

TANTANGAN PENEMPATAN PEJABAT TINGGI APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PERSPEKTIF MERITOKRASI

**(Studi Kasus Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara
di Pemerintah Kota Palembang)**

DISERTASI

**Untuk Memenuhi Persyaratan
Memperoleh Gelar Doktor**



Oleh:

RIZKI KARTIKA

NIM: 147030201111005

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI
MINAT ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG**

2019

DISERTASI

TANTANGAN PENEMPATAN PEJABAT TINGGI APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PERSPEKTIF MERITOKRASI (Studi Kasus Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang)

Oleh :

RIZKI KARTIKA

Dipertahankan di depan penguji
Pada Tanggal : 5 Desember 2019
dan dinyatakan lulus memenuhi syarat akademik
Sebagai Disertasi Doktor

Komisi Pembimbing,


Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS

Promotor


Dr. Mardiyono, MPA

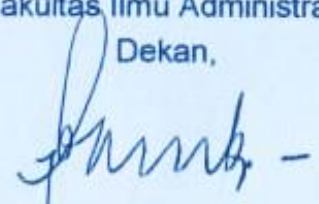
Ko - Promotor 1


Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA., Ph.D.

Ko - Promotor 2

Malang,

Universitas Brawijaya
Fakultas Ilmu Administrasi
Dekan,


Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS.

NIP. 19610905 198601 1 002

IDENTITAS TIM PENGUJI

Judul Disertasi : **TANTANGAN PENEMPATAN PEJABAT TINGGI APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PERSPEKTIF MERITOKRASI**
(Studi Kasus Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang)

Nama : RIZKI KARTIKA
NIM : 147030201111005
Program Studi : Ilmu Administrasi
Minat : Administrasi Publik
Ketua Sidang : Prof. DR. Bambang Supriyono, MS

Komisi Promotor

Promotor : Prof. Soesilo Zauhar, MS
Ko-Promotor 1 : DR. Mardiyono, MPA
Ko-Promotor 2 : Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph. D

Komisi Penguji

Penguji 1 : Prof. DR. Bambang Supriyono, MS
Penguji 2 : DR. Sarwono, M.Si
Penguji 3 : DR. Tcahyanulin Domai, MS
Penguji 4 : DR. Endah Setyowati, S.Sos, M.Si
Penguji 5 : Prof. DR. Rakhmat, MS
Penguji 6 : DR. Muhammad Taufiq, DEA
Penguji 7 :

Tanggal Ujian : 5 Desember 2019
SK Pengujian :

PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah DISERTASI ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang,

Mahasiswa,



Nama : Rizki Kartika

NIM : 14703020111005

Program Doktor Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya

DISERTASI INI KUPERSEMBAHKAN KEPADA:

Negeriku Tercinta **Indonesia**

dan

Keluarga Besar Universitas Brawijaya Malang

dan

Keluarga Besar Pemda Provinsi Sumatera Selatan Khususnya **Gubernur Sumatera Selatan** atas Pemberian Amanat Tugas Belajar selama ini.

dan

Orang Tuaku Terkasih **Kolonel (Purn) H. Lili Achmadi & Hj. Kartini** atas semua curahan Doa dan Kasih Sayangnya sepanjang hidupku serta dukungan materiil dan immateriil yang membuatku mampu untuk menyelesaikan studi ini.

dan

Bapak serta Ibu Mertuaku **H. Kusoy Fachrudin dan Hj. Icin Quraesin** atas segala Doa yang memberiku ketabahan untuk memecah gelombang hambatan dalam penyelesaian Disertasi ini.

dan

Seluruh Saudara Kandungku; **Lika, Aad, Enip, Lutfi & Farid, Ipar-Iparku Dr. Endi Saeful Alim, MT, ST, Lutfi Ardianto, ST, Yenny Anggriyani, SE, Fajar, ST...**
Makasih untuk semuanya...

dan

Keluarga Kecilku ... Isteri Tercinta **Hj. Euis Martianah, S.Psi**, dan kedua belahan hatiku **Nisyyah Ayu Sabrina dan Mufti Noor Athaillaah...** maafkan ayah jarang pulang dan berkunjung ke Pondok selama ini ... kalian penyemangat hidupku.. I Love You All Honey...

dan

Mereka yang Terkasih... **(Almh) Hj. Hartati & (Alm)H. Zaenal Abidin & Mas Ivan Ardiansyah & Istri (You All my hero), Marhenry Daniel, DR. Mahfuzat, Gantara, Marhaen, Alzan Very, Gus Hilman bin Hasyim Muzadi, Mas Muhson, Abid Lillaah, Gus Zubaidi Rozak, Tri Hadi, Arbaussolihin, Asfan, Gus Alaikal Fajri, Awan, dan seluruh Karyawan dan Keluarga RM Soto Ayam Lombok Malang... I just can say..... Thank you ... I Wish Allaah Bless You All.**

RIWAYAT HIDUP PENULIS

Rizki Kartika, S.Psi, M.Si Lahir Di Kota Jambi 23 Juni 1980, merupakan anak pertama dari 6 bersaudara dari pasangan Bapak Kolonel (Purn) H. Lili Achmadi dan Ibu Hj. Kartini, dan bertempat tinggal di Perumahan Kehutanan Maskerebet Alang-Alang Lebar Palembang.

Riwayat Pendidikan Formal dilalui dari TK Aisiyah Cicadas Bandung Lulus Tahun 1986, SDN Ciujung I Bandung Lulus Tahun 1992, Pondok Modern Gontor Lulus Tahun 1999, kemudian melanjutkan Pendidikan Sarjana (S1) di Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung Fakultas Psikologi Lulus Tahun 2008. Selanjutnya melanjutkan Pendidikan Magister (S2) di Stisipol Candradimuka Palembang Minat Kebijakan Publik Lulus Tahun 2012. Dua tahun kemudian di Tahun 2014 melanjutkan Pendidikan Program Doktorat (S3) di Program Doktorat Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Riwayat Pekerjaan, pernah menekuni bidang *Private Psychology Consultant* dan beraktivitas pada bidang Garment selama tinggal di Kota Bandung sebagai wirausahawan, yang pada akhirnya diterima sebagai CPNS di Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan di Tahun 2010 dan ditempatkan di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) pada Subbid Formasi PNS yang menangani perihal bezetting/ rasio kepegawaian, Tes CPNS, Tes Praja IPDN, Analisa Beban Kerja dan Analisa Jabatan, Standar Kompetensi Manajemen dan Standar Kompetensi Pegawai.

UCAPAN TERIMA KASIH

Mewujudkan rasa syukur akan hidup dan limpahan karunia Allaah Tuhan Semesta Alam dengan selalu bersimpuh dan bersujud akan kebesaran-Nya yang tiada tanding dan tidak akan sanggup Penulis bayangkan, termasuk diberinya kemampuan kepada Peneliti untuk menyelesaikan disertasi ini yang berjudul “ *Tantangan Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Perspektif Meritokrasi*”

Menginternalisasikan kesadaran akan ketidaksempurnaan diri Penulis adalah keniscayaan, maka oleh itu Penulis sangat sadar bahwa Disertasi ini adalah hasil dari arahan, bimbingan, konsultasi serta masukan yang terutama dari para Pihak Promotor dan Ko-Promotor, namun tidak lepas dari itu semua Penulis juga tidak luput ingin mengucapkan rasa penghargaan dan terima kasih sedalam-dalamnya kepada:

- 1 Bapak Prof. Dr. Nuhfil Hanani A.R, MS. Selaku Rektor Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan kesempatan bagi Penulis dengan menerima Penulis sebagai Mahasiswa di Program Doktorat Ilmu Administrasi dengan minat Ilmu Administrasi Publik.
- 2 Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS, selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
- 3 Bapak Prof. Dr. Sumartono, MS, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya Malang.
- 4 Bapak Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS, selaku Promotor dalam Penulisan Disertasi ini yang banyak mencurahkan waktu, arahan, bimbingan dan masukan kepada Penulis dengan penuh kesabaran dan perhatian yang tidak terbatas dalam penyelesaian Disertasi ini.
- 5 Bapak Dr. Mardiyono, MPA, selaku Ko-Promotor 1 dalam Penulisan Disertasi ini yang banyak sekali memberikan arahan yang terukur dan fokus dalam proses bimbingan dan penyelesaian Disertasi ini.
- 6 Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D, selaku Ko-Promotor 2 dalam Penulisan Disertasi ini yang memberikan curahan waktu dan arahan serta “*insight*” penting dalam penelitian dan penyelesaian Disertasi ini.

- 7 Gubernur Sumatera Selatan H. Herman Deru, SH, MM, yang sudah mensupport sebagian besar pembiayaan perkuliahan di Universitas Brawijaya Malang.
- 8 Kepala BKD Provinsi Sumatera Selatan, yang selalu menantikan keberhasilan dari Studi yang Penulis perankan sebagai Mahasiswa PDIA Universitas Brawijaya Malang.
- 9 Kepala Dinas Kesbangpol Kota Palembang yang telah mengizinkan Penulis melakukan Penelitian Disertasi di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang.
- 10 Kepala BKD Pemerintah Kota Palembang, yang telah memberikan waktu untuk berdiskusi dan wawancaranya dalam Penelitian Disertasi ini.
- 11 Beberapa Kepala Dinas di Pemerintah Kota Palembang yang menjadi Key Informan yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.
- 12 Keluarga Besarku; Mama & Papa, Ema & Apa, Saudara-saudaraku, Istri dan Putra-Putriku, Sahabat-sahabatku, Teman-temanku yang mensupport dan menjaga semangatku dalam penyelesaian Disertasi ini, teriring rasa cinta, sayang untuk kalian semua.
- 13 Seluruh rekan-rekan civitas akademika PDIA minat Administrasi Publik Angkatan 2014 yang saya banggakan.
- 14 Seluruh Pihak yang sudah berkontribusi nyata baik secara materiil dan immateriil kepada Penulis dalam penyelesaian Disertasi ini, Penulis hanya akan meminta Allaah membalas dengan ganjaran yang baik atas semua pemberiannya kepada Penulis selama ini.

RINGKASAN

RIZKI KARTIKA, NIM 147030201111005 Program Doktor Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang, 2019. “ Tantangan Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Meritokrasi (Studi Kasus Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang)”. Promotor : Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS; Ko-Promotor 1 : Dr. Mardiyono, M.Pub.Ad.; Ko-Promotor 2 : Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph. D.

Praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah idealnya merupakan upaya mengelola sumber daya manusia, dengan menempatkan orang-orang terbaik pada posisi atau bidang yang sesuai dengan keahliannya masing-masing. Dengan kata lain, pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara harus dijalankan dengan mengacu pada prinsip-prinsip merit, seperti keterbukaan, keadilan, persaingan yang sehat, dan seleksi berbasis kompetensi. Hal ini sejalan dengan tujuan dari reformasi birokrasi yang menjauhkan praktik-praktik kotor dalam konteks administrasi dan pemerintahan, seperti kolusi, korupsi, dan nepotisme. Meski demikian, dalam banyak konteks pemerintah, seperti pemerintah kota Palembang, kebijakan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara ini seringkali bukan semata kebijakan administratif, tapi juga kebijakan politis. Adanya tumpang tindih regulasi terkait manajemen Aparatur Sipil Negara, yang ditambah juga dengan budaya patronase politik yang kental di daerah, membuat meritokrasi penempatan pejabat publik tidak selalu berjalan dengan seharusnya. Akibatnya, banyak ditemukan pejabat tinggi yang menempati posisi atau jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi atau bidang keahliannya. Dengan kata lain, penempatan pejabat tinggi ini tidak dijalankan dengan mengacu pada prinsip-prinsip merit. Persoalan inilah yang kemudian disorot oleh peneliti, yakni bagaimana meritokrasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, khususnya di lingkungan pemerintah kota Palembang.

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode penelitian deskriptif-analitik. Persoalan utama atau fokus penelitian yang diangkat adalah persoalan meritokrasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah kota Palembang. Penempatan Pejabat tinggi di lingkungan Pemerintah kota Palembang sendiri menjadi pilihan kontekstual untuk penelitian ini dikarenakan adanya beberapa kasus yang pernah terjadi terkait simpang siur regulasi dan konflik autoritas terkait penempatan dan pengangkatan pejabat tinggi di lingkungan Pemerintah Daerah tersebut. Penelitian mengambil lokasi di Palembang, dengan melibatkan beberapa subjek utama sebagai narasumber penelitian, yakni para pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang, khususnya pimpinan Organisasi Perangkat Daerah kota Palembang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi, dan

Penelitian ini dengan demikian menghasilkan beberapa strategi rekomendasi untuk mendapatkan aparatur yang meritokrat, yakni: (1) unifikasi regulasi yang mengatur persyaratan, prosedur, mekanisme, dan manajemen Aparatur Sipil Negara secara keseluruhan; (2) penerapan prinsip-prinsip merit pada setiap putusan dan kebijakan terkait penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara seperti penggunaan perangkat teknologi tertentu untuk seleksi berbasis kompetensi agar bisa menghasilkan kandidat

terbaik; dan (3) membangun kepemimpinan merit dengan pembatasan wewenang Kepala Daerah dan pelibatan publik untuk mengawasi praktik penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota/daerah; (4). Membangun Norma Ukur “*Network Builder Capacity*”; dan (5) membangun “*Man Power Planing*” bagi Aparatur Sipil Negara.

Kata Kunci: Meritokrasi, Pemerintah Kota, Penempatan Pejabat Tinggi, Aparatur Sipil Negara, Palembang.



SUMMARY

RIZKI KARTIKA, NIM. 147030201111005. Doctoral Program in Administrative Science – Faculty of Administrative Science – Brawijaya University, Malang, 2019, "The Challenge of Placement of High Officials of the State Civil Apparatus in the Meritocratic Perspective (A Case Study of the Placement of High Officials of the State Civil Apparatus in the Palembang City Government)". Promoter: Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS; Co-Promoter 1: Dr. Mardiyono, MPA; Co-Promoter 2: Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph. D.

The practice of appointment and placement of high officials of Civil Servants in government is basically an effort to manage its human resources, by selecting and appointing the best people to positions which appropriate to their expertises. In other words, it must be carried out based on the merit principles, such as openness, justice, fair competition, and competence-based selection. This is the goal of bureaucratic reform that rejects gross practices in the context of administration and government, such as collusion, corruption and nepotism. However, in the Palembang City Government as many others, this policy of placing high officials of the Civil Servants is often not merely administrative but also political policies. Overlapping regulations and thick cultures of political patronage make meritocracy cannot be implemented ethically. As a result, many appointed high officials who held certain positions are not match with their competencies or expertises. This problems of merit placement of high officials in Palembang City Government is to be highlighted by the researcher.

The research type is descriptive with qualitative approach method. The main focus of the research is the issue of meritocracy in the placement of high officials of Civil Servants in the Palembang City Government. The case itself is a contextual option because there are still other several cases that have occurred related to regulatory confusion and authority conflicts. The research taken place in Palembang, involving several main subjects as research sources, especially the high officials of the local organization units in the Palembang City Government. The data are collected by using interview, observation, and documentation techniques. These are grouped into two types: primary data relating to the practice of placing high officials of Civil Servants, and secondary data are related to the application of merit principles in the practice of placing high-ranking officials within the government.

The findings in this reserach are: 1. 80% of Primary JPT are mediocrat; 2. Committee members do not meet the performance system criteria in the process of selecting the JPT Primary placement; 3. The practice of arbitrary actions in placing JPT Pratama in Palembang City Government; 4. The Level of Government Bureaucracy in Palembang

City is still in the Prismatic Government Bureaucracy; and 5) Apparatus bureaucracy in Palembang City Government have not adopted yet private values in public sector.

The data analysis toward findings are resulted in major proposition that comes from 11 minor propositions. The major proposition is “ Placement of High Officials of the State Civil Apparatus that refers to the principles of merit will run effectively and professionally by making clear boundaries between administrative and political areas, limiting the authority of the Regional Head, uniting regulations governing placement, competency-based evaluations, and focusing to improving public service performance ”.

This Major Proposition is then proceeded into a research recommendation model

This Major Proposition is then proceeded into a research recommendation model that included the restrictions on administrative and political areas; the merging of merit-based procedures and regulations that serve as guidelines for the placement of high ranking officials of civil servants, ensuring the use of merit to produce the best official candidates based on competence selection and eliminating gaps against political intervention. These efforts need to be carried out to answer the question of the meritocracy of the placement of high-ranking officials who are still filled by political interests, and a solution to the problem of overlapping regulations and authority of the local head which is often misused. If these proposals can be implemented properly, then dynamic governance, in accordance with the ideals of bureaucratic reform can also be realized.

The research recommends strategies: (1) unification of regulations related to the requirements, procedures, mechanisms, and management of the overall State Civil Apparatus; (2) the application of merit principles in every decision and policy related to the placement of high officials such as the use of certain technological devices for competence-based selection in order to produce and appoint the best candidates; and (3) building merit leadership by limiting the authority of the Local Head and involving the public to oversee the practice of placing high officials in the city government: (4). Building a Norm of Measuring "Network Builder Capacity"; and (5) building a "Man Power Planing" for the State Civil Apparatus.

Keywords: *Meritocracy, City Government, Placement of High Officials, Civil Servants, Palembang.*

Adapun ini Disertasi ini terdiri dari Bab I Pendahuluan, didalam Bab I ini Penulis mendeskripsikan gap empirik, gap normatif dan gap teoritik yang terkait dengan Praktik Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemerintah Kota Palembang; Bab II Tinjauan Pustaka, dalam Bab ini Penulis memuat penelitian terdahulu yang masih ada kaitan erat dengan meritokrasi dan *grand theory* Administrasi hingga *Substance Theory* yaitu teori Meritokrasi yang akan digunakan menjadi Pisau Analisis untuk Kasus Penempatan Pejabat Tinggi Negara dalam konteks Pemerintah Kota Paelembang adalah Jabatan

Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama; Bab III Analisis Sosial & Setting Penelitian, Bab ini memuat tentang kondisi riil lokus dan situs penelitian terkait Praktek Penempatan JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang; Bab IV Metode Penelitian, Bab ini memuat tentang jenis penelitian, fokus dan lokus penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, analisis data dan metode kevalidan/ keabsahan data; Bab V Hasil Penelitian terkait; 1. Praktik proses penempatan Pejabat Tinggi ASN di Kota Palembang; 2. Tantangan dalam proses penempatan Pejabat Tinggi ASN dalam Perspektif Meritokrasi di Kota Palembang; 3. Dampak proses penempatan Pejabat Tinggi ASN dari Perspektif Meritokrasi di Kota Palembang; 4. Existing Model Proses Penempatan Pejabat JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang; Bab VI Pembahasan Hasil Penelitian, mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan hasil penelitian melalui diskursus teori dan hasil temuan terdahulu dan Bab VII Penutup, menguraikan kesimpulan, implikasi teoritis dan implikasi praktis hasil-hasil penelitian.

Dari semua yang telah dilakukan oleh Penulis dari penelitian ini sangatlah diharapkan untuk mendapatkan saran, kritik, dan masukan yang konstruktif dari berbagai pihak demi penyempurnaan Disertasi ini.

Malang, 2019
Penulis,

Rizki Kartika, S.Psi, M.Si

DAFTAR ISI

Hal

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
IDENTITAS PENGUJI	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
HALAMAN PERUNTUKAN	v
RIWAYAT HIDUP	vi
UCAPAN TERIMAKASIH	vii
RINGKASAN	ix
SUMMARY	xii
KATA PENGANTAR	xiv
DAFTAR ISI	xvi
DAFTAR BAGAN	xxi
DAFTAR TABEL	xxiii
DAFTAR GAMBAR	xxv
DAFTAR ISTILAH	xxvi
DAFTAR SINGKATAN	xxvii

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	36
1.2.1. Fokus Masalah	36
1.2.2. Pembatasan Masalah & Pertanyaan Penelitian	38
1.3. Tujuan Penelitian	39
1.4. Manfaat Penelitian	39

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1. Hasil Penelitian Terdahulu	42
2.2. Konsep – Konsep Utama	67
2.2.1. Teori Administrasi Publik	67
2.2.2. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik	112
2.2.3. Teori Birokrasi Politik	129
2.2.4. Konsep Dasar Birokrasi	133
2.2.5. Asas – asas dan Model Birokrasi	138
2.2.6. Reformasi Birokrasi pada Lembaga Pemerintah	

Pusat dan Daerah	150
2.2.7. Teori Meritokrasi dalam Birokrasi	175
2.2.7.1. Meritokrasi dan Mediokrasi	175
2.2.7.2. Tantangan Meritokrasi dalam Administrasi Publik / Birokrasi	191
2.2.7.3. Perspektif Meritokrasi dalam Pemerintah Daerah	195
2.2.8. Penempatan Aparatur Sipil Negara	201
2.3. Kerangka Pikir Tinjauan Pustaka Penelitian	236
BAB III ANALISIS SOSIAL SETTING PENELITIAN	239
3.1. Lokasi Penelitian	239
3.1.1. Kondisi Geografis Kota Palembang	239
3.2. Kondisi Demografis Kota Palembang	245
3.3. Birokrasi Pemerintah Kota Palembang	253
BAB IV METODE PENELITIAN	265
4.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	265
4.2. Metode Penelitian	272
4.3. Lokasi dan Situs Penelitian	274
4.4. Fokus Penelitian	275
4.5. Jenis, Sumber, dan Teknik Pengumpulan Data	280
4.5.1. Jenis Data	281
4.5.2. Sumber Data	282
4.5.3. Metode Pengumpulan Data	282
4.6. Teknis Analisis Data	285
4.7. Unit Analisis dan Kriteria Interpretasi	287
1. Unit Analisis Penelitian	288
2. Kriteria Interpretasi Temuan-temuan	288
4.8. Metoda Keabsahan Data	288

BAB V HASIL PENELITIAN

292

5.1. Praktik Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

292

5.1.1. Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

292

5.1.2. Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

313

5.1.3. Wewenang Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

342

5.1.4. Mekanisme Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

346

5.1.5. Evaluasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

355

5.2. Tantangan Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

359

5.2.1 Kondisi Sosial Politik Pemerintah Kota Palembang

359

5.2.2 Komponen Kunci Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

365

5.2.3 Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

369

5.3. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

376

5.3.1. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN terhadap Layanan Publik di Pemkot Palembang

376

5.3.2. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN terhadap Kinerja Pejabat Tinggi ASN di Pemkot Palembang

384

5.3.3. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN terhadap Kondisi Sosio- Politik- Birokratis Pemerintah Kota Palembang

389

5.4. Model Existing

393

BAB VI PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN 395

6.1. Praktik Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara 395

di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang

6.1.1. Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur 395

Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota

Palembang

6.1.2. Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur 404

Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota

Palembang

6.1.3. Wewenang Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil 415

Negara di Pemerintah Kota Palembang

6.1.4. Mekanisme Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi 425

Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

6.1.5. Evaluasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur 433

Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

6.2. Tantangan Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur 445

Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

6.2.1. Kondisi Sosial Politik Pemerintah Kota Palembang 445

6.2.2. Komponen Kunci Seleksi Penempatan Pejabat 451

Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota

Palembang

6.2.3. Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Apara 458

tur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

6.3. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil 465

di Pemerintah Kota Palembang

6.3.1. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi 465

Aparatur Sipil Negara terhadap layanan publik di Pe-

merintah Kota Palembang

6.3.2. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi 475

Aparatur Sipil Negara Terhadap Kinerja Pejabat

Tinggi di Pemerintah Kota Palembang

6.3.3. Impikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi 482

Aparatur Sipil Negara Terhadap Sosio-Politik –
Birokratis Pemerintah Kota Palembang

6.4. Rekomendasi Model Alternatif 503

6.5. keterbatasan Penelitian 504

BAB VII PENUTUP

7.1. Simpulan 505

7.2. Implikasi Penelitian 512

7.2.1. Implikasi Teoritis 512

7.2.2. Implikasi Praktis 528

7.3. Saran 530

DAFTAR PUSTAKA

534



DAFTAR BAGAN

	Hal
Bagan 1.1 Kondisi Birokratis yang diinginkan	10
Bagan 1.2 Tujuan Jangka Panjang Pelaksanaan Reformasi Birokrasi	14
Bagan 1.3 Peta Panjang untuk Tahun 2019 menuju Birokrasi yang Bersih Dan Akuntabel	15
Bagan 1.4 Penempatan Pejabat Tinggi Berdasarkan Kepmendagri No 16 Tahun 2003	25
Bagan 1.5 Penempatan Pejabat Tinggi Berdasarkan Permenpan Nomor 13 Tahun 2014	27
Bagan 2.1 Representasi Tradisional Perbedaan Politik dan Administrasi	75
Bagan 2.2 Representasi Empirik Perbedaan Politik dan Administrasi	76
Bagan 2.3 Empat Model Hubungan Politik dan Administrasi	77
Bagan 2.4 Dimensi Dikotomis Proses Pemerintahan	78
Bagan 2.5 Matriks Humes IV “ Model Perbandingan Pemerintah Daerah	132
Bagan 2.6 Kondisi Birokrasi yang Diinginkan	164
Bagan 2.7 Area Perubahan dan Sasaran Reformasi Birokrasi Republik Indonesia	166
Bagan 2.8 Keputusan Penempatan Karyawan	206
Bagan 2.9 Moore’s Strategic Triangle	218
Bagan 2.10 Kerangka Tinjauan Pustaka Penelitian	238
Bagan 3.1 Persentase Pemeluk Agama di Kota Palembang	252
Bagan 3.2 Persentase PNS Menurut Tingkat Pendidikan di Kota Palembang	262
Bagan 4.1 Model Analisis Data Spiral	287

Bagan 5.1 Model Existing Penempatan JPT Pratama di Pemkot Palembang

374

Bagan 6.1 Rekomendasi Model Alternatif

503



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Daftar Penelitian Terdahulu	43
Tabel 2.2	Nilai – nilai Politik dan Administrasi	79
Tabel 2.3	Teori X dan Teori Y McGregor	96
Tabel 2.4	Perbandingan Pendekatan Tradisional & Group Theory	99
	Tentang Kontrol Manajerial	
Tabel 2.5	Doktrin – doktrin Administrasi	100
Tabel 2.6	Perbandingan Prinsip Manajemen Tradisional & Kontem- porer dalam Administrasi Publik	101
Tabel 2.7	Profil Paradigma Organisasi Klasik & Kontemporer	107
Tabel 2.8	Perbandingan Karakter Modern & Postmodern dalam Teori	110
Tabel 2.9	Public Service Reform Problems & Approaches	120
Tabel 2.10	Perbandingan elemen NPG dengan PA dan NPM	125
Tabel 2.11	Perbandingan Perspektif NPM, NPS & Administrasi Klasik	128
Tabel 3.1	Kecamatan di Kota Palembang	244
Tabel 3.2	Jumlah Penduduk per Kecamatan di Kota Palembang	246
Tabel 3.3	Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Penduduk di Kota Palembang	247
Tabel 3.4	Jumlah dan Klasifikasi Keluarga Secara Ekonomi di Kota Palembang	248
Tabel 3.5	Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Kota Palembang	249
Tabel 3.6	Data Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja di Kota Pa- lembang	250
Tabel 3.7	Jumlah Penganut Agama di Kota Palembang	251
Tabel 3.8	Jumlah Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Palembang	253
Tabel 3.9	Jumlah Pegawai Negeri Sipil menurut golongan kepangkatan di Kota Palembang	258
Tabel 3.10	Jumlah Pegawai Negeri Sipil menurut Kecamatan di Kota Palembang	259
Tabel 3.11	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Dinas/ Intansi Pameri-	

	rintah dan Jenis Kelamin di Kota Palembang	260
Tabel 3.12	Jumlah Pegawai Negeri Sipil menurut Pendidikan Tertinggi yang ditamatkan di Kota Palembang	262
Tabel 4.1	Karakteristik Penelitian Kualitatif dalam Perbandingan	270
Tabel 4.2	Nara Sumber Penelitian	281
Tabel 5.1	Daftar Walikota Palembang	293
Tabel 5.2	Daftar Pejabat Esselon II di Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang	296
Tabel 5.3	Tabel Indikator Umum dan Indikator Teknis Pemetaan Fungsi Pendukung dan Fungsi Penunjang Sekretariat Daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota	301
Tabel 5.4	Pengukuran Capaian Penetapan Kinerja Pemerintah Kota Palembang Tahun 2017	378
Tabel 5.5	Lima Unit Pelayanan Terbaik Survey Indeks Kepuasan Masyarakat	381
Tabel 6.1	Matriks Ringkasan Fokus, Temuan, Proposisi dan Implikasi Teoritis Penelitian	489

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Berita Hasil Head to head Penempatan JPT Pratama Di Pemkot Palembang	24
Gambar 3.1	Logo Pemerintah Kota Palembang	243
Gambar 3.2	Peta Administratif Kota Palembang	256
Gambar 5.1	Berita Pelantikan Ass Sekda I melantik Ass IV di Pemkot Palembang	311

LAMPIRAN



DAFTAR ISTILAH

Meritokrasi	: Sistem sosial yang menjalankan sistem merit yang mengacu kepada prinsip merit yang disepakati secara umum berkesesuaian dengan norma tertinggi yang berlaku dalam suatu Negara.
Mutasi	: Perpindahan Jabatan pada level jabatan yang sama.
Promosi	: Perpindahan Jabatan ke level setingkat lebih tinggi dari jabatan awal.
Demosi	: Penurunan level Jabatan dari Jabatan awal.
Unitary	: Penyatuan akan suatu hal untuk sebuah kesinambungan.
Konsep	: Konsep itu berkaitan dari abstraksi dari suatu fenomena yang kepadanya diberikan terminologi untuk mengkomunikasikan fenomena tersebut. Peranan konsep sangat penting dalam penelitian karena dia menghubungkan dunia teori dan dunia observasi, antara abstraksi dan realitas, baik realitas konkrit maupun abstrak.
Teori	: Himpunan proposisi yang tersusun dalam suatu kesatuan.
Proposisi	: Aksioma atau postulat (kebenarannya tidak dipertanyakan lagi oleh peneliti), bila diartikan sebagai teorema ialah proposisi yang dideduksikan dari aksioma.
Arbitrary	: Suka-suka / manasuka,
Political Demand	: Permintaan atas dorongan kepentingan politik individu dan golongan.
Administration Need	: Pemenuhan pengadministrasian seluruh urusan publik.
Parasitic	: Kondisi abnormal yang terjadi secara alami dari tatanan yang ideal, dapat pula sengaja dihadirkan sebagai perilaku yang memanfaatkan lahan/ kondisi hidup yang kosong yang memungkinkan untuk diisi oleh perilaku tersebut.

DAFTAR SINGKATAN

ASN	: Aparatur Sipil Negara.
JPT	: Jabatan Pimpinan Tinggi.
PPK	: Pejabat Pembina Kepegawaian
Sekda	: Sekretariat Daerah
Kadis	: Kepala Dinas
Pansel	: Panitia Seleksi
MEMPAN RB	: Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi
KEMENDAGRI	: Kementerian Dalam Negeri
BKN RI	: Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia
KASN	: Komisi Aparatur Sipil Negara
K/L/ Pemda	: Kementerian menjdai
Ybs	: Yang bersangkutan
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Salah satu persoalan utama yang dihadapi bangsa Indonesia pasca Reformasi (1998) dan berakhirnya kekuasaan Orde Baru adalah bagaimana menciptakan perbaikan di segala bidang kehidupan bersama sebagai sebuah bangsa, terutama dalam hal hubungan antara negara dan masyarakat, atau pemerintah dan rakyat di dalamnya. Era reformasi sejatinya sudah melahirkan kesadaran dan bentuk baru dari praktik demokrasi, masyarakat bisa lebih memberikan suara dan kebebasan menyalurkan aspirasi untuk kehidupan bersama yang lebih baik. Masyarakat juga lebih memiliki kekuatan untuk mengontrol pemerintahan melalui peran perwakilan yang lebih baik di pusat kekuasaan negara. Meski demikian, 20 tahun pasca Reformasi tersebut telah berlalu, persoalan belum semua selesai. Masih banyak pekerjaan rumah yang harus segera diselesaikan sebagai sebuah bangsa. Bagaimana meningkatkan pelayanan publik oleh lembaga-lembaga pemerintahan melalui reformasi birokrasi misalnya adalah salah satu persoalan yang terus menjadi titik fokus kebijakan dan agenda disetiap pergantian rezim kekuasaan di negeri ini.

Persoalan bagaimana meningkatkan tata layanan publik terutama bagaimana membuat pemerintah menjadi ‘pelayan’ rakyat melalui birokrasi yang baik, sebenarnya sudah menjadi persoalan jamak di berbagai negara di belahan dunia. Stigma negatif kepada birokrasi bukanlah barang baru, lebih dari satu abad yang lalu birokrasi terstigma negatif. Pernyataan Otto von Bismarck, Kanselir Jerman

periode 1870 - 1890, yang menyatakan “*birokrasi adalah apa yang mendatangkan kesengsaraan bagi kita*”. Birokrasi dalam benak masyarakat adalah seperti prosedur kerja yang berliku, dokumen-dokumen kerja yang tidak terjaga dan berserakan, beban kerja yang tidak merata tertumpuk pada seseorang pegawai negeri atau aparaturnya tertentu, lingkungan dan suasana kerja yang kurang menyenangkan, kemacetan-kemacetan dalam suatu pelaksanaan tugas karena tidak disiplinnya aparaturnya birokrasi pemerintah, kurang memiliki *managerial skill*, kemampuan dan keterampilan menjalankan fungsi dan struktur, kurang atau bahkan tidak memiliki rasa tanggung jawab penuh serta kering dari konsep, inisiatif maupun daya kreativitas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dipastikan tidak memuaskan adalah perihal yang jamak ditemui dari birokrasi. Sudah bukan hal yang aneh pula jika masyarakat akan memiliki persepsi yang negatif terhadap birokrasi tersebut. Merupakan sebuah kenyataan empirik apabila masyarakat sepakat dengan mengatakan bahwa tidak ada birokrasi diatas dunia ini yang betul-betul bebas dari berbagai “penyakit birokrasi” dan begitu pula sebaliknya tidak akan ada birokrasi yang “menderita semua penyakit yang mungkin menghinggapinya.”¹

Dalam buku laporan akhir evaluasi kebijakan reformasi birokrasi yang diterbitkan oleh BAPPENAS (2013: 24), Masyarakat Transparansi Indonesia atau disebut dengan MTI mencatat setidaknya ada 7 poin penting dari kritik terhadap kondisi dan praktik birokrasi tersebut, yaitu: (1) kondisi buruknya pelayanan publik di Indonesia; (2) besarnya jumlah angka kebocoran anggaran; (3)

¹ Sondang P. Siagian, *Patologi Birokrasi: Analisis Administrasi dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994), hlm. v-vi.

rendahnya profesionalisme dan kompetensi PNS; (4) sulitnya pelaksanaan koordinasi antar instansi; (5) masih banyaknya kewenangan antar instansi, aturan yang tidak sinergis dan tidak relevan dengan perkembangan aktual, serta tumpang tindih aturan dan masalah-masalah lainnya; (6) birokrasi juga terkenal perihal keengganan atau alergi untuk perubahan, bersifat eksklusif, kaku dan terlalu dominan, sehingga praktiknya hampir seluruh urusan masyarakat membutuhkan sentuhan-sentuhan dari birokrasi; dan (7) tingginya besaran biaya layanan yang dibebankan kepada masyarakat dalam pengurusan hal tertentu baik itu berupa legal cost, waktu tunggu yang lama, banyaknya jumlah pintu layanan yang harus dilewati dan tidak berperspektif pelanggan.

Dalam perkembangannya di berbagai macam negara jika kemudian gencar melakukan program reformasi birokrasi terutama berorientasi untuk melakukan perbaikan pada aspek pelayanan dan administrasi. Reformasi birokrasi adalah sebuah proses dan tuntutan yang tidak bisa ditunda lagi, karena birokrasi pada hakekatnya adalah mesin negara (*the machine of the state*) yang memiliki fungsi untuk menjalankan seluruh tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka merealisasikan tujuan negara sesuai dengan apa yang termaktub dalam konstitusi negara. Birokrasi memegang peranan yang dominan, untuk mengambil langkah-langkah guna mewujudkan proses administrasi negara sebagai wahana mencapai tujuan nasional, ini adalah upaya perwujudan pemerintah dengan seluruh jajarannya dimata masyarakat, Dominasi birokrasi pemerintah dalam kehidupan suatu masyarakat suatu bangsa menuntut birokrasi tersebut untuk mampu mengemban misi, menyelenggarakan fungsi dan menjalankan semua aktivitas

yang menjadi tanggung jawabnya, berkedudukan dalam posisi dan peran yang dilaksanakan dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang tinggi serta diiringi pula dengan orientasi pelayanan maksimal bagi masyarakat.

Kondisi birokrasi yang penuh dengan persepsi negatif masyarakat ini, mengutip Islamy, adalah suatu kondisi yang dikenal dengan istilah *organizational slack*. Kondisi ini umumnya ditandai dengan menurunnya kualitas pelayanan yang diberikannya. Hal yang jamak ditemui jika masyarakat pengguna pelayanan banyak mengeluhkan akan lambannya penanganan pemerintah atas masalah yang dihadapi, meskipun mereka telah memberikan semacam *public alarm* agar pemerintah sebagai instansi yang paling berwenang, agar bertindak responsif terhadap semakin menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat, terutama dengan segera mengambil inisiatif yang cepat dan tepat untuk menanggulangnya.²

Persepsi umum tentang birokrasi pemerintah yang ada di masyarakat umumnya dilukiskan sebagai kerajaan pejabat (*officialdom*), birokrasi dianggap sebagai suatu kerajaan yang rajanya adalah para pejabat. Adapun negaranya adalah organisasi birokrasi itu sendiri, berdaulat atas semua jenis pelayanan apapun. Sedangkan disisi lain adalah rakyatnya, rakyat adalah mereka pengguna jasa layanan. Tanda utama bagi seseorang yang memiliki yuridiksi dalam kehidupan

² Berbagai faktor yang menyebabkan birokrasi publik mengalami *organizational slack* ini, antara lain adalah adanya pendekatan atau orientasi pelayanan yang kaku, visi pelayanan yang sempit, penguasaan terhadap *administrative engineering* yang tidak memadai, dan semakin bertambah gemuknya unit-unit birokrasi publik yang tidak difasilitasi dengan 3P (personalia, peralatan dan penganggaran) yang cukup dan handal (*variable bureaucratic infrastructure*). Akibatnya, aparat birokrasi publik menjadi lamban dan sering terjebak ke dalam kegiatan rutin, tidak responsif terhadap aspirasi dan kepentingan publik serta lemah beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi di lingkungannya. Lihat M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1998), hlm. 23-24.

kerja birokrasi adalah seseorang yang jelas dan pasti dalam batas wilayah ofisial yang yurisdiktif. Di dalam yurisdiksi tersebut seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawabnya secara resmi (*official duties*), juga menjelaskan batas-batas kewenangan pekerjaannya, bekerja dalam hierarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Hak mereka untuk memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya, dan hal yang terpenting adalah media komunikasi di dalam kerajaan pejabat menggunakan proses komunikasi dokumen tertulis (*the files*), sehingga wajar bila bentuk-bentuk komunikasi apapun menjadi tidak efektif.³

Dalam kerajaan pejabat akan terjadi pensakralan terhadap jabatan birokrasi yang memberikan pelayanan semua jenis urusan, dimulai dari urusan pelayanan yang sederhana sampai yang rumit akan selalu membutuhkan legitimasi birokrasi pemerintah yang dibutuhkan oleh rakyat. Mulai dari pengusaha kecil, masyarakat biasa, hingga kelas atas, semuanya dari elemen masyarakat ini tidak akan ada yang luput dari kaki-tangan pejabat birokrasi. Tidak pandang bulu, baik itu masyarakat pribumi, pendatang maupun orang asing dipastikan akan berhubungan dengan pejabat birokrasi pemerintah dan para pelaksananya. Birokrasi seolah menjadi benda sakral yang memiliki kekuatan magis dan tidak bisa dilawan. Maka

³ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 2. Penulis-penulis lainnya, seperti Siagian (1994) juga mengakui adanya patologi birokrasi. Hal itu dicirikan oleh kecenderungan patologi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan ketrampilan, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal. Demikian juga Kartasasmita (1995) yang menyebutkan, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan status-quo dan resisten terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan. Lihat SP. Siagian, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi Dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994) dan Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, (Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 1995).

rakyat diposisi ini dalam kondisi lemah di hadapan birokrasi, yang mereka bisa lakukan di hadapan birokrasi hanyalah pasrah (*surrender*). Kondisi penyerahan diri seperti ini secara tidak langsung sekaligus menunjukkan adanya legitimasi atau pengakuan bahwa birokrasi itu tidak tertembus olehnya. Kondisi yang tampak dari kehidupan masyarakat telah memposisikan birokrasi sebagai superordinasi dan sedangkan bagi masyarakat sebagai pengguna jasa hanyalah sub-ordinasi saja. Dengan kata lain, penyebab utama munculnya penyakit birokrasi atau biro patologi disebabkan oleh perilaku para birokrat, namun masyarakat sebagai pengguna jasa juga memiliki andil dalam menciptakan situasi tersebut pada praktiknya, biasanya karena keterdesakan akan kebutuhan pelayanan tertentu mereka berusaha mencari jalan pintas dengan cara-cara yang justru membuat citra akan kebobrokan birokrasi menjadi semakin parah.

Senada dengan hal itu, Makmur (2007: 87) telah melihat akan kemunculan persepsi negatif tentang birokrasi, ini terjadi sebagai akibat atau efek dari perebutan kekuasaan dan kewenangan yang tidak berdasarkan pada profesionalisme, rasionalisme, dan moralitas. menurut Makmur kondisi ini berakibat pada: (1) Perubahan yang terjadi tidak berdasarkan pada tindakan profesionalitas, rasionalitas dan moralitas dalam birokrasi, sehingga kehidupan birokrasi cenderung lemah dan lesu. Hal ini misalnya dicirikan dengan rendahnya motivasi kerja para aparatur yang untuk memberikan pelayanan yang terbaik pada masyarakat; (2) Performa Produk Layanan yang ada dinilai tidak efektif dan efisien, kegagalan pengembangan produk layanan sebagai tuntutan para anggota birokrasi tidak disesuaikan dengan kebutuhan pengembangan birokrasi itu sendiri;

(3) Tidak ada pengembangan kreativitas dan inovasi dalam pelaksanaan tugas;

(4) Tindakan pelaksana birokrasi tidak lagi berdasarkan pemikiran rasional namun cenderung irasional; dan (5) Interaksi antara anggota birokrasi dengan masyarakat cenderung mengabaikan norma-norma moral. Hal inilah yang justru memperparah kondisi layanan, birokrasi hanya akan hadir untuk melayani secara prima bagi masyarakat tertentu, maka unsur keadilan didalam pelayanan menjadi punah.

Fenomena seperti inilah yang pada saat ini banyak ditemukan pada praktik birokrasi, khususnya di berbagai lembaga pemerintahan baik pusat maupun daerah. Tuntutan akan reformasi birokrasi dan perbaikan manajemen administrasi lembaga pemerintahan menjadi tuntutan yang paling banyak diserukan semenjak bergulirnya era Reformasi. Sebab persepsi masyarakat pada umumnya menganggap bahwa praktik birokrasi yang ada saat ini terlalu rumit, kaku, dan sudah menjadi rahasia umum jika ia penuh dengan biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat ketika berurusan dengannya. Karena itu pula, pemerintah sudah memulai upaya reformasi birokrasi ini sejak beberapa tahun yang lalu. Upaya ini terutama dilakukan secara legal-formal sejak era Reformasi pada tahun 1998 oleh Pemerintah Indonesia sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/Tahun 1998, dengan dicanangkannya praktik Penyelenggara Negara Yang Bersih dan bebas KKN. Hal ini kemudian berlanjut dengan Ketetapan MPR Tahun 2000, yang menjadi acuan untuk pelaksanaan reformasi dalam bidang hukum, ekonomi, politik dan Hak Asasi Manusia. Reformasi birokrasi sendiri, seperti dicatat Romli Atmasasmita, luput dari perhatian pemerintah ketika itu,

namun demikian Pemerintah bersama-sama DPR RI telah menetapkan UU RI Nomor 28 Tahun 1999 yang berisi mengenai permasalahan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas KKN dan Instruksi Presiden RI Nomor 30 Tahun 1998 tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).⁴

Pihak pemerintah juga, dalam kebijakannya sudah menetapkan bahwa agenda reformasi birokrasi ini dengan membuat Grand Design Reformasi Birokrasi dalam kurun waktu 2010-2025, hal ini sesuai dengan Peraturan Presiden RI No. 81 Tahun 2010. Agenda reformasi birokrasi ini, secara umum bertujuan untuk menciptakan birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, mampu melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara.⁵ *Grand Design Reformasi Birokrasi* yang ditambah juga dengan *Road Map Reformasi Birokrasi* yang disusun oleh pemerintah melalui Kementerian PAN-RB ini kemudian menjadi pedoman pelaksanaan sebagai perwujudan gerakan reformasi birokrasi yang dimulai dari lembaga-lembaga pemerintahan di

⁴ Pada masa pemerintahan Presiden SBY dan Wapresnya Budiono, Inpres tersebut diganti dengan Inpres RI Nomor 5 tahun 2004, yang kemudian diganti lagi dengan Inpres Nomor 9 Tahun 2011 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Komitmen politik tersebut diperkuat dengan ditetapkannya UU RI Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, untuk melengkapi UU RI Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan UU RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Untuk menggenapkan pilar negara hukum yang demokratis, telah ditetapkan UU RI Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. UU RI Nomor 28 Tahun 1999 bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN melalui penerapan prinsip kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas. Lihat Prof. Dr. Romli Atmasasmita, *Reformasi Birokrasi dan KKN*, (Makalah, disampaikan pada "Forum Dialog Nasional Hukum dan Non-Hukum, Tanggal 5-7 Oktober 2011 di Jakarta), hlm. 1.

⁵ Kementerian PAN-RB, *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, (Jakarta: Kementerian PAN-RB, 2010), hlm. 16. Dalam *Grand Design Reformasi Birokrasi* yang disusun oleh Kementerian PAN-RB tersebut, dinyatakan juga bahwa sasaran reformasi birokrasi adalah: (1) Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme; (2) Meningkatnya kualitas pelayanan publik kepada masyarakat; (3) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. *Ibid.*, hlm. 17.

tingkat pusat, hingga pemerintahan di daerah. Upaya ini perlu dilakukan mengingat bahwa peran birokrasi pemerintah di tingkat daerah lebih banyak dirasakan oleh masyarakat secara langsung dibandingkan dengan lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat pusat. Karena itu, mewujudkan *good local government* sudah menjadi tuntutan jamak di berbagai daerah.

Reformasi birokrasi secara umum dapat dipahami sebagai suatu upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik. Melalui reformasi ini diharapkan dapat diwujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas dari praktik KKN, seperti bisa dilihat pada bagan berikut:





Bagan 1.1: Kondisi Birokratis yang Diinginkan

Sumber: Kementerian PAN-RB, 2010

Dalam konteks reformasi birokrasi inilah, persoalan kemudian mulai mencuat yang diyakini juga sebagai salah satu masalah utama yang menyebabkan upaya reformasi birokrasi belum sepenuhnya berhasil dengan baik, yakni masalah sumber daya manusia (SDM) para aparatur yang seringkali bukan saja tidak bisa menjadi pelayan masyarakat yang baik, tapi juga menempati posisi yang bukan merupakan bidang keahliannya. Padahal kesesuaian antara kompetensi dan kualitas SDM dengan posisi yang berisi peranan, tanggungjawab, dan tugas tertentu akan menjadi vital untuk keberhasilan suatu lembaga atau organisasi dalam mencapai segenap tujuannya. Dalam konteks birokrasi, hal ini seringkali ditemukan dalam praktik penempatan (*placement*) para pejabat tinggi Aparatur

Sipil Negara (ASN) baik di pusat ataupun di daerah,⁶ di mana penempatan yang dilakukan umumnya lebih didasarkan pada keputusan dari pimpinan tertinggi dan atau kepentingan yang bersifat politis, bukan berdasarkan pada kebutuhan posisional dan atau kompetensi personal pejabat yang ditunjuk.

Persoalan kualifikasi SDM dalam struktur manajemen suatu organisasi sendiri secara teoritis merupakan persoalan yang vital. Jika ada suatu posisi atau bidang dalam manajemen ditempati oleh orang yang bukan ahlinya, maka sulit bagi organisasi atau manajemen lembaga bersangkutan untuk melaksanakan seluruh program dan perencanaan yang sudah disusunnya serta mencapai segenap tujuan yang ditentukan.⁷ Namun demikian, kesadaran akan pentingnya penempatan sumber daya manusia pada posisi yang sesuai dengan bidang keahliannya atau kompetensinya ini, dalam konteks birokrasi pemerintahan, baik pusat maupun daerah, seringkali dalam kenyataannya sulit untuk diaplikasikan. Persoalan ini bukan saja dikarenakan adanya tarik ulur kepentingan politis yang besar dalam lembaga birokrasi dan pemerintahan itu sendiri, tapi juga bersumber dari

⁶ Istilah Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan istilah yang dikenalkan sejak tahun 2014, istilah ini tidak menggantikan istilah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), disebutkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PNS merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional, sedangkan PPPK merupakan pegawai aparatur sipil negara yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁷ Penempatan personil sesuai dengan bidangnya ini bahkan menjadi salah satu prinsip manajemen, sebagaimana terdapat dalam rumusan Henri Fayol tentang 14 prinsip manajemen (*14 principles of management*), yang meliputi: *division of work, authority, discipline, unity of command, unity of direction, subordination of individual interests to the general interest, remuneration, centralization, scalar chain, order, equity, stability of tenure of personnel, initiative, and esprit de corps*. Stephen P. Robbins dalam hal ini memasukkan persoalan *placement* ini dalam point ke-12 atau *stability of tenure of personnel*, bahwasanya sebuah organisasi harus bisa menempatkan sumber daya manusia yang dimilikinya pada posisi tertentu yang memang sesuai dengan kebutuhan posisi tersebut serta kompetensi personel yang akan menempatinnya. Lihat Stephen P. Robbins & Mary Coulter, *Management*, 11th Edition, (New Jersey: Prentice Hall, 2012), hlm. 31.

persoalan bagaimana pemerintah mengatur penerimaan (rekrutmen) Aparatur Sipil Negara (ASN) itu sendiri.

Bukan hal yang rahasia jika proses rekrutmen Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama diwarnai dengan adanya intervensi atau campur tangan pejabat tinggi tertentu yang dikenal juga dengan praktik “titipan bapak” menjadi hal yang lumrah ditemui setiap kali terjadinya proses pengisian hingga penempatan JPT Pratama di Pemerintah daerah. Kemudian ditambah dengan rumitnya aturan regulatif itu sendiri yang terkesan tumpang tindih antara satu lembaga dengan lembaga lainnya.

Pemerintah dalam hal ini sudah melakukan banyak upaya untuk mencegah terjadinya praktik-praktik kecurangan dan persoalan yang serupa setiap tahunnya, salah satu langkah kongkrit yang dilakukan adalah proses seleksi melalui CBT (*Computer Based Test*) dengan hasil yang *real time*, peningkatan transparansi proses penerimaan dan atau pengangkatan aparatur melalui perumusan berbagai regulasi dan aturan baru yang lebih aplikatif, pembentukan badan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk pengawasan proses pengisian hingga pengangkatan pejabat yang lebih bertanggungjawab, dan upaya-upaya perbaikan lainnya. Meski demikian, mengelola lembaga-lembaga pemerintah dengan segenap fungsi pelayanan publiknya tentu tidak sesederhana mengelola organisasi dengan struktur dan kedalaman lembaga yang lebih dangkal. Diperlukan kesadaran semua pihak, terutama para aparatur lembaga pemerintah atau birokrasi itu sendiri agar upaya reformasi birokrasi dan khususnya meritokrasi ASN khususnya memilih Pejabat JPT Pratama ini bisa berjalan dengan baik.

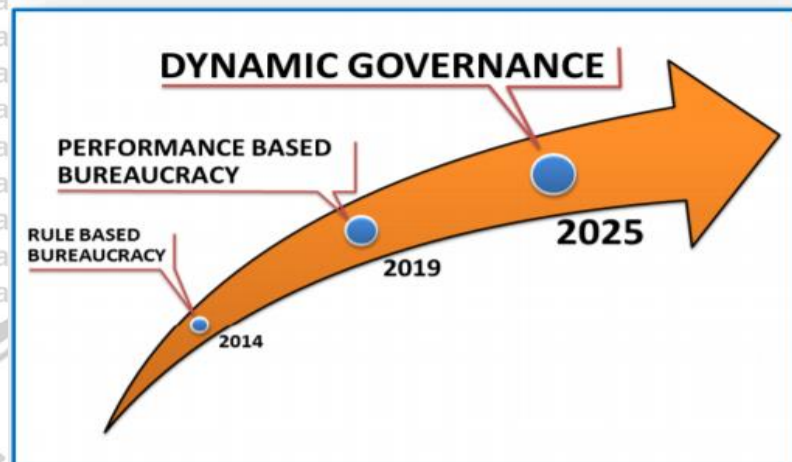
Perubahan konsep dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi Aparatur Sipil Negara adalah perjalanan panjang sejarah kepegawaian di Indonesia, dimulai dengan terbitnya peraturan perundang-undangan berupa Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961, yang kemudian diganti dengan peraturan Undang-undang No. 8 Tahun 1974, dan diganti dengan peraturan Undang-undang No. 43 Tahun 1999, dan diganti lagi dengan Undang-undang ASN No. 5 Tahun 2014, sebenarnya bila ditelaah merupakan perubahan model birokrasi itu sendiri, yaitu perubahan dari model birokrasi weberian ke arah Model birokrasi yang mengusung prinsip-prinsip *New Public Mangement* (NPM) ataupun *New Pulic Service* (NPS), yakni birokrasi yang lebih berorientasi pada peningkatan mutu pelayanan publik sesuai dengan tujuan dari reformasi birokrasi yang ada.

Jika evolusi paradigma kepegawaian negara yang ada saat ini dikatakan sebagai reformasi kepegawaian dengan lahirnya Undang-undang ASN No. 5 Tahun 2014, maka sejogjanya ia sudah memenuhi kriteria perubahan yang dimaksud dalam *New Public Management* (NPM) tersebut, terutama dikarenakan perubahan konsep ASN diselenggarakan sebagai bagian dari upaya reformasi birokrasi secara umum yang memang bertujuan untuk meningkatkan mutu, efisiensi, efektivitas, dan kepuasan masyarakat akan pelayanan yang dihadirkan oleh lembaga-lembaga birokrasi atau pemerintahan, baik pusat ataupun daerah sebagaimana prinsip dari NPM itu sendiri.

Disisi lain bahwa Peraturan terbaru yaitu Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PERMENPAN-RB) Nomor 11 Tahun

2015 telah mengejawantahkan *Road Map* reformasi birokrasi dengan tujuan jangka panjang sbb:

**Tujuan Jangka Panjang
Pelaksanaan Reformasi Birokrasi**



Bagan 1.2: Tujuan Jangka Panjang Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Sumber: PERMENPAN RB No 11 Tahun 2015

Tujuan jangka panjang ini bisa terlaksana dengan merumuskan sasaran Reformasi Birokrasi sebagai berikut: a) Birokrasi yang bersih dan akuntabel; b) Birokrasi yang efektif dan efisien, dan ; c) Birokrasi yang memiliki pelayanan publik berkualitas.

Kemudian telah dipetakan dalam peta panjang di era Presiden Jokowi Tahun 2015 – 2019, dan sekarang peta *ter-update* tahun 2019 sebagai berikut;



Bagan 1.3 : Peta Panjang untuk Tahun 2019 menuju Birokrasi yang Bersih Dan Akuntabel

Sumber : MENPAN RB No 11 Tahun 2015

Pada Road Map Tahun 2019 untuk kriteria pada poin nomor 4 mengenai kompetensi SDM yang harus meningkat, diperkuat dengan kriteria pada poin nomor 5 mengenai intensitas inovasi dalam pelayanan publik yang harus setara dengan negara maju di ASIA, maka Negara Singapore bisa dijadikan kiblat dari inovasi pada pelayanan publik sebagai perwujudan Reformasi Birokrasi di Indonesia. Untuk mewujudkannya perlu kerja keras dari Pemerintah yang secara tidak langsung agar dapat menghadirkan SDM Aparatur yang handal sebagai ujung tombaknya. Sudah barang tentu untuk

meraih tujuan tersebut terdapat metoda yang harus dipatuhi pelaksanaannya,

metoda ini dikenal dengan sebutan "*Quick Wins*", ada 9 *quick Wins* yaitu: 1)

Kampanye Gerakan Nasional Revolusi Mental Bidang Aparatur Negara; 2)

Penetapan Organisasi Kementerian Kabinet Kerja yang Efektif, Efisien, dan

Akuntabel; 3) Penguatan Manajemen ASN yang transparan, Kompetitif,

Berintegrasi dan Berbasis Merit; 4) Penuntasan Permasalahan Khusus

Rekrutmen ASN; 5) Percepatan Operasionalisasi KASN untuk Memperkuat

Penerapan Sistem Merit dalam Pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi; 6)

Penguatan Pelayanan Publik di PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu); 7)

Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik Nasional untuk Mengakselerasi

Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik; 8) Penguatan Akuntabilitas Kinerja

Dan Integritas Instansi Pemerintah Melalui Evaluasi Tingkat Akuntabilitas

Kinerja, Evaluasi Terhadap Unit Kerja Pelayanan Pada K/L/Pemda Yg Telah

Mencanangkan Zona Integritas, Serta Penerbitan Kebijakan Tentang

Perjanjian Kinerja Dan Pelaporan Kinerja, dan ; 9) Peningkatan Efektivitas

Dan Efisiensi Penyelenggaraan Pemerintahan Melalui Penerbitan Surat

Edaran MENPAN RB Tentang Penghematan Kegiatan Operasional,

Penggunaan Sarana Dan Prasarana, Dan Pemanfaatan Produk Dalam Negeri⁸.

Pada point nomor 3, 4, 5, 7, 8 dan 9 dari *quick wins* ini merupakan kunci

keberhasilan dari Reformasi Manajemen ASN (*civil service reform*), dengan kata

kunci: sistem merit (transparan, kompetitif, berintegrasi), memperkuat sistem

merit, penuntasan sekelumit masalah rekrutmen (seleksi), inovasi pelayanan,

⁸ PERMENPAN RB No 11 Tahun 2015

akuntabilitas kinerja, dan, efektivitas dan efesiensi penggunaan Anggaran. Dari sinilah perubahan model birokrasi pemerintah dan penekanan pada evolusi prinsip layanan Aparatur ASN oleh lembaga pemerintah ini perlu dijadikan sebagai sebuah catatan penting, karena kembali pada niatan semula yaitu upaya reformasi birokrasi Aparatur Sipil Negara yang harus diwujudkan, maka hal ini sangat ditentukan oleh keberadaan Sumber Daya Manusia atau Aparatur yang bonafid di lembaga-lembaga pemerintahan itu sendiri. Darinya, jika dalam praktik penempatan JPT Pratama masih dipenuhi dengan berbagai persoalan, maka tidak menutup kemungkinan akan berlanjut menjadi persoalan utama sebagai salah satu dari sumber biang kemacetan reformasi birokrasi itu sendiri, khususnya di tingkat pemerintahan daerah, maka alih-alih mencapai tujuannya, upaya reformasi birokrasi justru harus terbentur oleh para pelaksananya sendiri (Eksekutif). Sangat disayangkan ketika Pemerintah khususnya Pemerintah Kota Palembang yang menjadi lokus pada penelitian ini ketika harus kembali kepada *Spoil System* dalam penyelenggaraan Penempatan JPT Pratama-nya yang ber-kriteria kekeluargaan, kedekatan dan nepotisme, atau bahkan mengakomodir agenda politik tertentu sebagai pemenuhan janji politik saat ajang Pilkada yang lampau, kiranya harus disepakati bahwa praktik ini adalah praktik *anti-reform* yang seharusnya sudah ditinggalkan dan tidak layak untuk dilestarikan dalam sebuah kondisi meritokrasi Penempatan JPT Pratama dewasa ini.

Selanjutnya mendefinisikan Penempatan dalam Management SDM, Istilah *Placement* atau penempatan menurut Sjafriz Mangkuprawira (2014:171), “penempatan merupakan penugasan atau penugasan kembali dari seorang

karyawan pada sebuah pekerjaan baru.” Kiranya pendapat yang sama dari Veithzal Rivai Zainal, dkk (2014 : 155), dia mengatakan bahwa “ penempatan adalah penugasan atau penugasan kembali seorang karyawan kepada pekerjaan barunya.” Begitupun dengan pendapat dari Danang Sunyoto (2012 : 122) menyatakan bahwa penempatan merupakan “ proses atau pengisian jabatan atau penugasan kembali pegawai pada tugas atau jabatan baru atau jabatan yang berbeda.” Selanjutnya Mathis dan Jackson sebagaimana dikutip oleh Hiskia Jonest Runtuwuu, dkk (2015:83) mendefinisikan penempatan adalah “menempatkan posisi seseorang ke posisi pekerjaan yang tepat, seberapa baik sorang karyawan cocok dengan pekerjaannya akan mempengaruhi jumlah dan kualitas pekerjaan.” Berdasarkan definisi yang dikemukakan, maka dapat disimpulkan bahwa penempatan adalah kebijakan manajemen sumber daya manusia dalam Perusahaan, Badan atau Intansi Negara untuk menentukan Posisi, Jabatan dan atau Pekerjaan seseorang secara tepat.

Disisi lain perlu kita ulas kembali istilah pengisian jabatan saat yang lampau dengan merujuk pada Undang-Undang Pokok Kepegawaian yang lama yaitu Undang-Undang 43 Tahun 1999 bahwa Pengisian jabatan dari Non-PNS bersifat terbuka(open karir) dengan artian bahwa Negara memberikan kesempatan karir bagi non PNS untuk mengisi Jabatan PNS dan pengisian Jabatan Bagi PNS sifatnya tertutup, maka banyak mekanisme yang dirujuk oleh Pemerintah Daerah dalam menempatkan JPT. Pratanya sesuai aturan yang berlaku saat itu diantaranya Kepmendagri No. 16 Tahun 2003, Keputusan Kepala BKN No 13

Tahun 2002. Maka saat itu carut marut aturan atau regulasi yang mengatur hal ini membuat antara lembaga Pemerintah tidak *institualism*.

Istilah atau konsep Penempatan dengan merujuk kepada Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah kebijakan seleksi terbuka diterapkan untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) dengan istilah “ pengisian jabatan” bukan “ penempatan jabatan”, dalam video mengenai tutorial pengisian jabatan JPT Pratama yang dikeluarkan oleh KASN dapat ditarik kesimpulan bahwa Pengisian Jabatan adalah “proses memilih Calon ASN / ASN yang tepat dalam jabatan / pekerjaan yang tepat melalui rangkaian sistem seleksi. Kemudian apa itu seleksi, mengacu kepada tutorial tersebut maka seleksi adalah “ proses memilih kandidat dengan cara menguji kompetensi, latar belakang dan syarat administratif dari seorang kandidat melalui serangkaian tahapan Uji yang berdasarkan sistem merit”⁹.

Dua definisi ini yang akan mengantarkan pemahaman kepada definisi penempatan dengan syarat bahwa rangkaian proses pengisian dan seleksi harus dilaksanakan terlebih dahulu yang kemudian pada akhirnya dari proses tersebut melahirkan kandidat ASN / Pejabat ASN terpilih, selanjutnya nama-nama kandidat tersebut akan diserahkan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) untuk dilakukan proses selanjutnya yaitu Penempatan ASN dalam Jabatan/ Pekerjaan. Maka definisi Penempatan ASN adalah “proses pemberian legitimasi dari PPK kepada seorang ASN untuk menduduki sebuah jabatan”. Proses ini biasanya ditandai dengan upacara pelantikan pejabat, meskipun terkesan seremonial, namun ini penting untuk dilakukan karena sesuai dengan sistem merit

⁹ Lihat video tutorial pengisian Jabatan JPT Pratama di <https://www.kasn.go.id/galeri-video/51-kaasn-tata-cara-pengisian-jabatan-pimpinan-tinggi-jpt>

yang berlaku saat ini. Namun kiranya dua istilah ini antara pengisian dan penempatan memiliki makna yang secara tersirat adalah sama, hanya penyebutannya saja yang berbeda. Pengisian adalah salah satu istilah yang dipakai dalam regulasi birokrasi dalam mengisi jabatan/ pekerjaan oleh seorang ASN, sedangkan Penempatan (*Placement*) adalah salah satu istilah dalam dunia akademisi khususnya dalam bidang ilmu Manajemen sebagaimana para tokoh telah mendefinisikan istilah ini diatas.

Didalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2014 diamanatkan bahwa segala bentuk pengisian jabatan harus melalui serangkaian mekanisme, begitupun dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama, ada 6 tahapan kerja yang harus terselenggara secara tertib sesuai arahan yang telah diatur dalam PP 11 Tahun 2017 dalam Pasal 113, yaitu : a) Perencanaan; b) Pengumuman Lowongan; c) Pelamaran; d) Seleksi; e) Pengumuman Hasil Seleksi, dan; f) Penetapan dan Pengangkatan (Penempatan JPT Pratama terpilih dalam Jabatan yang dilamarnya). Ke-enam tahapan kerja tersebut tidak serta merta langsung terjadi begitu saja, secara ringkasnya Pemerintah Daerah harus mengawalinya dengan persyaratan administrasi, seperti Hasil Analisa jabatan (Anjab) dan Analisa Beban Kerja (ABK) ini yang didalam teori NPM disebut dengan *downsizing*, imbasnya adalah Pemerintah Kota Palembang tidak bisa asal merekrut ASN bila jumlah beban kerja tidak terukur atau tidak sesuai dengan jumlah ASN, demikian juga dengan faktor kemampuan pembiayaan dari APBD untuk belanja pegawai yang menjadi faktor utama penilaian kelayakan penambahan personel ASN. Selanjutnya syarat lain yang harus dipenuhi adalah penjelasan Peta Jabatan pada intansi yang JPT

Pratamanya akan dilelang secara terbuka, disertai dengan Rumus Jabatannya, dalam rumus jabatan ini terdiri perincian akan Standard Kompetensi Manajemen dan Standard Kompetensi Teknik dari setiap Jabatan. Semua hal diatas pada akhirnya akan bermuara kepada Posisi Jabatan apa saja yang dilelang tersebut masuk dalam kriteria jabatan yang mana?, apakah masuk dalam kriteria *Technostructure*, *Support staff* atau *Midle Line*¹⁰, ini menjadi penting untuk menentukan siapa saja dari pihak Akademisi yang layak dan berkompeten bertugas sebagai Panitia Seleksi demikian juga diperuntukan untuk menentukan kriteria kompetensi bagi calon kandidat agar cocok dengan jabatan JPT Pratama yang dilamar. Syarat-syarat administrasi tersebut dibawa oleh Walikota sebagai PPK sebagai Inisiator dengan berkoordinasi kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk meminta izin normatif kepada Menteri Dalam Negeri (MENDAGRI) sebagai intansi Induk Pemerintah Kota Palembang yang ditembuskan Ke MENPAN RB dan BKN RI (Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia) yang sebelumnya telah menyetujui Laporan Bezetting Kepegawaian; Hasil ABK dan ANJAB; Peta Jabatan Intansi; dan Rumus Jabatan yang akan Dilelang secara terbuka (open karir). Berdasarkan bahan-bahan tersebut keluarlah izin normatif dari KASN, MENDAGRI, MENPAN RB dan BKN RI maka selanjutnya Proses pemberian Payung Hukum bagi Panitia Seleksi dengan Surat Keputusan Walikota. dalam SK Walikota tersebut berisikan perintah Walikota dengan menunjuk beberapa orang yang kompeten untuk melaksanakan

¹⁰ Lihat Henry Mintzberg dalam bukunya *The Structuring Organizatinon* (Mc Gill University, Prentice Hall, 1979, hlm.20-21, Henry Mintzberg membagi 5 struktur dalam organisasi: *Strategic Apex*, *Midle Line*, *Operating Core*, *Techno Structure* dan *Support Staff*. Kelima sturktur ini telah menggambarkan batasan mengenai bidang kerja disetiap bidangnya.

Proses Seleksi JPT Pratama yang Kosong atau yang akan dilelang secara terbuka bagi para ASN diseluruh Indonesia.

Kemudian dalam Proses Perencanaan yang diterangkan dalam pasal 114 diatur akan 5 tahap yang harus direncanakan secara matang, tahapannya sebagai berikut: a) Penentuan JPT yang akan diisi secara lelang jabatan (open karir); b) Pembentukan panitia seleksi; c) Penyusunan dan penetapan jadwal tahapan seleksi; d) Penentuan metode seleksi; e) Penentuan sistem yang digunakan pada setiap tahapannya.

Berbicara tentang Komposisi PANSEL telah diatur dalam PP 11 Tahun 2017 Pasal 114 ayat 5, bahwa komposisi Pansel terdiri dari: a) Pejabat Pimpinan Tinggi terkait dari Lingkungan Intansi Pemerintah yang bersangkutan, dalam hal ini biasanya diketuai Oleh Sekretaris Daerah; b) Pejabat Pimpinan Tinggi dari Intansi Pemerintah lain yang terkait dengan bidang tugas jabatan lowong yang di lelang; c) Akademisi, Pakar atau Profesional yang mengerti akan bidang jabatan tersebut.

Komposisi PANSEL ini adalah komposisi yang sudah diatur sesuai dengan sistem merit dan tidak bisa dirubah-rubah atau baku.

Selanjutnya pada pasal 114 ayat 6 mengatur prasyarat / kriteria bagi anggota Pansel sebagai berikut ini: a) Memiliki Pengetahuan dan Pengalaman terhadap jenis, bidang tugas dan kompetensi jabatan yang lowong / dilelang; b) Memiliki Pengetahuan Umum mengenai Penilaian Kompetensi; c) Bukan Pengurus / Anggota Partai Politik; d) Tidak berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.

Kemudian pada ayat 7 mengatur jumlah anggota PANSEL yang harus berjumlah Gasal / Ganjil, paling sedikit 5 orang dan paling banyak 9 orang. Semua aturan ini

adalah sistem merit yang baku yang tidak serta merta dapat dirubah atau bisa dirubah saat harus menggunakan kebijakan diskresi dalam Penempatan JPT Pramata di Pemerintah Kota Palembang.

Sistem merit untuk Panitia Seleksi ini sejogjanya dalam praktiknya tidak boleh dicerai, namun di Pemerintah Kota Palembang disaat membentuk Panitia Seleksi, pernah menunjuk salah satu akademisi yang menurut peneliti tidak memenuhi syarat bila mengacu kepada sistem merit yang berlaku¹¹.

Kembali kepada rentetan mekanisme diatas merupakan mekanisme yang baku dan wajib dilaksanakan, namun peluang diskresi akan selalu terjadi dalam beberapa kasus penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang, seperti proses Roling Jabatan yang tidak sesuai dengan UU 5 tahun 2014 yang dilakukan tidak melalui Panitia Seleksi dan juga atau diskresi yang diputuskan dengan “seleksi terbatas” seperti halnya kasus yang menimpa dalam salah satu Jabatan JPT Pratama yang akhirnya harus *head to head* antara kandidat “*incumbent*” dengan “*challenger*”¹² dalam gambar berikut ini:

¹¹ Keberadaan akademisi dari Fakultas Keguruan & Ilmu Pendidikan Universitas Sriwijaya dari Prodi Matematika ini perlu dipertanyakan kapasitasnya, apakah sudah memenuhi unsur merit yang diatur dalam sistem merit yang berlaku. Mengapa tidak ditunjuk saja akademisi yang ada kaitannya langsung dengan bidang kerja *Techno Structure* Perikanan, Pertanian, Ketahanan Pangan, Teknik Sipil /Infrastruktur, atau Penggiat atau Komisioner Perlindungan Anak dan Ibu sebagai ahli dari *Support Staff* dibidang Perlindungan anak dan ibu, ini berkenaan dalam proses pemilihan posisi jabatan JPT Pratama sebagai berikut ini: 1) Kepala Dinas Perikanan; 2) Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan; 3) Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penata Ruang; 3) Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; 4) Kepala Dinas Penanaman Modal dan Aset Daerah yang diselenggarakan pada bulan Oktober-Desember 2017.

¹² Harian Palembang Pos, Selasa 7 Juni 2016. Head to head “seleksi terbatas” antara Pejabat Esselon II/b (JPT Pratama) di Pemerintah Kota Palembang.

EMAIL:
redaksi@palembang-pos.com
redaksi.palpos@gmail.com
redaksi.palpos@yahoo.com

PLEMBANG KITO

Jadwal Shalat
Subuh: 04.40
Dhuha: 12.02
Ashar: 15.26
Magrib: 18.01
Isya: 19.15

PALEMBANG POS SELASA 7 JUNI 2016

WWW.PALEMBANG-POS.COM

9

Shinta-Rubinsi Tak Dilantik

PALEMBANG - Setelah melalui proses panjang, akhirnya 12 pejabat yang mengikuti seleksi jabatan terbatas di lingkungan Pemerintah Kota (Pemkot) Palembang, Senin (6/6) dilantik. Namun, dari 14 pejabat yang ikut bertarung memperebutkan 12 jabatan ini, ada dua pejabat yang tidak dilantik.

Yakni mantan Kadispenda Kota Palembang, Shinta Raharja dan mantan Kepala Dinas Penerangan Jalan dan Pertahanan (DPJPP) Kota Palembang, Rubinsi.

Keduanya bakal kembali menjadi pejabat eselon II,

setelah head to head dengan mantan pejabat sebelumnya, Agus Kelana dan Alex Ferdinandus. Agus dan Alex berhasil mendapatkan kembali jabatan lamanya, Kadispenda dan Kepala DPJPP setelah mengikuti seleksi terbatas.



Sedangkan, 12 pejabat lainnya masih tetap dilantik, bahkan ada salah satu pejabat yang mendapatkan nilai terendah namun tetap dilantik, karena tidak ada lawan saat mengikuti seleksi terbatas. Selain Agus dan Alex, pejabat lain yang dilantik, diantaranya, Drs Ratu Dewa MSI (Kepala

Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Palembang), Ir Dewi Isnaini MSI (Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kota Palembang).

