

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai penempatan pegawai dalam jabatan struktural pernah dilakukan oleh beberapa peneliti, diantaranya adalah:

##### ***Proses Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural***

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Herkolanus, Syamsuni Arman, dan Sugito, yang merupakan mahasiswa Program Magister Ilmu Sosial Universitas Tanjungpura Pontianak, tersebut diungkapkan bahwa Penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural harus mempertimbangkan aspek kompetensi dan kinerja yang telah dilakukannya. Kebijakan pemerintah tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan Struktural sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 antara lain menyatakan bahwa seseorang yang diangkat dalam jabatan struktural harus memiliki prestasi kerja yang baik dan memenuhi persyaratan kompetensi jabatan yang diperlukan.

Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui proses pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural dan menganalisis faktor kompetensi dan kinerja serta faktor penghambat proses pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural pada Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang. Hasil penelitian

memperlihatkan secara umum pengangkatan PNS dalam jabatan Struktural telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dari aspek kompetensi disimpulkan bahwa masih terdapat pejabat yang kurang memenuhi persyaratan jabatan seperti ketrampilan, pengetahuan, peran sosial, citra diri, sikap atau perilaku, dan motivasi. Dari aspek kinerja yaitu kualitas pelayanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas terjadi peningkatan, namun belum mampu memenuhi harapan masyarakat. Sedangkan faktor penghambat pengangkatan dalam jabatan struktural terjadi karena faktor internal seperti aplikasi program sistem informasi pegawai (SIMPEG) dan penilaian kinerja yang belum optimal maupun faktor eksternal seperti pengangkatan yang masih memberikan pertimbangan politis (*spoil system*).

***Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penempatan Aparatur Dalam Jabatan Struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Puhuwato***

Penelitian ini dilakukan oleh Gretty Syatriani Saleh, Muh. Kausar Bailusy dan Thahir Haning (Administraasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makasar). Penelitian tersebut bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis penerapan prinsip-prinsip good governance pada penempatan aparatur dalam jabatan struktural dan menganalisis dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi (mendukung dan menghambat) penerapan prinsip-prinsip good governance pada penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat daerah kabupaten Puhuwato.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip partisipasi (participatory), aturan hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis dalam kebijakan penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pahuwato adalah tidak optimal. Faktor-faktor pendukung internal adalah kebijakan internal Pemda, jumlah SDM aparatur, formasi jabatan, eksistensi BAPERJAKAT dan PPK, komitmen pimpinan daerah. Faktor-faktor pendukung eksternal : kebijakan peraturan perundang-undangan, eksistensi Inspektorat Provinsi, adanya tuntutan kualitas pelayanan publik. Faktor-faktor penghambat internal adalah perubahan kepemimpinan, belum adanya lembaga Uji Kompetensi, Uji Kompetensi belum dilaksanakan, keterbatasan SDM berkualitas, kompetensi SDM, motivasi, inkonsistensi, konflik kepentingan, iklim organisasi, dan kepemimpinan. Faktor-faktor penghambat eksternal adalah intervensi, kurangnya peran lembaga independen, sistem pendiklatan, kondisi sosial budaya masyarakat.

### **2.1.1 Perbedaan dengan Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini tidak hanya terfokus untuk mengetahui apakah aspek dan faktor-faktor penghambat proses penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural, namun lebih kepada mendalami dan menganalisa mengapa dalam proses penempatan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Metro masih terlihat indikasi ketidaksesuaian antara kompetensi pengetahuan dengan jabatan yang diamanatkan. Hal tersebut menimbulkan pemikiran untuk mengetahui apakah dalam proses penempatan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Metro telah berperspektif governance atau belum.

## **2.2 Manajemen Kepegawaian**

### **2.2.1 Pengertian Manajemen Kepegawaian**

Manajemen Kepegawaian Negara sebagaimana dijelaskan dalam modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan adalah sebuah proses dan prosedur tertentu dibidang kepegawaian yang mencakup kegiatan-kegiatan penerimaan, penempatan, penggajian, promosi, penilaian kinerja, dan pemberhentian Pegawai Negeri, di lingkungan instansi pemerintah.

Pasolong dalam bukunya Teori Administrasi Publik mengutip pendapat Michael Amstrong (2013) yang mendefinisikan personel management atau manajemen kepegawaian adalah:

- 1) bagaimana memperoleh, mengembangkan dan memberi motivasi kerja kepada pegawai yang diperlukan suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi tersebut,
- 2) bagaimana mengembangkan suatu struktur dan iklim kerja, dan gaya manajemen organisasi agar diperoleh kerjasama dan komitmen dalam organisasi,
- 3) bagaimana mempergunakan skill dan kapasitas terbaik dari seluruh pegawai,
- 4) bagaimana memenuhi tanggung jawab sosial dan hukum dari suatu organisasi kepada pegawainya, terutama dalam kondisi dan kualitas kerja yang diberikan kepada mereka.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil menurut Undang-undang No.43/1999 pasal 1 adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas dan

derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Manajemen Sumber Daya Manusia di sektor publik berusaha mengungkap manusia sebagai sumber daya seutuhnya dalam konsepsi pembangunan bangsa yang utuh dan menyeluruh. (Sedarmayanti, 2013:349). Manajemen PNS diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan dukungan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Oleh karena itu Manajemen Pegawai Negeri Sipil haruslah diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan standar, norma, dan prosedur yang sama dan tetap menerapkan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji dan program kesejahteraan, serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen pegawai negeri sipil pusat maupun daerah, sehingga akan diperoleh kualitas PNS yang seragam di seluruh Indonesia (Pasolong, 2013:152).

**Tabel 2.1**  
**Fungsi dan Tugas Utama Manajemen Kepegawaian Negara**

<b>Fungsi</b>	<b>Tugas</b>
Pengangkatan	Mengiklankan, merekrut, menempatkan karyawan
Alokasi	Membagi dan menentukan karyawan, memberi kompensasi, promosi, transfer dan memisahkan
Pengembangan	Melatih, menilai dan memotivasi
Sanksi	Disiplin, negosiasi dan diskusi dengan karyawan dan hubungan karyawan, memberi keluhan dan mempertimbangkan prosedur
Pengawasan & Adaptasi	Mendisain sistem manajemen kepegawaian, menetapkan peran bagian kepegawaian dan hubungannya dengan staf secara fisik dan manajemen, menjaga informasi dan sistem perkiraan yang relevan dengan fungsi pengangkatan, alokasi, pengembangan dan sanksi.

