan materi berupa uang tertentu sebagai kompensasi. (Sindo News.com: 15 September 2014, pukul 09.00 WIB)

Sudah menjadi rahasia umum bahwa ingin masuk menjadi PNS harus memiliki uang puluhan juta sampai ratusan juta untuk menyuap orang dalam (panitia). Sepandai apapun seseorang, sebanyak apapun prestasi yang diraih seseorang, dan segudang keahlian atau keterampilan yang dimiliki oleh seseorang, tanpa adanya jaringan, koneksi, dan materi, maka niscaya seseorang tersebut akan sangat sulit untuk lulus menjadi PNS.

Hal ini selaras dengan kutipan dari koran Kompas pada edisi bulan September tahun 2010 menyatakan bahwa permasalahan umum yang sering terjadi dalam perekrutan CPNS diberbagai instansi pemerintah

antara lain: munculnya peserta fiktif dan susulan, peserta tidak mengikuti ujian tapi dinyatakan lulus, pengumuman CPNS sebanyak dua kali, hasil rangking tidak diumumkan pada publik, pembatalan pengumuman yang terlanjur diumumkan dan diganti dengan pengumuman baru, formasi terisi dengan kualifikasi pendidikan yang tidak tepat, penempatan tenaga honorer yang tidak pernah mengabdikan tapi dinyatakan lulus, perubahan formasi tidak diumumkan, pengumuman ditandatangani Wakil Bupati yang seharusnya dilakukan oleh Bupati, peserta dengan rangking tertinggi tapi tidak lulus, penentuan kelulusan tenaga honorer tidak ditentukan oleh masa kerja, dan banyaknya SK (Surat Keputusan) siluman untuk tenaga honorer. (Kompas: 22 September 2010, pukul 14.00 WIB)

Seiring perkembangan *sains* dan teknologi, sebagian besar pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi, khususnya internet, dalam proses penerimaan PNS agar transparan, sebagai wujud nyata dari aplikasi *e-government*. Dengan penggunaan aplikasi *e-government* adanya publikasi mengenai hasil ujian dan diberikan kepada peserta yang bersangkutan. Namun dalam praktiknya, ada sinyal bahwa sistem tersebut masih bisa dimanipulasi sedemikian rupa sehingga sulit untuk diakses publik. Hal ini menegaskan bahwa sebaik apapun sistem yang dibuat, apabila orang atau subyeknya tidak profesional, maka sistem tersebut sulit dapat berjalan dengan baik. Inilah yang kemudian memunculkan *adagium* "*the man behind the gun*". Namun dalam praktiknya permasalahan seleksi CPNS seolah tak pernah usai padahal berbagai perbaikan dan upaya telah dilakukan dalam penyelenggaraan rekrutmen PNS. Namun pada kenyataannya pelaksanaan CPNS dari tahun ke tahun tetap saja tidak memuaskan berbagai pihak.

Kabupaten Mesuji dan instansi terkait dalam melakukan rekrutmen CPNS harus sesuai dengan mekanisme yang termuat dalam peraturan pemerintah,

yaitu diaturnya sejumlah persyaratan, kriteria, sistem, dan prosedur (mekanisme) pelaksanaan rekrutmen CPNS yang menjadi pedoman atau petunjuk teknis pelaksanaan bagi instansi terkait khususnya Badan Kepegawaian Daerah (BKD), baik itu untuk tenaga honorer Kategori I maupun Kategori II. Tenaga honorer Kategori I merupakan tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sedangkan tenaga honorer Kategori II merupakan tenaga honorer yang penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN/APBD.

Realitas yang terjadi selama ini berdasarkan hasil pengamatan terhadap proses pelaksanaan rekrutmen honorer menjadi CPNS di Pemerintahan Kabupaten Mesuji belum optimal dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan hasil kutipan koran Kompas.com pada September tahun 2014, terdapat beberapa hal yang seharusnya ditransparansikan dan dilaksanakan secara akuntabel sebagaimana tuntunan peraturan pemerintah, namun justru cenderung disalah artikan dan tidak dilaksanakan secara konsisten dan bertanggungjawab. Di samping itu, beberapa persyaratan seperti usia CPNS honorer dan masa pengabdian dipolitisir oleh oknum yang tidak bertanggungjawab. Permasalahan dasar mengenai ketidaksesuaian antara latar belakang pendidikan tenaga honorer dengan unit kerja mereka, serta maraknya praktik *money politic* yang bertujuan untuk meloloskan berkas pegawai di tingkat daerah maupun pusat. (Kompas.com: 12 September 2014, pukul 10.00 WIB)