Kemudian, Drs Harobin Mastofa (Asisten I Bidang Pemerintahan Sekretaris Daerah Kota Palembang), Drs Hanafiah MM (Kepala Bapropok Kota Palembang), Hani Aprian SH (Kepala BKB-PP Palembang), Drs Edwina Effendi MSI (Kepala BPMK Kota Palembang), Masripin Hm

Wako Palembang, Haronojo melantik pejabat eselon II di lingkungan Pemkot Palembang.

FOTO: ANDRIJURN

■ Ke Halaman 10

Shinta-Rubinsi

Thoyib (Staf Ahli Walikota Bidang Keuangan dan Penerimaan Daerah Kota Palembang), Drs K Sulaiman Amin (Kadishub Kota Palembang), Drs M Yauwarian Yanny (Staf Ahli Walikota Bidang Polikumham) dan Drs Ahmad Zazuli MSI (Kepala Disbudpar Kota Palembang).

Pelantikan dilakukan langsung oleh Wali Kota Palembang H Haronojo di ruang rapat Parameswara Setda Kota

Palembang. "Pelantikan ini hal yang biasa untuk penempatan tata kelola pemerintahan, serta pelayanan publik yang makin berkualitas," kata Haronojo. Haronojo menegaskan, pelantikan assesment yang dilakukan bukanlah fenomena yang luar biasa, melainkan memenuhi tuntutan dalam pelayanan.

"Saat ini pertumbuhan Kota Palembang membutuhkan kerja keras, terlebih menghadapi

Asian Games, jadi dibutuhkan pegawai yang mumpuni," jelasnya. Mengenai ada dua pejabat yang tidak dilantik, Haronojo mengatakan, pihaknya hanya mengikuti aturan yang ada. "Keduanya kan head to head dengan Agus Kelana dengan Shinta Raharja dan Alex dengan Rubinsi. Dari hasil penilaian Agus dan Alex yang bisa dilantik," bebernya.

Haronojo menambahkan, 12 pejabat yang dilantik ini

sudah mengikuti tiga tahapan tes seleksi terbatas. Yakni, assesment, rekam jejak dan wawancara. "Untuk saat ini, Shinta dan Rubinsi, tetap jadi staf dulu. Tapi, nanti kan ada lelang lagi. Ada 4 jabatan yang masih kosong. Sekda, Inspektoral, Sekwan dan Asisten IV," bebernya. Sedangkan, Kadispenda Palembang yang baru dilantik, Agus Kelana enggan berkomentar banyak. "Ya, saya ikuti aturan saja," katanya. (ika)

dari halaman 9

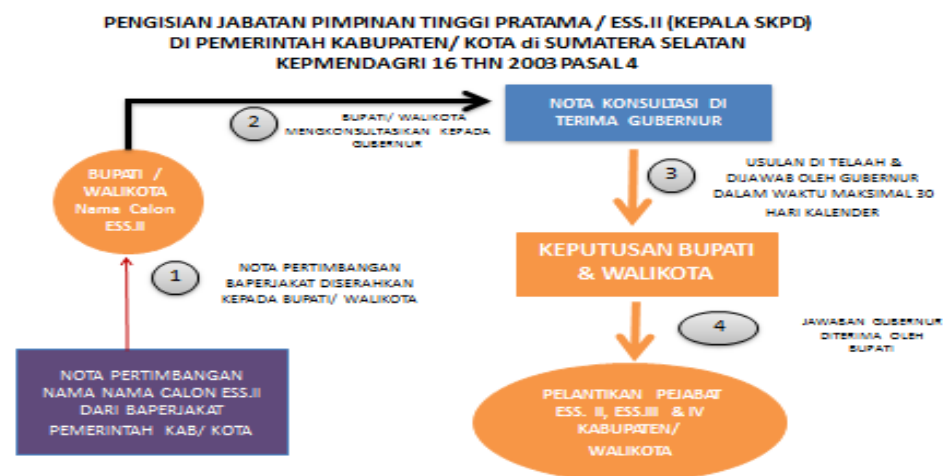
Gambar 1.1 : Berita Hasil head to head penempatan JPT Pratama di Pemkot Palembang. Sumber: Harian Palembang Pos.

Maka sesungguhnya mekanisme Roling Jabatan dan Seleksi Terbatas adalah mekanisme yang tidak memenuhi unsur sistem merit, sebab bila merujuk amanat dari Undang-undang 5 Tahun 2014 menekankan pada mekanisme terbuka (*Open to All*).

Maka untuk mengawali penelitian studi awal penulis (pra-penelitian) terkait *issue* ini, peneliti mendapatkan fakta yang dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Selatan dan Pemerintah Kota Palembang misalnya, menunjukkan bahwa praktik penempatan dan atau

pengisian para pejabat tinggi ASN, masih dipenuhi dengan persoalan-persoalan seperti:

1. Tumpang-tindih regulasi tentang pengangkatan dan penempatan Pejabat Tinggi, khususnya di daerah tingkat II atau yang saat ini disebut dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 16 Tahun 2003 misalnya menyatakan bahwa pengangkatan Pejabat Tinggi Pratama atau Esselon II di tingkat Pemerintahan Kabupaten/Kota, tidak harus melalui Panitia Seleksi dan cukup berdasarkan nota pertimbangan Baperjakat lalu diputuskan oleh Kepala Daerah setempat. Sementara Regulasi lainnya seperti termuat dalam Permenpan No. 13 Tahun 2014 menyatakan bahwa harus ada Pansel yang terlibat dari awal dalam menyeleksi JPT Madya dan Pratama secara terbuka serta melibatkan KASN untuk memastikan sistem merit berjalan dengan baik. Dalam bagan:

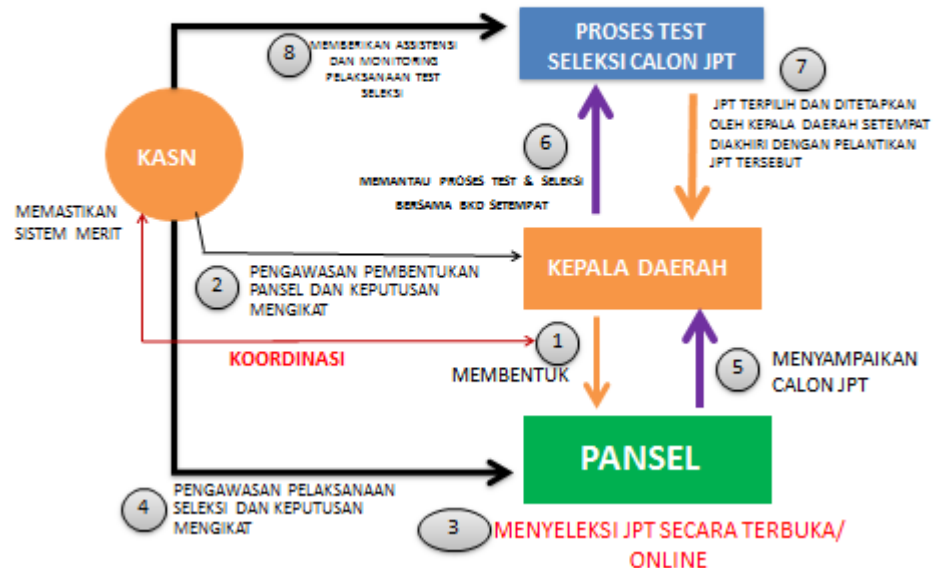


Bagan 1.4: Penempatan Pejabat Tinggi Berdasarkan Kepmendagri No. 16 Tahun 2003

Dalam praktiknya peraturan ini sudah tidak bisa dipakai lagi, karena dengan adanya peraturan yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 telah mengganti Kepmendagri No 16 Tahun 2003, namun dalam Praktiknya ketika masa kekosongan Peraturan Pemerintah ini di medio 2014 -2017, Pemerintah Daerah terkadang cukup menjadikan aturan yang termuat dalam Permendagri tersebut sebagai acuan. Alih-alih dilakukan secara terbuka dan transparan sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, justru pengangkatan dan atau penempatan pejabat tinggi lebih sering dilakukan secara tertutup. Padahal sudah ada aturan yang mengisi saat itu yaitu Keputusan Menpan RB No 13 Tahun 2014 mengenai penempatan JPT harus melalui mekanisme Seleksi Jabatan Terbuka melalui Panitia Seleksi, namun dalam prakteknya aturan ini tidak bisa menghapus Permendagri No 16 Tahun 2003. Hal ini harus dibaca sebagai peluang untuk “tukar guling jabatan” demi kepentingan-kepentingan yang jelas berjauhan dengan tujuan dan amanat reformasi birokrasi itu sendiri. Pada akhirnya, mereka yang diangkat adalah mereka yang secara politis bergandengan dengan pemerintahan, bukan mereka yang benar-benar memiliki kompetensi sesuai dengan bidang atau posisi yang akan ditempati. Ini terbukti dengan terbitnya Surat Rekomendasi KASN untuk mengembalikan JPT Pratama ke Jabatan Semula atau

Menganulir Pengangkatan Jabatan JPT Pratama yang dilakukan oleh Walikota Palembang¹³.

MEKANISME PENGISIAN JPT MADYA(ESS.I) DAN PRATAMA (ESS.II) PADA PEMERINTAH DAERAH MENURUT PERMENPAN 13TAHUN 2014



Bagan 1.5: Penempatan Pejabat Tinggi Berdasarkan Peraturan Menpan RI No 13 Tahun 2014

- Analisa jabatan, beban kerja, dan uji kompetensi untuk posisi yang akan ditempati oleh pejabat tertentu seringkali dilakukan setengah hati.

Beberapa pejabat tinggi yang mengisi posisi tertentu ternyata memiliki latarbelakang kompetensi yang sejatinya berbeda dengan kebutuhan posisi yang ditempatinya. Pertimbangan yang ada dalam memilih atau menunjuk pejabat tinggi tertentu, seringkali tidak rasional dan lebih didasarkan pada aspek yang tidak berhubungan dengan kebutuhan posisional dari

¹³ Surat KASN Nomor. 1390/KASN/12/2015 pada tanggal 4 Desember 2015. Inti dari Surat Rekomendasi KASN ini adalah 34 orang dikembalikan pada jabatannya semula. Surat ini menganulir SK Walikota Nomor. 821.3/ 099/ BKD-DIKLAT-V/ 2015..

organisasi pemerintahan dan birokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, sistem merit belum berjalan dengan baik dalam proses penempatan dan atau pengangkatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) ini.¹⁴

3. Praktik penempatan dan pengangkatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) bukan didasarkan pada kebutuhan program (*based on program*) dan berbagai upaya inovatif untuk pengembangan lembaga, namun lebih didasarkan pada loyalitas (*based on loyalty*), di mana pejabat tinggi ditempatkan pada posisi tertentu sesuai dengan keinginan Kepala Daerah untuk mendukung kepentingan politiknya. Aparatur atau pejabat yang memiliki tingkat loyalitas yang tinggi kepada pimpinannya, umumnya akan mendapatkan posisi tertentu meskipun posisi tersebut memiliki kebutuhan program yang sebenarnya tidak berpadu jalan dengan latarbelakang pejabat bersangkutan.
4. Penempatan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintahan Daerah terkadang tidak disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi daerah itu sendiri. Dalam hal ini, pihak pemerintah pusat tidak sepenuhnya melepaskan persoalan penerimaan dan penempatan ASN di daerah kepada Pemerintah Daerah, namun terkadang membuat keputusan sendiri yang justru memperumit persoalan yang ada.¹⁵

Beberapa persoalan seperti inilah yang seringkali mewarnai praktik penempatan dan atau pengangkatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN)

¹⁴ Kasus penempatan pejabat tinggi yang tidak sesuai dengan kompetensinya ini dapat dilihat pada contoh kasus di lingkungan pemerintah kota Palembang.

¹⁵ Rekomendasi KASN yang memiliki otoritas tertinggi akan berjalannya sistem merit di seluruh birokrasi yang ada di Indonesia berhak memberikan evaluasi dari penyimpangan penempatan Pejabat Tinggi ASN yang melanggar sistem merit. Evaluasi bisa berupa penganuliran pengangkatan atau dengan memberikan rekomendasi untuk diselenggarakan seleksi ulang dengan berbagai macam prosedur pelaksanaannya (diskresi).

di lembaga-lembaga pemerintahan secara umum dan di daerah secara khusus.

Dalam hal ini, hal yang sama juga ditemukan oleh penulis pada praktik penempatan pejabat tinggi di lembaga Pemerintah kota Palembang di Provinsi Sumatera Selatan.

Fenomena-fenomena di atas secara umum menggambarkan adanya gap antara teori tentang birokrasi yang ideal ataupun penempatan pejabat tinggi yang sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi modern serta sistem merit. Jika dilihat dari perspektif teori kontrol birokrasi misalnya, fenomena ini membuktikan bahwa administrasi tidak bisa dipisahkan dari politik. Hal ini pula yang terkadang membuat ada banyak keputusan Kepala Daerah yang meski secara legal tidak melanggar hukum, namun secara merit dan etis ia bermasalah. Fenomena ini juga menunjukkan bahwa badan di pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak melembaga antara satu dan lainnya, seperti harusnya kondisi ideal administrasi publik dalam perspektif *institutionalism*.¹⁶

Hasil dokumentasi dan wawancara awal yang dilakukan oleh penulis terkait pola birokrasi secara umum, baik yang ada di lingkungan Pemerintah kota Palembang ataupun daerah lainnya, serta praktik penempatan dan pengangkatan pegawai yang ada di lingkungan tersebut, menunjukkan adanya persoalan-persoalan yang disebutkan sebelumnya. Beberapa kasus terakhir yang terjadi adalah sebagai berikut:

1. Penempatan eselon III di lingkungan Pemerintah Daerah Papua, di mana penempatan ini dilihat dari tingkat pendidikan adalah kurang tepat, karena

¹⁶ Penjelasan tentang teori-teori hubungan administrasi dan politik ini bisa dilihat lebih lengkap di bab 2 penelitian ini.

adanya pejabat dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah memimpin bawahan dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi.¹⁷

2. Penelitian Ideram Nordin (2015) tentang promosi struktural dan pergantian jabatan mendapatkan fakta bahwa implementasi dari reformasi birokrasi di Kota Banjarmasin masih dengan karir tertutup dan diduga kental dengan praktik kolusi, nepotisme, dan suksesi politik. Hal ini kemudian diperkuat juga dengan adanya *Patron-client relationship*, atau hubungan politik anggota dewan dengan kepala daerah dan hubungan kekerabatan pemegang kekuasaan. Praktik seperti ini membuat lingkungan pemerintah daerah menjadi lingkungan kekuasaan orang-orang tertentu saja yang memiliki keterkaitan, baik secara politis ataupun kekerabatan.

3. Pelantikan dua Sekda (Sekretaris Daerah) di Kabupaten Muba Provinsi Sumatera Selatan pada bulan Februari Tahun 2011, di mana ada Sekretaris Daerah yang diangkat melalui SK Gubernur Sumsel dan ada Sekretaris Daerah yang diangkat melalui SK Bupati Muba. Dalam peristiwa ini, Gubernur Sumsel Ir. Alex Noerdin, SH akan melantik langsung Sekda Muba pada hari Jumat 11-02-2011 di Kota Sekayu, hal ini berdasarkan Keputusan dan perintah Mendagri yang tertuang dalam Surat Mendagri Nomor X1333.16/14/SJ Tanggal 1 Februari 2011, namun dilain sisi Bupati Musi Banyuasi Ir. Fahri Azhari mengeluarkan surat Nomor 821/112/BKD.DIKLAT/2011 Tanggal 28 Januari 2011 yang ditujukan

¹⁷ Lihat Bonsafia, "Merit Sistem Implementation in The Recruitment of Civil Servant Echelon II and III Government Of Papua" in *International Journal of Scientific and Research Publications*, Volume 6, Issue 12, December 2016.

kepada Gubernur Sumsel yang berkenaan dengan penarikan usulan calon Sekda Muba a.n Faisol Andayasa.

4. Pada bulan Juli 2016, Asisten Sekda IV, Shinta Raharja, menggantikan Agus Kelana, sebagai Kepala Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), meskipun Agus Kelana baru beberapa minggu menjabat melalui *assessment* sebagaimana rekomendasi KASN. Sebelumnya, Shinta Raharja sendiri sudah pernah menduduki posisi tersebut melalui Surat Keputusan Walikota Palembang. Akan tetapi SK ini dianggap bermasalah sehingga KASN perlu mengeluarkan *assessment* untuk beberapa jabatan, termasuk mengangkat Agus Kelana sebagai Kadispenda Palembang. Namun Agus Kelana justru harus lengser dan digantikan lagi oleh Shinta Raharja. Hal yang menarik adalah bahwa pelantikan Shinta Raharja justru dilakukan oleh Asisten I Bidang Pemerintahan, Harobin Mustofa yang mewakili Walikota (Asisten IV dilantik oleh Asisten I).¹⁸

5. Penempatan Sdr. Heri sebagai Kepala Dinas DPP&KB (Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana) kota Palembang. Praktik penempatan ini sudah melalui *assessment* di mana kompetensi pejabat bersangkutan sudah disesuaikan dengan tupoksi DPP&KB. Namun dalam kelanjutannya, Sdr. Heri justru ditempatkan di Dispora (Dinas Kepemudaan dan Olahraga) kota Palembang yang tidak sesuai dengan hasil *assessment*nya.¹⁹

¹⁸ Berita tentang pelantikan ini dimuat dalam harian Sriwijaya Post, Rabu, 13 Juli 2016.

¹⁹ Hasil wawancara dengan *key informan 1 pra-penelitian* pada tanggal 8 Juni 2017.

6. Praktik lainnya adalah penempatan pejabat eselon III ASN untuk posisi Kepala Bidang Keluarga Sejahtera dan Pemberdayaan Keluarga kota Palembang yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala KORPRI kota Palembang. Penempatan ini juga mengundang pertanyaan mengingat kompetensi pejabat bersangkutan adalah di bidang KORPRI, bukan bidang keluarga sejahtera dan pemberdayaan keluarga.²⁰

7. Praktik yang sama juga terjadi pada penempatan pejabat eselon III ASN sebagai Kepala Bidang Keluarga Berencana kota Palembang. Padahal pejabat bersangkutan, meski berasal dari dinas kesehatan, justru memiliki kompetensi di bidang pengadaaan.²¹

Beberapa contoh kasus di atas terkait praktik penempatan pejabat tinggi ASN, terutama yang tidak sesuai dengan kompetensi dan tupoksi *assessment*-nya adalah contoh kecil bagaimana praktik penempatan yang tidak mengacu pada sistem merit ini banyak dilakukan di lingkungan pemerintah daerah di Indonesia, dan secara khusus di lingkungan pemerintah kota Palembang. Kasus-kasus ini juga menunjukkan bahwa upaya pemerintah dalam menerapkan prinsip-prinsip administrasi publik, seperti yang terkandung dalam paradigma *new public management* ataupun *new public service*, belum sepenuhnya bisa dilaksanakan. Terdapat kesenjangan antara kondisi ideal yang dinyatakan dalam regulasi dan tata kebijakan administrasi berdasarkan teori yang digunakan dengan kenyataan di lapangan.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

Praktik seperti ini pada banyak daerah di Indonesia seringkali dibiarkan begitu saja, tanpa ada upaya perbaikan terhadap praktik tersebut. Hal ini misalnya tercermin dalam pernyataan Mukti Sulaiman, Sekda Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, yang menyatakan bahwa praktik *rolling* jabatan yang terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang bisa dibenarkan selama pejabat bersangkutan memiliki pangkat atau level kepegawaian yang sama. Begitu juga dengan prosedur pelantikan, di mana seorang pejabat dapat melantik pejabat lainnya yang setara, tidak perlu dilantik oleh pejabat yang lebih tinggi (Kepala Daerah).²²

Pembiaran oleh pejabat di lingkungan pemerintah daerah seperti ini menunjukkan adanya upaya pelestarian atas praktik yang salah (anti reformasi). Pemerintah pusat sendiri sebenarnya sudah mengatur rencana perbaikan birokrasi dengan menekankan penerapan sistem merit di lingkungan pemerintah, baik pusat maupun daerah, sehingga pejabat tinggi yang ditempatkan benar-benar pejabat yang memiliki kompetensi untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Namun, adanya kekosongan regulasi, serta pelestarian praktik-praktik anti-reformasi terutama yang disebabkan oleh kepentingan politis dan kekuasaan, membuat upaya tersebut tidak sepenuhnya berhasil dilaksanakan.

Praktik penempatan seperti ini juga menjadi persoalan terutama karena ia secara teoritis menghadirkan dampak sebagai berikut:

1. Persoalan autoritas seperti pada kasus di atas, terutama pada kasus pengangkatan dua Sekda, atau pada kasus Asisten I melantik Asisten IV,

²² Lihat Sriwijaya Post, 15 Juli 2016.

menunjukkan adanya kekosongan regulasi ataupun regulasi yang tumpang tindih, yang membuat banyak pejabat tinggi diangkat tidak melalui mekanisme yang lebih sesuai dengan prinsip NPM (*New Public Management*) atau prinsip birokrasi yang mengedepankan pelayanan dibandingkan semata keteraturan. Dalam perspektif etis NPM, seorang pejabat seharusnya dilantik oleh pejabat setingkat lebih tinggi di atasnya, bukan oleh yang setara. Pergantian pejabat pada suatu posisi oleh pejabat yang itu-itu saja menunjukkan bahwa pejabat tidak diangkat berdasarkan keahliannya untuk memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, tapi untuk mengisi kekosongan jabatan yang secara strategis berafiliasi dengan kepentingan pimpinan yang mengangkat atau menunjuk pejabat bersangkutan. Kekosongan regulasi seperti ini akan selalu digunakan oleh pemegang kekuasaan sebagai celah untuk memutuskan sebuah kebijakan di bidang kepegawaian yang sesuai dengan kepentingannya. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip NPM (*New Public Management*) itu sendiri yang menekankan pentingnya penerapan prinsip merit berdasarkan kompetensi pejabat yang akan ditempatkan.

2. Praktik penempatan dan pengangkatan yang tidak melalui analisa jabatan, analisa beban kerja, dan atau uji kompetensi yang ketat serta kesesuaian dengan bidang jabatannya, membuat prinsip merit yang menjadi salah satu tujuan dari reformasi birokrasi tidak berjalan, dan praktik pelayanan dan program lembaga terjebak dalam rutinitas yang itu-itu saja. Tidak ada inovasi dan kreativitas ataupun peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam

hal pelaksanaan dan pengembangan kegiatan demi peningkatan mutu lembaga pemerintahan secara umum. Pejabat tinggi yang menjadi pimpinan pada dinas bersangkutan umumnya hanya berlaku sebagai suatu posisi struktural dengan peran yang “dilayani” belaka, dan tidak pernah benar-benar bekerja sesuai dengan kebutuhan dinas atau instansi serta berbagai macam program yang dibawahinya. Hal ini terutama disebabkan adanya perbedaan kompetensi keahlian dengan bidang yang dibawahinya yang membuat pejabat tinggi bersangkutan cenderung tidak bisa melakukan pengembangan atau inovasi yang dibutuhkan untuk mengembangkan divisi atau bagiannya.

3. Penempatan pejabat tinggi yang lebih didasarkan pada loyalitas aparatur bersangkutan pada pimpinannya membuat praktik birokrasi yang berjalan tetap pada koridor dan model birokrasi tradisional yang tidak memberikan ruang untuk peningkatan sesuai dengan tuntutan zaman. Pola seperti ini berdampak pula pada manajemen lembaga secara keseluruhan. Alih-alih mendapatkan perbaikan dan menjalankan reformasi, praktik penempatan dalam model birokrasi seperti ini justru melestarikan budaya feodal dan politik yang tidak sehat.

Praktik penempatan pejabat tinggi dengan pola seperti di atas, serta berbagai dampaknya yang ada, pada akhirnya berpengaruh pada mutu pelayanan publik yang dihadirkan. Tidak ada peningkatan mutu dan pengembangan program, tidak ada penerapan prinsip meritokrasi dalam penempatan dan pengangkatan pejabat tinggi ASN, membuat keberadaan birokrasi dan lembaga pemerintahan daerah

hanya seperti yang sudah-sudah. Padahal sejatinya upaya reformasi birokrasi di tengah berbagai tuntutan keterbukaan dan pelayanan publik yang makin kritis seperti sekarang, haruslah dijadikan prioritas oleh segenap aparaturnya dan khususnya pejabat tinggi lembaga-lembaga pemerintahan itu sendiri.

Kondisi seperti ini pula yang kemudian mendasari keinginan penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut, terutama yang berkaitan dengan perihal meritokrasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) secara umum yang ada di lingkungan Pemerintah kota Palembang, serta bagaimana praktik meritokrasi pejabat tinggi ASN tersebut dalam konteks reformasi birokrasi secara keseluruhan.

1.2. Rumusan Masalah

1.2.1 Fokus Masalah

Beranjak dari latar belakang masalah yang terjadi, maka persoalan utama yang akan dikaji dan dianalisis dalam penelitian ini adalah perihal meritokrasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah kota Palembang. Dalam hal ini, meritokrasi merujuk pada salah satu prinsip dasar dari perbaikan atau reformasi birokrasi itu sendiri, yakni bagaimana mengelola segenap sumber daya manusia yang dimiliki lembaga-lembaga pemerintahan atau birokrasi semaksimal mungkin dengan memberikan mereka penilaian yang layak sesuai dengan kompetensi dan keahliannya, serta peran dan tanggungjawab mereka dalam penyelenggaraan segenap program lembaga yang ada.

Penempatan Pejabat tinggi di lingkungan Pemerintah kota Palembang sendiri menjadi pilihan kontekstual untuk penelitian ini dikarenakan adanya beberapa kasus yang pernah terjadi terkait simpang siur regulasi dan konflik otoritas terkait penempatan dan pengangkatan pejabat tinggi di lingkungan Pemerintahan Daerah tersebut. Alasan lainnya adalah bahwa penulis menilai bahwa kota Palembang adalah salah satu kota metropolitan, dengan *zero conflict* yang menjadikannya sebagai Tuan Rumah penyelenggaraan beberapa event olahraga tingkat internasional termasuk Asean Games dan juga memiliki kelebihan pelayanan informasi dalam 5 bahasa. Meskipun demikian, alasan yang juga menguatkan adalah bahwa pada beberapa daerah lainnya juga dapat ditemukan kasus yang serupa, sehingga apa yang nantinya dianalisis dari praktik meritokrasi penempatan pejabat tinggi di lingkungan Pemerintah kota Palembang ini dapat dijadikan model untuk mengkaji persoalan yang sama di daerah lainnya.

Selain itu, penekanan pada aspek penempatan (*placement*) pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) didasarkan pada konsep penempatan itu sendiri yang menjadi konsep penting dalam konteks manajemen sumber daya manusia di lembaga pemerintahan secara umum, serta nilai dan pengaruhnya yang besar terhadap upaya reformasi birokrasi yang tengah digalakkan oleh pemerintah. Karena itu pula, meski reformasi birokrasi menjadi tujuan dari seluruh praktik manajemen pemerintahan yang ada, namun dalam bahasan penelitian ini ia lebih difokuskan pada perihal meritokrasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN), sebagai salah satu poin penting dari upaya reformasi birokrasi itu sendiri.

1.2.2 Pembatasan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Membahas perihal manajemen organisasi dan atau manajemen sumber daya manusia dalam organisasi, serta berbagai konsep terapan dan turunannya tentu merupakan pembahasan yang sangat luas. Rekrutmen (*recruitment*), seleksi (*selection*), penempatan (*placement*), dan istilah-istilah konseptual dalam manajemen lainnya dalam praktiknya adalah satu kegiatan yang mendukung kegiatan lainnya dan tidak bisa berdiri sendiri. Lebih dari itu, ketika ia diletakkan dalam konteks lembaga pemerintahan dan atau lembaga birokrasi, maka mau tidak mau ia juga akan berurusan dengan kajian tentang birokrasi dalam bidang Administrasi Publik secara umum, serta kajian tentang Ilmu Pemerintahan dan tata peraturan perundang-undangan, di luar bidang-bidang lain yang juga bisa menjadikan perihal seperti ini masuk dalam domainnya. Karena itu pula, untuk membuat penulis tetap fokus pada fenomena dan kasus yang diteliti, maka dalam penelitian ini, permasalahan yang diteliti akan dibatasi sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penyelenggaraan seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Palembang dalam perspektif meritokrasi?
2. Bagaimana tantangan dalam seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Palembang dalam perspektif meritokrasi?

3. Bagaimana implikasi dari seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah kota Palembang dalam perspektif meritokrasi?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji bagaimana praktik meritokrasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah kota Palembang.

1.3.2 Tujuan Khusus

Adapun tujuan khusus dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan:

- a. Proses seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Palembang dalam perspektif sistem merit.
- b. Tantangan yang timbul terhadap seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Palembang dalam perspektif sistem merit.
- c. Implikasi dari seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintah Kota Palembang dalam perspektif sistem merit.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menambah pengetahuan ilmiah tentang seleksi penempatan pejabat publik dalam perspektif sistem merit dalam kaitannya dengan Teori Administrasi Publik.

2. Menambah pengetahuan ilmiah tentang tantangan yang terjadi dalam seleksi penempatan pejabat publik dalam perspektif sistem merit dengan kaitannya pada teori *Public Administration*, *representatif birokratik*, *integrated prefectoral system theory*, *public and private values theory* dan *prismatic society theory* yang dirangkai dalam bingkai kajian Administrasi Publik dengan dimensi normatif, manajerial dan politik.

3. Menambah pengetahuan ilmiah tentang implikasi yang terjadi dalam seleksi penempatan pejabat publik dalam perspektif sistem merit yang berkenaan dari sudut pandang normatif, manajerial dan politik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan masukan bagi para penyelenggara kegiatan pemerintahan di daerah, para pimpinan dan pemutus kebijakan, pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN), untuk kemudian dijadikan bahan pertimbangan dalam praktik penempatan pejabat tinggi di masa selanjutnya, serta manajemen aparatur sipil negara secara keseluruhan, dengan catatan yang sama bahwa tugas berat adalah menciptakan kondisi meritokrasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip merit dengan tidak mengakomodir didalam sistem merit hal-hal atau pasal-pasal yang justru memperlemah prinsip merit itu

sendiri. Dalam praktiknya bukan hal yang mudah menerapkannya dalam birokrasi di Indonesia khususnya pada Pemerintah Daerah seperti Pemerintah Kota Palembang, banyak pertimbangan yang harus dijadikan sebagai acuan termasuk faktor-faktor yang berkenaan dengan pergeseran konsep *Integrated Prefectoral System* dan sekelumit permasalahan mengenai untung dan ruginya bagi Pemerintah Kota Palembang dan Masyarakatnya dalam menerapkan pola aktif representatif atau pasif representatif sesuai dengan teori representatif birokratik dalam keputusan Penempatan Pejabat Tinggi JPT Pratama juga dengan mempertimbangkan situasi sosial politik dalam Masyarakat Kota Palembang yang mewarnai Birokrasi Pemerintah Kota Palembang yang akan bermuara kepada pengembangan norma ukur keberhasilan penerapan sistem merit yang berdasarkan prinsip merit yang mengacu kepada penilaian sejauhmana keberhasilan menerapkan *private value* dalam organisasi Pemerintah Kota Palembang dalam menerapkan sistem merit kepegawaiannya, maka penilaian yang dihasilkan dari penelitian ini adalah memberikan suatu gambaran penilaian yang obyektif oleh peneliti untuk Pemerintah Kota Palembang dalam hal pelaksanaan sistem merit kepegawaiannya yang berdasarkan teori-teori yang dipakai dalam penelitian ini.

Selain itu penelitian ini juga berguna untuk para peneliti lainnya guna melakukan analisis dan kajian atas topik dan kasus yang sama dalam rangka memperkuat teori dan temuan dari penelitian ini.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Hasil Penelitian Terdahulu

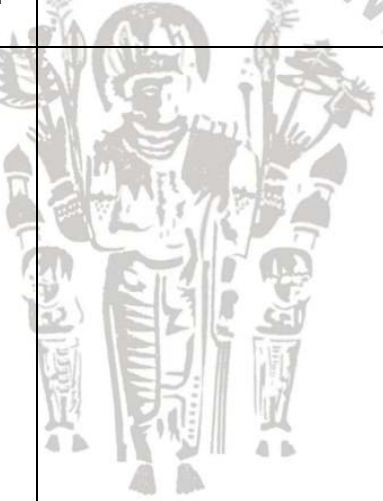
Kajian tentang penerapan sistem merit di lingkungan pemerintahan atau lembaga-lembaga publik pada umumnya, meski tidak sesering tema-tema manajemen dan administrasi publik lainnya, sudah dilakukan oleh berbagai kalangan akademisi dan praktisi. Namun demikian, untuk konteks lembaga pemerintahan dan atau birokrasi di Indonesia sendiri, apalagi yang dihubungkan dengan variabel manajemen tertentu, seperti “penempatan pegawai” dalam penelitian ini, maka ia tidak banyak ditemukan. Beberapa penelitian terdahulu yang berhubungan dengan konsep dan kajian tentang meritokrasi sendiri, sejauh yang bisa ditemukan oleh penulis tidak banyak berbicara konsep meritokrasi secara khusus, namun lebih menyorot bagaimana tema-tema manajemen dalam konteks lembaga publik seperti lembaga pemerintahan yang berfokus pada pelayanan publik. Berikut adalah beberapa di antara penelitian terdahulu tersebut yang sekiranya bisa dijadikan perbandingan dengan penelitian ini:

Tabel 2.1 : Tabel Penelitian Terdahulu

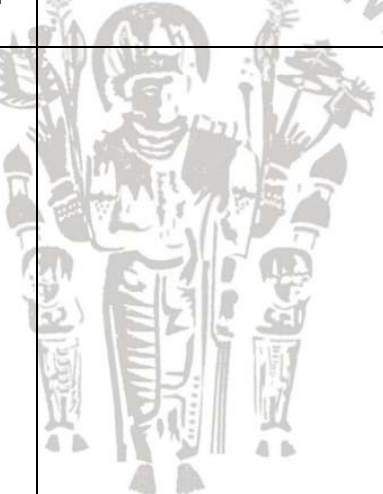
NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN- NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
1.	<i>Cultural context of career management in civil service</i> Valickas, Andrius, Rasa Pilkauskaitė Valickienė ScienceDirect (2014)	Bagaimana tingkat ekspresi dimensi budaya yang paling penting mempengaruhi proses pengembangan karier individu dan organisasi? Bagaimana faktor-faktor budaya dalam pengembangan karier di organisasi sektor publik di Lituania?	Analisa Kuantitatif deskriptif	Measuring Career and Work Identity Construction (Savickas ; 2002)	Subjek penelitian ini adalah hubungan faktor pengembangan budaya dan profesionalisme di organisasi sektor publik Lithuania. Penelitian ini berhasil menjangring data mengenai karir PNS dr sampel 523 orang PNS di Negara Lithuania sebagai berikut: 1. Harapan dipromosikan dari setiap PNS dengan masa kerja 11,5 tahun sebesar 1,19 kali dan harapan untuk dipromosikan sebesar 0,68 kali. 2. Majorita PNS di Lithuania tidak pernah merasa di nilai secara objektive akan pengalaman karir dalam beKerja. 3. Presentasi harapan karir para PNS itu signifikan lebih dari 70 percent dari responden memiliki aspirasi tersebut. 4. Karir vertical lebih diminati oleh PNS dibandingkan karir horizontal. 46.6 persen PNS di	Dalam penelitian ini menggunakan teori Administrasi Publik dan pergeseran paradigmanya dilengkapi pula dengan Teori Birokrasi, asas, model dan tentunya dilengkapi dengan Teori Reformasi Birokrasi. Pada sisi judul yang akan membuka mengenai tantangan yang terjadi pada meritokrasi penempatan jabatan tinggi, maka untuk melengkapinya peneliti juga menyertakan Teori Meritokrasi, Teori Mediokrasi dan penjelasan tentang meritokrasi dalam birokrasi. Beruntungnya adalah bahwa penelitian ini memiliki fokus yang sama dengan penelitian dari valickas dkk, yaitu mengkaji

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					Lithuania cenderung memilih berkarir vertical.	sistem karir PNS dengan assesment yang objektif. Diharapkan tidak ada lagi Aparat Sipil Negara yang merasa di nilai secara tidak objektif,
2.	<i>Civil Servants' Competence in Indonesia: Suggestions for Future Research in the Context of Business.</i> Pratama, Putra Andika, Ghazali, Achmad, R. Putranto, Nur Arief, Iswari Ken Ratri,	Fokus sengaja dibatasi pada "kompetensi pegawai negeri". Bagaimanakah kompetensi pejabat Indonesia dalam kaitannya dengan bisnis? Bagaimana sumber daya manusia yang tidak kompeten ini dapat dikelola dengan lebih baik? Bagaimana seharusnya berurusan dengan sumber daya manusia yang ada?	Kualitatif Deskriptif	Competency (Spencer & Spencer); Professional Competence (Epsten & Hundert; 2002); Intercultural competence (Friedman & Antal; 2005); Competency Term (Lodge & Hood 2005); Civil Servant	Untuk menjadi negara yang maju secara ekonomi pada tahun 2025 dan "menciptakan masyarakat yang mandiri, berkembang dengan baik, adil, dan sejahtera" (hal 11), Indonesia, melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, meluncurkan sebuah " Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2015, "atau Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI 2011-2015). Sebagaimana dinyatakan dalam publikasi, rencananya jelas membutuhkan upaya kolektif dan substansial di setiap bagian negara. Salah satu isu yang dibahas dalam	Dalam penelitian ini menggunakan teori Administrasi Publik dan pergeseran paradigmanya dilengkapi pula dengan Teori Birokrasi, asas, model dan tentunya dilengkapi dengan Teori Reformasi Birokrasi. Pada sisi judul yang akan membuka mengenai tantangan yang terjadi pada meritokrasi penempatan jabatan tinggi, maka untuk melengkapinya peneliti juga menyertakan Teori Meritokrasi, Teori Mediokrasi dan penjelasan tentang meritokrasi dalam birokrasi. Persamaan dari penelitian ini

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	Wisesa , Anggara, Febriansyah, Hary. Science Direct, Elsevier, Procedia;Social and; Behavioral Sciences 169 (2015) 371 – 377			(Vigoda; 2002);	Masterplan menyangkut sumber daya manusia dan birokrasi Indonesia di institusi publik. Lebih khusus lagi, Masterplan menekankan perlunya menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas dan mereformasi sistem administrasi publik birokrasi negara, terutama untuk mendukung "cara berpikir baru dalam melakukan bisnis" (MP3EI 2011-2015, hal 10). Berdasarkan dua asersi tersebut, artikel ini memperdebatkan perlunya mempelajari "kompetensi" pegawai negeri sipil atau aparatur sipil negara (ASN). Kebutuhan ini juga didukung oleh laporan yang dibuat oleh Azwar Abubakar, Menteri Indonesia yang menangani reformasi pegawai negeri dan birokrasi, bahwa 95% dari 4,7 juta pegawai negeri di Indonesia tidak memiliki kompetensi yang sesuai (Republika, 2012). Fokus kami sengaja dipersempit pada	adalah pentingnya pentingnya kemandirian, perkembangan personel ASN yang baik, dan sudah barang tentu adalah faktor keadilan dan kesejahteraan ASN. Semua secara jujur harus berdasarkan sistem merit yang berjalan dan selalu update dengan zamannya. Padahal sejauh yang diketahui birokrasi adalah intitusi yang alergi akan perubahan.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					"kompetensi pegawai negeri." Fokus yang menyempit sangat diharapkan untuk menghindari banyak kompleksitas yang terkait dengan pegawai negeri dan administrasi publik yang menampung mereka. Dengan wawasan terutama dari berbagai disiplin ilmu mengenai kompetensi, diharapkan kajian literatur ini memberi dorongan bagi para ilmuwan, pelajar, dan praktisi untuk mempelajari isu-isu yang berkaitan dengan pegawai negeri, terutama kompetensi mereka.	
3.	<i>Merit Sistem Implementation in The Recruitment of Civil Servant Echelon II and III Government Of Papua.</i>	Bagaimana Penempatan Esselon II dan Ess III di Pemda Papua? Bagaimana Perencanaan Penempatan Pejabat Ess II dan Ess III di Pemda Papua? Bagaimana Dasar Penempatan Pejabat dari sisi Kemampuan Calon Pejabat di Pemda Papua?	Pendekatan kualitatif eksplanatif.	Bureaucracy (Dwiyanto;2011); (Crozie; 1964); (Lane; 1995); Government System (Said;2004); Human	Studi ini ditekankan untuk memberikan informasi dan kejelasan tentang penerapan keefektifan kegiatan tahapan tahapan rekrutmen pegawai sipil di Kantor Pemerintahan Papua. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sistem merit penempatan pegawai Ess II dan Ess III di Pemerintah Daerah Papua. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan	Dalam penelitian ini menggunakan teori Administrasi Publik dan pergeseran paradigmanya dilengkapi pula dengan Teori Birokrasi, asas, model dan tentunya dilengkapi dengan Teori Reformasi Birokrasi. Pada sisi judul yang akan membuka mengenai tantangan yang terjadi pada meritokrasi

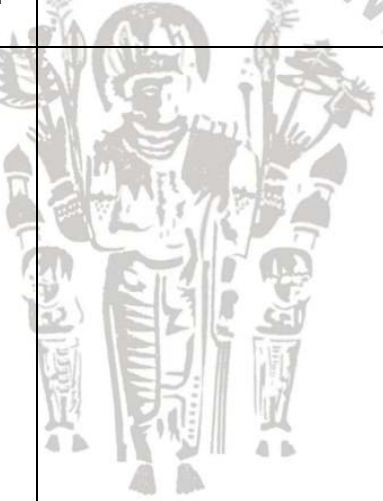
NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	Bonsafia, Yan Hendrik; Sangkala; Sulaiman Asang; Baharuddin. International Journal of Scientific & Research Publications, Vol. 6, Issue 12, December 2016	Bagaimana Etika Penempatan Pejabat Ess II dan Ess III di Pemda Papua?		Resources (Miner & Crane in Rachmawati; 2008);(Musa 'a d; 2010); Policy of Affirmative Action (Gainau; 2012)	kualitatif dengan sifat penelitian eksplanatif. Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan sistem merit dalam merekrut petugas struktural di era otonomi khusus. Hasil penelitian 1. Penempatan eselon III berbanding terbalik, dilihat dari tingkat pendidikan kurang tepat. Hal ini mengakibatkan ketidaksetaraan dengan pejabat pendidikan yang lebih rendah memimpin bawahan yang memiliki pendidikan tinggi. 2. Penempatan eselon III didasarkan pada pengalaman tidak jauh berbeda dengan penempatan eselon II. Adanya kekurangan pegawai yang sesuai untuk posisi jabatan Ess III. Pengalaman dari berbagai opini secara logis adalah masalah staregis pembangunan dan pemberdayaan pejabat. Lemahnya perencanaan kebijakan penempatan pejabat yang tidak didukung oleh sistem informasi sumber daya manusia yang memadai dalam hal pengalaman. Akibatnya kebutuhan dan distribusi sumber daya manusia	penempatan jabatan tinggi, maka untuk melengkapinya peneliti juga menyertakan Teori Meritokrasi, Teori Mediokrasi dan penjelasan tentang meritokrasi dalam birokrasi. Adapun persamaannya dengan penelitian Bonsafia dkk adalah relevansi system merit di semua tingkat pemerintahan baik itu dipusat maupun di pemerintah daerah yang akan menjadi dasar pijakan dalam rekrutmen pejabat Ess II & III di Pemerintahan Daerah.

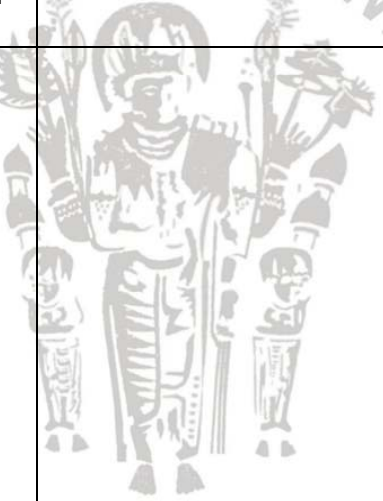
NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN- NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					di SKPD tidak terfokus. 3. Penempatan eselon III didasarkan pada keterampilan yang tidak berbeda dengan eselon II. Skill/ Kemampuan resmi yang dimiliki pejabat kurang sesuai untuk posisi tersebut. Para pejabat ditempatkan atas pendekatan kekuatan politik. pejabat yang dihasilkan tidak mampu menjalankan tugas dan fungsi kepemimpinan manajemen dengan baik. 4. Penempatan eselon III secara etika tidak jauh berbeda dengan eselon II. Para pejabat ditempatkan secara kurang etis. Mengakibatkan kecurigaan dan ketidakadilan di kalangan pejabat. 5. Penempatan eselon III tidak jauh berbeda dengan eselon II. Prestasi kerja para pejabat kurang tepat dengan kantornya. Penilaian kinerja melalui karyawan DP3 / PPKP kurang digunakan sebagai jalur yang praktis dalam penempatan pejabat. Penilai kinerja karyawan, penggunaan LAKIP sebagai dasar penempatan penempatan pejabat lebih berdasarkan pada kepentingan	

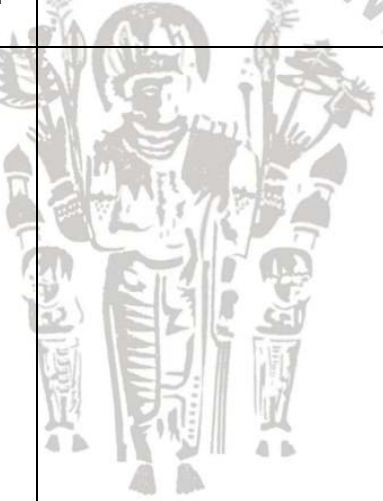
NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					politik tertentu.	
4.	<i>Reformasi of Bureaucracy ini Personnel Recruitment to Improve Performance of Organization: A Study on Adjutant General of Indonesian Army in Bandung</i> Joostenz, Gabriel Thomas, A.Yuli Andi Gani, Ratih Nur Pratiwi, Suryadi (2015) Public Policy	1. Bagaimana reformasi birokrasi terbaru dalam perekrutan personil di organisasi Direktorat Jenderal Ajudan Jenderal TNI Angkatan Darat? 2. Apa ukuran kinerja organisasi di Direktorat Jenderal TNG Angkatan Darat? 3. Apa Faktor-faktor penghambat dan pendukung Reformasi birokrasi dalam perekrutan personil Dirjen Dendan TNI Angkatan Darat? 4. Apa model reformasi birokrasi yang ideal dalam rekrutmen untuk meningkatkan kinerja organisasi Ajudan Jenderal	Pendekatan Kualitatif dengan 4 validitas data; kridibilitas, dependability, konformitas, transferabilitas.	Bureaucracy (Thoha;2009); (La Palombara; 1967) Government (Osborne&Gaebler; 1996); (Feredickson; 1997) Reformation (Caiden;1970) Bureaucracy Reformation (Rewansyah; 2012);(Sedarmayanti; 2009); Public Mal Administratio n (Caiden; 1982) Administrative reformation (Zhijan in	Penelitian ini mendapatkan : 1. sistem rekrutment yang diadakan oleh Ajudan Jendral TNI AD telah menggunakan sistem online, ini merupakan langkah reformasi dalam rekrutmen personil TNI AD. 2. Adanya target strategis yang diinginkan intansi TNI AD yang telah menjadi standarisasi TNI AD akan personil yang akan direkrut. 3. Pengupayaan peningkatan metode rekrutmen. 4. Melakukan garansi akan hal transparansi dan obyektivitas yang tidak memihak kesiapapun. 5. Peningkatan kemandirian teknologi infromasi yang selalu dikampayekan sebagai sebuah fasilitas.	Persamaan dengan penelitian ini adalah pada pengkajian sistem rekrutment yang berdasarkan sistem merit kepegawaian yang berdasarkan peraturan perundang-undangan.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	and Administration Research www.iiste.org ISSN 2224-5731(Paper) ISSN 22250972(Online) Vol.5, No.2, 2015	TNI Angkatan Darat?		Sumartono;2007) Personnel Reformation (Mascarenhas; 1997);(Litvack ; 2000) Recruitment (Siagian;2001) ; (Pragasam; 2004); Merit System (Gordon, 1982); (Ito;2002)		
5.	<i>Bureaucratic Reform in the Effort of Realizing Professional Civil Servant (A Study on Structural Promotion and Job Transfer of Civil Servant in</i>	1. Bagaimana reformasi birokrasi yang terjadi di Pemkot Banjarmasin? 2. Apa efek dari Reformasi Birokrasi dalam promosi dan demosi PNS di Pemkot Banjarmasin? 3. Bagaimana Model Reformasi Birokrasi yang berorientasi pada Profesionalitas PNS dalam Promosi dan Demosi Jabatan	Pada penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metoda pengumpulan data melalui observasi, interview dan	Administratio n Reforms (Zauhar;2007) ; (Turner & Hume; 1997); (Dror; 1971); (Zhijian, De Gusman &Reforma; 1992);	Penelitian ini mendapatkan bahwa implementasi dari reformasi birokrasi di Kota Banjarmasin masih dengan karir tertutup dan diduga kental dengan kolusi dan nepotisme berdasarkan tim sukses, Patron-client relationship, hubungan politik anggota dewan dengan kepala daerah dan hubungan kekerabatan pemegang kekuasaan.	Penelitian ini memiliki kesamaan tentang regulasi reformasi birokrasi yang tidak terimplementasikan pada tatanan pragmatis, hal ini dikarenakan kekosongan dari sistem merit kepegawaian yang mengatur keterbukaan karir bagi seluruh PNS.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	<i>Local Government of Banjarmasin City</i> Ideram, Nordin M, Bambang Supriono, Abdul Hakim, Siti Rahmah (2015)	Struktural di Pemkot Banjarmasin?	document tracker.	(Boyd ; 2009). Bureaucracy (Khan; 1991); Bureaucracy Reform (Rewansyah; 2010); (Dwiyanto; 2011); Human Resources in Transfer of Position Theory (Manullang; 2011); (Arifin; 1989); (Thoha; 2005).	Adapun hasilnya sebagai berikut ini; Hasil Penelitian Komposisi Jumlah PNS Di Pemkot Banjarmasin sebagai berikut; jumlah PNS 7810 pegawai, terdiri dari pejabat eselon sebanyak 3171 pegawai yang terdiri dari PNS Gol I 27 orang, PNS Gol II 1466 orang, Gol III 3146 orang, Gol IV 3171 Orang. Bila dilihat dari komposisi pegawai yang menjabat adalah sebagai berikut; Pejabat Ess 1a 1 orang, Pejabat Ess 1b 31 orang, Ess II a 48 orang, Ess II b 97 orang, Ess III a 474 orang, Ess III b 294 orang dan Ess IV a 44 orang, samapai bulan Mei 2014 telah terjadi pejabat yang mendapatkan Promosi 243 orang, dan pejabat yang mendapatkan demosi sebanyak 232 orang. Proses Promosi dan Demosi Proses Promosi dan Demosi telah melalui mekanisme assesment, dan sebagai leading sektor assesment	

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					center adalah BKD dan Diklat Pemkot Banjarmasin, dari hasil penelitian didapatkan bahwa faktor kompetensi yang berdasarkan latar belakang pendidikan baik formal hingga non formal menjadi subjek penilaiannya. Begitupun kiranya dengan proses yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang harus tetap dilaksanakan dengan prosedur baku, dimulai dari tahapan pengajuan kandidat melalui SKPD ke BKD DIKLAT BANJARMASIN yang selanjutnya diajukan dalam Rapat Baperjakat yang kemudian dihasilkan hasil analisa Baperjakat untuk penilaian kelayakan para Kandidat Pejabat, hasil tersebut di ajukan kepada Walikota untuk diputuskan putusan definitifnya yang berupa Surat Keputusan Walikota. Faktor faktor Pendukung dan Penghambat	

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					1. Faktor Pendukung salah satunya adalah Peraturan Perundang-undangan yang wajib dipakai dan digunakan oleh Walikota dalam melaksanakan proses Promosi dan Demosi Pegawai; 2. Pelaksanaan Proses Assesment dalam penentuan Pejabat yang akan di Promosikan dan Demosi; 3. Ada beberapa kriteria penilaian yang harus dilaksanakan bagi calon kandidat pejabat sebagai berikut: 1) hasil assesment; 2) pengalaman dari pelatihan sebelum menjabat; 3) track record mulai dari posisi staf; dan 4) assesment berdasarkan track record baik prestasi kerja dan sebagainya semenjak diangkat menjadi PNS. Adapun faktor penghambat dalam promosi dan demosi pejabat antara lain adalah: 1. Tim sukses;	

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					2. Patron-Client Relationship; 3. Hubungan antara Birokrasi dan Parlemen (DPRD); 4. Hubungan Kekerabatan. Sedangkan untuk Efek dari proses promosi dan demosi yang berorientasi pada profesionalitas kepegawaian negara adalah sebagai berikut ini: 1. Adanya kesempatan untuk di promosikan dalam jabatan struktural; 2. Memberikan dampak kepada organisasi kerja secara positif dan tidak akan membeikan dampak negatif; 3. Sebagai mekanisme untuk mendapatkan pegawai yang berkompeten dalam jabatannya.	
6.	<i>Civil Service Reform and Leadership Role in Ethiopia: The Case of Tigray</i>	Namun, ada beberapa bukti empiris bahwa gaya pemerintahan layanan sipil terhambat oleh banyak birokrasi administratif. Oleh karena itu, tujuan artikel jurnal ini adalah untuk menguji peran kepemimpinan	Pendekatan Analisis Kuantitatif beberapa variabel	Reform (Quinn; 2004); Civil Service Reform (Jay;2003);	Penelitian ini berhasil menganalisa beberapa faktor; 1. komitmen kepemimpinan mendominasi reformasi pelayanan sipil bagianTigray;	Penelitian ini memiliki kesamaan visi akan tolak ukur atau parameter ukur dari keberhasilan reformasi administrasi, meskipun

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	Regional State. Bevene, Miruts Gebre (2015)	dalam melaksanakan reformasi pelayanan publik di Etiopia; kasus negara bagian Tigray. Untuk menguji kepemimpinan, data yang relevan dikumpulkan dari sumber data primer dan sekunder. Akhirnya, faktor-faktor yang menghambat peran kepemimpinan dalam pelaksanaan reformasi layanan sipil diidentifikasi, dan diskusi menyimpulkan bahwa pejabat pelayanan publik tidak efektif tanpa memandang kerangka institusional dan peran mereka tidak ditegakkan secara efektif. Pengangkatan pejabat dan pemilik proses. Berdasarkan tujuan utama ini, artikel mencoba untuk menjawab pertanyaan penelitian: 1. Bagaimana reformasi layanan sipil dilaksanakan di Tigray? 2. Tantangan praktis apa yang dihadapi pemimpin layanan publik? 3. Apa penyebab dari faktor-faktor	penelitian.	Government (Tilaye;2007) Civil Service Manager (Campbell & Samiec;2005)	2. sebagian besar masyarakat setuju dengan indikator capaian dari program reformasi PNS nasional nigeria, khususnya yang dicapai oleh negara bagian Tigray. 3. Dominasi PNS laki laki di Tigray setuju dengan efektivitas hubungan komunikasi antara lembaga yang masuk dalam program Civil Service Reform. 4. Dominasi masyarakat Tigray mengakui kesuksesan dari program monitoring dan evaluasi reformasi pelayanan sipil.	lokus penelitian berbeda.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
		yang menghambat peran pemimpin layanan publik?				
7.	<i>Meritocracy In The Civil Service – Young Professionals Scheme – In Romania</i> Ani Matei, Catalin Campeanu. ScienceDirect - Procedia - Social and Behavioral Sciences 191 (2015)1571 – 1575	Penelitian ini membandingkan antara skema UK Fast track Versus YPS (Young Professional Scheme) Skema ini mencakup program magang ganda (peserta pelatihan dan fellows) yang berpuncak pada tes psikometri untuk menilai potensi kandidat sebagai manajer publik senior. Peringkat akhir menggunakan kombinasi nilai pelatihan (70%) dan potensial (30%) untuk mengonfirmasi status manajer publik kategori individu (jalur sangat cepat, jalur cepat atau jalur yang diperbaiki dalam urutan menurun) dari masing-masing kandidat. Kedua penilaian sementara dan akhir akan menggabungkan hasil yang dicapai dalam tes potensi dan	Penelitian ini Penelitian kualitatif studi kasus dengan pendekatan analisis perbandingan 2 tools skema merit yang berlaku di benua Eropa	Meritocraton (Young;1958) Meritocraton Models (De Sario; 2003) Merit System of Civil Servant (Lovich; Hopkins; 1980; Matei & Matei; 2012)	Perbandingan antara Skema Jalur Cepat(UK Fast Track) dan Skema Profesional Muda (YPS) Aspek utama yang secara langsung mempengaruhi perbandingan adalah kenyataan bahwa "arus cepat" di Inggris memang diarahkan pada keseluruhan sistem administrasi dan bukan hanya pada pemerintah pusat dan lokal di mana para pejabat Rumania dipekerjakan. Kenyataannya, tidak seperti arus kecepatan tinggi Inggris, Sebenarnya, YPS, tidak seperti aliran cepat Inggris mengecualikan seluruh karyawan dari sistem anggaran, dengan secara eksklusif menangani layanan sipil. Skema Profesional Muda hanya menggunakan gagasan Skema Fast Stream sebagai model, bukan program itu sendiri. Akibatnya, hasil dari program itu jauh dari	Penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian peneliti mengenai meritokrasi, bahwa meritokrasi harus bisa menghasilkan kandidat pejabat yang diinginkan oleh posisi jabatan struktural bukan memenuhi keinginan penguasa/ Kepala Daerah (politik). Merit juga harus bisa menginisiasi sebuah sistem pengukuran yang representatif yang baru yang berskala nasional dan berlaku umum.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
		pelatihan. Kontribusi relatif dari setiap jenis tes ke skor akhir akan diperiksa kemudian dalam kaitannya dengan bobot relatif untuk diterapkan pada setiap elemen skor pelatihan.			rencana awal. Ada penundaan yang signifikan dalam proses penempatan baik untuk trainee maupun cendekiawan; Kebanyakan Manajer Publik menerima posisi itu mencerminkan preferensi pekerjaan mereka sendiri; Ketentuan legislatif saat ini untuk Manajer Publik berjalan sejajar dengan Hukum Layanan Sipil. Hasilnya, setelah 12 tahun dan 4 siklus YPS adalah bahwa skema Manajer Publik berjalan sejajar dengan Hukum Layanan Sipil, motivasi keuangan telah menurun secara substansial, penyedia pelatihan (National Institute of Administrasi) tidak ada lagi, Komisi untuk Manajer Publik tidak ada lagi (diasimilasi oleh Badan Nasional Layanan Sipil). Program ini dihentikan, setelah 4 siklus dan 445 lulusan, hanya memiliki sekitar 20 Manajer Publik dalam posisi manajerial, dan hanya satu yang merupakan pegawai negeri berpangkat tinggi.	
8.	<i>Career Development And Learning In The Civil</i>	Konstruksi berikut yang diukur dalam penelitian: konsepsi Karir, prospek karir, peluang karir dikandung, kendala karir,	Penelitian ini adalah Penelitian Kuantitatif	Career System (Higgins &	Tujuan dari penelitian empiris adalah untuk mengevaluasi dan menganalisis perkembangan	Ada persamaan dengan penelitian desertasi ini, yaitu bahwa desertasi ini

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	<i>Service</i> Andrius Valickas, Rasa Pilkauskaite Valickiene, Zygmantas Grakauskas ScienceDirect Procedia - Social and Behavioral Sciences 191 (2015) 413 – 417	kepuasan karir, masukan kerja dan evaluasi kesesuaian sistem pembelajaran / non-usability untuk pengembangan karir. Visi karir dilihat sebagai dasar untuk faktor karir individu di tingkat tersebut. Ini dapat didefinisikan sebagai sikap umum terhadap karier orang yang dapat membantu untuk berkarir atau mencegahnya meskipun secara de facto kondisi yang ditetapkan untuk karir di organisasi. konsep karir dievaluasi menggunakan metodologi diferensial semantik (Osgood et al., 1957). Satu polaritas skala 5-point yang dikonstruksi oleh para penulis artikel ini mengacu pada tradisional dan yang lainnya pada konsepsi kontemporer tentang karir. Dikotomi kata sifat konsep karir kontemporer dan tradisional dibangun menggunakan ide-ide karir kontemporer yang diperkenalkan oleh Arthur &	dengan pendekatan metoda penghitungan statistika.	Dillon;2007) Career Development (Upton; 2006)	karir dan pembelajaran yang berhubungan dengan masing-masing level individu berikut: konsepsi karir, aspirasi karir, peluang karir yang dikandung, hambatan karir, kepuasan karir, komitmen dan evaluasi kesesuaian sistem pembelajaran / ketidaklangsungan pengembangan karir dalam layanan sipil Lithuania. Survei perwakilan dari para pejabat Lituania dilakukan. Metode yang diterapkan memungkinkan untuk memperjelas perkembangan profesional dan kecenderungan belajar dan sikap dalam dinas sipil Lituania. Temuan utama dari penelitian ini adalah bahwa tingkat aspirasi profesional dalam pelayanan publik jauh lebih tinggi daripada tingkat peluang karir yang direncanakan. Hambatan utama	nantinya akan menawarkan satu sistem merit rekrutmen dengan aspek aspek yang keterwakilannya dapat terukur dari sisi penempatan pejabat tinggi negara dari PNS/ ASN dengan dasar open karir nasional.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
		Rousseau (1996); Peiperl & Baruch, (1997); Peterson dan Anand (2002); Hall (2002); Iellatchitch, Mayrhofer & Meyer (2003). Aspirasi karir dipahami sebagai keinginan dan niat untuk mengejar peran atau posisi dalam suatu organisasi atau sistem lain. Upaya memainkan peran penting dalam keputusan karier karena mereka mencerminkan tujuan dan niat yang mendorong individu untuk mengikuti tindakan tertentu (Greenhaus & Callanan, 2006). Sasaran karir telah dievaluasi pada skala 5 poin: Apakah Anda ingin mengejar karir di layanan publik? Peluang karir yang dirancang mengacu pada jalur karir yang mungkin, kualitas, kuantitas dan kecukupannya bagi individu dalam sistem sosial yang dirancang oleh individu. Kesempatan karir yang diciptakan telah dikembangkan dengan 3 poin skala 5 poin oleh			untuk karir pegawai negeri adalah kurangnya peluang karir di layanan sipil, kebijakan karir yang tidak menguntungkan terhadap pejabat dan keyakinan bahwa prosedur seleksi dan promosi tidak adil. Kesimpulan Penelitian ini adalah sbb; Konsepsi Karir pegawai sipil Lithuania yang disurvei lebih kontemporer daripada tradisional. Pengecualian hanya membuat dua kriteria: karir dianggap lebih terkait dengan perolehan jabatan yang lebih tinggi daripada berbagai pengalaman kerja dan pembelajaran, karir dianggap lebih disarankan dan direncanakan oleh organisasi daripada diprakarsai dan dikonstruksi oleh orang tersebut	

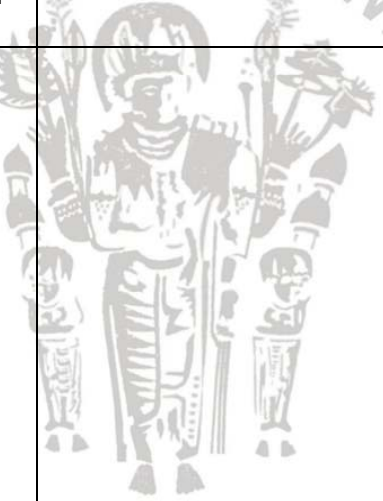
NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
		penulis artikel ini. Alpha Cronbach untuk skala adalah 0,78. Kendala karir termasuk persepsi kondisi negatif yang dapat mempengaruhi perkembangan karir. Dalam penyelidikan ini, kami mengidentifikasi daftar 16 potensi kendala karir dan menanyakan berapa banyak setiap elemen dianggap sebagai penghalang untuk berkarier di layanan sipil. Kepuasan kerja merupakan faktor penting dalam penelitian pengembangan karir dan bidang penelitian lainnya. Kepuasan karir sering dilihat sebagai hasil kunci yang mewakili kesuksesan profesional dan kepuasan pribadi (Greenhaus & Callanan, 2006). Kepuasan kerja dinilai menggunakan skala 6 poin, 5 poin yang dibuat oleh penulis artikel. Alpha Cronbach untuk skala adalah 0,86. Keterlibatan kerja didefinisikan sebagai			(karyawan). Tingkat aspirasi karir di layanan sipil jauh lebih tinggi daripada tingkat kemungkinan karir yang dikandung. Ini bisa berarti bahwa sistem pengembangan karir dari pegawai sipil Lituania pada umumnya masih tidak dianggap sebagai ruang yang menguntungkan bagi karir pegawai negeri. Hambatan paling penting untuk karir di layanan sipil dianggap: kurangnya peluang karir di layanan sipil, kebijakan karir yang tidak menguntungkan terhadap pegawai negeri dan keyakinan bahwa proses seleksi dan promosi tidak adil. Sementara usia, jenis kelamin dan kurangnya dukungan dari anggota keluarga umumnya tidak dianggap sebagai hambatan karir. Korelasi antara	

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
		positif, memenuhi pikiran yang berhubungan dengan pekerjaan yang dicirikan oleh kekuatan, dedikasi dan penyerapan. Komitmen untuk pekerjaan dinilai menggunakan sketsa kerja Utrecht (UWES-9) pada 9 item (Schaufeli, et al., 2006).			kepuasan karir dan keterlibatan kerja sangat tinggi. Dengan demikian, kami menyimpulkan bahwa mungkin ada hubungan sebab-akibat antara dua konstruk ini penting untuk pengembangan karir. Praktik belajar dalam sistem kepegawaian diterapkan dengan sangat tepat, mereka mendukung pengembangan karir.	
9.	Impact of Job Analysis on Organizational Performance: An Inquiry on Indian Public Sector Enterprises Suthar, BK, T. Latha Chakravarthy,	Kuesioner survei diemail ke karyawan Bharat Sanchar Nigam Limited, Vadodara Telecom District dan secara pribadi (417 dari 1361) menggunakan ukuran sampel seperti tingkat kepercayaan, interval kepercayaan, dan populasi. Kuesioner terdiri dari beberapa faktor seperti; kinerja organisasi, desain pekerjaan, deskripsi pekerjaan, kebijakan dan praktik organisasi, spesifikasi pekerjaan	Analisa kuantitatif dengan pendekatan metoda penghitungan statistika.	Job Analysis (Clifford;1994); (Brannick & Levine; 2002); Job Description (Statt; 2004); (Byars & Rue; 2006). Job Evaluation (Werther &	Hasil Penelitian ini membuka dan mendapatkan data yang di kolektifkan mengenai performa organisasi dan job analisa dimana keduanya memiliki hubungan dan keterkaitan yang positif. Keobyektifan dari peneitian ini meraih pencapaian hasil yang memperlihatkan beberapa faktor faktor seperti; performa organisasi, desain pekerjaan, deskripsi pekerjaan, kebijakan organisasi dan	Relevansi dengan Penelitian Desertasi ini adalah bahwa Analisa Jabatan merupakan tolok ukur untuk semua aspek instrumen kepegawaian seperti Analisa Beban Kerja, Standard Kinerja Pegawai, Standard Kompetensi PNS dan Standard Kompetensi Manajerial PNS.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	Syamyul Pradhan (2014)	dan evaluasi pekerjaan .. Semua 417 responden dianggap peserta yang valid untuk penyelidikan lebih lanjut. Penelitian ini merupakan pendekatan penelitian kuantitatif dan data yang dikumpulkan dianalisis dengan skala reliabilitas untuk validitas skala kuesioner, statistik deskriptif, pengukuran titik, korelasi, analisis regresi, dan tes lain yang berlaku untuk mengetahui pada tingkat apa analisis pekerjaan dikaitkan dengan kinerja organisasi. IBMSPSS.20 digunakan sebagai alat statistik untuk analisis data. Rumusan Masalahnya sebagai berikut: a) Apakah ada korelasi antara kinerja organisasi dan desain kerja dalam konteks Bharat Sanchar Nigam Limited, Vadodara Telecom District? b) Apakah ada korelasi antara		Davis; 1993).	praktek-praktek, spesifikasi pekerjaan dan evaluasi pekerjaan berfokus terhadap karakter performa organisasi dan analisa jabatan. Tujuan dari penelitian ini tercapai ketika hasil menunjukkan bahwa beberapa faktor seperti; Kinerja organisasional, desain pekerjaan, uraian tugas, kebijakan dan praktik organisasi, spesifikasi pekerjaan, dan evaluasi pekerjaan berfokus pada karakteristik kinerja organisasi dan analisis pekerjaan. Terlepas dari beberapa keterbatasan penelitian ini, hasil penelitian ini mempromosikan HRM dengan secara empiris menunjukkan hubungan antara analisis pekerjaan dan kinerja organisasi. Dampak kuat dari analisis pekerjaan pada berbagai indikator kinerja menunjukkan bahwa analisis tempat kerja	

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
		kinerja organisasi dan deskripsi pekerjaan terkait dengan Bharat Sanchar Nigam Limited, Vadodara Telecom District? c) Apakah ada korelasi antara kinerja organisasi dan kebijakan dan praktik organisasi yang terkait dengan Bharat Sanchar Nigam Limited, Distrik Vadodara Telecom? d) Apakah ada korelasi antara spesifikasi kinerja organisasi untuk Bharat Sanchar Nigam Limited, Distrik Vadodara Telecom? e) Apakah ada korelasi antara peringkat kinerja profesional organisasi yang terkait dengan Bharat Sanchar Nigam Limited, Vadodara Telecom District?			memang merupakan landasan kegiatan SDM dan praktik manajemen strategis yang penting untuk mendapatkan keunggulan kompetitif. Secara keseluruhan, upaya penelitian menunjukkan kontribusi positif yang substansial dari analisis pekerjaan terhadap kinerja BSNL.	
10.	<i>Constructing merit in the civil service;</i>	Penelitian ini berupa penelitian tentang Merit Sitem Kepegawaian	Penelitian Kualitatif	Payment of Merit	Kesimpulan dari tulisan ini adalah: 1. Merit adalah sejarah panjang	Relevansi dengan penelitian ini adalah

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	<i>The French Ministry of Culture (1880–1980)</i> Odile Join-Lambert, Yves Lochard SciVerse ScienceDirect Sociologie du travail 53 (2011) e38–e56	di Negara Prancis, tepatnya di Kementerian Kebudayaan Prancis, Lokasi Penelitian di Meseum Prancis. Pertanyaan Penelitian sebagai berikut: Bagaimana Sejarah Merit Sistem Pegawai Negeri Sipil Prancis? Bagaimana Implementasi Merit Sistem Kepegawaian di Museum Prancis untuk Jabatan Sipir dan Kurator?		(Trosa;2004) NPM (Bruno, Gracia; 2008) Réformes de l'Administration (Bezès;2009)	yang bisa di uraikan dari pergulatan pertamanya hingga merit yang berlaku saat ini. Peneliti mengupas sangat dalam hakikat merit dari mulai tarik menarik kepentingan dalam pembuatan aturannya hingga sistem gaji yang objektive, sample yang diambil adalah 2 jenis pekerjaan yaitu kurator dan sipir; 2. Peneliti telah mengungkapkan ada 2 jenis pekerjaan yang dapat diukur, yang pertama diukur karena memang dapat diukur konten pekerjaannya dan yang kedua pekerjaannya yang statis namun kehadirannya sangat dibutuhkan; 3. Peneliti juga menyampaikan sistem penilaian dari mulai rekrutmen dari 2 jenis pekerjaan yang diteliti sampai pegawai tersebut menjadi kurator negara, bahwa pekerjaan kurator yang sangat istimewa dinilai dengan	bahwa sejarah tata aturan baku kepegawaian di Indonesia juga memiliki sejarah yang panjang, dengan dinamika pertumbuhan dan perkembangannya yang dari masa ke masa selalu melakukan perbaikan, terlebih dalam hal penempatan bahwa di Indonesia selain Baperjakat sebagai penilai kelayakan dari seorang kandidat pejabat tinggi negara, maka <i>Assesment Centre</i> yang leading sektornya adalah Badan Kepegawaian Negara menjadi penentu yang mengawal proses kelayakan dari seorang kandidat pejabat Negara dari jabatan yang rendah hingga posisi jabatan yang tertinggi.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					kualitas intelegensinya, dan yang menilai adalah seniorinya, kesan senioritas tidak bisa hilang dalam hirarkinya. Dan sering terjadi Kurator mewarisi jabatan senior mereka sesama kurator. Adapun untuk jabatan sipir lebih kepada hirarki jabatan satu komando untuk masa jabatan yang sangat panjang, sehingga dari penelitian ini mengungkapkan ada gerakan untuk memisahkan penilaian untuk proses promosi bagi Pegawai Negeri sesuai dengan jenis pekerjaannya, dikatakan bahwa “harus ada Pegawai Negeri yang maju karena dasar raihan prestasi dan bukannya karena senioritas”. 4. Merit “ala” Prancis tidak mencerminkan bentuk Merit Negara-negara Eropa secara Umum.	
11	<i>Can We Score 100 in the Merit-</i>	Bagaimana sistem baru MIPS (Merit- Based Incentive Payment	Artikel	MACRA (Medicare	Artikel ini menerangkan bahwa di dunia kedokteran dan paramedis di	Di indonesia masih terkesan merit itu berdiri

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	<i>Based Incentive Payment System?</i> EZEQUIEL SILVA III, MD CrossMark 2015 American College of Radiology 1546-1440/15/\$36.00 http://dx.doi.org/10.1016/j.jacr.2015.07.033	System) menghasilkan skor 100 bagi para Dokter dan Paramedis lainnya?		Access dan CHIP Reauthorization Act) 2015. PQRS (Physician Quality Reporting System)	Amerika Serikat memiliki sebuah merit sistem insentif yang terintegratif dan hasil penilaiannya berlaku untuk skala nasional dan internasional yang bernama MIPS. Sistem ini adalah pengembangan dari sistem-sistem sebelumnya yang berdiri terpisah, yang kemudian dikembangkan menjadi sistem yang terintegratif dan akan diberlakukan pada Tahun 2019 di Komunitas Praktisi Kedokteran dan Paramedis di seluruh Negara Bagian Amerika Serikat.	sendiri, dimulai dari merit rekrutmen, merit placement, merit payment dan sebagainya, kiranya dari artikel ini orang bisa membuat sebuah sistem yang terintegrasi untuk setiap jenis jabatan, dimulai dari jabatan struktural terendah hingga tertinggi. Juga demikian halnya dengan Jabatan Fungsional. Inti dari artikel ini yang tersirat adalah, ada ambang batas teratas dan ambang minimal seorang pegawai itu layak di gaji dengan besaran gaji/ <i>take home pay</i> yang sesuai dengan apa yang telah dikerjakannya dalam 1 bulan kerja. Dalam kata lain penghasilannya akan mengalami dinamika, bisa

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
						turun bisa juga naik setiap bulannya, namun ada ambang minimal penghasilan disaat terjadi force major atau hal hal yang membuat pegawai itu tidak bisa bekerja.
12	<i>Are Bureaucrats Paid like CEOs? Performance Compensation and Turnover of Top Civil Servants</i> Benny Geys, Tom-Reiel Heggedal and Rune J. Sørensen <i>Journal of Public</i>	Bagaimana efek kompensasi dan Pergantian Posisi Pejabat terhadap kinerja pegawai negeri sipil yang berpangkat tinggi di pemerintah daerah Norwegia?	Penelitian Kuantitatif	Cost of Bureaucracy (Bertrand et al; 2016) Agency Theory (Holmstrom & Milgrom; 1991). (Dixit; 2002)	Penelitian ini meneliti data dari CMO (Chief Municipality Officer) sebanyak 1412 orang dalam 24 tahun dimulai dari tahun 1991-2014. Hasil penelitiannya adalah : Hasil empiris menunjukkan bahwa pemerintah daerah Norwegia menurut analisa peneliti justru ada hubungan antara kinerja birokrat dengan kompensasi dan pergantian mereka. Ini telah menarik perhatian yang jauh lebih sedikit. Dari perspektif birokrasi normatif, pegawai negeri sipil	Di Pemerintah Kota Palembang sudah terstruktur untuk sistem merit payment untuk pejabat tingginya, adalah gaji pokok PNS diatur dengan Peraturan Presiden, namun Pemerintah Kota Palembang menerapkan sistem Penggajian Pegawai yang Produknya bernama TPP (Tunjangan Perbaikan Penghasilan), TPP berlaku untuk seluruh jenjang jabatan, dari yang tertinggi hingga yang terendah jabatannya. Besarannya disesuaikan dengan jenjang jabatan

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN-NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
	<i>Economics</i> (2017), doi: 10.1016/j.jpubeco.2017.05.006				harus memiliki posisi permanen dan menerima kompensasi yang tidak berkorelasi dengan hasil kebijakan publik (Weber, 1978; Wilson, 1989).. Secara keseluruhan, eksekutif puncak di pemerintah daerah Norwegia tampaknya diberikan insentif melalui skema kompensasi yang terkait dengan kinerja (yaitu, peluang upah dan perputaran) untuk mencapai target anggaran jangka pendek yang terdefinisi dengan baik. Ini menegaskan bahwa insentif kinerja diterapkan setidaknya sehubungan dengan hasil anggaran. Namun, ternyata tidak dapat mengecualikan bahwa itu juga muncul di luar dimensi anggaran ini. Ini tetap merupakan jalan yang menarik untuk penelitian lebih lanjut mengingat sifat tugas multi-	PNS. Dana TPP diambil dari APBD dengan ketentuan bahwa belanja rutin pegawai daerah dibawah 50 %. Dalam artian APBD kota Palembang surplus.