*Sumber: Klingner dan Nababan dalam Sedarmayanti (2013)*

Tujuan manajemen Pegawai Negeri Sipil yaitu untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna dengan dukungan PNS yang profesional, bertanggungjawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang menitikberatkan pada sistem prestasi kerja (Sedarmayanti, 2013:271).

Didalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Pegawai Negeri Sipil pasal 69 dijelaskan bahwa 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.

Dengan demikian jelas bahwa setiap Pegawai Negeri Sipil mempunyai hak yang sama dalam pengembangan karier sesuai dengan kompetensi dan integritasnya masing-masing.

### 2.2.2 Pengertian Pegawai Negeri

Dalam suatu organisasi manusia merupakan unsur penentu bagi proses pencapaian tujuan organisasi. Maju atau tidaknya sebuah organisasi tergantung pada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut kearah yang telah ditetapkan. Didalam suatu organisasi, manusia yang terlibat didalamnya disebut dengan pegawai. Robbins dalam Perilaku Organisasi (Edisi 10:2006) memberikan pengertian pegawai sebagai *“orang pribadi yang bekerja pada pemberi kerja, baik sebagai pegawai tetap atau tidak, berdasarkan kesepakatan kerja baik tertulis maupun tidak tertulis, untuk melaksanakan suatu pekerjaan dalam jabatan atau kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh pemberi kerja”*.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa pegawai merupakan tenaga kerja manusia, yang senantiasa dibutuhkan dan menjadi modal pokok dalam badan usaha kerja sama untuk mencapai tujuan organisasi tertentu. Oleh karena itu perlu tenaga kerja atau pegawai perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai ketrampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat melahirkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi.

Dalam sistem pemerintahan, tenaga kerja disebut sebagai pegawai negeri. Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjelaskan pengertian Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam suatu jabatan negeri, atau diserahi tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Kamus besar Bahasa Indonesia, pegawai negeri adalah pegawai pemerintah yang berada diluar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa 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.

Sedarmayanti (2013:372) di dalam bukunya menjelaskan kedudukan Pegawai Negeri adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal untuk menjamin netralisasinya, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik. Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.



### 2.2.3 Pengembangan Karier

Karier merupakan perjalanan pekerjaan seseorang pegawai dalam suatu organisasi, yaitu yang dimulai sejak ia diterima sebagai pegawai baru dan berakhir pada saat yang bersangkutan tidak bekerja lagi dalam organisasi tersebut. Pola karier pegawai adalah pola pembinaan pegawai yang menggambarkan jalur pengembangan karier dan menunjukkan keterkaitan serta keserasian antar jabatan, pangkat pendidikan dan pelatihan serta masa jabatan seorang pegawai sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun. Pengembangan karier dapat dikatakan sebagai peningkatan potensi diri yang dilakukan seseorang untuk mencapai rencana karier. Perencanaan karier setiap pegawai dikembangkan sesuai dengan pengembangan karir organisasi dalam jalur karir yang telah ditetapkan untuk mencapai sasaran-sasaran karirnya. (Sedarmayanti, 2013:378).

Pengembangan karier PNS dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, dan kebutuhan Instansi Pemerintah yang dilakukan dengan mempertimbangkan integritas dan moralitas. Integritas diukur dari kejujuran, kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, kemampuan bekerja sama, dan pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara. Moralitas diukur dari penerapan dan pengamalan nilai etika agama, budaya, dan sosial kemasyarakatan. (*Undang-undang ASN tahun 2014*).

Manfaat pola karier bagi Pegawai Negeri:

- a. meningkatkan dan memperbaiki kinerja
- b. menyadarkan pegawai tentang kebutuhan, nilai dan tujuan yang diinginkan di dalam instansi/organisasi.
- c. Menyadarkan pegawai tentang adanya peluang, karir dan pekerjaan yang selaras dengan kemampuan pegawai yang bersangkutan.
- d. Meningkatkan harga diri dan kebanggaan atas kontribusi yang bersangkutan terhadap organisasi/instansi.
- e. Menumbuhkan kepuasan pegawai sebagai refleksi dari produktivitas kerja pegawai.
- f. Memberikan arahan bagi pegawai akan karir yang diinginkan pada masa yang akan datang

Kebijakan yang dianut dalam pembinaan karir Pegawai Negeri di Indonesia merupakan perpaduan antara sistem karir dan sistem prestasi kerja. Sistem karir adalah merupakan suatu sistem kepegawaian yang untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, serta dalam pengembangan lebih lanjut masa kerja, kesetiaan, ketaatan, pengabdian, dan syarat obyektif lainnya yang menentukan (Sedarmayanti, 2013:379).

#### **2.2.4 Penempatan Pegawai Negeri**

Athkan dalam *eJournal Administrative Reform* (2013:259) menjelaskan bahwa manusia merupakan unsur yang berperan dalam kemajuan ataupun kegagalan sebuah organisasi. Keberhasilan suatu organisasi tidak hanya ditentukan dengan susunan organisasi yang lengkap, akan tetapi sistem penempatan pegawai yang menduduki susunan organisasi tersebut yang sesuai dengan tupoksinya masing-

masing. Dalam hal penempatan pegawai pada suatu struktur organisasi 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.

Sikula (1981), Schuler dan Jackson (1997) dalam Yuniarsih (2013: 115) menyatakan bahwa penempatan berarti menyesuaikan/mencocokkan kualifikasi seseorang/individu dengan jabatan yang akan dipegangnya. Sementara itu Mathis dan Jackson mengemukakan penempatan adalah menempatkan seseorang pada posisi yang tepat. Senada diungkapkan oleh Hasibuan bahwa penempatan pegawai hendaklah memperhatikan azas penempatan orang-orang yang tepat dan penempatan orang yang tepat untuk jabatan yang tepat atau *the right man on the right place and the right man behind the right job* (Yuniarsih, 2013:116).

