

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pegawai Negeri Sipil adalah sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi pemerintah yang digunakan untuk menggerakkan atau mengelola sumber daya lainnya sehingga harus benar-benar dapat digunakan secara efektif dan efisien sesuai kebutuhan riil organisasi. Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai negeri adalah pegawai pemerintah yang berada diluar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan demikian seorang pegawai negeri haruslah netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pegawai negeri dituntut untuk senantiasa memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintah dan pembangunan.

Faktor penting dalam pengelolaan aparatur pemerintahan adalah dalam proses pengangkatan dan penempatan aparatur Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan baik jabatan struktural maupun fungsional. Dalam proses ini akan menghasilkan penyelenggaraan organisasi yang baik dengan pencapaian tujuan organisasi, hubungan kerja, cara kerja serta prosedur kerja yang tepat, dengan mengangkat semangat *the right man on the right place*. Dalam prosesnya akan dilihat kompetensi seseorang melalui pengetahuan dan latar belakang pendidikan, ketrampilan melalui pendidikan dan pelatihan, serta motivasi dengan tujuan agar didapat aparatur yang terampil, cerdas, produktif, kreatif dan inovatif. Upaya-upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan publik, tentulah memerlukan unsur-unsur mendasar antara lain profesionalisme dari pelaku dan penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik. Profesionalisme pada kemampuan dalam memberikan pelayanan yang baik, adil dan inklusif, tidak hanya sekedar kecocokan dengan penugasan. Aparatur Pegawai Negeri Sipil dituntut untuk mempunyai kemampuan dan keahlian dalam menterjemahkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat kedalam kegiatan dan program pelayanan.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil diselenggarakan berdasarkan sistem merit, dimana dalam pengembangan karier PNS dilakukan atas dasar kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas. Kompetensi yang dimaksud meliputi:

1. Kompetensi teknis yang diukur dari tingkat spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional dan pengalaman bekerja secara teknis;

2. Kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; dan
3. Kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Dalam penempatan pegawai pada suatu struktur pemerintahan atau jabatan tertentu, perlu diperhatikan adalah menempatkan orang yang tepat pada tempat yang tepat, dengan mempertimbangkan latar belakang pendidikan, pangkat/golongan, masa kerja, maupun syarat-syarat lainnya yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Hal ini bertujuan agar kemampuan dan keahlian yang dimiliki seseorang pegawai sesuai dengan tuntutan tugas atau jabatan, sehingga sumber daya manusia yang ada menjadi akan produktif dan berprestasi tinggi yang pada gilirannya akan dapat meningkatkan kinerja dalam suatu organisasi secara keseluruhan. Keputusan pengambil kebijakan yang sengaja memilih orang-orang yang disukai atau memiliki hubungan kedekatan/kekerabatan untuk diangkat menempati posisi tertentu dengan mengabaikan prinsip *job description* dan *job specification analyses* tentunya akan menimbulkan kesulitan bagi perwujudan visi dan misi organisasi pemerintahan, sedangkan inefisiensi akan menimbulkan kerugian uang negara akibat ketidakcakapan aparatur mengelola keuangan daerah bahkan akan semakin berpotensi menimbulkan tindakan korupsi. Keputusan-keputusan yang lebih mengedepankan faktor *like and dislike*, *loyalty* and *disloyalty* akan sulit untuk mewujudkan *right men in the right place*, dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan birokrasi yang profesional.

Sedarmayanti (2013) mengemukakan bahwa penempatan seseorang ke posisi yang tepat adalah dengan adanya kesesuaian orang dengan pekerjaan, yaitu mencocokkan pengetahuan, ketrampilan dan kemampuan orang dengan karakteristik pekerjaan. Kesesuaian pengetahuan yang dimiliki oleh seorang pegawai dengan kualifikasi pekerjaan yang ditempati paling tidak dapat dilihat dari indikator-indikator seperti; pendidikan formal, pengalaman kerja, dan pengetahuan teknis terhadap pekerjaan. Kesesuaian ketrampilan dapat dilihat dari indikator-indikator seperti; penguasaan dalam penggunaan teknologi, diklat-diklat yang pernah diikuti dan kemampuan konseptual yang dimiliki. Sementara kaitan sikap yang mempengaruhi terhadap suatu pekerjaan adalah; kepuasan kerja, keterlibatan kerja, dan komitmen terhadap organisasi (Atkhan, 2013:260).

