

ANALISIS SISTEM PENGISIAN JABATAN STRUKTURAL PADA PEMERINTAH DAERAH PROVINSI RIAU

TAHUN 2012-2013

Ishak, M.Y. Tiyas Tinov, Hasanuddin, Baskoro Wicaksono

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Riau

ABSTRAK

Penelitian ini mendeskripsikan penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintahan Provinsi Riau. Penataan tersebut diklasifikasikan menjadi dua, yakni prosedural dan substansial. Penelitian ini dilakukan di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau dengan mengajukan pertanyaan penelitian (1) Bagaimanakah bentuk sistem pengisian jabatan struktural di Pemerintah Daerah Provinsi Riau?, (2) Bagaimanakah dampak sistem tersebut terhadap kondisi birokrasi di Pemerintah Daerah Provinsi Riau? Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yaitu menghasilkan data berupa kata-kata dari tulisan atau perilaku orang yang diamati. Tehnik pengambilan data dalam penelitian ini menggunakan dua cara, yaitu indepth interview dan telaah dokumen sekunder. Indepth interview dilakukan pada Sekretaris daerah, anggota BAPERJAKAT dan pejabat-pejabat yang mengalami mutasi, promosi dan demosi. Sedangkan dokumen sekunder berupa data-data pemindahan jabatan struktural.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah daerah Provinsi Riau, dilakukan dengan cara sistem merit secara normatif, namun realitanya lebih mengemuka penerapan spoil system yang mengarah pada kedekatan personal, politis dan primordial (sistem patronase dan nepotisme). Implikasi terhadap kondisi birokrasi adalah terjadi kecemburuan, saling sikut antar pejabat, saling "menjlat" atau cari muka kepada Gubernur dan Wakil Gubernur serta pihak-pihak lain yang berkuasa. Kecenderungannya adalah mendekati elite-elite penentu, seperti tokoh adat melayu, elite partai politik dan bangsawan melayu. Hal inilah yang menyebabkan kondisi birokrasi di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau seperti riak-riak air meskipun dari luar terlihat tenang.

Keyword : *Jabatan struktural, sistem merit, spoil system*

PENDAHULUAN



Baik-buruknya suatu pemerintahan sangat tergantung pada baik-buruknya mesin birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan. Sementara itu, birokrasi pemerintah sangat bergantung pada SDM aparturnya (PNS) di dalamnya sebagai aparatur penyelenggara pemerintah. Aparatur negara merupakan salah satu pilar dalam mewujudkan *Good Governance* bersama dengan dua pilar lainnya, yaitu dunia usaha (*corporate governance*) dan masyarakat (*civil society*). Ketiga unsur tersebut harus berjalan selaras dan serasi sesuai dengan peran dan tanggung jawab masing-masing. Aparatur sebagai penyelenggara negara dan pemerintahan bertanggungjawab untuk merumuskan sekaligus melaksanakan langkah strategis dan upaya kreatif guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara adil, demokratis dan bermartabat. Untuk itu, akuntabilitas kinerja setiap penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya harus selalu ditingkatkan dan menjadi fokus perhatian bagi pemerintah. Untuk mencapai itu semua dibutuhkan sosok SDM aparatur (PNS) yang profesional, yang mempunyai sikap dan perilaku yang penuh kesetiaan, ketaatan, disiplin, bermoral, bermental baik, akuntabel dan memiliki kesadaran yang tinggi terhadap tanggung jawab sebagai pelayan publik yang baik. Untuk mendukung tujuan ini diperlukan suatu sistem pendayagunaan SDM aparatur yang baik dan tepat sebagai suatu proses berkelanjutan dari manajemen sumber daya aparatur. Saat ini, dasar hukum yang digunakan dalam pendayagunaan SDM aparatur di Indonesia adalah UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.¹

Kemudian di dalam pengelolaan birokrasi terdapat pelbagai problem diantaranya banyak pejabat tidak kompeten, tidak ada raihan prestasi kerja belum memenuhi syarat (umur, kepangkatan dan diklat) menduduki posisi strategis hanya karena tim sukses, kedekatan terhadap penguasa. Oleh karena itu perlu optimalisasi analisis jabatan, punishment and reward, prestasi kerja sehingga tidak ada lagi kutu loncat. Sementara ini DP3 hanya formalitas belaka. Harus ada pembenahan mulai sistem rekrutmen secara ketat, *meryt system* dalam jenjang karir, dan *fit and proper test*. Politisasi birokrasi sah-sah saja, dalam artian berdampak positif bukan negatif. Positif dalam artian orang-orang yang menduduki pos-pos strategis dipilih karena kompetensinya atau keahliannya bukan semata kedekatannya atau balas jasa. Selama ini yang ada hanya bersifat negatif (*patron client sytem*) Selama ini banyak yang carut marut perihal birokrasi. Salah satu contoh di Kabupaten Situbondo (Jawa Timur), misal dari segi etika administrasi Negara dan kepangkatan, apakah patut eselon lebih rendah menjadi Kabid sedangkan Kepala seksi pangkatnya lebih tinggi, hal semacam ini perlu ditinjau kembali. Kemudian Bupati selaku Kepala Daerah kurang memberikan apresiasi terhadap prestasi staf dalam memperjuangkan kemajuan dan keberhasilan daerah. Hanya Eselon tinggi yang di apresiasi tetapi jenjang di bawahnya belum begitu massif.