Sedarmayanti sebagaimana dikutip dalam Athkan (2013:260) 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 (Rivai, 2013: 262).

Penempatan Pegawai Negeri dalam jabatan juga 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.

#### 1) Promosi

Adalah penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi dan penghasilan yang lebih tinggi pula.

#### 2) Mutasi

Alih tugas dimana seseorang ditempatkan pada tugas baru dengan wewenang, tanggung jawab dan penghasilan yang relatif sama dengan jabatan lama atau alih tempat dimana secara prinsip, sama dengan alih tugas hanya pada hal yang kedua ini, secara fisik, lokasi tempat kerja berbeda dengan yang sekarang.

#### 3) Demosi

Berarti bahwa seseorang karena beberapa pertimbangan mengalami penurunan pangkat atau jabatan dengan tanggung jawab dan penghasilan yang lebih kecil (Sedarmayanti, 2013:375).

Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi. Menurut Undang-undang aparatur Sipil Negara tahun 2014 menjelaskan bahwa promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah. Hal yang terpenting dalam sistem atau proses penempatan aparatur Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural adalah adanya sinergitas antara PP No. 13 Tahun 2003 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* sebagai syarat umum pengangkatan PNS.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* masih menjadi satu persoalan mendasar dalam kebijakan penempatan Aparatur Pegawai Negeri pada suatu jabatan struktural. Riswandha dalam Sedarmayanti (2013) mengungkapkan bahwa realitas yang berkembang dalam penempatan aparatur dalam jabatan masih terindikasi mengabaikan beberapa ketentuan kebijakan yang berlaku dan belum sepenuhnya berpedoman pada prinsip-prinsip *good governance*. 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 yang demikian akan sangat merugikan aparatur ataupun 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 kepentingan pribadi oknum pengambil kebijakan. Implikasinya bahwa kinerja organisasi pemerintahan daerah akan tidak efektif akibat inefisiensi atau salah kelola dalam penataan SDM aparatur pada formasi jabatan yang ada (Tjokroaminoto dalam Gretty:2000).

Didalam konsep birokrasi ideal yang dikemukakan oleh Weber tampak jelas bahwa pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan, yaitu keputusan tentang seleksi dan promosi didasarkan atas kualifikasi teknis, kemampuan dan prestasi. Namun demikian, sampai saat ini tipe ideal birokrasi tersebut belum terimplementasikan secara ideal sebagaimana yang diharapkan. Persyaratan pengangkatan pejabat dalam jabatan tertentu harus berdasarkan pada profesionalisme, akan tetapi dalam realitasnya pejabat yang diangkat berdasarkan kepentingan yang mengangkatnya. Ketika pejabat yang diangkat tidak mampu memenuhi pengangkatnya, maka pejabat tersebut dengan mudah dimutasi dan bahkan didemosi. Dalam artian bahwa pejabat yang diangkat bukan karena sistem karier atau merit, tetapi berdasar pada nepotisme (Pasolong, 2013:73).

Weber mengatakan bahwa dengan birokrasi efisiensi dapat ditingkatkan. Untuk meningkatkan efisiensi tersebut dapat dilakukan melalui:

1. Sistem pembagian kerja dalam birokrasi harus dikembangkan melalui spesifikasi yang jelas
2. Birokrasi harus memiliki aturan yang jelas tentang hubungan kerja.
3. Jabatan-jabatan dalam birokrasi harus dijabat oleh orang yang profesional yaitu orang yang memiliki kompetensi untuk jabatan tersebut.
4. Para pegawai memandang pekerjaan sebagai karir hidup dan mendapatkan kompensasi selama menjalankan tugas bahkan sampai pensiun.
5. Sumber legitimasi dalam birokrasi sifatnya bukan tradisional dan bukan karismatik tetapi legal, sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Menurut Weber, tipe ideal birokrasi ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional . Cara-cara tersebut ialah:

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi 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.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan kesamping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada pula yang lebih kecil.

3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap jabatan 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 kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hak tersebut dilakukan melalui ujian kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk mendapat pensiun sesuai dengan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk berhenti dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai keinginan dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resource instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada dibawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara objektif.

Butir-butir tipe ideal birokrasi Max Weber tersebut belum sepenuhnya bisa diterapkan dalam tata pemerintahan pemerintahan Indonesia. Seperti misalnya pengangkatan pejabat yang semestinya berdasarkan kualifikasi profesionalitas, namun kita ketahui pengangkatan pejabat masa sekarang lebih didasarkan pada intervensi politik rezim yang sedang berkuasa. Ali Mufiz



sebagaimana dikutip Pandji Santosa dalam bukunya Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance (Ayutikadewi dalam Wordpress,com) mengemukakan bahwa kelemahan birokrasi umumnya berkisar pada empat hal yakni,

1. *Standart efisiensi fungsional :*

Standart efisiensi fungsional digunakan untuk mengukur efisiensi kerja aparatur pemerintah secara fungsional.

2. *Penekanan yang berlebihan terhadap rasionalitas :*

Penekanan yang berlebihan terhadap rasionalitas, impersonalitas dan hierarki dalam aktivitas birokratik menyatakan bahwa setiap organisasi berlaku aturan-aturan formal yang secara nyata akan mengendalikan perilaku anggota-anggota organisasi. Fleksibilitas yang tidak tepat dalam menerapkan keahlian, dalam situasi yang telah berubah akan menghasilkan salah penyesuaian yang serius.

3. *Impersonalitas dan hierarki :*

Kualitas birokrasi yang ingin dicapai harus melalui pengaturan struktural seperti hierarki kewenangan, pembagian kerja, profesionalisme, tata kerja, dan sistem pemerintahan yang kesemuanya berlandaskan pada peraturan-peraturan.