NO	JUDUL, PENELITIAN DAN TAHUN TERBIT	RUMUSAN MASALAH DAN TUJUAN PENELITIAN	METODE PENELITIAN	TEORI PENELITIAN- NYA	TEMUAN, KESIMPULAN & REKOMENDASI PENELITIAN	RELEVANSI & PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN YANG AKAN DILAKUKAN
					dimensi di sektor publik.	

Meski jika dilihat secara seksama terdapat perbedaan konteks penelitian dan variabel ataupun lingkup yang berbeda dengan penelitian ini, namun apa yang menjadi sorotan memiliki kesamaan, yakni pegawai negeri dan lingkungan birokrasi pemerintahan atau lembaga layanan publik, serta proses rekrutmen hingga berujung pada penempatan dan pengembangan karir sebagai materi klasik manajemen sumber daya manusia.

2.2. Konsep-konsep Utama

Konsep - konsep Administrasi adalah semua hal yang berkaitan dengan seluruh abstraksi dari semua fenomena dibidang ilmu administrasi yang kepada fenomena-fenomena tersebut diberikan terminologi, pemberian terminologi ini memiliki maksud utama yaitu untuk mengkomunikasikan fenomena tersebut agar lebih mudah dipahami. Maka untuk memahami Konsep dari Meritokrasi dalam Ilmu Administrasi perlu berdasarkan dari pemikiran-pemikiran administrasi / teori administrasi dari beberapa tokoh yang merupakan himpunan proposisi dalam satu kesatuan yang utuh, atas dasar inilah dijadikan sebagai upaya peneliti yang bertujuan agar abstraksi/ konsep meritokrasi di Indonesia lebih khususnya Meritokrasi Penempatan Pejabat Tinggi Pratama akan bisa ditampilkan lebih utuh agar mudah untuk dipahami/ dikomunikasikan. Oleh karena itu dalam penelitian ini menggunakan beberapa dasar teori berikut ini;

2.2.1. Teori Administrasi Publik

Administrasi pada dasarnya dapat diartikan sebagai rangkaian kegiatan atau perbuatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kolaborasi dan kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu. Istilah administrasi sendiri berasal dari bahasa latin *ad+ministrare*, suatu kata kerja yang berarti *melayani, membantu, menunjang*, atau *memenuhi*. Dari perkataan ini terjadi kata benda *administratio* dan kata sifat *administratifus*. Rangkaian kegiatan seperti tersebut dalam pengertian administrasi mencakup poin-poin penting berikut, yaitu: a) adanya sekelompok orang yang melakukan kegiatan tersebut; b) adanya suatu kerjasama

dalam menjalankan kegiatan tersebut; dan c) ada tujuan tertentu yang ingin dicapai. Ketiga hal ini merupakan ciri khas dari administrasi. Berdasarkan pengertian ini maka dapat dijelaskan bahwa batasan administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok individu dan bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Namun demikian, istilah administrasi ini ketika disandingkan dengan kata publik, maka ia bisa mendapatkan perluasan makna dan cakupan yang tidak lagi sederhana administrasi pada mulanya. Beberapa sarjana misalnya menyatakan bahwa administrasi publik (*public administration*) adalah persoalan implementasi kebijakan pemerintah serta suatu bidang akademik yang mempelajari implementasi tersebut guna menyiapkan aparatur untuk bekerja dengan sebaik-baiknya pada lembaga-lembaga layanan publik. Tujuan utamanya dari pengertian ini adalah untuk memaksimalkan praktik manajemen dan pengambilan kebijakan sehingga dengannya pemerintahan bisa berfungsi dengan baik. Dengan kata lain, administrasi publik adalah manajemen program-program publik atau studi tentang pembuatan putusan oleh pemerintah, analisis kebijakan-kebijakan mereka, serta masukan-masukan yang diperlukan untuk menghasilkan kebijakan alternatif (Goldfrey Edward, 2017:1).

Pengertian seperti ini tentu saja tidak lantas disetujui oleh semua kalangan yang tertarik dengan kajian ataupun praktik dari administrasi publik itu sendiri.

Paul H. Appleby misalnya menyatakan bahwa administrasi publik adalah *public leadership of public affairs directly responsible for executive actions*.

Kepemimpinan publik menjadi poin penting yang ditekankan dalam pengertian

ini. Penekanan yang berbeda bisa didapati dari pengertian Gordon Clapp tentang administrasi publik yang menyatakan bahwa administrasi publik adalah *a public instrument whereby democratic society may be more completely realized*.

Perbedaan definisi lainnya juga bisa ditemukan pada pendapat Patricia M. Shields yang menyatakan bahwa administrasi publik adalah bidang yang berurusan dengan *stewardship and implementation of the products of a living democracy*.

Produk dalam pernyataan Patricia ini merujuk pada berbagai item yang dibangun atau dihasilkan oleh kehidupan demokratis, seperti penjara, jalan-jalan, sekolah, hukum, keamanan, dan lainnya.¹ Karena itulah, kebanyakan dari para sarjana bidang ini pada akhirnya lebih memilih untuk menyepakati bahwa tidak ada definisi baku untuk istilah administrasi publik, karena lingkupnya yang luas dan penuh perdebatan, yang membuatnya lebih mudah untuk dijelaskan daripada didefinisikan. Satu hal yang pasti adalah bahwa administrasi publik adalah sebuah bidang studi (*academic discipline*), sekaligus juga suatu pekerjaan (*occupation*).

Secara prinsipil, praktik administrasi sendiri sebenarnya sudah dikenal dan dipraktikkan oleh bangsa Mesir pada tahun 1300SM. Max Webber, seorang sosiolog berkebangsaan Jerman yang terkemuka pada zamannya, meyakini Mesir sebagai satu-satunya negara yang paling tua yang memiliki administrasi birokratik. Namun demikian, praktik yang sama sebenarnya juga bisa ditemukan di Tiongkok kuno, terutama pada jejak konstitusi Chow yang dipengaruhi oleh ajaran Confucius dalam “Administrasi Pemerintahan”. Praktik administrasi ini kemudian bisa dilihat juga jejaknya di Yunani (430 SM) dengan susunan

¹Lihat, Goldfrey Edward (ed), *Introduction to Public Administration*, (New York: Library Press, 2017).

kepengurusan Negara yang demokratis, Romawi dengan “De Officiis” dan “De Legibus”nya Marcus Tullius Cicero; dan di Prusia, Austria, Jerman, dan Prancis, dengan Kameralis, yang mengembangkan ilmu Administrasi Negara pada abad ke-17.

Berlanjut pada abad berikutnya, Lorenz von Stein, seorang profesor berkebangsaan Jerman, dalam hal ini dianggap sebagai tokoh awal yang menjadikan administrasi publik sebagai bidang kajian keilmuan (*science*) yang memiliki cakupan kajian yang cukup luas, sehingga ia tidak lagi bisa dianggap sebagai suatu bentuk dari aturan-aturan administratif. Stein percaya bahwa administrasi publik lebih luas dari yang dikira oleh masyarakat pada zamannya, sebab penguasaan bidang ini sangat bergantung pada pemahaman akan disiplin-disiplin lain yang sudah berdiri sebelumnya, seperti Sosiologi, Ilmu Politik (*political science*), aturan administratif, ataupun *public finance*.

Pada tataran yang lebih modern, terutama perkembangannya di Amerika Serikat, Woodrow Wilson dianggap sebagai bapaknya ilmu administrasi publik. Wilson dalam hal ini menjadi lebih populer dari Stein karena tulisannya yang tersebar luas, di mana ia menekankan empat konsep penting terkait administrasi publik di dalamnya, yakni:

- a. Pemisahan politik dan administrasi (*separation of politics and administration*);
- b. Analisis komparatif tentang organisasi privat dan politik (*comparative analysis of political and private organizations*);

- c. Peningkatan efisiensi administrasi seperti halnya praktik dan sikap terhadap operasi harian dalam bisnis (*improving efficiency with business-like practices and attitudes toward daily operations*);
- d. Peningkatan efektivitas layanan publik melalui manajemen, pelatihan aparatur sipil, dan assesment berbasis merit (*improving the effectiveness of public service through management and by training civil servants, merit-based assesment*).²

Pada perkembangan selanjutnya, banyak muncul sarjana yang merespon penjelasan Woodrow tersebut, seperti Luther Gulick, Lyndall Urwick, Henri Fayol, Frederick Taylor, dan lainnya. Khusus nama terakhir, yakni Frederick Winslow Taylor (1856-1925), maka ia dianggap sebagai tokoh yang menandai dimulainya era di mana analisis ilmiah (*scientific analysis*) dibawa ke dalam kajian manajemen atau administrasi secara umum. Pendekatan manajemen ilmiah (*scientific management*) yang dipelopori oleh Frederick Winslow Taylor (1856-1925) ini sekaligus memberikan identitas “ilmu” pada kajian administrasi yang kemudian disempurnakan dengan munculnya berbagai teori dan pendekatan bagi studi administrasi. Gagasan dasar Taylor dalam Lunenberg et.all (2004:5-6) adalah bahwa seorang pemimpin atau manager harus mempelajari tentang pekerjaan secara ilmiah, hingga ia bisa menemukan cara terbaik dalam menyelesaikan pekerjaannya. Secara umum pemikiran Taylor dapat diringkas ke dalam empat (4) prinsip dasar, yaitu:

² Ibid., hlm. 4. Lihat juga artikel Woodrow Wilson, “The Study of Administration,” dalam *Political Science Quarterly*, Vol. 2No. 2 (June, 1887), pp. 197-222.

a. Analisis pekerjaan secara ilmiah (*scientific job analysis*). Manajemen sebuah organisasi dapat menetapkan cara terbaik dalam menyelesaikan pekerjaan melalui pengamatan (*observation*), pengumpulan data (*data gathering*), dan pengukuran yang cermat (*careful measurement*). Analisis pekerjaan ini dapat merubah pandangan tentang bagaimana menyelesaikan pekerjaan dengan baik di masa lalu.

b. Seleksi karyawan (*personnel selection*). Seleksi karyawan secara ilmiah ini dilakukan setelah proses analisis pekerjaan selesai dilakukan. Dalam seleksi ini dilakukan juga proses pelatihan, pembelajaran, dan pengembangan pekerja. Di masa lalu, para pekerja memilih pekerjaan dan melatih diri mereka sendiri.

c. Kerjasama manajemen (*management cooperation*). Taylor dalam hal ini menyarankan perlunya kerjasama antara pimpinan dengan para pekerja, guna memastikan bahwa seluruh pekerjaan dapat diselesaikan sesuai dengan prinsip-prinsip ilmiah yang sudah dikembangkan.

d. Supervisi fungsional (*functional supervising*). Taylor menyarankan perlunya pembagian kerja yang jelas antara pimpinan dan pekerja. Para pimpinan atau manajer membuat perencanaan, pengorganisasian, dan membuat keputusan, sementara para pekerja mengerjakan apa yang menjadi kewajiban mereka. Di masa lalu, hampir semua tanggungjawab pekerjaan berada di tangan para pekerja.

Empat prinsip dasar manajemen ilmiah ini didesain untuk memaksimalkan produktivitas pekerja ataupun aparatur. Taylor sendiri, pada awal kariernya

sebagai pekerja di industri besi, mengamati bagaimana para pekerja tidak melakukan pekerjaan sesuai dengan kapasitas dan kemampuan mereka. Karena itu, Taylor meyakini bahwa manajemen ilmiah berupa studi waktu untuk menentukan standar dan jadwal kerja, pemisahan tugas manajerial dan pekerja, serta sistem insentif, dapat menyelesaikan persoalan pekerja tersebut. Pemikiran Taylor ini membuka cakrawala baru dalam kajian dan praktik manajemen ataupun administrasi secara umum untuk periode-periode setelahnya.

Ketika administrasi publik sudah diakui secara luas sebagai bidang atau disiplin keilmuan tersendiri, serta signifikansinya juga semakin dipertimbangkan dalam konteks kelangsungan pemerintahan dengan berbagai lembaga-lembaga publik dan kebijakannya bagi masyarakat, maka teori-teori pelengkap kajian inipun mulai bermunculan. Teori-teori yang berkembang inilah yang pada akhirnya membangun kajian tentang administrasi publik seperti terdapat hari ini. Beberapa teori mayor yang mewarnai yang telah ditulis oleh Frederickson (2001:15-18) sekaligus menjadi dasar bagi perkembangan perubahan paradigma administrasi publik sendiri, di antaranya adalah:

a. Teori Kontrol Birokrasi (*Theories of Control of Bureaucracy*)

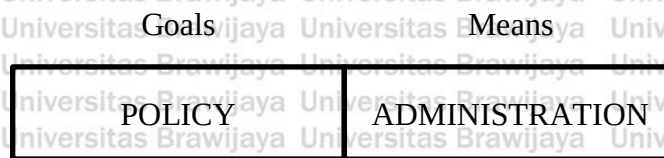
Teori kontrol birokrasi pada dasarnya adalah sebuah pendekatan administrasi publik yang berkaitan dengan persoalan pemenuhan dan responsivitas. Administrasi modern dimulai dari adanya dikotomi dan pemisahan yang jelas antara politik dan administrasi sebagaimana dulu diserukan oleh Woodrow Wilson. Dikotomi ini dalam prakteknya diterima secara luas dalam konteks administrasi publik di Amerika Serikat sampai

pertengahan abad ke-19 (tahun 1900an) atau sampai pemikir-pemikir seperti Dwight Waldo (1946) dan menentang dikotomi tersebut. Bagi Waldo dan Simon, semua tindakan administratif adalah politis pada levelnya yang paling fundamental, karena itu akan sulit untuk memisahkan antara keduanya. Pemikiran keduanya tentang ketiadaan dikotomi antara politik dan administrasi berhasil memengaruhi praktik administrasi publik secara umum hingga tahun 1970an. Meski demikian, pada tahun 1980an pemikiran tentang dikotomi tersebut kembali muncul dan disempurnakan dalam bentuk teori kontrol birokrasi.

Pentingnya teori kontrol birokrasi ini adalah bahwa ia menyediakan analisis administrasi publik dengan membuat pembedaan yang jelas antara tindakan administratif dan tindakan politis serta aktor-aktor pelakunya.

Pada bentuk pemerintahan demokratis, pejabat terpilih termasuk para legislator (anggota dewan), pejabat eksekutif (presiden, gubernur, walikota), harus mengawasi atau mengontrol putusan tentang pengangkatan aparatur layanan publik. Praktek seperti ini sekilas menyiratkan bahwa putusan politis seolah berjalan seiring dengan putusan administratif. Namun, bagi kalangan penganut teori ini, praktek seperti ini justru harus dijadikan dasar untuk merubah pandangan tentang dikotomi tradisional terkait politik dan administrasi itu sendiri. Jika pada pandangan tradisional, terdapat garis dan ruang pembatas yang jelas antara politik dan administrasi, maka pada bentuk pemerintahan demokratis modern, model batasan tersebut harus dilihat sebagai kebijakan yang tercampur (*mixture*

in policy). Pada pandangan tradisional dikotomi politik dan administrasi ini, seperti dijelaskan Frederickson bisa dilihat seperti bagan berikut:



Bagan 2.1: Representasi Tradisional Perbedaan Politik dan Administrasi

Model ini ingin menyatakan bahwa harus ada pemisahan dan batasan yang jelas antara kebijakan politik yang berkaitan dengan tujuan akhir tindakan-tindakan aktornya dengan administrasi sebagai perangkat untuk mencapai tujuan tersebut. Namun demikian, mengingat bahwa dalam banyak prakteknya, para birokrat dan pejabat administratif juga seringkali terlibat dalam praktek pembuatan putusan politik dan atau perumusan kebijakan publik, atau para pejabat pemerintahan yang juga terlibat dalam manajemen administratif, maka model tersebut harus dilihat seperti berikut:

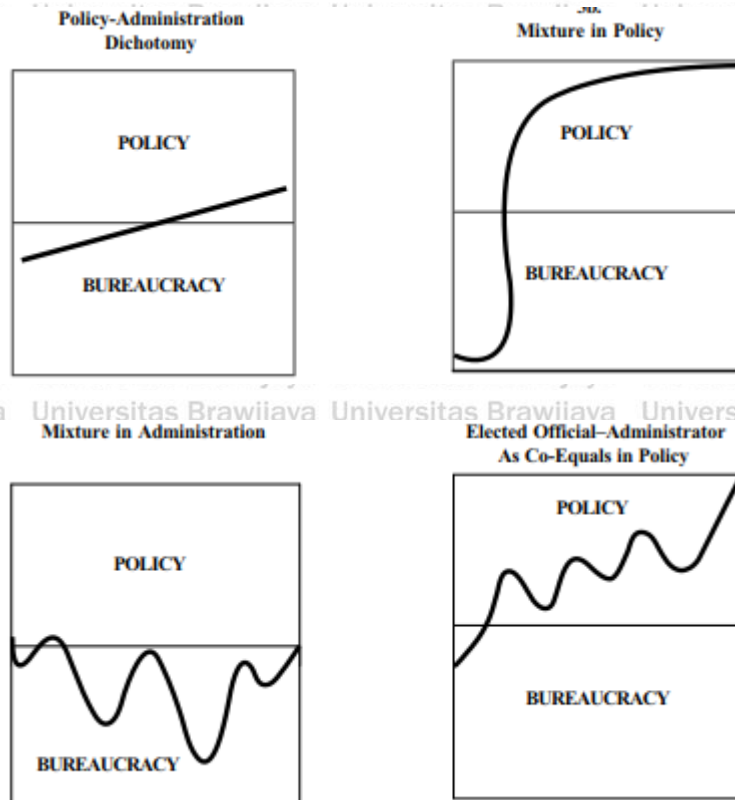


Bagan 2.2: Representasi Empirik Perbedaan Politik dan Administrasi

Model ini menyatakan bahwa terdapat kontrol politis terhadap birokrasi ataupun sebaliknya, meskipun kontrol tersebut bersifat terbatas dan kontingen. Meski begitu, model ini bagi sebagian kalangan tidak menggambarkan kondisi aktual dari interaksi politis-birokratis itu sendiri.

Karena itu pula James H. Svava (1994) menawarkan empat model lain sebagai representasi kontrol birokrasi, seperti bisa dilihat pada bagan 2.3.

Model Svava dalam Frederickson (2012: 20-22) menggambarkan politik dan administrasi sebagai distribusi nilai, biaya, dan manfaat. Baik politis maupun birokrat keduanya saling berpartisipasi dalam proses distribusi tersebut. Administrator memiliki kesempatan untuk menyusun proposal kebijakan, menguji diskresi, menyusun anggaran biaya, menentukan jalannya layanan, serta melalui implementasi hal-hal tersebut mereka ikut membentuk kebijakan yang dirumuskan oleh pejabat pemerintahan. Meski demikian, penerapan model tersebut tetap saja memiliki permasalahan, terutama karena ketidakjelasan batasan fungsi empirik administrator dan pejabat pemerintahan, yang membuat orang seringkali hanya harus menyebutkan bahwa perbedaan antara keduanya terletak pada manusianya.



Bagan 2.3: Empat Model Hubungan Politik dan Administrasi

Karena itu pula, Svira mengembangkan modelnya ke dalam model kategoris untuk aktivitas pemerintahan ataupun administratif dengan tetap memberikan porsi pada masing-masing pihak di dalamnya, seperti tampak pada bagan berikut:

Illustrative Tasks for Council

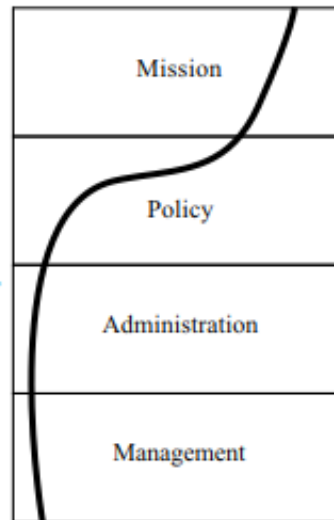
Determine purpose, scope of services, tax level, constitutional issues.

Pass ordinances, approve new projects and programs, ratify budget.

Make implementation decisions such as site selection, handling complaints, and overseeing administration.

Suggest management changes to manager, review organizational performance in manager's appraisal.

Council's Sphere



Illustrative Tasks for Administrators

Advise (what city "can" do may influence what it "should" do), analyze conditions and trends.

Make recommendations on all decisions, formulate budget, determine service distribution formulae.

Establish practices and procedures and make decisions for implementing policy.

Control the human, material, and informational resources of organization to support policy and administrative functions.

Bagan 2.4: Dimensi Dikotomis Proses Pemerintahan

Model ini dimaksudkan sebagai batasan dikotomis untuk aktivitas yang mungkin dijalankan oleh keduanya. Melalui model seperti ini diharapkan birokrasi bisa dikontrol sekaligus memberikan kontrol atas kebijakan yang ada. Dalam teori kontrol birokrasi, terdapat perbedaan nilai antara politik dan administrasi di mana masing-masing pihak harus menyadari batasan tersebut agar tidak terjadi *overlapping* fungsi yang bisa membuat layanan publik menjadi tidak efektif. Nilai-nilai ini bisa dilihat sebagai berikut:

Tabel 2.2: Nilai-nilai Politik dan Administrasi

Politics		Administration	
Activity	Game	City Manager	Problem Solving
Players	Representatives		Experts
Pieces	Interest/Symbols		Information, Money, People, Things
Currency	Power		Knowledge
Conversation	What do you hear?		What do you know?
Dynamics	Conflict, Compromise, and Change		Harmony, Cooperation, and Continuity

Memahami perbedaan *scope* antara politik dan administrasi dan nilai-nilai yang dikandungnya adalah kunci untuk memahami bagaimana politik mengontrol birokrasi dan bagaimana birokrasi atau administrasi memengaruhi politik dan perumusan kebijakan di dalamnya.

b. Teori Birokrasi Politik (*Theory of Bureaucratic Politics*)

Teori birokrasi politik pada dasarnya berusaha menjelaskan bahwa peran pembuat kebijakan dan birokrasi tidak bisa untuk didikotomi secara tegas.

Karena itu kalangan pendukung teori ini percaya bahwa dikotomi yang dibuat oleh orang-orang terkait administrasi dan politik hanyalah sebuah upaya pembodohan yang di sengaja agar peran sentral birokrasi dalam struktur kekuasaan pemerintahan tidak terlihat, Waldo (1984) sangat sependapat dengan pendapat ini yaitu pendapat bahwa Administrasi adalah Politik, maka jika politik secara umum bisa didefinisikan sebagai alokasi otoritatif nilai-nilai, atau proses memutuskan “siapa yang mendapatkan apa, kapan dan bagaimana”, maka itu menandakan bahwa birokrasi terlibat

dalam politik sejak awalnya. Karena itu pula, teori politik birokrasi harus dipahami sebagai pandangan yang menyatakan bahwa administrasi tidak bisa dilepaskan dari politik, begitu juga sebaliknya. Baik politik ataupun administrasi keduanya bersinergi dalam membangun suatu kesatuan kebijakan dan perangkat teknis layanan yang akan diberikan pada publik.

Dengan kata lain, administrasi adalah politik itu sendiri.

Salah satu karya penting yang melandasi teori birokrasi politik ini adalah karya Dwight Waldo, *The Administrative State* (1948). Waldo dalam bukunya memang tidak sedang membangun teori birokrasi politik, tapi ia dalam buku tersebut serta karya-karyanya selanjutnya memberikan dua kontribusi penting, yakni: *Pertama*, Waldo melakukan kritik terhadap literatur administrasi yang ada, di mana ia menyatakan bahwa para sarjana administrasi publik lebih banyak berputar dalam satu set keyakinan yang membatasi perkembangan teori administrasi itu sendiri. Salah satu bentuk keyakinan tersebut adalah bahwa efisiensi dan demokrasi adalah dua hal yang selaras, dan kerjaan pemerintah dapat dibagi ke dalam dua bentuk aktivitas; pembuatan putusan dan eksekusi. Hal ini membuat banyak sarjana administrasi publik menjadikan efisiensi sebagai tujuan dari lembaga-lembaga layanan publik, serta mengenyampingkan pengaruh dari politik dan keyakinan yang mereka canangkan tersebut. *Kedua*, Waldo (1984) menyatakan bahwa keilmuan administratif sendiri sebenarnya

digerakkan oleh filosofi politik tertentu.³ Kegagalan administrasi adalah ia tidak memasukkan politik secara eksplisit dalam banyak bangunan teorinya karena adanya keyakinan tertentu, terutama yang berasal dari dikotomi politik dan administrasi. Pada satu sisi mereka meyakini bahwa efisiensi adalah tujuan, namun pada sisi lainnya mereka juga menerima demokrasi, suatu basis yang tidak efektif untuk organisasi, sebagai prinsip sentral dari kehidupan bernegara di era modern.⁴

Pemikiran Waldo ini membuka jalan bagi sarjana lain untuk merumuskan bagaimana model yang lebih bisa merangkul interaksi antara dunia politik dan administrasi. Para administrator ataupun birokrat bukanlah agen netral yang mengimplementasikan kebijakan, namun juga partisipan aktif dalam membentuk dan menentukan jalannya suatu pemerintahan. Keinginan inilah yang kemudian membuat Graham Allison (1971) melahirkan karyanya *Essence of Decision*, yang mempertanyakan apa dan mengapa pemerintah melakukan sesuatu, bagaimana suatu kebijakan dibuat, siapa yang menentukan kebijakan dan memengaruhi

³ Dalam hal ini Waldo mengajukan lima isu filsafat politik yang melandasi banyak pemikiran administratif, yakni: (1) *the nature of the Good Life, or a vision of what the "good society" should look like*; (2) *the criteria of action, or the procedures for determining how collective decisions should be made*; (3) *the question of who should rule*; (4) *the question of how the powers of the state should be divided and apportioned*; and (5) *the question of centralization versus decentralization, or the relative merits of a unitary state versus a federal system*. Ibid., hlm. 43.

⁴ Frederickson menjelaskan hal tersebut dengan menarik dalam tulisannya: "*Waldo argued that the founders of public administration solved the conundrum by accepting democracy as the guiding principle of the American political system, but keeping it external to their professional interests through the politics-administration dichotomy. By separating the work of government into two distinct operations and limiting their attention to the "nonpolitical" element, administration scholars were free to push for centralized power in the executive branch, to prescribe hierarchical and authoritarian bureaucracies as the basis for organizing public agencies, and to call for passing greater responsibilities to the technocrat. As long as these reforms increased efficiency in administration, and administration was kept separate from politics, theoretically the discipline did not have to square the contradictions these arguments presented to the egalitarian ideals of democracy.*".

kebijakan tersebut? Dalam hal ini Allison merumuskan tiga model teoritis untuk menjawabnya, yang nantinya juga menjadi basis untuk teori birokrasi politik, yaitu: *Pertama*, model aktor rasional (*the rational actor model*) atau model I. Pada model ini, putusan yang dibuat oleh pemerintah bisa dilihat sebagai suatu produk oleh aktor tertentu dalam rangka pencapaian kepentingan pribadinya. *Kedua*, model proses organisasi (*organizational process model*) atau model II, yang menyatakan bahwa suatu keputusan atau kebijakan melibatkan banyak aktor di dalam perumusannya melalui suatu prosedur yang ketat yang umumnya sudah menjadi rutinitas organisasi dalam menghadapi suatu persoalan. *Ketiga*, model birokrasi politik (*bureaucratic politics model*) atau model III. Model ini menjelaskan bahwa tindakan pemerintah merupakan produk dari proses *bargain* dan kompromi berbagai elemen organisasi pada tingkatan eksekutif. Model ini dibangun berdasarkan empat proposisi, yaitu: (1) dewan eksekutif terdiri dari berbagai individu dan organisasi yang memiliki agenda dan tujuannya sendiri; (2) tidak ada satu aktor tertentu yang menguasai semuanya. Presiden misalnya memang merupakan aktor paling berkuasa, tapi ia bukanlah satu-satunya aktor yang menentukan karena ada banyak aktor lain yang terlibat dalam perumusan kebijakan atau keputusan tertentu; (3) keputusan final akan selalu bersifat politis, atau merupakan hasil dari kompromi dari proses politik yang panjang; (4) terdapat perbedaan antara merumuskan keputusan atau kebijakan dengan penerapannya.

Ketika sebuah keputusan dihasilkan, maka dalam pelaksanaannya ia membutuhkan aktor-aktor lain yang juga akan merumuskan putusan lain terkait teknis pelaksanaan atau tindakan-tindakan detil tertentu yang harus dilakukan. Pada titik ini, aktor pelaksana akan membentuk putusan yang ada sesuai dengan kemampuan dan kepentingan yang mereka miliki, baik personal ataupun komunal.⁵

Teori birokrasi politik pada akhirnya adalah sebuah teori yang menekankan pentingnya posisi tertentu dalam lingkungan birokrasi dan pemerintahan, di mana tawar-menawar dan kompromi berbagai aktor di dalamnya akan sangat menentukan arah kebijakan yang diambil oleh baik pejabat pemerintah ataupun birokrat. Administrasi pada titik ini harus dilihat sebagai sesuatu yang bersifat politis karena terdapat proses kompromi berbagai aktor yang berada dalam lingkaran kekuasaan tersebut.

Teori birokrasi politik ini, terutama dengan menilik pada model-model yang dibuat oleh Allison sebelumnya, akan banyak ditemukan contohnya pada praktik pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan tersebut di lingkungan pemerintah, baik pusat ataupun daerah di Indonesia. Ketika

⁵ Allison dalam hal ini memberikan catatan: *"Models II and III focus upon the government machine through which this fact about the international strategic marketplace must be filtered to produce a surrender. These analysts are considerably less stt.nguine about the possibility of surrender at the point that the cost-benefit calculus turns negative. Never in history (i.e., in none of the five cases I have examined) have nations surrendered at that point. Surrender occurs sometime thereafter. When depends on process of organizations and politics of players within these governments-as they are affected by the opposing government. Moreover, the effects of the victorious power's action upon the surrendering nation cannot be adequately summarized as increasing or decreasing strategic costs. Imposing additional costs by bombing a nation may increase the probability of surrender. But it also may reduce it. An appreciation of the impact of the acts of one nation upon another thus requires some understanding of the machine which is being influenced."* Lihat Graham T. Allison, "Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis", dalam *The American Political Science Review*, No. 3, Vol. LXIII, September 1969, pp. 689-718.

suatu pejabat tinggi, seperti Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, atau Walikota membuat putusan atau kebijakan tertentu, maka ia merupakan hasil dari proses negosiasi berbagai kepentingan meskipun dalam kadar yang berbeda-beda.

c. Teori Representatif Birokratik (*Bureaucratic Representative Theory*)

Dalam penempatan Pejabat Tinggi ASN yang dimulai dari proses penjurangan atau seleksi maka proses tersebut akan melibatkan banyak aktor, Walikota sebagai *User* kemudian Panitia Seleksi menjalankan proses seleksi berdasarkan sistem merit yang berlaku hingga tahapan memberikan 3 nama kandidat terpilih, selanjutnya hak prerogatif Walikota yang akan menentukan pilihannya dengan memilih salah satu dari ke 3 kandidat tadi untuk ditempatkan mengisi Jabatan Tinggi Pratama, proses ini tidak akan terlepas dari kajian teori representatif birokratik, pilihan walikota sudah dapat dipastikan akan mengkaji keterwakilan kandidat sebagai pelaksana sebagian tugas pelayanan kepada masyarakat dibawah otoritas Walikota sebagai Kepala Daerah. Faktor keterwakilan kandidat atau kandidat mewakili siapa adalah menjadi salah satu penilaian yang bisa mempengaruhi keputusan Walikota untuk menentukan kandidat yang akan dipilih. Merujuk kepada penjelasan Mosher (1968) dalam Hai Lim (2006:194) sebagai berikut:

Mosher distinguishes two "meanings" of bureaucratic representation. Passive representation "concerns the source of origin of individuals and the degree to which, collectively, they mirror the total society. It may be statistically measured in terms, for example, of locality of origin and its nature (rural, urban, suburban, etc.), previous occupation, father's occupation,

education, family income, family social class, race, religion”. In contrast, in active representation, “ the individual (or administrator) is expected to press for the interests and desires of those whom he is presumed to represent, whether they be the whole people or some segment of the people. ”

Dari penjelasan ini Mosher membagi representatif birokratik menjadi dua jenis; pertama, Pasif Representatif, yaitu keterwakilan yang berkenaan dengan sumber asal usul individu dan menilai sebesar apa individu tersebut mewakili masyarakatnya, kedua, Aktif Representatif, individu atau administrator diharapkan lebih menekankan keberpihakannya kepada kepentingan dan keinginan orang-orang yang dia wakili baik seluruhnya maupun segmen tertentu mungkin dalam kontek penelitian ini adalah Walikota dan kepentingannya.

Mosher juga menambahkan sebuah pernyataan yang menohok akan kekurangan dari aktif representatif dari terpilihnya seorang kandidat/administratur seperti ini:

“ active representation is “ a major threat to orderly democratic government ” and his broad definition of active representation to include even bureaucratic representation of the interests of “ the whole people ” suggest support for the traditional democratic argument against any independent representation of interests by nonelective bureaucrats.

Pada akhirnya Mosher juga menerangkan bahwa aktif representatif adalah "ancaman utama bagi pemerintahan demokratis yang tertib", prediksi mosher dengan analisa dari teorinya bukan tanpa alasan, mungkin faktor subyekfitas Pimpinan atau yang bertanggung jawab untuk memilih

seorang administrator akan lebih dominan yang selalu berorientasi untuk melanggengkan kekuasaan dan pengaruh politiknya.

Diskursus pada sub bahasan Politik dan Pegawai Publik atau administrator dalam bahasan representatif birokratik ini sangat menarik, para ahli (Shafritz dkk : 71) mengemukakan dalam perihal yang terjadi di dunia manajemen publik menyikapi prolognya tentang “*Spoiling The Merit System*” sebagai berikut:

“The Netherworld of Public Personnel Management. Appropriately, the entire fudging process operate in a netherworld; neither openly nor secretly, but in the shadows similiar to a black market.”

“.....operations typically continue without serious interference despite the obviousness of their illegality or immorality and a surfeit of condemnatory rhetoric.”

“.....Managers all too frequently find that it is impossible for them to fulfill their mandates by fully abiding by structural constraints of the civil service system. However, since the public manager is in position to command and/ or influence an appropriate fudging of the system, the fudge is made by her personnel functionaries. Such netherworld products take form suitable to the exigencies of the situation. Thus, is one context they could be an otherwise undeserving reallocation of a position to a higher grade level, or the exceptional lowering of the passpoint on a promotional exam in order to pick up a favored candidate, or the easing of the qualifications required for a particular position.”

Dalam dunia Manajemen Personalia Publik (*Civil Servant Management*).

Secara tepat oleh para ahli disebutkan praktek kotor beroperasi di level bawah; tidak secara terbuka maupun diam-diam, tetapi seperti bayang-bayang yang mirip dengan pasar gelap, operasi biasanya berlanjut yang

menjelaskan ilegalitas atau imoralitas mereka dan retorika hukum yang menyertainya. Mengingkari fenomena ini sebagai kejadian yang diluar kontrol Manajemen Sektor Publik sangat sulit untuk masuk dalam nalar masyarakat. Masyarakat mengerti betul siapa manajer publik yang sedang menguasai tampuk pimpinan dan memengaruhi kecurangan system yang sedang berjalan dimasa kepemimpinan manajer publik tersebut (Kepala Daerah). Dengan demikian, konteks yang mereka tentukan adalah realokasi posisi jabatan yang sebaliknya tidak layak ke posisi jabatan dengan tingkat kelas yang lebih tinggi, atau penurunan jabatan (demosi) dilakukan untuk menjemput calon atau kandidat lain yang lebih disukai dengan berbagai macam upaya salah satunya mencari cara agar kualifikasi yang diperlukan untuk suatu posisi tertentu hanya ada didiri kandidat yang disukainya.

d. Teori Institusi Publik (*Public Institutional Theory*)

Institutionalism sebenarnya bukanlah sebuah teori dalam pengertian umum. Ia lebih merupakan sebuah kerangka pikir, istilah kebahasaan, dan set asumsi yang bisa digunakan untuk membangun teori administrasi publik itu sendiri. Ia dimulai dengan pernyataan bahwa tindakan kolektif atau komunal merupakan dasar untuk memahami lembaga-lembaga atau institusi sosial-politik, termasuk lembaga-lembaga birokrasi dan pemerintahan. Suatu institusi atau lembaga akan selalu dipengaruhi oleh dan memengaruhi konteks sosial, ekonomi, dan politik di mana ia berada.

Dalam rumusan yang lebih normatif, institusi publik bisa juga dilihat

sebagai teori besar yang menaungi banyak kerangka kerja teori-teori lain, seperti: teori struktural, teori desain organisasi, teori kontrol demokratik birokrasi, *new public management* (NPM) sebagai salah satu gerakan terbaru dalam paradigma administrasi publik, teori politik dan birokrasi, analisis privatisasi dan organisasi non-profit, dan lain sebagainya.

Gagasan dasar dari pemikiran institusional ini adalah bahwa sebuah organisasi merupakan suatu komunitas sosial yang membangun aturan, peran, norma-norma, dan harapan-harapan yang membatasi perilaku dan pilihan individu dan kelompok. *Institutionalism* dengan kata lain, berusaha memahami bagaimana sebuah institusi atau organisasi bersikap dan bekerja. *Institutionalism* meyakini bahwa preferensi kebijakan tidaklah bersifat *exogenous*, juga tidak selalu *stable*, namun dibentuk melalui pengalaman kolektif, kelembagaan, pendidikan, dan profesi orang-orang yang terlibat di dalamnya.

March dan Olsen (1995:29) dalam hal ini menegaskan bahwa kalangan *institutionalist* bekerja berdasarkan beberapa gagasan kunci, yaitu: *Pertama*, institusi dipahami sebagai kerangka kerja formal untuk berbagai aturan, peran, dan identitas. *Kedua*, dalam kerangka kerja formal tersebut, preferensi bisa bersifat tidak konsisten, dapat berubah, dan dibentuk dalam institusi politik.⁶ *Ketiga*, teori institusi menekankan logika keputusan berdasarkan pada struktur kelembagaan, peran, dan identitas. Apa yang

⁶ Dalam pernyataan March dan Olsen: "*Institutions* "shape the definitions of alternatives and influence the perception and the construction of the reality within which action takes place." Lihat James G. March & Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, (New York: The Free Press, 1995), hlm. 29.

pantas dilakukan dalam organisasi umumnya dinilai dari nilai-nilai, ideologi, aturan, dan hal-hal yang sudah disepakati bersama dalam lingkungan organisasi bersangkutan. *Keempat*, logika kepatutan (kepentasan) juga didasarkan pada pola aturan, praktik, dan struktur di satu sisi, serta situasi yang dihadapi pada sisi lainnya. Teori institusi dengan demikian mengakui adanya ekspresi tertentu berdasarkan preferensi kolektif.⁷ *Kelima*, beberapa kalangan *institutionalist* menegaskan pentingnya gagasan tentang komunitas dan kebaikan umum, di mana institusi publik hanya akan efektif jika masyarakat lebih memerhatikan kepentingan dirinya. Karena itu, kalangan ini cenderung menolak teori pertukaran (*exchange theory*) yang menekankan pentingnya insentif, asumsi biaya dan manfaat (*cost-benefits*), serta asumsi-asumsi bahwa kebaikan umum hanya bisa dipahami sebagai agregasi kepentingan pribadi. *Keenam*, beberapa kalangan *institutionalist* yang bekerja dari perspektif pilihan rasional (*rational choice*) cenderung menggunakan model asumsi deduktif dan simulasi komputer. *Ketujuh*, beberapa *institutionalist* juga cenderung berfokus pada tatanan dan keteraturan, serta secara khusus pada struktur yang membentuk keteraturan tersebut. Namun, kalangan *institutionalist* lainnya justru bersikap sebaliknya.⁸

Memahami teori institusi publik pada akhirnya harus melibatkan upaya-upaya lain terutama bagaimana memahami perbedaan antara

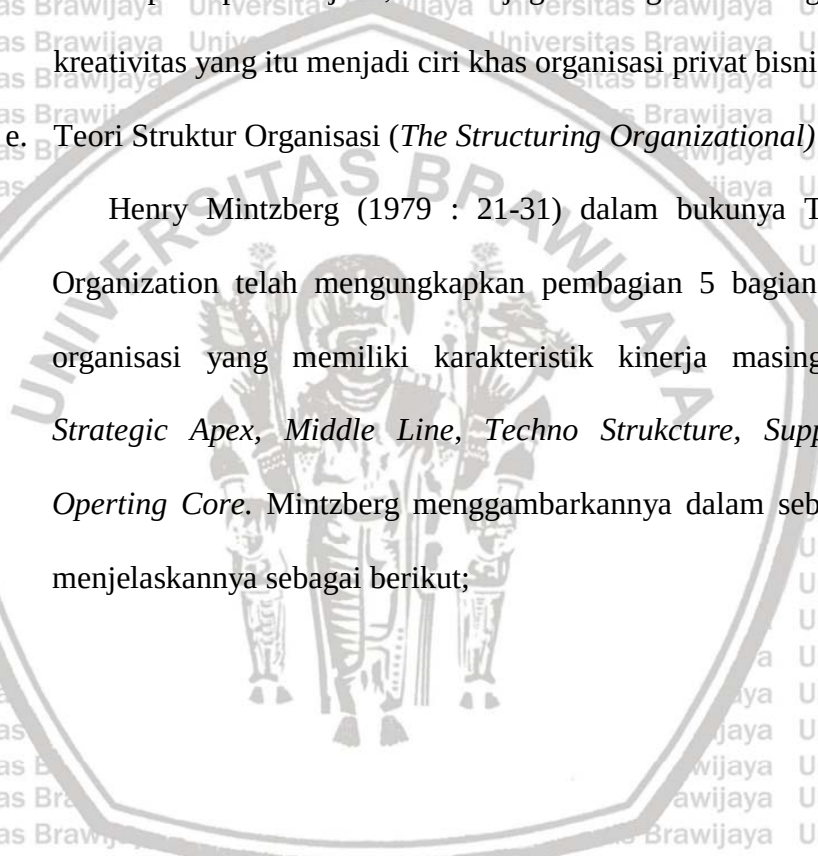
⁷ *Ibid.*, hlm. 32.

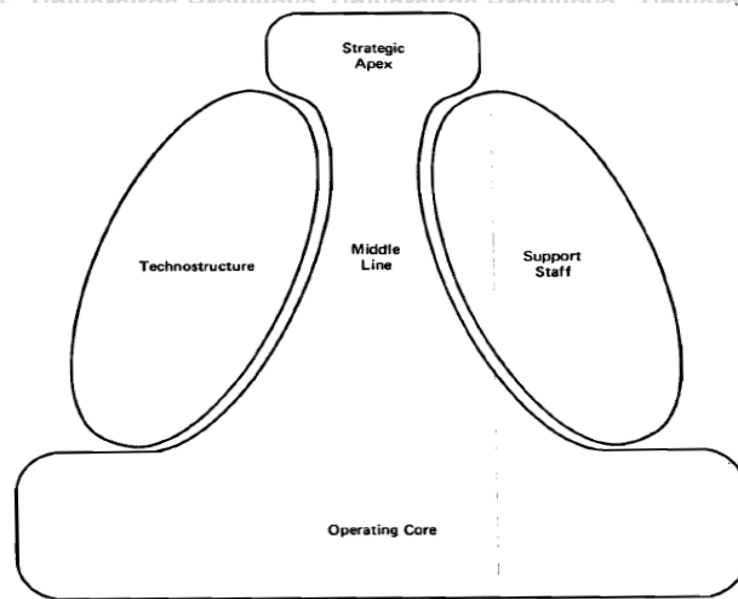
⁸ Frederickson menulis: “Others do not find order in the rational reasoning of relationships between means and ends or in a notion of an efficient history in which exogenous forces shape the policy outcomes of political institutions.” James H. Frederickson, et. al (2012:72-73).

organisasi privat bisnis dengan lembaga-lembaga publik yang tidak berorientasi pada profit. Meski pada tataran tertentu terdapat penyesuaian (adopsi atau juga dikenal dengan istilah *isomorphism*) kategorial, struktural, prosedural, ataupun penyesuaian personil, lembaga-lembaga publik seperti lembaga-lembaga birokrasi, seringkali lebih menekankan pentingnya hierarki, struktur tugas dan tanggungjawab, perangkat dan sarana pencapaian tujuan, namun juga sekaligus kekurangan inovasi dan kreativitas yang itu menjadi ciri khas organisasi privat bisnis pada hari ini.

e. Teori Struktur Organisasi (*The Structuring Organizational*)

Henry Mintzberg (1979 : 21-31) dalam bukunya *The Structuring Organization* telah mengungkapkan pembagian 5 bagian dalam sebuah organisasi yang memiliki karakteristik kinerja masing-masing yaitu *Strategic Apex*, *Middle Line*, *Techno Strukture*, *Support Staff* dan *Operting Core*. Mintzberg menggambarkan dalam sebuah bagan dan menjelaskannya sebagai berikut;





Bagan 2.5 : Struktur Organisasi

- 1 Strategic Apex, he said *"In general, the strategic apex takes the widest, and as a result the most abstract, perspective of the organization. Work at this level is generally characterized by a minimum of repetition and standardization, considerable discretion, and relatively long decision-making cycles. Mutual adjustment is the favored mechanism for coordination among the managers of the strategic apex itself"*.

Pada bagan strategic apex ini yang berada pada puncak struktur dalam sebuah organisasi, berkarakter yang abstrak, umumnya dengan minimum repetisi dan standarisasi, berhubungan dengan diskresi dan panjangnya siklus pengambilan keputusan, menedepankan mekanisme koordinasi antara level manajer/ pejabat yang berada pada level ini.

- 2 Midle Line, he said *"In general, the middle-line manager performs all the managerial roles of the chief executive, but in the context of managing his own unit (Mintzberg, 1973a). He must serve as a figurehead for his unit and lead its members; develop a network of liaison contacts; monitor the environment and his unit's activities and*

transmit some of the information he receives into his own unit, up the hierarchy, and outside the chain of command; allocate resources within his unit; negotiate with outsiders; initiate strategic change; and handle exceptions and conflicts.”

Dilevel struktur ini manager mengelola unitnya sendiri sebagai kepala unit/ lembaga, memimpin anggotanya secara langsung. Melaksanakan pengembangan jaringan kerja, mendistribusikan informasi di setiap lini unit secara hirarki, begitupun diluar rantai komandonya, menyiapkan SDM, bernegosiasi, melakukan strategi perubahan sebagai upaya inovasi, berkuasa atas pengecualian dalam kebijakan dan konflik ;

- 3 Operating Core, he said *“The operating core is the heart of every organization, the part that produces the essential outputs that keep it alive. But except for the very smallest ones, organizations need to build administrative components. The administrative component comprises the strategic apex, middle line, and technostucture.”*

Pada level ini adalah denyut jantung dari organisasi yang berfungsi sebagai ujung tombak pelayanan sebagai output kerjanya. Meskipun bila harus berupa organisasi yang kecil, manajer pada level ini harus menyiapkan bangunan administrasinya mengacu kepada komponen administrasi dari *strategic apex, middle line dan techno structure.*”;

- 4 Techno Structure, he said *“In a fully developed organization, the technostucture may perform at all levels of the hierarchy. At the lowest levels of the manufacturing firm, analysts standardize the operating work flow by scheduling production, carrying out time-and-method studies of the operators' work, and instituting systems of quality control. At middle levels, they seek to standardize the intellectual work of the organization (e.g., by training middle managers) and carry out operations research studies of informational tasks. On behalf of the strategic apex, they design strategic planning systems and develop financial systems to control the goals of major units.”*

Level ini adalah level yang performanya melayani semua level dalam organisasi, memberikan sisi teknik dalam struktur disetiap levelnya, di level yang terbawah berfungsi memberikan analisis tentang standarisasi operasional kerja dengan membuat SOP, kemudian memperhatikan tata cara kerja bagi operator/ administrator. Pada level tengah lini ini berfungsi untuk memberikan standarisasi intelektualitas dari sebuah pekerjaan dalam organisasi dan juga bertugas untuk meneliti pada program sistem informasi. Lini ini pun mewakili *strategic apex* untuk membangun sebuah sistem pengembangan tata kelola keuangan organisasi yang berfungsi sebagai kontrol utama pencapaian tujuan setiap unit struktur organisasi;

- 5 Support Staff, he said about it *"The support units can be found at various levels of the hierarchy, depend on the receivers of their service. In most manufacturing firms, public relations and legal counsel are located near the top, since they tend to serve the strategic apex directly. At middle levels are found the units that support the decisions made there, such as industrial relations, pricing, and research and development. And at the lower levels are found the units with more standardized work, that akin to the work of the operating core cafeteria, mailroom receptionist, payroll. Figure 2-5 shows all these support groups overlaid on our logo, together with typical groups from the other four parts of the organization, again using the manufacturing firm as our example."*

lini struktur ini bisa berada disetiap lini struktur dalam hirarki organisasi, contoh untuk urusan hukum dan hubungan masyarakat lini ini berada dekat dengan *strategic apex*, sedangkan untuk contoh penetapan harga dari pelayanan, hubungan antar lembaga atau biro penghubung, penelitian dan pengembangan mereka berada ditengah,

sedangkan dilini bawah mereka bisa berupa pelayanan pengiriman surat, pelayan loket, administrator gaji dan sebagainya.

f. Teori Manajemen Publik (*Theory of Public Management*)

Teori manajemen publik atau dapat juga disebut dengan manajemen lembaga-lembaga pemerintahan, secara umum merupakan suatu upaya pemerintah guna memenuhi kebutuhan publik dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia. Berbagai unsur dan fungsi manajemen dalam hal ini akan diberdayakan secara optimal untuk pemenuhan tujuan tersebut. Pada awal perkembangan administrasi, pendekatan manajemen ilmiah (*scientific management*) yang digagas Frederick W. Taylor, memiliki pengaruh yang besar terhadap praktik dan perkembangan teoritis bidang administrasi. Beberapa prinsip lainnya yang juga dipegang erat adalah dikotomi administrasi dan politik, layanan publik berbasis merit, ataupun administrasi sebagai bagian dari pemerintahan eksekutif. Meski pada periode awal terdapat upaya pemisahan antara kegiatan publik dengan administrasi publik, dan prinsip-prinsip manajemen seolah dijauhkan dari administrasi, namun pada periode berikutnya, bahasan tentang administrasi publik semakin dikaitkan dengan teori-teori manajemen itu sendiri.

Pada perkembangan berikutnya, lembaga-lembaga pemerintahan ataupun lembaga-lembaga layanan publik semakin diperlakukan sama dengan organisasi privat dalam hal manajemen kelembagaannya. Luther Gulick (1937) misalnya, salah seorang pendiri administrasi modern,

menegaskan perlunya penerapan prinsip-prinsip manajemen pada lembaga-lembaga pemerintahan, terutama dengan menekankan fungsi-fungsi *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting* atau disingkat menjadi POSDCORB. Prinsip-prinsip Gulick ini menjadi acuan untuk setiap bentuk tindakan manajemen dalam konteks administrasi publik sampai tahun 1950an.

Modifikasi lainnya untuk manajemen ilmiah datang dari studi Hawthorne (*Hawthorne effect*) yang menyatakan bahwa produktivitas pekerja lebih disebabkan adanya perhatian pengamat dibandingkan faktor-faktor fisik dan kontekstual. Studi lainnya yang juga berdampak besar terhadap teori manajemen adalah studi McGregor (1960) dalam Frederickson (2012: 102-103) yang merumuskan teori X dan teori Y. Studi McGregor ini mengandung beberapa asumsi berikut:

Tabel 2.3: Teori X dan Teori Y McGregor

Theory	Assumptions
Theory X	1. The average person dislikes work and will try to avoid it. 2. Most people need to be coerced, controlled, directed, and threatened with punishment to get them to work toward organizational goals. 3. The average person wants to be directed, shuns responsibility, has little ambition, and seeks security above all.
Theory Y	1. Most people do not inherently dislike work; the physical effort and the mental effort involved are as natural as play or rest. 2. People will exercise self-direction and self-control to reach goals to which they are committed; external control and the threat of punishment are not the only means for ensuring effort toward goals. 3. Commitment to goals is a function of the rewards

Theory	Assumptions
	available, particularly rewards that satisfy esteem and self-actualization needs. 4. When conditions are favorable, the average person learns not only to accept, but also to seek responsibility. 5. Many people have the capacity to exercise a high degree of creativity and innovation in solving organizational problems. 6. The intellectual potential of most individuals is only partially used in most organizations.

Pendekatan penting lainnya dalam teori manajemen yang berpengaruh terhadap evolusi kajian administrasi publik adalah konsep sosiologis Max Weber tentang birokrasi. Bagi Weber, lembaga-lembaga layanan publik, khususnya lembaga-lembaga pemerintahan harus memiliki karakteristik tertentu yang bersifat rasional dan bisa menerapkan spesialisasi pekerjaan agar semua tindakannya terukur sesuai dengan kriteria serta kualifikasi yang dibuat.⁹ Setelah Weber, salah satu teori penting dalam perkembangan teori manajemen juga adalah *group theory*. Secara mendasar, *group theory* lebih merupakan teori organisasi dibandingkan teori manajemen, namun *group theory* memiliki implikasi penting bagi teori manajemen itu sendiri, terutama dalam hal kontrol manajerial.

Dalam teori manajemen klasik, kontrol diterapkan melalui kebijakan, aturan, dan pengawasan. Sementara dalam *group theory*, kelompok pekerja yang efektif akan mengembangkan dan berbagai nilai-nilai dan tujuan, norma-norma tindakan, kebiasaan, serta tradisi. Berikut adalah

⁹ Persoalan birokrasi ini akan dikaji lebih lanjut dalam bagian berikutnya dari kajian teoritis penelitian ini.

perbandingan antara *group theory* dengan kontrol manajemen klasik dalam Frederickson (2012: 106):

Tabel 2.4: Perbandingan Pendekatan Tradisional dan Group Theory tentang Kontrol Manajerial

Characteristic	Managerial Controls	Group Controls
Means of control	Policy, rules, regulation, and oversight	Shared goals, values, and traditions
Sources of control	Mainly external mechanisms	Mainly internal motivation
Position design	Narrow subtasks; doing rather thinking	Whole task: doing and thinking
Definitions of duties	Fixed	Flexible, contingent
Accountability	Usually individual	Often in the group
Structure	Tall; top-down	Flat; mutual layered influence
Power	Emphasis on legitimate authority	Emphasis on relevant information and expertise
Responsibility	Performing individual tasks	Performance of work unit or group
Rewards	Extrinsic	Intrinsic
Innovation	Less likely	More likely
Employee reaction to management	Compliance	Commitment

Group theory ini pada dasarnya menawarkan pendekatan baru terhadap praktik manajemen dalam organisasi, yang pada gilirannya juga berdampak pada pengelolaan administrasi publik itu sendiri. Seiring dengan perkembangan pemikiran dalam bidang manajemen juga, teori-teori manajemen ini kemudian disempurnakan, terutama dengan munculnya berbagai pendekatan baru, dengan berbagai orientasinya,

seperti *Total Quality Management*, *Knowledge Management*, *Human Capital Management*, dan lain sebagainya.

Meski demikian, karena basis awalnya adalah positivisme, sementara logika positivistik tidak selalu bisa diterapkan dalam konteks manajemen organisasi, terutama karena ia sulit digunakan untuk mengukur hal-hal seperti nilai-nilai, norma, tradisi, falsafah organisasi, dan lainnya, maka persoalan baru pun muncul; bagaimana menyelaraskan basis positivistik prinsip-prinsip manajemen yang bisa diverifikasi secara ilmiah dengan prinsip-prinsip yang hanya bisa dipahami dan diterima seperti nilai-nilai, norma, dan tradisi tersebut. Dalam hal ini, Hood dan Jackson (1991:17-18) menawarkan jawaban bahwa prinsip-prinsip yang tidak bisa diverifikasi itu lebih baik dipahami sebagai doktrin. Doktrin-doktrin ini akan berdampak besar pada perumusan kebijakan, terutama karena ia memiliki karakteristik berikut: (1) doktrin ini bersifat *omnipresent*, ia ada dalam dan seiring dengan keberadaan setiap bentuk organisasi; (2) doktrin berbasis pada data lunak (*soft data*) dan logika lunak (*soft logic*), dan terkadang kurang akan elemen-elemen kunci dan asumsi pendukung; (3) doktrin lebih banyak hadir dalam bentuk metafora, retorika, presentasi, yang diterima sebagai pandangan (*view*) atau kebijaksanaan (*wisdom*) umum dan karenanya sulit untuk didemonstrasikan atau dibuktikan secara ilmiah; (4) satu doktrin terkadang bersifat kontradiktif dengan doktrin lainnya; (5) doktrin berubah seiring keinginan dan kecenderungan pembuatnya; dan (6) doktrin cenderung berotasi, isi yang sama dengan bungkus yang baru.

Doktrin-doktrin ini, ketika dibawa ke dalam konteks administrasi, maka ia bisa dilihat dalam beberapa kategori seperti berikut:

Tabel 2.5: Doktrin-doktrin Administrasi

Doctrines	Characteristics
1. Doctrines of scale	a. Large, intermediate, small b. Centralized, decentralized
2. Doctrines of service provision (how organized and managed)	a. Direct governmental service b. Contracting out c. Privatization
3. Doctrines of service provision (citizen or client choices)	a. Compel both costs and benefits b. Allow choices either costs or benefits
4. Doctrines of specialization	a. By characteristics of work b. By characteristics of clientele c. By location d. By process e. By purpose
5. Doctrines of control	a. By input—budget, staff size b. By process c. By competition d. By standards of professional practice e. By outputs f. By outcomes g. By direct political control h. By direct administrative control
6. Doctrines of discretion	a. By law and regulation b. By professional latitude c. By deregulation d. By risk taking
7. Doctrines of employment	a. Selected and promoted by merit b. Selected by representation of group c. Selected by technical skills d. Selected by administration skills e. Selected by cultural skills
8. Doctrines of leadership	a. Direct political leadership b. Direct administrative leadership

Doctrines	Characteristics
	c. Neutral competence/ professional expertise d. Entrepreneurship/advocacy
9. Doctrines of purpose	a. Carry out the law b. Maintain orderly and reliable institutions c. Facilitate change d. Add value

Berbagai perkembangan pemikiran yang ada dalam bidang manajemen ini pada akhirnya membawa perubahan pada pandangan tentang prinsip-prinsip administrasi publik itu sendiri. Perubahan paradigma adalah hal yang paling kentara dalam kajian dan terapan administrasi publik sebagai dampak dari perkembangan ini. Frederickson (2012:115) menggambarkan perubahan tersebut dalam perbandingan sederhana sebagai berikut:

Tabel 2.6: Perbandingan Prinsip Manajemen Tradisional dan Kontemporer dalam Administrasi Publik

Doctrine	Traditional Principles	Contemporary Principles
Scale	Large-centralized	Small-decentralized
Service provision	Direct government service; Compel costs and benefits	Contract out; Choice in costs and benefits
Specialization	By characteristics of work; By work processes and purpose	By characteristics of clientele; By location
Control	By professional practice standards; By inputs (budgets, staff size); By outputs, processes; By administration	By competition; By outcomes; By administrative
Discretion	By laws, regulations; By professional latitude	By deregulation By risk taking
Employment	By merit, affirmative	Same

Doctrine	Traditional Principles	Contemporary Principles
	action, technical skill	
Leadership	Based on neutral competence; Professional expertise	Based on entrepreneurial; Advocating
Purpose	To carry out the law; To manage orderly and reliable institutions	To facilitate change; To create public value

Doktrin-doktrin baru terkait prinsip manajemen dalam konteks administrasi publik ini nantinya dikenal dengan paradigma *New Public Management* (NPM).

g. Teori Postmodern (*Postmodern Theory*)

Teori postmodern untuk administrasi publik pada dasarnya adalah antitesis pandangan positivistik yang mendasari administrasi dan logika ilmiah ilmu-ilmu sosial. Karena itu, banyak ahli pada umumnya akan mengalami kesulitan untuk menjelaskan bagaimana pengaruh dari teori postmodern ini terhadap perkembangan kajian administrasi publik. Salah satu pemikir postmodern yang berpengaruh pada administrasi publik adalah Chester Barnard (1948) dalam Frederickson et.al (2012:131) yang memberikan interpretasi berbeda atas pengujian Hawthorne. Berbeda dari penekanan umum pada pentingnya struktur organisasi dan prinsip-prinsip manajemen dalam perkembangan administrasi publik, Barnard melihat organisasi lebih sebagai suatu bentuk lingkungan sosial tinggi, di mana para pekerja di dalamnya tertarik pada pengakuan dan dorongan psikologis seperti halnya upah dan lingkungan kerja yang nyaman. Karena itu, fitur informal dalam fungsi organisasi lebih penting daripada struktur birokrasi terhadap

kepuasan pekerja dan produktivitas mereka. Konsep Barnard ini kemudian dilanjutkan oleh McGregor (1960) yang menyatakan bahwa individu-individu dalam organisasi pada dasarnya bekerja sebagai perwujudan dari tanggungjawab pribadi, untuk menjadi kooperatif, produktif, dan bangga dengan kinerja mereka. Sementara organisasi dijalankan dengan asumsi bahwa para pekerja pada dasarnya tidak menyukai pekerjaan yang menjadi tanggungjawab mereka, dan jika ada waktu luang mereka akan bermalasan-malasan atau mencari-cari cara agar tidak perlu bekerja. Karena itu pula, pengarahan dan kuota produksi adalah keniscayaan bagi organisasi.¹⁰

Pada akhir tahun 1960an, muncul gerakan baru dalam bidang administrasi publik yang dikenal dengan istilah *New Public Administration* (NPA).¹¹ Beberapa konsep dan asumsi dasar yang dibawa gerakan ini di antaranya adalah:

- 1) Administrasi publik dan agensi publik tidak akan pernah bisa netral atau objektif;
- 2) Teknologi adalah dehumanisasi;
- 3) Hirarki birokratis seringkali tidak efektif sebagai sebuah strategi organisasi;
- 4) Birokrasi cenderung melenceng dari tujuan;

¹⁰ Sampai tahun 1960an, perspektif humanistik dalam administrasi publik didasarkan pada dua orang ini (Barnard dan McGregor).

¹¹ Gerakan ini berawal dari pertemuan para sarjana administrasi yang meragukan klaim validitas ilmiah dalam administrasi publik di Syracuse University Minnowbrook Conference Center New York. Lihat *Ibid.*, hlm. 132.

5) Kooperasi, konsensus, dan administrasi demokratis hanya latihan sederhana (*simple exercise*) untuk kekuasaan administratif guna mendapatkan efektivitas organisasi;

6) Konsep administrasi publik modern harus didasarkan pada logika postbehavioral dan postpositivistik yang lebih demokratis, *adaptable*, dan lebih responsif pada tantangan perubahan sosial, ekonomi, serta iklim politik.

Beberapa tahun setelahnya, gerakan baru ini terus melanjutkan evolusinya, terutama dengan terbitnya dua karya utama, yakni: *The Structure of Scientific Revolution* karya Thomas S. Kuhn (1962), dan *The Social Construction of Reality* karya Peter L. Berger dan Thomas Luckmann (1967). Beberapa sarjana yang tergabung dalam *Public Administration Theory Network* (PATnet), percaya bahwa karya-karya ini penting untuk mengembangkan basis postpositivistik dalam kajian administrasi publik. Perspektif baru ini, kemudian dirangkum oleh Michael M. Harmon (1981) dalam *Action Theory for Public Administration*, yang mencakup beberapa proposisi kunci sebagai berikut, di antaranya:

1) Dalam konteks administrasi publik, baik sebagai kajian teoritis ilmu sosial maupun sebagai praktek, “paradigma” harus dilihat sebagai teori nilai dan pengetahuan yang bertujuan untuk

meningkatkan praktek administrasi dengan mengintegrasikan berbagai teori yang ada.

- 2) Kepercayaan pada hakikat manusia adalah titik pijak utama bagi pengembangan teori-teori administrasi publik dan kajian sosial lainnya. Kepercayaan ini bahkan harus menjadi dasar ontologis, bukan semata alasan untuk kenyamanan tertentu saja.

- 3) Unit analisis utama dalam teori sosial haruslah berupa situasi yang dihadapi langsung oleh dua orang atau lebih.

- 4) Manusia pada dasarnya adalah makhluk yang aktif dan bersifat sosial. Hal ini berarti ia selalu memiliki otonomi dalam menentukan tindakannya meskipun terikat dalam konteks sosial tertentu. Konteks sosial ini diperlukan bukan saja untuk tujuan instrumental, tapi juga untuk menegaskan status kemanusiaan itu sendiri.

- 5) Keberadaan manusia sebagai subjek yang aktif-sosial ini berimplikasi pada epistemologi yang nantinya dibangun, yakni bagaimana berfokus pada makna subjektif yang dimiliki seseorang ketika melakukan tindakan tertentu.

- 6) Berbagai penjelasan dalam ilmu-ilmu sosial harus diarahkan pada tindakan manusia, karena ia merupakan konsep yang mengarahkan pada upaya orang-orang mendapatkan makna dari apa yang mereka kerjakan setiap harinya.

- 7) Konsep tindakan akan memberikan dasar untuk menantang teori-teori sosial yang ada, yang secara fundamental berorientasi pada observasi dan analisis perilaku manusia.
- 8) Isu-isu konseptual utama dalam pembangunan teori nilai untuk administrasi publik adalah relasi substansi dengan proses, antara nilai-nilai individu dan nilai-nilai kolektif.
- 9) Nilai utama dalam pengembangan teori normatif untuk administrasi publik adalah mutualitas (kesetaraan), yakni premis yang diderivasikan dari relasi langsung antar subjek yang terlibat di dalamnya.
- 10) Gagasan tentang keadilan sosial merupakan derivasi dari kesetaraan yang harus dianggap sebagai premis normatif yang membawahi kebijakan yang dirumuskan dan diimplementasikan dalam organisasi-organisasi publik.¹²

Proposisi-proposisi kunci pandangan postpositivistik dan postmodern di atas pada dasarnya mendapatkan pengaruh dan penguatan dari perkembangan pemikiran fenomenologi, yang menyatakan bahwa temuan ilmiah tidak bisa semata didasarkan pada observasi eksternal oleh pengamat luar. Tindakan seseorang dalam *setting* kolektif, hanya bisa dipahami dari titik pijak subjek bersangkutan. Fenomenologi, dengan kata lain merupakan pendekatan penting dalam era postmodern yang berusaha

¹² Michael M. Harmon, *Action Theory for Public Administration*, (New York: Longman, 1981), hlm. 4-5. Lihat juga H. George Frederickson, *et. al.*, hlm. 133-134.

memahami bagaimana seorang aktor mengartikan situasi yang dihadapinya, makna yang ditemukan dan dimilikinya, serta pola interpretasi antar aktor dalam *setting* kolektif tertentu. Dalam perspektif ini, makna dan interpretasi menjadi *core* untuk perilaku atau praktek administratif.¹³

Salah satu sumbangan awal yang penting dari pemikiran postmodern dan atau postpositivistik ini adalah ia memberikan paradigma organisasi yang baru yang secara sederhana diringkas oleh David L. Clark (1985:66-67) dalam tabel berikut:

Tabel 2.7: Profil Paradigma Organisasi Klasik dan Kontemporer

Organizations Are:	Commentary	
	Classic Paradigm	New Paradigm
Simple --- Complex	not a difficult call; the boundaries of a classical bureaucracy are clear; so in fact are the elements; operating efficiently and effectively ought to be imagined as the sum of its parts; one of its charms is that it simplifies the operation of a large, complex organization; bureaucracy ideally achieves permanence and	Clearly the transitional paradigm has introduced greater complexity to the field of organizational studies. The boundaries of classical bureaucracies were opened by inquirers concerned with external constraints and influences. The theorist of the individual (expectancy, needs) introduced added critical personal variables.

¹³ Denhard terkait hal ini menulis: “*The world of meaning becomes central to a phenomenologist and represents a critical break with the technique of the natural sciences. All consciousness is consciousness of something; we seek something, we hope for something, we remember something. Every act of consciousness, as we reflect on it, bestows on our world meaning to which we in turn give order. The human capacity to endure action with meaning sets the reality to be examined by the social scientist, quite apart from the reality of the natural scientist, and therefore, the methodology of the natural scientist cannot be copied by the social scientist. Rather, the social scientist must seek ways to understand the structure of consciousness, the world of meanings of the social actor.*” Lihat Robert Denhardt, *Theories of Public Organization*, (Belmont, CA: Wadsworth, 1993), hlm.189.

Organizations Are:	Commentary	
	Classic Paradigm	New Paradigm
	generality.	Contingency theory and bounded rationality strive to account for complexity not found in Weberian models but the limit has been nearly reached; the model cannot stand added weight.
Hierarchic --- Heterarchic	This characteristic is asserted axiomatically in the Weberian paradigm; hierarchy is essential and unchanging; rules are written and binding; human action is oriented to a hierarchy of functions; there are commanders and commands, leaders and followers.	Little movement; the basic hierarchy is essential and unchanging. The modifications deal more with style and substance, e.g., recognition that slavish adherence to hierarchal imperatives is ineffective, emphasis on techniques of participatory decision making and decentralization. The bureaucratic paradigm can tolerate only minimal manipulation of its concepts of order.
Determinate --- Indeterminate	The Weberian adjectives noted earlier define the classic paradigm as determinate, e.g., precisely, unambiguously, clearly, shared. And Weber's reflections on the characteristics of a bureaucratic system included calculability; note from Weber, bureaucracy is superior in precision, in stability, in the stringency of its discipline, and its reliability	An interesting struggle has occurred on this characteristic within the dominant paradigm. Can one argue reasonably that no change is discernable and still recognize contingency theory, situational leadership, bounded rationality? I think not. However, the values held by those who work within that paradigm suggest that precision, clarity, calculability, and reliability are still what

Organizations Are:	Commentary	
	Classic Paradigm	New Paradigm
Linear Causality --- Mutual Causality	The rational, sequential characteristic of the bureaucratic paradigm demands a distinction between cause and effect; managers are instructed not to think in circles; mutual causality suggests that such circularity may be the only route to improvement; a bureaucratic paradigm is a rational sequential paradigm.	Guba (1985) commented in his paper that the movement in inquiry on this characteristic has been from a linear view to Cook and Campbell's activity theory. That roughly matches the change in organizational theory. Contemporary theorists recognize multiple causality and mutual causality, discuss feedback and feed-forward loops, but finally deal with the issue as a transitory limitation to our understanding of organizations—a form of bounded causality.
Assembled --- Morphogenic	A morphogenetic metaphor for organizational change was unimagined in the bureaucratic paradigm; the spontaneous, unpredictable, and discontinuous nature of the change process challenges the basic rational structure of bureaucratic functioning; again calculability is undermined, traditional organizational planning modes are useless.	Natural selection and associated evolutionary models have received sufficient attention by organizational theorists to argue that the morphogenetic metaphor for organizational change is more tolerable than other characteristics of the new paradigm. The stumbling block is the extent to which rational selection dominates the use of the metaphor. The conflict arises around the issue of calculability in planning for or anticipating organizational change.
Objective --- Perspectival	Weber believed that bureaucracy portrayed a natural order; such a	Modifications in this characteristic are more apparent than real.