Selain itu muncul *outsider actor* sebagai determinan faktor perusak tatanan pondasi birokrasi yang akuntabel, professional. Dari segi pengisian jabatan atau promosi jabatan, menurut peraturan yang berlaku harus melalui diklat terlebih dahulu baru menduduki tapi yang terjadi sebaliknya. Hal itu bertentangan dengan UU dan PP.

¹ Agustinus Sulistyoko dalam Sistem Pendayagunaan SDM Aparatur

Secara sederhana, meritokrasi dapat dirumuskan sebagai suatu sistem sosial yang menempatkan imbalan, kedudukan dan jabatan berdasarkan kemampuan atau kecakapan dan bukan berdasarkan faktor-faktor askriptif seperti kelas sosial, jender, kesukuan ataupun kekayaan seseorang. Pada umumnya terdapat asumsi bahwa meritokrasi adalah suatu sistem yang memungkinkan terbentuknya suatu tatanan yang lebih adil dan lebih profesional yang akan menunjang kemajuan suatu bangsa. Ini berlaku untuk sektor publik maupun sektor swasta. Namun demikian harus diakui bahwa meritokrasi adalah sesuatu yang sulit diwujudkan, bukan saja di negara-negara berkembang tetapi juga di negara yang relatif lebih maju.²

Banyak bukti menunjukkan bahwa meritokrasi merupakan suatu metode yang dapat diandalkan untuk membentuk organisasi dan lembaga yang kuat. Pada dasarnya dapat dilihat bahwa modernisasi di banyak negara tidak mungkin dapat terwujud tanpa penggunaan asas-asas meritokrasi yang kuat (Young, 1958; Brooks, 2002). Tetapi memang harus diakui bahwa hambatan untuk menerapkan meritokrasi itu tidak sedikit. Di negara-negara maju pun masih sering terlihat bahwa penunjukan seseorang pada jabatan tertentu dalam organisasi publik maupun swasta dilakukan dengan mempertimbangkan ras, agama, atau etnik dan tidak selalu mengutamakan aspek kemampuan seseorang.

Prosedur Pengisian Jabatan Struktural di Provinsi Riau

Mekanisme pengisian jabatan struktural merupakan domain dari pejabat pembina kepegawaian, yakni Gubernur dan juga menjadi kewenangan dari Badan Pertimbangan Jabatan (BAPERJAKAT), yang terdiri dari Sekretaris Daerah selaku ketua, Kepala Badan Kepegawaian Daerah sebagai Wakil Ketua dan Kepala Inspektorat Daerah sebagai Sekretaris. Namun di dalam penyelenggaraannya harus mencakup persyaratan sebagai berikut;

1. Mekanisme pengajuan melalui badan resmi daerah yakni, BAPERJAKAT.
2. Ditunjang dengan syarat, yakni;
 - a. PNS aktif
 - b. Serendah-rendahnya menduduki peringkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan;
 - c. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan;
 - d. Semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
 - e. Memiliki kompetensi atau kualifikasi jabatan yang diperlukan;
 - f. Mengikuti pendidikan dan pelatihan sesuai jenjang pangkat dan jabatannya
 - g. Sehat jasmani dan rohani.
 - h. Kebijakan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan dari jabatan struktural mestinya

Kemudian mekanisme dan prosedur pengangkatan PNS dalam jabatan struktural di pemerintah Provinsi Riau mengacu kepada Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2002, namun terbagi dalam beberapa tahap yakni :

² Kumoro. *Jurnal Democracy*. Meritocracy

Tahap I

Pemprov Riau melakukan inventarisasi semua lowongan jabatan struktural yang ada di SKPD pemerintah Provinsi Riau disertai persyaratannya. BKD Riau melakukan analisis terhadap kebutuhan personil pada SKPD dan melakukan *mapping* PNS sesuai dengan kualifikasi yang dipersyaratkan.