4. *Penyelewengan tujuan :*

Penyelewengan tujuan adalah kecenderungan birokrasi untuk setia dan patuh kepada peraturan yang dipandang sebagai tujuan dirinya sendiri, menjadikan metode dan prosedur birokrasi sebagai preseden bagi tujuan birokrasi.

#### 5. *Pita merah (red tape)* :

Pita merah adalah suatu istilah yang digunakan untuk menunjukkan adanya prosedur-prosedur birokratik yang mempunyai ciri ketaatan mekanis pada peraturan, formalitas yang berlebihan, dan lebih banyak memerhatikan hal-hal rutin dan kompilasi sejumlah informasi eksternal yang mengakibatkan berkepanjangan penundaan dan kemandekan.

#### **2.2.5 Jenis Jabatan**

Kesempatan untuk diangkat dalam jabatan tertentu sangat terbuka bagi seorang pegawai negeri sipil. Menurut Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang kepegawaian, jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi negara. Sedangkan jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah adalah jabatan karier (Sedarmayanti, 2013:153). Jabatan karier adalah jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintah yang hanya dapat diduduki oleh PNS atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai PNS. Jabatan karier dibedakan dalam dua jenis yaitu: jabatan struktural dan jabatan fungsional.

Jabatan struktural adalah jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi. Ndraha dalam Sedarmayanti (2013:153) mengatakan bahwa jabatan struktural adalah jabatan yang menunjukkan suatu posisi formal di dalam suatu organisasi. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang pengangkatan dalam jabatan struktural, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang dan hak seseorang PNS dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.

Pada dasarnya jabatan struktural adalah jabatan karier yang artinya jenjang jabatan yang diperuntukkan akan diarahkan pada jenjang yang lebih tinggi. Oleh karena itu, diperlukan kematangan psikologis disamping kemampuan pribadi untuk menduduki suatu jabatan struktural. Sementara jabatan fungsional adalah yang secara tidak tegas disebutkan dalam struktur organisasi, tetapi dari sudut fungsinya diperlukan oleh organisasi, seperti peneliti, dokter, pustakawan dan lain-lain serupa itu (Pasolong, 2013:168). Sedangkan dalam PP Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS didefinisikan sebagai kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggungjawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri. Salah satu hal yang mendukung kemampuan seseorang dalam menjalankan fungsinya secara profesional adalah kualifikasi pendidikan. Namun, peraturan pemerintah belum mengatur secara jelas mengenai pendidikan yang harus dimiliki seorang pejabat ketika menduduki satu tingkatan jabatan struktural.

Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya dilakukan pada tingkat nasional. Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan

pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi. (*Undang-undang ASN tahun 2015 pasal 112*)

Dari beberapa pendapat dan uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa penempatan pegawai dalam satu bidang pekerjaan dengan mempertimbangkan kesesuaian pengetahuan, kesesuaian ketrampilan dan kesesuaian sikap dari pegawai yang bersangkutan merupakan hal yang penting untuk menghasilkan kinerja yang diinginkan.

### **2.3 Jabatan Struktural**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 6 dan Pasal 17 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, dinyatakan bahwa Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural antara lain dimaksudkan untuk membina karier Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural dan kepangkatan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin

suatu satuan organisasi Negara. Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural seseorang harus berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural, seorang Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi persyaratan jabatan yang ditentukan.

### **2.3.1 Syarat-syarat Pengangkatan Pejabat Struktural**

Sesuai pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan pemerintah Nomor 13 tahun 2002, tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian arah pengembangan karier ditetapkan pola dasar karier dengan Keputusan Presiden. Setiap pimpinan Instansi wajib menyusun dan menetapkan pola karier Pegawai Negeri Sipil dilingkungan masing-masing berdasarkan pola dasar karier. Untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural seorang Pegawai Negeri Sipil harus memenuhi syarat sebagai berikut:

#### **a. Berstatus Pegawai Negeri Sipil**

Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Pegawai Aparatur Sipil Negara adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Jabatan struktural hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil, Calon Pegawai Negeri Sipil tidak dapat menduduki jabatan struktural karena masih dalam masa percobaan.

- b. Serendah-rendahnya memiliki pangkat 1 (satu) tingkat dibawah jenjang pangkat yang ditentukan.

Penetapan jenjang pangkat untuk masing-masing eselon adalah merupakan tindak lanjut dari prinsip pembinaan karier dalam jabatan struktural, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural pangkatnya harus sesuai dengan pangkat yang ditentukan untuk jabatannya. Pegawai Negeri Sipil yang telah memilih pangkat satu tingkat lebih rendah dari jenjang pangkat untuk jabatan struktural tertentu, dipandang telah mempunyai pengalaman atau kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan jabatan.

- c. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan.

Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil, berupa pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya. Kualifikasi dan tingkat pendidikan pada dasarnya akan mendukung pelaksanaan tugas dan jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis, maupun metodologi pelaksanaan tugas dalam jabatannya.

- d. Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir. Penilaian prestasi kerja/Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP- 3) pada dasarnya adalah penilaian dari atasan langsung terhadap pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, dan digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan untuk dapat diangkat kedalam jabatan yang lebih tinggi. Dalam DP-3 memuat unsur-unsur yang dinilai, yaitu kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerja sama, prakarsa, dan kepemimpinan. Apabila setiap unsur yang dinilai

sekurang-kurangnya bernilai baik dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terakhir, maka pegawai yang bersangkutan memenuhi salah satu syarat untuk dapat dipertimbangkan diangkat dalam jabatan struktural.

e. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan

Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil berupa pengetahuan, ketrampilan, dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif, dan efisien.

f. Sehat jasmani dan rohani

Sehat jasmani dan rohani disyaratkan dalam jabatan struktural karena seseorang yang akan diangkat dalam jabatan tersebut harus mampu menjalankan tugas secara profesional, efektif, dan efisien. Sehat jasmani diartikan bahwa secara fisik seorang Pegawai Negeri Sipil tidak dalam keadaan sakit-sakitan sehingga mampu menjalankan jabatannya dengan sebaik-baiknya.