Di Kabupaten Mesuji, berdasarkan data seleksi berkas BKD tahun 2014 jumlah honorer yang lolos berkas pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sejumlah 300 guru honorer. Pengangkatan tenaga honorer K2 menjadi CPNS tersebut didasarkan pada hasil *listing* Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada tahun 2010 terhadap tenaga honorer yang belum masuk

dalam *database* BKN pada tahun-tahun sebelumnya. Tentang Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 56 Tahun 2012, yang merupakan perubahan kedua atas PP Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, sekitar 300 tenaga honorer Kategori I yang diloloskan oleh Badan Kepegawaian Daerah untuk diusulkan ke pemerintah pusat, sebanyak 52 dinyatakan tidak lulus uji berkas.

Menurut sumber yang tidak bisa disebutkan namanya, menyatakan bahwa tidak adanya hasil ujian tes CPNS yang dipublikasikan oleh panitia kepada para peserta tes CPNS. Sehingga mereka tidak dapat mengevaluasi dimana letak kekurangan hasil tes yang mereka lakukan dan tidak mengetahui alasan yang mendasari atas ketidakkulusan peserta tersebut. Hasil wawancara pada 13 Maret 2015.

Berikut adalah hasil penelitian terdahulu yang bertujuan guna meningkatkan analisis kita terhadap pengangkatan tenaga honorer yang terjadi disetiap kabupaten di Indonesia.

Tabel : Penelitian terdahulu terkait penggunaan prinsip transparansi dalam pengangkatan tenaga hosnorer.

No	Nama	Judul	Fokus Penelitian
1	Ruri Retno N	Analisis Prinsip <i>Good Governance</i> Dalam Pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) Melalui Pengangkatan Honorer Kategori II Tahun 2013	1. Prinsip Good governance dalam Pengadaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) melalui Pengangkatan Honorer K2 Pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Tahun 2013 pada tahap: a. Rekrutmen ( <i>Recruitment</i> ). b. Seleksi ( <i>Selection</i> ). c. Penempatan ( <i>Placement</i> ).

No	Nama	Judul	Fokus Penelitian
2	Rika Rusmayanti	Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil Di Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan Daerah Kabupaten Bone Tahun 2013	Tahapan Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS Perencanaan Penetapan nama yang akan diangkat Seleksi administrasi Penetapan NIP Pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS
3	Hidayyatulah	Penerapan Prinsip <i>Good Governance</i> Terhadap Fungsi Dan Tugas Badan Kepegawaian Daerah Pada Proses Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi Cpn Di Kabupaten Barru Tahun 2013	Fokus pada prinsip transparansi dan akuntabilitas dengan melakukan studi pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Barru dan beberapa tenaga honorer yang terlibat dalam pengangkatan honorer Kategori I ini.

Sumber: [www.scrib.com](http://www.scrib.com) akses tanggal 25 Juni 2015 pukul 10.00 WIB

Berdasarkan penelitian terdahulu yang penulis sajikan di atas, selanjutnya penulis ingin melakukan penelitian terkait penggunaan prinsip transparansi

dalam hal pengangkatan tenaga honorer di Kabupaten mesuji yang berfokus pada prinsip-prinsip transparansi.

Berangkat dari permasalahan-permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS yang terkhusus pada tenaga honorer Kategori II (KII) di Kabupaten Mesuji dengan judul, "Prinsip Transparansi dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS di Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Mesuji".

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, maka peneliti mengajukan rumusan masalah sebagai berikut yaitu:

Bagaimana Prinsip Transparansi dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS di Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Mesuji?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui Prinsip Transparansi dalam Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS di Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Mesuji.

## **D. Kegunaan Penelitian**

### **a. Secara Teoritis**

Sebagai salah satu kontribusi pemikiran ilmiah dalam melengkapi kajian

dan pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya pengadaan birokrasi.

**b. Secara Praktis**

Diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam pengembangan dan aplikasi aktivitas birokrasi dalam proses rekrutmen pegawai.