Organizations Are:	Commentary	
	Classic Paradigm	New Paradigm
	belief assumes the notion that there is an objective reality to be discovered out there; as Parsons noted, Weber linked the methodology of science to the substantive problems of rational action—that linkage led him to a both positivist and bureaucratic position.	No one denies the impact of human constructions of reality on organizational behavior, but the theorists, researchers, and practioners are solid in their faith in a discoverable, objective reality out there.

Meski karakteristik di atas bisa menjadi referensi awal untuk memahami bagaimana teori postmodern bekerja dalam bidang administrasi publik, namun ia akan lebih mudah untuk diartikulasikan jika ia dilengkapi dengan perbedaan karakter teori antara modern dan postmodern itu sendiri. Berikut adalah ringkasan beberapa perbedaan antara kalangan modernist dengan kalangan pemikir postmodern terkait bangunan teori menurut Ihab Hasan (2001:121-122):

Tabel 2.8: Perbandingan Karakter Modern dan Postmodern dalam Teori

Modernist	Postmodernist
Form (conjunctive, closed)	Antiform (disjunctive, open)
Purpose	Play
Design	Chance
Hierarchy	Anarchy
Mastery/Logos	Exhaustion/Silence
Art Object/Finished Work	Process/Performance/Happening
Distance	Participation
Creation/Totalization	Decreation/Deconstruction
Sythesis	Antisynthesis
Presence	Absence

Modernist	Postmodernist
Centering	Dispersal
Signified	Signifier
Narrative	Antinarrative
God The Father	The Holy Ghost
Symptom	Desire
Origin/Cause	Difference-difference/Trace
Metaphysics	Irony
Determinancy	Indeterminancy

Berkaca pada karakteristik teori di atas, maka dapat dipahami bahwa pendekatan administrasi publik postmodern pada dasarnya adalah pendekatan yang menekankan pentingnya proses, partisipasi atau kerjasama, kesetaraan, serta fokus pada makna. Tujuan utama dari karakteristik seperti ini adalah untuk mereduksi kebutuhan akan hierarki struktural dan eksekusi kekuasaan (*exercise of power*). Tidak ada yang menjadi pusat, karena tekanannya adalah pada manajemen perbedaan yang timbul dari pengakuan akan keragaman. Dalam bentuk yang lebih praktis, pendekatan postmodern pada administrasi publik ini adalah pendekatan yang lebih manusiawi, karena ia tidak menjadikan hierarki dan birokrasi seperti mesin. Sebaliknya, administrasi haruslah bisa membuka dirinya untuk berbagai hal dan situasi yang timbul dari tindakan-tindakan manusia yang beragam dan tidak bisa direduksi. Namun demikian, karena pendekatannya yang sulit untuk diterapkan dalam kenyataan rigid birokrasi, teori postmodern ini dalam praktiknya justru tenggelam dan kalah oleh karakter birokrasi/administrasi yang secara umum lebih banyak didesain sebagai perpanjangan tangan kekuasaan. Dominasi dan keteraturan adalah nilai-nilai yang diinginkan dari praktek administrasi di

banyak pemerintahan. Karena itu, berbagai kritik postmodern atas pendekatan positivistik administrasi modern seolah tidak menemukan ruang untuk berkembang dalam kenyataan faktualnya.

Berbagai teori yang berkembang dalam konteks kajian humaniora ini, secara khusus telah memberikan pengaruh besar pada perkembangan kajian administrasi publik, yang pada gilirannya membentuk apa yang bisa dilihat dari praktik administrasi publik pada hari ini. Dengan kata lain, pengembangan teori-teori tersebut telah membawa berbagai perubahan paradigma dan praktik administrasi publik yang secara umum akan dibahas pada bagian selanjutnya.

2.2.2 Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Perkembangan kajian dan praktik administrasi publik, seperti disebutkan Nicholas Henry (1975: 378-379) dalam *Paradigms of Public Administration* (1975) adalah upaya untuk menguji dirinya sendiri (*examining it-self*). Upaya ini, bagi Henry telah melahirkan paling tidak 5 bentuk paradigma administrasi publik, yang bisa diringkas sebagai berikut:

a. Paradigma I: Dikotomi Administrasi dan Politik (1900-1926)

Penekanan paradigma satu ini adalah pada locus—di mana seharusnya administrasi publik berada. Dalam salah satu karya penting di bidang administrasi publik, *Politics and Administration*, Frank J. Goodnow dan Leonard D. White menyatakan bahwa terdapat dua fungsi dari pemerintah, yakni: (1) politik; yang berkaitan dengan kebijakan atau ekspresi keinginan negara; dan (2) administrasi; apa yang harus dilakukan untuk

mengeksekusi kebijakan-kebijakan tersebut. Pemisahan kedua hal ini, administrasi dan politik, akan memberikan basis batasan yang jelas, di mana dewan legislatif akan mengekspresikan keinginan negara dan merumuskan kebijakan-kebijakan terkait, sementara jajaran eksekutif akan mengelola dan menerapkan kebijakan-kebijakan tersebut secara imparial dan apolitis.

Hasil dari paradigma satu ini adalah penguatan atas dikotomi administrasi dan politik dengan merelasikannya pada dikotomi koreponden nilai-nilai dan fakta. Apa yang dilakukan oleh para eksekutif dalam konteks administrasi akan dianggap sebagai “faktual” dan “ilmiah”, sementara studi tentang pembuatan kebijakan dan hal-hal terkait dengannya menjadi ranah politis.¹⁴

b. Paradigma II: Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937)

Pada tahun 1927, F.W. Willoughby menerbitkan karyanya berjudul *Principles of Public Administration*, yang dikenal secara luas karena ia mengajukan hal penting bagi perkembangan administrasi publik, yakni terdapat prinsip-prinsip administrasi yang harus dipelajari yang dengannya kalangan administrator akan menjadi ahli dalam bidangnya jika mereka mempelajari bagaimana menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Administrasi publik sendiri mendapatkan tuntutan tinggi pada tahun 1930an sampai awal 1940an, karena kebutuhan akan kemampuan manajerialnya.

¹⁴ Henry menulis: “The carving up of analytical territory between public administrationists and political scientists during this locus-oriented stage can be seen today in political science departments: it is the public administrationists who teach organization theory, budgeting, and personnel, while political scientists teach virtually everything else.”

Sementara di sisi lain terdapat penguatan akan perlunya konteks saintifik pada kajian dan praktik administrasi atau manajemen secara umum, maka preferensi tentang prinsip-prinsip administrasi publik ini pun mendapatkan tempatnya. Hal ini bisa dilihat juga pada catatan Luther H. Gulick dan Lyndall Urwick dalam *Papers on The Science of Administration* (1937) yang tidak hanya menekankan pentingnya pendekatan ilmiah dalam administrasi, agar ia terukur dan bisa divalidasi, tapi juga perlunya rumusan prinsipil tentang administrasi sebagai acuan teknis untuk praktiknya di lapangan.

Meski demikian, dalam perkembangan berikutnya, pada tahun 1938 sampai 1950, Henry (1975:380) menulis bahwa terdapat tantangan serius dari beberapa sarjana seperti Chester I Barnard dan Herbert A. Simon, terhadap tidak saja konsep dikotomi administrasi dan politik, tapi juga prinsip-prinsip administrasi itu sendiri. Barnard menyatakan bahwa politik dan administrasi tidak bisa dipisahkan dengan cara apapun karena keduanya berjalan seiring dan saling melengkapi. Sementara Simon menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi adalah tidak konsisten secara logis. Karena itu, diperlukan pemahaman selanjutnya tentang paradigma baru untuk administrasi publik, mengutip pendapat Simon, “*public administrationists working in harmony and reciprocal intellectual stimulation.*” Bagi Simon, administrasi publik harus menjadi sains administrasi murni yang didasarkan pada psikologi sosial (*pure science of administration base on social psychology*). Namun ajuan Simon ini juga

mendapatkan catatan dari banyak sarjana administrasi, terutama karena dua hal: *pertama*, psikologi sosial memang akan memberikan dasar untuk memahami perilaku administratif, namun sebagian besar, bahkan hampir semua petugas dan pejabat administrasi saat itu tidak memiliki dasar keilmuan psikologi sosial; *kedua*, karena sains pada umumnya dipersepsikan sebagai sesuatu yang bebas nilai (*value-free*), maka ketika administrasi menjadi “sains”, ia akan menghalangi para administrator publik dari berbagai hal yang justru menjadi sumber pembentuknya, seperti teori politik normatif, konsep kepentingan publik, serta seluruh nilai-nilai kemanusiaan itu sendiri.¹⁵

c. Paradigma III: Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik (1950-1970)

Kalangan sarjana politik pada dasarnya sudah mempertanyakan berdirinya administrasi publik sebagai bidang ilmu tersendiri pada tahun 1930an. Bagi mereka, administrasi publik harus berada di bawah ilmu politik. Karena itu, meski administrasi publik bisa dipahami secara intelektual (*intellectualized understanding*) namun ia bukan pengetahuan yang bisa diterapkan dalam tindakan nyata (*knowledgeable action*). Adanya berbagai kritik konseptual terkait administrasi publik ini, maka pada masa berikutnya, bidang ini dikembalikan pada induk disiplin ilmu politik. Hasilnya adalah adanya definisi ulang *locus* birokrasi pemerintah. Namun demikian, pada tahun 1962 administrasi publik tidak lagi termasuk dalam

¹⁵ Henry menulis: “*In sum, then, public administrationists faced the worrisome prospect of retooling only to become a technically oriented “pure science” that might lose touch with political and social realities in an effort to cultivate an engineering mentality for public administration.*”
Loc. Cit.

sub bidang ilmu politik di dalam laporan *Committee of Political Science* sebagai disiplin Asosiasi Ilmu Politik Amerika. Pada tahun 1964, administrasi publik kehilangan pamornya di kalangan sarjana ilmu politik, dan pada tahun 1967 administrasi publik bahkan menghilang dari program pertemuan tahunan *American Political Science Association*.¹⁶

d. Paradigma IV: Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970)

Mengingat status keanggotaannya hanyalah kelas dua dalam departemen politik, maka beberapa sarjana administrasi publik mulai mencari alternatif. Meskipun paradigma IV berjalan seiring dengan paradigma III dalam hal waktu kemunculannya, namun anggapan bahwa administrasi publik sebagai ilmu administrasi di sini lebih digunakan sebagai frasa inklusif dari teori-teori organisasi dan teori-teori manajemen, yang dengannya sarjana administrasi publik masih bisa mengukuhkan tempatnya. Dengan kata lain, baik dalam paradigma ilmu politik maupun ilmu administrasi, bidang administrasi publik dan para sarjana penggiatnya sebenarnya sudah kehilangan identitas dan keunikannya dalam membangun konsep yang lebih besar. Sebagai sebuah paradigma, ilmu administrasi hanya memberikan *focus*, namun kehilangan *locus*.

Pada pertengahan tahun 1960-an, Keith M. Henderson bahkan menegaskan bahwa teori organisasi telah atau sudah seharusnya menjadi

¹⁶ Henry sendiri mencatat: "*A survey conducted in 1972 of the five major political science journals of a non-specialized nature indicated that only four per cent of all the articles published between 1960 and 1970 could be included in the category of "bureaucratic politics," which was the only category of the 15 possible that related directly to public administration.*"

pusat pembahasan administrasi publik. Karena itu pula, pada awal tahun 1960-an, pengembangan organisasi makin banyak mendapat perhatian sebagai bidang khusus dari ilmu administrasi. Sebagai suatu fokus, pengembangan organisasi menawarkan alternatif ilmu politik yang menarik bagi banyak ahli administrasi publik. Pengembangan organisasi sebagai sebuah bidang ilmu, berakar pada psikologi sosial dan nilai demokratisasi birokrasi baik negara maupun swasta dan swa-aktualisasi para anggota perorangan dari organisasi. Oleh karena nilai-nilai inilah, pengembangan organisasi dipandang generasi muda administrasi publik sebagai tawaran bidang riset yang sangat cocok dalam kerangka ilmu administrasi.

e. Paradigma V: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik (1970)

Meskipun mendapatkan banyak kritikan, apa yang diajukan oleh Herbert Simon pada tahun 1947, yakni dualitas keserjanaan untuk administrasi publik justru berhasil mendapatkan validitasnya pada periode setelahnya. Memang pada masa ini belum ada sains murni administrasi (*pure science of administration*), namun perkembangan teori-teori organisasi pada masa sebelumnya sebagai “identitas” sementara administrasi publik, yang juga membahas tentang hal-hal yang berkaitan dengan kajian administrasi publik itu sendiri, seperti mengapa dan bagaimana organisasi dijalankan? Mengapa dan bagaimana orang-orang di dalamnya bersikap dan berperilaku, bagaimana sebuah keputusan dibuat, dan lain sebagainya.

Namun, seiring dengan pengembangan fokus teori-teori organisasi dan ilmu manajemen, serta locus paradigmatis pada isu-isu publik, kajian administrasi publik juga semakin mendapatkan momentumnya. Paling tidak, kajian-kajian tersebut menjadi titik persiapan untuk membangun kurikulum pendidikan administrasi publik yang otonom. Administrasi publik akhirnya menjadi program tersendiri dalam induk ilmu politik, yang mengalami peningkatan minat peserta mulai tahun 1971 dan setelahnya.

Meski demikian, karena administrasi publik masih berada di bawah ilmu politik, maka isu-isu dan kajian yang diangkat juga sangat terbatas. Karena itu pula, muncul keinginan baru dari kalangan sarjana administrasi publik untuk semakin memberikan fokus pada bidang ini, terutama pada isu-isu menyangkut kepentingan publik dan implementasi kebijakan publik.

Administrasi publik pada akhirnya menjadi administrasi publik dalam arti yang sesungguhnya.¹⁷

Babakan perkembangan administrasi publik yang dipaparkan oleh Nicholas Henry di atas, menunjukkan bahwa bidang administrasi publik mengalami pasang surut baik pengakuan atas kajian teoritisnya dan legitimasi programnya, maupun pada praktiknya di berbagai bentuk pemerintahan. Pada perkembangannya hari

¹⁷ Henry dalam hal ini menulis: *"It is time for public administration to come into its own. Substantial progress has been in this direction intellectually. For perhaps the first time in public administration's 80 years in a quandary, a tentative paradigm has been formulated for the field that defines the discipline's 'specialized what' and its 'institutional where.' This intellectual ripening must not be allowed to wither in institutional settings that are unsympathetic- perhaps antithetical-to public administration's new and vital paradigm. The use of the field to society seems obvious, and, in an age in which higher education generally is suffering from declining enrollments, public administration programs are turning away highly qualified applicants. In short, the social, economic, intellectual, and political reasons for public administration to assert its identity and autonomy are there. It remains to be done."* Lihat Ibid., hlm. 384-385.

ini, terutama kajian mengenai hal tersebut, ia semakin mendapatkan tantangannya, terutama bagaimana administrasi bisa bertahan dalam beberapa dasawarsa setelah administrasi publik diakui sebagai administrasi publik yang dapat menyesuaikan dirinya dengan perubahan sosial-ekonomi yang ada. Setiap negara dan pemerintahan pada akhirnya dituntut untuk memiliki administrasi publik yang bisa menjawab tantangan tersebut.

Secara umum, persoalan yang dihadapi oleh administrasi publik, akan berbeda tergantung pada konteks zaman dan isu-isu publik yang berkembang. Hal ini dalam kelanjutannya juga menghasilkan pendekatan yang berbeda yang dilakukan oleh kalangan administrator dalam menangani isu-isu atau persoalan tersebut.

Setiap isu yang ada juga menimbulkan tuntutan perbaikan tertentu pada administrasi itu sendiri, terutama karena keberadaannya dianggap sebagai “perwakilan” pemerintah yang diwajibkan untuk membereskan semua persoalan publik yang ada. Tabel berikut adalah contoh bagaimana perkembangan isu perbaikan layanan publik dan pendekatan yang dilakukan administrasi publik dari Robinson (2005: 5) dalam menjawabnya:

Tabel 2.9: Public Service Reform Problems and Approaches

Problem	Approach	Main Action Period
How can we put government on an orderly efficient footing?	“Weberian” public administration and capacity-building	Post-independence
How can we get government closer to the grassroots?	Decentralization	1970s to present
How can we make government more affordable?	Pay and employment reform	1980s and 1990s

Problem	Approach	Main Action Period
How can we make government perform better and deliver on our key objectives?	New Public Management	1990s to present
How can we make government more honest?	Integrity and anti-corruption reforms	1990s to present
How can we make government more responsive to citizens?	“Bottom-up” reforms	Late 1990s to present

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa tuntutan perbaikan pada kinerja birokrasi dan pemerintahan secara umum tidak jauh berbeda dari masa ke masa, namun pendekatan yang ada akan berbeda dalam penekanannya. Beberapa pendekatan yang sudah dari dulu dijalankan juga terus berlaku sampai hari ini. Hal ini cukup bisa dipahami mengingat kenyataan faktual yang ada menunjukkan bahwa beberapa negara masih mempertahankan bentuk birokrasi atau administrasi lama, dan sebagian lainnya sudah beranjak pada pendekatan yang baru. Secara umum, bentuk-bentuk pendekatan ini bisa dibuat dalam babakan model administrasi publik sebagai berikut:

a. *The Old Public Administration*

Model ini mendapatkan pengaruh besar dari pemikiran Max Weber, yang didasarkan pada dua prinsip utama; hierarki dan meritokrasi. Terdapat alur komando dan kontrol yang jelas sebagai titik referensial model ini. Beberapa ciri dari model administrasi publik klasik ini adalah: (1) pemisahan antara politik dan para politisi yang terpilih di satu sisi, serta administrasi dan administrator yang ditunjuk pada sisi lainnya; (2) administrasi dapat diprediksi, berkelanjutan, dan diatur oleh pemerintah;

(3) administrator ditunjuk berdasarkan kualifikasi mereka, terutama dari kalangan profesional; (4) terdapat divisi kerja fungsional dan hierarki tugas serta jabatan yang jelas; (5) sumber daya yang ada adalah milik organisasi, bukan individu yang menjalankannya; (6) layanan publik adalah untuk publik bukan untuk kepentingan privat. Model birokrasi seperti ini masih diterapkan pada beberapa negara seperti Singapura, China, dan Jepang. Dalam beberapa praktik mendasar di lingkungan pemerintah, terutama di pemerintah daerah di Indonesia, model seperti ini juga tetap dapat ditemukan.

Penerapan model seperti ini menurut Robinson (2005:6) tentu saja membutuhkan beberapa penyesuaian dengan karakter pemerintahan itu sendiri agar ia bisa berhasil. Beberapa hal yang menyebabkan penerapan model ini bisa berhasil dalam menjawab tantangan perbaikan layanan publik, di antaranya: (1) adanya dukungan dari para pejabat tinggi pemerintahan atau *high level politicians*; (2) adanya kapabilitas teknis yang tinggi dan insulasi dari patronase politis; (3) adanya pendekatan tambahan dalam upaya reformasi layanan publik, yang dibangun berdasarkan akumulasi keberhasilan; (4) adanya efektivitas dalam sektor publik yang bisa dijadikan model reformasi layanan.

Pada negara-negara berkembang (*developing countries*), penerapan model administrasi seperti ini menurut McCourt (2013:3) pada umumnya akan mendapati beberapa tantangan seperti: (1) kurangnya perhatian pada politik dan dinamika politik ekonomi yang ada; (2) upaya menerapkan

struktur organisasi suatu negara pada negara lain tanpa adanya pertimbangan akan perbedaan kontekstual yang ada antara keduanya; (3) penekanan yang berlebihan pada persoalan *downsizing* dan *cost-cutting*; (4) kegagalan untuk mengintegrasikan aktivitas perbaikan ke dalam kebijakan dan kerangka kerja organisasi yang lebih luas.

b. *The New Public Management*

New Public Management (NPM) merujuk pada beberapa pendekatan baru dalam administrasi publik dan manajemen yang muncul di beberapa negara pada tahun 1980an. Menurut Robinson (2005: 7-8) Gerakan NPM ini lahir sebagai reaksi atas keterbatasan model administrasi klasik dalam memenuhi tuntutan dan kebutuhan pasar ekonomi yang kompetitif. Meskipun penghematan biaya menjadi kunci dalam mengadopsi model NPM ini, namun memasukkan prinsip-prinsip kompetisi dan manajemen sektor privat adalah hal yang menjadi ciri khusus dari model NPM. Secara sederhana beberapa elemen kunci dari model NPM ini di antaranya adalah:

- (1) adanya perhatian dari pembelajaran manajemen sektor privat; (2) adanya manajemen yang mandiri, di mana implementasi kebijakan diberikan jarak atau dijauhkan dari para pembuat kebijakan tersebut; (3) fokus pada kepemimpinan entrepreneurial dalam organisasi-organisasi layanan publik; (4) penekanan pada kontrol input dan output, evaluasi dan manajemen kinerja, serta audit; (5) disagregasi layanan publik pada unitnya yang paling mendasar dan fokus pada biaya manajemen; dan (6)

pertumbuhan penggunaan pasar, kompetisi, dan kontrak untuk alokasi sumber daya dan implementasi layanan publik.

Model NPM ini diterapkan di negara-negara seperti UK, New Zealand, USA, dan Skandinavia. Fondasi teoritisnya bisa ditemukan pada teori pilihan publik (*public choice theory*) dan *principal agent theory*, yang menyatakan bahwa kecenderungan dan kepentingan individu akan menggerakkan perilaku birokrasi. Model atau pendekatan NPM dalam administrasi atau birokrasi publik ini membawa perubahan signifikan pada etos sektor publik, terutama munculnya praktik-praktik manajemen yang baru, marketisasi dan kontrak layanan pada organisasi-organisasi non-profit. Penerapan model NPM ini membutuhkan konsistensi, terutama karena ia merupakan faktor keberhasilan penerapannya di berbagai negara. Robinson (2005:9) menulis: *“Key ingredients in successful NPM reforms in OECD countries included consistent political leadership in policy direction and implementation and buy-in from top officials and central departments.”* Salah satu kritik tajam yang ditujukan pada model NPM ini adalah bahwa ia telah menghilangkan koherensi dalam lintas badan pemerintahan, sebagai dampak dari fragmentasi kebijakan yang dibebankan pada agen-agen penyedia layanan publik. Beberapa kalangan yang lain menyatakan bahwa NPM bukanlah suatu paradigma yang utuh, melainkan gabungan dari berbagai pendekatan dengan karakteristik yang sama.

c. *The New Public Governance*

Menjawab kritikan dan tantangan atas model NPM sebelumnya, beberapa kalangan sarjana administrasi publik mulai memikirkan alternatif baru untuk memperbaiki model ini. Osborne (2006, 2010) mengajukan model baru yang disebut dengan *New Public Governance* (NPG), yang mengadopsi titik pijak yang benar-benar berbeda dengan dua model sebelumnya. Model NPG tidak menekankan pentingnya hierarki birokratis dan kepentingan administratif sebagaimana model administrasi klasik dan NPM. NPG justru menjadikan warga/masyarakat (*citizen*) sebagai kerangka utamanya, bukan pemerintahan. Hal yang sama juga diajukan oleh vein Bourgon (2007) yang menyatakan bahwa NPG didasarkan pada konsep kemasyarakatan (*citizenship*) dan kepentingan publik, yang diekspresikan lebih sebagai kepentingan bersama daripada sebagai agregasi kepentingan individu yang ditentukan oleh pejabat terpilih ataupun preferensi pasar. Sentralitas warga sebagai *co-producers policy* inilah yang membedakan antara model *New Public Governance* dengan dua model atau pendekatan sebelumnya (model administrasi klasik/*old administration* dan *New Public Management*).

Model dan atau pendekatan NPG ini menekankan relasi inter-organisasi dan proses pemerintahan, di mana modal dan kontrak relasional lebih berfungsi sebagai penggerak pemerintahan dibandingkan bentuk dan fungsi organisasi pada umumnya. Karena itu pula menurut Osborne (2006{383}) bahwa NPG juga seringkali dibedakan dengan administrasi

publik, terutama dikarenakan adanya perbedaan dalam hal mekanisme pemerintahan ataupun basis nilai dari keduanya. Berikut adalah perbandingan antara NPG dengan NPM dan PA (*Public Administration*):

Tabel 2.10: Perbandingan elemen NPG dengan PA dan NPM

Key Elements	NPG	PA	NPM
Theoretical roots	Organizational sociology and network theory	Political science and public policy	Rational/public choice theory and management studies
Nature of the state	Plural and pluralist	Unitary	Disaggregated
Focus	Inter-organizational governance	The policy system	Intra-organizational management
Emphasis	Service processes and outcomes	Policy implementation	Service inputs and outputs
Relationship to external (non-publi) organizational partners	Prefered suppliers, and often inter-dependent agents within ongoing relationships	Potential elements of the policy system	Independent contractors within a competitive market-place
Governance mechanism	Trust or national contracts	Hierarchy	The market and classical or neo-classical contracts
Value base	Noe-corporatist	Public sector ethos	Effifacey of competition and the market-place

Meski terlihat menjanjikan, namun penerapan model ini idealnya tentu saja membutuhkan pemahaman akan fondasi teoritis, hakikat negara dan pemerintahan, titik tekan, hubungan dengan pihak eksternal, basis nilai,

dan lainnya dari para aparatur pemerintahan ataupun para pejabat administrasi itu sendiri.

d. *The New Public Service*

The New Public Service (NPS) barangkali adalah pendekatan paling koheren dibandingkan pendekatan atau model lainnya. Ia dimulai dengan penekanan bahwa fokus dari manajemen publik adalah warga atau masyarakat itu sendiri. Dalam pendekatan ini, peran utama dari lembaga layanan publik diarahkan untuk lebih membantu warga guna mengartikulasikan dan mendapatkan kepentingan mereka, bukan mengontrol atau mengarahkan masyarakat. Hal ini jelas berbeda dengan misalnya, model NPM di mana transaksi antara manajer publik dengan masyarakat sebagai konsumen merefleksikan kepentingan individu tertentu dan dibingkai dengan prinsip-prinsip pasar. Ia juga berbeda dengan model administrasi klasik di mana hubungan antara warga dengan birokrasi bersifat pasif. Warga hanya difungsikan sebagai penerima kebijakan dalam mekanisme layanan yang kaku.

Menurut Robinson (2005:10—11) Model NPS mendekati manajemen publik dari sudut pandang teori demokrasi, di mana warga atau masyarakat harus bersikap aktif dan terlibat dalam perumusan kebijakan untuk kepentingan bersama. Warga atau masyarakat dalam hal ini harus bisa melihat kepentingan yang lebih besar dibandingkan kepentingan pribadinya, dan para pejabat pemerintahan atau birokrasi harus bisa memfasilitasi kesempatan bagi warga untuk memperkuat kesadaran dan

kemampuan mereka sendiri guna menyelesaikan berbagai persoalan sosial.

Pendekatan NPS dengan kata lain, sangat mementingkan etos layanan publik, dan menekankan nilai-nilai serta motivasi pelayan publik agar lebih berdedikasi pada kebaikan hidup bersama.

Pendekatan NPS juga bisa dilihat sebagai pendekatan yang menggunakan konsep *democratic citizenship*, di mana peran administrator publik tidaklah dibatasi sesuai dengan kebutuhan pengguna ataupun semata pelaksana perintah. Pendekatan NPS ini mengandung paling tidak empat elemen kunci, yakni: (1) membangun hubungan kolaboratif dengan warga ataupun komunitas tertentu; (2) mendorong terbangunnya tanggungjawab bersama; (3) menyebarkan informasi untuk mengangkat wacana publik dan mencari pemahaman bersama tentang isu-isu publik; dan (4) mencari peluang untuk melibatkan warga dalam kegiatan pemerintahan.

Untuk lebih memahami titik pihak NPS ini, berikut adalah perbandingan sederhana NPS dengan pendekatan administrasi klasik dan NPM (New Public Management), yang sudah disebutkan sebelumnya:

Tabel 2.11: Perbandingan Perspektif NPS, NPM dan Administrasi Klasik

	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Theoretical Foundations	Political theory, naive social science	Economic theory, positivist social science	Democratic theory
Rationality and models of human behaviour	Administrative rationality, public interest	Technical and economic rationality, self-interest	Strategic rationality, citizen interest

	Old Public Administration	New Public Management	New Public Service
Conception of the public interest	Political, enshrined in law	Aggregation of individual interests	Dialogue about shared values
To whom are civil servants responsive?	Clients and constituents	Customers	Citizens
Role of government	“Rowing,” implementation focused on politically defined objectives	“Steering”, serves as a catalyst to release market power	“Serving”, negotiating and brokering interests among citizens
Mechanisms for achieving policy objectives	Administering programmes through government agencies	Creating all mechanisms and incentives through private and non-profit agencies	Building coalitions of public, non-profit private agencies
Approach to accountability	The hierarchical administrator functions to take all responsibility to the elected leader	Market-drive outcomes result from accumulation of self-interests	Multifaced- public servants guided by law, values, professional norms and citizen interests
Administrative discretion	Limited discretion granted to public officials	Wide latitude to meet entrepreneurial goals	Discretion needed but constrained and accountable
Assumed organizational structure	Bureaucratic organizations with top-down authority and control of clients	Decentralized public organizations with primary control within agency	Collaborative structures with shared leadership
Assumed motivational basis of public servants	Pay and benefits, civil service protections	Entrepreneurial spirit, desire to reduce size and functions of government	Public service, desire to contribute to society

2.2.3 Teori Birokrasi Politik

Bahasan tentang meritokrasi birokrasi atau bagaimana penerapan sistem merit pada birokrasi, tentu tidak akan terlepas dari kajian tentang birokrasi dan upaya mewujudkan pelayanan publik oleh lembaga-lembaga pemerintahan itu sendiri.

Hal ini terutama karena birokrasi tidak bisa disederhanakan sebagai “meja fungsional” yang harus dilalui masyarakat ketika berhadapan dengan lembaga pemerintahan. Ia harus dipahami sedari dasarnya, agar upaya penerapan prinsip meritokrasi bisa mendapatkan nilai dan kejelasannya. Darinya, upaya ini tentu saja harus dimulai dengan memahami konsep tentang birokrasi itu sendiri¹⁸.

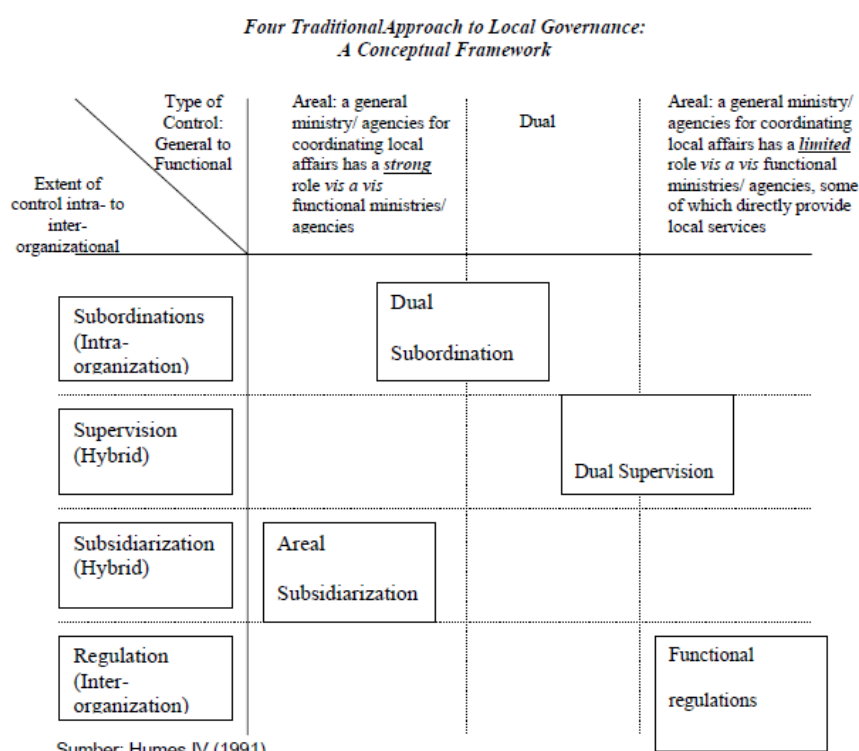
Dalam perkembangan Ilmu Administrasi Publik dari abad ke 18 hingga kini telah melahirkan teori Birokrasi Politik seperti yang telah disebutkan oleh peneliti pada penjelasan Teori Administrasi Publik dan perkembangannya diatas. Menjadi sebuah hal yang penting untuk memahami teori birokrasi politik dalam penelitian ini yang ditujukan sebagai pisau analisis akan sulitnya memisahkan Administrasi dan Politik, begitupun sebaliknya begitu mudahnya mencampur urusan administrasi dengan politik atau keputusan politik berlandung dalam produk administrasi. Perlu keberanian dan kejelian untuk memisahkannya, terlebih diabad ini dengan tuntutan masyarakat yang tinggi dari seorang administrator dan politisi yang berkarir dalam Jabatan Publik, idealnya mereka bisa memposisikan diri

¹⁸ Thoha dalam hal ini menjelaskan bahwa organisasi, administrasi maupun birokrasi sama-sama suatu sistem. Organisasi yaitu merupakan kumpulan orang yang mempunyai sikap dan perilaku tertentu di dalam usaha bekerja sama mencapai suatu tujuan tertentu. Sedangkan administrasi merupakan suatu sistem di dalam bekerja sama tersebut yang mempermudah usaha mencapai tujuan organisasi. Demikian pula birokrasi merupakan sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi bisa tetap rasional sehingga efektif mencapai tujuan organisasi tersebut. Lihat Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, (Jakarta: Rajawali Press, 1991), hlm. 19.

untuk bekerja lebih Professional untuk menghadirkan produk administrasi bagi masyarakat.

Demikian juga dengan berkembangnya teori birokrasi politik dalam konteks Pemerintah Daerah, dalam struktur birokrasi dan organisasi bahwa Pemerintah Kota Palembang secara lembaga masih berada dalam satu kerangka kerja Pemerintahan Pusat, diawasi keberlangsungannya oleh Kementerian Dalam Negeri, Indonesia sendiri menganut sistem prefektoral, sebelum membahas teori ini Leemans telah membedakan dasar dari prefektoral, terdapat dua model dari *Field Administration: Fragmented Field Administration* dan *Integrated Field Administration* (Leemans:1970). Model pertama, membenarkan batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari perangkat departemen di lapangan (Instansi Vertikal) secara berbeda menurut pertimbangan fungsi dan organisasi departemen induknya.” Dalam hal ini tidak terdapat apa yang dalam sistem Indonesia disebut Daerah (Wilayah) Administrasi dengan Wakil Pemerintahnya untuk keperluan koordinasi dan kegiatan pemerintahan umum lainnya. Model kedua, mengharuskan terdapatnya keseragaman batas-batas wilayah kerja (yurisdiksi) dari berbagai instansi vertikal atas dasar Daerah (Wilayah) Administrasi beserta Wakil Pemerintah. Dalam kaitannya dengan desentralisasi, maka model ini mengharuskan pula berhimpitnya daerah otonom dengan Daerah Administrasi dan perangkatan jabatan Kepala Daerah (*Local Self Government*) dan Wakil Pemerintah Pusat (*Local State Government*). Sistem pemerintahan lokal dengan karakteristik tersebut dikenal dengan sebutan *Integrated Prefectoral System* (Fried : 1963).

Maksum dalam “Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom” menerangkan secara terperinci dalam buku laporannya kepada World Bank yang berjudul “Perbandingan Sistem Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Otonom”. Maksum menjelaskan bahwa berdasarkan Humes IV yang telah menggambarkan struktur pemerintahan sebagai berikut:



Bagan 2.6: Matriks Humes IV “ Model Perbandingan Pemerintah Daerah

Dari matriks diatas, tergambar adanya empat pola utama (4 pendekatan tradisional) yang berkembang di dunia yang kemudian dikiblati oleh hampir seluruh negara-negara di dunia ini dengan variasinya masing-masing (Humes IV: 1991). Variasi di masing-masing negara menurut Humes IV muncul sesuai

kondisi negara masing-masing: politik, sejarah, budaya dan lain-lain. Maka ada 4 sistem utama pemerintahan daerah yaitu : 1) Sistem Uni-Soviet; 2) Sistem Perancis; 3) Sistem Jerman; 4) Sistem Inggris. Bila dilihat dari 4 perbandingan sistem ini, maka sistem pemerintahan yang ada di Indonesia mirip dengan sistem pemerintahan Negara Perancis.

Selanjutnya bagaimana faktor Prefektoral ini dalam kajian Perspektif Meritokrasi Penempatan Pejabat Tinggi ASN, Bahasan *Integrated Prefectoral System* yang mengatur Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah dan Kepala Administratif sebagai perpanjangan Pemerintah di atasnya, diskursus ini pada akhirnya akan menyulitkan hidupnya sistem sosial Keputusan dan Kepantasan/ Meritokrasi itu sendiri dalam tatanan pemegang kebijakan tertinggi dalam Manajemen SDM Aparatur, penyebabnya karena kepemimpinan wilayah administrasi akan terisi oleh fungsi Kepala Daerah sebagai Penguasa Politik dalam satu wilayah otonom yang akan memanfaatkan fungsi-fungsi administrasi menjadi fungsi politik dalam kinerja Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan tertinggi Manajemen SDM ASN di Pemerintah Daerah. Maka dari hal ini sudah sepatutnya menjadi dasar pemikiran bersama bahwa Jabatan PPK yang saat ini diamanatkan tugasnya kepada Kepala Daerah akan menjadi tidak tidak relevan lagi, dikarenakan Kepala Daerah di era desentralisasi adalah sebuah Jabatan Politik (*elected*) dan bukan merupakan Jabatan Administrasi berbasis karir ASN (*pointed*). Maka berdasarkan analisa ini sudah selayaknya PPK adalah Jabatan karir, maka seorang ASN karir dalam konteks ini yaitu Pejabat Sekretaris Daerah yang idelanya mengemban tugas sebagai PPK.

2.2.4 Konsep Dasar Birokrasi

Secara epistemologis kata birokrasi menurut Sedarmayanti (2009:67) berasal dari kata “*bureau*” memiliki arti kata meja atau kantor dan kata “*kratia*” (*cratin*) memiliki arti kata pemerintah. Pada permulaannya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada sistematika kegiatan kerja tertentu yang diatur atau diperintah oleh sebuah kantor melalui kegiatan-kegiatan administratif. Di dalam masyarakat modern sekarang ini begitu banyak urusan yang terus menerus dan cenderung tetap, maka hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Beberapa sebutan atau istilah birokrasi sendiri telah diterjemahkan sebagai pemerintah yang anggota atau personelnnya disebut aparat birokrasi atau birokrat. Sedarmayanti dalam hal ini menjelaskan bahwa birokrasi merupakan sebuah sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan aturan peraturan perundang-undangan. Birokrasi adalah struktur organisasi yang digambarkan dengan sebuah hierarki dengan pejabatnya di angkat atau di tunjuk, adanya garis tanggung jawab dan kewenangannya juga diatur oleh peraturan yang diketahui saat ini juga termasuk yang sebelumnya, pada prosesnya justifikasi pada setiap keputusan sangat membutuhkan referensi untuk mengetahui apakah kebijakan yang pengesahannya ditentukan oleh pemberi mandat di luar struktur organisasi itu sendiri.

Thoha (2003:92) Lebih rinci lagi birokrasi dapat dijabarkan sebagai suatu organisasi yang memiliki jenjang, pada setiap jenjangnya diduduki oleh pejabat yang ditunjuk/diangkat, juga padanya disertai aturan tentang kewenangan dan tanggung jawab, dan setiap kebijakan yang dibuat harus diketahui oleh pemberi

mandat. Adalah Martin Albrow yang pertama kali mengungkapkannya, ungkapan ini untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunakan oleh seorang physiocrat Perancis Vincent de Gourney yang untuk pertama kalinya memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem Pemerintahan Prusia di tahun 1745.

Definisi Birokrasi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. Pengertian birokrasi ini juga dapat dilihat dengan perspektif akan jenis atau karakteristik dari birokrasi itu sendiri, namun tercatat dari dinamika ilmu pengetahuan para pakar ilmu sosial memiliki definisi yang berbeda-beda. Max Weber (1947:328) mendefinisikan birokrasi itu adalah suatu organisasi besar yang memiliki otoritas legal rasional, legitimasi, dan ada pembagian kerja tertentu serta bersifat imperasional.

Konsep dasar birokrasi sendiri tidak akan pernah bisa lepas dari konsep yang digagas Max Weber (1947:57), seorang Sosiolog ternama asal Jerman, terutama merujuk pada pemikirannya yang terdapat dalam karya bukunya yang berjudul *"The Theory of Economy and Social Organization,"* yang dikenal melalui pemikiran tentang *ideal-type* (tipe ideal) birokrasi modern. Maka model ini yang sering diadopsi dalam berbagai rujukan birokrasi berbagai negara, termasuk di Indonesia. Konsepsi birokrasi yang telah dikemukakan oleh Max Weber tersebut dilihat dari legitimasi kekuasaan yang ada, yang kemudian dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

1) *Rational-Legal Authority* (Otoritas Legal Rasional), yaitu otoritas di mana legitimasi yang didasarkan pada keyakinan akan alat hukum yang diciptakan secara rasional dan juga pada kewenangan seseorang yang melaksanakan tata hukum sesuai prosedur. Otoritas ini dapat diandalkan karena ini merupakan bentuk otoritas yang paling memuaskan dari segi teknis menurut keyakinan Max Weber.

2) *Traditonal Authotiy* (Otoritas Tradisional), bentuk otoritas ini adalah sebuah legitimasi yang bertumpu pada kepercayaan dan rasa hormat kepada tradisi dan masing-masing pengemban tradisi. Karena itu Weber mengatakan otoritas ini diciptakan dan dipelihara sebagai sarana ketidaksetaraan yang karenanya jika ada seseorang yang menentang akan otoritas ini maka pemimpin atau kelompok pemimpin akan tetap dominan.

3) *Charismatic Type* (Otoritas Kharismatik), yaitu otoritas di mana legitimasi dilandaskan kepada karisma yang dimiliki oleh seorang pemimpin sehingga ia dihormati dan dikagumi oleh pengikutnya.

Pada awalnya, birokrasi dibangun dengan maksud sebagai sarana bagi pemerintah yang berkuasa untuk melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Kemudian keberadaannya untuk melaksanakan tugas-tugas admisnitratif yang sangat banyak, mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan dari banyak orang. Maka dengan birokrasi diharapkan berbagai keputusan pemerintah dilaksanakan dengan efektif dan efisien melalui aparaturnya dan segenap unsur kelembagaan pemerintahnya. Karena keputusan

politik hanya akan bermanfaat bagi warga negara jika pemerintah mempunyai birokrasi yang responsif, bekerja sistematis dan efisien.

Birokrasi hakikatnya merupakan suatu sistem manajemen dan supervisi, dirancang untuk melakukan koordinasi terhadap tugas dan tanggung jawabnya secara rasional yang harus dilaksanakan oleh para pejabat dan pegawai dalam organisasi. Merepresentasikan diri sebagai instrumen dari tindakan dan kepentingan individu yang bersifat pribadi, unik dan istimewa; kemudian disusun dan dibatasi secara formal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efisien. Penyusunan tindakan individu di dalam birokrasi ini dapat dicapai dengan menggunakan peraturan dan program-program tindakan yang formal, bertujuan untuk memberikan garis pembatas yang jelas antara hal-hal yang bersifat pribadi dengan tugas dan tanggung jawab individu yang dimandatkan oleh organisasi. Melalui cara yang demikian ini maka sistem administrasi birokratis akan berkehendak dengan memastikan bahwa tindakan dan kegiatan individu akan memberikan kontribusi pada kepentingan organisasi tempat mereka bekerja, dan bukanlah kegiatan dari kepentingan pribadi individu yang bersangkutan.

Pembatasan hubungan-hubungan yang bersifat pribadi dimaksudkan untuk menghilangkan sumber dari kegiatan irasional, bermanfaat untuk menghindarkan organisasi dari kekacauan sebagai akibat tindakan individu yang berada dalam birokrasi mengambil keputusan sendiri-sendiri. Oleh sebab itu sangat diperlukan serangkaian undang-undang juga peraturan dan hierarki tertentu untuk melakukan pengawasan dan pembinaan. Birokrasi yang akan tampak adalah birokrasi yang keberadaannya sebagai agen pembaharu dan perubahan sosial-politik di suatu

negara untuk dapat mengimplementasikan cita-cita pembangunan sosial dan ekonomi, pemerintah harus memiliki sebuah pranata atau sistem nilai yang mudah menerima inovasi baru yang bermanfaat bagi pembangunan, dan pranata tersebut adalah birokrasi itu sendiri.¹⁹

2.2.5 Asas-asas dan Model Birokrasi

Birokrasi, seperti dijelaskan sebelumnya, merupakan sebuah organisasi pemerintahan sebagai rantai administrasi untuk mendukung pencapaian tujuan pemerintahan itu sendiri, yaitu pelayanan kepada masyarakat. Secara mendasar, menurut Denhard sebagaimana dikutip Tamin (2004:64-65), kinerja birokrasi memiliki acuan tugas sebagai berikut:

- 1) Komitmen terhadap nilai-nilai sosial politik yang disepakati bersama (*publicly defined societal values*) dan tujuan publik (*public purpose*).
- 2) Implementasi nilai-nilai sosial politik beretika dalam manajemen publik (*provide an ethical basis of public management*).
- 3) Realisasi akan nilai-nilai sosial politik (*exercising social political values*).
- 4) Penekanan pada pekerjaan kebijakan publik sebagai pelaksanaan mandat pemerintah (*emphasis on public policy in carrying out mandate of government*).
- 5) Keterlibatan berkualitas secara totalitas dalam pelayanan publik (*involvement overall quality of public services*).

¹⁹ Bert Hoselitz, dalam hal ini menulis: “*the bureaucratic apparatus is one of the institutions through which goal gratification activity is performed; it is a central focus around which clusters a whole series of social actions designed to meet systemic goals*”. Lihat Bert Hoselitz, “Level of Economic Performance and Bureaucratic Structures”, dalam Joseph La Palombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, (New Jersey: Princeton University Press, 1963), hlm. 171.

- 6) Bekerja dalam rangka penanganan kepentingan umum (*operate in public interest*).

Senada dengan Denhard di atas, Tjokrowinoto, sebagaimana dikutip juga oleh Tamin, menyatakan ada 4 (empat) fungsi utama dari suatu birokrasi, yang bisa menjadi tolak ukur kebaikan pelayanan publik yang disediakan kepada masyarakat, yakni:

- 1) Fungsi instrumental, yaitu menuntut birokrasi untuk dapat menjabarkan aturan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik dalam kegiatan-kegiatan rutin yang memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu.
- 2) Fungsi politik, yaitu menuntut birokrasi untuk dapat memberi input atau masukan berupa saran informasi, visi, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
- 3) Fungsi katalis *public interest*, yaitu menuntut birokrasi untuk dapat dan mampu mengartikulasikan aspirasi, kepentingan publik dan mengintegrasikan atau menginkorporasikannya didalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
- 4) Fungsi Entrepreneurial, yaitu menuntut birokrasi untuk dapat memberi inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutine, juga dapat mengaktifkan sumber-sumber potensial yang ideal, dan menciptakan *resource-mix* secara optimal untuk mencapai tujuan.

Dalam pelaksanaannya menurut Tamim (2004:20-21) kinerja birokrasi pemerintah tersebut tentu memerlukan organisasi pemerintah yang solid dan kinerja tinggi. Termasuk dalam hal ini adalah keberadaan aparatur negaranya yang mau tidak mau harus mampu memberikan kinerja yang baik untuk efektivitas pelayanan publik. Dalam hal ini, untuk mencapai suatu kinerja yang baik tersebut, birokrasi dan terutama lembaga pemerintahan setidaknya harus memiliki prinsip-prinsip tata pemerintahan yang mengacu pada kaidah-kaidah berikut, yakni: (1) visioner; (2) transparan; (3) responsif; (4) akuntabel; (5) profesionalitas; (6) efisien dan efektif; (7) desentralisasi; (8) demokratis dan berorientasi pada konsensus; (9) partisipatif; (10) kemitraan; (11) supremasi hukum; (12) pengurangan kesenjangan; (13) komitmen pada pasar; dan (14) komitmen pada lingkungan hidup.

Kaidah-kaidah tersebut menurut Sedarmayanti (2009:277) pada dasarnya adalah acuan untuk mewujudkan lembaga pemerintahan yang baik dan birokrasi yang berfokus pada pelayanan publik. Selain itu, sebagaimana lazimnya suatu organisasi yang baik, efektif, dan efisien harus didasarkan pada asas-asas kebaikan, maka birokrasi yang baik sejatinya juga harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang berfokus pada kebaikan hidup bersama dalam sebuah negara, seperti: (1) Mengikutsertakan semua masyarakat; (2) Transparan dan bertanggung jawab; (3) Efektif dan adil; (4) Menjamin adanya supremasi hukum; (5) Menjamin prioritas-prioritas urusan politik, sosial dan ekonomi yang telah berupa konsensus masyarakat; dan (6) Memerhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan

lemah dalam proses pengambilan keputusan, termasuk menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Senada dengan hal tersebut, Kumorotomo (2001:44) juga menyatakan bahwa asas-asas pemerintahan atau birokrasi yang baik ini mencakup prinsip-prinsip berikut:

1) Prinsip Demokrasi

Prinsip demokrasi ini sama seperti berasas kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan berarti bahwa rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara, rakyat pula yang menentukan jalannya suatu negara dan pemerintahan. Di dalam sistem pemerintahan yang berasas kedaulatan rakyat, maka kepentingan rakyatlah yang diutamakan karena kepentingan rakyat. Dasar dari konsep demokrasi menyangkut penilaian tentang nilai manusia, martabat manusia, dan kesamaan di hadapan hukum. Demokrasi mendambakan terciptanya suatu sistem kemasyarakatan, di mana setiap warga negaranya mempunyai kedudukan yang sama dan adil terkait hak dan kewajibannya. Oleh karena itu dalam pemerintahan dengan prinsip demokrasi, hendaknya setiap aktivitas birokrasi pemerintahan dalam mewujudkan kepentingan rakyat berjiwa demokrasi, dapat dipertanggungjawabkan, dan efisien.

2) Keadilan sosial dan pemerataan

Keadilan sosial dan pemerataan kesejahteraan tercapai apabila tidak terjadi ketimpangan distribusi hasil-hasil pembangunan antar kelompok masyarakat kaya dengan miskin dan antar daerah/wilayah geografis antara

perkotaan dengan pedesaan. Oleh karena itu, aparat birokrasi diharapkan dapat membuat kebijakan-kebijakan yang bisa menyeimbangkan kebutuhan masyarakat miskin dan masyarakat kaya, atau masyarakat pedesaan dengan kebutuhan masyarakat perkotaan, serta bentuk-bentuk strata dan klasifikasi masyarakat lainnya.

3) Mengusahakan kesejahteraan umum

Setiap aparat birokrasi pemerintah diharuskan memiliki kepekaan sosial, serta mempunyai komitmen yang tulus untuk memperhatikan kesejahteraan masyarakat yang dilayaninya. Tanpa adanya kepekaan dan komitmen ini, birokrasi tidak akan bisa menjadi muara kesejahteraan, sebaliknya ia seperti yang dianggap dewasa ini; menjadi sumber persoalan dan kerumitan hidup dalam sebuah negara.

4) Mewujudkan negara hukum

Indonesia pada dasarnya merupakan negara hukum. Maksud dari perwujudan negara hukum adalah aparatur pemerintah bersama dengan seluruh rakyat akan mewujudkan suatu pemerintahan yang dijalankan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Jadi aparat pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

5) Dinamika dan efisiensi

Dinamika diartikan sebagai kemampuan beradaptasi dengan globalisasi suatu organisasi. Maksud dari globalisasi ini adalah adaptasi organisasi yang baik sehingga ia sanggup mengantisipasi perubahan-perubahan yang

terjadi dalam masyarakat dan dapat melahirkan kebijakan yang tepat.

Dinamika dalam melaksanakan tugas-tugas negara merupakan prasyarat untuk dapat menciptakan birokrasi pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Di samping itu efisiensi sama diperlukan. Efisiensi dalam hal ini diartikan adalah tetap mengutamakan kepuasan layanan publik, tetapi tetap memperhitungkan pemakaian tenaga kerja, prosedur layanan, dan biaya yang dikeluarkan.

Pemerintah sendiri sebenarnya juga sudah menetapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik tercantum juga dalam UU No. 28 Tahun 1999, Undang—undang ini mengatur penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari praktik KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme), hal ini adalah perwujudan dari asas yang bersumber dari Pancasila pada sila ke 2,3 dan 5, substansi dari UU No. 28 Tahun 1999 ini mencakup:

- 1) Asas Kepastian Hukum; asas dalam negara hukum yang landasannya peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
- 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
- 3) Asas Kepentingan Umum; asas yang selalu mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiatif, akomodatif, dan selektif.
- 4) Asas Keterbukaan; asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif,

informasi ini adalah sekelumit tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, dan rahasia negara.

- 5) Asas Proporsionalitas; asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara sebagai landasannya.
- 6) Asas Profesionalitas; asas yang mengutamakan dasar keahlian yang berlandaskan kode etik serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 7) Asas Akuntabilitas; asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

Didalam UU No. 32 Tahun 2004 yang telah diganti dengan UU No 23 Tahun 2014, yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah, ketujuh asas di atas ditambah lagi dengan 2 asas, yaitu Asas Efektivitas dan Asas Efisiensi. Hal ini sepertinya dilakukan untuk lebih memberikan penekanan pada praktik manajemen dalam birokrasi yang dijalankan. Menganalisa UU 32 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah, DPRD dan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang dikemudian hari UU tersebut telah diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah itu

²⁰ Lihat Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

terdiri dari DPRD dan Kepala Daerah. Adapun dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Didalam organisasi perangkat daerah diisi oleh PNS / ASN yang harus memiliki Kompetensi Jabatan, hal ini diatur oleh Peraturan turunan dari UU 23 tahun 2014 dan UU 5 Tahun 2014 yaitu Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi / PERMENPAN RB No. 38 Tahun 2017 yang mengupas tuntas tentang Standar Kompetensi Jabatan yang harus dimiliki oleh Pegawai Negeri yang didalam aturan ini mempersyaratkan juga Kompetensi Sosio-Kultural, kompetensi ini semestinya sudah didudukan kriteria atau indikator yang harus dipenuhi oleh seorang Pegawai Negeri, sayangnya indikator ini belum dirinci dalam PERMENPAN RB No 38 Tahun 2017 ini, dengan belum dirincinya kriteria penguasaan kompetensi sosio kultural ini akan membuat operasionalisasinya menjadi liar dan berpeluang besar mengarah kepada pengertian “putra daerah” dan atau “ Putra Asli Daerah”, sehingga berlakunya Permenpan ini adalah paradok terhadap peraturan diatasnya/ induknya yaitu UU 23 Tahun 2014 yang mengatur bahwa Pegawai Negeri dan PPPK adalah Pegawai milik Negara bukan Milik Pemerintah Daerah, karena sumber gaji dari seluruh PNS dan PPPK masih bersumber dari APBN. Begitupun Permenpan RB 38 TAHUN 2017 ini bertentangan dengan UU 5 Tahun 2014 yang semangatnya adalah keterbukaan, keadilan dan kompetisi tanpa melihat ras, etnik dan warna kulit. Dan dengan mempersyaratkan kompetensi socio-kultural ini maka sebenarnya Permenpan RB No 38 Tahun 2017 ini secara hakikat telah mengantar

kondisi saat ini kembali mengacu kepada UU 32 tahun 2004 yang telah tidak berlaku.

Selain asas-asas di atas, dalam terminologi ilmu politik (*political science*) juga menurut Eep (1998:192) dikenal empat model birokrasi yang umumnya ditemui dalam pembangunan birokrasi dunia ketiga, yaitu: Weberian, Parkinson, Jacksonian, dan Orwellian. Model birokrasi Weberian tentu merujuk pada model birokrasi yang digagas oleh Max Weber, sosok penting yang mempengaruhi berbagai kajian Sosiologi, dan khususnya tentang birokrasi itu sendiri. Weberian menunjuk pada model birokrasi yang harus memfungsikan birokrasi untuk memenuhi kriteria-kriteria ideal birokrasi Weber. Terdapat beberapa kriteria ideal birokrasi yang digambarkan Max Weber, yaitu:

- 1) Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang berkesinambungan.

“A continous organization of official functions bound by rules”.

- 2) Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai fungsi-fungsinya di bidang yang kompeten, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi. *“A specific sphere of competence”.*

- 3) Jabatan-jabatan harus tersusun secara hirarkis disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan. *“The organization of officers follows the principle of hierarchy”.*

- 4) Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan secara teknis sesuai dengan aturan dan norma. *“The rules which regulate the conduct of an office may be technical rules or norms”.*

- 5) Pemisahan fungsi diri dari anggota / birokrat sebagai sumber daya organisasi adalah berbeda atau terpisah dengan anggota sebagai individu pribadi. *"The members of the administrative staff should be completely separated from ownership of the means of production or administration"*.
- 6) Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya, karena jabatan adalah eksternal dirinya yang melekat selama dalam ikatan kedinasan. *"There is also a complete absence of appropriation of his official position by the incumbent"*.
- 7) Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern. *"Administrative act's, decision, and rules are formulated and recorded in writing"*.
- 8) Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.²¹ *"Legal authority can be exercised in a wide variety of different forms which will be distinguished and discussed later"*

Secara lebih spesifik, Weber (1947:333) juga menjelaskan kriteria tentang staf administrasi yang menduduki sebuah birokrasi, yaitu:

²¹ Max Weber, hlm. 330. Robbins terkait konsepsi Weber ini menyatakan bahwa sebenarnya hanya ada tujuh hal yang menjadi titik tekan pemikiran Weber tentang tipe ideal birokrasi, yakni: (1) adanya pembagian kerja yang jelas; (2) hierarki kewenangan yang jelas; (3) formalisasi yang tinggi; (4) bersifat tidak pribadi (*impersonal*); (5) pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan; (6) jejak karir bagi para pegawai; dan (7) kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi. Lihat Stephen P. Robbins, *Teori Organisasi: Struktur, Desain, dan Aplikasi*, Edisi Ketiga, Alih Bahasa Jusuf Udaya, (Jakarta: Arcan, 1994), hlm. 338.

- 1) Para anggota staf bersifat bebas secara pribadi, dalam arti hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatan mereka. *"They are personally free and subject to authority only with respect their impersonal official obligations"*.
- 2) Terdapat kejelasan hirarki jabatan dalam organisasi. *"They are organized in a clearly defined hierarchy of offices"*.
- 3) Setiap kantor memiliki harus fungsi-fungsi jabatan yang ditentukan secara tegas dan legal berdasarkan aturan yang mengikat. *"Each office has a clearly defined sphere of competence in the legal sense"*.
- 4) Para anggota staf diangkat berdasarkan suatu kontrak yang bebas. *"The office is filled by free contractual relationship"*.
- 5) Para anggota staf dipilih berdasarkan kualifikasi profesionalitasnya berdasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh dari lembaga yang teruji. *"Candidates are selected on the basis of technical qualification."*
- 6) Para anggota staf harus memiliki gaji dan juga dilengkapi hak-hak pensiun. *"They are remunerated by fixed salaries in money, for the most part with a right to pensions"*.
- 7) Kantor adalah lapangan kerja yang utama bagi para anggota staff untuk memenuhi kewajibannya, dan tidak boleh ada dualisme pekerjaan dalam diri anggota. *"The office is treated as the sole"*.
- 8) Merupakan suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian serta menurut pertimbangan keunggulan. *"It constitutes a career"*.

9) Para anggota staf bekerja secara terpisah dari pemiliknya dan tanpa pemberian hak lebih karena posisi jabatannya. *"The official works entirely separated from ownership and without appropriation of his position"*.

10) Para anggota staf tunduk dan patuh pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam di kantor. *"He is subject to strict and systematic discipline and control in the conduct of the office"*.

Birokrasi Parkinsonian menurut Eep (1998:192) merupakan model birokrasi yang memperbesar sosok kuantitatif birokrasi, dilakukan dengan mengembangkan jumlah anggota birokrasi untuk meningkatkan kapabilitasnya sebagai alat pembangunan. Dari sisi yang lain, maka Parkinsonian dibutuhkan dalam mengakomodasi perkembangan masyarakat yang semakin maju, namun di sisi lainnya Parkinsonian dibutuhkan untuk mengatasi persolan-persoalan pembangunan yang makin bertumpuk.

Birokrasi Jacksonian merupakan model birokrasi yang menggunakan birokrasi sebagai akumulasi kekuasaan negara dengan menyingkirkan masyarakat di luar birokrasi dari ruang politik dan pemerintahan. Maka dalam model ini birokrasi adalah negara itu sendiri. Istilah Jacksonian sendiri, diambil dari nama seorang jenderal militer tangguh dan juga seorang negarawan terkenal, yang juga merupakan mantan Presiden Amerika Serikat yang ke-7, yaitu Andrew Jackson (1824-1932). Pada masa ini Spoil System terjadi dalam tubuh birokrasi di Negara Amerika serikat²².

²² Lihat THE BEGINNING OF THE "SPOILS" SYSTEM, The Civil- Service Reform Association, Cornell University Library. Buku ini menjelaskan jejak sejarah perkembangan birokrasi di USA.

Sementara Birokrasi model Orwellian, maka ia merupakan model yang menempatkan birokrasi sebagai alat perpanjangan tangan negara dalam menjalankan kontrol terhadap masyarakat. Ruang gerak masyarakat menjadi terbatas, sebab setiap hal bahkan sekecil apapun hal itu dikontrol oleh birokrasi.

Dengan kata lain, berbagai hal terkait dengan kehidupan masyarakat harus meminta ijin kepada birokrasi. Orwell menggambarkan birokrasi semacam itu di Amerika Serikat. Pada waktu Ronald Reagan menjabat presiden (1981), ia mengadakan pemangkasan terhadap birokrasi, terutama pada jumlah aparturnya.

Model-model birokrasi tersebut adalah model-model yang lazim digunakan di berbagai negara yang ada saat ini. Model-model ini merefleksikan bagaimana perjalanan masyarakat mengatur kehidupan bersama dalam sebuah negara sebagai sebuah organisasi yang besar. Meski demikian, model-model ini hanyalah sebagian dari yang bisa disebutkan mengingat pemikiran tentang birokrasi sendiri sudah banyak mengalami perkembangan dari bentuk awalnya.

2.2.6 Reformasi Birokrasi pada Lembaga Pemerintahan Pusat dan Daerah

Salah satu persoalan utama yang seringkali terdapat pada birokrasi dan lembaga pemerintahan sebagai lembaga pelayanan publik (*public service*) adalah tingkat kerumitan dan kelambanan yang tinggi. Hal ini bahkan sudah menjadi rahasia umum jika mengurus berbagai hal yang berkaitan dengan birokrasi, maka bersiaplah untuk memiliki kesabaran yang tinggi. Persepsi umum tentang birokrasi pemerintah yang ada di masyarakat umumnya dia dilukiskan sebagai kerajaan pejabat yang semestinya adalah bentuk kedinasan kepegawaian (*officialdom*), paradok ini digambarkan seperti suatu kerajaan yang raja-raja

adalah para pejabat. Maka dalam hal ini membuat hakikat Negara adalah organisasi birokrasi yang berdaulat atas semua jenis pelayanan apa pun, sedangkan rakyatnya adalah para pengguna jasa layanan. Di dalam kerajaan birokrasi kejelasan tanda-tanda seseorang memiliki yurisdiksi yang jelas dan pasti dalam batas wilayah resmi yang yurisdiktif. Dalam yurisdiksi tersebut memposisikan seseorang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*official duties*) yang serta merta menjelaskan batas-batas kewenangan pekerjaannya.

Mereka bekerja dalam pola hierarki yang merupakan perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya. Hak mereka untuk memperoleh gaji berdasarkan keahlian dan kompetensinya, satu hal yang terpenting untuk diketahui bahwa di dalam kerajaan pejabat tersebut, proses komunikasi didasarkan pada dokumen tertulis (*the files*), sehingga bentuk-bentuk komunikasi apapun menjadi tidak efektif.²³

Senada dengan hal itu, Makmur (2007:87) melihat kemunculan persepsi negatif akan birokrasi akibat dari perebutan kekuasaan dan kewenangan yang tidak didasarkan pada profesionalisme, rasionalisme, dan moralitas. Kondisi ini, menurut Makmur, berakibat pada: 1). Perubahan dalam birokrasi bukan didasarkan pada tindakan profesionalitas, rasionalitas dan moralitas, sehingga

²³ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 2. Penulis-penulis lainnya, seperti Siagian (1994) juga mengakui adanya patologi birokrasi. Hal itu dicirikan oleh kecenderungan patologi karena persepsi, perilaku dan gaya manajerial, masalah pengetahuan dan ketrampilan, tindakan melanggar hukum, keperilakuan, dan adanya situasi internal. Demikian juga Kartasasmita (1995) yang menyebutkan, bahwa birokrasi memiliki kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri (*self serving*), mempertahankan status-quo dan resisten terhadap perubahan, dan memusatkan kekuasaan. Hal inilah yang kemudian memunculkan kesan bahwa birokrasi cenderung lebih mementingkan prosedur daripada substansi, lamban dan menghambat kemajuan. Lihat SP. Siagian, *Patologi Birokrasi: Analisis, Identifikasi Dan Terapinya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1994) dan Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, (Jakarta: PT. Pustaka Cidesindo, 1995).

membuat birokrasi cenderung lemah dan lesu dengan dicirikan rendahnya motivasi kerja untuk melayani publik; 2). Tidak efektif dan efisien dalam mengembangkan tuntutan birokrasi terhadap performa produk layanan dan kebijakan dengan kebutuhan pengembangan birokrasi itu sendiri; 3). Tidak termotivasinya anggota birokrasi atau birokrat untuk mengembangkan sisi kreativitas dan inovasinya; 4). Tindakan anggota birokrasi tidak berdasarkan pedoman pemikiran rasional tetapi cenderung tidak rasional; 5). Interaksi antar anggota birokrasi dan antara anggota birokrasi dengan masyarakat cenderung mengabaikan norma-norma moral.

Persoalan-persoalan inilah yang kemudian membuat wacana reformasi birokrasi, khususnya di Indonesia digulirkan hingga akhirnya ia menjadi bagian dari kebijakan pemerintahan yang ada saat ini. Upaya ini sebenarnya sudah dilakukan secara legal-formal sejak era Reformasi pada tahun 1998 oleh Pemerintah Indonesia sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/Tahun 1998, dengan dicanangkannya praktik Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Hal ini kemudian berlanjut dengan Ketetapan MPR Tahun 2000, yang menjadi acuan untuk pelaksanaan reformasi dalam bidang hukum, ekonomi, politik dan Hak Asasi Manusia. Reformasi birokrasi sendiri, seperti dicatat Romli Atmasasmita, luput dari perhatian pemerintah ketika itu, namun demikian Pemerintah bersama-sama DPR RI hasil reformasi telah menetapkan UU RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang

Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas KKN dan Instruksi Presiden RI Nomor 30 Tahun 1998 tentang Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.²⁴

Pada masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, Inpres tersebut diganti dengan Inpres RI Nomor 5 tahun 2004, yang kemudian diganti lagi dengan Inpres Nomor 9 Tahun 2011 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Komitmen politik tersebut diperkuat dengan ditetapkannya UU RI Nemer 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelelaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, untuk melengkapi UU RI Nomor 17 Tahun 2003 mengenai Keuangan Negara dan UU RI Nomor 1 Tahun 2004 mengenai perbendaharaan Negara dan UU RI Nemer 25 Tahun 2009 yang mengatur mengenai Pelayanan Publik. Untuk menggenapkan pilar negara hukum yang demokratis, telah ditetapkan UU RI Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Infonmasi Publik. UU RI Nomor 28 Tahun 1999 bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi serta nopotisme melalui penerapan prinsip kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Dalam undang-undang ini diatur mengenai Hak dan Kewajiban Penyelenggara Negara antara lain berkewajiban melaporkan harta kekayaannya dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat; tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi dan nepotisme. Dalam UU tersebut kemudian diatur peran serta masyarakat; kemudian diperkuat UU RI Nomor 31 Tahun 1999 yang telah diubah dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak

²⁴ Prof. Dr. Romli Atmasasmita, *Reformasi Birokrasi dan KKN*, (Makalah, disampaikan secara terbuka pada “Forum Dialog Nasional Hukum dan Non-Hukum, Tanggal 5-7 Oktober 2011 di Jakarta), hlm. 1.

Pidana Korupsi. Perkuatan dimaksud tentu sangat tepat, karena awal perilaku koruptif berada pada birokrasi sehingga melengkapi strategi pencegahannya telah ditetapkan UU RI Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Merujuk reformasi birokrasi yang telah dilaksanakan pemerintah sejak 13 (tiga belas) tahun yang lalu, sangat jelas bahwa reformasi hukum (baca undang-undang) telah berhasil kecuali reformasi dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Reformasi sendiri, menurut Romli Atmasasmitha, pada dasarnya identik dengan perubahan menuju kepada kemajuan dalam bidang tertentu. Reformasi sejatinya adalah perubahan cara pandang atau nilai-nilai lama kepada cara pandang atau nilai-nilai baru tentang sesuatu masalah yang secara nyata tidak membawa kemajuan dalam arti lebih banyak mudarat daripada kemaslahatannya. Perubahan cara pandang atau nilai-nilai baru tersebut tidak terlepas dari banyak faktor baik faktor internal di dalam negeri maupun faktor eksternal dari perkembangan internasional. Dalam konteks reformasi di Indonesia sejak tahun 1998, perubahan tersebut banyak dipengaruhi oleh perubahan rezim pemerintahan otoritarian kepada pembentukan rezim demokrasi secara khusus dalam bidang ekonomi secara nyata dipengaruhi oleh kepentingan masyarakat internasional dengan perjanjian perdagangan bebasnya.

Istilah reformasi birokrasi yang terus mengemuka akhir-akhir ini sebenarnya merupakan suatu istilah dengan pembahasan yang cukup luas. Farazmand (2002:2) misalnya menerangkan pengertian dari terminologi reformasi administrasi yang juga

mengutip dari Chapinan & Greenway (1984)²⁵, bisa disimpulkan bahwa terminologi reformasi administrasi di setiap negara akan berbeda, hal ini berkenaan dengan sistem negara, sistem politik, nilai budaya, harapan sosial masyarakat dan pola kinerja dari setiap negara yang berbeda-beda, semua hal ini telah banyak memberikan kontribusi akan bentuk reformasi yang lahir di setiap negara, namun demikian Farazmand telah berhasil mengkatagorikan bahwa Reformasi Administrasi bagi negara industri/negara maju tidak akan sama bentuknya dengan Reformasi Administrasi bagi negara berkembang. Menurutny dalam negara industri atau negara maju, Reformasi Administrasi itu dikatagorikan sebagai proses perubahan dalam struktur administrasi atau prosedur dalam pelayanan publik yang berdasarkan kepada harapan lingkungan sosial dan politik yang tidak sejalan lagi dengan sistem administrasi atau prosedur pelayanan publik yang lama. Sebaliknya, bagi negara berkembang, Farazmand cenderung menilai reformasi bagi negara berkembang adalah modernisasi dan perubahan dalam masyarakat untuk mempengaruhi transformasi sosial dan ekonomi.

²⁵ Administrative reform means different things to different nations with different political systems. In most industrialized nations, it generally means "a process of changes in the administrative structures or procedures within the public services because they have become out of line with the expectations of the social and political environment" (Chapinan and Greenway, 1984). In developing nations, administrative reform often is referred to as modernization and change in society to effect social and economic transformation (see Farazmand, 1999). Moreover, there is a lack of consensus on the meaning of administrative reform within a single country with an established tradition of good reforms. The term means one thing to politicians and another to administrators, academic scholars, and functionally specialized personnel. Confusion also develops over the use of such interchangeable terms as change, modernization, development, and evolution with reform. Any attempt to effect administrative reform must also take into account the relationship between local and central administrations: the social, political, and economic forces of society; and the interaction between ideas or concepts and practical necessities developed over time. The gap between ideals and realities may grow over time if administrative reform is not taken seriously, despite the fact that other problems may still pose obstacles to its success. The gap must be mitigated by both legitimacy and performance (Farazmand, 1998-1999). Any attempt to effect administrative reform must also take into account the relationship between local and central administrations: the social, political, and economic forces of society; and the interaction between ideas or concepts and practical necessities developed over time. The gap between ideals and realities may grow over time if administrative reform is not taken seriously, despite the fact that other problems may still pose obstacles to its success. The gap must be mitigated by both legitimacy and performance. Ali Farazmand, *Administrative Reform in Developing Nations*, (Westport, Connecticut London: Praeger, 2002), hlm. 2.

Dari pengertian ini kiranya dapat disimpulkan bahwa reformasi yang ada di negara berkembang dan negara tertinggal lainnya adalah mentransformasi atau modernisasi struktur administrasi dan politik yang ada di negara industri/ negara maju demi kepentingan sosial dan ekonomi di negara berkembang/negara tertinggal lainnya.