Disamping persyaratan tersebut, dalam mengangkat pejabat struktural, Kepegawaian Pusat dan Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, pendidikan dan pelatihan jabatan, dan pengalaman yang dimiliki. Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural belum mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan kepemimpinan sesuai dengan tingkat jabatan struktural wajib mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan kepemimpinan selambat-lambatnya 12 (dua belas) bulan sejak yang bersangkutan dilantik.

### **2.3.2 Pelaksanaan Pengangkatan Pejabat Struktural**

Dalam keputusan Kepala BKN tanggal 13 tahun 2002 dijelaskan bahwa Pengangkatan dalam jabatan struktural eselon II ke bawah di Kabupaten/Kota, ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota. Khusus untuk pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota, ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat persetujuan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan, dengan ketentuan calon yang diajukan kepada Pimpinan DPRD tersebut telah mendapat pertimbangan Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota.

### **2.3.3 Mekanisme Pengangkatan Pejabat Struktural**

Mekanisme dalam pengangkatan pejabat struktural di Kota Metro berdasarkan panduan undang-undang kepegawaian, yaitu:

1. Diusulkan/tidak diusulkan oleh Kepala Dinas/Badan/Lembaga.
2. Badan Kepegawaian mengadakan pemeriksaan mengenai persyaratan jabatan dan dituangkan dalam bentuk bahan Rapat Baperjakat.
3. Baperjakat membahas antara lain masalah kompetensi, konduite, senioritas pangkat, usia, diklat jabatan dan pengalaman yang dimiliki.
4. Hasil rapat Baperjakat disampaikan dan dipresentasikan oleh Kepala Badan Kepegawaian Daerah kepada Sekretaris Daerah/Walikota/Gubernur sebagai pertimbangan untuk dimintakan persetujuannya
5. Hasil Baperjakat yang telah disampaikan dan dipresentasikan kepada Walikota/Gubernur, turun kembali kepada Badan Kepegawaian dengan



catatan yang disetujui selanjutnya dibuat Keputusan Walikota, sedangkan yang ada catatan/koreksi dibahas kembali dalam Rapat Baperjakat.

#### **2.3.4 Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil**

Standar Kompetensi Umum Jabatan Struktural Eselon I (Keputusan Kepala BKN No.43/KEP/2001)

- Mampu memahami dan mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab organisasi.
- Mampu merumuskan visi, misi dan tujuan organisasi sebagai bagian integral dan pembangunan nasional.
- Mampu mensosialisasikan visi baik kedalam, maupun keluar unit organisasi.
- Mampu menetapkan sasaran organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.
- Mampu melakukan manajemen perubahan dalam rangka penyesuaian terhadap perkembangan zaman.
- Mampu berkomunikasi dalam bahasa Inggris dengan baik.
- Mampu mengakomodasi isu regional/global dalam penetapan kebijakan-kebijakan organisasi.
- Mampu mengantisipasi dampak perubahan politik terhadap organisasi.
- Mampu membangun jaringan kerja/melakukan dengan instansi-instansi terkait baik didalam maupun diluar negeri.
- Mampu melaksanakan pengorganisasian dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggung jawab organisasi.

- Mampu merencanakan/mengatur sumberdayasumberdaya yang dibutuhkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas organisasi.
- Mampu melakukan pendelegasian wewenang terhadap pejabat dibawahnya.
- Mampu melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam organisasi.
- Mampu menumbuh-kembangkan inovasi, kreasi dan motivasi pegawai dalam rangka pengoptimalan kinerja organisasi.
- Mampu menetapkan kebijakan-kebijakan yang tepat untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia.
- Mampu menetapkan kebijakan pengawasan dan pengendalian dalam organisasi.
- Mampu memberikan akuntabilitas kinerja organisasi.
- Mampu menjaga keseirnbangan konflik kebutuhan dari unit-unit organisasi.
- Mampu melakukan analisis risiko dalam rangka eksistensi organisasi.
- Mampu melakukan evaluasi kinerja organisasi/unit organisasi dibawahnya dan menetapkan tindak lanjut yang diperlukan.

#### Standar Kompetensi Umum Jabatan Struktural Eselon II

- Mampu mengaktualisasikan nilai-nilai kejuangan dan pandangan hidup bangsa menjadi sikap dan perilaku dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

- Mampu memahami dan mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu menetapkan program-program pelayanan yang baik terhadap kepentingan publik sesuai dengan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu memahami dan menjelaskan keragaman dan sosial budaya lingkungan dalam rangka peningkatan citra dan kinerja organisasi.
- Mampu mengaktualisasikan kode etik PNS dalam meningkatkan profesionalisme, moralitas dan etos kerja.
- Mampu melakukan manajemen perubahan dalam rangka penyesuaian terhadap perkembangan jaman.
- Mampu berkomunikasi dalam bahasa Inggris dengan baik.
- Mampu melaksanakan pengorganisasian dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu melakukan analisis risiko dalam eksistensi unit organisasi.
- Mampu merencanakan/mengatur sumber dayasumber daya yang dibutuhkan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas unit organisasi.
- Mampu melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam unit organisasi
- Mampu menumbuh-kembangkan inovasi, kreasi dan motivasi pegawai dalam rangka optimalisasi kinerja unit organisasinya.
- Mampu membentuk suasana kerja yang baik di unit organisasinya.

- Mampu menetapkan program-program yang tepat dalam rangka peningkatan kualitas sumberdaya manusia.
- Mampu menetapkan kebijakan-kebijakan yang tepat untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia.
- Mampu menetapkan program pengawasan dan pengendalian dalam unit organisasi.
- Mampu memberikan akuntabilitas kinerja unit organisasinya.
- Mampu melakukan evaluasi kinerja unit organisasinya/unit organisasi dibawahnya dan menekan tindak lanjut yang diperlukan.
- Mampu memberikan masukan-masukan tentang perbaikan-perbaikan/pengembangan-pengembangan kebijakan kepada pejabat diatasnya.

#### Standar Kompetensi Umum Jabatan Struktural Eselon III

- Mampu memahami dan mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu memberikan pelayanan yang baik terhadap kepentingan publik sesuai dengan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu berkomunikasi dalam bahasa Inggris.
- Mampu melakukan pengorganisasian dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu melakukan pendelegasian wewenang terhadap bawahannya.