Tahap II

Setelah usulan dari SKPD-SKPD terkumpul, maka BKD smengolah usulan tersebut. BKD mulai melakukan penyusunan bahan yang bersumber dari usulan SKPD dan melakukan proses penyiapan data calon yang diusulkan untuk diajukan dalam sidang Baperjakat sesuai dengan format yang ditentukan, dan dilampiri Daftar Riwayat Hidup (DRH) dan Daftar Penilaian Prestasi Kerja/Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3) dalam 2 (dua) tahun terakhir. Penyusunan bahan ini berdasarkan hasil analisis kebutuhan dan penyediaan PNS, hasil psikotes, dan usulan dari pimpinan unit kerja

berkenaan.

Penilaian yang dilakukan oleh Tim Baperjakat dalam mencari calon pejabat yang dianggap layak dalam menjabat suatu jabatan, yaitu dengan melihat perkembangan PNS tersebut terutama melalui DP3 selama 2 tahun terakhir. DP3 tersebut memuat penilaian atasan langsung pegawai yang terkait atas kemampuan pegawai tersebut. Penilaian yang dilakukan oleh atasan langsung pegawai tersebut dianggap sebagai penilaian objektif dari perkembangan kemampuan pegawai yang dibawahinya. Selain dengan melihat DP3 calon pejabat tersebut, penilaian lainnya dengan melihat tingkat pendidikan formal yang telah dijalani. Pendidikan formal dianggap mampu mendidik dan memperluas pengetahuan serta cara pandang dalam pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya.

Tahap III

Pada tahap ini dilakukan proses pembahasan sidang Baperjakat tentang rencana pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, yang melahirkan hasil sidang berupa rekomendasi calon pejabat yang memenuhi syarat. Hasil sidang ini selanjutnya disampaikan kepada kepala daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.

Tahap IV

Dalam tahap ini dilaksanakan proses penetapan PNS untuk menduduki jabatan struktural yang dimanifestasikan dalam keputusan kepala daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Tahap ini dimulai dengan pengajuan rekomendasi hasil sidang Baperjakat kepada kepala daerah dan selanjutnya kepala daerah memerintahkan BKD untuk mempersiapkan kelengkapan administrasi berkaitan dengan penetapan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural untuk ditandatangani oleh kepala daerah. Tahapan ini berlangsung setelah sidang oleh Tim BAPERJAKAT berlangsung. Hasil keputusan dari sidang tim tersebut dimaktubkan ke dalam keputusan kepala daerah sebagai produk hukum

Tahap V

Dilaksanakan pelantikan dan pengambilan sumpah/janji jabatan pejabat struktural yang telah ditetapkan pengangkatannya dengan keputusan kepala daerah.

Prosedur Pengangkatan Jabatan Struktural

Sebagian kalangan pegawai negeri sipil, ada yang beranggapan bahwa jabatan struktural adalah suatu “prestise” di masyarakat, karena akan banyak mendapatkan pelbagai fasilitas dan kemudahan, sehingga banyak yang menginginkan. Adanya sebagian pegawai negeri sipil yang memiliki pemikiran demikian, maka kadang-kadang mekanisme atau prosedur yang ditempuh untuk mendapatkan jabatan struktural tersebut diabaikan.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengangkatan Kepala Daerah adalah dari unsur partai politik, maka kebijakan pengangkatan jabatan struktural pun tidak lepas dan penuh dengan nuansa politis.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dipersyaratkan bahwa untuk menduduki jabatan struktural harus memiliki pangkat tertentu, memiliki kualifikasi tingkat pendidikan yang diperlukan serta memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan. Akan tetapi secara faktual banyak yang dipaksakan untuk menduduki jabatan, meskipun statusnya adalah pelaksana tugas (Plt) walaupun ada yang lebih senior dan secara obyektif memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan struktural tersebut, sehingga berdampak pula pada proses kenaikan pangkat pejabat yang memiliki eselon di bawahnya.

Faktor-Faktor Penentu dalam Rekrutmen Jabatan Struktural

Sebelum membahas lebih jauh tentang faktor-faktor yang mempengaruhi rekrutment jabatan struktural, terlebih dahulu kita perlu mengetahui peraturan

tentang pengangkatan, pemindahan (mutasi) dan pemberhentian pegawai negeri sipil.

Berdasarkan ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, disebutkan bahwa untuk menjamin pembinaan karier yang sehat pada prinsipnya tidak diperbolehkan perpindahan jabatan struktural dari eselon yang lebih tinggi ke dalam eselon yang lebih rendah, seperti Kepala Dinas (Eselon IIa) dipindahkan menjadi Kepala Sub Dinas pada Kabupaten (Eselon IIIa). Penurunan jabatan atau “demosi jabatan“ tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002, namun yang diatur adalah promosi, mutasi dan pemberhentian dari jabatan struktural yang disebabkan karena sakit dan tidak cakap dalam menjalankan jabatan struktural yang diembannya atau sebab lain, yang mekanismenya dibahas melalui sidang Baperjakat.