Penempatan Pegawai Negeri dalam jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan. Salah satu proses penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural adalah melalui promosi. Promosi adalah penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi dan penghasilan yang lebih tinggi pula. Pemberian promosi jabatan ini didasarkan pada penilaian kinerja yang dilakukan oleh pejabat penilai atau atasan langsung Pegawai Negeri yang bersangkutan. Unsur-unsur yang dinilai dalam penilaian pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil meliputi Kesetiaan, prestasi kerja, tanggungjawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan.

Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 72 ayat 1 diamanatkan bahwa promosi Pegawai Negeri Sipil dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerjasama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada instansi pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan. Namun pada kenyataannya, fakta di lapangan menunjukkan belum sepenuhnya reformasi birokrasi dalam hal penempatan aparatur Pegawai Negeri Sipil menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Berdasarkan data yang diperoleh penulis pada proses *prasurvey* yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Kota Metro, masih ditemui adanya penempatan Pegawai Negeri Sipil yang belum sesuai dengan latar belakang pengetahuan atau pendidikan. Hal tersebut dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 1.1
Sebaran Penempatan Pegawai dalam Jabatan Struktural

No.	Nama	Pendidikan	Penempatan
1.	Endang SB, S.Sos.	Sarjana Sosial	Analisis pada Badan Penelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Metro
2.	Dwi Untari, S.E	Sarjana Ekonomi	Analisis pada Rumah Sakit Umum Daerah A. Yani Metro
3.	Dede Rumiati, S.H	Sarjana Hukum	Sekretaris pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kota Metro
4.	Mangatas S., S.E	Sarjana Ekonomi	Kabid Perumahan pada Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Kota Metro
5.	Puspita D., S.H.,M.H.	Master Hukum	Kabid Dikdas Disdikbudpora Kota Metro
6.	Endang Indri H., S.IP	Sarjana Ilmu Pemerintahan	Kabid Belanja pada Badan Pengelolaan Keuangan dan aset Daerah Kota Metro
7.	Winarto, S.H	Sarjana Hukum	Kabag Perencanaan dan Rekam Medik RSUD A. Yani Metro
8.	Syaifulloh, S.E	Sarjana Ekonomi	Lurah Yosomulyo

9.	Sisnur Yanto, S.Pd	Sarjana Pendidikan	Lurah Purwosari
10.	Tarzan, S.Pd	Sarjana Pendidikan	Lurah ganjar Asri
11.	Suhermanto, S.Pd	Sarjana Pendidikan	Lurah Margorejo
12.	M. Rafiudin, S.Pd	Sarjana Pendidikan	Lurah Sumbersari Bantul

Sumber : data diolah, Januari 2015

Dari tabel tersebut dapat diidentifikasi adanya permasalahan, yaitu:

1. Ada ketidaksesuaian antara penempatan pegawai dengan latar pendidikan yang dimiliki beberapa pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kota Metro.
2. Adanya indikasi tidak terpenuhinya prinsip-prinsip *good governance* dalam proses penempatan pegawai di lingkungan Pemerintah Kota Metro.