- Mampu mengatur/mendayagunakan sumber daya -sumber daya untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas unit organisasi.
- Mampu membangun jaringan kerja/melakukan kerjasama dengan unit-unit terkait dalam organisasi, maupun diluar organisasi untuk meningkatkan kinerja unit organisasinya.
- Mampu melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam unit organisasinya.
- Mampu menumbuh-kembangkan inovasi, kreasi, dan motivasi pegawai untuk mengoptimalkan kinerja organisasinya.
- Mampu mendayagunakan teknologi informasi yang berkembang dalam menunjang kelancaran pelaksanaan tugas.
- Mampu menetapkan kegiatan-kegiatan pengawasan dan pengendalian dalam unit organisasinya.
- Mampu memberikan akuntabilitas kinerja unit organisasinya.
- Marnpu melakukan evaluasi kinerja unit organisasinya/unit organisasi dibawahnya dan menetapkan tindak lanjut yang diperlukan.
- Mampu memberikan masukan-masukan tentang perbaikan-perbaikan/pengembangan program kepada pejabat atasannya tentang kebijakankebijakan maupun pelaksanaannya.

#### Standar Kompetensi Umum Jabatan Struktural Eselon IV

- Mampu memahami dan rnewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) dalam pelaksanaan tugas dan tanggung-jawab unit organisasinya.

- Mampu memberikan pelayanan prima terhadap publik sesuai dengan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu melaksanakan pengorganisasian dalam rangka pelaksanaan tugas dan tanggung jawab unit organisasinya.
- Mampu mengatur/mendayagunakan sumberdayasumberdaya untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas unit organisasi.
- Mampu membangun jaringan kerja/melakukan kerja sama dengan unit-unit terkait baik dalam organisasi, maupun diluar organisasi untuk meningkatkan kinerja unit organisasinya.
- Mampu melakukan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam unit organisasinya.
- Mampu menumbuh-kembangkan inovasi, kreasi dan motivasi pegawai untuk mengoptimalkan kinerja unit organisasinya.
- Mampu melaksanakan kegiatan-kegiatan pengawasan dan pengendalian dalam unit organisasinya.
- Mampu memberikan akuntabilitas kinerja unit organisasinya.
- Mampu melakukan evaluasi kinerja unit organisasinya dan para bawahannya dan menetapkan tindak lanjut yang diperlukan
- Mampu memberikan masukan-masukan tentang perbaikan-perbaikan/pengembangan-pengembangan kegiatan-kegiatan kepada pejabat atasannya.

### **2.3.5 Keikutsertaan Dalam Diklatpim**

Pegawai Negeri Sipil yang akan atau telah menduduki jabatan struktural harus mengikuti dan lulus Diklatpim sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan untuk jabatan tersebut. Dalam ketentuan ini, Pegawai Negeri Sipil 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. Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi persyaratan kompetensi jabatan struktural tertentu dapat diberikan sertifikat sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh instansi pembina dan instansi pengendali serta dianggap telah mengikuti dan lulus Diklatpim yang ditentukan untuk jabatan tersebut. Keikutsertaan dalam Diklatpim harus diprioritaskan bagi Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan struktural tetapi belum mengikuti dan lulus Diklatpim sesuai dengan jabatan struktural yang diduduki.

### **2.3.6 Profesionalitas Pegawai**

Untuk mencapai kualifikasi yang optimal dalam memberikan pelayanan maksimal kepada masyarakat, Pegawai Negeri Sipil sebagai salah satu unsur kekuatan daya saing bangsa, bahkan sebagai penentu utamanya, harus netral dari segala pengaruh kepentingan apapun demi pencapaian tujuan, tidak saja profesionalitas dan pembangunan pelayanan publik, tetapi juga sebagai perekat pemersatu bangsa. Reformasi birokrasi nasional adalah penataan ulang secara bertahap dan sistematis dengan correct dan perfect atas fungsi utama pemerintah demi kelancaran pendayagunaan aparatur negara yang kualitasnya semakin meningkat, meliputi

kelembagaan yang efisien dengan tata laksana yang jelas, diisi sumber daya manusia yang profesional, mempunyai akuntabilitas tinggi kepada masyarakat serta menghasilkan pelayanan publik yang prima. Sebagai penegasan reformasi birokrasi, maka dalam pendayagunaan aparatur negara, implementasi kebijakan dan programnya harus terus menerus selalu menunjang terwujudnya *good governance* (Sedarmayanti, 2013:330).

Kondisi kualitas profesionalisme rata-rata Pegawai Negeri Sipil yang masih belum memuaskan, penyebabnya adalah karena praktik manajemen kepegawaian yang tidak benar/menyimpang dari prinsip-prinsip quality control manajemen sumber daya manusia. Ada empat bidang Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) yang mengalami proses reformasi (birokrasi) untuk mencapai lompatan peningkatan kualitas kinerja aparatur pemerintah, yaitu:

1. Penataan kelembagaan dan penyederhanaan ketatalaksanaan
2. Peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur
3. Pencegahan dan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
4. Pengembangan pelayanan prima.

Profesionalisme adalah pilar yang akan menempatkan birokrasi sebagai mesin yang efektif bagi pemerintah dan sebagai parameter kecakapan aparatur dalam bekerja secara baik. Ukuran profesionalisme adalah kompetensi, efisiensi dan efektivitas serta bertanggungjawab (Sedarmayanti, 2013:324). Dalam UU ASN juga mengamanatkan bahwa tugas PNS bukan mengejar jabatan, melainkan mengabdikan diri kepada bangsa dan negara untuk melayani kepentingan masyarakat. Profesionalisme Pegawai sebagaimana diatur dalam Undang-undang ASN adalah sebagai berikut:



- a. melaksanakan tugasnya dengan jujur, bertanggung jawab, dan berintegritas tinggi;
- b. melaksanakan tugasnya dengan cermat dan disiplin;
- c. melayani dengan sikap hormat, sopan, dan tanpa tekanan;
- d. melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau Pejabat yang Berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintahan;
- f. menjaga kerahasiaan yang menyangkut kebijakan negara;
- g. menggunakan kekayaan dan barang milik negara secara bertanggung jawab, efektif, dan efisien;
- h. menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya;
- i. memberikan informasi secara benar dan tidak menyesatkan kepada pihak lain yang memerlukan informasi terkait kepentingan kedinasan;
- j. tidak menyalahgunakan informasi intern negara, tugas, status, kekuasaan, dan jabatannya untuk mendapat atau mencari keuntungan atau manfaat bagi diri sendiri atau untuk orang lain;
- k. memegang teguh nilai dasar ASN dan selalu menjaga reputasi dan integritas ASN; dan
- l. melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai disiplin Pegawai ASN.