Penekanan kepentingan sosial dan ekonomi menjadi sebuah tolak ukur dari keberhasilan dari reformasi administrasi yang lahir di negara berkembang dan negara tertinggal lainnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa perubahan sistem administrasi di negara berkembang dan negara tertinggal merupakan upaya modernisasi sistem yang dapat memberikan efek perubahan terhadap masyarakat secara luas. Adapaun faktor faktor penghambat dari proses transformasi tersebut dimasyarakat serta *gap* reformasi administrasi dapat diatasi dengan legitimasi dan kinerja dari pemerintah sebagai agen perubahan.

Lebih lanjut, Farazmand menerangkan ada 3 (tiga) klasifikasi dari reformasi administrasi atau birokrasi yang bisa dipahami, yakni:

1) *Reorganization – Purposive Model (Top-Down)*;

Farazmand menjelaskan bahwa *Top-Down Model* dari Reformasi

Pemerintahan dan atau birokrasi adalah tujuan yang luas dan *Top-Down*

dalam perpektif ini adalah pada prosesnya. Setting dari model ini ditandai

dengan adanya beberapa aktor elite, individu yang powerful atau

berotoritas penuh, memiliki bagian-bagian tujuan dalam pikiran mereka

untuk pencapaian hasil reformasi dan reorganisasi. Model ini

mengasumsikan bahwa kecenderungan masalah dari para pemimpin

politik atau pengembang ide ide inovasi dengan usaha mereform dan

mereorganisasi pada sektor publik. Pola pola ini disebut Farazmand sebagai *Administration as usual*, atau pola ini yang paling sering dipakai di lingkungan administrasi publik di dunia, dimana keinginan akan kebutuhan untuk perubahan atau reform dan reorganisasi berada pada level “top”. Model *reorganization-purposive* mengilustrasikan dengan jelas alur kebijakan dari reformasi administrasi lebih terpusat di kompromi elite politik atau parlemen dan eksekutif, pusat reformasi tidak berasal dan tidak mencerminkan kehendak masyarakat, pada level pelayanan publik adalah domain dari pemerintah, maka usaha dan inovasi dalam mereform administrasi pelayanan publik akan terpusat pada kompromi elit politik/ parlemen dan eksekutif dalam hal ini adalah Kepala daerah.

2) *Bottom-Up Models/ Environmentally Conditioning Models*

Model kedua yang ditawarkan oleh Guy Peters dan dijelaskan oleh Farazmand²⁶ adalah “Bottom-up Model”, Model ini berkenaan dengan

²⁶ Farazmand menjelaskan “ *These models are considered bottom-up approaches to administrative reorganization and reform. They assume that governments and their administrative systems—structures—have to adapt to the environmental conditions that lead to dictate changes in the structure. The environment may be economic, cultural, or social. But the underlying logic of these approaches is very similar. Structure must adapt to environment to survive and continue its existence, as well as to develop patterns of organizations that are functional for the fulfillment of their collective goals.*

In the political science and public administration approaches to this set of models, governments and political/administrative elites detect innovations or pressures in the environment that require government response. Consequently, structures—administrative state or a particular organization of public administration—react by adopting changes through reform and reorganizations to adapt to the environment. Systems theory provides a clear theoretical explanation for this set of models. One problem associated with these models is that they do not indicate when and how changes in the environment signal administrative adaptation.

Contingency approaches are the most familiar of the environmentally determined approaches (Lawrence and Lorsch, 1996). Systems theory in general, and its variant contingency theory, provide the best literature for explaining this set of models. The logic of this approach is the internal organizational reflection—both structurally and behaviorally—of environmental conditions that influence public administration. On the negative side, these approaches are poor predictors of organizational structure and behavior, and they assume that governments and their organizations are unable to change their environmental conditions for their purposes. hlm 3-4. Kemudian

pendekatan bottom-up bagi administratif reorganisasi dan reformasi.

Diterangkan bahwa sistem, struktur pemerintah dan administrasi merupakan hasil adaptasi atas tuntutan dari lingkungan masyarakat yang menjadi dasar arah perubahan pada struktur yang dimaksud atau struktur yang diinginkan. Adapun yang dimaksud dengan lingkungan dalam konteks ini adalah ekonomi, budaya, atau sosial. Struktur harus beradaptasi dengan lingkungan untuk bertahan hidup dan melanjutkan keberadaannya, serta mengembangkan pola organisasi yang memiliki fungsi dalam pemenuhan tujuan kolektif mereka.

Sejauh yang bisa dipahami dalam ilmu politik dan administrasi publik bahwa pendekatan untuk set model ini menempatkan pemerintah dan elit politik / elite administratif dalam mendeteksi inovasi atas tekanan dari lingkungan yang harus direspon pemerintah. Akibatnya, struktur-administrasi negara atau organisasi administrasi publik tertentu akan bereaksi dengan mengadopsi perubahan melalui reformasi dan reorganisasi sebagai bentuk adaptasi dengan lingkungan.

Farazmand menegaskan pula bahwa adalah pendekatan kontingensi sebagai pendekatan yang paling familiar dengan pendekatan lingkungan (Lawrence dan Lorseh, 1996). Teori sistem secara umum, dan varian teori kontingensi ini, memberikan literatur terbaik dalam menjelaskan set model ini. Logika dari pendekatan ini adalah refleksi internal organisasi, baik secara struktural maupun perilaku tingkah laku dari kondisi lingkungan

Farazmand menambahkan dan menjelaskan mengenai *The institutional models represent a separate group of approaches to reorganization and reform.*²⁶

yang mempengaruhi administrasi publik. sisi negatif dari pendekatan ini adalah miskinnya prediktor / tolak ukur dari struktur organisasi dan perilaku, dan mereka menganggap bahwa pemerintah dan organisasi tidak dapat mengubah kondisi lingkungan mereka pada arah tujuan mereka.

Model Bottom - up mengilustrasikan set model reformasi administrasi dan reorganisasi yang muncul sebagai respon pemerintah akan tuntutan dari masyarakatnya, peran elit tidak dominan dan cenderung kecil, namun dampak dari usaha pemenuhan reformasi sebagai respon dari tuntutan masyarakat ini membuat tidak adanya keseragaman bentuk reformasi dan reorganisasi pada struktur pemerintah sebagai pelayan publik, hal ini bisa karena cakupan layanan yang akan direformasi maupun direorganisasi oleh pemerintah yang menghasilkan bentuk reformasi yang berbeda untuk setiap wilayahnya. Model bottom-up ini akan bergantung dengan karakter daerah dan budaya masyarakat setempat, sehingga prediktor reformasi dan reorganisasi untuk setiap daerahnya dan pemerintah daerahnya akan beragam, dan antisipasi untuk hal ini pada umumnya akan sulit untuk diwujudkan.

3) Institutional Models

Farazmand²⁷ menjelaskan model ketiga yang ditawarkan Guy Peters, ditegaskan bahwa Model kelembagaan merupakan kelompok yang terpisah

²⁷ Ibid hlm 5, Farazman mengatakan: *The institutional models represent a separate group of approaches to reorganization and reform. In addition, they are both a reaction to the earlier behavioral theories of organization and reorganization and a response to the inadequacy of the other models. This is particularly evident in the increasing interest in the "new institutionalism movement in which organizational changes must take place through changes and modifications of internal organizational values and culture, as well as structure. Rather than viewing organizational changes as emanating from individual organizational/political leaders under purposive models or responding to the environmental dictates, the institutional models focus on the need to*

dari pendekatan reorganisasi dan reformasi. Pendekatan model ini bereaksi terhadap teori-teori perilaku organisasi dan reorganisasi sebelumnya dan merespon terhadap ketidakmampuan dari model lainnya. Hal ini tampak jelas dalam meningkatnya minat dalam gerakan “*new institutionalism*”, di mana perubahan organisasi harus dilakukan melalui perubahan dan modifikasi dari nilai-nilai internal organisasi dan budaya, begitupun dengan strukturnya. Hal ini tidak sekedar melihat perubahan organisasi sebagai hasil dari pancaran individu organisasi/pemimpin politik pada *purposive model* atau respon dari model tuntutan lingkungan, model kelembagaan berfokus pada kebutuhan untuk memodifikasi nilai-nilai kolektif, budaya dan struktur untuk membuat penyesuaian organisasi dan dinamikanya.

Penjelasan singkat ini pada dasarnya dapat membantu dalam memahami dan menjelaskan proses reformasi pemerintahan secara umum. Model ini juga berguna dalam menarik kesimpulan teoritis mengapa beberapa reformasi administrasi gagal sementara yang lain berhasil, namun penampilan beberapa reformasi yang sukses memungkinkan memiliki konsekuensi negatif untuk rezim yang berkuasa. Relevansi ini tidak berarti bahwa semua reformasi ditakdirkan untuk gagal.

Dalam konteks Indonesia sendiri, reformasi birokrasi diartikan perubahan sistem dan manajemen pemerintahan dari tertutup kepada sistem dan manajemen yang dilandaskan pada akuntabilitas, profesionalitas, integritas, dan keterbukaan

modify collective values, culture, and structure to make the organization adaptive and dynamic (March and Olsen, 1984; Farazmand, 1997a)

kepada publik. Pertanggungjawaban aparat birokrasi dalam negara hukum demokrasi tidak cukup hanya kepada atasan saja melainkan juga kepada publik selaku pemangku kepentingan yang diakui hak-haknya oleh UUD 1945 dan UU.

Perubahan "*mindset*" tersebut dalam negara hukum demokratis berbeda dengan negara hukum nondemokratis dan otokrasi sehingga sejak tahun 1998 Indonesia memasuki masa transisi di seluruh sektor kehidupan bangsa dan negara. Keadaan masa transisi ini banyak menimbulkan peristiwa konkret baik dalam bidang ekonomi, hukum, sosial dan budaya yang mencerminkan anomali, atau bahkan skeptis atau pesimis akan kemampuan dan keberhasilan melampaui masa ini sebaik-baiknya bagi kepentingan bangsa dan negara.

Menurut Atmasasmita (2011:3) Reformasi birokrasi juga telah diperkuat di dalam Strategi Nasional dan Rencana Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (STRANAS PPK) 2011-2014, yaitu sebagai berikut: 1). Peningkatan Akuntabilitas dan Keterbukaan Informasi; 2). Penguatan sistem pelayanan dan Pendisiplinan Pengembangan Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia; 3). Peningkatan Anggaran dan Remunerasi; 4). Transparansi Penanganan Perkara.

Pihak pemerintah sendiri, dalam rancangannya sudah menetapkan bahwa agenda reformasi birokrasi ini akan dijalankan pada kurun waktu 2010-2025, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2010 menerangkan perihal aturan langkah pencapaian tujuan reformasi dalam Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Agenda reformasi birokrasi ini, jika berhasil dilaksanakan dengan baik, maka ia diharapkan bisa mencapai tujuan-tujuan berikut: 1). Mengurangi dan akhirnya menghilangkan penyalahgunaan

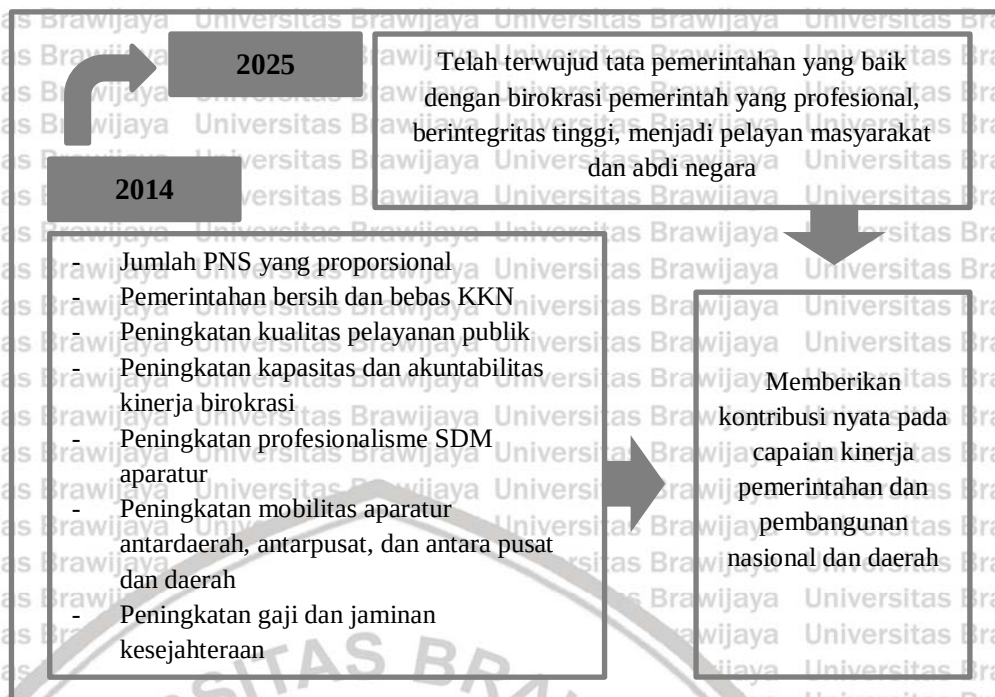
kewenangan publik oleh pejabat; 2). Menjadikan negara pemilik dari citra *most-improved bureaucracy*; 3). Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; 4). Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan program atau kebijakan instansi; 5). Meningkatkan efisiensi biaya dan waktu dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi; 6). Menjadikan birokrasi Indonesia yang antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi arus global serta dinamika perubahan lingkungan strategis.

Sebaliknya, reformasi birokrasi hanya akan menimbulkan ketidakmampuan birokrasi dalam menghadapi kompleksitas yang bergerak secara eksponensial di abad ke-21, antipati, trauma, berkurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan ancaman kegagalan pencapaian pemerintahan yang baik (*good governance*), bahkan menghambat keberhasilan pembangunan nasional jika ternyata dalam pelaksanaannya tidak menemukan keberhasilan, atau gagal dilaksanakan. Penyebab utama dari kegagalan reformasi birokrasi selalu berkaitan dengan ribuan tumpang tindih (*overlapping*) antar fungsi-fungsi pemerintahan yang melibatkan jutaan jumlah pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit.

Idealnya reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat (level) tertinggi hingga terendah dengan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) memakai langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada (*out of the box thinking*), perubahan paradigma (*a new paradigm shift*), dan dengan upaya yang sangat luar biasa (*business not as usual*).

Reformasi birokrasi ini merupakan upaya berkelanjutan yang setiap tahapannya memberikan perubahan atau perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik. Pada tahun 2019 misalnya, Reformasi Birokrasi diharapkan sudah dapat mewujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas korupsi, kolusi, serta nepotisme, perubahan kondisi serta *mind-set* dan *culture-set* yang mencerminkan integritas dan kinerja semakin tinggi, untuk menyambut tujuan dari Reformasi Birokrasi yang pada tahun 2025 kelak diharapkan telah terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintah yang profesional, seperti bisa dilihat pada bagan berikut:





Bagan 2.7: Kondisi Birokratis yang Diinginkan

(Sumber: Kementerian PAN-RB, *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, 2010)

Kebijakan pemerintah terkait reformasi birokrasi ini pada dasarnya adalah untuk mencapai visi dari reformasi birokrasi itu sendiri, yakni: “Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia”. Sebagai acuan dalam mewujudkan pemerintahan kelas dunia, maka pemerintahan harus profesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat serta manajemen pemerintahan yang demokratis untuk menghadapi tantangan pada abad ke-21 melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025.

Kondisi tersebut di atas akan tercapai menggunakan berbagai macam upaya, salah satunya adalah penerapan program *quick wins* sesuai amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2015 mengenai Road Map Reformasi Birokrasi, yaitu suatu langkah inisiatif yang mudah dan cepat dicapai yang mengawali suatu

program besar dan sulit. *Quick wins* sangat bermanfaat untuk usaha mendapatkan momentum awal yang positif dan meningkatkan kepercayaan instansi melakukan penyelesaian sesuatu yang berat merupakan inti dari suatu program besar Reformasi Birokrasi. Ada 9 *Quick Wins* sebagai berikut ini:

- 1) Kampanye Gerakan Nasional Revolusi Mental Bidang Aparatur Negara;
- 2) Penetapan Organisasi Kementerian Kabinet Kerja yang Efektif, Efisien, dan Akuntabel;
- 3) Penguatan Manajemen ASN yang transparan, Kompetitif, Berintegrasi dan Berbasis Merit;
- 4) Penuntasan Permasalahan Khusus Rekrutmen ASN;
- 5) Percepatan Operasionalisasi KASN untuk Memperkuat Penerapan Sistem Merit dalam Pengangkatan Pejabat Pimpinan Tinggi;
- 6) Penguatan Pelayanan Publik di PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu);
- 7) Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik Nasional untuk Mengakselerasi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik;
- 8) Penguatan Akuntabilitas Kinerja Dan Integritas Instansi Pemerintah Melalui Evaluasi Tingkat Akuntabilitas Kinerja, Evaluasi Terhadap Unit Kerja Pelayanan Pada K/L/Pemda yang Telah Mencanangkan Zona Integritas, Serta Penerbitan Kebijakan Tentang Perjanjian Kinerja Dan Pelaporan Kinerja;
- 9) Peningkatan Efektivitas Dan Efisiensi Penyelenggaraan Pemerintahan Melalui Penerbitan Surat Edaran MENPAN RB Tentang Penghematan

Kegiatan Operasional, Penggunaan Sarana Dan Prasarana, Dan Pemanfaatan Produk Dalam Negeri.

Diharapkan berpedoman pada *Quick Wins* ini mendapatkan perubahan yang signifikan dalam Birokrasi di Indonesia, adapun area perubahan yang diinginkan tertuan dalam gambar bagan dibawah ini:

Area Perubahan dan Sasaran Reformasi Birokrasi



Bagan . 2.8 : Area Perubahan dan Sasaran Reformasi Birokrasi Republik Indonesia.

Sumber: PP 11 Tahun 2015

Adapun area perubahan yang menjadi tujuan reformasi birokrasi pada lembaga pemerintahan secara umum, meliputi seluruh aspek manajemen pemerintahan sebagai berikut ; 1) Area organisasi, harapannya adalah bahwa organisasi adalah

hasil dari *right sizing*; 2) Tata Laksana; meliputi aspek kejelasan sistem, proses dan prosedur kerja yang berprinsip pada kepada nilai efisiensi dan efektivitas yang terukur yang sesuai dengan prinsip *Good Governance*; 3) Peraturan Perundang-undangan dengan indikator lebih tertib, tanpa tumpang tindih dan kondusif; 4) SDM yang memiliki kriteria berintegritas, netral, kompeten, capable, profesional dan berkinerja tinggi, itu yang akan menghantarkan mereka menuju derajat sejahtera; 5) Pengawasan melekat agar selalu bebas dari praktik KKN; 6) Akuntabilitas, kepercayaan publik akan teruji disisi akuntabilitas serta kapasitas apratur; 7) Pelayanan Publik yang prima dengan indikator terpenuhinya kebutuhan dan keinginan *citizen*; 8) perubahan *Mind-Set* dan *Culture-Set* Aparatur dari dilayani menjadi melayani, dari diam menjadi jemput bola dsb.

Jika pemerintah terutama melalui lembaga-lembaga pemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah belum bisa mencapai kondisi-kondisi seperti hasil yang diharapkan, maka itu berarti proses reformasi birokrasi belum bisa berjalan secara maksimal. Dalam hal ini, Caiden (1991:6-7) menyatakan bahwa meski diagnosa yang dilakukan oleh upaya reformasi administrasi di sebuah negara telah tepat sasaran, namun ia tidak menjamin bahwa reformasi itu telah tepat sasaran.

Bagaimanapun, reformasi birokrasi pada umumnya juga merupakan suatu proses politik. Caiden mengemukakan bahwa ada 12 hal yang seringkali merusak upaya reformasi ini. Ia menulis:

“Even when diagnosis was correct, a common mistake was to ignore the fact that many public organizations were institutional not instrumental bureaucracies and they had to be tackled accordingly. Reforming them was a political process spoilt by twelve common pitfalls – starting off badly, failing to adjust to situational imperative, diagnosing incorrectly, following hidden agendas, being indecisive about key issues, planning poorly, thinking too

conservative, commanding insufficient resources, omitting feedback, neglecting monitoring, ignoring evaluation and displacing goals. Occasionally, there might be the danger of reforming too much, too quickly, leaving the recipients shell-shocked. These difficulties in implementing reform could be reduce by studying reform attempt elsewhere, particularly major reform programs recently launched in nine key countries which have become fashion leaders ini administrative reform emulated by their disciples around the world.”

Pemetaan faktor penyebab dari salahnya diagnosa reformasi administrasi menurut Caiden di atas adalah sebagai berikut: 1) Buruk (kondisi faktual); 2)

Gagal adjustmen terhadap situasi yang ada; 3) melakukan diagnosa yang tidak benar; 4) Mengikuti agenda tersembunyi; 5) ketidaktegasan kepada isu kunci; 6)

Perencanaan yang buruk; 7) Berpikir terlalu konservatif; 8) Memberikan perintah yang tidak memadai karena miskinnya sumber daya; 9) Menghilangkan feed back;

10) Mengabaikan monitoring; 11) Mengabaikan evaluasi; dan 12) Memindahkan/ menggeser tujuan.

Berbagai faktor di atas sering didapati pada negara yang memiliki agenda reformasi, terlebih bila reformasi itu berada pada negara demokrasi yang multi partai. Pada bentuk negara seperti ini, selain *administrative demand*-nya rendah, ia juga diperburuk dengan *political demand* yang tinggi. Caiden juga menyatakan bahwa reformasi kelembagaan dan ekonomi jarang sekali sukses tanpa diawali reformasi administrasi, juga Caiden mengisyaratkan perlu adanya sanksi tegas dari ketidakberhasilan sebuah usaha reformasi disemua sektor, dalam kontek tulisan disertai ini termasuk lini reformasi administrasi aparatur sipil negara.

Maka bila tidak ada klausul sanksi dalam agenda reformasi maka dapat dikatakan reformasi tersebut adalah harapan yang semu, perpindahan dimensi Aparatur Sipil

Negara / Pegawai Negeri Sipil dari Human Resources menjadi Human Capital tidak akan pernah terwujud, maka harus secara tegas tertulis dalam klausul khusus dalam Peraturan Pemerintah tentang Road Map Reformasi Administrasi Aparatur Sipil Negara. Hal ini sesuai dengan pernyataan Caiden (1991:11-12) :

"..... On other hand, political, economic dan institutional reforms can rarely succeed without administrative reform. Administration is not neutral or merely instrumental. ...But for greater success and for systems as a whole to be reformed, external pressure for reform has to be present; the whole system has to be under outside threat, no mere idle threat either but effective sanction that will undoubtedly be exercised if improved performance does not occur. Political leaders have to demand better administrative performance, constantly monitor that honest attempts are being made to meet their wishes, and exercise effective sanctions when its not forthcoming."

Caiden menekankan bahwa reformasi yang telah berjalan mesti dilindungi dan diperkuat oleh upaya penguatan, dilindungi dari intervensi kepentingan politik praktis dan dilakukan penguatan dengan kepastian regulasi yang proper bagi setiap sasaran dari reformasi, sehingga arah perubahan yang telah ditentukan dalam Permenpan Nomor 11 Tahun 2015 dapat tercapai dan tidak akan goyah dikarenakan adanya intervensi dari ancaman dari luar, penekanan ini juga menyaratkan kinerja aparatur dibidang administrasi harus lebih baik, sebab ekspektasi publik akan upaya reformasi begitu tinggi, maka salah satu upaya pengawasan dari gerakan reformasi ini adalah pemberian sanksi yang terukur.

Disisi lain harus diakui bahwa Meritokrasi itu hanya bisa diterapkan di negara Commonwealth seperti di Amerika, Eropa Barat, Australia, China dan Singapore, maka kata kunci disini adalah ciri masyarakatnya, yaitu masyarakat modern. Apa saja ciri dari masyarakat modern itu, menurut Riggs (1985:41) dalam buku Administrasi negara-negara berkembang dengan analisisnya tentang tipe

masyarakat modern adalah masyarakat yang telah mengalami industrialisasi, produktif dan *mobile*, dan disertai dengan sistem administrasi negara dan pemerintahan yang efektif.

Kemudian Riggs menambahkan bahwa status pemerintahan tidak harus demokratis. Tapi dapat merupakan hal kontroversial, kehidupan modern dapat digambarkan pada ditaktur komunis maupun demokrasi pluralistis dengan struktur masyarakat yang spesifik, fungsional, terdiferensiasi atau memencar (*diffracted society*).

Riggs juga menambahkan analisisnya dengan menyatakan di Negara Modern seperti di Eropa bahwa fungsi-fungsi Administrasi yang baru dan terspesialisasikan itu sering bermunculan sebagai konsekuensi laten dari perubahan yang berlangsung dalam perjalanan dari lembaga-lembaga tua – yang dasarnya masih tetap formula tradisional tipe memusat, hanya saja ditahap pemencaran selanjutnya akan bertambah dengan tumbuhnya karakter spesialisasi yang akan dikenal dan diakui keberadaannya melalui penerimaan formula baru.

Maka menurut Riggs bahwa hakikatnya setiap orang adalah modern, akan tetapi secara substantif mereka tidak dengan sendirinya menjadi modern. Karena konsep “transisi” mengandung konotasi tentang gerak ke arah “modern”, yaitu disebut dengan “modernisasi”.

Kemudian Riggs (1985:49) berbicara tentang ciri dari masyarakat tradisional dengan kesimpulan bahwa masyarakat tradisional bercirikan dengan masyarakat

yang baru mampu untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya, termasuk untuk konsumsi harian mereka, maka negara dengan masyarakat tradisional akan sangat bersusah payah untuk meningkatkan produktivitas bahan pangan agar menjadi surplus, rentang waktu dari kondisi tradisional ke arah transisi menjadi masyarakat yang surplus bahan pangan memerlukan waktu, dan bila tercapai keadaan yang surplus tadi akan dijadikan komoditi ekspor yang potensi margin dari ekspor ini dipergunakan untuk belanja dibidang pertahanan & keamanan, pendidikan, pelayanan kepada masyarakat agraris dengan membuka lahan baru dan sebagainya yang dapat menopang produktivitas baik secara kuantitas dan kualitas.

Kaitannya dengan administrasi pada masyarakat tradisional menurut Riggs (1985:17) sebagai berikut:

“ ...dalam masyarakat pertanian tradisional sebenarnya tidak mungkin memisahkan administrasi sebagai suatu “ sistem” dari aspek lain yang ada dalam masyarakat itu sendiri. Yang mungkin ialah hanya melihat administrasi sebagai suatu “aspek”, walaupun sebagai suatu aspek yang penting.”

Kemudian Riggs menggambarkan kondisi yang berbeda dari administrasi pada negara yang sedang dalam kondisi transisi atau industrialisasi bahwa administrasi akan berada dalam kondisi yang heterogen, terkadang administrasi terkesan terpisah secara sistem di mata masyarakatnya, namun Riggs menambahkan bahwa ada tambahannya dari kondisi administrasi di tahap ini yaitu kesan “overlapping”, yang dimaksud dengan tumpang tindih ini ialah mengenai perlengkapan formal yang baru, Riggs memberikan contoh seperti Biro Administrasi terlihat seakan

bersifat otonom, namun sebenarnya berakar sangat dalam dan saling dipengaruhi oleh sistem politik, agama, ekonomi dan sosial yang keberadaannya telah ada jauh sebelumnya. Dengan demikian disaat berbicara tentang keputusan atau kebijakan serta peraturan administrasi sebenarnya mengarah kepada sebuah sisten non-administrasi, demikian juga perubahan sosial ekonomi akan mempengaruhi sistem administrasi. Setiap usaha untuk memahami administrasi negara dalam sistem sosial yang heterogen harus dilandaskan pada study antar hubungan yang bersifat “tumpang-tindih”, maupun mekanisme internal struktur administrasi yang dilihat sebagai satu kesatuan yang otonom.

Selanjutnya mengaitkannya dengan studi kasus meritokrasi di Pemerintah Kota Palembang dalam urusan Penempatan Pejabat Tinggi Negara akan memberikan diskursus tersendiri, menimbang kondisi Pemerintah Kota Palembang yang berada pada masa transisi menuju modernisasi, maka apakah tantangannya agar sistem merit yang berdasarkan merit prinsipel itu bisa tegak lurus.

Lebih lanjut, dalam konteks reformasi lembaga pemerintahan di Indonesia sendiri, baik di pusat ataupun di daerah, rancangan upaya dan pelaksanaannya sampai pergantian rezim kekuasaan pada tahun 2014, dan berlanjut pada tahun-tahun krusial yang menjadi tenggat capaian reformasi birokrasi, hasil yang diharapkan belum sepenuhnya bisa terwujudkan. Fakta pendukung yang paling mudah untuk ditemukan adalah kinerja aparatur dalam melayani masyarakat, di mana indeks kepuasan masyarakat terhadap kinerja birokrasi itu sendiri yang masih rendah. Padahal pemerintah sendiri dalam aturan perundang-undangan telah mewajibkan seluruh perangkat pemerintah daerah untuk berpedoman pada SPM

(Standar Pelayanan Minimal) seperti terdapat dalam pasal 11 ayat (4) Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.²⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut pemerintah daerah wajib memiliki SPM dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dari sekitar 32 bidang, ada 15 bidang yang wajib memiliki SPM agar masyarakat mendapatkan pelayanan publik yang berkualitas. Hal ini kemudian diperkuat juga dengan SK MENPAN RB No. KEP/25/M.PAN/2/2004 bahwa Indeks kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik dapat dikembangkan menjadi 14 unsur, yaitu; (1) Prosedur pelayanan yang diberikan kepada masyarakat mudah dan sederhana; (2) Jenis pelayanan yang diberikan disesuaikan dengan persyaratan teknis dan administratif; (3) Petugas yang memberikan pelayanan harus jelas dan keberadaannya harus pasti dilihat dari segi nama petugas, jabatan petugas serta kewenangan dan tanggung jawabnya; (4) Petugas yang memberikan pelayanan harus disiplin, artinya memberikan pelayanan dengan kesungguhan dan konsistensi dengan waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku; (5) Adanya kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam pelaksanaan dan penyelesaian pelayanan; (6) Petugas memiliki tingkat keahlian dan keterampilan untuk memberikan pelayanan dan penyelesaian pelayanan secara maksimal terhadap masyarakat; (7) Target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam jangka waktu tertentu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan; (8) Prinsip keadilan menghendaki agar pelaksanaan pelayanan tidak membedakan golongan atau status masyarakat yang dilayani; (9) Petugas bersikap dan berperilaku sopan dan ramah dalam

²⁸ Dalam pasal ini dinyatakan bahwa *"Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib berpedoman pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah"*.

memberikan pelayanan kepada masyarakat dan saling menghargai dan menghormati; (10) Biaya pelayanan harus bersifat wajar disesuaikan dengan jangkauan masyarakat yang membutuhkan pelayanan; (11) Adanya kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan oleh petugas pelayanan; (12) Jadwal dan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; (13) Kondisi sarana dan prasarana pelayanan bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan; dan (14) penjaminan keamanan lingkungan dari unit penyelenggara pelayanan begitupun dengan sarana yang digunakan, sehingga masyarakat dipastikan akan merasa tenang untuk selalu mendapatkan pelayanan juga demikian halnya dengan resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Meski regulasi dan acuan pelaksanaan reformasi birokrasi, baik di lingkungan pemerintah pusat ataupun daerah sudah dibuat dan dirumuskan, namun dalam pelaksanaannya ia tetap saja belum sepenuhnya berhasil memenuhi standar yang diharapkan. Persoalan yang seringkali ditemui oleh masyarakat adalah lambatnya kinerja birokrasi, pelayanan yang kurang ramah, masih adanya biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang optimal, dan hal-hal lainnya. Akan tetapi, di sisi lain, pemangkasan meja birokrasi, upaya-upaya optimalisasi layanan, pada beberapa daerah juga sudah berhasil dilaksanakan. Hal ini menandakan bahwa upaya reformasi birokrasi secara keseluruhan sudah mengarah pada jalur yang benar, meskipun belum semua perangkat pemerintah dan birokrasi, khususnya di daerah, siap untuk melaksanakannya.

2.2.7 Teori Meritokrasi dalam Birokrasi

2.2.7.1 Meritokrasi dan Mediokrasi

Meritokrasi pada dasarnya bisa dilihat sebagai suatu tingkat kekhususan, baik luas ataupun sempit, yang karenanya juga ia akan memunculkan beragam pemahaman. Meritokrasi bisa diartikan secara spesifik, tapi juga bisa saja memunculkan pertanyaan yang lebih dalam tentangnya, seperti: bagaimana meritokrasi didefinisikan? Siapa yang mendefinisikan? Bagaimana proses perumusannya? Di mana ia diterapkan? Apa norma, nilai, dan prinsip-prinsip, jika ada, yang berkaitan dengannya?²⁹

Amartya Sen (2000: 5-6) menyatakan bahwa meritokrasi adalah suatu konsep kontingen yang bergantung pada apa yang dianggap oleh masyarakat sebagai sesuatu yang baik. Ia menulis: *“meritocracy, and more generally the practice of rewarding merit, is essentially underdefined, and we cannot be sure about its content – and thus about the claims regarding its “justice.”* Karena itu, sampai ada penjelasan lanjutan atas hal tersebut, suatu merit dari tindakan tidak bisa dinilai secara terpisah dari pemahaman tentang kebaikan (*virtue*) yang berlaku di masyarakat. Dengan kata lain, jika meritokrasi adalah suatu sistem untuk memberikan merit, maka bagaimana merit didefinisikan merupakan hal yang paling utama dalam melaksanakannya.

²⁹ Donald Low misalnya dalam hal ini menulis tentang bagaimana meritokrasi ini dipraktikkan: *“...that there are varieties of meritocracy, some desirable, others possibly malignant. The debate should not be over whether we embrace meritocracy or not; rather, it should be over the kind of meritocracy we want.”* Lihat Donald Low, “Good Meritocracy, Bad Meritocracy” dalam Donald Low & Sudhir Thomas Vadaketh, *Hard Choices: Challenging the Singapore Consensus*, (Singapore: NUS Press, 2014), hlm. 49.

Demikian juga halnya sama dengan pendapat Castilla & Benarrd (2010:543-576), seraya mempertimbangkan hal-hal apa saja yang berkaitan secara mendalam dengan konsep meritokrasi ini, pada saat yang sama juga bisa dilihat meritokrasi dalam pemahaman yang umum, yakni suatu sistem sosial di mana merit atau talenta menjadi basis dalam memilih dan menempatkan orang pada posisi tertentu dan memberikan mereka upah berdasarkan hal tersebut. Para ahli umumnya menekankan bahwa dalam sistem meritokrasi, setiap orang memiliki hak dan kesempatan yang sama dan adil untuk mendapatkan upah berdasarkan upaya dan merit yang mereka miliki tanpa harus memandang gender, ras, kelas sosial, agama, ataupun faktor-faktor non-merit lainnya.

Penerapan konsep meritokrasi ini sebenarnya diniatkan untuk memperkuat keadilan dan kompetensi yang berimbang, terutama karena ia menolak patronase, nepotisme, korupsi, dan inkompetensi, dalam pelayanan masyarakat. Meritokrasi adalah sistem yang menghargai pentingnya kompetisi atau persaingan yang sehat dan adil, seleksi terbuka, evaluasi kritis atas kualitas seseorang, serta pentingnya standar kualifikasi dan proses rekrutmen yang baik. Dalam sistem seperti ini, penunjukan secara individual atas personel tertentu dianggap sebagai langkah yang kurang baik dan tepat untuk menentukan posisi seseorang. Seseorang hanya dianggap layak menempati posisi atau jabatan tertentu jika ia memang memiliki kualifikasi dan kualitas yang sesuai dan dibutuhkan oleh posisi tersebut. Karena itu pula, penerapan prinsip meritokrasi pada hari ini, baik pada lembaga publik ataupun privat, umumnya akan berkaitan dengan ujian kelayakan, kualifikasi

pendidikan, serta basis data kompetensi seseorang yang akurat untuk posisi yang ditawarkan secara terbuka.

Berdasarkan pengertian sederhana tentang merit ini, dapat dikatakan bahwa merit berkaitan erat dengan persoalan keadilan publik. Bagaimana masyarakat bisa memberikan kesempatan pada setiap orang untuk mendapatkan atau melakoni profesi tertentu tanpa harus mendapatkan perlakuan yang berbeda. Karena itu pula, merit sebagai sebuah konsep memiliki sejarah upaya penerapan yang panjang. Hal ini tak bisa dihindari mengingat sejarah panjang kehidupan masyarakat adalah sejarah pertarungan antar kelas, di mana ada banyak praktik diskriminasi yang terjadi di dalamnya. Michael Young misalnya menunjukkan bahwa sejak dahulu, keadilan dalam merintis keberhasilan, terutama dalam hal karier atau jabatan, selalu diominasi kelas atas (aristokrat atau kalangan bangsawan). Mereka yang bukan berasal dari keluarga yang mapan secara ekonomi misalnya, akan sulit untuk menduduki jabatan publik tertentu. Begitu pula mereka yang memiliki warna kulit tertentu yang dianggap sebagai kelas dua di masyarakat dan karenanya tidak bisa mendapatkan kesempatan yang sama seperti warga lainnya. Namun demikian, kesadaran akan pentingnya penegakan keadilan dan penghancuran tembok diskriminasi atau kelas di masyarakat mulai muncul. Young (1961:14) mencatat bahwa di Inggris sendiri, penantian panjang akan kesempatan untuk semua orang bisa meningkatkan kapasitas dirinya dan mendapatkan peluang profesional yang sama baru muncul pada tahun 1960-an.

Pada masa ini, intelegensi didistribusikan di setiap lini kelas masyarakat.

Mereka yang berbakat memiliki kesempatan atau peluang untuk meningkatkan

kapasitas dirinya. Begitupun sebaliknya, mereka yang tidak memiliki kemampuan atau mereka yang dengan kapasitas intelegensi rendah, maka kesempatannya tertutup. Terdapat kompetensi yang adil, di mana dalam hal karier, seseorang bisa menduduki posisi dan atau jabatan tertentu ditimbang dari kemampuan dan kompetensi dirinya. Menurut Young (1961:15-19), inilah tonggak awal penerapan merit, sebagai upaya untuk menghargai *talent* sesuai dengan kapasitasnya berdasarkan prinsip *equality* (keadilan). Setiap orang memiliki kesempatan yang sama, yang nantinya akan diputuskan berdasarkan keunggulan yang dimiliki oleh setiap orang.

Gerakan ini, ditegaskan oleh Young, mendapatkan penguatan pada tahun 1870-an di Inggris, di mana kebijakan Patronase mulai dihilangkan. Tidak ada lagi klan tertentu yang mendapatkan prioritas, meskipun mereka berasal dari kalangan bangsawan. Patronase yang belaku digantikan dengan sistem kompetisi yang terbuka bagi siapa saja warga Inggris untuk melanjutkan pendidikan atau menjalankan profesi tertentu. Pada tahun tersebut juga tercatat Inggris mulai mewajibkan rakyatnya untuk sekolah. Secara khusus, Young (1961:41) mengatakan:

“till the middle of the century practical socialists identified equality with advancement for merit. The trouble started when the left wing emphasized a different interpretation of equality, and, ignoring differences in human ability, urged that everyone, those with talent as well as those without, should attend the same schools and receive the same basic education. The issue attained extraordinary prominence in the political controversies of the 1960s and 1970s. Dr Nightingale has shown in his Social Origins of the Comprehensive Schools that the movement was inspired very largely by sentimental egalitarianism of the modern sort, far removed from the hard-headed realism of Bernard Shaw, and it is this which constitutes its significance for us today.”

Datangnya tonggak keadilan di masyarakat dengan menjadikan kecerdasan dan talent sebagai basis utama penilaian apakah seseorang berhak menduduki posisi tertentu dalam bidang karir tertentu, adalah penegakan tonggak merit pertama. Pada era ini, di Inggris sendiri, kaum sosialis praktis mengidentifikasi kesetaraan dengan kemajuan untuk prestasi. Namun demikian, kesulitan dimulai ketika sayap kiri menekankan interpretasi lain tentang kesetaraan dan, meskipun mereka mengakui adanya perbedaan dalam kapasitas manusia, akan tetapi mereka mendesak bahwa setiap orang, baik yang berbakat maupun yang tidak berkualifikasi, untuk menghadiri sekolah yang sama dan menerima pendidikan dasar yang sama. Topik itu menjadi sangat penting dalam perdebatan politik tahun 90-an.

Catatan Young ini menunjukkan dengan jelas bahwa merit merupakan sebuah prinsip di mana keinginan masyarakat akan keadilan dan kesetaraan bisa diakomodir. Merit juga merupakan manifestasi kesadaran masyarakat untuk bergerak maju dengan menjadikan kompetisi berbasis nalar sebagai ukuran akan kelayakan seseorang untuk mendapatkan apa yang bisa didapatkannya. Mereka yang kompeten, meskipun bukan berasal dari kalangan bangsawan, akan lebih memiliki kesempatan dibandingkan mereka yang kurang kompeten meskipun berasal dari keluarga yang secara ekonomi sudah mapan. Praktik patronase yang menghasilkan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme dianggap sebagai sebuah kejahatan atas kemanusiaan dan merupakan gerakan kemunduran.

Hubungan erat antara merit dengan kesetaraan dan keadilan inilah yang kemudian membuat para ahli memberikan definisi tentang merit dengan

memasukkan pertimbangan *fairness* di dalamnya. Stephen J. McNamee & Robert K. Miller (2009:2) misalnya, mendefinisikan merit sebagai karakteristik individual (*characteristic of individuals*), sementara meritokrasi adalah karakteristik masyarakat sebagai keseluruhan (*meritocracy" is a characteristic of societies as a whole*). Meritokrasi dengan demikian merujuk pada suatu sistem sosial sebagai keseluruhan di mana seseorang (individu) bisa bergerak maju dan mendapatkan imbalan dalam proporsi dari upaya mereka dan kemampuan individu mereka (*meritocracy refers to a social system as a whole in which individuals get ahead and earn rewards in direct proportion to their individual efforts and abilities*).

Apa yang berlaku di Inggris ini kemudian dipraktikkan juga di tempat-tempat lain, terutama karena munculnya kesadaran dan tuntutan yang sama akan keadilan dan kesetaraan. Merit menjadi konsepsi rasional bagi banyak perusahaan atau lembaga-lembaga publik dalam menentukan siapa yang berhak menduduki atau menempati posisi dan jabatan tertentu. Apa yang ditawarkan oleh sistem merit dalam konteks penempatan seseorang pada posisi tertentu di berbagai lembaga yang ada, tidak terkecuali pemerintahan, adalah efektivitas dan efisiensi yang nantinya bisa menunjang kinerja agar mencapai level tertinggi. Meritokrasi memungkinkan suatu tugas atau pekerjaan dilakukan oleh orang yang memiliki keahlian di bidang tersebut. Meritokrasi meminimalkan peluang bagi orang untuk mengambil suatu posisi atau jabatan tertentu demi kepentingan yang tidak berhubungan dengan kompetensinya ataupun tujuan dari pelayanan lembaga itu sendiri.

Beberapa studi awal lainnya tentang meritokrasi ini, selain yang dilakukan oleh Young, juga menunjukkan hal-hal berikut:

a. Studi yang dilakukan oleh Evans dan Rauch (1999:760) menyatakan bahwa birokrasi negara yang dicirikan dengan rekrutmen meritokratik, yang umumnya diasosiasikan dengan kombinasi pendidikan dan uji kelayakan, dapat memberikan sumbangsih tertentu pada pertumbuhan ekonomi.

b. Rekrutmen dengan penerapan sistem merit yang baik juga dapat mengurangi tindakan korup. Studi yang dilakukan Dahlstrom et.al (2012:659) pada 52 negara, menunjukkan bahwa birokrasi yang bekerja dan berjalan dengan sistem ini dapat mengurangi korupsi karena ia menciptakan pemisahan antara kepentingan birokrat dan politisi. Namun, perlu dicatat bahwa reduksi perilaku korup ini bukan karena birokrat yang terpilih berdasarkan sistem merit lebih baik dari politisi yang ditunjuk untuk menempati jabatan tertentu, melainkan karena keduanya memang tipe yang berbeda.³⁰

c. Summedh Rao (2013:6) telah menjelaskan bahwa penerapan sistem merit ini dapat menarik minat kalangan terdidik untuk memasuki dunia pelayanan publik dan lembaga-lembaga pemerintahan, terutama mereka yang memiliki niat untuk memperbaiki layanan yang ada. Hal ini dalam

³⁰ Dahlstrom et. al., terkait hal ini menjelaskan: *“both politicians and the professional bureaucracy need to be involved to deter corrupt behaviour. “Relatively high levels of corruption may thus also be expected from an administration that consists exclusively of merit-based bureaucrats without control by agents with a different (e.g., political) nature.”* Lihat Carl Dahlström, Victor Lapuente dan Jan Teorell, “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption,” dalam *Political Research Quarterly* 65 (3), 2012, hlm. 659.

kelanjutannya dapat meningkatkan banyak hal terkait keberadaan lembaga-lembaga publik atau pemerintahan itu sendiri. Mereka yang mendapatkan posisi tertentu berdasarkan kapabilitasnya, bukan karena adanya “pesanan politik” tertentu, akan lebih mudah untuk bekerja dan menerapkan gagasan-gagasan inovatif yang dimilikinya, dibandingkan mereka yang menduduki jabatan tertentu dengan cara-cara yang tidak didasarkan pada sistem merit ini.

Logika yang dibangun dari sistem merit ini adalah bahwa untuk setiap posisi dibutuhkan orang yang tepat, dengan tingkat keahlian dan kompetensi yang menunjang selaras dengan kebutuhan posisi tersebut, agar kinerja dan tujuan dari pelayanan bisa tercapai dengan baik. Sistem merit ini berarti menerapkan prinsip-prinsip meritokrasi pada setiap level pekerjaan. Mulai dari promosi, rekrutmen awal, pemilihan kandidat, evaluasi, hingga penempatan.

Penerapan prinsip dan sistem seperti ini tentu sangat dibutuhkan dalam konteks lembaga-lembaga pemerintahan dan atau birokrasi. Ketika seorang birokrat atau pejabat pada posisi tertentu dipilih dan ditentukan berdasarkan kompetensinya, maka kemungkinan adanya peningkatan layanan publik juga semakin besar. Hal yang berbeda akan terjadi jika pejabat yang ditunjuk untuk menempati posisi tertentu dihasilkan dari proses tawar-menawar atau negosiasi politik. Orang yang menempati posisi tertentu bisa saja orang yang tidak memiliki kompetensi terkait dengan posisi yang didudukinya. Hal ini bukan saja membuat kinerja lembaga pemerintahan sulit untuk meningkat, tapi juga akan merusak tatanan pelayanan secara keseluruhan.

Meski terlihat sederhana, menurut Willy McCourt (2007:5) penerapan meritokrasi sebenarnya memiliki tingkat kesulitan tersendiri. Terdapat beberapa prinsip penting agar meritokrasi ini bisa diterapkan secara efektif, di antaranya:

- 1) Dasar merit harus diterapkan pada setiap level organisasi dan proses manajemen (*jobs at every level*); meritokrasi bukan berarti perhitungan gaji atau upah belaka, tapi ia harus diterapkan semenjak pada saat lembaga melakukan rekrutmen atas lowongan posisi yang ada.
- 2) Meritokrasi harus bisa mendapatkan kandidat terbaik (*the best candidate*); setiap orang memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mendapatkan pekerjaan dan mengisi posisi tertentu di dalamnya sesuai dengan kemampuan dan kapabilitas yang dimilikinya.
- 3) Terbuka untuk semua (*open to all*); tidak boleh ada perjanjian internal atau terbatas hanya untuk kalangan tertentu;
- 4) Sistematis, transparan, dan terbuka pada tantangan (*systematic, transparent, and challengeable*); meritokrasi berarti upaya lembaga untuk terus memperbaiki dirinya, melihat bahwa kandidat yang tidak berhasil pun dapat menjadi umpan balik untuk pembuatan putusan yang lebih baik di masa mendatang.

Untuk mencapai hal-hal yang diinginkan dari penerapan sistem merit pada sebuah lembaga publik tersebut, UNDP (2015:9) telah menjelaskan tentang pentingnya akan adanya kerangka kerja etis serta sistem *check and balance*, terutama dengan memastikan unsur-unsur berikut ada di dalamnya:

- 1) Identifikasi dan publikasi daftar posisi yang dianggap memiliki kepentingan politis;
- 2) Kejelasan prosedur untuk rekrutmen dan promosi, memastikan adanya transparansi dalam proses seleksi dan inklusi melalui sistem *check and balance* dalam kasus-kasus tindakan penerimaan manasuka (*arbitrary action*).
- 3) Pembatasan kewenangan politis dalam proses seleksi kandidat.
- 4) Adanya *code of conduct* yang menekankan netralitas politik dan loyalitas pada pelayanan publik.
- 5) Adanya jaminan konstitusional dan hukum, yang memastikan hak kandidat untuk tidak mengalami diskriminasi atas nama gender, etnis, pandangan politik, kelas ekonomi, agama, dan lainnya.

Selanjutnya senada dengan penerapan meritokrasi dalam birokrasi perlu mengingat bentuk yang abnormal dari paratur dalam birokrasi saat ini, Rosenbloom at.all (2015:153) telah melakukan analisa kritis yang dilakukan oleh Warren Bennis terhadap pendapat Weber, bahwa dalam dunia nyata birokrasi bercirikan sebagai berikut:

1. *bosses without (and underlings with) technical competence*. Pimpinan tanpa kompetensi selalu mewarnani lembaga dalam pemerintahan;
2. *arbitrary and zany rules*, aturan main yang manasuka dan terkesan seenaknya,

3. *an underworld (or informal) organization that subverts or even replaces the formal apparatus*, rongrongan oraganisasi informal, Parpol atau NGO mendominasi jalannya Birokrasi;
4. *confusion and conflict among roles*, ambiguitas peran yang berpotensi konflik internal;
5. *cruel treatment of subordinates based not on rational or legal grounds but upon inhumanit*, kesemenaan memperlakukan staff bawahan dalam bekerja yang tidak proper berdasarkan Tupoksi Bidang dan Jabatan mewarnai Birokrasi.

Administrasi Publik menurut Rosenbloom (2015:187) adalah Ilmu yang mengkaji banyak hal dalam permasalahan-permasalahan di sektor publik diantaranya adalah Pluralitas, Otonomi, Koneksi Legislatif, Organisasi, Peraturan Hukum, Eksaminasi Sektor Publik, Partisipasi Warga, Organisasi Jaringan, Administrasi Kepegawaian, dan juga termasuk didalamnya Sistem Merit Kepegawaian. Didalam diskursus Pluralitas Rosembloom telah menghasilkan sebuah analisa dalam kerangka administrasi publik dengan memberikan gambaran pluralitas sebagai berikut ini:

“ The organization of public agencies and governmental executive branches should be pluralistic. In other words, they should be highly representative of the competing political, social, and economic groups in the society as a whole. Agencies should provide representation to these interests, and public policy should be made through the political competition among agencies. This approach requires that organizational missions be compound rather than unified or that there be many separate organizations. Overall, the public sector must address a number of different concerns without establishing any formal set of priorities.”

Penekanan analisa Roosenbloom terhadap sikap eksekutif agency termasuk didalamnya adalah Pejabat Tinggi dalam sebuah lembaga harus mewakili kelompok politik, sosial dan ekonomi kelompoknya yang berdaya saing secara global. Kepentingan-kepentingan ini ditekankan oleh Roosenbloom harus diakomodir dan menjadi satu-kesatuan yang utuh yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, pertimbangannya adalah misi dari organisasi pemerintahan lebih kompleks dibandingkan organisasi dari kelompok-kelompok kecil tadi. Sehingga terkumpulnya banyak masalah yang berbeda-beda dengan tidak menggunakan cara formal yang baku, sebab setiap permasalahan hanya bisa diselesaikan dengan cara yang khas sebagai *treatment*-nya. Kemampuan memiliki banyak metode dalam penyelesaian masalah adalah konsekuensi logis yang terjadi bagi pemerintahan yang eksekutif agency bersifat representatif.

Kemampuan mengolah fungsi administrasi publik dengan banyak pendekatan baik itu legal formal, sosial dan politik adalah gambaran kualitas dari Eksekutif Agency dalam tubuh pemerintahan, maka Pemerintah Kota Palembang harus dapat membentuk PNS nya sebagai Eksekutif Agency yang memiliki kualitas pengelolaan administrasi publik dengan berbagai pendekatan.

Rosenbloom (2015:187-188) menambahkan bahwa pluralisme di organisasi publik muncul dikarenakan tumpang tindih misi antara organisasi, seperti di Amerika lembaga yang beririsan dalam satu bidang garapan ada beberapa lembaga, dicontohkan garapan bidang kepegawaian yang pengelolaan administrasinya oleh 5 kantor sebagai berikut:

1. Office of Personnel Management;
2. Merit Systems Protection Board;
3. Federal Labor Relations Authority;
4. Office of Government Ethics; dan
5. Equal Employment Opportunity Commission.

Dari pendapat Rosenbloom ini bila dikaitkan dengan tantangan dari Meritokrasi Penempatan JPT Pratama dalam penelitian ini bagi Pemerintah Kota Palembang secara administratif adalah keharusan atau kepatuhan untuk mengacu kepada sistem merit yang berlaku dalam Proses Penempatan JPT Pratamanya dimulai dari proses seleksi hingga pelantikan pejabat JPT Pratama yang terpilih.

Maka untuk menjawab tantangan dari sisi Manajerial, Pemerintah Kota Palembang harus tunduk patuh secara intitusi kepada Pemerintah Pusat, sebagaimana diketahui bahwa secara organisasi Pemerintah Kota Palembang berintansi induk kepada Kementerian Dalam Negeri secara kelembagaan dan Organisasi. Namun dalam hal Kepegawaian koordinasi vertikalnya mengarah kepada Badan Kepegawaian Negara dan MENPAN – RB, sedangkan dalam pelaksanaan sistem merit Kepegawaiannya diawasi oleh KASN RI.

Begitupun untuk menjawab tantangan Personal / Pejabat JPT Pramata di Pemerintah Kota Palembang yang menurut Rosenbloom harus mewakili kelompok politik, sosial dan ekonomi kelompoknya yang berdaya saing secara global. Kepentingan-kepentingan ini ditekankan harus diakomodir dan menjadi satu-kesatuan yang utuh yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Ini adalah kewajiban dari Pejabat terpilih, karena JPT Pratama terpilih adalah pejabat sektor publik, maka kepentingan individu dan kepentingan diri

sendiri harus ditinggalkan, memiliki kemampuan mengakomodir seluruh permintaan dari kepentingan-kepentingan lembaga politik, NGO, Ormas dan sebagainya adalah keharusan, karena JPT Pratama tersebut adalah pimpinan bidang kerja yang spesialis di Pemerintah Kota Palembang. Lain halnya dalam Seleksi Penempatan JPT Pratama, bahwa Pejabat ybs masih kandidat JPT Pratama atau belum resmi menjadi JPT Pratama, maka prosesnya harus bebas dari kepentingan-kepentingan lain yang tidak ada kaitannya dengan seluruh rentetan dari proses seleksi yang harus mengacu kepada sistem merit yang berdasarkan kepada prinsip-prinsip merit.

Fenomena meritokrasi dalam konteks pemerintahan dan administrasi secara umum, sebagai sebuah upaya untuk mendapatkan orang-orang terbaik dan menempati posisi sesuai dengan kapabilitas dan kemampuannya ini, dalam prakteknya bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan. Ia mensyaratkan adanya suatu sistem seleksi dan tahapan pemberdayaan yang baik, agar orang-orang yang menjadi kandidat untuk menempati posisi tertentu, bisa memiliki berbagai kategori kompetensi yang ditetapkan.

Namun demikian, mengingat bahwa seringkali sistem penerimaan, seleksi, dan penempatan para pejabat tersebut sudah bermasalah dari awalnya, maka kandidat yang ada juga terbatas pada orang-orang yang hanya memenuhi persyaratan secara formal, namun belum teruji secara eksperiensial. Hal ini menyebabkan kandidat yang terpilih pada akhirnya hanyalah mereka yang medioker, bukan yang terbaik, tapi juga bukan yang terburuk. Padahal jika sistem yang ada mau berubah, maka sebenarnya masyarakat bisa mendapatkan kandidat yang lebih baik dari

mereka. Fenomena seperti inilah yang umumnya disebut oleh Mattozy & Merlo (2010:5) dengan istilah mediokrasi (*mediocracy*). Dengan kata lain, istilah ini menggambarkan kondisi yang berbeda dari meritokrasi.

Tassano menjelaskan bahwa mediokrasi merupakan sebuah istilah yang merujuk pada konsep yang menampilkan dirinya sebagai upaya empatik dan toleran terhadap semua orang. Mediokrasi dengan kata lain merujuk pada sistem sosial yang hampir sama dengan meritokrasi namun, dengan output yang sepenuhnya berhaluan dengan meritokrasi itu sendiri. Jika meritokrasi befokus pada upaya di mana masyarakat bisa mendapatkan individu terbaik, maka mediokrasi justru menjadi ruang di mana kompetensi dan kompetisi dikaburkan atas nama kesetaraan. Output budaya mediokrasi lebih cenderung bersifat asertif (agresi). Mediokrasi menganggap semua orang sebagai target yang adil, namun di balik retorikanya terdapat ruang yang rentan disalahgunakan, yakni kemungkinan terjadinya peningkatan agresi antarpribadi. Hal ini dapat mengacaukan hak-hak tertentu individu dan membenarkan adanya intervensi. Tassano (2006:23) menulis:

"The wrong sort of people in example those with their own minds. The updated version has a profusion of highly trained mediocrities, and exists to generate research that is sufficiently vacuous to be unthreatening. As with other areas of culture, an ersatz version more effectively displaces the genuine form than does simple suppression. If ten thousand professional philosophers wrote five academic papers a year for a hundred years, might one of the papers contain a profound observation? Perhaps, but if so it would be an unintended result from the point of view of mediocracy."

Dalam konteks politik secara umum, para politisi yang tergabung dalam suatu partai politik tertentu misalnya, akan mendapatkan prioritas pencalonan atau

menjadi representasi partai, yang nantinya akan diusulkan pada pejabat tinggi yang berwenang untuk menempati posisi tertentu dalam struktur pemerintahan dan atau birokrasi, lebih didasarkan pada prinsip senioritas dan atau loyalitas serta kedekatan dengan mereka yang berada di pusat kekuasaan. Mereka yang matang secara politik, dalam hal ini, akan mendapatkan peluang yang lebih besar dibandingkan mereka yang baru terjun, meskipun memiliki kinerja dan kapabilitas individual yang baik. Dalam banyak kasus, para politisi yang matang ini, meski bukan berarti tidak memiliki kapabilitas untuk menempati posisi tertentu, namun mereka bukanlah kandidat yang terbaik.

Fenomena pengangkatan dan atau penempatan pejabat tinggi dalam struktur pemerintahan dan birokrasi yang lebih mengarah pada mediokrasi ini bukanlah hal baru di lingkungan politik dan birokrasi secara umum. Seketat apapun persyaratan yang dibuat, sebaik apapun rumusan standar yang diberlakukan, ia seringkali bisa dilewati dengan mudah ketika seseorang sudah memiliki kedekatan dan loyalitas pada pihak yang berada di pusat kekuasaan. Fenomena seperti ini juga yang pada umumnya menjadi halangan utama dalam penerapan prinsip merit secara sungguh-sungguh dalam sistem pemerintahan dan birokrasi yang ada.

2.2.7.2 Tantangan Meritokrasi dalam Administrasi Publik (Birokrasi)

Penerapan meritokrasi pada wilayah birokrasi dan atau lembaga-lembaga pemerintahan, terutama pada proses penempatan pejabat atau aparatur sipil negara, tentu saja dimaksudkan untuk peningkatan kualitas layanan publik yang menjadi tugas utamanya. Meski demikian, melihat pada prasyarat penerapan

sistem merit yang cukup berat tersebut, maka ia membutuhkan komitmen dan kesungguhan segenap pihak untuk menjalankannya.

Dalam konteks birokrasi dan lembaga pemerintahan di Indonesia, penerapan sistem merit erat kaitannya dengan praktik penerimaan dan penempatan Aparatur Sipil Negara (ASN). Undang-undang ASN sendiri sebenarnya telah memberikan landasan bagi diterapkannya sistem merit bagi ASN, di mana keputusan untuk penerimaan penempatan dan pengangkatan harus didasarkan kepada kompetensi, kualifikasi dan pengalaman yang memadai. Untuk menerapkan sistem merit ini maka dibentuk KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara), yakni lembaga non struktural yang bertanggung jawab dalam mengawasi pelaksanaan sistem merit dan penegakan kode etik. KASN misalnya bertugas memastikan agar seleksi terbuka JPT dilakukan melalui mekanisme yang transparan, obyektif dan kompetitif. Dengan semangat membangun sistem merit pula, tenaga honorer tidak diperkenankan lagi untuk direkrut dan diangkat karena mekanisme pengisian jabatan dilakukan melalui seleksi untuk memenuhi kualifikasi pekerjaan tertentu dan bersifat spesialis, dalam arti bahwa harus ada kompetensi tertentu yang dibutuhkan organisasi dan bukan bersifat umum yang dapat diisi oleh sembarangan orang, baik untuk pengisian formasi CPNS, JPT (Jabatan Pimpinan Tinggi) maupun Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K).³¹

Meski demikian, dalam praktiknya, pemerintah sendiri terus menghadapi tuntutan untuk mengangkat tenaga honorer, khususnya K2 menjadi PNS. Hal yang semestinya bisa merusak sistem merit ini tetap dijalankan karena adanya tuntutan

³¹ Pengangkatan tenaga honorer menurut UU ini berarti melawan undang-undang karena tidak ada pasal yang menyebutkan dibolehkannya pengangkatan pegawai tanpa melalui seleksi seperti pengadaan CPNS maupun pengisian JPT dan P3K.

tersebut. Terhitung dari tahun 2006 sampai 2014 misalnya, pemerintah telah mengangkat tenaga honorer menjadi CPNS tanpa test sebanyak 1.185.974 orang, atau 26,26% dari total 4.517.126 PNS. Rekrutmen honorer yang umumnya tidak didasarkan pada kebutuhan dan tanpa melalui proses seleksi yang memadai tersebut jelas membawa dampak yang tidak sedikit.³²

Hal-hal semacam inilah yang pada akhirnya membuat penerapan sistem merit tidak pernah bisa berjalan sesuai dengan ideal teorinya. Meskipun tentu saja ia memang harus menyesuaikan dengan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat Indonesia itu sendiri, termasuk di kalangan birokrat dan politisi yang juga menjadi bagian dan membentuk masyarakat. Bagaimanapun, penempatan seseorang pada posisi tertentu tidak semata memberikan jabatan dan wewenang pada orang bersangkutan, tapi juga berkaitan dengan besaran gaji, tunjangan, dan hak-hak lainnya yang bisa saja membawa persoalan baru karena perhitungan atas besaran yang diterima bisa saja tidak bersifat objektif.

Berdasarkan kondisi seperti ini, maka tantangan utama penerapan meritokrasi atau prinsip-prinsip merit dalam birokrasi atau administrasi publik secara keseluruhan adalah bagaimana memberikan batasan yang jelas antara kebutuhan

³² Nuraida Mokhsen misalnya mencatat beberapa dampak yang timbul dari pengangkatan ini, di antaranya: (1) menurunnya proporsi tenaga profesional di birokrasi pemerintah karena jumlah PNS yang berasal dari honorer mencapai 26,26 %, dan 89,66 % diantaranya berpendidikan D.III ke bawah; (2) meningkatnya belanja pegawai, dimana rata-rata lebih dari 50% APBD dibelanjakan untuk gaji dan tunjangan, bahkan di sejumlah Kab/Kota belanja pegawainya mencapai lebih dari 70% dari total APBD, sehingga tidak cukup tersedia dana bagi daerah tersebut untuk menyelenggarakan pelayanan public yang menjadi kewajiban daerah; (3) pengangkatan terhadap sekitar 439.956 honorer K2 tersebut membuat terdapat sekitar 1,5 juta atau 33% dari sekitar 4.5 juta PNS yang ada berasal dari tenaga honorer. Dengan pendidikan sebagian besar SLTA ke bawah, maka hal ini akan menjadi kendala besar dalam membangun birokrasi yang profesional dan berdaya saing; (4) Kebijakan tersebut juga akan menimbulkan beban tambahan untuk gaji dan tunjangan sebesar 37 Triliun per tahun. Beban tersebut akan dipikul Negara sampai sekitar 30 tahun ke depan. Lihat lengkapnya dalam Nuraida Mokhsen, *Telaah Pengangkatan Tenaga Honorer Kategori I dan II Menjadi CPNS*, 2015.

akan kehadiran individu terbaik pada posisinya, dengan wewenang atau kekuasaan politis yang seringkali hadir dalam proses pembuatan putusan terkait individu tersebut. Para pemegang kekuasaan dalam hal ini harus bisa memberikan ruang yang adil bagi sistem untuk bekerja sehingga bisa mendapatkan individu terbaik guna meningkatkan layanan publik atau kinerja lembaga pemerintahan secara keseluruhan.

Tantangan berikutnya adalah bagaimana meritokrasi ini menjadi dasar kebijakan dan teknis pertanggungjawaban para pelayan publik atau aparatur lembaga-lembaga publik (pemerintah) agar bisa menghadirkan layanan publik yang tidak diskriminatif. Pelayanan publik adalah pelayanan untuk semua masyarakat tanpa membedakan strata sosial-ekonomi, kecenderungan ideologis, warna kulit, suku, atau atribut-atribut aksidental lainnya. Untuk itu pula, maka merit harus menjadi meritokrasi dalam pengertiannya sebagai sebuah sistem sosial, sehingga masyarakat pun memiliki kesadaran akan hak-hak mereka tanpa harus merendahkan diri ketika berhadapan dengan para pejabat publik.

Persoalannya kemudian adalah bahwa tantangan-tantangan seperti ini menjadi rumit dalam sebuah negara yang menganut sistem demokrasi namun dengan praktik patronase yang masih kental. Dalam kasus demokrasi di Indonesia misalnya, praktik patronase ini bisa berwujud dalam bentuk partai politik, kerabat, suku, agama, di mana hubungan di dalamnya seringkali menjadi pertimbangan lebih untuk membuat putusan tentang penempatan seseorang dalam struktur lembaga pemerintahan. Tidak heran jika seringkali terdapat pertimbangan politis yang kental dalam hal penentuan seseorang untuk menduduki jabatan tertentu.

Karena itu, meski secara individual mereka memenuhi persyaratan formal, namun ia bukan merupakan pilihan terbaik untuk jabatan tersebut.

Batasan yang kabur antara politik dan administrasi, di mana para pejabat tinggi seringkali membawa kepentingan politik mereka dalam penentuan kebijakan publik, terutama dalam hal keputusan siapa yang menduduki posisi tertentu di lembaga pemerintahan, pada akhirnya menjadi salah satu alasan mengapa sistem merit sulit untuk diterapkan sepenuhnya. Alasan ini pula yang kemudian mendasari tantangan berikutnya dari penerapan meritokrasi di lembaga birokrasi atau pemerintah, yakni bagaimana masyarakat bisa memilih pemimpin dengan karakter dan kemampuan yang baik untuk menjamin keberlangsungan meritokrasi di lembaga-lembaga layanan publik tersebut. Keberadaan pemimpin yang tegas ini penting, terutama agar para aparatur dan pejabat tinggi di bawahnya bisa menjalankan segenap fungsi dan kewajibannya sesuai dengan prinsip-prinsip merit. Pemimpin inilah yang nantinya bisa memberikan sanksi tegas kepada jajaran pembantunya, ketika ternyata ada fungsi merit yang tersendat dan atau ada pejabat yang bermain dalam kelemahan regulasi yang ada.

2.2.7.3 Perspektif Meritokrasi dalam Pemerintah Daerah

Berbagai tantangan terkait penerapan meritokrasi di lembaga-lembaga pemerintahan seperti disebutkan sebelumnya, akan lebih terasa dalam konteks pemerintah daerah. Hal ini terutama dikarenakan pemerintah daerah lebih sedikit mendapatkan kontrol dari masyarakat dibandingkan pemerintah pusat. Ditambah lagi adanya fenomena desentralisasi, di mana pemerintah daerah mendapatkan hak

dan otonomi tertentu yang membuatnya lebih bisa berkreasi dalam merumuskan kebijakan untuk kepentingan daerahnya sendiri.

Brian C. Smith (2012:11-13) menjelaskan bahwa desentralisasi ini memerlukan penerapan prinsip-prinsip yang dengan sendirinya membentuk nilai-nilai administratif dan politik yang khusus. Desentralisasi sendiri, menurut Smith harus dilihat dalam dua kategori, yakni desentralisasi politik dan desentralisasi birokrasi (administrasi). Desentralisasi politik mensyaratkan adanya pembatasan daerah, dan tidak merupakan suatu proses arbitrer. Desentralisasi politik ini muncul karena adanya faktor-faktor seperti bahasa, sejarah, kebudayaan, lokasi, dan tradisi. Hal-hal tersebut menentukan batas-batas administratif dan politik yang signifikan dalam konteks identitas pemerintah daerah. Sementara desentralisasi administratif atau birokrasi pada umumnya dilakukan untuk mengurangi kekuatan-kekuatan dari paham kedaerahan dan memperkuat keseragaman dalam pembuatan keputusan di seluruh negara. Tidak seperti desentralisasi politik yang dirancang untuk mencerminkan karakteristik, masalah, dan kebutuhan lokalitas daerah yang berbeda-beda.

Kebijakan desentralisasi ini berdampak besar, khususnya pada urusan kepegawaian, di mana terjadi dinamika politik dan administratif di tingkat daerah. Pada awalnya pemerintah daerah berhak untuk mengatur struktur kepegawaian yang dimilikinya dalam lingkup yang luas. Pemerintah pusat hanya mengurus sebatas izin prinsip dari apa yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Namun, hal ini dalam praktiknya justru menjadi ruang di mana pejabat tinggi daerah bisa bermain, terutama dalam memilih dan mengangkat aparatur di daerah sesuai

dengan kepentingannya. Kebijakan ini kemudian dievaluasi oleh pemerintah pusat, di mana urusan kepegawaian mendapatkan pembaruan sistem dalam penempatan pejabat tinggi. Salah satunya adalah regulasi yang dibuat oleh pemerintah pusat tentang pejabat tinggi yang tidak boleh diganti sebelum selesai waktu tertentu ia menduduki jabatannya (6 bulan). Pergantian hanya boleh dilakukan setelah ada evaluasi tertentu terhadap pejabat bersangkutan, di mana jika evaluasinya ternyata menunjukkan hasil yang negatif, maka ia harus diganti dengan orang lain yang lebih kompeten.

Fenomena desentralisasi ini sebenarnya bisa menjadi peluang untuk penerapan sistem merit secara lebih baik, khususnya dalam konteks pemerintah daerah. Dalam hal ini, sistem merit harus dapat memberikan solusi yang menjembatani antara kepentingan politik Kepala Daerah dengan tuntutan profesionalisme ASN sebagai pelayan publik sehingga dapat membentuk meritokrasi sebagai kondisi sosial yang baik. Namun demikian, dalam praktiknya ia seringkali sulit untuk diwujudkan, terutama karena adanya kepentingan patronase yang masih kental di tingkat daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat B.C Smith (1985:165) selanjutnya yang menggambarkan hubungan Aparatur Sipil di Pemerintah Daerah sebagai berikut ini:

“Field Administration exist in a political environment. Field Staff are part of the political system of their respective areas. They stand in varying relationship to other political and administrative institutions and to non-governmental organizations which make up the local political and economic structure. The formal relationship with such bodies (executive control of local authorities or regulation of industrial activity, for example) will be modified by informal relationship based on personal and group power. The full significance of the field officer's role in local politics is a function

of formal powers and other political resources which the official can muster. The main ones are personality, social status, political connections, information and political acumen. The political environment of field administration also includes the tensions at national level between the need for political control of the provinces and professionalism in the delivery of public services.”

Aparatur Pemerintah Daerah adalah bagian dari sistem politik di wilayah mereka masing-masing. Mereka berdiri dalam berbagai hubungan dengan lembaga-lembaga politik dan administrasi lainnya dan dengan organisasi non-pemerintah yang membentuk struktur politik dan ekonomi lokal. Hubungan formal dengan badan-badan tersebut (kontrol eksekutif dari otoritas lokal atau regulasi kegiatan industri, misalnya) akan dimodifikasi oleh hubungan informal berdasarkan kekuatan pribadi dan kelompok. Signifikansi dari peran Aparatur Pemerintah Daerah dalam politik lokal adalah fungsi dari kekuatan formal dan sumber daya politik lainnya yang dapat dikerahkan oleh pejabat tersebut. Maka hal yang paling utama adalah kepribadian, status sosial, koneksi politik, informasi, dan kecerdasan politik. Oleh karena itu kondisi politik di lingkungan Pemerintah Daerah juga mencakup ketegangan di tingkat nasional antara kebutuhan akan kontrol politik dari Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat dan perilaku profesionalisme birokrat dalam pemberian layanan publik.

Smith juga menambahkan tanggapannya dalam sub bahasan tuntutan desentralisasi mengutip dari Paddison (1983: 16);

“However, the causal relationship involved here are clearly not one-way. The State itself is capable of creating territorial identities and loyalties. So the “Naturalness” of territorial identity is questionable.”

Ini menjadi catatan penting dalam praktiknya di Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Kota Palembang karena kentalnya hubungan antara Aparatur Sipil dengan Aktor Politik di Pemerintah Kota Palembang jelas tidak mungkin satu arah melainkan dua arah, sehingga peluang besar untuk terjadinya politisasi ASN dilingkungan Pemerintah Kota Palembang. Sebagaimana Smith (1983:53) telah mengungkapkan pula pendapatnya tentang institusionalisme dalam Desentralisasi dengan pernyataannya sebagai berikut;

“Given the need for a decentralized state apparatus, it is necessary to ask what values and pressures lead to politicization of that apparatus, a politicization which generally involves the setting up of representative assemblies and the political processes with inevitably flow from their existences.”