Ketidaksesuaian ini dapat dimungkinkan karena adanya faktor penghambat seperti perubahan pimpinan, keterbatasan sumber daya aparatur, motivasi, dan konflik kepentingan. Selain itu juga adanya penghambat-penghambat yang berasal dari luar seperti adanya intervensi, kurangnya lembaga independen dan kondisi sosial masyarakat. Sebagai upaya untuk mewujudkan sistem birokrasi pelayanan yang berkualitas atau pelayanan prima, maka sistem penempatan aparatur pegawai negeri harus berorientasi pada sistem tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Governance, yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka (Krina, 2003:4). Ada empat hal yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang

melandasi *good governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, (3) Keterbukaan dan (4) Aturan hukum. Keempat prinsip tersebut saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya. Hal itu disebabkan karena masing-masing prinsip menjadi instrumen untuk mencapai prinsip yang lainnya dan ketiganya diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik. Akuntabilitas dan responsibilitas publik merupakan standar acuan profesional aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat.

Mengutip pernyataan Sedarmayanti (2013:) bahwa selama ini penyelenggaraan pemerintahan negara belum sepenuhnya menunjang terwujudnya *good governance*, maka birokrasi perlu diperbaiki. Harus ada suatu reformasi birokrasi nasional yang benar-benar didukung kuat oleh segenap komponen bangsa, dengan menempatkan kelembagaan birokrasi yang terus ditata. Setiap aparat mempunyai tugas berat dalam mempertanggungjawabkan seluruh hak dan kewajibannya serta tindakan dan keahliannya didepan publik. Dengan dasar itulah maka tujuan dan semangat *good governance* dalam meningkatkan profesionalisme pelayanan publik akan terwujud. Dalam misinya yang keempat, Kota Metro ingin mewujudkan tata pemerintahan (*good governance*) yang lebih baik dan bertanggung jawab. Untuk mewujudkan misi tersebut hal pertama yang harus dibenahi adalah sistem penempatan pejabat struktural sebagai penggerak motor pembangunan dan ujung tombak pelayanan kepada masyarakat. Penempatan pejabat haruslah objektif sehingga akan didapat output dan produktifitas yang tinggi, semangat kerja yang baik dan menurunkan tingkat kesalahan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi

Oleh karena itu, maka peneliti mencoba mendapatkan alasan ataupun pertimbangan yang dipergunakan dalam penempatan pegawai negeri sipil pada suatu jabatan struktural pada Pemerintah Kota Metro sebagai bahan kajian penulisan tesis dengan judul “*Governance* Dalam Penempatan Pegawai Negeri Sipil Pada Jabatan Struktural di Pemerintahan Kota Metro”. Penelitian dan penulisan ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ide dan pemikiran bagi perbaikan pengelolaan sumber daya aparatur Pegawai Negeri Sipil, khususnya di lingkungan Pemerintah Kota Metro.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang dan identifikasi masalah, maka didapat rumusan masalah, yaitu mengapa dalam penempatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural di Pemerintahan Kota Metro belum berperspektif *Governance*?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan untuk mendapatkan alasan atau pertimbangan yang digunakan dalam penempatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural di Pemerintahan Kota Metro dilihat dari perspektif *Governance*.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat sebagaimana berikut;

a. Manfaat secara teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi kemajuan ilmu pengetahuan administrasi publik utamanya pada kajian teori *good governance* dalam tata pemerintahan.

b. Manfaat secara praktis

Penelitian ini juga diharapkan mampu memberikan kontribusi dan masukan bagi para pemegang kebijakan pada pengembangan pengelolaan sumber daya aparatur pemerintah daerah dalam menerapkan sistem administrasi kepegawaian yang berorientasi pada kualitas pelayanan publik dan pelaksanaan kebijakan pelayanan publik yang berdasar pada peraturan dan prosedur yang berorientasi kepada kepentingan umum. Juga diharapkan dapat membantu memecahkan permasalahan-permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terkait dengan kebijakan penempatan Pegawai Negeri sehingga dapat meningkatkan profesionalisme yang lebih baik dan membawa hasil yang optimal dalam mencapai pelaksanaan visi, misi, tujuan serta sasaran yang akan dicapai pemerintah.