## 2.4 Perspektif *Governance* vs Perspektif Politik

### 2.4.1 Perspektif *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.

World Bank mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* adalah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum (Krina, 2003:4). UNDP (*United Nation Develepmnt Program*) mendeskripsikan *governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Karakteristik atau prinsip pada pelaksanaan *good governance* meliputi :

1. Partisipasi (*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 berpartisipasi secara konstruktif.

2. Aturan hukum (*rule of law*), kerangka aturan hukum dan perundang-undangan yang berkeadilan dan dilaksanakan secara utuh, terutama tentang hak asasi manusia.
3. Transparansi (*transparency*), transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
4. Daya tanggap (*responsiveness*), setiap institusi/lembaga-lembaga publik dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
5. Berorientasi konsensus (*Consensus orientation*), Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah serta berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. Keadilan (*equity*), setiap masyarakat memiliki kesempatan sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Efficiency and Effectiveness*), setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia serta pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).

8. Akuntabilitas (*accountability*), para pengambil keputusan dalam organisasi publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas kegiatan yang dilakukan.
9. Visi strategis (*strategic vision*), penyelenggara pemerintahan yang baik dan masyarakat harus memiliki visi yang jauh ke depan agar bersamaan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut (*UNDP (dalam Mardiasmo, 2002)*).

Keseluruhan karakteristik atau prinsip *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri. Sehingga dapat disimpulkan bahwa terdapat empat prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut :

1. *Akuntabilitas*, adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. *Transparansi*, pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya baik ditingkat pusat maupun daerah.
3. *Keterbukaan*, menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. *Aturan hukum*, pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.  
(<http://siradjhamzahinstitut.blogspot.com/2010/10/konsep-good-governance.html>, diakses 05 Maret 2015.)

Kesulitan penerapan *good governance* terutama bagi birokrasi pemerintah menyangkut empat faktor besar, yaitu:

1. Belum utuhnya pengakuan pluralisme masyarakat yang dapat dilihat dari keikhlasan pemerintah nasional menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah lokal.
2. Birokrasi masih bekerja dengan kultur yang dibangun semenjak masa Hindia Belanda, sehingga dinamika sosial masih diwarnai kepada agenda pemerintah bukan agenda masyarakat yang ditransformasikan menjadi agenda pemerintah.
3. Belum hadirnya paradigma pembangunan baru sebagai tandingan atas paradigma lama yang bertumpu pada segi tiga : kaum pemodal-keamanan-birokrasi.
4. Berlarut-larutnya fase disorientasi sosial akibat dari langkanya jiwa kenegarawan dari para pamimpin politik yang ada, sehingga menyulitkan untuk menemukan prinsip minimal dari kehidupan berdemokrasi yang bisa diterima oleh unsur masyarakat Indonesia.

Sementara itu, Dvorin Eugene P & Simons, Robert H (2000) dan Warsito Utomo (2006) dalam Pasolong (2013:68) mengemukakan bahwa kendala-kendala yang terdapat pada birokrasi administrasi publik adalah:

1. Inefisiensi, dimana birokrat belum memberikan pelayanan yang efisien kepada masyarakat.
2. Birokrat dipandang sebagai pejabat yang dapat disuap.
3. Birokrasi masih dipengaruhi oleh kekuatan politik praktis.

Birokrasi sebagai ujung tombak pelayanan publik dan pembangunan dituntut untuk menjadi lembaga yang akomodatif dan responsif terhadap tuntutan perkembangan zaman. Banyak kendala sosial budaya terutama berkaitan dengan adat istiadat dan etika dalam multikulturalisme bangsa kita, untuk secara proporsional dan lugas dapat menjabarkan *good governance*, apalagi menerapkan dalam praktik pemerintahan. UNDP merekomendasikan konsep *good governance* sebagai upaya pembenahan birokrasi Indonesia. Konsep ini diharapkan mampu membawa energi positif bagi pembenahan tata pemerintahan negara kita yang dililit penyakit kronis seperti Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, inefisiensi, kontraproduktifitas dan disfungsi birokrasi. Thomson menandai ada lima ciri besar *bad governance*:

1. Tidak ada pemisahan jelas antara kekayaan dan sumber-sumber milik rakyat dengan milik pribadi.
2. Aturan hukum berlangsung samar-samar dan sikap pemerintah yang tidak kondusif untuk melakukan pembangunan sesuai dengan program yang dicanangkan.
3. Regulasi yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi.
4. Tidak konsistennya pelaksanaan pembangunan yang sudah diprioritaskan.
5. Tidak ada transparansi dalam pengambilan keputusan (Sedarmayanti, 2013:333)

Berdasarkan hal tersebut, Sedarmayanti mengungkapkan ada dua ciri besar mengenai *good governance* (struktural dan tataran nilai).

Secara struktural:

1. Ada slim and lean, yakni membentuk struktur yang menghindari kompleksitas jaringan kerja.
2. Terwujudnya prinsip organisasi modern, yakni pembagian tugas yang jelas, pendelegasian wewenang serta koordinasi yang tidak mematikan inisiatif bawahan.

Berkaitan dengan tataran nilai:

1. Ada efisiensi, berhubungan dengan pemaksimalan fungsi manajemen pemerintahan
2. Efektivitas, berhubungan dengan segala upaya secara sungguh-sungguh dalam menjawab persoalan yang benar-benar ada pada masyarakat demokratis dengan metode pendekatan yang benar pula.