Penting untuk sebagai acuan kewaspadaan bersama dari fenomena politisasi ASN mengingat perlunya keberadaan Aparatur Negara yang terdesentralisasi, maka perlu ditanyakan nilai-nilai dan tekanan apa yang mengarah pada politisasi aparatur itu, sebuah politisasi yang umumnya melibatkan pengaturan majelis / dewan perwakilan dan presesi politik dengan kecenderungan politik yang tak bisa terhindarkan dari keberadaan mereka dan pengaruh politiknya.

Mengaca kepada uraian Smith ini mengarahkan kepada pengertian akan meritokrasi penempatan JPT Pratama dalam perspektif teori Desentralisasi adalah pengkomodiran kealamian yang menyeluruh dari budaya dan politik lokal Pemerintah Daerah tersebut. Maka akan terasa sulit bagi mereka yang terpilih dari proses seleksi yang kemudian ditempatkan dalam sebuah Jabatan JPT Pratama untuk menyatakan jika dirinya bukanlah produk politik di Pemerintah Kota Palembang. Namun bukankah seharusnya sistem merit menjadi alat yang

mengatur prosesnya dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip merit, semestinya ini dapat mendobrak hegemoni proses keputusan politik dalam keputusan administrasi, kemudian bukankah dengan adanya upaya reformasi administrasi mengarah kepada tegaknya administrasi secara utuh sebagai utilitas pelayanan publik yang tidak membeda-bedakan pelayanannya kepada masyarakat luas. Maka memisahkan urusan administrasi dari urusan politik adalah keniscayaan yang perlu dicoba kearah dan kecenderungan kepada prinsip-prinsip merit harus ditegakan agar faktor keadilan dan kompetensi ASN dalam suatu Meritokrasi Penempatan JPT Pratama dapat terwujud. Inilah momentum yang harus terus dikawal keberadaanya sebagai perlawanan dari gerakan anti-reform yang berlandung dalam sistem merit.

Beberapa daerah tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) di Indonesia sedikit banyak sudah bisa menerapkan sistem merit yang berdasarkan prinsip-prinsip merit ini, namun ia sangat bergantung pada sosok pemimpin di daerah bersangkutan. Jika pemimpinnya tegas, maka keputusan penempatan pejabat tinggi atau aparatur layanan publik akan berjalan sesuai dengan prinsip merit.

Sebaliknya, pemimpin yang lebih mengedepankan “janji politik” maka prinsip merit juga sulit untuk berhasil diterapkan. Pemimpin yang demikian ini, sebenarnya sudah gagal dari awal periode kepemimpinannya, karena ketidakmampuannya dalam memenuhi tuntutan merit sebagai syarat utama profesionalitas kerja.

Tuntutan dan upaya menghadirkan meritokrasi penempatan JPT Pratama yang baik di lingkungan pemerintah daerah pada dasarnya tidak jauh berbeda

dengan pemerintah pusat. Tantangan yang dihadapi juga sama dengan penerapan meritokrasi secara umum. Namun demikian, peluang untuk keberhasilannya lebih besar terutama karena lingkungannya yang kecil, dan ia bisa membawa dampak yang baik bagi seluruh pemerintah daerah lainnya.

2.2.7.4 Penempatan Aparatur Sipil Negara

Berbicara tentang penempatan (*placement*) dalam konteks Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) seringkali sudah selalu dihubungkan atau satu paket dengan proses rekrutmen atau penerimaan tenaga kerja dan seleksi tenaga kerja tersebut sesuai dengan kebutuhan perusahaan atau bentuk lembaga lain yang menyelenggarakannya. Pertimbangan berdasarkan kebutuhan lembaga atau perusahaan inilah yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan rekrutmen, seleksi, juga penempatan pegawai atau pekerja. Sebuah lembaga atau organisasi tidak serta merta melakukan kegiatan tersebut tanpa ada kebutuhan sebelumnya. Kebutuhan untuk ekspansi cakupan kerja yang berarti membutuhkan tenaga kerja baru, kebutuhan untuk efektivitas dan efisiensi kerja yang mengharuskan adanya pergantian dan perubahan dalam hal jabatan kerja, dan lainnya adalah contoh bagaimana kebutuhan ini menjadi dasar utama untuk aktivitas-aktivitas terkait sumber daya manusia tersebut.

Proses rekrutmen atau penerimaan dan seleksi tenaga kerja yang baik, dapat menghasilkan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan lembaga atau organisasi. Sebaliknya proses penerimaan dan seleksi yang buruk, hanya akan menghasilkan tenaga kerja yang tidak bermutu dan tidak sesuai dengan profil

kebutuhan lembaga atau organisasi itu sendiri. Penempatan yang baik dan terencana berarti sebuah tindakan penghargaan atas sumber daya manusia sebagai aset terpenting bagi lembaga atau organisasi di tengah berbagai perubahan dan tuntutan yang ada. Bagaimanapun, manusialah yang pada akhirnya melaksanakan dan bertanggungjawab atas setiap putusan kerja dan keberhasilan organisasi atau lembaga dalam mencapai apa yang menjadi tujuannya.

Secara umum, kebutuhan penempatan pekerja atau anggota organisasi atau lembaga dipenuhi melalui dua cara, yaitu: menyewa dari pihak luar perusahaan dan menempatkannya pada posisi tertentu yang sesuai dengan bidang keahlian subyek bersangkutan, atau penugasan kembali karyawan yang ada, yang disebut juga sebagai penempatan dari dalam. Dalam banyak kasus, proses yang kedua atau penugasan kembali karyawan yang ada untuk menempati posisi barunya, seringkali dilakukan tanpa melalui program orientasi. Hal ini umumnya dilakukan dengan anggapan bahwa para karyawan berpengalaman ini telah mengetahui semua yang mereka harus lakukan terkait kebutuhan organisasi atau lembaga di mana mereka bekerja. Meski demikian, dalam kenyataannya asumsi seperti ini justru tidak sepenuhnya benar. Karyawan yang disebut berpengalaman tersebut mungkin hanya mengetahui dengan baik tentang rencana perusahaan, struktur, manfaat karyawan dan beberapa kepentingan umum lainnya. Akan tetapi, karyawan yang dialihkan tanpa perencanaan dan program orientasi bisa jadi menimbulkan banyak persoalan antar personal dan hubungan pekerjaan. Penempatan karyawan yang dilakukan hanya berdasarkan prestasi terdahulu

karyawan bersangkutan pada suatu posisi, tidak menjamin prestasi yang sama bisa dihasilkan pada posisi barunya.

Dalam praktiknya, pengalihan atau perubahan pekerjaan (hak dan tanggungjawab) yang berbeda dalam departemen yang sama memang membutuhkan persyaratan orientasi yang tidak terlalu signifikan. Namun, jika penempatan atau perubahan pekerjaan tersebut terjadi di antara departemen yang berbeda, maka ia akan mensyaratkan adanya orientasi yang lebih tinggi dan progresif, terutama karena setiap departemen atau bagian dalam organisasi akan memiliki cakupan wewenang dan tugas yang berbeda pula. Ketika karyawan yang sudah ada ditugaskan ke pekerjaan baru, mereka jelas akan membutuhkan program orientasi yang baru lagi. Sebab hanya dengan cara ini pula, maka organisasi atau lembaga bisa menjamin bahwa karyawan yang mendapatkan posisi baru tersebut bisa menghasilkan kinerja yang maksimal sesuai dengan kebutuhan organisasi atau lembaga.

Beberapa lembaga mungkin akan berpikir sebaliknya, bahwa penempatan karyawan ahli atau aparatur kompeten dengan tingkat pengalaman yang tinggi tidak terlalu membutuhkan program orientasi lagi. Asumsi yang ada umumnya adalah bahwa karyawan ahli atau aparatur tersebut jelas memiliki tingkat penguasaan atas persoalan dan tuntutan yang dihadapi organisasi atau lembaga, sehingga jika harus mengadakan program orientasi yang baru lagi, maka itu hanya mengeluarkan biaya yang tidak semestinya. Padahal proses pembelajaran harus menjadi proses yang berkelanjutan. Selalu ada pembaharuan dan pengulangan lagi agar orang semakin terasah dan ahli.

Dalam konteks perusahaan, kebanyakan keputusan penempatan dibuat oleh manajer lini. Biasanya penyelia karyawan dalam konsultasi dengan tingkat manajer lini yang lebih tinggi memutuskan penempatan masa depan untuk setiap karyawan. Peranan departemen SDM umumnya hanyalah memberi pendapat pada manajer lini tentang kebijakan perusahaan dan menyediakan bimbingan kepada para karyawan. Dalam kondisi kendala-kendala tertentu juga, terdapat tiga hal pokok keputusan penempatan yang harus dipertimbangkan, yakni: promosi, pengalihan dan penurunan pangkat. Tiap keputusan terkait hal ini harus dilekatkan dengan orientasi dan tindak lanjut apakah penempatan disebabkan oleh penurunan jumlah, penggabungan (*merger*), akuisisi atau perubahan internal dari kebutuhan penempatan staf.

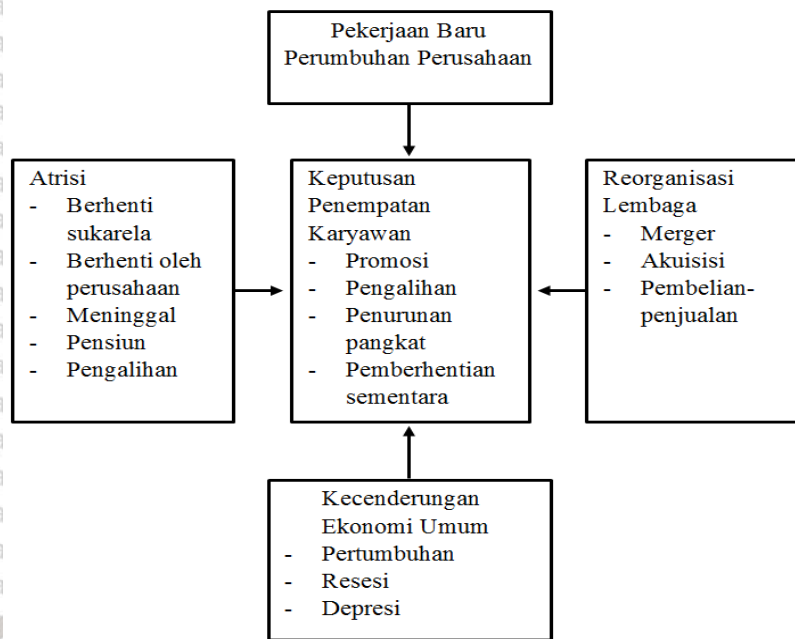
Secara umum, faktor-faktor yang mempengaruhi penempatan karyawan pada sebuah organisasi atau lembaga mencakup hal-hal berikut, yaitu:

- a. Pertumbuhan Perusahaan; Pertumbuhan bisnis atau perkembangan kondisi pemerintahan umumnya menyebabkan terjadinya pengisian posisi pekerjaan baru, baik melalui promosi karyawan yang sudah ada atau yang baru sama sekali. Hal ini karena adanya pengaruh ekspansi bisnis yang sudah mampu menciptakan posisi pekerjaan baru. Tentu saja proses tersebut sangat didukung oleh keadaan stabilitas sosio-ekonomi-politik dalam dan luar negeri.
- b. Reorganisasi; Sebuah restrukturisasi pokok dari sebuah perusahaan akan menghasilkan jenis yang beragam dalam hal kegiatan-kegiatan personal, misalnya jika terjadi merger dan reorganisasi perusahaan. Pembelian atau

penjualan perusahaan atau merger dengan perusahaan lain akan mempengaruhi aktivitas departemen SDM, seperti rancangan pekerjaan, kompensasi, manfaat, hubungan kerja dan program pensiun dini. Hal ini pada akhirnya juga akan mempengaruhi atau menimbulkan keputusan penempatan karyawan baru.

c. Kecenderungan Ekonomi Umum; Salah satu konsekuensi utama dari kondisi menurunnya pertumbuhan ekonomi adalah ia akan secara signifikan menurunkan ketersediaan pekerjaan, baik bagi karyawan yang permanen dan temporer, serta sekaligus bagi pencari kerja. Resesi ekonomi akan mengakibatkan terjadinya pengangguran besar-besaran, yang bisa dibaca sebagai suatu tindakan lembaga atau organisasi untuk melakukan pemutusan hubungan kerja. Sebaliknya, jika kondisi ekonomi keseluruhan semakin membaik maka departemen SDM akan pro aktif dalam melakukan kegiatan, seperti promosi, rekrutmen dan seleksi karyawan baru.

d. Atrisi; Pengurangan karyawan yang disebabkan terjadinya terminasi, pengunduran diri, pensiun, pengalihan keluar dari unit bisnis dan meninggal, disebut atrisi. Secara khusus, program pensiun dini telah meningkat selama terjadinya penurunan aktivitas usaha dan kelambanan aktivitas ekonomi. Dalam situasi tersebut para karyawan berada pada posisi tertekan dan terjadilah pemangkasan kelebihan karyawan yang menurut Carrel at.all (1995:76) disebut dengan rasionalisasi) dan digambarkan bagan dibawah ini:



Bagan 2.8: Keputusan Penempatan Karyawan

Praktik penempatan seseorang di lembaga apapun, pada dasarnya harus didasarkan pada kebutuhan lembaga bersangkutan dan keahlian seseorang yang akan ditempatkan. Hanya dengan cara inilah maka basis merit bisa berjalan demi perbaikan kinerja lembaga secara keseluruhan. Penempatan berdasarkan merit sendiri terjadi ketika lembaga memiliki sistem untuk melakukan hal itu yang ditambah juga dengan komitmen dari pimpinannya. Penempatan seseorang berdasarkan keahliannya bukan saja demi perbaikan kinerja lembaga, tapi juga merupakan suatu penghargaan untuk kompetensi seseorang. Ketika penempatan berdasarkan merit digunakan, maka keputusan tersebut seharusnya merefleksikan kinerja perorangan, tidak bias, dan didasarkan pada prinsip keadilan serta kesetaraan. Karena itu, pengambil keputusan hendaknya tidak membolehkan adanya praduga personal yang dapat mempengaruhi penempatan.

Apabila keputusan penempatan merupakan hasil dari bias personal, maka lembaga harus menghentikannya. Apalagi jika hal itu terjadi pada orang yang tidak atau kurang memiliki kompetensi yang dibutuhkan oleh perusahaan. Pada beberapa kasus, praktek penempatan seseorang yang tidak didasarkan pada merit ini akan mengarah pada kinerja buruk dan menimbulkan kecemburuan sosial di lingkungan kerja. Namun jika penempatan didasarkan pada sistem merit, maka ia sebenarnya sudah menyatakan bahwa penempatan seseorang memang didasarkan pada tingkat kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan oleh bagian tertentu yang ditempatinya tersebut. Hal ini dalam kelanjutannya juga akan mendorong orang lain untuk meningkatkan taraf atau tingkat keahlian dan kompetensinya.

Meskipun tidak sepenuhnya benar, prinsip pengangkatan seseorang dengan sistem merit dilandaskan pada alasan bahwa kinerja yang baik dalam satu pekerjaan dapat menghasilkan kinerja yang baik pula untuk pekerjaan yang memerlukan tingkat keahlian yang sama. Sebab dalam kenyataannya, perbedaan lingkungan, cakupan tanggungjawab, tantangan yang dihadapi, perubahan hak dan wewenang, semua itu bisa saja berakhir pada tingkat keberhasilan yang tidak mutlak sama meskipun kompetensi yang diperlukan sudah sesuai dengan apa yang dipersyaratkan.

Praktek lainnya adalah penempatan seseorang berdasarkan senioritas. Dalam beberapa situasi tertentu, terutama di lembaga-lembaga pemerintahan, aparatur paling senior pada umumnya akan lebih memiliki peluang menempati posisi tertentu dikarenakan masa bakti dan tingkat keterujian mereka dalam menguasai permasalahan. Keuntungan pendekatan ini adalah ia lebih bersifat objektif,

terutama karena adanya anggapan bahwa pengangkatan berdasarkan senioritas berarti sudah didasarkan pada catatan personal dan diadakan perbandingan antar kandidat untuk menentukan siapa yang pantas ditempatkan. Sjafriz Mangkuprawira (2011:172-174) mengungkapkan bahwa penggunaan pendekatan rasional seperti ini tentu dapat mengurangi bias dan membuat manajemen lebih bisa mencegah persoalan yang timbul pasca penempatan seseorang pada posisi tertentu yang strategis. Tindakan pengangkatan berdasarkan senioritas (masa bakti, pengalaman kerja, penguasaan medan) juga dapat berguna untuk lebih mengembangkan kemampuan seseorang.

Satu hal penting yang biasanya dilakukan sebelum proses penempatan pekerja atau pegawai menurut Martoyo Susilo (2000:22) akan dilakukan untuk menduduki posisi-posisi tertentu adalah analisa jabatan. Secara umum, analisis jabatan merupakan suatu sistem yang digunakan oleh perusahaan untuk menganalisa jumlah tenaga kerja dan kualitas tenaga kerja yang dibutuhkan untuk ditempatkan pada suatu jabatan tertentu. Kegiatan analisis jabatan merupakan hal yang sangat penting bagi suatu organisasi. Dikatakan demikian karena berbagai tindakan dalam pengelolaan sumber daya manusia tergantung pada informasi tentang analisis jabatan yang telah dilakukan. Analisis jabatan ini penting dilakukan karena ia dapat menyediakan data tentang syarat kerja yang kemudian digunakan untuk diuraikan jabatan dan spesifikasi jabatan tertentu. Informasi yang dicari dengan mengkombinasikan/mengambil keputusan, mesin dan alat-alat bantu yang digunakan dalam melaksanakan tugas standar prestasi, konteks pekerjaan dan syarat pekerjaan.

Dengan kata lain, analisis jabatan dapat dikatakan sebagai suatu penelitian yang sistematis dari isi jabatan, keadaan fisik dimana jabatan dibawa/dihasilkan dan kecakapan dibutuhkan untuk melaksanakan tanggung jawab jabatan. Kategori informasi biasanya didapatkan analisis jabatan yang mencakup aktivitas yang dilakukan, mesin-mesin, peralatan-peralatan atau perlengkapan yang digunakan, interaksi sebagaimana yang diisyaratkan terhadap orang lain, keadaan fisik dan sosial dalam bekerja serta pelatihan-pelatihan, keahlian dan kemampuan yang dibutuhkan dalam jabatan. Melalui kegiatan ini, manajemen sebuah organisasi atau lembaga dapat menentukan jenis dan sifat bagaimana seseorang dapat melaksanakan pekerjaan. Selain itu, ia dapat berperan banyak dalam hal membantu kesesuaian antara orang yang ditunjuk dengan spesifikasi pekerjaan dan hal-hal lain terkait di dalamnya.

Secara umum, Hasibuan (2003:34) menyatakan bahwa kegiatan analisis jabatan ini nantinya akan menghasilkan hal-hal seperti berikut:

a. Deskripsi Pekerjaan/Jabatan (*Job Description*)

Deskripsi pekerjaan adalah informasi tentang isi pekerjaan secara tertulis yang menguraikan tugas-tugas dan tanggung jawab, kondisi pekerjaan, hubungan pekerjaan beserta aspek-aspek dalam pekerjaan pada suatu jabatan tertentu. Uraian pekerjaan harus jelas serta menguraikan hal-hal berikut: (1) Identifikasi pekerjaan yakni memberikan nama jabatan seperti rektor, dekan, dosen, kepala bagian administrasi; (2) Hubungan tugas dan tanggung jawab yang diperinci sesuai tugas dan tanggung jawab serta nyata diuraikan secara terpisah. Rumusan hubungan hendaknya

menunjukkan hubungan antar pejabat dengan orang lain di dalam atau di luar organisasi; (3) Standar wewenang dan pekerjaan yakni target prestasi yang harus dicapai oleh pejabat haruslah jelas; (4) Syarat kerja harus diuraikan dengan jelas seperti alat-alat, mesin- mesin, dan bahan baku yang akan dipergunakan; (5) Ringkasan pekerjaan adalah uraian bentuk umum dari pekerjaan dilakukan dengan mencantumkan fungsi-fungsi dan aktivitas utamanya; (6) Penjelasan tentang jabatan di bawah dan di atas, yang harus dijelaskan dari jabatan apa dan ke mana petugas akan dipromosikan.

b. Spesifikasi Jabatan

Spesifikasi jabatan (*job specification*) adalah catatan yang menjelaskan persyaratan yang diperlukan seorang karyawan untuk memangku dan mengerjakan suatu pekerjaan dari jabatan tertentu. Spesifikasi jabatan ini biasanya berupa uraian persyaratan dari kualitas minimum seseorang yang bisa diterima dengan tujuan nantinya dapat menjalankan satu jabatan dengan baik dan kompeten. Spesifikasi jabatan berisi hal-hal antara lain:

(1) Identifikasi Jabatan (nama, kode, bagian); (2) Persyaratan kerja (pendidikan, tingkat kecerdasan yang dibutuhkan, pengalaman kerja, pengetahuan, dan keterampilan); (3) Persyaratan fisik (kesehatan, tinggi badan, usia, jenis kelamin); (4) Kewarganegaraan, status perkawinan, kualifikasi emosi; dan (5) Kemampuan khusus, dan lain sebagainya.

Spesifikasi pekerjaan merupakan profil karakteristik- karakteristik manusia yang diperlukan untuk suatu pekerjaan. Dengan adanya

pelaksanaan spesifikasi yang baik maka karyawan yang diterima dan ditempatkan akan sesuai dengan yang dibutuhkan oleh perusahaan.³³

Adanya analisis jabatan yang baik dapat memungkinkan manajemen sebuah lembaga atau organisasi untuk menentukan kriteria penilaian guna menempatkan seseorang pada posisi atau jabatan tertentu selaras dengan modalitas yang dimiliki oleh orang tersebut. Melalui analisis jabatan juga, maka praktek pengangkatan dan penempatan pegawai berdasarkan prinsip merit dapat dilakukan dengan baik dan sesuai dengan kaidah yang ada.

Proses panjang penempatan pegawai pada sebuah lembaga atau organisasi ini akan berdampak besar pada kelangsungan lembaga atau organisasi itu sendiri. Jika ia berhasil melaksanakan proses tersebut dan bisa menemukan serta menempatkan orang-orang yang terbaik pada posisinya, maka ia akan memudahkan lembaga atau organisasi untuk mencapai segenap tujuan yang sudah ditentukan.

Sebaliknya, jika ia tidak bisa melakukan praktek tersebut dengan baik, maka ia akan berujung pada penempatan orang-orang yang tidak pada tempatnya, atau tidak sesuai antara bidang keahlian dan spesifikasi jabatan yang didudukinya, yang akhirnya justru membuat kinerja lembaga menjadi semakin menurun.

Dengan kata lain, hal-hal terkait bagaimana lembaga atau organisasi memandang keberadaan manusia seperti terangkum dalam proses penempatan pegawai inilah yang akan menentukan masa depan lembaga atau organisasi bersangkutan.

Manajemen sebuah organisasi pada akhirnya dituntut untuk bisa mendapatkan sekaligus menempatkan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan organisasi itu

³³ Lihat juga Bambang Wahyudi, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Bandung: Sulita, 1999), hlm. 27.

sendiri. Hasibuan (2003:33) Seorang manajer yang profesional harus selalu jeli akan karakteristik dan kualifikasi yang dimiliki para tenaga kerjanya yang akan ditempatkan olehnya dalam suatu tugas dalam suatu pekerjaan yang dimaksud.

Dalam hal ini, terdapat beberapa pertimbangan penempatan pegawai yang mungkin sangat berpengaruh terhadap kelangsungan perusahaan, yaitu:

- a. Pendidikan/Kualifikasi Akademis. Kualifikasi dan mempertimbangkan prestasi akademis sebelumnya yang dimiliki tenaga kerja selama mengikuti pendidikan harus dipertimbangkan, khususnya dalam penempatan tenaga kerja tersebut untuk bisa menyesuaikan tugas pekerjaan serta mengemban wewenang dan tanggung jawab. Tidak ada batasan pertimbangan akan prestasi akademis pada jenjang terakhir pendidikan yang pernah dilaluinya, karena prestasi akademis setidaknya sebagai kredit point yang tersertifikat akan *basic* kemampuan Tenaga kerja yang harus ditempatkan pada tugas dan pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan, bila kemampuannya tinggi maka memungkinkan diserahkan kepadanya sebuah beban kerja dan tanggung jawab yang besar dan berat juga. Sebaliknya tenaga kerja yang memiliki latar belakang akademis rata-rata atau di bawah standar sudah seharusnya ditempatkan pada tugas dan pekerjaan ringan dengan wewenang dan tanggung jawab yang relatif rendah, akan bermasalah bila dipaksakan untuk menanggung beban kerja yang besar dan tanggung jawab yang berat. Maka dari sinilah penekanan akan latar belakang pendidikan pun harus menjadi pertimbangan dalam menempatkan tenaga kerja misalnya, sarjana ekonomi harus ditempatkan

pada pekerjaan yang berhubungan dengan bidang ekonomi. Sekolah kejuruan ekonomi harus ditempatkan pada bagian administrasi dan keuangan. Latar belakang sarjana pendidikan harus ditempatkan pada bagian pendidikan dan pelatihan, dan sebagainya hal ini dimaksudkan untuk menempatkan tenaga kerja yang tepat pada posisi yang tepat pula.

Selain prestasi akademis yang pernah dicapai selama pendidikan, prestasi yang diperoleh berdasarkan seleksi harus tetap menjadi pertimbangan utama karena merupakan bukti langsung kemampuan tenaga kerja sekaligus untuk memperoleh data yang berhubungan dengan pribadi tenaga kerja.

- b. Pengalaman kerja. Pada konteks tertentu, pengalaman kerja merupakan faktor terpenting yang biasanya sangat diperhatikan oleh perusahaan dalam merekrut atau menempatkan seseorang pada posisi dan jabatan tertentu. Kenyataan menunjukkan makin lama seseorang bekerja, maka semakin banyak pengalaman yang dimiliki oleh tenaga kerja yang bersangkutan. Begitupun sebaliknya makin singkat masa kerja seseorang maka makin sedikit pengalaman yang diperolehnya. Pengalaman bekerja pada umumnya memberikan keahlian dan keterampilan kerja. Meski ia bukan berarti tenaga kerja baru tidak bisa diandalkan. Namun, berkaca pada kebiasaan, keterbatasan pengalaman kerja berarti menunjukkan bahwa pada tingkat keahlian dan keterampilan yang dimilikinya juga rendah atau belum teruji. Pengalaman bekerja yang dimiliki seseorang terkadang lebih dihargai daripada tingkat pendidikan yang menjulang

tinggi. Maka Pengalaman bekerja merupakan modal utama seseorang untuk terjun dalam bidang kerja tertentu. Perihal tenaga kerja yang hanya mengandalkan latar belakang pendidikan dan gelar yang disandangkan tidak menjamin kemampuan mengerjakan tugas dan pekerjaan dengan cepat, maka solusinya mereka perlu diberikan pelatihan yang akan memakan waktu dan pembiayaan yang tidak sedikit karena teori yang pernah diperoleh dari bangku pendidikan kadang-kadang berbeda dengan praktek di lapangan pekerjaan (Sutrisno, 2005:3).

c. Pengujian atau tes kesehatan. Pengujian atas kesehatan seseorang berdasarkan laporan dari dokter yang diselenggarakan selama seleksi sebenarnya bukanlah instrumen penjamin atas kondisi kesehatan jasmani maupun rohani calon tenaga kerja. Namun demikian ia tetap penting dilakukan karena hal itu bisa menjadi informasi awal tentang keadaan seseorang. Dalam prakteknya, keterangan sehat dari dokter umum yang didapat dari pusat kesehatan masyarakat setempat, bagi perusahaan kecil seringkali hanya formalitas saja. Namun, pada perusahaan besar, praktek ini dilakukan dengan serius karena mereka pada umumnya menyadari bahwa hasil uji kesehatan seseorang ini dapat membawa dampak signifikan terhadap kinerja perusahaan. Berdasarkan informasi tentang kesehatan seseorang ini, pihak perusahaan kemudian bisa mempertimbangkan tempat dan jabatan mana yang cocok bagi tenaga kerja yang bersangkutan sesuai dengan kondisi fisiknya. Tenaga kerja yang kondisi fisiknya lemah, sebaiknya ditempatkan pada bagian yang

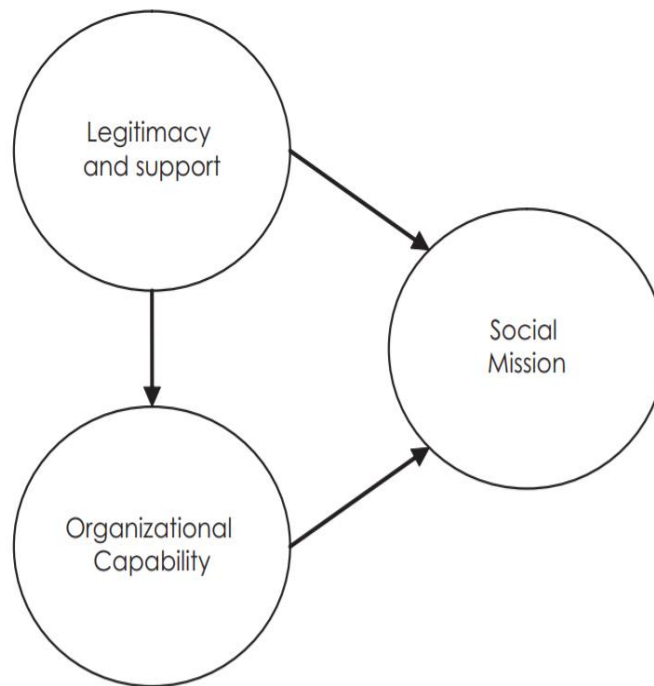
tidak memerlukan tenaga kerja serta bukan pada bagian operasi mesin-mesin produksi. Sementara pekerjaan yang berat diperuntukkan bagi tenaga kerja yang fisiknya benar-benar kuat.

- d. Status perkawinan tenaga kerja juga merupakan hal penting untuk diketahui. Tenaga kerja wanita yang memiliki suami atau anak perlu dipertimbangkan kondisinya dalam penempatannya. Tenaga kerja dengan kasus seperti ini misalnya sebaiknya tidak ditempatkan pada perusahaan yang jauh dari tempat tinggalnya, baik kantor cabang maupun kantor pusat. Pertimbangan pada status perkawinan dan kondisi rumah tangga seseorang ini, meski tidak terlihat kaitannya, dapat memberikan dampak yang cukup besar pada kinerja seseorang. Karena itu pula ia perlu menjadi bahan pertimbangan dalam penempatan seseorang di lingkungan kerja perusahaan.
- e. Usia. Faktor lainnya yang juga harus dipertimbangkan dalam proses pengangkatan dan penempatan pegawai adalah usia. Menurut Siswanto (2003:56) Usia dalam hal ini merupakan penanda bagaimana tingkat kekuatan, produktivitas, dan juga kematangan seseorang. Para pekerja usia muda pada umumnya akan sulit untuk menduduki posisi-posisi strategis dikarenakan tingkat kematangan dan pengalaman emosional mereka dalam menghadapi berbagai masalah di dunia kerja belum sematang mereka yang berusia di atasnya. Meski usia bukanlah pertimbangan utama dalam menentukan penempatan seseorang, namun ia bisa menjadi salah satu

rujukan jika perusahaan dihadapkan pada pilihan di antara kandidat dengan tingkat kompetensi yang sama.

Menerapkan nilai-nilai publik dari sektor Privat seperti contohnya bila didalam Organisasi Privat itu bertanggung jawab kepada Stakeholder, maka di Organisasi Publik seluruh nilai-nilai bisnis itu sulit diterapkan karena Stakeholdernya masyarakat dan politisi, Sehingga nuansa “Private” bisa diambil alih oleh “Publik Sektor”, sudah barang tentu pilihan ini menjadi hal yang harus dipikirkan konsekuensinya dari hasil diskursus yang ketat, *“Adopt Private Values into Best Practice ini Publik Sektor”* yang dalam peneltian ini sektor publiknya adalah Birokrasi Aparatur. Memulai diskursus ini Mark Moore mempopulerkan startegi segitiga “Strategic Triangle” yaitu penciptaan nilai publik dibangun dari suatu strategi organisasional. Menurut konsep ini, tugas manajer publik dianalogikan hampir sama dengan tugas manajer sektor swasta.

Dalam praktiknya sebagaimana diketahui bahwa manajer sektor swasta menciptakan nilai ekonomis bagi *shareholders* atau para pemilik modal, maka selanjutnya adalah para manajer publik diharapkan menciptakan nilai privat dalam program-program yang dijalankan dalam birokrasi pemerintah yang berupa pelayanan publiknya. Spano (2009:328-348) berpendapat bahwa nilai tersebut dapat tercapai bilamana layanan yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik memenuhi kebutuhan penduduk, sehingga semakin tinggi kepuasan masyarakat, semakin besar nilai publik yang diciptakan.



Bagan 2.10 : Moore's Strategic Triangle (2003)

Sumber : Spano, "Public value creation and management control systems. "International Journal of Public Administration 32 (3-4) 2009 , p.341.

Mark Moore memberikan indikator bahwa organisasi publik dikatakan telah menciptakan nilai publik apabila hasil akan nilai manfaat yang diterima oleh masyarakat nilainya lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan oleh Pemerintah termasuk didalamnya penggunaan aspek hukum yang memaksa pengguna layanan untuk mematuhi ketentuan perundang-undangan (Moore,1995:34-36).

Sedangkan O'Flynn (2007:353-366) mendeskripsikan Nilai Publik sebagai berikut:

Public value has been described as a mutli-dimensional construct – a reflection of collectively expressed, politically mediated

preferences consumed by the citizenry – created not just through ‘outcomes’ but also through processes which may generate trust or fairness. (O’Flynn 2007:358).

Nilai publik telah dideskripsikan sebagai konstruk dimensi mutli refleksi dari ekspresi kolektif seluruh warga, maka secara politis nilai publik ini menjadi konsumsi warga negara tidak hanya dalam bentuk 'hasil' akan tetapi juga dalam bentuk “proses” yang dapat menghasilkan kepercayaan atau keadilan dalam tatanan masyarakatnya.

Selain itu, penciptaan nilai publik (public value creation) didasarkan pada asumsi bahwa nilai publik dapat tercapai ketika proses pengambilan keputusan didasarkan atas adanya suatu hubungan yang erat antara dimensi institusi, politik dan korporat untuk memastikan adanya komitmen bersama diantara pihak-pihak terkait dalam keselarasan untuk mencapai tujuan bersama. Berangkat dari teori dimaksud, untuk menghasilkan nilai publik, para manajer publik dihadapkan pada tiga pertanyaan kunci sebagai berikut:

1. Untuk apa organisasi ini dibentuk ?
2. Kepada siapa organisasi ini bertanggung jawab ?
3. Bagaimana mengetahui bahwa organisasi telah sukses mencapai tujuannya ?

Untuk menjawab ketiga pertanyaan diatas, para manajer publik dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil, sangat perlu memahami trilogi strategi (*strategic triangle*). Konsep ini dibangun atas suatu konsepsi akan penciptaan nilai publik melalui – pemberian layanan yang secara substansi sangat bernilai (*substantively valuable*), aktivitas organisasi publik mendapat dukungan secara politik

(*politically legitimate*), dan organisasi dikelola secara efektif sesuai dengan bisnis utamanya (*organisational effectiveness*). Pengetahuan akan hal tersebut akan menggiring perilaku Aparatur menjadi lebih profesional dalam bidang kerjanya, selalu memiliki target pencapaian tujuan dari apa yang sedang dikerjakan dan harus terealisasi, ini karena nilai privat yang diadopsi dalam kinerja mereka.

Semua hal yang positif sebagai *best practice* dari nilai privat yang bisa diadopsi oleh sektor publik dalam kaitannya pada seleksi Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemerintah Kota Palembang, maka Pola, metode, dan faktor pertimbangan yang sama juga berlaku baik di lingkungan lembaga pendidikan, ataupun pemerintahan dalam segala tingkatannya. Perbedaan yang ada barangkali hanya dalam hal istilah dan formalitas kegiatan, namun proses ini semuanya dimulai dari rekrutmen atau penerimaan, seleksi, pengangkatan, dan berujung pada penempatan aparatur bersangkutan pada posisi tertentu yang (seharusnya) sesuai dengan bidang keahlian, pengalaman, serta kebutuhan lembaga itu sendiri. Meski demikian, dalam hal pengangkatan dan penempatan ASN ini, pihak pemerintah sudah memberikan pedoman yang jelas seperti yang terangkum dalam Undang-undang No. 5 tahun 2014.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tersebut diterangkan bahwa sekelumit kegiatan yang berkenaan dengan pengangkatan dan penempatan aparatur serta penyesuaian sistem merit di dalamnya disebut dengan Manajemen ASN.

Sebagaimana diketahui bahwa keseluruhan dari Manajemen ASN memerlukan upaya reformasi untuk memenuhi tuntutan masyarakat, demokrasi dan pemenuhan tuntutan era globalisasi dewasa ini. Dalam perjalanannya sistem rekrutmen

aparatur sipil negara yang lebih dikenal dengan CPNS (Calon Pegawai Negeri Sipil) sejak tahun 2012 dan akan bertransformasi nomenklaturnya menjadi CASN kelak, ternyata tidak hanya diperuntukan mengisi formasi PNS yang kosong saja, namun kini bertransformasi harus berdasarkan hasil analisa jabatan dan penghitungan analisa beban kerja pada setiap Institusi Negara. Karena itu pada saat ini Lembaga Negara hingga Pemerintah Daerah tidak diperkenankan untuk merekrut aparatur sipil negara yang baru apabila belum menyelesaikan proses analisa jabatan dan penghitungan beban kerja pada instansinya. Kebijakan ini berlangsung sebagai respon dari upaya pengadaan sumber daya manusia yang presisi dan diharapkan dapat menekan tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme terutama di lingkungan pemerintahan yang baru (pergantian Kepala Daerah).

Perihal ini sesuai dengan Undang-undang nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, yang kemudian diejawantahkan dengan PERKA BKN RI Nomor 26 Tahun 2004 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 97 Tahun 2000 tentang Formasi PNS sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003. Selanjutnya untuk menjawab tantangan reformasi administrasi aparatur Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara memberlakukan Keputusan MENPAN RI Nomor 75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS. Hal ini senada dengan Peraturan Pemerintah

Nomor 78 Tahun 2013 tentang pengadaan PNS yang berdasarkan kompetensi yang dimiliki.

Selain itu telah terjadi juga pola rekrutmen CPNS yang tadinya lebih bersifat desentralisasi sebelumnya atau proses rekrutmennya sepenuhnya ditangani oleh instansi / Pemerintah Daerah dengan melibatkan Perguruan Tinggi Negeri yang ditunjuk sebagai pelaksana test CPNS, maka saat ini penyelenggaraannya lebih ke arah sentralistik, hal ini sesuai dengan mitigasi CPNS tahun 2013 yang merupakan amanat dari Peraturan Kepala BKN RI Nomor 9 Tahun 2012 pasal 1 ayat 2 (dua) yang menyatakan “pedoman pelaksanaan CPNS dari pelamar umum adalah sebagaimana tercantum pada lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Kepala BKN ini”. Kemudian pada lampiran I bagian D nomor 1 (satu) dari Perka BKN ini mengatur pembentukan Tim Pelaksana Nasional yang terdiri dari; 1. KEMENPAN-RB; 2. KEMENDAGRI; 3. BKN RI; dan 4. BPKP, adapun Provinsi dan Kabupaten / Kota dijadikan sebagai Tim Pelaksana Intansi yang diketuai oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dalam hal ini dipegang oleh Kepala Daerah di masing-masing daerah otonomi. Pergeseran kewenangan pengelolaan rekrutmen pegawai yang semula pelaksanaannya diberikan kepada Pemerintah Daerah secara utuh atau otoritas penuh dan saat ini dikembalikan kepada mekanisme mitigasi CPNS, perihal ini dapat menjadi tolak ukur tereduksinya kewenangan Kepala Daerah dalam bidang Rekrutmen Pegawai, baik itu penerimaan CPNS/ CASN Formasi Umum maupun CPNS/ CASN Tenaga Honorer K1 dan Tenaga Honorer K2, di sinilah terjadi tidak konsistennya regulasi terutama jika dibandingkan dengan Undang-undang nomor 8 Tahun 1974 tentang

pokok-pokok kepegawaian yang telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 43

Tahun 1999, yang kemudian diejawantahkan dengan PERKA BKN RI Nomor 26

Tahun 2004 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 97

Tahun 2000 tentang Formasi PNS sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2003.

Selanjutnya untuk menjawab tantangan reformasi administrasi aparatur Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara memberlakukan Keputusan MENPAN RI Nomor 75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai

Berdasarkan Beban Kerja dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS. Hal ini senada dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2013 tentang pengadaan PNS yang berdasarkan kompetensi. Jelas sudah adanya mekanisme penambahan tenaga/aparatur baru baik itu dari formasi umum, tenaga honorer atau ikatan dinas harus melalui pedoman penghitungan kebutuhan pegawai berdasarkan penghitungan beban kerja yang kemudian ini akan menghasilkan Formasi PNS yang dibutuhkan.

Secara mendasar tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam proses pengangkatan dan penempatan ASN ini telah diatur pada pasal 33 hingga pasal 45 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pada pasal 33 misalnya disebutkan bahwa pelamar yang dinyatakan lulus akan diangkat dan ditetapkan sebagai calon Pegawai Negeri Sipil (PNS) oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) setelah mendapatkan persetujuan teknis dan

penetapan nomor induk pegawai dari Kepala BKN.³⁴ Sebelum calon PNS mendapatkan nomor induk pegawai dari Kepala BKN, calon PNS wajib menjalani masa percobaan selama 1 tahun. Masa percobaan tersebut merupakan masa prajabatan yang wajib dilaksanakan oleh calon PNS. Bentuk dari masa prajabatan ini dilaksanakan melalui proses pendidikan dan pelatihan yang dilakukan secara terintegrasi untuk membangun moral, kejujuran, semangat dan motivasi nasionalisme dan kebangsaan, karakter kepribadian yang unggul dan bertanggung jawab, memperkuat profesionalisme serta kompetensi bidang.

Calon Pegawai Negeri yang telah ditetapkan dalam surat keputusan Pejabat Pembina Pegawai, ditetapkan lagi dalam surat penempatan/penugasan oleh pejabat berwenang. Penempatan ini didasarkan atas formasi yang dikeluarkan oleh panitia penerimaan pada saat pengumuman penerimaan calon pegawai negeri sipil. Penempatan atau penugasan ini merupakan bagian dari promosi untuk jenjang karir kedepan dari pegawai yang bersangkutan. Sehingga dalam proses kepangkatan dan jenjang jabatan dapat dijadikan patokan yang akan menentukan status karir dari pegawai yang bersangkutan serta untuk mengevaluasi dari analisis jabatan yang kelola oleh lembaga yang terkait dilingkungan birokrasi dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah.

Calon Pegawai Negeri yang telah ditetapkan dalam surat keputusan Pejabat Pembina Pegawai, ditetapkan lagi dalam surat penempatan/penugasan oleh pejabat berwenang. Penempatan ini biasanya didasarkan atas formasi yang dikeluarkan oleh panitia penerimaan pada saat pengumuman penerimaan calon

³⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, 2017, hlm. 19.

pegawai negeri sipil. Dalam penempatan/pengugasan pegawai baru, didasarkan sistem merit, dan yang perlu diperhatikan adalah penempatan yang mengutamakan prinsip: *"The right man in the right place"* (menempatkan orang yang tepat pada posisi yang tepat), dipandang dari aspek intelektual, fisik, psikologis dan spiritual.

Penempatan/pengugasan ini merupakan bagian dari promosi untuk jenjang karir kedepan dari pegawai yang bersangkutan. Sehingga dalam proses kepangkatan dan jenjang jabatan dapat dijadikan patokan yang akan menentukan status karir dari pegawai yang bersangkutan serta untuk mengevaluasi dari analisis jabatan yang dikelola oleh lembaga yang terkait dilingkungan birokrasi dalam hal ini Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Proses pengangkatan dan penempatan dalam perencanaan sumber daya manusia di sektor publik tidak hanya dari calon PNS atau ASN ke ASN namun juga dalam jabatan-jabatan tertentu. Jabatan-jabatan tersebut terdiri dari Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Pelaksanaan pengangkatan jabatan tersebut diatur lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil dalam BAB IV mengenai Pangkat dan Jabatan. Pengangkatan ASN dalam suatu 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 dan golongan.

Untuk menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan pangangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan melalui penilaian kerja.

Terkait pengangkatan jabatan tinggi sendiri, maka ia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 19 ayat 3 dan 4 yang berbunyi :

(3) Untuk setiap Jabatan Pimpinan Tinggi ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan. (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan Jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam praktiknya, Jabatan Pimpinan Tinggi ini sebagaimana diatur dalam Undang-undang yang berlaku terdiri atas:

- a. Jabatan pimpinan tinggi utama; yaitu kepala Lembaga pemerintah nonkementerian.
- b. Jabatan pimpinan tinggi madya; yang meliputi:
 - 1) Sekretaris jenderal kementerian
 - 2) Sekretaris kementerian
 - 3) Sekretaris utama
 - 4) Sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara
 - 5) Sekretaris jenderal lembaga nonstruktural
 - 6) Direktur jenderal
 - 7) Deputi
 - 8) Inspektur jenderal
 - 9) Inspektur utama
 - 10) Kepala badan
 - 11) Staf ahli menteri

12) Kepala Sekretariat Presiden

13) Kepala Sekretariat Wakil Presiden

14) Sekretaris Militer Presiden

15) Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden

16) Sekretaris daerah provinsi

17) Jabatan lain yang setara

c. Jabatan pimpinan tinggi pratama.

1) Direktur

2) Kabiro

3) Asisten deputy

4) Sekretaris direktorat jenderal

5) Sekretaris inspektorat jenderal

6) Sekretaris kepala badan

7) Kepala pusat

8) Inspektur

9) Kepala balai besar

10) Asisten sekretariat daerah provinsi

11) Sekretaris daerah kabupaten/kota

12) Kepala dinas/kepala badan provinsi

13) Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

14) Jabatan lain yang setara

Jabatan Pimpinan Tinggi hanya dapat diduduki paling lama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang berdasarkan pencapaian kinerja, kesesuaian kompetensi, dan

berdasarkan kebutuhan instansi setelah mendapat persetujuan Pejabat Pembina Kepegawaian dan berkoordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara. Setiap PNS dalam hal ini dapat berpindah antar dan antara Jabatan Pimpinan Tinggi, Jabatan Administrasi, dan Jabatan Fungsional di Instansi Pusat dan Instansi Daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, penilaian kinerja, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan jabatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perbedaannya barangkali hanya terletak pada skala penempatan saja, di mana untuk pejabat tinggi utama dan madya pengisiannya dilakukan pada tingkat nasional, sementara jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan bisa pada tingkat nasional ataupun antar kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Selain itu, beberapa aturan lainnya yang diatur dalam Undang-undang yang sama, adalah bahwa Jabatan pimpinan tinggi utama dan madya tertentu dapat berasal dari kalangan non-PNS dengan persetujuan Presiden yang pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden. Jabatan Pimpinan Tinggi juga dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif. Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik

Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁵

Secara lebih teknis, pengisian jabatan pimpinan tinggi ini menjadi tanggungjawab Pejabat Pembina Kepegawaian dengan membentuk panitia seleksi instansi pemerintah yang bekerjasama dengan KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara). Pada pengisian jabatan pimpinan tinggi di instansi pusat, khususnya jabatan pimpinan tinggi utama dan/atau madya, panitia seleksi Instansi Pemerintah ini nantinya memilih 3 (tiga) nama calon untuk setiap 1 (satu) lowongan jabatan. Tiga nama calon pejabat pimpinan tinggi utama dan/atau madya yang terpilih tersebut disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian untuk kemudian diusulkan kepada Presiden. Setelah itu, Presiden memilih 1 (satu) nama dari 3 (tiga) nama calon yang disampaikan untuk ditetapkan sebagai pejabat pimpinan tinggi utama dan/atau madya.

Pada jabatan pimpinan tinggi pratama, proses yang sama memang dilakukan, namun tanpa melibatkan KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara), di mana panitia seleksi akan menentukan tiga orang calon pejabat tinggi pratama yang kemudian disampaikan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian melalui Pejabat yang Berwenang. Pejabat Pembina Kepegawaian inilah yang nantinya memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) nama calon yang diusulkan dengan memperhatikan pertimbangan Pejabat yang Berwenang untuk ditetapkan sebagai pejabat pimpinan tinggi pratama.

³⁵ Dalam prakteknya, hal ini sebenarnya mendapatkan banyak kritik, terutama karena ia dianggap tidak memenuhi unsur keadilan. Sementara prajurit TNI dan anggota Polri bisa menduduki jabatan pimpinan tinggi di lingkungan pemerintahan dengan persyaratan tertentu, tapi PNS sipil tidak bisa sebaliknya.

Proses yang hampir sama juga bisa ditemukan pada praktek pengisian jabatan pimpinan tinggi di lingkungan instansi daerah, di mana Pejabat Pembina Kepegawaian akan membentuk panitia seleksi yang nantinya menetapkan 3 (tiga) calon pejabat tinggi madya untuk setiap 1 (satu) lowongan jabatan, lalu diusulkan pada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Keputusan akhir untuk siapa yang menduduki jabatan tinggi madya ini akan ditentukan oleh Presiden. Sementara untuk jabatan pimpinan tinggi pratama, maka Pejabat Pembina Kepegawaian akan mengusulkan 3 (tiga) calon yang ada, di mana Bupati/Walikota akan menetapkan siapa yang akan menduduki jabatan tersebut setelah berkooordinasi dengan Gubernur.

Beberapa aturan lain juga dibuat berkenaan dengan keberadaan jabatan pimpinan tinggi ini, seperti ia tidak boleh diganti selama 2 tahun masa awal kerjanya, sejauh ia tidak melanggar ketentuan perundang-undangan yang ada. Pejabat tinggi madya dan pratama yang akan mencalonkan diri sebagai Kepala atau Wakil Kepala Daerah juga wajib menyatakan pengunduran diri dari PNS terhitung sejak ia mendaftar secara resmi sebagai calon Kepala atau Wakil Kepala Daerah. Lalu sebagaimana umumnya aturan manajemen yang ada, Pejabat Pimpinan Tinggi ini harus memenuhi target kinerja tertentu sesuai perjanjian kinerja yang sudah disepakati dengan pejabat atasannya selaras dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berbagai aturan terkait pengangkatan dan pengisian atau penempatan jabatan pimpinan tinggi, serta ASN secara keseluruhan yang terdapat dalam Undang-undang ataupun Peraturan Pemerintah tersebut pada intinya adalah sebuah upaya

untuk mendapatkan individu-individu atau sumber daya manusia yang bisa membawa lembaga-lembaga publik (pemerintahan) pada pencapaian kinerja dan layanan yang memuaskan kebutuhan publik. Untuk keperluan ini pula, maka pihak pemerintah sendiri menyadari pentingnya penerapan sistem merit sebagai landasan pertimbangan pemilihan ASN ataupun penempatan ASN pada jabatan pimpinan tinggi tertentu.

Penerapan sistem merit dalam proses yang berkaitan dengan ASN sendiri sebenarnya dilakukan mulai dari kegiatan rekrutmen, pengangkatan, serta penempatan ASN bersangkutan di lingkungan kerja tertentu. Dalam penjelasan Undang-undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) misalnya disebutkan bahwa:

Untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Untuk memastikan penerapan sistem merit atau kesesuaian antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon pejabat dengan jabatan atau posisi yang akan ditempati, pihak pemerintah biasanya akan melaksanakan beberapa tes untuk individu atau calon tersebut. Dalam beberapa kasus, pejabat juga bisa diangkat begitu saja berdasarkan pertimbangan kinerja atau rekam jejak yang sudah dihasilkan selama ini tanpa harus mendapatkan tes tertentu secara serius. Hal yang seringkali ditemukan juga adalah bahwa pelaksanaan tes

umumnya hanya sebagai formalitas saja, karena pada akhirnya apapun hasil dari tes tersebut seringkali tidak memengaruhi atau berdampak pada keputusan penempatan yang ada.

Mengingat kasus-kasus seperti ini, maka untuk memastikan bahwa proses rekrutmen, pengangkatan, ataupun penempatan ASN bisa berjalan dengan sistem merit, maka pemerintah kemudian membentuk KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara), yakni lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan Pegawai ASN yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. KASN ini merupakan lembaga yang mendapatkan kekuasaan dari Presiden, berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.

Terkait sistem merit pula, dalam Undang-undang yang sama, disebutkan bahwa tugas utama dari KASN ini adalah menjaga netralitas pegawai ASN, di mana untuk hal ini, KASN bisa:

- a. Melakukan penelusuran data dan informasi terhadap pelaksanaan Sistem Merit dalam kebijakan dan Manajemen ASN pada Instansi Pemerintah;
- b. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi Pegawai ASN sebagai pemersatu bangsa;
- c. Menerima laporan terhadap pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN;

- d. Melakukan penelusuran data dan informasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN; dan
- e. Melakukan upaya pencegahan pelanggaran norma dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

Peran dan wewenang KASN dengan demikian, sangat strategis dalam hal memastikan sistem merit terdapat dan menjadi pertimbangan utama untuk manajemen ASN secara keseluruhan. Rangkaian kegiatan pengadaan PNS atau ASN, mulai rekrutmen hingga penempatan PNS atau ASN ataupun jabatan pimpinan tinggi tertentu, sebenarnya sudah selaras dengan berbagai prinsip manajemen sumber daya manusia terkait pengadaan pegawai itu sendiri. Namun demikian, perlunya peran instansi atau lembaga luar yang independen seperti KASN ini adalah untuk memastikan seluruh proses tersebut memang berpatokan pada prinsip merit dan profesionalitas, terutama dalam konteks lembaga-lembaga pemerintahan yang sarat dengan kepentingan politis.

Perihal terbentuknya kondisi meritokrasi yang ideal dalam praktiknya pada suatu negara tidak akan lepas dari kelebihan dan kekurangannya, maka suatu sistem pemerintahan yang berhasil diterapkan di suatu negara, belum tentu tepat untuk diadaptasi oleh negara lain, dan itu memang karena dari setiap sistem pemerintahan selalu ada kelebihan dan kekurangannya. Sama halnya dengan sistem sosial Meritokrasi yang juga memiliki kelebihan dan kekurangan, yaitu sebagai berikut:

Kelebihan sistem sosial Meritokrasi yang berdasarkan prinsip merit sebagai berikut ini:

1. Semua individu memiliki peluang yang sama untuk mendapatkan prestasi, tanpa memandang status, jenis kelamin, warna kulit, dsb;
2. Mengurangi praktik korupsi, kolusi dan nepotisme;
3. Individu akan merasa dihargai;
4. Individu akan bekerja keras untuk menjadi yang terbaik;

Kekurangan sistem sosial Meritokrasi yang berdasarkan prinsip merit sebagai berikut ini:

1. Puncak kepemimpinan akan dipimpin para “elit” yang jumlahnya pun sedikit;
2. Kebebasan politik dan individu akan berkurang karena semua “dipaksa” untuk bekerja keras untuk dapat mendapatkan penghargaan yang setimpal, situasi seperti ini akan memarginalkan mereka yang tidak tersentuh oleh pelayanan pendidikan yang terstandarisasi dalam sebuah negara, maka hanya mereka yang berada di kota saja yang berpeluang besar akan bisa terjaring dalam kompetisi dan seleksi sebagai administrator negara;
3. Mereka yang lahir di keluarga berada dengan fasilitas pendukung yang lengkap akan lebih mungkin sukses di dalam sistem pemerintahan ini dibandingkan mereka yang berasal dari keluarga yang kurang mampu, jadi bisa dibilang sistem ini agak tidak adil namun akan dapat memilah dan memilih sumber daya manusia yang proper dan profesional dibidangnya;

Dapat dikatakan bahwa penerapan sistem sosial yang berdasarkan sistem kepastan/ kepatutan yang berasaskan prinsip merit akan sulit dilakukan bila terjadi ketimpangan kondisi budaya dan juga tingkat pendidikan dalam masyarakatnya yang belum berimbang. Ini merupakan tantangan besar dalam mewujudkannya, terlebih dalam hal penempatan Pejabat Tinggi Pratama yang sesuai dengan sistem merit (indikator dari terlaksananya sistem sosial kepatutan dan kepastan yang berdasarkan pada norma yang berkeadilan, kompetisi, terukur /akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan pada seorang Pejabat Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dalam meritokrasi) akan memiliki dampak percepatan pemerataan standard kompetensi untuk semua level Pemerintahan yang ada disebuah negara terkhusus di Indonesia. Sebab di Indonesia ada daerah daerah perkotaan dan ada daerah-daerah pelosok yang jauh dari akses kemajuan budaya dan standard pendidikan nasional, maka diperlukan sinergi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk memecahkan permasalahan gap budaya dan standard pendidikan ini.

Lembaga publik seperti lembaga pemerintahan pada akhirnya harus diakui akan memiliki kecenderungan dan karakteristik yang berbeda dengan lembaga-lembaga privat seperti perusahaan dan organisasi bisnis lainnya. Penerapan prinsip-prinsip manajemen pada lembaga publik pemerintahan ini seringkali hanya mengacu pada prinsip-prinsip dasarnya saja atau menerapkan teori umum tentang manajemen, dan lebih banyak mendasarkan prakteknya pada peraturan perundang-undangan dan perubahan iklim sosio-politik yang ada.

Meritokrasi birokrasi atau lembaga pemerintahan dengan demikian akan lebih banyak ditentukan oleh seberapa besar komitmen pimpinan tertinggi pemerintahan untuk membentuk lini kerja dan pelayanan publik yang sehat, kompeten, dan profesional sesuai dengan kebutuhan lembaga dan tuntutan publik itu sendiri. Dinamika sumber daya manusia yang terjadi di lembaga pemerintahan tidak sesederhana dinamika yang terjadi di instansi bisnis privat seperti perusahaan. Negosiasi dan kontrak politik adalah pembeda antara keduanya.

Karena itu, dibutuhkan kesadaran bersama dan aturan yang terperinci terkait hal ini, sehingga negara bisa meminimalisir terjadinya pelanggaran dan hal-hal yang secara profesional berhaluan dengan tujuan dan cita-cita utama dari lembaga pemerintahan itu sendiri.

2.3. Kerangka Pikir Tinjauan Pustaka Penelitian

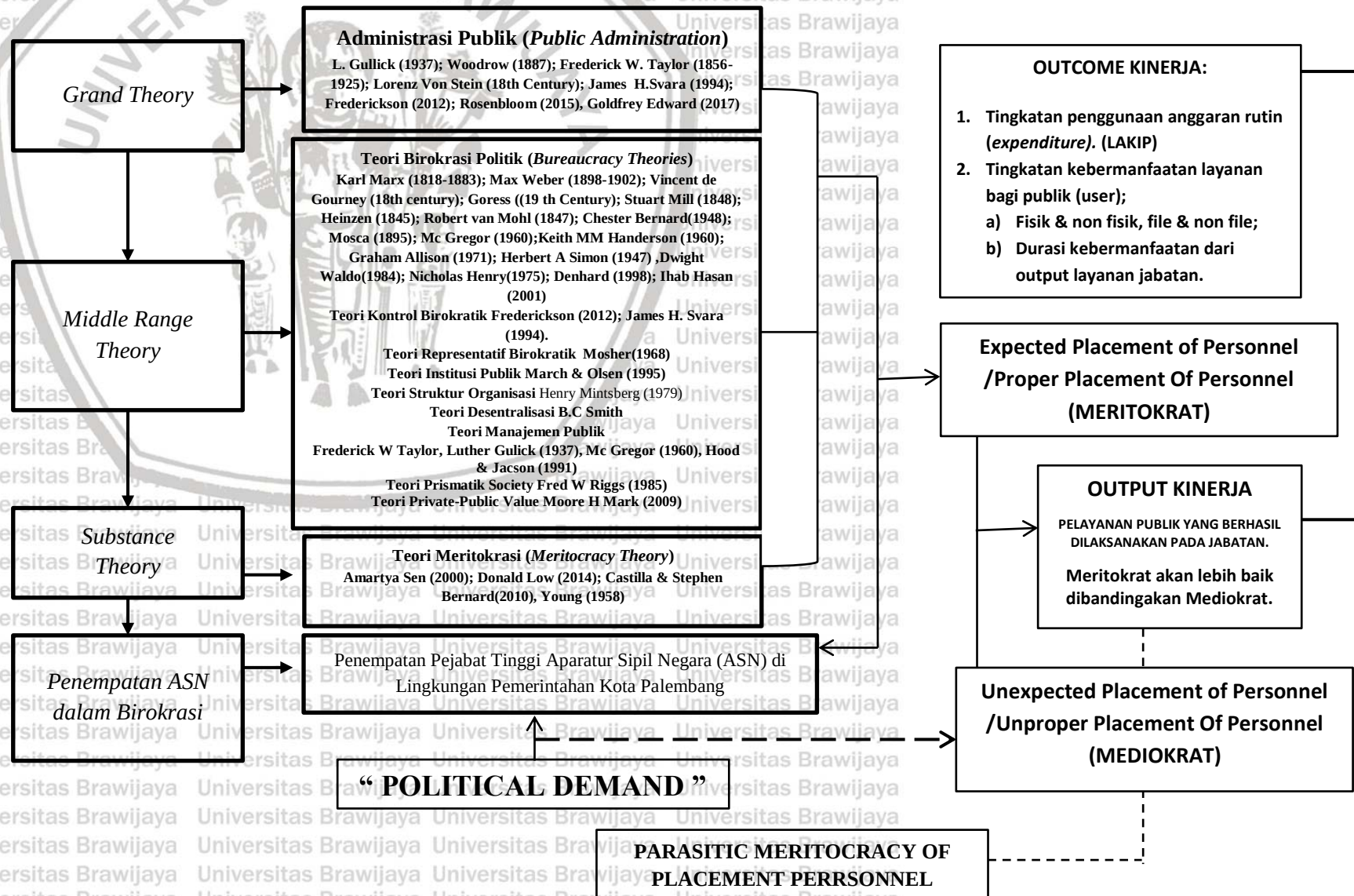
Penelitian ini adalah upaya untuk membaca hal penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Pemerintah Daerah dalam koridor studi yang menganalisis praktek penempatan pejabat tingginya, khususnya di lingkungan pemerintah kota Palembang.

Penerapan prinsip meritokrasi dalam lingkungan birokrasi, pada dasarnya sangat berkaitan dengan tata cara pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi pada posisi tertentu di lingkungan atau struktur birokrasi tersebut. Praktik penempatan ini akan menguji seberapa jauh prinsip merit berhasil dijalankan, sekaligus nantinya akan membuktikan seberapa besar pengaruh dan dampak dari sistem merit terhadap keberhasilan birokrasi pemerintahan dalam memenuhi

berbagai layanan publik yang menjadi tugasnya. Adapun teori-teori yang nantinya akan digunakan sebagai landasan teoritis dalam penelitian ini, seperti sudah dijelaskan secara ringkas pada bagian sebelumnya dalam bab ini, adalah teori-teori yang berkembang dalam bidang Administrasi Publik (*Public Administration*) secara umum sebagai *grand theory*, teori-teori birokrasi (*Bureaucratic Theories*) sebagai *middle range theory*, dan Teori Meritokrasi Birokrasi (*Meritocracy Theory*) sebagai *substance theory* untuk menganalisis praktek penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintahan kota Palembang. Dalam bagan:



Bagan 2.11: Kerangka Pikir Tinjauan Pustaka Penelitian





BAB III**ANALISIS SOSIAL SETTING PENELITIAN****3.1. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini mengambil tempat di Kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan, negara Republik Indonesia, yang secara khusus diarahkan pada lingkungan birokrasi Pemerintahan Kota Palembang. Berikut adalah deskripsi tentang lokasi penelitian sebagai gambaran bagaimana setting sosial penelitian ini.

3.1.1. Kondisi Geografis Kota Palembang

Kota Palembang adalah ibu kota provinsi Sumatera Selatan. Kota Palembang dinobatkan sebagai salah satu kota metropolitan di Indonesia dan kota kedua terbesar di pulau Sumatera setelah Kota Medan. Secara geografis, kota Palembang menurut denah letak dunia terletak di antara derajat di derajat 2o 52' sampai 3o 5' derajat Lintang Selatan dan 104o 37' derajat sampai 104o 52' derajat Bujur Timur, dengan ketinggian rata-rata 8 meter dari permukaan air laut. Luas wilayah Kota Palembang mencapai 400,61 km², dengan batas wilayah dibagian selatan berbatasan dengan 1 Kabupaten yaitu Kabupaten Muara Enim dan di sebelah utara, timur dan barat dengan 1 Kabupaten yaitu Kabupaten Banyu Asin.¹

Dalam sejarahnya, kota Palembang pernah menjadi ibu kota dari kerajaan bahari terbesar di Asia Tenggara pada zamannya yang menganut agama Budha, yakni

¹ Badan Pusat Statistik, *Kota Palembang dalam Angka 2017*, (Palembang: Badan Pusat Statistik Kota Palembang, 2017), hlm. 3-4. Lihat juga Sejarah dan Geografi kota Palembang dalam Portal resmi Pemerintah Kota Palembang yang bisa diakses dalam: <http://www.palembang.go.id>.

kerajaan Sriwijaya pada abad ke-9 telah berhasil mendominasi Nusantara dan Semenanjung Malaya. Hal ini membuat kota Palembang juga dikenal dengan julukan Bumi Sriwijaya. Berdasarkan peninggalan sejarah yang berupa sebuah prasasti yang bernama Kedukan Bukit, terletak di Bukit Siguntang terletak disebelah barat Kota Palembang dinyatakan didalamnya bahwa adanya catatan mengenai pembentukan sebuah wanua, wanua yang juga ditafsirkan sebagai kota pada tanggal 16 Juni 688 Masehi, tersebutlah dalam sejarah bahwa kota Palembang di Indonesia sebagai salah satu kota tertua. Di dunia Barat sendiri, semenjak dahulu kala kota Palembang seringkali dijuluki sebagai kota *Venice of the East* atau diterjemahkan sebagai kota venis dari timur, sebutan ini karena besarnya pengaruh sungai Musi pada kehidupan masyarakat Palembang.

Secara topografis, kota Palembang dikelilingi dan terendam oleh air. Air yang merendam Kota Palembang bersumber dari sungai, rawa, ataupun curah hujan yang cukup tinggi. Sampai saat ini kondisi di kota Palembang secara prosentasi 52,24 % berupa tanah yang tergenang oleh air. Dalam bahasa Melayu *Pa* atau *Pe* adalah kata tunjuk suatu tempat atau keadaan, sedangkan kata *lembang* atau *lembang* memiliki arti tanah yang rendah atau area lembah akar yang membengkak dikarenakan terendam air dalam jangka waktu yang sangat lama. Dengan kata lain, secara kebahasaan, Palembang berarti suatu tempat yang digenangi oleh air, karena kondisi alamiah inilah maka nenek moyang menamakan kota ini dengan sebutan *Pa-lembang*.

Secara geologis, Kota Palembang kaya dengan relief yang beraneka ragam, relief ini terdiri dari tanah lapisan aluvial dan tanah lempung berpasir, dimana pada lapisan tanah

yang paling muda, terkandung banyak kandungan minyak buminya, area ini dahulu sangat dengan dengan sebutan lembah Palembang-Jambi. Sedangkan dibagian selatan kota, komposisi batuan pasir lempung yang tembus air, sedangkan disebelah utara terdiri dari batuan lempung pasir yang kedap air, adapun disebelah barat terdiri dari batuan lempung kerikil, pasir lempung yang tembus air hingga yang kedap akan air. Secara umum Tanah di Kota Palembang relatif datar dan rendah. Hanya ada satu tempat yang lokasinya agak tinggi yaitu di bagian utara kota. Kota Palembang sebagiannya digenangi air, pada musim penghujan kota ini sebagian besar akan tergenang air. Kota Palembang adalah kota tropis lembap nisbi, ketinggian tanahnya rata-rata 12 meter dpl di mana iklimnya berkisar antara 220° - 320° celcius, dengan curah hujan 22-428 mm/tahun, dengan pengaruh pasang surut antara 3-5 meter. Kecepatan angin rata-rata 2,3 km/jam sampai 4,5 km/jam. Sedangkan suhu kota palembang yang cukup panas berkisar antara $23,4^{\circ}$ - $31,7^{\circ}$ celsius dan pernah tembus 37° . Curah hujan per tahun berkisar 2.000 mm hingga 3.000 mm, dengan tingkat kelembaban udara 75 - 89% dengan rata-rata penyinaran matahari 45%.²

Secara hidrologis, dalam pendekatan ini maka Kota Palembang ini dibelah oleh Sungai yang cukup lebar dan sangat panjang, Sungai Musi membelah kota ini menjadi dua bagian besar, Seberang Ulu dan Seberang Ilir. Dengan anak sungai 108 anak sungai, yang bermuara dari 4 sungai besar yang melintasi Kota Palembang dan yang paling dikenal masyarakat adalah Sungai Musi, sungai terbesar dengan lebar rata-rata 504

² Suhu udara di suatu tempat ditentukan oleh banyak faktor, di antaranya tinggi rendahnya tempat tersebut dari permukaan air laut dan jaraknya dari pantai. Kota Palembang sendiri, pada tahun 2016, suhu udara maksimum yang terjadi pada bulan Agustus yang berkisar $33,9^{\circ}$ C, sedangkan suhu udara minimum terjadi pada bulan September yang berkisar $24,2^{\circ}$ C. *Ibid.*, hlm. 5.

meter dan area dengan lebar terpanjang yaitu sepanjang 1.350 meter berada disekitar area Pulau Kemaro, dan lebar terpendek 250 meter berlokasi di sekitar Jembatan Musi II). Adapun ketiga sungai besar lainnya adalah Sungai Komering dengan lebar sungai rata-rata 236 meter; Sungai Ogan dengan lebar sungai rata-rata 211 meter, dan terakhir Sungai Keramasan dengan lebar sungai rata-rata 103 meter. Fungsi dari sungai-sungai kecil yang terletak di Seberang Ilir adalah sebagai drainase perkotaan, terdapat $\pm$ 68 anak sungai yang aktif. Lebar dari anak sungai-sungai kecil tersebut antara 3 – 20 meter, pada praktiknya aliran sungai-sungai tersebut ada yang telah dibangun sebagai kolam retensi untuk menjadi bagian dari sempadan sungai.

Pasang surut air lautlah yang mempengaruhi permukaan air dari Sungai, maka pada musim kemarau akan terjadi penurunan debit sungai, hal ini menyebabkan permukaan air Sungai Musi sering mencapai ketinggian yang minimum. Para ahli menggolongkan jenis aliran sungai di Kota Palembang sebagai pola aliran air sungai dendritik, yang artinya merupakan ranting pohon, Sungai Musi sebagai Pola Batang pohonnya, maka rantingnya adalah anak-anak sungai. Pola aliran sungai di Kota Palembang mencerminkan bahwa bahwa Kota Palembang adalah daerah yang memiliki topografi mendatar, dengan bebatuan yang kekerasannya relatif sama (*uniform*) sehingga dapat berkembangnya air permukaan (*run off*) secara luas dan terjadi penyebaran proses pembentukan pola aliran sungai (*river channels*) ke daerah tangkapan aliran sungai (*catchment area*).