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, disebutkan bahwa perpindahan jabatan dapat dilakukan dengan cara :

1. *Horizontal*, yaitu perpindahan jabatan struktural dalam eselon yang sama.
2. *Vertikal*, yaitu perpindahan dari eselon yang lebih rendah ke eselon yang lebih tinggi.
3. *Diagonal* yaitu perpindahan jabatan dari jabatan Struktural ke dalam jabatan

Analisis Rekrutmen Jabatan Struktural di Pemerintah Provinsi Riau.

Sejak diterapkannya otonomi daerah, banyak tantangan yang dihadapi oleh pemerintah Provinsi Riau untuk menggali potensi daerah dan mengelola potensi sumber daya aparatur untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan tugas pemerintah. Untuk menciptakan sosok Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud di atas maka perlu diatur norma pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural secara sistematis dan teratur sehingga dapat menampilkan sosok pejabat struktural yang profesional sekaligus berfungsi sebagai pemersatu serta perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap memperhatikan perkembangan dan intensitas tuntutan keterbukaan, demokratisasi, perlindungan hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Disamping itu juga harus diterapkan nilai-nilai impersonal, keterbukaan, dan penetapan persyaratan jabatan yang terukur bagi Pegawai Negeri Sipil.

Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka

memimpin suatu satuan organisasi negara.³ Untuk menentukan eselon dalam jabatan struktural suatu perangkat daerah atau unit kerja, misalnya eselon untuk jabatan Kepala Dinas, hal tersebut berpedoman pada Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja yang berlaku, dan ketentuan yang terakhir adalah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah. Sebagai contoh eselon Kepala Dinas dan Kepala Badan pemerintah Provinsi Riau adalah eselon II a.

Berdasarkan Pasal 130 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah Provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah berkonsultasi kepada Mendagri.

Sebelum Gubernur menyampaikan usulan atau mengangkat pejabat struktural di lingkungan Pemprov Riau, maka dibentuk suatu tim yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan dalam pengangkatan jabatan. Dalam rangka melaksanakan ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002.

Penataan jabatan struktural di lingkungan Provinsi Riau dilakukan melalui dua cara, yakni sistem merit secara prosedural dan *spoil system* secara substansial. Sistem merit mengacu pada alasan-alasan senioritas, kecakapan dan pendidikan, akan tetapi realitanya penggunaan mekanisme tersebut bukanlah yang dominan dalam penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah Provinsi Riau. *Spoil system* lebih mengacu pada kedekatan personal dengan Gubernur/Wakil Gubernur, misalkan menjadi tim sukses kepala daerah atau elite segmental dan penentu lainnya. Lebih spesifik lagi mengarah pada sistem patronase dan nepotisme, dimana tidak serta merta hanya sekedar hubungan kekerabatan namun juga mengedepankan asas primordialisme penguasa, dalam hal ini Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Riau.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah Provinsi Riau menggunakan dua metode, yakni metode konstitusional, yakni mengacu pada peraturan perundangan tentang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pegawai negeri sipil. Penataan ini di satu sisi terlihat menggunakan sistem merit dalam proses penataan, akan tetapi secara laten *spoil system* yang lebih mengemuka meskipun bersifat implisit. *Spoil system* yang berlangsung mengarah pada kedekatan politis, misalkan tim sukses, patronase (kekerabatan) dan jugsan nepotisme (asas primordialisme). Disisi lain, peranan BAPERJAKAT tidak

³ *Ibid*

berperan sebagaimana mestinya, yakni penentuan jabatan-jabatan struktural masih diintervensi oleh Gubernur dan Wakil Gubernur dan elite-elite penentu di sekelilingnya. Implikasinya adalah menimbulkan ketidakstabilan kinerja birokrasi, seperti saling “jilat menjilat”, bunuh membunuh antar pejabat di lingkungan pemerintah Provinsi Riau.

Saran

Penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah Provinsi Riau seharusnya konsisten menggunakan sistem merit secara substansial bukan hanyalah procedural semata. Kemudian BAPERJAKAT harus profesional dan proporsional dalam menata jabatan struktural di lingkungan pemerintah Provinsi Riau meskipun mendapat tekanan, titipan dan juga arahan khusus dari Gubernur dan Wakil Gubernur serta elite-elite penentu lainnya. Oleh sebab itu juga diperlukan kontrol yang ketat baik secara internal Pemprov melalui Inspektorat Provinsi maupun juga lembaga legislatif (DPRD Provinsi Riau) dan ditunjang serta sinergis dengan infrastruktur politik di Provinsi Riau, misalnya NGO, elemen mahasiswa, akademisi, dsb.