#### **2.4.2 Perspektif Politik**

Seperti yang diungkapkan oleh Weber, bahwa penempatan PNS dalam jabatan harusnya dipilih atas dasar kriteria prestasi, bukan kriteria askriptif seperti kasta, ras, kelas, atau bahasa. Namun, fakta di lapangan menunjukkan masih ada landasan lain yang digunakan dalam penempatan pegawai dalam jabatan selain *merit system* yakni kriteria politik. Menurut Malayu S. P. Hasibun (2007:103) ada tiga dasar/landasan pelaksanaan mutasi karyawan yaitu *merit system*, *seniority system*, dan *spoiled system*". *Merit system* adalah mutasi karyawan yang di dasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerjanya. *Merit system* ini merupakan dasar mutasi yang baik karena output dan produktifitas kerja meningkat, semangat kerja meningkat, jumlah kesalahan yang diperbuat menurun, absensi dan disiplin karyawan semakin baik, jumlah

kecelakaan akan menurun. Adapun *seniority system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari karyawan bersangkutan. Sistem mutasi ini tidak objektif karena kecakapan orang yang dimutasikan berdasarkan senioritas belum tentu mampu memangku jabatan baru. Sedangkan *spoil system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem mutasi seperti ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka (<http://repository.upi.edu/>, akses, 1 Maret 2015).

Dalam pengertian World Bank tentang politisasi pelayan publik, (2001) politisasi pelayanan publik dimaknai sebagai penggantian seleksi berbasis *merit system* dengan kriteria politik, baik itu untuk retensi, promosi, penghargaan, dan mendisiplinkan anggota pelayanan publik. Politisasi birokrasi dapat dipahami sebagai fenomena, yang dimaksud dengan fenomena yakni ketika pelaku politik mencoba untuk melakukan kontrol atas birokrasi. Bentuk kedua dari politisasi adalah apabila kontrol ini dimanfaatkan, yaitu, ketika birokrasi berperilaku dengan cara yang responsif terhadap politisi. Ada dua motivasi umum untuk melakukan politisasi birokrasi. Yang pertama adalah patronase, di mana janji politik dibuat dan diisi sebagai penghargaan kepada sekutu politik atau dalam pertukaran untuk bantuan. Janji patronase sering "merusak", didistribusikan oleh pemenang kepada mereka yang membantu dalam kampanye. Yang kedua adalah kebijakan berorientasi. Politisi, eksekutif biasanya, bisa mempolitisasi agen dalam rangka memperoleh kontrol yang lebih besar, staf dengan personil yang mereka pilih dan siapa yang dapat mereka abaikan. Dengan cara ini, politisasi adalah sarana yang



mengarahkan kebijakan eksekutif. (*Almendares, jurnal SAGE International Encyclopedia of Political Science, 2011:1*).

James Scott menyebutkan bahwa pola hubungan *patron – clien* adalah Interaksi antara dua individu (si *patron* dengan si *client*) yang bersifat timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Si *patron* memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, jabatan, materi. Dan si *client* memiliki sumber daya yang berupa tenaga, dukungan, dan loyalitas. Ada beberapa alasan-alasan mengapa keputusan politisasi diambil, diantaranya adalah politisi ingin dapat mengontrol apa yang dilakukan birokrat dalam pemerintah. Selain itu, politisi juga membutuhkan pegawai negeri sipil yang menyetujui sikap politisi (memiliki kesamaan sikap) dan pribadi loyal, dan hal tersebut tidak selamanya berasal dari partisan.

(*HYPERLINK "<http://deddysumardi.wordpress.com/2010/12/10/patronage>, akses, 2 Maret 2015*)

#### **2.4.3 Penempatan Berdasarkan *Good Governance***

Profesionalisme adalah pilar yang akan menempatkan birokrasi sebagai mesin yang efektif bagi pemerintah dan sebagai parameter kecakapan aparatur dalam bekerja secara baik. Ukuran profesionalisme adalah kompetensi, efisiensi dan efektivitas serta bertanggung jawab. Ketetapan MPR-RI Nomor XI/1998 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme yang telah ditindaklanjuti dengan UU No. 28/1999 antara lain memuat 7 Asas Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme; Kepastian Hukum, tertib penyelenggaraan Negara, kepentingan

umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas dan akuntabilitas. Pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, mensyaratkan kinerja, akuntabilitas dan transparansi aparatur, sehingga akan mewujudkan aparatur Negara yang netral, bertanggungjawab, professional, transparan, akuntabel, bebas KKN, serta melayani dan memberdayakan masyarakat (Sedarmayanti, 325). Undang-undang Aparatur Sipil Negara tahun 2014 menjelaskan bahwa promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada instansi Pemerintah. Hal yang terpenting dalam system atau proses penempatan aparatur Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural adalah adanya sinergitas antara PP No. 13 Tahun 2003 tentang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian PNS dengan penerapan prinsip-prinsip *good governance* sebagai syarat umum pengangkatan PNS.

Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa didalam penempatan aparatur Negara, khususnya pejabat struktural, harus dilaksanakan sesuai dengan undang-undang kepegawaian yang mensyaratkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan. Hal tersebut sesuai dengan tema pembangunan nasional pada Rencana Kerja Pemerintah yaitu menyelesaikan reformasi menyeluruh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan menegakkan prinsip-prinsip *good governance*, membangun manajemen kepegawaian berbasis kinerja, menerapkan penetapan kinerja, mempercepat pemberantasan korupsi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik (Sedarmayanti, 326)

## 2.5 Kerangka Pikir

Untuk menciptakan *good governance* dalam meningkatkan kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan publik, sangat penting untuk memperhatikan manajemen sumber daya manusia dalam hal ini sistem penempatan pegawai sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Proses penempatan pegawai yang memperhatikan kesesuaian pengetahuan, kesesuaian ketrampilan, dan kesesuaian sikap akan mempengaruhi kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan yang maksimal bagi masyarakat umumnya.

**Gambar 2.1**  
**Konsep dasar kerangka pikir**