Sungai memiliki peranan strategis dalam kehidupan masyarakat Palembang. Pada awalnya sungai-sungai yang ada di Kota Palembang merupakan sarana utama untuk

sampai ke daerah pedalaman dan banyak aktivitas masyarakat yang sangat mengandalkan keberadaan sungai-sungai ini. Namun seiring perkembangan dan kemajuan kota, sungai-sungai tersebut sekarang sudah banyak yang berubah fungsinya, khususnya sebagai drainase pengendalian banjir, anak-anak sungai yang semula berfungsi sebagai daerah tangkapan air sudah banyak berubah karena ditimbun untuk kepentingan sosial seperti kebutuhan masyarakat kota untuk area permukiman (perumahan) dan pusat kegiatan ekonomi lainnya.³

Menurut data yang didapatkan dari studi dokumentasi maka Kota Palembang terdiri dari 16 Kecamatan dan 107 Kelurahan, dengan logo atau lambang kota seperti tampak pada gambar berikut:



Gambar 3.1: Logo Pemerintah Kota Palembang

Pada logo atau lambang kota tersebut, terdapat gambar bangunan Sirah, yakni rumah Palembang dengan warna merah tua kecoklatan dengan pinggiran keemasan berikut 18

³ Rata-rata laju alih fungsi sungai ini diperkirakan sebesar $\pm 6\%$ per tahun. Secara geomorfik perubahan bentang alam pada satuan geomorfik di Kota Palembang berkaitan dengan adanya sedimentasi sungai yang bertanggung jawab terhadap pendangkalan sungai atau penyebab terjadinya penyempitan (*bottle neck*) seperti di daerah Mariana Kecamatan Seberang Ulu I; penambangan pasir sungai atau gravel pada dasar sungai, yang akan berdampak kepada pendalaman cekungan; pemanfaatan dataran pada bantaran sungai untuk permukiman, persawahan serta aktivitas lain yang akan berdampak pada aliran sungai; dan adanya penebangan hutan ilegal di daerah hulu sungai. *Loc. Cit.*

tanduk lembaran daun teratai. Di tengah atas logo terdapat gambar kembang melati yang belum mekar, berikut simbar yang bermakna kerukunan kekeluargaan dan kesejahteraan Kota Palembang disemua zaman. Gambar puncak rebung warna kuning keemasan, memiliki makna akan kemuliaan dan keagungan sejarah Kota Palembang beserta Masyarakatnya yang beradab. Jumlahnya 8 buah, maknanya bulan Agustus yang bersejarah, di bulan terjadinya Proklamasi perjuangan Kemerdekaan Republik Indonesia. Segi tiga dalam lambang tersebut merujuk pada sebuah Bukit di Palembang yang bernama Bukit Siguntang yang hijau berikut dengan sinar keemasannya. Gambar ini melambangkan tanggal 17 hari Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Bukit Siguntang adalah tempat kesucian pada abad ke-VII s/d abad ke-XII, di bukit itu terdapat candi-candi, kuil-kuil dan Perguruan Tinggi yang seringkali dikunjungi oleh para pendeta dan pelajar di seluruh Asia pada zamannya.⁴

Adapun nama-nama Kecamatan yang terdapat di Kota Palembang dengan luas wilayah masing-masing adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1 : Kecamatan di Kota Palembang

No.	Kecamatan	Luas Wilayah	Persentase
1.	Ilir Barat II	6,220 km ²	1,55%
2.	Gandus	68,780 km ²	17,17%
3.	Seberang Ulu I	17,440 km ²	4,35%
4.	Seberang Ulu II	10,690 km ²	2,67%
5.	Kertapati	42,560 km ²	10,62%
6.	Plaju	15,170 km ²	3,79%
7.	Ilir Barat I	19,770 km ²	4,93%
8.	Bukit Kecil	9,920 km ²	2,48%

⁴ Lihat Arti Lambang Kota Palembang dalam <http://www.palembang.go.id/38/arti-lambang-kota-palembang>

No.	Kecamatan	Luas Wilayah	Persentase
9.	Ilir Timur I	6,500 km ²	1,62%
10.	Ilir Timur II	25,580 km ²	6,39%
11.	Kemuning	9,000 km ²	2,25%
12.	Kalidoni	27,920 km ²	6,97%
13.	Sako	18,040 km ²	4,50%
14.	Sematang Borang	36,980 km ²	9,23%
15.	Sukarami	51,459 km ²	12,85%
16.	Alang-alang Lebar	34,581 km ²	8,63%
Kota Palembang		400,610 km ²	100%

(Sumber: BPS Kota Palembang, *Kota Palembang dalam Angka 2017*)

3.2. Kondisi Demografis Kota Palembang

Penduduk kota Palembang sebagian besar merupakan etnis Melayu dan menggunakan Bahasa Melayu berdialek lokal yang lebih dikenal sebagai Bahasa Palembang. Namun dikarenakan kota ini adalah kota yang menjadi destinasi para pendatang, mereka menggunakan bahasa daerahnya sebagai bahasa sehari-hari meskipun tinggal di Kota Palembang, bahasa yang dipakai seperti Bahasa Komering, bahasa Rawas, Bahasa Musi, Bahasa Pasemah, dan Bahasa Semendo. Begitupun dengan para pendatang dari luar Sumatera Selatan, mereka juga menggunakan bahasa daerahnya masing-masing sebagai bahasa sehari-hari dalam lingkungan keluarga atau komunitas kedaerahannya. Namun untuk berkomunikasi dengan warga Palembang, penduduk Palembang akan menggunakan bahasa Palembang pada umumnya sebagai bahasa pengantar sehari-hari. Kota ini multi ras, selain penduduk aslinya, ada warga pendatang

dan warga keturunan, seperti dari Jawa, Minangkabau, Madura, Bugis dan Banjar, India, Tionghoa dan Arab.⁵

Penduduk Kota Palembang tahun 2016 adalah sebanyak 1.602.071 jiwa yang terdiri atas 802.990 jiwa penduduk berkelamin laki-laki dan 799.081 jiwa berkelamin perempuan. Proyeksi jumlah penduduk tahun 2015, penduduk Palembang mengalami pertumbuhan sebesar 1,36 persen, dengan besarnya rasio angka jenis kelamin tahun 2016 penduduk laki-laki terhadap penduduk perempuan sebesar 100,49 persen yang berarti jumlah penduduk berkelamin laki-laki lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk berkelamin perempuan.

Jika dibagi per kecamatan yang ada di kota Palembang, maka sebaran jumlah penduduk kota Palembang adalah sebagai berikut:

Tabel 3.2: Jumlah Penduduk per Kecamatan di Kota Palembang⁶

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin		
		Laki-laki	Perempuan	Total
1.	Ilir Barat II	33.716	33.175	66.891
2.	Gandus	32.067	30.927	62.994
3.	Seberang Ulu I	90.039	89.121	179.160
4.	Kertapati	43.398	42.455	85.853
5.	Seberang Ulu II	50.478	50.097	100.575
6.	Plaju	41.887	41.121	83.008
7.	Ilir Barat I	69.076	68.155	137.231
8.	Bukit Kecil	22.417	22.150	44.567
9.	Ilir Timur I	35.205	37.186	72.391

⁵ Kota Palembang juga memiliki beberapa wilayah yang menjadi ciri khas dari suatu komunitas seperti Kampung Kapitan yang merupakan wilayah Komunitas Tionghoa serta Kampung Al Munawwar, Kampung Assegaf, Kampung Al Habsyi, Kuto Batu, 19 Ilir Kampung Jamalullail dan Kampung Alawiyyin Sungai Bayas 10 Ilir yang merupakan wilayah Komunitas Arab. Lihat juga https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Palembang

⁶ Data diunduh pada hari Selasa, 13 Februari 2018, dalam <https://palembangkota.bps.go.id/dynamictable/2017/11/17/73/jumlah-penduduk-menurut-kecamatan-dan-jenis-kelamin-di-kota-palembang-tahun-2016.html>

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin		
		Laki-laki	Perempuan	Total
10.	Kemuning	42.573	43.588	86.161
11.	Ilir Timur II	83.691	83.800	167.491
12.	Kalidoni	56.382	56.113	112.495
13.	Sako	46.295	46.034	92.329
14.	Sematang Borang	19.168	18.777	37.945
15.	Sukarami	83.355	83.023	166.378
16.	Alang-alang Lebar	53.243	53.359	106.602
Total		802.990	799.081	1.602.071

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Jumlah penduduk di Kota Palembang sendiri terus bertambah setiap tahunnya, di mana laju pertumbuhan penduduk (*population growth*) selama beberapa tahun terakhir mencapai angka prosentase 1,36%. Meski terlihat normal untuk ukuran kota besar, hal ini nantinya akan menjadi catatan tersendiri ketika laju pertumbuhan penduduk harus dikaitkan dengan data ekonomi kota Palembang, seperti jumlah penduduk miskin, ataupun jumlah keluarga sejahtera dan pra sejahtera. Data pertumbuhan penduduk di Kota Palembang adalah berikut ini:

Tabel 3.3: Jumlah Penduduk dan Pertumbuhan Penduduk di Kota Palembang

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk			Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun	
		2010	2015	2016	2010-2016	2015-2016
1.	Ilir Barat II	64.440	65.991	66.891	0,62%	1,36%
2.	Gandus	57.887	62.146	62.994	1,42%	1,36%
3.	Seberang Ulu I	165.236	176.749	179.160	1,36%	1,36%
4.	Kertapati	81.014	84.698	85.853	0,97%	1,36%
5.	Seberang Ulu II	94.227	99.222	100.575	1,09%	1,36%
6.	Plaju	79.809	81.891	83.008	0,66%	1,36%
7.	Ilir Barat I	125.315	135.385	137.231	1,53%	1,36%
8.	Bukit Kecil	43.892	43.967	44.567	0,25%	1,36%

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk			Laju Pertumbuhan Penduduk per Tahun	
		2010	2015	2016	2010-2016	2015-2016
9.	Ilir Timur I	69.716	71.418	72.391	0,63%	1,36%
10.	Kemuning	82.495	85.002	86.161	0,73%	1,36%
11.	Ilir Timur II	160.037	165.238	167.491	0,76%	1,36%
12.	Kalidoni	100.394	110.982	112.495	1,91%	1,36%
13.	Sako	82.964	91.087	92.329	1,80%	1,36%
14.	Sematang Borang	32.290	37.434	37.945	2,73%	1,37%
15.	Sukarami	140.686	164.139	166.378	2,83%	1,36%
16.	Alang-alang Lebar	87.605	105.168	106.602	3,33%	1,36%
Kota Palembang		1.468.007	1.580.517	1.602.071	1,47%	1,36%

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Secara ekonomi, dari data yang ada menyatakan bahwa penduduk kota Palembang dalam jumlah yang masih relatif banyak adalah mereka yang masuk sebagai warga berkategori pra sejahtera (*pre-prosperous family*), meskipun pada umumnya keluarga sejahtera (*prosperous family*) sudah dominan. Data dari Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana misalnya mencatat jumlah keluarga sejahtera dan keluarga pra sejahtera sebagai berikut:

Tabel 3.4 : Jumlah dan Klasifikasi Keluarga Secara Ekonomi di Kota Palembang

No.	Kecamatan	Pra Sejahtera	Keluarga Sejahtera				Total
			I	II	III	IV	
1.	Ilir Barat II	2.039	8.442	3.933	-	-	14.414
2.	Gandus	4.775	7.234	7.526	-	-	19.535
3.	Seberang Ulu I	3.911	15.552	8.185	-	-	27.648
4.	Kertapati	5.277	9.084	15.960	-	-	30.321
5.	Seberang Ulu II	3.306	11.884	13.554	-	-	28.744
6.	Plaju	4.559	11.391	4.479	-	-	20.429
7.	Ilir Barat I	2.096	10.993	8.447	-	-	21.536
8.	Bukit Kecil	747	4.076	3.002	-	-	7.825
9.	Ilir Timur I	517	6.267	2.624	-	-	9.408
10.	Kemuning	2.420	3.889	23.704	-	-	30.013

No.	Kecamatan	Pra Sejahtera	Keluarga Sejahtera				Total
			I	II	III	IV	
11.	Ilir Timur II	1.800	15.281	20.072	-	-	37.153
12.	Kalidoni	1.432	9.205	19.323	-	-	29.960
13.	Sako	1.546	11.770	9.496	-	-	22.812
14.	Sematang Borang	915	5.187	2.952	-	-	9.054
15.	Sukarami	3.537	19.983	11.684	-	-	35.204
16.	Alang-alang Lebar	3.451	5.402	22.638	-	-	31.491

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Berdasarkan data statistik di atas, dapat dilihat bahwa secara umum keluarga sejahtera cukup dominan di kota Palembang, namun perlu dicermati juga bahwa pertambahan jumlah penduduk yang ada juga menyebabkan bertambahnya penduduk miskin, meskipun secara statistik ia menunjukkan adanya penurunan dalam perbandingan kuantitas penduduk yang ada.⁷ Jumlah penduduk miskin pada tahun 2010 misalnya adalah sebanyak 218,50 ribu orang (15%) dan terus mengalami penurunan menjadi 202,31 ribu orang (12,93%) pada tahun 2014. Jumlah penduduk miskin mulai mengalami peningkatan hingga mencapai 203,12 ribu orang (12,85%) pada tahun 2015. Pada tahun 2016, jumlah penduduk miskin mengalami penurunan hingga mencapai 191,95 ribu orang (12,04%). Secara umum, persentase penduduk miskin dari tahun 2010 sampai tahun 2016 mengalami penurunan hingga mencapai 12,04%. Berikut adalah data beberapa tahun terakhir jumlah penduduk miskin di kota Palembang:

⁷ Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan

Tabel 3.5 : Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Kota Palembang

Tahun	Garis Kemiskinan (Poverty Line)	Penduduk Miskin (Poor People)	
		Jumlah (ribu)	Persentase
2010	315634	218,50	15,00
2011	344939	210,01	14,13
2012	366689	206,49	13,59
2013	392560	205,99	13,36
2014	405037	202,31	12,93
2015	431242	203,12	12,85
2016	456225	191,95	12,04

(Sumber: BPS Kota Palembang, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Dalam hal ketenagakerjaan sendiri tercatat jumlah angkatan kerja di Kota Palembang sebanyak 733.121 orang pada tahun 2015. Sementara untuk tingkat pengangguran Kota Palembang pada tahun 2015 sebesar 9,52%. Angka ini dihitung dengan cara mendefinisikan mereka yang menganggur adalah sebagai pencari pekerjaan, atau mempersiapkan sebuah usaha, atau mereka yang merasa sudah tidak mungkin mendapat pekerjaan, dan mereka yang sudah mendapat pekerjaan tetap tetapi belum mulai bekerja. Jumlah Pencari Kerja Terdaftar di Kota Palembang Pada Dinas Tenaga Kerja Kota Palembang pada tahun 2016 sebesar 5.234 pekerja. Dari 5.234 pekerja yang terdaftar sebesar 1.329 telah ditempatkan bekerja. Pencari kerja yang mendaftar pada Dinas Tenaga Kerja Kota Palembang Proporsi terbesarnya berlatar belakang pendidikan terakhir SMA yaitu sebesar 42,93 persen (2.247 pekerja). Data jumlah angkatan kerja dan bukan angkatan kerja di Kota Palembang sebagai berikut:

Tabel 3.6 : Data Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja di Kota Palembang

Kegiatan Utama (Main Activity)	Jenis Kelamin		
	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
Angkatan Kerja (<i>Economically Active</i>)	448.428	284.693	733.121
Bekerja (<i>Working</i>)	403.217	260.098	663.315
Pengangguran Terbuka (<i>Unemployment</i>)	45.211	24.595	69.806
Bukan Angkatan Kerja (<i>Economically Inactive</i>)	129.556	302.654	432.210
Sekolah (<i>Attending School</i>)	64.466	65.422	129.888
Mengurus Rumah Tangga (<i>House Keeping</i>)	9.795	222.222	232.017
Lainnya (<i>Others</i>)	55.295	15.010	70.305
Jumlah Total			
Tingkat Angkatan Kerja Aktif (<i>Economically Active Participation Rate</i>)	77,58	48,47	62,91
Tingkat Pengangguran (<i>Unemployment Rate</i>)	10,08	8,64	9,52

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Data di atas menunjukkan bahwa tingkat pengangguran (*unemployment rate*) di kota Palembang masih cukup tinggi, yang juga berkorelasi dengan jumlah penduduk miskin (*poor people*) dan atau keluarga pra sejahtera (*pre-prosperous family*). Dengan kata lain, meski secara statistik menunjukkan adanya penurunan jumlah pengangguran di tahun survey terakhir, namun secara kuantitas ia tetap saja menunjukkan adanya peningkatan jumlah pengangguran ataupun penduduk miskin di kota Palembang.

Secara keagamaan, mayoritas penduduk kota Palembang memeluk agama Islam, meskipun penganut agama lain juga banyak tersebar di seluruh wilayah administratif kota Palembang. Seperti Kristen Katolik, Protestan, Budha, dan Hindu. Meski demikian, sampai tahun 2017 tempat ibadah yang ada di wilayah kota Palembang masih

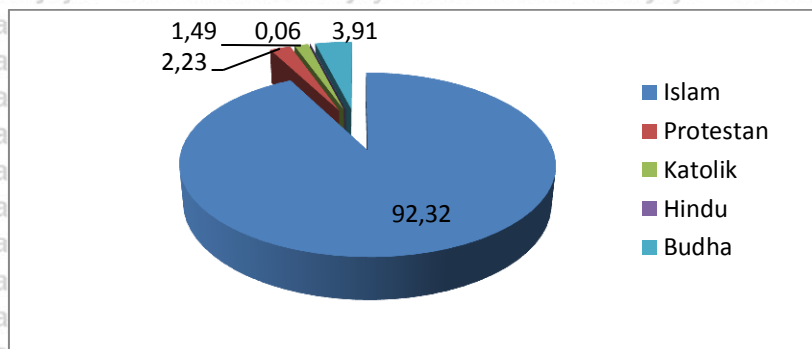
didominasi oleh tempat peribadatan umat Islam dengan jumlah masjid dan mushola beserta langgar sebanyak 1.638 buah. Secara lebih mendetail, berikut adalah sebaran penduduk berdasarkan agama di wilayah kota Palembang:

Tabel 3.7 : Jumlah Penganut Agama di Kota Palembang

No.	Kecamatan	Islam	Protestan	Katolik	Hindu	Budha
1.	Ilir Barat II	69.722	992	806	25	2.877
2.	Gandus	67.304	189	165	3	117
3.	Seberang Ulu I	184.811	690	501	75	2.433
4.	Kertapati	98.316	359	112	28	561
5.	Seberang Ulu II	100.631	688	341	31	839
6.	Plaju	94.103	728	380	47	692
7.	Ilir Barat I	137.109	2.220	1.555	110	6.567
8.	Bukit Kecil	46.676	836	671	62	1.578
9.	Ilir Timur I	60.381	4.686	5.934	106	17.229
10.	Kemuning	84.767	2.337	1.304	17	5.042
11.	Ilir Timur II	170.086	5.257	3.811	131	11.518
12.	Kalidoni	114.790	3.086	1.652	63	3.081
13.	Sako	86.291	3.860	2.117	72	2.764
14.	Sematang Borang	36.104	2.186	999	6	207
15.	Sukarami	145.383	4.812	2.556	112	3.130
16.	Alang-alang Lebar	88.702	2.788	945	77	4.063

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Data di atas jika ditotal dan dibuat persentasenya, maka diketahui bahwa penduduk kota Palembang banyak yang memeluk agama Islam, yakni sebesar 92,32%. Pemeluk agama terbesar kedua adalah pemeluk agama Budha sebesar 3,91%. Dalam Bagan:



Bagan 3.1: Persentase Pemeluk Agama di Kota Palembang

Mayoritas penduduk kota Palembang yang menganut agama Islam juga agama Budha ini tidak bisa dilepaskan dari sejarahnya, di mana Palembang pernah menjadi tempat berdirinya kerajaan bahari Budha terbesar, yakni kerajaan Sriwijaya dan kesultanan Islam, yakni kesultanan Palembang Darussalam. Meski demikian, seiring perkembangan zaman, pertumbuhan jumlah penduduk, dan interaksi budaya, maka penduduk Palembang sendiri juga menjadi semakin heterogen dan multietnis, di mana poin penting yang perlu dicatat adalah jarang sekali ditemukan kasus-kasus kekerasan atau konflik antar umat beragama di kota Palembang.

3.3. Birokrasi Pemerintah Kota Palembang

Kota Palembang merupakan suatu daerah dengan Pemerintahan Lokal yang saat ini disebut menjadi Pemerintah Kota yang merupakan suatu kesatuan dari masyarakat hukum dengan hak akan batas wilayah tertentu, memiliki kewenangan dan kewajiban mengatur dan mengurus rumahtanganya sendiri dalam dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1974. Dengan kata lain, kota Palembang memiliki bentuk pemerintahan daerahnya sendiri, sebagai bagian dan

perpanjangan dari pemerintahan wilayah di provinsi Sumatera Selatan dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini, Pemerintah kota Palembang membawahi 16 Kecamatan dan 107 Kelurahan. Berikut adalah jumlah Kelurahan yang ada di berbagai Kecamatan di kota Palembang:

Tabel 3.8: Jumlah Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Palembang

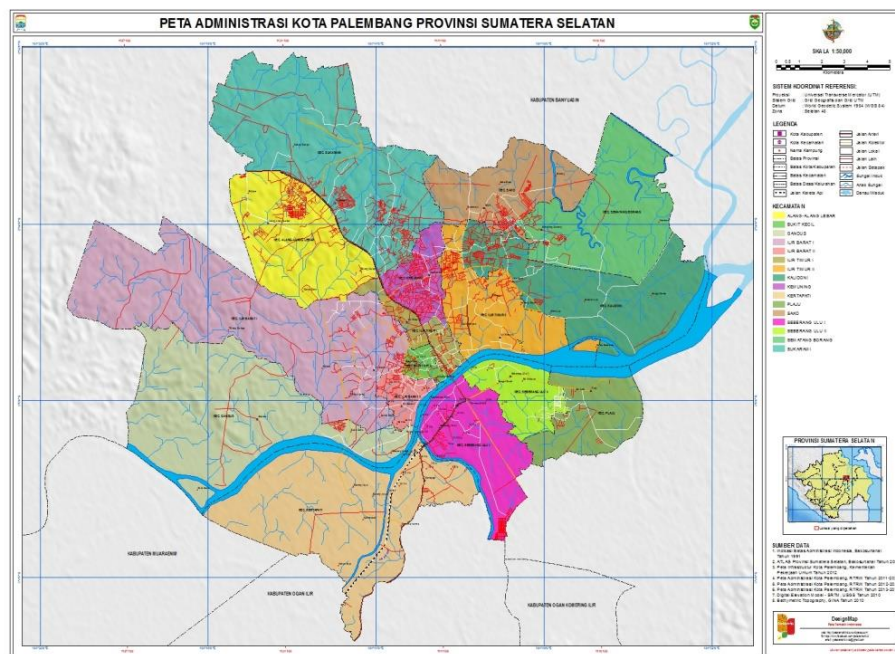
No.	Kecamatan	Kelurahan
1.	Ilir Barat II	1. Kel. 35 Ilir 2. Kel. 32 Ilir 3. Kel. 30 Ilir 4. Kel. Kemang Manis 5. Kel. 29 Ilir 6. Kel. 28 Ilir 7. Kel. 27 Ilir
2.	Gandus	1. Kel. Pulo Kerto 2. Kel. Gandus 3. Kel. Karang Jaya 4. Kel. Karang Anyar 5. Kel. 36 Ilir
3.	Seberang Ulu I	1. Kel. 15 Ulu 2. Kel. 1 Ulur 3. Kel. Tuan Kentang 4. Kel. 2 Ulu 5. Kel. $\frac{3}{4}$ Ulu 6. Kel. 5 Ulu 7. Kel. 7 Ulu 8. Kel. 8 Ulu 9. Kel. Silaberanti 10. Kel. 9/10 Ulu
4.	Kertapati	1. Kel. Karya Jaya 2. Kel. Keramasan 3. Kel. Kemang Agung 4. Kel. Kemas Rindo 5. Kel. Ogan Baru 6. Kel. Kertapati
5.	Seberang Ulu II	1. Kel. 11 Ulu 2. Kel. 12 Ulu 3. Kel. 13 Ulu 4. Kel. 14 Ulu 5. Kel. Tangga Takat 6. Kel. 16 Ulu 7. Kel. Sentosa

No.	Kecamatan	Kelurahan
6.	Plaju	1. Kel. Plaju Darat 2. Kel. Talang Putri 3. Kel. Komperta 4. Kel. Plaju Ilir 5. Kel. Talang Bubuk 6. Kel. Plaju Ulu 7. Kel. Bagus Kuning
7.	Ilir Barat I	1. Kel. Bukit Lama 2. Kel. 26 Ilir 3. Kel. Lorok Pakjo 4. Kel. Demang Lebar Daun 5. Kel. Bukit Baru 6. Kel. Siring Agung
8.	Bukit Kecil	1. Kel. Talang Semut 2. Kel. 22 Ilir 3. Kel. 19 Ilir 4. Kel. 23 Ilir 5. Kel. 26 Ilir 6. Kel. 24 Ilir
9.	Ilir Timur I	1. Kel. 13 Ilir 2. Kel. 14 Ilir 3. Kel. 15 Ilir 4. Kel. 16 Ilir 5. Kel. 17 Ilir 6. Kel. 18 Ilir 7. Kel. Kepandean Baru 8. Kel. 20 Ilir D 1 9. Kel. Sei Pangeran 10. Kel. 20 Ilir III 11. Kel. 20 Ilir IV
10.	Kemuning	1. Kel. Sekip Jaya 2. Kel. Pahlawan 3. 20 Ilir D II 4. Kel. Pipa Reja 5. Kel. Talang Aman 6. Kel. Ario Kemuning
11.	Ilir Timur II	1. Kel. 10 Ilir 2. Kel. 11 Ilir 3. Kel. Kuto Baru 4. Kel. Lawang Kidul 5. Kel. 3 Ilir 6. Kel. 1 Ilir 7. Kel. Sungai Buah 8. 2 Ilir 9. 5 Ilir 10. Duku

No.	Kecamatan	Kelurahan
		11. Kel. 9 Ilir
		12. Kel. 8 Ilir
12.	Kalidoni	1. Kel. Sei Lais 2. Kel. Sei Selincih 3. Kel. Sei Selayur 4. Kel. Kalidoni 5. Kel. Bukit Sangkal
13.	Sako	1. Kel. Sukamaju 2. Kel. Sialang 3. Kel. Sako 4. Kel. Sako Baru
14.	Sematang Borang	1. Kel. Lebong Gajah 2. Kel. Sukamulya 3. Kel. Srimulya 4. Kel. Karya Mulya
15.	Sukarami	1. Kel. Sukabangun 2. Kel. Sukajaya 3. Kel. Sukarami 4. Kel. Kebun Bunga 5. Kel. Talang Betutu 6. Kel. Sukodadi 7. Kel. Talang Jambe
16.	Alang-alang Lebar	1. Kel. Sriyaya 2. Kel. Kerta Baru 3. Kel. Talang Kelapa 4. Kel. Alang-alang Lebar
Kota Palembang		107 Kelurahan

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Berikut adalah peta administratif kota Palembang sebagai kota pemerintahan tingkat II yang sampai saat ini sudah membawahi 16 Kecamatan dan 107 Kelurahan.



Gambar 3.2 : Peta Administratif Kota Palembang

Sebagaimana lazimnya pemerintahan yang dipimpin oleh seorang Kepala Daerah untuk periode tertentu, maka jargon pemerintah “*Palembang Emas 2018*” dijadikan visi dan misinya sebagai panduan untuk capaian kerja dari berbagai kebijakan pemerintahan yang dibuat. Hal ini disesuaikan dengan visi Kota Palembang tahun 2013. Visi ini mengandung makna luas yang bisa disarikan dalam poin-poin berikut:

- a. Palembang Pemerintahan yang Amanah
- b. Pemberdayaan Lembaga Masyarakat
- c. Ekonomi Kerakyatan
- d. Mandiri, Bersih, dan Aman
- e. Berkembang Pemerintahan Bersih

- f. Religius dan Adil, serta
- g. Mewujudkan Kota Palembang menjadi kota Elok, Madani, Aman dan Sejahtera.⁸

Adapun misi dari kota Palembang, yang juga diturunkan dari visi yang sudah dibuat tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Menciptakan Kota Palembang sebagai kota aman investasi dan mandiri dalam pembangunan.
- b. Menciptakan Tata kelola Kota Pemerintahan yang bersih dan berwibawa dengan peningkatan pelayanan masyarakat.
- c. Meningkatkan Ekonomi Kerakyatan melalui pemberdayaan masyarakat di setiap Kelurahan di Kota Palembang.
- d. Meningkatkan pembangunan dibidang keagamaan dengan tujuan terciptanya masyarakat Palembang yang religius.
- e. Meningkatkan pembangunan yang berkeadilan dan juga berwawasan lingkungan di setiap sektornya.
- f. Melanjutkan pembangunan kota metropolitan bertaraf internasional untuk Kota Palembang yang beradab dan sejahtera.

Untuk mewujudkan visi dan misi tersebut, pemerintah kota Palembang dalam hal ini memiliki sejumlah sumber daya manusia (Pegawai Negeri Sipil) sebagai pelaksana berbagai kegiatan dan fungsi pemerintahan yang ada. Sampai saat ini tercatat ada 5.648

⁸ Lihat, <http://www.palembang.go.id/39/visi-pembangunan-kota-palembang-2013-2018>. Visi kota seringkali mewakili visi rezim pemerintahan yang berkuasa, sehingga jika kota pemerintahan tersebut berganti rezim, maka visi yang ada juga berganti dengan yang baru.

(Lima Ribu Enam Ratus Empat Puluh Delapan) Pegawai Negeri Sipil dengan berbagai golongan kepangkatan yang ada, seperti bisa dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.9 : Jumlah PNS Menurut Gol/ pangkat di Kota Palembang

Golongan Kepangkatan	Jenis Kelamin		Jumlah
	Laki-laki	Perempuan	
I/A (Juru Muda)	N/A	N/A	14
I/B (Juru Muda Tk I)	N/A	N/A	6
I/C (Juru)	N/A	N/A	57
I/D (Juru Tingkat I)	N/A	N/A	26
Golongan I	N/A	N/A	103
II/A (Pengatur Muda)	N/A	N/A	272
II/B (Pengatur Muda Tk I)	N/A	N/A	291
II/C (Pengatur)	N/A	N/A	375
II/D (Pengatur Tingkat I)	N/A	N/A	335
Golongan II	N/A	N/A	1.273
III/A (Penata Muda)	N/A	N/A	578
III/B (Penata Muda Tk I)	N/A	N/A	1.034
III/C (Penata)	N/A	N/A	894
III/D (Penata Tingkat I)	N/A	N/A	884
Golongan III	N/A	N/A	3.390
IV/A (Pembina Muda)	N/A	N/A	745
IV/B (Pembina Muda Tingkat I)	N/A	N/A	105
IV/C (Pembina)	N/A	N/A	29
IV/D (Pembina Tk I)	N/A	N/A	3
Golongan IV	N/A	N/A	882
Total	3.037	2.611	5.648

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Secara umum, Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang bekerja di lingkungan pemerintah Kota Palembang dapat dikelompokkan dalam empat kelompok besar unit kerja, yaitu:

- Sekretariat Daerah
- Dinas-Dinas
- Badan-Badan, Inspektorat dan Kantor-kantor

d. Kantor Kecamatan

Berdasarkan data sebelumnya, jumlah Pegawai Aparatur Sipil Negara ini cukup banyak. Namun jumlah tersebut tidak semuanya berasal dari Kecamatan yang ada dalam lingkup pemerintahan kota Palembang. Sebagian berasal dari daerah lain ataupun bertempat tinggal sementara di daerah tingkat II kota Palembang. Jika dirunut berdasarkan asal Kecamatan, maka berikut adalah jumlah Pegawai Negeri Sipil yang ada:

Tabel 3.10 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Kecamatan di Kota Palembang

No.	Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1.	Ilir Barat II	37	24	61
2.	Gandus	37	12	49
3.	Seberang Ulu I	48	22	70
4.	Kertapati	43	21	64
5.	Seberang Ulu II	36	23	59
6.	Plaju	41	25	66
7.	Ilir Barat I	42	28	70
8.	Bukit Kecil	32	29	61
9.	Ilir Timur I	41	36	77
10.	Kemuning	33	28	61
11.	Ilir Timur II	48	44	92
12.	Kalidoni	27	30	57
13.	Sako	31	30	61
14.	Sematang Borang	27	16	43
15.	Sukarami	47	27	74
16.	Alang-alang Lebar	29	28	57
Total		599	423	1022

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Sedangkan jumlah Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Dinas atau Instansi pemerintahan tempat di mana mereka bekerja di kota Palembang adalah sebagai berikut:

Tabel 3.11: Jumlah PNS Menurut Dinas atau Instansi Pemerintahan dan jenis kelaminnya di Kota Palembang

Dinas/Instansi Pemerintahan	Jenis Kelamin ASN		Jumlah
	Lelaki	Perempuan	
1. Sekretariat Daerah	107	57	164
2. Sekretariat DPRD	22	19	41
3. Sekretariat KPU	7	-	7
4. Sekretariat KORPRI	5	3	8
5. Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan	75	46	121
6. Dinas Perindag dan Koperasi	31	24	55
7. Dinas PUBM dan Pengelolaan SDA	57	19	76
8. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	44	24	68
9. Dinas Tenaga Kerja	44	16	60
10. Dinas Kesehatan	94	902	996
11. Dinas Sosial	26	30	56
12. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga	625	253	878
13. Dinas Tata Kota	61	27	88
14. Dinas PU CK dan Perumahan	31	12	43
15. Dinas Kebersihan	59	26	85
16. Dinas Perhubungan	179	26	205
17. Dinas Pendapatan Daerah	105	78	183
18. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	15	30	45
19. Dinas Komunikasi dan Informatika	25	13	38
20. Satuan Polisi Pamong Praja	197	37	234
21. Dinas PJP dan Pemakaman	38	8	46
22. Inspektorat Kota	34	26	60
23. Badan Perencana Pembangunan Daerah	18	26	44
24. Badan KB dan Pemberdayaan Perempuan	39	80	119
25. Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Satu Pintu	44	29	73
26. Badan Arsip, Perpustakaan dan Dokumentasi	16	14	30

Dinas/Instansi Pemerintahan	Jenis Kelamin ASN		Jumlah
	Lelaki	Perempuan	
27. BKD dan Diklat	37	29	66
28. Badan Lingkungan Hidup	22	21	43
29. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Kelurahan	22	11	33
30. Badan Kesbag, Politik dan Linmas	15	10	25
31. Badan Penanggulangan Bencana dan Pemadam Kebakaran	241	12	253
32. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	36	45	81
33. RSUD Palembang BARI	62	227	289
34. Pelaksana Harian Badan Narkotika	4	9	13
Total	2.437	2.189	4.626

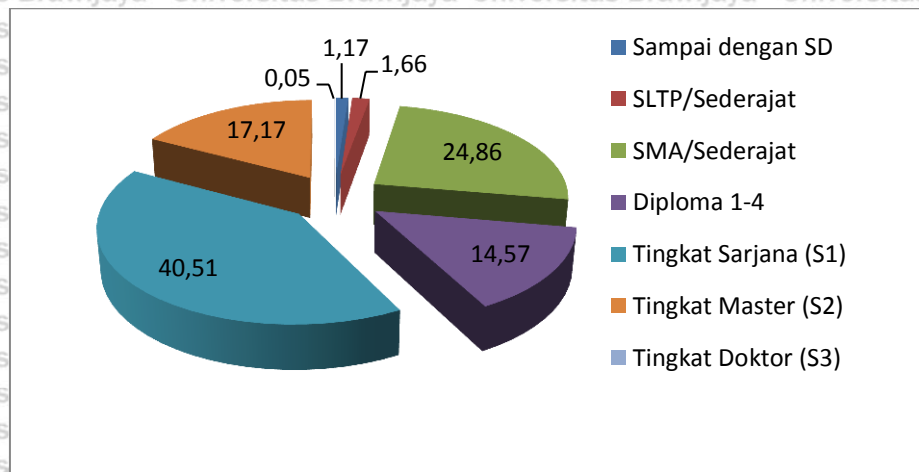
(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)

Selain Dinas atau Instansi pemerintahan tempat di mana Pegawai Negeri Sipil tersebut bekerja, maka ada juga PNS yang bekerja di Dewan Pemerintahan Rakyat Daerah (DPRD) kota Palembang ataupun di kesekretariatan daerah. Adapun berdasarkan tingkat pendidikan tertinggi yang ditamatkan, maka diketahui data Pegawai Negeri Sipil berikut:

Tabel 3.12 : Jumlah Pegawai Negeri Sipil menurut Pendidikan Tertinggi di Kota Palembang

Pendidikan Terakhir	Jenis Kelamin ASN		Jumlah
	Lelaki	Perempuan	
Sampai dengan SD (<i>Primary School</i>)	61	5	66
SLTP/Sederajat	70	24	94
SMA/Sederajat	799	605	1.404
Diploma 1-4	177	646	823
Tingkat Sarjana (S1)	1322	966	2.288
Tingkat Master (S2)	606	364	970
Tingkat Doktor (S3)	2	1	3
Total	3.037	2.611	5.648

(Sumber: Badan Pusat Statistik, Kota Palembang dalam Angka 2017)



Bagan 3.2 : Persentase PNS Menurut Tingkat Pendidikan di Kota Palembang

Berdasarkan data tersebut, dapat diketahui bahwa jumlah PNS (Pegawai Negeri Sipil) terbanyak menurut jenjang pendidikan yang ditamatkan didominasi oleh lulusan Sarjana (S1), yakni sebanyak 2.288 PNS atau sebanyak 40,51% dari keseluruhan. Sedangkan jumlah PNS yang paling sedikit adalah PNS dengan pendidikan terakhir tingkat Doktor, yakni sebanyak 3 orang atau 0,5% dari keseluruhan.

Dari sejumlah Pegawai Negeri Sipil ini, terdapat mereka yang menjadi pejabat tinggi atau pimpinan jabatan tinggi, yang nantinya juga menjadi subjek penelitian ini, yakni para Pegawai Negeri Sipil tingkat eselon II A dan II B dengan golongan kepangkatan IV C dan IV D atau tingkat Pembina. Secara rinci pejabat tinggi daerah tingkat II (kabupaten/kota) yang dijadikan sebagai subyek penelitian sebagai berikut:

- Kepala Dinas/Instansi/Badan Pemerintahan di kota Palembang
- Kepala Biro di lingkungan pemerintahan kota Palembang

- c. Sekretaris Daerah
- d. Sekretaris DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)
- e. Kepala Rumah Sakit Umum Daerah
- f. Asisten Sekretaris Daerah
- g. Staf Ahli Bupati/Walikota

Para pejabat tinggi daerah tingkat II tersebut adalah pimpinan jabatan tinggi pratama, yang dalam mekanismenya diangkat dan ditempatkan pada masing-masing posisi dengan mengacu pada sistem merit dan kebutuhan posisi jabatan bersangkutan. Dalam hal ini para Pegawai Negeri Sipil yang berhak menduduki jabatan tersebut adalah mereka yang sudah memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017. Beberapa persyaratan tersebut adalah: (1) memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV; (2) memiliki Kompetensi Teknis, Kompetensi Manajerial, dan Kompetensi Sosial Kultural sesuai standar kompetensi Jabatan yang ditetapkan; (3) memiliki pengalaman Jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan Jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling kurang selama 5 (lima) tahun; (4) sedang atau pernah menduduki Jabatan administrator atau JF jenjang ahli madya paling singkat 2 (dua) tahun; (5) memiliki rekam jejak Jabatan, integritas, dan moralitas yang baik; (6) usia paling tinggi 56 (lima puluh enam) tahun; dan (7) sehat jasmani dan rohani.



BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Mengkaji dan menganalisis persoalan sumber daya manusia dan hubungannya dengan birokrasi, khususnya terkait penerapan sistem merit pada lembaga-lembaga pemerintahan, jelas memiliki tantangan tersendiri. Hal ini utamanya disebabkan, penelitian tentang fenomena-fenomena sosio-politik-kultural dengan metode analisa tertentu, seringkali tidak memiliki rumusan yang baku dalam prosedur penelitian dan bagaimana pola interpretasi atas temuan data yang ada. Sementara di sisi lain, sebuah penelitian sosial semestinya bisa melakukan tugasnya, yakni bagaimana mengumpulkan informasi dan pengetahuan untuk mengembangkan pemahaman, lalu menganalisa data dan menafsirkannya untuk membangun gambaran yang utuh tentang dunia dan khususnya fenomena yang diteliti.¹

Penelitian terhadap fenomena sosial, atau penelitian sosial (*social research*), pada umumnya lebih bertujuan untuk mencari pemahaman (*understanding*, *verstehen*) yang utuh terhadap fenomena yang ditelitinya. Pemahaman ini menyiratkan bahwa apa yang dicari oleh peneliti sosial, lebih difokuskan pada persoalan makna (*meaning*), keterkaitan (*relations*), dan perluasan atas persoalan yang diteliti dalam kategori hermeneutis. Hal ini pada akhirnya membutuhkan tidak saja landasan teoritis yang kuat, tapi juga bagaimana kemampuan peneliti merangkai temuan

¹ Walliman menulis: “*Research is about acquiring knowledge and developing understanding, collecting facts and interpreting them to build up a picture of the world around us, and even within us.*” Lihat, Nicholas Walliman, *Research Methods, The Basics*, (New York: Routledge, 2011), hlm. 15.

menjadi gambaran yang bersifat holistik. Karena itu, ada banyak faktor yang dilibatkan dalam penelitian sosial, seperti dijelaskan Snape & Spencer (2003:1):

it is important to recognise that there is no single, accepted way of doing qualitative research. Indeed, how researchers carry it out depends upon a range of factors including: their beliefs about the nature of the social world and what can be known about it (ontology), the nature of knowledge and how it can be acquired (epistemology), the purpose(s) and goals of the research, the characteristics of the research participants, the audience for the research, the funders of the research, and the position and environment of the researchers themselves.

Pandangan ontologis peneliti, epistemologi yang digunakan dalam penelitian, tujuan dan sasaran penelitian, karakteristik partisipan, hingga posisi peneliti dalam lapangan penelitian, semuanya menjadi faktor yang saling melengkapi dalam membangun pemahaman yang utuh tersebut. Karena itu, ada banyak kewajiban dan tugas yang harus dilakukan peneliti dalam konteks penelitian sosial (*social research*) ini, di antaranya: merumuskan latar belakang terutama yang berkaitan dengan fenomena sosial-politik yang akan diteliti, menentukan lingkup penelitian, merumuskan persoalan yang ingin dijawab, merumuskan tujuan dan kegunaan penelitian, menentukan pendekatan yang tepat, memilih metode yang akan digunakan dari berbagai perspektif metodologis yang ada, menetapkan prosedur dan teknik penelitian, menentukan perangkat dan metode analisis, melakukan interpretasi, hingga merumuskan kesimpulan yang menjadi gambaran utuh tentang hasil penelitian yang dilakukan.

Sebagaimana lazimnya sebuah penelitian sosial, terutama dalam konteks mencari pemahaman dan makna dari fenomena yang diteliti, maka pendekatan yang umumnya digunakan adalah pendekatan kualitatif (*qualitative approach, qualitative inquiry*). Pendekatan ini dipilih karena peneliti ingin memperoleh gambaran lengkap

dan holistik tentang fenomena yang diteliti. Selain itu, dalam pendekatan kualitatif ini selalu ada alasan praktis (*practical reason*) yang didasarkan pada pertimbangan moral; tidak melulu alasan ilmiah (*scientific reason*) yang lebih didasarkan pada determinisme kausal.²

Pendekatan kualitatif juga dipilih dengan pertimbangan bahwa pendekatan ini menawarkan keluwesan dan kebebasan lebih bagi peneliti untuk menggunakan berbagai perangkat yang bisa membantu peneliti dalam memahami fenomena yang diteliti tanpa harus dibatasi oleh sebuah meta teori atau narasi tertentu.

Bagaimanapun, fenomena sosial adalah fenomena yang kompleks. Ia tidak bisa didekati hanya dari satu perpektif teoritis yang malah akan mereduksi keberadaannya. Uwe Flick dalam hal ini menyatakan bahwa: “*Qualitative research is of specific relevance to the study of social relations, due to the fact of the pluralization of life worlds.*”³

Secara lebih spesifik, John W. Creswell (2007:37-39) menjelaskan bahwa pendekatan kualitatif lebih sesuai untuk konteks penelitian sosial karena memiliki beberapa karakteristik seperti berikut:

1. *Natural Setting*; peneliti kualitatif cenderung mengumpulkan data lapangan di mana pengalaman partisipan menjadi isu atau persoalan yang akan diteliti.

² Snape & Spencer dengan mengutip Immanuel Kant dalam Critique of Pure Reason, menulis: “Kant argued that there are ways of knowing about the world other than direct observation and that people use these all the time. He proposed that: (1) perception relates not only to the senses but to human interpretations of what our senses tell us; (2) our knowledge of the world is based on ‘understanding’ which arises from thinking about what happens to us, not just simply from having had particular experiences; (3) knowing and knowledge transcend basic empirical enquiry; (4) distinctions exist between ‘scientific reason’ (based strictly on causal determinism) and ‘practical reason’ (based on moral freedom and decision-making which involve less certainty.” Lihat Ibid., hlm. 6-7.

³ Flick melanjutkan: “This pluralization requires a new sensitivity to the empirical study of issues. Advocates of postmodernism have argued that the era of big narratives and theories is over. Locally, temporally, and situationally limited narratives are now required.” Lihat Uwe Flick, *An Introduction to Qualitative Research*, 4th Edition, (London: Sage Publishing, 2009), hlm. 12.

Peneliti tidak perlu membawa partisipan ke dalam laboratorium, atau mengirimkan instrumen tertentu yang harus diselesaikan oleh partisipan tersebut. Interaksi langsung, melihat bagaimana partisipan bersikap, bagaimana fenomena berkembang dalam konteks tertentu, menjadi karakter utama dari penelitian kualitatif ini.

2. *Researcher as Key Instrument*; peneliti kualitatif memegang peran sentral dalam penelitiannya. Peneliti mengumpulkan data, menguji, mengamati fenomena, atau mewawancarai partisipan secara sendiri. Peneliti juga menjadi kunci dalam memproduksi pemahaman dan makna, karena ia yang melakukan dan memberi interpretasi atas data-data tersebut.

3. *Multiple Source of Data*; peneliti kualitatif umumnya mengumpulkan data dari berbagai sumber, seperti *interview*, observasi, atau dokumen-dokumen tertentu, dan tidak bergantung pada satu sumber data saja..

4. *Inductive Data Analysis*; peneliti kualitatif membangun pola, kategori, dan tema secara “*bottom-up*”, dengan cara mengorganisir data dari berbagai sumber yang ditemukan ke dalam unit-unit informasi yang bersifat abstrak. Proses induktif ini mencakup upaya peneliti yang harus memeriksa perbandingan antara tema dan database data, serta berkolaborasi dengan partisipan jika diperlukan untuk membangun tema-tema yang lebih sesuai dalam prosesnya.

5. *Participants’ Meaning*; dalam keseluruhan penelitian kualitatif, peneliti juga harus memfokuskan perhatiannya untuk mempelajari makna dari partisipan tentang isu atau fenomena yang diteliti, juga kemungkinan makna yang bisa didapatkan dalam penelitian dari dokumen atau peneliti sendiri.

6. *Emergent Design*; proses penelitian dalam penelitian kualitatif seringkali bersifat *emergent* (penuh kejutan). Hal ini berarti bahwa perencanaan yang dicanangkan di awal penelitian, bisa saja mengalami perubahan atau perkembangan dalam prosesnya. Sebagai contoh, pertanyaan penelitian bisa berubah, bentuk-bentuk koleksi data bisa berkembang, wilayah penelitian juga bisa dimodifikasi. Apa yang perlu diperhatikan adalah bahwa penelitian kualitatif berusaha mencari pemahaman dan pemaknaan yang utuh dari fenomena yang diteliti.

7. *Theoretical Lens*; peneliti dalam penelitian kualitatif umumnya akan menggunakan lensa teoritis dari teori, perspektif, atau konsep-konsep tertentu, seperti konsep tentang budaya, perspektif religius, dan lainnya. Tidak jarang penelitian kualitatif harus menghubungkan fenomena yang ditelitinya dengan konteks yang melingkupinya (konteks sosial, politik, ekonomi, historis, dan lainnya).

8. *Interpretive Inquiry*; penelitian kualitatif merupakan penelitian di mana peneliti harus membuat dan melakukan interpretasi atas apa yang mereka lihat, dengar, dan yang mereka pahami. Perlu dicatat bahwa latar belakang akademis dan teoritis peneliti akan memberikan pengaruh pada sudut pandang dan interpretasi yang dilakukan peneliti tersebut.

9. *Holistic Account*; peneliti kualitatif berusaha membangun gambaran tentang persoalan atau isu yang diteliti. Hal ini pada akhirnya mencakup proses pelaporan berbagai perspektif, identifikasi beragam faktor yang terlibat dalam situasi penelitian, serta mengembangkan pemahaman yang luas untuk mendapatkan gambaran yang utuh tentang fenomena yang diteliti.

Karakteristik-karakteristik di atas merupakan ciri-ciri dan realitas yang akan ditemui dalam sebuah penelitian kualitatif. Creswell dalam hal ini mengumpulkan karakteristik-karakteristik tersebut dengan membandingkan antara LeCompte & Schensul (1999), Marshall & Rossman (2006), dan Hatch (2002), seperti bisa dilihat dalam bagan berikut:

Tabel 4.1: Karakteristik Penelitian Kualitatif dalam Perbandingan

Characteristic of Qualitative Research			
Characteristics	LeCompte & Schensul (1999)	Marshall & Rossman (2006)	Hatch (2002)
<i>Natural setting (field focused), a source of data for close information</i>	Yes	Yes	Yes
<i>Researcher as key instrument of data collection</i>			Yes
<i>Multiple data source in words or images</i>	Yes	Yes	
<i>Analysis data inductively, recursively, interactively</i>	Yes	Yes	Yes
<i>Focus on participant's perspective, their meaning, their subjective view</i>	Yes		Yes
<i>Framing of human behavior and belief within a social-political/historical context or through a cultural lens</i>	Yes		
<i>Emergent rather than tightly prefigured design</i>		Yes	Yes
<i>Fundamentally interpretative inquiry — researcher reflects on her or his role, the role of the reader, and the role of the participants in shaping the study</i>		Yes	
<i>Holistic view of social Phenomena</i>		Yes	Yes

(Sumber: John W. Creswell, Qualitative Inquiry & Research Design, Choosing Among Five Approaches, 2007)

Dengan berbagai alasan dan pertimbangan atas tujuan penelitian serta melihat pada karakteristik penelitian kualitatif sebagaimana diuraikan di atas, maka penulis juga akan menggunakan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini. Meski sebuah

penelitian, terutama dalam interpretasi temuan, harus terhindar dari pengaruh bias pribadi terhadap objek penelitiannya (subjektif), namun dalam pelaksanaannya hal ini akan menjadi sulit terutama karena dalam pendekatan ini, peneliti merupakan sosok sentral yang memberikan interpretasi dan makna atas data yang diterima. Untuk itu, agar penelitian ini tidak terlampaui dipenuhi oleh bias dan subjektivitas peneliti, maka dilampirkan juga catatan terinci tentang informasi yang diperoleh dari lapangan secara lengkap dan akurat, kriteria uji validitas data, serta bagaimana langkah-langkah peneliti dalam mengolah data tersebut.

Dalam penelitian kualitatif ini untuk menghindari pengaruh bias maka peneliti bertolak dari data yang sarat dengan konteks, dengan memanfaatkan teori yang dipakai sebagai bahan penjas, dan berakhir dengan suatu teori, secara umum tujuan penelitian kualitatif adalah untuk “menemukan”. Menemukan berarti sebelumnya belum pernah ada atau belum diketahui. Bisa dikatakan bahwa pendekatan kualitatif lebih menekankan pada esensi dari fenomena yang diteliti. Kebenaran dari hasil analisis penelitian kualitatif lebih bersifat ideographik, tidak dapat digeneralisasi. Kemudian hasil analisis penelitian kualitatif naturalistik lebih bersifat membangun, mengembangkan maupun menemukan teori-teori sosial. Dengan metode kualitatif, maka peneliti dapat menemukan pemahaman yang luas dan mendalam terhadap situasi sosial yang kompleks, memahami interaksi dalam situasi sosial tersebut sehingga dapat ditemukan kesimpulan, serta pola hubungan yang akhirnya dapat dikembangkan menjadi teori.

Teori adalah seperangkat dalil mengenai hubungan antara berbagai konsep.

Dalam penelitian kualitatif, teori yang sudah ada memiliki kegunaan yang cukup penting, teori dalam penelitian kualitatif ini digunakan secara lebih longgar, teori

yang dipakai dalam penelitian ini memungkinkan dan membantu untuk memahami apa yang sudah diketahui secara intuitif pada saat pertama, tetapi bersifat jamak untuk berubah sebagaimana teori sosial berubah. Pada umumnya teori dalam penelitian kualitatif ini berguna sebagai sumber inspirasi dan pembanding, teori menyediakan serangkaian konsep penjelas (*explanatory concepts*). Tanpa sebuah teori, tidak akan terlaksana penelitian ini. Dengan demikian teori merupakan sumber tenaga bagi penelitian, dimana seiring perkembangan zaman, teori dikembangkan dan dimodifikasi oleh berbagai penelitian. Disini diyakini bahwa ketika didayagunakan maka teori tidak pernah salah, namun hanya dalam pemahaman lebih ataupun kurang berguna. Lihat Silverman (1993:2).

4.2. Metode Penelitian

Penelitian kualitatif pada dasarnya tidak didasarkan pada satu konsep teoritis dan metodologis yang utuh. Penelitian kualitatif menggabungkan banyak perspektif dalam prosesnya yang dianggap mampu membantu peneliti dalam memahami dan mendalami fenomena yang diteliti. Karena itu, apa yang menjadi pijakan awal dalam penelitian kualitatif, seperti dinyatakan Flick, adalah sudut pandang subjektif (*subjective viewpoints are a first starting point*). Langkah kedua adalah membuat dan melakukan interaksi (dengan fenomena, konteks, partisipan, dokumen, dan lainnya), untuk kemudian merekonstruksi struktur dari bidang sosial (*social field*) dan makna tersembunyi (*latent meaning*) dari praktik sosial atau fenomena yang diteliti.

Tiga pijakan tersebut, menurut Flick, merupakan hasil dari berbagai pengembangan dalam sejarah penelitian kualitatif. Hal ini menunjukkan bahwa metodologi penelitian kualitatif tidak pernah baku atau didasarkan pada metode

tertentu. Meski demikian, dalam konteks analisa dan penjabaran datanya, sebuah penelitian pasti memiliki metode tertentu yang digunakan oleh peneliti. Dalam konteks tersebut, penelitian ini kemudian seperti umumnya penelitian kualitatif, metode yang lebih sering digunakan adalah metode yang bersifat menjelaskan dan menganalisa objek yang ditelitinya, sehingga peneliti bisa mendapatkan kedalaman dan makna dari penelitian yang dilakukannya. Dalam hal itu, peneliti memilih metode kualitatif yang bersifat deskriptif dan holistik untuk penelitian ini sehingga dapat menggambarkan fenomena yang diteliti secara menyeluruh.

Pemilihan metode deskriptif dan holistik ini oleh peneliti dianggap bisa membantu peneliti dalam menggambarkan berbagai kontur sosial (*social contours*) dan proses-proses⁴ yang terjadi dalam konteks budaya populer sebagai realitas sosial yang melingkupi dan memengaruhi praktik birokrasi dan budaya kerja yang terdapat di lembaga pemerintahan.

Secara umum, penelitian ini pada akhirnya menggabungkan banyak perspektif dan langkah-langkah metodelis yang biasa digunakan dalam penelitian sosial (*social research*). Dalam hal ini, pengaruh perspektif-perspektif seperti realisme kritis, strukturalisme, poststrukturalisme, fenomenologi, teori kritis, sosiokognitivisme, dan lainnya, menjadi tidak terhindarkan. Secara lebih spesifik, peneliti akan merujuk bahwa metode yang digunakan dalam penelitian ini akan lebih banyak berhubungan dengan bentuk dan sifat penelitian yang dipilih (yang bisa saja mengalami perkembangan dan perubahan dalam prosesnya).

⁴ Lihat Bruce L. Berg, *Qualitative Research Methods for The Social Sciences*, 4th Edition, (New York: Allyn & Bacon, A Pearson Education Company, 2001), hlm. 7.

4.3. Lokasi dan Situs Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan.

Terdapat beberapa alasan dalam penentuan lokasi penelitian ini, di antaranya:

- a. Kota Palembang adalah salah satu kota dengan pemerintahan yang inovatif, yang misalnya dibuktikan dengan keberhasilannya menjadi kota pertama yang menerapkan layanan siaga 112 dalam lima bahasa. Pemerintah kota Palembang juga memiliki tingkat *sharing* informasi yang tinggi, di mana setiap kegiatan pemerintahan bisa dilihat di website Pemkot Palembang.
- b. Kota Palembang adalah kota dengan penduduk yang sangat beragam, terdiri dari berbagai suku dan agama. Namun demikian kota ini juga dikenal sebagai salah satu kota dengan tingkat toleransi tertinggi di Indonesia, yang dibuktikan dengan keberhasilannya menjadi kota “zero conflict”. Alasan ini pula yang membuat kota Palembang ditunjuk sebagai salah satu tuan rumah Asian Games 2018.
- c. Kota Palembang adalah kota dengan sistem pemerintahan kota seperti kota lainnya di Indonesia, namun memiliki berbagai kasus birokrasi dan pemerintahan, yang ditunjukkan dengan adanya fenomena praktik pengangkatan dan penempatan pimpinan jabatan tinggi yang pada fase pra-penelitian diketahui tidak selalu didasarkan pada sistem atau prinsip merit. Beberapa pejabat tinggi pada dinas atau instansi pemerintahan dan birokrasi yang ada di kota Palembang misalnya, diangkat dan ditempatkan tidak melalui mekanisme yang mengutamakan tingkat kompetensi, latar belakang bidang keahlian, ataupun faktor-faktor lain terkait penerapan sistem merit itu sendiri.

Secara lebih khusus, penelitian ini akan dilakukan di lingkungan Pemerintah Kota Palembang, terutama dinas, badan, biro, atau instansi tempat di mana subjek penelitian bertugas. Dengan kata lain, situs penelitian ini adalah kantor dinas, instansi, badan, atau kantor biro di lingkungan pemerintahan dan birokrasi Pemerintah Kota Palembang. Mereka yang akan menjadi subjek penelitian ini nantinya adalah para pejabat tinggi pratama eselon II A dan II B, atau mereka yang menjadi pimpinan/kepala dinas, badan, instansi, dan biro Pemerintah Kota Palembang, serta para Aparatur Sipil Negara yang menempati posisi asisten /deputi, dan sekretaris DPRD kota Palembang. Diharapkan nantinya bisa didapatkan kejelasan tentang bagaimana proses penempatan para Aparatur Sipil Negara pada posisi jabatan tinggi bersangkutan.

4.4. Fokus Penelitian

Apa yang menjadi fokus peneliti dalam penelitian ini adalah penerapan meritokrasi yang diejawantahkan dalam sistem merit untuk proses dalam praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Pemerintah Kota Palembang. Fenomena yang ada menunjukkan bahwa ada beberapa praktik penempatan pejabat tinggi ASN di lingkungan Pemerintah Kota Palembang yang justru bertentangan dengan sistem merit, seperti penempatan pejabat tinggi pada bidang atau bagian yang tidak sesuai dengan kompetensinya, adanya praktik patronase dalam pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi, ataupun fenomena lain yang juga menunjukkan kurangnya regulasi dalam hal penempatan pejabat tinggi itu sendiri (pelantikan pejabat tinggi oleh pejabat tinggi lain yang setara).

Dalam hal ini, meritokrasi sendiri merujuk pada salah satu prinsip dasar dari

perbaikan atau reformasi birokrasi, yakni bagaimana mengelola segenap sumber daya manusia yang dimiliki lembaga-lembaga pemerintahan atau birokrasi semaksimal mungkin dengan memberikan mereka penilaian yang layak sesuai dengan kompetensi dan keahliannya, serta peran dan tanggungjawab mereka dalam penyelenggaraan segenap program lembaga yang ada.

Mengingat bahwa penelitian tentang meritokrasi dalam praktik penempatan pejabat tinggi di lingkungan birokrasi (pemerintah), melibatkan banyak bahasan di dalamnya, seperti administrasi publik, hubungan politik dan administrasi, birokrasi pemerintahan daerah, serta kajian manajemen sumber daya manusia terkait fungsi penempatan secara umum, maka penulis harus membatasi keluasan tersebut dengan menetapkan batasan-batasan masalah sebagai berikut:

1. Tahapan proses dari seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara dalam perspektif meritokrasi di lingkungan Pemerintah Kota Palembang. Sorotan utama dalam hal ini adalah tumpang tindih regulasi penempatan pejabat tinggi, seperti Peraturan Mendagri dan Permenpan-RB tentang penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintahan daerah. Kasus yang terjadi di Palembang sendiri telah terjadinya proses yang tidak mengacu pada sistem merit saat itu, sehingga KASN menganulir penempatan JPT Pratama yang sudah dilantik oleh Walikota. Sorotan lainnya adalah kekosongan regulasi terkait pelantikan pejabat tinggi, di mana pada konteks pemerintah kota Palembang terjadi pelantikan Asisten IV oleh Asisten I daerah. Mengacu kepada sistem merit yang berlaku saat ini semestinya dikembalikan kepada aturan baku yaitu UU No 5 Tahun 2014 dan PP 11 Tahun 2017, bahwa semua proses dilakukan secara terbuka (open karir), maka dengan mudah kita akan

dapat melihat dengan mudah antara proses penempatan yang ideal dengan penempatan yang faktual saat ini yang berlaku di Pemerintah Kota Palembang.

1. Diskursus mengenai tantangan bagi Pemerintah Kota Palembang dalam proses pelaksanaan Meritokrasi Penempatan JPT Pratama yang harus berkesesuaian dengan teori meritokrasi dengan pelaksanaannya, dasar acuannya adalah standard teori meritokrasi itu sendiri dan konsensus Internasional, maka berdasarkan hal ini peneliti merujuk kepada *Public Administration Theory, representatif birokratik, integrated prefectoral system theory, public and private values theory* dan *prismatic society theory* yang dirangkai dalam bingkai kajian Adminstrasi Publik dengan dimensi normatif, manajerial dan politik. Kemudian peneliti akan mendefinisi operationalkan tentang prinsip merit ini dengan mengelaborasi keseluruhan teori juga mengadopsi operasionalisasi dari UNDP (2015), Willy McCourt(2007) dan Donald Low (2014), maka dapat peneliti susun 8 indikator Profesionalitas dalam Proses Penempatan Pejabat Tinggi ASN dalam perpektif meritokrasi sebagai berikut ini:

1. Kejelasan prosedur yang diatur dalam sebuah sistem merit yang berlaku secara sistematis, di Indonesia diatur dalam PP 11 Tahun 2017;
2. Berdasarkan Norma tertinggi dalam negara (Pancasila), maka bila sistem merit bertolak belakang dengan norma ini semestinya harus diperbaiki;

3. Terbuka untuk semua ASN yang memenuhi kriteria Jabatan tersebut
(*open to all of career*);

4. Transparan dan dapat dipertanggung jawabkan pelaksanaannya dalam proses penempatan Jabatan Pimpinan Tinggi Negara yang dimaksud;

5. Bebas dari kepentingan politik, bahwa kandidat tidak menjadi representasi aktif maupun representasi pasif birokratik;

6. Kandidat adalah kandidat yang loyalitasnya kepada pelayanan publik;

7. Terbuka pada tantangan dalam pengertian kandidat bisa memberikan sentuhan inovatif dalam jabatan tersebut sebagai bukti profesionalisme yang dimilikinya.

8. Menghasilkan kandidat yang terbaik *non arbitrary action*.

Ke- 8 (delapan) indikator ini akan dijadikan acuan untuk mengungkap tantangan dalam proses penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam perspektif meritokrasi di Pemerintah kota Palembang. hal ini sesuai dengan harapan agar Birokrasi diisi oleh aparatur yang baik dan dapat menjawab analisa kritis Warren Bennis dalam Rosenbloom at.all (2015:153) telah melakukan analisa kritis yang dilakukan oleh Warren Bennis terhadap pendapat Weber, bahwa dalam dunia nyata birokrasi bercirikan sebagai berikut:

1. *bosses without (and underlings with) technical competence*. Pimpinan tanpa kompetensi selalu mewarnani lembaga dalam pemerintahan;

2. *arbitrary and zany rules*, aturan main yang manasuka dan terkesan seenaknya;

3. *an underworld (or informal) organization that subverts or even replaces the formal apparatus*, rongrongan organisasi informal, Parpol atau NGO mendominasi jalannya Birokrasi;

4. *confusion and conflict among roles*, ambiguitas peran yang berpotensi konflik internal;

5. *cruel treatment of subordinates based not on rational or legal grounds but upon inhumanit*, kesemenaan memperlakukan staff bawahan dalam bekerja yang tidak proper berdasarkan Tupoksi Bidang dan Jabatan mewarnai Birokrasi.

Ke-lima indikator dari birokrasi Aparatur abnormal ini dapat direduksi bahkan hilang pada Pemerintah Kota Palembang dengan menegakkan Prinsip Merit, maka tantangan bagi Pemerintah Kota Palembang untuk mendapatkan kriteria berhasil atau tidaknya dari proses penempatan JPT Pratama ini adalah bila perbandingan nilai biaya proses seleksi penempatan harus lebih kecil dari nilai output yang dihadirkan oleh JPT Pratama terpilih (*substantial valuable*) dari Proses Seleksi Penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang yang ditandai dengan menghilangkan 5 ciri birokrasi aparatur yang abnormal dari Warren Bennis ini di lingkungan Pemerintah Kota Palembang.

2. Implikasi dari kesenjangan antara konsep ideal sistem merit penempatan pejabat tinggi dengan kenyataan di lapangan, khususnya mengacu pada berbagai kasus yang ada di lingkungan pemerintah kota Palembang. Dalam hal ini, penulis akan menganalisis implikasi dari penempatan pejabat tinggi terhadap layanan publik pemerintah kota Palembang, serta bagaimana seharusnya hubungan administrasi dan politik untuk menjawab tantangan

penerapan sistem merit di lingkungan pemerintah kota Palembang sebagaimana telah dirumuskan dalam fokus no 2 diatas diantaranya berkenaan dengan faktor pejabat terpilih apakah bisa memberikan sentuhan inovatif untuk layanan publik dalam jabatan JPT Pratama tersebut sebagai bukti profesionalisme yang dimilikinya dan penerapan sistem merit penempatan Jabatan Tinggi ASN apakah dapat menghasilkan kandidat yang terbaik *non arbitrary action*.

4.5. Jenis, Sumber, dan Teknik Pengumpulan Data

Sebuah penelitian akan sangat bergantung pada kemampuan peneliti dalam mengumpulkan, mengorganisir, mengklasifikasi, mengolah, dan menganalisis data-data tentang fenomena atau rumusan masalah yang akan diteliti. Keberadaan data sangatlah penting, karena penelitian tidak akan bisa dilangsungkan tanpa adanya data. Darinya, peneliti harus merumuskan terlebih dahulu jenis data, sumber penghasil data, dan metode pengumpulan data yang nantinya akan dianalisis atau diolah dalam penelitian.

4.5.1. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian terdiri dari dua jenis, yaitu: (1) data primer; dan (2) data sekunder. Data-data yang bersifat primer meliputi data-data tentang praktik meritokrasi birokrasi yang terdapat di lingkungan Pemerintah Kota Palembang, data-data tentang pengaruh dan hubungan antara meritokrasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara dengan agenda reformasi birokrasi di lembaga pemerintahan, serta data-data yang secara khusus membahas tentang dampak dari

praktik penempatan yang ada terhadap capaian-capaian ataupun kondisi kultural birokratis dari pemerintahan kota Palembang itu sendiri. Maka dalam penelitian ini ada beberapa Pejabat Tinggi ASN yang akan diwawancarai, adapun rinciannya sebagai berikut ini:

Tabel 4.2 : Nara Sumber Penelitian

NO	NARA SUMBER	RELEVANSI PENELITIAN
1.	Kepala BKPSDM Kota Palembang	<i>Leading Sector</i> kebijakan Penempatan JPT Pratama
2.	Kabid Assesment BKPSDM Kota Palembang	<i>Leading Sector</i> kebijakan Penempatan JPT Pratama
2.	Kepala Dinas Sosial Kota Palembang	Pejabat Tinggi Pratama
3.	Kepala Dinas Pemuda & Olahraga Kota Palembang	Pejabat Tinggi Pratama
4.	Kepala Badan Pengendalian Penduduk dan KB Kota Palembang.	Pejabat Tinggi Pratama
5.	Sekretaris Dinas Pemuda & Olahraga Kota Palembang.	Pra-penelitian
6.	Kasubbid Kepegawaian Dinas Pemuda & Olahraga Kota Palembang	Pra-Penelitian
7.	Kasubbag Keuangan & Perencanaan BPP&KB Kota Palembang.	Pra-penelitian

Sedangkan data sekunder adalah data-data pendukung yang bisa membantu peneliti dalam mendapatkan gambaran dan pemahaman serta analisa yang utuh terhadap fenomena meritokrasi birokrasi dalam penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah kota Palembang yang diteliti.

4.5.2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini mencakup seluruh sumber data yang biasa digunakan dalam penelitian kualitatif, yang mencakup dokumen-dokumen, rekaman, arsip, hasil wawancara, pengamatan langsung, observasi

partisipan dan perangkat-perangkat fisik seperti video dan gambar.⁵ Meski demikian, dalam penelitian ini, sumber data tersebut akan dikategorikan dalam 3 kategori, yaitu: (1) *verbal data*; berupa hasil wawancara atau *interview*; (2) *observational data*; berupa data hasil observasi; dan (3) *mediated data*; berupa data yang bersumber data dokumen, rekaman, arsip, dan perangkat-perangkat fisik.

4.5.3. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, pengumpulan data akan dilakukan dengan selektif; tidak semua data harus dikumpulkan, namun hanya data yang relevan dengan penelitian ini saja yang akan dikumpulkan. Seperti disebutkan sebelumnya, sumber data yang dijadikan referensi untuk penelitian ini mencakup sumber data verbal, sumber data observasional, dan sumber data mediasi; darinya metode pengumpulan yang akan digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Dokumentasi (*documentation*);

Kegiatan dokumentasi ini dilakukan untuk mengumpulkan dengan menghimpun dan menganalisis dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, gambar maupun elektronik, terkait penerapan meritokrasi dalam praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Kota Palembang.

Penggunaan teknik dokumentasi sendiri dipilih karena ia memiliki keunggulan dalam kemudahan penyediaan dan akses data, terutama kemudahan bagi peneliti dalam mencari, memilah, dan mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan meritokrasi birokrasi dan praktik penempatan

⁵ Sumber data tersebut merupakan sumber data yang biasa digunakan dalam konteks penelitian kualitatif, namun dengan tingkat pemaknaan yang dalam. Lihat *Op. Cit.*, Uwe Flick, hlm. 147-160.

pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang.

b. Observasi (*observation*);

Observasi sering disebut juga dengan pengamatan, yakni sebuah kegiatan dalam pengambilan data melalui pengamatan langsung dengan melibatkan semua indra. Data yang dihasilkan dari pengamatan akan bersifat atraktif jika peneliti mampu mengumpulkan data dari situasi secara langsung. Ini berarti peneliti harus terlibat dalam proses pengambilan data (*the researcher is given the opportunity to look at what is taking place in situation rather than at second hand*).⁶ Pemilihan observasi sebagai metode pengumpulan data ini adalah untuk membantu peneliti dalam memahami perilaku dari objek yang diteliti, sekaligus mendapatkan umpan balik yang diharapkan.

Studi observasi atau teknik pengamatan oleh peneliti dalam mengumpulkan data dipilih karena ia merupakan cara di mana peneliti bisa menemukan aktualitas informasi secara langsung. Hal ini dilakukan oleh peneliti terutama untuk data-data tentang meritokrasi birokrasi dalam praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Palembang, sebagai konteks di mana peneliti terlibat langsung dalam proses interaksi harian dengan berbagai fenomena kultural yang menjadi sumber data tentang meritokrasi birokrasi tersebut. Teknik ini juga dipilih karena secara teoritis ia merupakan teknik pengumpulan data utama dalam suatu studi ilmiah (penelitian).

⁶ Lihat Louis Cohen, et. al., *Research Methods in Education*, 5th Edition, (London: RoutledgeFalmer, 2000), hlm. 322.

c. Wawancara (*interview*);

Wawancara merupakan percakapan antara dua orang atau lebih dan berlangsung antara yang mewawancarai dan yang diwawancarai. Tujuan dari wawancara adalah untuk mendapatkan informasi di mana pewawancara memberikan pertanyaan-pertanyaan untuk dijawab oleh orang yang diwawancarai. Metode wawancara dipilih karena ia bisa membantu peneliti dalam mengumpulkan data-data yang diperlukan secara lebih dalam dan personal. Terkait penelitian ini, metode wawancara digunakan oleh peneliti terutama untuk mengumpulkan data tentang bagaimana praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara serta kesesuaiannya dengan prinsip meritokrasi di lingkungan birokrasi atau pemerintah daerah tingkat II kota Palembang. Metode wawancara ini juga dilakukan terhadap pihak-pihak yang dianggap bisa memberikan perspektif lanjutan terkait fokus penelitian yang dilakukan secara lebih mendalam, terutama kalangan ahli, ataupun dalam rangka mengumpulkan informasi secara acak berkaitan pandangan mereka terhadap konstruksi meritokrasi dalam konteks birokrasi pemerintahan tersebut.

Secara lebih khusus, mereka yang nantinya akan menjadi subjek wawancara dalam penelitian ini adalah para pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, yakni Kepala Dinas, Instansi, Badan, dan Biro di lingkungan Pemerintah Kota Palembang, Asisten/ Deputi, dan Sekretaris Daerah dan DPRD, yang juga dilengkapi dengan wawancara dengan kalangan ahli terkait tema yang diteliti.

4.6. Teknik Analisa Data

Praktik analisa ini akan berkaitan erat dengan jenis dan metode penelitian yang dipilih. Dalam konteks penelitian ini, maka kegiatan pengolahan dan analisa data yang dilaksanakan akan menggunakan gabungan metode analisa kualitatif dan metode analisis data spiral. Secara sederhana analisa terhadap data-data yang dikumpulkan akan dilakukan dengan langkah-langkah berikut:

- a. Peneliti mengorganisir semua data yang berhasil dikumpulkan untuk dikemudian dibuat klasifikasi berdasarkan tema, jenis, sumber, relevansi, kategori, atau kontekstualisasi data dalam penelitian. Data-data yang dianggap kurang relevan atau tidak sesuai dengan konteks penelitian akan dikeluarkan, sehingga penelitian tetap terfokus pada rumusan masalah yang ingin diselesaikan.
- b. Data-data tersebut dibaca, dipahami, diberikan notifikasi agar bisa ditemukan relasi (keterkaitan), pengaruh dan dampak, narasi dan makna, antara satu dan lainnya.
- c. Data yang sudah dianalisa kemudian dirangkai lagi untuk didapatkan kesatuan narasi dan bahasan, yang selanjutnya diberikan interpretasi berdasarkan *point of view* peneliti dan deskripsi sesuai dengan referensi dan teori yang ada.⁷
- d. Peneliti membuat laporan tertulis dalam bentuk laporan hasil penelitian.

Meski dalam rancangannya praktik analisa data tersebut di sistematisasi seperti langkah-langkah di atas, namun sebagaimana sifat dari penelitian kualitatif yang lentur dan dinamis, maka ia bisa saja mengalami perubahan dalam praktiknya.

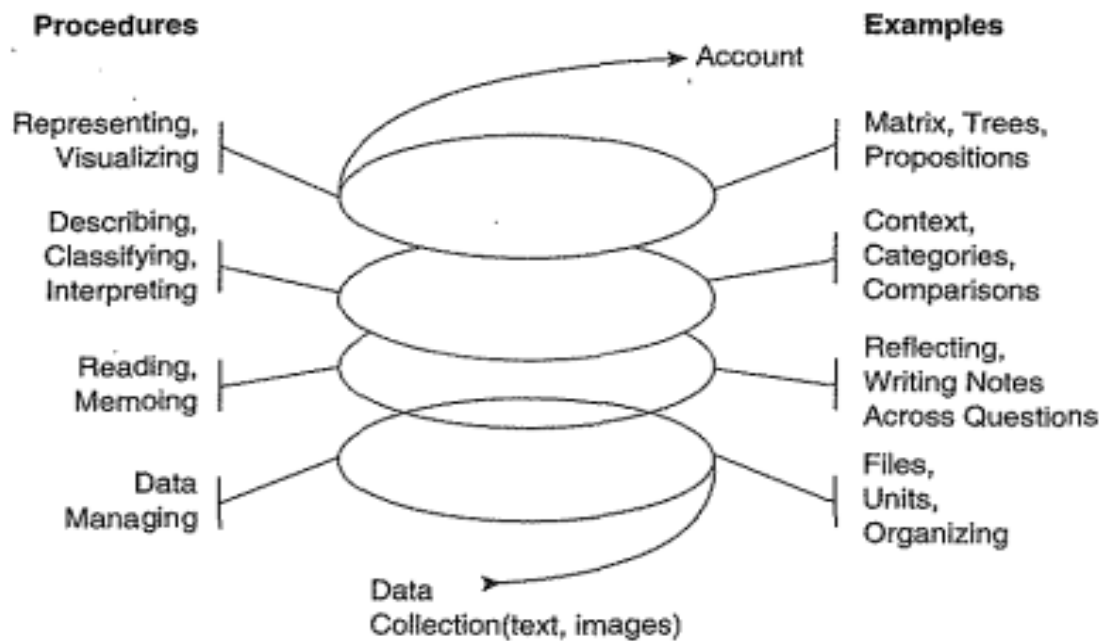
⁷ Lihat juga *Op. Cit.*, John W. Creswell, hlm. 149.

Mengutip Creswell (2007:150):

Data analysis is not off-the-shelf; rather, it is custom-built, revised, and “choreographed”. The processes of data collection, data analysis, and report writing are not distinct steps in the process—they are interrelated and often go on simultaneously in a research project. Qualitative researchers often “learn by doing” data analysis.

Karena itu pula, model analisis data spiral lebih cocok untuk dilakukan dibandingkan model analisis linear. Penggunaan model spiral sendiri dikarenakan peneliti lebih bisa memotret fenomena yang ada secara lebih utuh. Melalui metode spiral ini pula, peneliti bisa membaca data secara lebih terstruktur, karena adanya proses pengelolaan dan spesifikasi data, yang nantinya bisa mempermudah penulis untuk mencari hubungan antar data, konteks yang melatarinya, serta hasil akhir yang ditampilkannya. Penggunaan model spiral ini juga membuat peneliti lebih objektif dalam menggambarkan kenyataan dan atau fenomena yang diteliti, dan bisa menghasilkan visualisasi fenomena yang diteliti secara lebih jelas dengan adanya prosedur analisis yang sistematis.

Model analisis data spiral ini memiliki prosedur yang dimulai dari proses pengelolaan data (*data managing*), dilanjutkan proses pembacaan utuh atas data (*reading and memoing*), lalu memberikan deskripsi dan melakukan klasifikasi data, serta interpretasi atas data tersebut (*describing, classifying, interpreting*), dan diakhiri dengan representasi atau visualisasi data (*representing, visualizing*). Kontur spiral dari model ini menekankan bahwa peneliti bisa saja melakukan proses pengelolaan data lanjutan meskipun berada pada tahapan pembacaan, dan atau selanjutnya. Semuanya menyatu sebagai bagian dari proses pembelajaran penulis untuk mendapatkan hasil dan kesimpulan penelitian yang mendalam. Dalam bagan:



Bagan 4.1: Model Analisis Data Spiral

(Sumber: John W. Creswell, *Qualitative Inquiry & Research Design, Choosing Among Five Approaches*, 2007)

4.7. Unit Analisis dan Kriteria Interpretasi

Unit analisis dalam sebuah penelitian umumnya merujuk pada satuan tertentu dari apa yang diteliti, baik individu, institusi, suatu peristiwa sosial, fenomena tertentu, dan lainnya yang menjadi subjek penelitian. Sedangkan kriteria interpretasi dalam hal ini merujuk pada suatu standar penilaian akan kualitas temuan-temuan dalam penelitian.⁸ Dalam penelitian ini, unit analisis dan kriteria interpretasi yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Unit Analisis Penelitian

Unit analisis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintahan Kota Palembang, yang

⁸ Lihat *Ibid.*, John W. Creswell, hlm. 214.

dalam hal ini mencakup jajaran pejabat tinggi yang menempati posisi kepala pada dinas, badan, instansi, dan biro pemerintahan daerah kota Palembang.

2. Kriteria Interpretasi Temuan-temuan

Kriteria interpretasi temuan data dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- a. Data diperoleh dari sumber-sumber yang relevan dan bukan merupakan asumsi subjektif peneliti semata.
- b. Data dapat diinterpretasikan dengan metode tertentu, sesuai dengan kebutuhan dan konteks teoritis dan metodologis penelitian.
- c. Interpretasi data dilakukan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan dalam penelitian ini.

4.8. Metoda Keabsahan Data

Perihal data yang didapatkan dalam penelitian ini maka akan dilakukan dan ditetapkan keabsahan (*trustworthiness*) data melalui teknik pemeriksaan.

Moleong (2014:324) untuk hal ini menguraikan bahwa ada empat kriteria pemeriksaan sebagai berikut:

1. *Credibility* (Derajat Kepercayaan)

Dengan peneliti memperpanjang keikutsertaannya pada latar penelitian dan ketekunan pengamatan yang memungkinkan kedalaman penelitian, hal ini dilakukan agar dapat memperoleh kriteria kredibilitas, teknik pemeriksaan data yang dilakukan penulis adalah;

- a. Perpanjangan pengamatan, penelitian akan melakukan kembali ke lapangan untuk melakukan pengamatan, wawancara kembali dengan

sumber data yang pernah ditemui ataupun dengan sumber data yang baru. Sugiyono⁹, Hal ini dilakukan untuk mendapatkan *rapport* khususnya kearaban dengan sumber data (tidak ada jarak), semakin terbukti, saling mempercayai sehingga tidak ada informasi yang disembunyikan lagi. Dikarenakan hal tersebut maka kehadiran peneliti tidak lagi dianggap sebagai ancaman melainkan sebagai teman, sehingga peneliti akan mendapat data yang lebih lengkap mengingat batas waktu yang diberika oleh Kesbangpol Kota Palembang hanya berdurasi 3 bulan.

- b. Ketekunan pengamatan, hal ini dilakukan untuk upaya memusatkan diri pada hal-hal yang diteliti agar lebih teliti, rinci, dan berkesinambungan terhadap faktor-faktor yang menonjol dalam studi kasus penempatan pejabat tinggi dalam kontek ini adalah JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang. Variasi data yang didapatkan dalam penelitian ini akan digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk mengatur keseluruhan strategi peneliti yang akan dilakukan.

- c. Pengecekan sejawat, ini merupakan upaya untuk mengekspos hasil sementara atau hasil akhir yang diperoleh dalam bentuk analisa dari hasil diskusi khusus dengan informan awal teman sejawat yang bekerja di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang, meskipun tautan umur dan senioritas kepangkatan diatas peneliti, namun karena telah terbangun sebuah kepercayaan bahwa apa yang akan diteliti adalah

⁹ Lihat Sugiyono dalam bukunya, Metode Penelitian Administrasi. CV Alfabeta, Bandung, (2005).

untuk kepentingan Akademis, maka diskusi ini adalah media yang tepat untuk mendapatkan masukan dalam penafsiran data.

d. Triangulasi, dalam prosesnya, data yang didapatkan dalam penelitian ini membutuhkan data pembandingan dengan berbagai sumber data dengan cara melakukan *cross check* data dengan data dokumen dari instansi seperti LAKIP juga demikian halnya dengan *Curriculum Vitae* Pejabat JPT Pratama yang diteliti.

2. *Transferability* (Keteralihan)

Dalam konsep ini maka akan terjadi generalisasi hasil penemuan dapat berlaku ditempat yang lainnya dengan catatan harus memiliki kesamaan ciri atau karakteristik, maka dalam kasus penempatan Pejabat JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang akan dapat menjelaskan kasus yang sama di Pemerintah Kota / Kabupaten lainnya. Maka upaya *Transferability* ini dilakukan untuk menjamin keabsahan data dan bisa memberikan deskripsi lengkap tentang seluruh data empiris berdasarkan data primer, sekunder dengan pola yang sama di tempat lainnya.

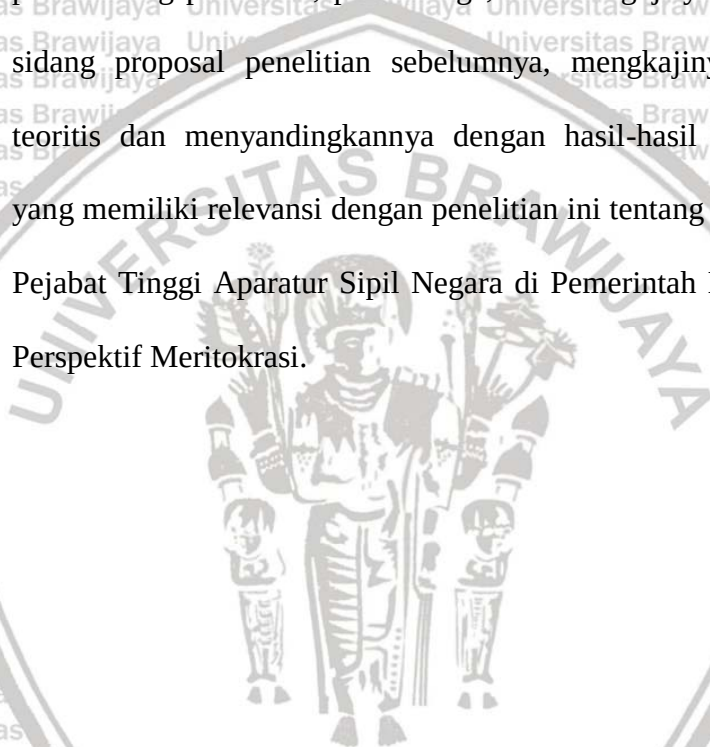
3. *Dependability* (Ketergantungan)

Dalam menentukan ketergantungan akan data, peneliti dalam hal ini menggunakan teknik *dependability audit*, dengan cara meminta *dependent* dan *independent auditor*, yaitu tim promotor (Prof. Dr. Soesilo Zauhar, MS, DR. Mardiyono, MS dan Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D) untuk meninjau aktivitas peneliti.

4. *Confirmability* (Kepastian)

Teknik menilai kepastian akan keabsahan data ini dilakukan dengan cara

menekankan pada pertanyaan apakah data dan informasi serta interpretasi didukung oleh materi yang ada dalam *audit trail* hal ini sesuai dengan penegasan dari Lincoln & Guba (1985:300-325). Menjelaskan bahwa kepastian tentang sesuatu itu objektif atau tidak tergantung pada persetujuan terhadap pandangan, pendapat dan penemuan seseorang. Berdasarkan hal ini maka peneliti selalu melakukan diskusi dengan Tim Promotor sebagai pembimbing penelitian, para kolega, Tim Penguji yang memberi saran saat sidang proposal penelitian sebelumnya, mengkajinya dengan pendekatan teoritis dan menyandingkannya dengan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang memiliki relevansi dengan penelitian ini tentang Tantangan Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang dalam Perspektif Meritokrasi.



BAB V

HASIL PENELITIAN

5.1. Praktik Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

5.1.1 Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Pemerintahan kota Palembang, seperti halnya pemerintahan lainnya untuk daerah tingkat II di berbagai kabupaten dan kota di Indonesia, pada dasarnya menjadi ujung tombak untuk perumusan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pembangunan di daerah. Karena itu, keberadaan segenap unsur pemerintahan di daerah serta kinerjanya secara umum akan menentukan nasib daerah bersangkutan serta masyarakat yang tinggal di dalamnya. Jika pemerintah dan segenap aparaturnya bisa memberikan rumusan dan menjalankan arah kebijakan yang tepat, maka pembangunan yang dilakukan di daerah juga sesuai dengan tujuan yang sudah ditetapkan, yang berdampak pada peningkatan kualitas hidup masyarakatnya. Sebaliknya, jika pemerintah dan segenap jajaran pelaksana tugas di dalamnya tidak bekerja dengan baik, tidak bisa berfokus pada peningkatan layanan publik, maka kondisi daerah dan masyarakat bersangkutan juga sulit untuk maju.

Pemerintahan di kota Palembang dalam sejarahnya hadir sejak tahun 1920, meskipun Palembang sendiri sudah menjadi kota jauh sebelum itu, yakni pada abad ke-6 ketika kerajaan Sriwijaya berdiri. Kota Palembang juga pernah menjadi kesultanan, yakni pada tahun 1659 dengan Sri Susuhunan Abdurrahman sebagai

raja pertamanya. Namun demikian, pada tahun 1823, kesultanan Palembang dihapus oleh pemerintah Hindia Belanda. Setelah itu, Palembang dibagi menjadi dua keresidenan besar dan pemukiman di Palembang dibagi menjadi daerah Ulu dan Ilir. Pada periode pemerintahan Hindia Belanda (1920-1942) inilah Palembang bertransformasi menjadi pemerintahan kota yang kemudian dilanjutkan hingga masa kemerdekaan atau pada masa pemerintahan Indonesia.

Adapun walikota yang pernah menjabat di kota Palembang adalah sebagai berikut:

Tabel 5.1: Daftar Walikota Palembang

No.	Nama Walikota	Periode
1.	P. E. E. J. Le Cocq d'Armandville	1920—1929
2.	Ir. Richard Carl A. F. J. van Lissa Nessel	1929—1934
3.	Ds. Frederik Hendrik van de Wetering	1934—1938
4.	Mr. L. van Dijk	1938—1941
5.	Mr. P. H. M. Hildebrandt	1941—1942
6.	R. Hanan	1945—1947
7.	Mr. Sudarman Ganda Subrata	1950—1954
8.	R. A. Abusamah	1954—1954
9.	H. M. Ali Hamid, S.H.	1955—1960
10.	Mgs. H. A. Rachman	1960—1962
11.	A.K.B.P. Abdullah Kadir	1962—1968
12.	H. M. Rasyad Nawawi	1968—1970
13.	R. H. A. Rifai Tjek Yan	1970—1978
14.	Drs. H. A. Dahlan	1978—1983
15.	H. Cholil Azis, S.H	1983—1993
16.	Drs. H. Husni, M.M.	1993—2003
17.	Ir. H. Eddy Santana Putra, M.T.	2003—2013
18.	H. Romi Hertono, S.H, M.H.	2013—2015
19.	H. Harnojoyo, S.Sos.	2015—2018

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa pemerintahan kota Palembang sudah berjalan sejak zaman pemerintah Hindia Belanda, dengan 5 (lima) orang walikota tercatat pernah menjabat di dalamnya, yang berlanjut pasca kemerdekaan

Republik Indonesia dari Belanda dengan 14 (empat belas) orang walikota tercatat pernah menjabat (hingga tahun 2018 ketika penelitian ini dilangsungkan), 3 nama

Walikota terakhir yaitu Eddy Santana Putra, Romi Hertan dan Harnojoyo adalah walikota produk Pemilihan Kepala Daerah secara langsung (*election*). Keberadaan

Walikota dalam struktur pemerintah kota Palembang sebagaimana daerah tingkat

II lainnya adalah pemimpin untuk segenap tugas pemerintahan dan administrasi publik yang dibantu oleh berbagai unsur pemerintahan lain ataupun badan-badan pelaksana yang berada di daerah tingkat II (Kabupaten/Kota).

Dalam struktur pemerintahan kota Palembang sendiri, tercatat ada beberapa organisasi perangkat daerah, yakni:

1. Sekretaris Daerah
2. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Kota Palembang
3. Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekretariat Daerah Kota Palembang
4. Asisten Administrasi Umum Sekretariat Kota Palembang
5. Badan perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan Kota Palembang
6. Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang
7. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Palembang
8. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
9. Badan Pengelolaan Pajak Daerah

10. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palembang

11. Inspektorat Kota Palembang

12. Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang

13. Dinas Kesehatan Kota Palembang

14. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Palembang

15. Dinas Komunikasi & Informatika Kota Palembang

16. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Palembang

17. Dinas Kepemudaan dan Olah Raga Kota Palembang

18. Dinas Pendidikan Kota Palembang

19. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Palembang

20. Dinas Perdagangan Kota Palembang

21. Dinas Perindustrian Kota Palembang

22. Dinas Tenaga Kerja Kota Palembang

23. Dinas Pariwisata Palembang

24. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

25. Dinas Sosial

26. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana

27. Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan

28. Dinas Kearsipan dan Kearsipan

29. Dinas Perikanan

30. Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana

31. Dinas Perhubungan Kota Palembang

32. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu

33. Dinas Kebudayaan Kota Palembang

34. Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman

35. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Palembang.

36. RSUD BARI Palembang

37. Dinas Penerangan Jalan dan Pertamanan Kota Palembang.

38. Dinas Pendapatan Daerah Kota Palembang.

Semua organisasi perangkat daerah yang terdapat di kota Palembang ini dikepalai oleh pejabat eselon II, yakni JPT Madya (eselon IIA) untuk Sekretaris Daerah dan JPT Pratama (eselon IIB) untuk organisasi perangkat daerah lainnya. Organisasi perangkat daerah (OPD) pada dasarnya bertugas untuk membantu walikota dalam hal penyelenggaraan kebijakan pemerintah dan layanan publik sesuai dengan tugasnya masing-masing. Berikut adalah daftar pejabat yang saat ini mengepalai organisasi atau badan perangkat daerah tersebut:

Tabel 5.2: Daftar Pejabat Eselon II di Organisasi Perangkat Daerah Kota Palembang Tahun 2018

No.	Nama Pejabat	Organisasi/Badan
1.	Harobin Mastofa	Sekretaris Daerah
2.	Drs. K. Sulaiman Amin	Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Kota Palembang
3.	Darma Budhy	Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekretariat Daerah Kota Palembang
4.	Agus Kelana	Asisten Administrasi Umum Sekretariat Kota Palembang
5.	Ir. H. Harrey Hadi, M.S.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan Kota Palembang

No.	Nama Pejabat	Organisasi/Badan
6.	Drs. Ratu Dewa M.Si	Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kota Palembang
7.	Altur Febriansyah	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Palembang
8.	H.M Hoyin Rizmu	Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
9.	Shinta Raharja	Badan Pengelolaan Pajak Daerah
10.	M. Ali Amir	Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Palembang
11.	Gusmah Yuzar	Inspektorat Kota Palembang
12.	Alex Ferdinandus	Satuan Polisi Pamong Praja Kota Palembang
13.	Anton Suwindro	Dinas Kesehatan Kota Palembang
14.	Harrey Hadi	Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kota Palembang
15.	M. Yanuarpan Yany	Dinas Komunikasi & Informatika Kota Palembang
16.	Saiful	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Palembang
17.	Ahmad Jazuli	Dinas Kepemudaan dan Olah Raga Kota Palembang
18.	Ahmad Zulinto	Dinas Pendidikan Kota Palembang
19.	Hardayani	Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Palembang
20.	Edwin Effendi	Dinas Perdagangan Kota Palembang
21.	Masripin HM Toyip	Dinas Perindustrian Kota Palembang
22.	Decki Lenggardi	Dinas Tenaga Kerja Kota Palembang
23.	H K M. Isnaini Madani	Dinas Pariwisata Palembang
24.	Drs. Edwin Effendi, M. Si	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
25.	Heri Aprian, SH	Dinas Sosial
26.	Edison	Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana
27.	Faizal AR	Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan
28.	Hanfiah	Dinas Kearsipan dan Perpustakaan Kota Palembang
29.	Afrizal Hasyim	Dinas Perikanan
30.	Ir. Dewi Isnaini, M.Si	Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana

No.	Nama Pejabat	Organisasi/Badan
31.	Kurniawan	Dinas Perhubungan Kota Palembang
32.	DR. Ahmad Musta'in, S.STP., M.Si.	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
33.	Sudirman Tegoeh	Dinas Kebudayaan Kota Palembang
34.	Gunawan	Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman
35.	M. Thabrani	Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Palembang.
36.	Alex Ferdinandus	Dinas Penerangan Jalan dan Pertamanan Kota Palembang
37.	Shinta Raharja	Dinas Pendapatan Daerah
38.	dr. HJ. Makiani, SH, MM, MARS	RSUD BARI Palembang

Sumber : BKPSDM Kota Palembang 2018.

Pejabat-pejabat Aparatur Sipil Negara yang mengepalai berbagai organisasi perangkat daerah inilah yang sejatinya menjadi pelaksana berbagai kegiatan pemerintahan terkait penyelenggaraan layanan publik di kota Palembang. Para pejabat ini adalah Aparatur Sipil Negara yang dianggap memiliki kualifikasi tertentu yang sesuai dengan bidang yang dipimpinnya, serta sudah memenuhi berbagai syarat formal dan prosedural untuk ditempatkan pada posisi kepala pada berbagai organisasi perangkat daerah tersebut.

Perangkat Daerah ini dalam prakteknya akan dibentuk berdasarkan pertimbangan karakteristik daerah, potensi daerah, dan kebutuhan daerah itu sendiri. Keberadaan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dalam hal ini ditetapkan dengan prosedur yang baku dalam tatanan Peraturan di Negara Republik Indonesia, untuk perihal ini OPD akan berdasarkan kepada Peraturan Daerah yang mereka rumuskan sendiri dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Sedangkan untuk perihal dimensi pengendalian OPD merupakan kewenangan dari Pemerintah Pusat untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk OPD yang berada di Kabupaten/Kota di Indonesia sesuai dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Adapun formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah sendiri ditetapkan dengan mengacu pada Peraturan Kepala Daerah dalam hal ini Peraturan Walikota Palembang dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Besaran organisasi perangkat daerah di Pemerintah Kota Palembang sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Kota Palembang, begitupun dengan jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Maka pada akhirnya karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa harus berbentuk sama atau seragam antar daerah yang ada. Termasuk didalamnya dengan jumlah susunan organisasi perangkat daerah akan disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah yang bersangkutan.

Secara umum, besaran organisasi perangkat daerah (OPD) ini ditetapkan oleh penghitungan dari beberapa variabel dengan cara dihitung menggunakan metode pembobotan tertentu, di mana pembobotan variabel tersebut adalah 20% (dua puluh persen) untuk variabel umum, 80% (delapan puluh persen) untuk variabel

teknis¹, kriteria variabel umum yang dimaksud ditetapkan berdasarkan karakteristik Daerah yang terdiri atas beberapa indikator berikut ini:

1. Jumlah penduduk;
2. Luas wilayah; dan
3. Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Berdasarkan peraturan terbaru telah diatur sebuah metode dengan norma nilai yang sudah ditentukan oleh Pemerintah Pusat, peraturan ini yang menjadi acuan penilaian dan penetapan tipologi lembaga Pemeritahan di Pemerintah Kabupaten / Kota, mengacu akan hal tersebut dibawah ini penulis sampaikan beberapa bentuk norma nilai yang bisa mendeskripsikan tipologi Pemerintah Kota Palembang sebagai berikut:

1. Jumlah penduduk untuk Kabupaten/ Kota
 - ≤ 100.000 jiwa; nilai = 20
 - 100.001 - 200.000 jiwa; nilai = 40
 - 200.001 - 500.000 jiwa; nilai = 60
 - 500.001 – 1.000.000 jiwa; nilai = 80
 - $> 1.000.000$ jiwa; nilai = 100
2. Luas Wilayah untuk Kabupaten/ Kota
 - ≤ 150 km persegi; nilai = 10
 - 151 - 300 km persegi; nilai = 20
 - 301 - 450 km persegi; nilai = 30
 - 451 – 600 km persegi; nilai = 40

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

- > 600 km persegi; nilai = 50
- 3. Jumlah APBD Kabupaten/ Kota
 - ≤ Rp. 250.000.000.000,00; nilai = 10
 - Rp. 250.000.000.001,00 – Rp. 500.000.000.000,00; nilai = 20
 - Rp. 500.000.000.001,00 – Rp. 750.000.000.000,00; nilai = 30
 - Rp. 750.000.000.001,00 – Rp. 1.000.000.000.000,00; nilai = 40
 - > Rp. 1.000.000.000.000,00; nilai = 50

Berdasarkan pedoman awal terkait nilai masing-masing variabel tersebut, maka besaran organisasi perangkat daerah kemudian disusun dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam tabel berikut:

Tabel 5.3: Tabel Indikator Umum dan Indikator Teknis Pemetaan Fungsi Pendukung dan Fungsi Penunjang Sekretariat Daerah di Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota

NO	INDIKATOR DAN KELAS INTERVAL	SKALA NILAI	BOBOT (%)	SKOR
1	2	3	4	5
1	Jumlah Penduduk (Jiwa)			
	a. ≤ 100.000	200		20
	b. 100.001 – 200.000	400		40
	c. 200.001 – 500.000	600	10	60
	d. 500.001 – 1.000.000	800		80
	e. > 1.000.000	1000		100
2	Luas Wilayah (KM2)			
	a. ≤ 150	200		10
	b. 151 – 300	400		20
	c. 301 – 450	600	5	30
	d. 451- 600	800		40
	e. > 600	1.000		50
3	Jumlah APBD (Rp)			
	a. ≤ 250.000.000.000	200		10
	b. 250.000.000.001 – 500.000.000.000	400		20
	c. 500.000.000.001 – 750.000.000.000	600	5	30
	d. 750.000.000.001 – 1.000.000.000.000	800		40
	e. > 1.000.000.000.000	1.000		50

NO	INDIKATOR DAN KELAS INTERVAL	SKALA NILAI	BOBOT (%)	SKOR
1	2	3	4	5
	d. 750.000.000.001 1.000.000.000.000 e. > 1.000.000.000.000	—		
4	Jumlah Kecamatan a. ≤ 5 b. 6-10 c. 11-15 d. 16-20 e. > 20	200 400 600 800 1.000	15	30 60 90 120 150
5	Jumlah desa/ kelurahan a. ≤ 50 b. 51-100 c. 101 – 200 d. 201 – 300 e. > 300	200 400 600 800 1.000	5	10 20 30 40 50
6	Jumlah Perangkat Daerah (Selain Kecamatan) a. ≤ 25 b. 26 - 29 c. 30 – 33 d. 34 -37 e. > 37	200 400 600 800 1.000	≤20	40 80 120 160 120
7	Jumlah Kebijakan Daerah (Peraturan Kabupaten/ Kota, Peraturan Bupati/ Walikota dan Bersama Kepala Daerah yang masih berlaku. a. ≤ 50 b. 51-100 c. 101 – 150 d. 151 – 200 e. > 200	200 400 600 800 1.000	10	30 60 90 120 150
8	Jumlah Pegawai ASN pada Intansi Pemerintah Kab/ Kota a. ≤ 2000 b. 2001-3000 c. 3001-4000 d. 4001-9000 e. > 9000	200 400 600 800 1.000	10	20 40 60 80 100

NO	INDIKATOR DAN KELAS INTERVAL	SKALA NILAI	BOBOT (%)	SKOR
1	2	3	4	5
9	Jumlah APBD Kabupaten / Kota (Rp)			
	a. $\leq 250.000.000.000$	200		30
	b. 250.000.000.001 – 500.000.000.000	400		60
	c. 500.000.000.001 – 750.000.000.000	600	15	90
	d. 750.000.000.001 – 1.000.000.000.000	800		120
	e. $> 1.000.000.000.000$	1.000		150

(Sumber : Penjelasan PP No. 18 Tahun 2016 mengenai Perangkat Daerah)

Mengacu kepada hasil penelitian lapangan didapatkan data yang bersumber dari BPS Kota Palembang bahwa besaran APBD 2017 Pemerintah Kota Palembang adalah sebesar Rp. 3.417. 593. 733.021, sedangkan jumlah populasi adalah 1.623.099 jiwa dengan luas wilayah Kota Palembang 400,61 Km persegi terdiri dari 16 Kecamatan dan 107 Kelurahan. Maka bila merujuk kepada nilai yang distandarisasikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, maka nilai untuk Kota Palembang adalah sebagai berikut:

1. Besaran APBD dengan nilai 50
2. Besaran luas wilayah dengan nilai 30
3. Besaran Jumlah Penduduk dengan nilai 100
4. Besaran nilai untuk kelurahan dengan jumlah 107 kelurahan adalah 800.

Maka Pemerintah Kota Palembang memiliki skor nilai dari hasil pengkalian formula $800 \times 1,1 = 880$, total skor lebih dari 800 merupakan intensitas besar dan

diwadahi dalam perangkat Daerah Type A. Berdasarkan hasil tersebut maka gambaran tipologi Organisasi Perangkat Daerah pada Pemerintah Kota Palembang sudah dapat ditentukan yaitu Organisasi Perangkat Daerah Type A, sebagaimana telah diatur bahwa bentuknya sebagai berikut:

1. Sekretariat Daerah ber-Type A terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten.
2. Asisten sebagaimana dimaksud terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian.
3. Bagian sebagaimana dimaksud terdiri maksimal 3 (tiga) subbagian.

Adapun aturan untuk Dinas dan Badan di Pemerintah Kab/ Kota Type A sebagaimana berikut:

1. Dinas Daerah Kabupaten/ Kota ber-Type A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan maksimal dibawahnya 4 (empat) bidang.
2. Sekretariat sebagaimana dimaksud terdiri maksimal 3 (tiga) subbagian.
3. Bidang sebagaimana dimaksud terdiri atas paling banyak 3 (seksi).
4. Badan Daerah Kabupaten/ Kota Type A terdiri atas 1 (satu) sekretariat dan dibawahnya maksimal 4 (empat) bidang.
5. Sekretariat sebagaimana dimaksud terdiri atas 2 (dua) subbagian.
6. Bidang sebagaimana dimaksud terdiri maksimal dengan 3 (tiga) subbidang².

² Lihat Peraturan Pemerintah No.18 Tahun 2016.

Organisasi perangkat daerah untuk tingkat provinsi akan memiliki pedoman penilaian dan besaran yang berbeda dengan organisasi perangkat daerah untuk tingkat kabupaten atau kota. Lebih lanjut, penyusunan organisasi perangkat daerah dalam prakteknya, dilakukan dengan mengacu pada pertimbangan terkait urusan pemerintahan yang perlu ditangani di masing-masing lokal atau tingkatan daerah. Masing-masing urusan ini dibentuk tidak harus dalam lembaga tersendiri, namun sebaliknya masing-masing urusan memungkinkan dapat dikembangkan atau dibentuk lebih dari satu lembaga perangkat daerah dengan tetap berpedoman pada prinsip-prinsip organisasi, kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Maka biasanya OPD di Pemerintah Kabupaten / Kota bisa menangani beberapa urusan kedinasan dengan menggabungkan urusan kedinasan disesuaikan dengan perumpunan urusan pemerintahan yang kemudian dikelompokkan dalam bentuk Dinas dan Lembaga Teknis Daerah atau yang sekarang disebut dengan OPD.

Selanjutnya perangkat daerah yang khusus dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan karena pertimbangan adanya urusan yang sesuai dengan kondisi real, kekhasan dan potensi unggulan daerah dalam pelaksanaan tugas dan fungsi staf, pelayanan administratif serta urusan pemerintahan umum lainnya akan berdiri sendiri dan tidak termasuk dalam tugas dan fungsi Dinas maupun Lembaga Teknis Daerah, lembaga organisasi ini membidangi bidang hukum, organisasi, hubungan masyarakat, pelayanan administratif dan urusan protokoler, serta fungsi pemerintahan umum lainnya diantara membidangi urusan penanganan perbatasan dan administrasi kerja sama luar negeri, bidang urusan ini termasuk

sebagai bagian dari urusan pemerintahan yang diwadahi dan dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah.

Mengingat banyaknya tugas dan urusan yang akan dilaksanakan dalam menunjang kinerja pemerintah daerah, maka perumpunan urusan menjadi hal yang penting. Mengidentifikasi perumpunan urusan sendiri merupakan identifikasi penanganan urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan dengan menggabungkan dalam satu perangkat daerah berbentuk

Dinas, misalnya urusan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah memungkinkan untuk digabungkan dengan urusan perindustrian dan perdagangan.

Untuk perangkat daerah yang berbentuk badan dan/atau kantor, misalnya urusan perencanaan pembangunan digabung dengan urusan penelitian dan pengembangan. Secara lebih spesifik berikut adalah beberapa model perumpunan urusan di daerah:

1. Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk Dinas terdiri dari:
 - Bidang Olahraga, pemuda dan pendidikan;
 - Bidang kesehatan;
 - Bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
 - Bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
 - Bidang kependudukan dan catatan sipil;
 - Bidang kebudayaan dan pariwisata;
 - Bidang pekerjaan umum bisa meliputi urusan kebina margaan, cipta karya, pengairan dan tata ruang;

- Bidang perekonomian meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
- Bidang pelayanan pertanahan;
- Bidang pertanian bisa meliputi bidang tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
- Bidang pertambangan dan energi; dan
- Bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

2. Perumpungan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan Rumah Sakit, terdiri dari:

- Bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
- Bidang penelitian dan pengembangan;
- Bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
- Bidang lingkungan hidup;
- Bidang ketahanan pangan;
- Bidang penanaman modal;
- Bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
- Bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
- Bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
- Bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- Bidang pengawasan; dan
- Bidang pelayanan kesehatan.

Sebagaimana di Pemerintah Kota Palembang terjadi penggabungan bidang-bidang urusan Pemerintahan seperti di bidang Kepegawaian, SDM dan Diklat

yang semula memiliki nomenklatur Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat menjadi Badan Kepegawaian & Pemberdayaan Sumber Daya Manusia.

Organisasi perangkat daerah dalam pelaksanaannya akan mendapatkan pembinaan dan pengendalian dari pimpinan pemerintahan yang setingkat lebih tinggi di atasnya. Dalam hal ini, pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah untuk tingkat provinsi akan dilakukan oleh pemerintah pusat, dan untuk tingkat Kabupaten/Kota oleh Gubernur. Sejatinya dalam melaksanakan pembinaan dan pengendalian organisasi dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi penataan organisasi perangkat daerah sehingga masing-masing Pemerintah Daerah harus taat asas serta taat norma dalam penataan kelembagaan perangkat daerahnya.

Lebih lanjut dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah juga melalui “fasilitas” terhadap rancangan peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah yang telah dibahas bersama-sama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD setempat yang menghasilkan sebuah rancangan peraturan daerah, kemudian disampaikan kepada Gubernur bagi organisasi perangkat daerah Kabupaten/Kota dan kepada Menteri bagi organisasi perangkat daerah Provinsi. Pemerintah Pusat dapat membatalkan peraturan daerah tentang perangkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, konsekuensi ini berdampak pada pembatalan hak-hak keuangan dan kepegawaian serta tindakan administratif lainnya. Kemudian maksud dari “fasilitas” di sini adalah pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, Asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi (monev)

terhadap penyusunan dan pelaksanaan peraturan daerah tentang organisasi dan tata kerja satuan kerja perangkat daerah.

Hakikat perubahan konsep sebutan Pegawai Negeri Sipil (PNS) menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah perubahan model birokrasi di Indonesia, perubahan dari model birokrasi weberian ke arah Model birokrasi yang mengusung prinsip-prinsip *New Public Mangement* (NPM) ataupun *New Pulic Service* (NPS), birokrasi dalam konsep NPM dan NPS yang lebih berorientasi pada peningkatan mutu pelayanan publik sesuai dengan tujuan dari reformasi birokrasi yang ada. Dasar Hukum dari perubahan ini adalah Undang-undang Nomor 18 Tahun 1961, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, dan diganti dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, dan diganti lagi dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN),

Pemerintah Kota Palembang dalam hal ini telah berusaha mengakomodir semangat reformasi birokrasi dalam Pemerintahannya, dibawah kepemimpinan Walikota saat ini H. Harnojoyo telah melakukan banyak upaya untuk mencegah terjadinya praktik-praktik kecurangan dan persoalan yang serupa setiap tahunnya, seperti proses seleksi melalui CBT (*Computer Based Test*) dengan hasil yang *real time*, peningkatan transparansi proses penerimaan dan atau pengangkatan aparatur melalui perumusan berbagai regulasi dan aturan baru yang lebih aplikatif, semangat ini adalah turunan dari semangat pemerintah pusat dengan Grand Design Reformasi Birokrasinya yang menitikberatkan pembenahan dalam bidang Sumber Daya Manusia Aparatur Sipilnya dengan sebuah keputusan pembentukan

badan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) untuk pengawasan proses pengangkatan pejabat yang lebih bertanggungjawab, penegakan sistem merit kepegawaian dan upaya-upaya perbaikan lainnya.

Namun semangat ini dilapangan masih terbentur dengan berbagai kendala utama yaitu tumpang-tindih regulasi tentang pengangkatan dan penempatan

Pejabat Tinggi, Pemerintah Kota idalnya mengacu kepada regulasi yang berlaku, namun sayangnya masih terdapat pasal-pasal karet yang hakikatnya masih

mengakomodir kebijakan lama yaitu kebijakan yang bersumber dari Keputusan

Menteri Dalam Negeri Nomor. 16 Tahun 2003 misalnya menyatakan bahwa

pengangkatan Pejabat Tinggi Pratama atau Esselon II di tingkat Pemerintahan

Kabupaten/Kota, tidak harus melalui Panitia Seleksi dan cukup berdasarkan nota

pertimbangan Baperjakat lalu diputuskan oleh Kepala Daerah setempat.

Sementara Regulasi lainnya seperti termuat dalam Permenpan No. 13 Tahun 2014

menyatakan bahwa harus ada Pansel yang terlibat dari awal dalam menyeleksi

JPT Madya dan Pratama secara terbuka serta melibatkan KASN untuk

memastikan sistem merit berjalan dengan baik.

Meskipun Pemerintah Kota Palembang pada prinsipnya telah berusaha

melakukan penyesuaian dalam memutuskan kebijakan dalam praktik penempatan

pejabat tingginya, justru anomali terjadi pada bulan Juli 2016, Asisten Sekda IV,

Shinta Raharja, menggantikan Agus Kelana, sebagai Kepala Dinas Pendapatan

Daerah (Dispenda), meskipun Agus Kelana baru beberapa minggu menjabat

melalui *assessment* sebagaimana rekomendasi KASN. Sebelumnya, Shinta

Raharja sendiri sudah pernah menduduki posisi tersebut melalui Surat Keputusan

Walikota Palembang. Akan tetapi SK ini dianggap bermasalah sehingga KASN perlu mengeluarkan assessment untuk beberapa jabatan, termasuk mengangkat Agus Kelana sebagai Kadispenda Palembang. Namun Agus Kelana justru harus lengser dan digantikan lagi oleh Shinta Raharja. Hal yang menarik adalah bahwa pelantikan Shinta Raharja justru dilakukan oleh Asisten I Bidang Pemerintahan, Harobin Mustofa yang mewakili Walikota (Asisten IV dilantik oleh Asisten I).³ Kejadian ini diduga kuat karena memang tidak ada pasal yang mengatur akan kewajiban siapa untuk melantik Pejabat JPT Pratama terpilih, kekosongan regulasi ini menyebabkan terjadinya keengganan seorang Walikota untuk melantik pejabat terpilih tersebut.



Gambar 5.1. Berita Pelantikan Asisten Sekda I melantik Asisten Sekda IV di Pemerintah Kota Palembang.

³ Berita tentang pelantikan ini dimuat dalam harian Sriwijaya Post, Rabu, 13 Juli 2016.

Dalam kasus yang berbeda dalam Praktik penempatan Sdr. H misalnya, yang dilantik sebagai Kepala Dinas DPP&KB (Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana) Kota Palembang, prosesnya melalui assessment di mana kompetensi pejabat bersangkutan sudah disesuaikan dengan tupoksi DPP&KB. Namun dalam kelanjutannya, Sdr. H justru ditempatkan di Dispora (Dinas Kepemudaan dan Olahraga) kota Palembang yang tidak sesuai dengan hasil assessmentnya.⁴ Dan saat ini telah dimutasikan ke Jabatan Esselon yang setingkat di Dinas Sosial Kota Palembang, diakui oleh yang bersangkutan bahwa keberadaannya sebagai pimpinan OPD ditempat sebelumnya belum maksimal, karena hanya menjabat kurang dari 1 (satu) tahun. Sudah barang tentu mutasi yang terjadi dalam kasus ini menjadi catatan penting tentang hakikat evaluasi apa yang harus dilakukan sebagai dasar sistem karir bagi Pejabat Tinggi Negara khususnya Pejabat JPT Pratama / Madya yang ada di Pemerintah Kota Palembang.

Praktik lainnya adalah penempatan pejabat eselon III ASN untuk posisi Kepala Bidang Keluarga Sejahtera dan Pemberdayaan Keluarga kota Palembang yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala KORPRI kota Palembang. Penempatan ini juga mengundang pertanyaan mengingat kompetensi pejabat bersangkutan adalah di bidang KORPRI, bukan bidang keluarga sejahtera dan pemberdayaan keluarga.⁵ Praktik yang sama juga terjadi pada penempatan pejabat eselon III ASN sebagai Kepala Bidang Keluarga Berencana kota

⁴ Hasil wawancara dengan *key informan 1 pra-penelitian* pada tanggal 8 Juni 2017.

⁵ *Ibid.*

Palembang. Padahal pejabat bersangkutan, meski berasal dari dinas kesehatan, justru memiliki kompetensi di bidang pengadaan.⁶

Gambaran di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Palembang yang memiliki Level Type A untuk level Pemerintahannya dan dalam praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah kota, khususnya kota Palembang, merupakan praktik yang didasarkan pada tata regulasi dan pola pemerintahan daerah/kota, sebagai upaya menjaga keberlanjutan dan keseimbangan struktur pemerintahan serta perbaikan kinerja Aparatur Sipil Negara terkait, khususnya para pejabat tinggi organisasi perangkat daerah yang ada di lingkungan kota Palembang, meskipun dalam praktiknya masih menggunakan celah-celah yang ada didalam regulasi yang berlaku seperti keengganan Walikota untuk melantik Pejabat JPT Pratama dan Mutasi serta Promosi Jabatan yang terkesan dipaksakan, sehingga secara keseluruhan tidak ada pelanggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palembang, namun secara etik terkesan bahwa keputusan Mutasi atau Promosi dan Penempatan tidak menggambarkan semangat reformasi birokrasi.

5.1.2 Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Berdasarkan studi dokumentasi yang dilakukan oleh peneliti, proses pengangkatan dan penempatan pejabat daerah, khususnya pejabat tinggi pratama (eselon IIb) yang menempati dinas atau badan tertentu sebagai perangkat daerah untuk tingkat Kabupaten atau Kota, mengacu pada regulasi yang sudah ditetapkan

⁶ Ibid.

oleh pemerintah, khususnya peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 menjelaskan secara terperinci perihal Manajemen Pegawai Negeri Sipil dan Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Istilah Pegawai Negeri Sipil (PNS) sudah sangat lama dan familiar di telinga masyarakat Indonesia, mereka juga disebut dengan “abdi negara”, namun semenjak tahun 2014 istilah PNS adalah bagian dari Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 2014 membagi Aparatur Negara menjadi 2 (dua) kriteria; 1). Pegawai Negeri Sipil (PNS); 2). PPPK (Pegawai Pemerintah Perjanjian Kontrak), dalam undang-undang ini mengatur semua mekanismenya hingga menempatkannya dalam struktur kerja dalam organisasi kerja di Pemerintahan. Aturan ini menjadi sebuah merit prinsipil yang baku, kemudian diatur dan dijelaskan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang “Manajemen PNS”, dalam judul Peraturan Pemerintah ini ternyata tidak menggunakan susunan kata “Manajemen ASN”, karena dalam ASN terdiri dari dua kriteria pegawai yaitu PNS dan PPPK.

Kemudian perihal pejabat tinggi yang menempati posisi kepala pada bidang tertentu di lingkungan pemerintah daerah pada umumnya disebut juga dengan pejabat pimpinan tinggi. Para pejabat yang menempati jabatan pimpinan tinggi (JPT) ini merupakan bagian dari Aparatur Sipil Negara (ASN), yang darinya ia terikat juga dengan mekanisme pengangkatan dan penempatan aparatur sipil negara sebagaimana sudah disusun oleh pemerintah.

Secara umum, Aparatur Sipil Negara (ASN) ini, sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 2014, adalah seluruh pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan kemudian disertai sejumlah tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Aparatur Sipil Negara ini dihadirkan untuk membantu pemerintah secara umum dalam merumuskan dan menjalankan berbagai kebijakan yang dibuatnya. Mengingat kebutuhan akan kehadiran personel yang membantu pemerintah dalam menjalankan segenap aktivitasnya ini sangat besar, maka pemerintah kemudian membuat mekanisme, khususnya terkait manajemen ASN agar ia bisa diselenggarakan dengan baik.

Merujuk pada Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, maka apa yang disebut dengan manajemen ASN atau PNS ini meliputi hal-hal seperti penyusunan dan penetapan kebutuhan PNS, pengadaan PNS, kriteria pangkat dan jabatan PNS, pengembangan karier dan pola karier PNS, promosi PNS, mutasi PNS, hingga penilaian kinerja PNS di lingkungan pemerintahan itu sendiri.

Dalam hal penyusunan kebutuhan PNS, maka dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah tersebut, disebutkan bahwa setiap instansi pemerintah secara keseluruhan wajib untuk menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS berdasarkan analisis Jabatan dan analisis beban kerja. Dalam praktiknya bahwa penyusunan tentang kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS ini dilakukan setidaknya untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang harus diperinci per 1 (satu)

tahun berdasarkan prioritas kebutuhannya. Penyusunan kebutuhan PNS secara mendasar harus mendukung pencapaian tujuan instansi pemerintah dengan tetap mempertimbangkan dinamika atau perkembangan organisasi yang ada.

Pada Pasal 8 Peraturan Pemerintah yang sama, dijelaskan lagi bahwa rincian kebutuhan PNS setiap tahunnya disusun berdasarkan hal-hal berikut:

1. Hasil analisis Jabatan dan hasil analisis beban kerja;
2. Peta Jabatan di masing-masing unit organisasi yang menggambarkan ketersediaan dan jumlah kebutuhan PNS untuk setiap jenjang Jabatan; dan
3. Memperhatikan kondisi geografis daerah, jumlah penduduk, dan rasio alokasi anggaran belanja pegawai.

Dalam praktiknya, kebutuhan PNS atau ASN ini harus mendapatkan pertimbangan teknis dari Kepala BKN sebelum ia ditetapkan oleh Menteri. Secara lebih khusus, pertimbangan kebutuhan PNS untuk instansi daerah kabupaten/kota, harus memasukkan pertimbangan tentang hal-hal berikut, yakni:

1. Data kelembagaan;
2. Luas wilayah, kondisi geografis, dan potensi daerah untuk dikembangkan;
3. Jumlah dan komposisi PNS yang tersedia pada setiap jenjang Jabatan;
4. Jumlah PNS yang akan memasuki Batas Usia Pensiun;
5. Rasio antara jumlah PNS dengan jumlah penduduk; dan
6. Rasio antara anggaran belanja pegawai dengan anggaran belanja secara keseluruhan.

Setiap warga negara yang sudah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil atau Aparatur Sipil Negara melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam peraturan

pemerintah dan Undang-undang, akan menjalani mekanisme lain seperti dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang mekanisme ASN secara umum, khususnya yang berkaitan dengan pengembangan dan pola karier, promosi jabatan, mutasi, dan lainnya.

Sebelum membahas tentang jabatan tinggi ASN, kiranya kita bisa mengulas tentang wadah kerja bidang tempat para ASN itu bekerja, dinamika sebutan wadah organisasi kerja para ASN bermula dari pergantian sebutan SKPD menjadi Perangkat Daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, adapun regulasi yang membuat sebutan Perangkat Daerah berdinamika menjadi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sesuai dengan amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 mengenai Perangkat Daerah. Kiranya masyarakat untuk tidak menjadi bingung dengan dinamika sebutan lembaga/organisasi kerja ASN dilingkungan Pemerintah Daerah di Indonesia, meskipun sebutannya berubah namun pada hakikatnya masih mengemban fungsi dan tugas yang sama.

Dalam konteks Organisasi Perangkat Daerah, seperti dijelaskan sebelumnya, maka ia berkaitan erat dengan manajemen ASN tentang jabatan PNS. Para kepala bidang atau dinas dalam susunan OPD yang ada di daerah merupakan manifestasi dari peraturan pemerintah terkait jabatan PNS, di mana misalnya pada Pasal 47 Peraturan tersebut, disebutkan bahwa jabatan PNS terdiri atas Jabatan Administrasi yang kemudian sering disebut dengan JA, Jabatan Fungsional yang kemudian sering disebut dengan JF, dan Jabatan Pimpinan Tinggi yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan JPT. Mereka yang menjabat sebagai pimpinan

organisasi perangkat daerah yang ada di lingkungan pemerintah kota Palembang adalah para ASN yang juga memiliki status Pejabat Pimpinan Tinggi dengan tugas, fungsi, persyaratan, kompetensi, dan tanggungjawab yang berbeda dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menduduki jabatan administrasi (JA) ataupun jabatan fungsional (JF) di lingkungan instansi pemerintah.

Jabatan pimpinan tinggi sendiri, merujuk pada peraturan perundang-undangan yang ada dibagi menjadi Jabatan Pimpinan Tinggi Utama / JPT Utama, Jabatan Pimpinan Tinggi Madya / JPT Madya, dan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama / JPT Pratama. Fungsi utama dari JPT ini, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 103 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017, adalah untuk memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah. Sebagai pimpinan bidang atau dinas tertentu di lingkungan pemerintahan, setiap pejabat pimpinan tinggi harus bisa menjamin akuntabilitas Jabatan. Akuntabilitas Jabatan sendiri meliputi hal-hal berikut⁷:

1. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Utama, yakni:
 - a. Tersusunnya kebijakan yang mendukung pelaksanaan pembangunan;
 - b. Peningkatan kapabilitas organisasi;
 - c. Terwujudnya sinergi antar instansi dalam mencapai tujuan pembangunan; dan
 - d. terselesaikannya masalah-masalah dengan kompleksitas dan dampak politis yang beresiko tinggi.

⁷ Lihat PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS pasal 104.

2. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya, yakni:

- a. Terwujudnya perumusan kebijakan yang memberikan solusi;
- b. Terlaksananya pendayagunaan sumber daya untuk menjamin produktivitas unit kerja;
- c. Terlaksananya penerapan kebijakan dengan risiko yang minimal;
- d. Tersusunnya program yang menjamin pencapaian tujuan organisasi;
- e. Terlaksananya kesinambungan penerapan program organisasi; dan
- f. Terwujudnya sinergitas antar pimpinan antar organisasi untuk mencapai tujuan pembangunan yang efektif dan efisien.

3. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama, yakni:

- a. Tersusunnya rumusan alternatif kebijakan yang memberikan solusi;
- b. Tercapainya hasil kerja unit yang sesuai dengan tujuan organisasi;
- c. Terwujudnya pengembangan strategi yang terintegrasi untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi; dan
- d. Terwujudnya kapabilitas unit kerja yang diarahkan untuk pencapaian outcome organisasi.

Setiap aparatur sipil negara atau pegawai negeri sipil pada dasarnya bisa menduduki jabatan pimpinan tinggi tersebut, sejauh persyaratan Jabatan Pimpinan Tinggi ini terpenuhi. Selain itu, seperti disebutkan dalam Pasal 106 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017, mengatur juga bahwa Jabatan JPT utama dan juga JPT madya tertentu dapat diisi oleh seorang yang non-PNS berdasarkan persetujuan Presiden, pelaksanaan pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden. Jabatan pimpinan tinggi

untuk non-PNS ini tidak berlaku untuk Jabatan JPT utama dan Jabatan JPT madya yang membidangi urusan rahasia negara, pertahanan, keamanan, pengelolaan aparatur negara, kesekretariatan negara, pengelolaan sumber daya alam, serta bidang lain yang hanya ditetapkan Presiden.

Pada Pasal 107 Peraturan yang sama, dijelaskan lebih lanjut bahwa kalangan PNS yang ingin menempati jabatan tersebut, harus memenuhi beberapa persyaratan seperti berikut:

1. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Utama, persyaratannya adalah:

- a. Memiliki kualifikasi latar belakang pendidikan paling rendah Strata 1 atau diploma IV;
- b. Memiliki Kompetensi Teknis, Manajerial, dan Sosial Kultural yang harus sesuai dengan standar kompetensi Jabatan yang ditetapkan;
- c. Memiliki pengalaman dalam Jabatan yang terkait dengan bidang tugas Jabatan yang akan diduduki paling singkat selama 10 (sepuluh) tahun;
- d. Sedang atau pernah menduduki jabatan JPT madya atau Jabatan Fungsional jenjang ahli utama paling singkat 2 (dua) tahun;
- e. Memiliki rekam jejak Jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
- f. Usia maksimal 58 (lima puluh delapan) tahun; dan terakhir
- g. Sehat jasmani dan rohani.

2. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya, persyaratannya adalah:

- a. Memiliki kualifikasi pendidikan minimal strata 1 atau diploma IV;
- b. Memiliki Kompetensi Teknis, Manajerial, dan Sosial Kultural sesuai dengan standar kompetensi Jabatan yang ditetapkan;

- c. Memiliki pengalaman menduduki Jabatan yang membidangi tugas yang terkait dengan Jabatan baru yang akan diduduki paling singkat selama 7 (tujuh) tahun;
- d. Sedang atau pernah menduduki Jabatan JPT pratama atau Jabatan JF jenjang ahli utama minimal 2 (dua) tahun;
- e. Memiliki rekam jejak Jabatan, integritas, dan moralitas yang baik;
- f. Usia maksimal 58 (lima puluh delapan) tahun; dan terakhir
- g. Sehat jasmani dan rohani.

3. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Pratama, persyaratannya adalah:

- a. Memiliki kualifikasi pendidikan minimal strata 1 atau diploma IV;
- b. Memiliki Kompetensi teknis, Manajerial, dan Sosial Kultural yang sesuai dengan standar kompetensi Jabatan yang ditetapkan;
- c. Memiliki pengalaman Jabatan yang membidangi tugas yang terkait dengan Jabatan baru yang akan diduduki minimal selama 5 (lima) tahun;
- d. Sedang atau pernah menduduki Jabatan administrator atau Jabatan JF jenjang ahli madya minimal selama 2 (dua) tahun;
- e. Memiliki rekam jejak Jabatan, termasuk rekam jejak integritas, dan moralitas yang baik;
- f. Usia maksimal 56 (lima puluh enam) tahun; dan terakhir
- g. Sehat jasmani dan rohani.

Adapun persyaratan untuk dapat diangkat dalam Jabatan Pimpinan Tinggi dari kalangan non-PNS (hanya untuk JPT Utama dan JPT Madya) sebagaimana

dijelaskan dalam Pasal 106 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017, adalah sebagai berikut:

1. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Utama, persyaratannya adalah:

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah pascasarjana;
- c. Memiliki Kompetensi Teknis, Manajerial, dan Sosial Kultural yang sesuai dengan standar kompetensi Jabatan yang ditetapkan;
- d. Memiliki pengalaman Jabatan yang membidangi tugas yang terkait dengan Jabatan baru yang akan diduduki minimal 15 (lima belas) tahun;
- e. Tidak pernah menjadi anggota atau pengurus aktif dari partai politik minimal selama 5 (lima) tahun sebelum pendaftaran seleksi jabatan JPT Utama atau JPT Madya;
- f. Tidak pernah dipidana dengan pidana penjara;
- g. Memiliki rekam jejak Jabatan, rekam jejak integritas dan moralitas yang baik;
- h. Usia maksimal 58 (lima puluh delapan) tahun;
- i. Sehat jasmani dan rohani; dan terakhir
- j. Tidak pernah dihukum dengan hukuman pemberhentian dengan tidak hormat dari PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia atau pegawai swasta.

2. Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya, persyaratannya adalah:

- a. Warga negara Indonesia;

- b. Memiliki kualifikasi pendidikan paling rendah pascasarjana;
- c. Memiliki Kompetensi Teknis, Manajerial, dan Sosial Kultural yang sesuai dengan standar kompetensi Jabatan yang dibutuhkan;
- d. Memiliki pengalaman Jabatan dalam bidang tugas yang terkait dengan Jabatan yang akan diduduki secara kumulatif paling singkat 10 (sepuluh) tahun;
- e. Tidak menjadi anggota/pengurus partai politik paling singkat 5 (lima) tahun sebelum pendaftaran;
- f. Tidak pernah dipidana dengan pidana penjara;
- g. Memiliki rekam jejak Jabatan, integritas dan moralitas yang baik;
- h. Usia paling tinggi 58 (lima puluh delapan) tahun;
- i. Sehat jasmani dan rohani; dan
- j. Tidak pernah diberhentikan tidak dengan hormat dari PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia atau pegawai swasta.

Setiap orang, baik dengan status sebagai pegawai negeri sipil ataupun non-PNS, seperti disebutkan dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya, dapat menduduki Jabatan Pimpinan Tinggi selama syarat-syaratnya terpenuhi. Namun demikian, persyaratan dasar tersebut juga harus diikuti pula dengan pemenuhan berbagai kompetensi, seperti kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosio-kultural untuk jabatan pimpinan tinggi. Dalam Pasal 109 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 menyatakan bahwa kompetensi teknis diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan

juga pengalaman bekerja secara teknis. Adapun kompetensi manajerial diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan juga pengalaman kepemimpinan. Sedangkan untuk kompetensi sosial kultural harus diukur dari pengalaman kerja yang berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga wajib memiliki wawasan kebangsaan.

Terkait tata cara pengisian dan pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi sendiri, seperti disebutkan dalam Pasal 110 peraturan pemerintah yang sama, khususnya untuk pengisian Jabatan JPT utama dan Jabatan JPT madya di kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah, maka ia dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan PNS sesuai dengan persyaratan dasar sebelumnya. Pengisian Jabatan JPT utama dan Jabatan JPT madya ini berlaku pada tingkat nasional. Hal yang sama juga berlaku pada Jabatan JPT Pratama, yang mengharuskan dilakukan secara terbuka dan juga secara kompetitif di kalangan PNS yang berada pada tingkat nasional atau antar kabupaten/kota dalam 1(satu) provinsi.

Terkait hal tersebut dari hasil wawancara bersama key Informan yang saat dilakukan penelitian ini bertugas sebagai Pejabat Esselon II/b atau Jabatan Tinggi Pratama di Badan Kepegawaian Pendidikan Sumber Daya Manusia (BKPSDM), Key Informan mengatakan:

“...Walikotanya pak Romi (H. Romi Hertan-red), setelah itu pasca lah pasca Pak Romi ke Pak Harnoyo. Itu jadi percontohan pertama Pansel.”
(wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Dari pernyataan ini diketahui bahwa pelaksanaan seleksi terbuka di lingkungan Pemerintah Kota Palembang dimulai oleh Plt Walikota Harnojoyo yang dilantik oleh Gubernur Sumsel pada tanggal 9 Desember 2014, Plt Walikota Palembang Harnojoyo selanjutnya Resmi dilantik menjadi Walikota pada tanggal 7 September 2015 berdasarkan SK Mendagri No.131.16-5050 Tahun 2015. Maka berdasarkan pernyataan Key Informan bahwa Walikota yang berkomitmen melaksanakan Penempatan JPT Pratama dengan cara seleksi terbuka (*open career*) adalah Walikota Harnojoyo yang memulai proses awalnya sejak Desember 2016. Meskipun Walikota pernah melakukan kesalahan sistem merit sebelumnya karena adanya dua opsi Peraturan yang berlaku, yang membuat Kepala Daerah / Walikota mengambil keputusan pengangkatan dengan berdasarkan Kepmendagri No 16 Tahun 2003, padahal sudah berlaku UU ASN 5 Tahun 2014 yang terbaru dan Kepmenpan 13 Tahun 2014. Praktek ini jangan hanya dilihat sebagai penyimpangan yang dilakukan oleh Walikota dengan menerbitkan Surat Keputusan Walikota Nomor. 821.3/ 099/ BKD-DIKLAT-V/ 2015 tentang pengangkatan ASN dalam Jabatan JPT Pramata dilingkungan Pemerintah Kota Palembang yang dasar penempatan JPT Pratamanya tidak secara terbuka, sebagai catatan disaat itu PP 11 tahun 2017 tentang Manajemen PNS blm ada, disisi lain juga UU 5 Tahun 2014 dan Kepmenpan RB No. 13 tahun 2014 tidak dengan tegas menyatakan bahwa Permendagri No. 16 Tahun 2003 tidak berlaku pada saat itu. Maka KASN hadir sebagai wasit/ ujung tombaknya penerapan sistem merit di Pemeritah Kota, maka surat KASN Nomor 1390/KASN/12/2015 pada tanggal 4 Desember 2015 adalah jawaban dari

kekeliruan yang dilakukan Walikota Palembang. Inti dari Surat Rekomendasi KASN ini adalah bagi 34 orang JPT Pratama agar dikembalikan pada jabatannya semula.

Selanjutnya mengenai JPT Pratama dari Non PNS di lingkungan Pemerintah Kota Palembang hingga saat penelitian ini dilaksanakan Pejabat JPT Pratama dari Non PNS di Pemerintah Kota Palembang belum dilaksanakan, meskipun demikian perlu kiranya disampaikan bahwa Pengisian Jabatan JPT utama dan Jabatan JPT madya tertentu dari kalangan non-PNS harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari Presiden RI serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden RI. Pengisian Jabatan JPT utama yang berkriteria dengan hak-hak keuangan dan fasilitas lainnya yang setara dengan jabatan menteri akan dilakukan melalui mekanisme seleksi terbuka dan juga kompetitif sesuai sistem merit dan diangkat oleh Presiden RI. Selain itu, Presiden RI dalam hal ini berperan selaku pemegang kekuasaan tertinggi dibidang pembinaan ASN dapat mengangkat Jabatan JPT utama melalui penugasan atau penunjukan langsung.

Secara lebih teknis proses pengisian jabatan pimpinan tinggi, sebagaimana merujuk pada peraturan pemerintah akan dilakukan melalui tahapan-tahapan berikut:

1. Perencanaan; Perencanaan pengisian JPT ini meliputi:

- a. Penentuan JPT yang akan diisi;
- b. Pembentukan panitia seleksi;
- c. Penyusunan dan penetapan jadwal tahapan pengisian JPT;
- d. Penentuan metode seleksi dan penyusunan materi seleksi; dan

e. Penentuan sistem yang digunakan pada setiap tahapan pengisian JPT

Sebagaimana dari hasil pengambilan data wawancara dengan Key Informan yang membidangi masalah seleksi JPT Pratama di BKPSDM Kota Palembang, berkenaan dengan pertanyaan tentang komposisi Panitia Seleksi JPT Pratama, Key Informan mengatakan:

“...Nah itu kan ada di PERMENPAN kan jelas di Undang – Undang jelas, komposisinya kan kalau nggak salah berapa itu 40 : 60 persen, 40 % internal, yang 60% itu internal, internal artinya dari unsur pemerintahan, biasanya diwakili dari eee unsur Sekda ataupun Kepala BKD yang terkait.” (wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Terkait dengan pernyataan dari Key Informan tersebut bila dilihat dari Regulasi yang berlaku maka Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada perencanaan tersebut akan dibagi menjadi panitia seleksi untuk JPT Utama yang dibentuk oleh Presiden, dan panitia seleksi untuk JPT Madya dan JPT Pratama yang dibentuk oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang biasanya diisi oleh Kepala Daerah. Panitia seleksi untuk JPT Madya tertentu dalam hal ini juga ada yang dibentuk langsung oleh Presiden.

Dalam membentuk panitia seleksi untuk JPT Madya dan Pratama, PPK akan wajib melakukan koordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Panitia seleksi ini nantinya akan terdiri minimal 5 orang dan maksimal 9 (sembilan) orang yang menggabungkan beberapa unsur, seperti:

a. Pejabat pimpinan tinggi terkait dari lingkungan Instansi Pemerintah yang bersangkutan;

- b. Pejabat pimpinan tinggi dari Instansi Pemerintah lain dengan kesamaan bidang tugas Jabatan baru yang lowong; dan
- c. Akademisi, pakar, atau profesional.

Perihal ini juga sesuai dengan pernyataan Key Informan yang membidangi urusan Pansel di BKPSDM, Key Informan menjelaskan bahwa sangat memungkinkan seorang Pensiunan ASN yang pernah berkarir sebagai JPT untuk urusan tertentu untuk menjadi salah satu unsur komposisi dari Panitia Seleksi, sebagaimana Key Informan katakan di hasil wawancara sebagai berikut ini:

“.... Bisa ketika yang bersangkutan punya kompetensi itu, contoh misalnya seorang pensiunan yang dulu berkarir dibidang PU misalnya, itu bisa menjadi rujukan gitu, jadi track record seseorang itu juga bisa diambil”.
(wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Selain itu, terdapat juga beberapa persyaratan dasar yang harus dipenuhi oleh Panitia seleksi, seperti:

- a. Memiliki pengetahuan dan atau pengalaman yang sesuai dengan jenis, bidang tugas, dan kompetensi Jabatan yang lowong;
- b. Memiliki pengetahuan umum mengenai penilaian kompetensi;
- c. Tidak menjadi anggota/pengurus partai politik; dan
- d. Tidak berpotensi menimbulkan konflik kepentingan.

Kapabilitas adalah kata kunci yang harus dimiliki oleh seorang yang ditugasi sebagai salah satu anggota Pansel JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang, bagaimana ketika Panitia Seleksi ini keberadaannya tidak mencerminkan kapabilitas dirinya akan bidang Jabatan yang dilelang

secara terbuka pada proses seleksi tersebut, hal ini terungkap disaat KASN mengeluarkan Surat Rekomendasi, dalam Surat KASN Nomor 1390/KASN/12/2015 pada tanggal 4 Desember 2015. Inti dari Surat Rekomendasi KASN ini adalah 34 orang dikembalikan pada jabatannya semula. Salah satu rasionalisasinya adalah tidak terpenuhinya unsur Panitia Seleksi dan Lelang Jabatan secara terbuka, memenuhi amanat rekomendasi ini didapati bahwa salah unsur dari anggota Pansel yang menyeleksi berprofesi sebagai Dosen Matematika di FKIP Universitas Sriwijaya, padahal Jabatan JPT Pratama yang dilelang saat itu dalam wilayah Jabatan *Operating Core*, Seleksi ini terjadi di bulan Desember 2017. Ini adalah *paradox* dari pelaksanaan sistem merit, seorang ahli pendidikan dibidang matematika menyeleksi Jabatan JPT Pratama / Jabatan Kepala Dinas yang domain Wilayah keahliannya *Opertaing Core*⁸.

Tugas Pansel selanjutnya adalah menjalankan amanat yang tertera pada Pasal 115 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 juga disebutkan bahwa Panitia seleksi untuk pengisian jabatan pimpinan tinggi ini akan memiliki tugas sebagai berikut:

- a. Menyusun dan menetapkan jadwal dan tahapan pengisian;

⁸ satu unsur Akademisi adalah Dosen Pengajar Matematika yang juga merangkap Jabatan sebagai Ketua LP2PM. Selanjutnya menyeleksi beberapa posisi jabatan JPT Pratama sebagai berikut ini:

- a) Kepala Dinas Perikanan;
- b) Kepala Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan;
- c) Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Penata Ruang;
- d) Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
- e) Kepala Dinas Penanaman Modal dan Aset Daerah.

Keberadaan akademisi dari FKIP Universitas Sriwijaya dari Fakultas Matematika ini perlu dipertanyakan kapasitasnya, apakah sudah memenuhi unsur merit yang diatur dalam sistem merit yang berlaku. Mengapa tidak ditunjuk saja akademisi yang ada kaitannya langsung dengan bidang kerja Perikanan, Pertanian, Ketahanan Pangan, Teknik Sipil /Infrastruktur, atau Penggiat atau Komisioner Perlindungan Anak dan Ibu.

- b. Menentukan metode seleksi dan menyusun materi seleksi;
- c. Menentukan sistem yang digunakan pada setiap tahapan pengisian;
- d. Menentukan kriteria penilaian seleksi administrasi dan seleksi kompetensi;
- e. Mengumumkan lowongan JPT dan persyaratan pelamaran;
- f. Melakukan seleksi administrasi dan kompetensi; dan
- g. Menyusun dan menyampaikan laporan hasil seleksi kepada PPK.

2. Pengumuman lowongan; pengumuman lowongan pengisian JPT wajib dilakukan secara terbuka melalui media cetak nasional dan/atau media elektronik, yang dilaksanakan paling singkat 15 (lima belas) hari kalender sebelum tanggal dari batas akhir penerimaan lamaran. Pengumuman lowongan ini harus dilakukan dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Terbuka pada tingkat nasional kepada seluruh Instansi Pemerintah untuk JPT pada Instansi Pusat dan JPT madya pada Instansi Daerah provinsi;
- b. Terbuka pada tingkat nasional atau terbuka antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi untuk JPT pratama pada Instansi Daerah provinsi; atau
- c. Terbuka pada tingkat nasional atau terbuka antar kabupaten/kota dalam 1 (satu) wilayah provinsi untuk JPT pratama pada Instansi Daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut, pengumuman lowongan untuk pengisian JPT di lingkungan instansi pemerintah, paling sedikit harus memuat hal-hal berikut:

- a. Nama JPT yang lowong;
 - b. Persyaratan yang dibutuhkan untuk menduduki JPT tersebut;
 - c. Kualifikasi dan standar kompetensi Jabatan yang lowong;
 - d. Batas waktu penyampaian berkas pelamaran;
 - e. Tahapan, jadwal, dan sistem seleksi; dan
 - f. Alamat dan serta nomor telepon dari sekretariat panitia seleksi yang dapat dihubungi.
3. Pelamaran; setiap warga negara Indonesia, seperti disebutkan sebelumnya mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar posisi untuk menjadi seorang PNS atau ASN dengan memenuhi persyaratan sebagai berikut, yaitu:
- a. Usia paling rendah 18 (delapan belas) tahun dan paling tinggi 35 (tiga puluh lima) tahun pada saat melamar. Pelamar juga bisa berusia maksimal 40 (empat puluh) tahun untuk jabatan tertentu yang ditetapkan oleh Presiden.
 - b. Tidak pernah dihukum pidana dengan hukuman pidana penjara yang berdasarkan putusan hakim dari pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap atas tindak pidana dengan hukuman pidana penjara 2 (dua) tahun atau lebih;

c. Tidak pernah dihukum dengan hukuman pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau hukuman tidak dengan hormat dari keanggotaan PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, atau hukuman diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai swasta;

d. Tidak berkedudukan sebagai calon PNS, PNS, prajurit Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;

e. Tidak menjadi anggota atau pengurus aktif partai politik atau terlibat politik praktis;

f. Memiliki kualifikasi pendidikan sesuai dengan persyaratan Jabatan;

g. Sehat jasmani dan rohani sesuai dengan persyaratan Jabatan yang dilamar;

h. Bersedia untuk ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia atau ditempatkan di negara lain yang ditentukan oleh Instansi Pemerintah; dan

i. Persyaratan lain sesuai kebutuhan Jabatan yang ditetapkan oleh PPK.

4. Seleksi; Seleksi pengisian JPT akan dilakukan sesuai dengan perencanaan pengisian JPT yang telah disusun sebelumnya. Penyusunan tahapan seleksi dan penetapan jadwal seleksi dalam perencanaan ini harus didasarkan pada kebutuhan organisasi. Penentuan metode seleksi dan penyusunan materi

seleksi dilakukan dengan mengacu pada standar kompetensi Jabatan.

Dalam hal ini, panitia seleksi wajib melakukan seleksi secara objektif dan transparan agar bisa menjaring dan mendapatkan orang terbaik untuk jabatan yang ditawarkan. Tahapan seleksi sendiri, paling sedikit terdiri atas 4 (empat) tahapan, yakni:

- a. Seleksi administrasi dan penelusuran rekam jejak Jabatan, integritas, dan moralitas;
- b. Seleksi kompetensi;
- c. Wawancara akhir; dan
- d. Tes kesehatan dan tes kejiwaan.

Dalam prakteknya, seleksi yang dilakukan oleh panitia seleksi ini juga bisa melibatkan pihak-pihak lain untuk membantu panitia seleksi, seperti tim seleksi kompetensi yang independen dan memiliki keahlian untuk melakukan seleksi kompetensi dari kalangan profesional dan akademis.

Seleksi JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang pada praktiknya melakukan 3 tahapan berikut ini:

- I. Tahap Pendaftaran, diumumkan melalui surat resmi dan situs www.bkpsdm.palembang.go.id, para kandidat mengikuti petunjuk pendaftaran dan menyiapkan seluruh berkas persyaratan mengikuti Seleksi JPT Pratama ;
- II. Seleksi Administrasi, Panitia melakukan verifikasi terhadap kelengkapan berkas administrasi yang dipersyaratkan kemudian Panitia mengumumkan Kandidat Peserta mana saja yang

memenuhi persyaratan dan berhak untuk mengikuti tahapan seleksi selanjutnya;

III. Seleksi Kompetensi, seleksi ini terdiri dari rangkaian 2 test, pertama, Kompetensi Manajerial dan Kompetensi Bidang sebagai berikut:

1 Kompetensi Manajerial dengan menggunakan metode *assesment* yang dilaksanakan oleh Lembaga Assesment

Centre, biasanya oleh BKN RI, MENPAN atau LAN RI, pelaksanaannya bisa di Pemerintah Kota Palembang atau di tempat milik Pemerintah seperti IPDN dsb;

2 Kompetensi Bidang, menilai kompetensi ini dengan menggunakan metode;

a) Pembuatan Makalah dengan topik yang ditentukan oleh Panitia Seleksi, Kandidat diberi waktu 2 – 3 jam untuk membuat makalah tersebut sebanyak 4 halaman Folio;

b) Wawancara dengan menggunakan metode Focus Group Discussion (FGD), diawali dengan pemaparan materi makalah masing-masing yang dibuat oleh Kandidat Peserta.

Kondisi yang disebutkan diatas adalah kondisi ideal dalam pelaksanaan proses seleksi JPT Pratama secara terbuka sesuai arahan dari UU 5 Tahun 2014 dan PP 11 Tahun 2017 demi terciptanya seleksi ASN yang

kompetitif, transparan, adil dan berbasis kompetensi. Namun dalam praktiknya di Pemerintah Kota Palembang di Tahun 2015 mekanisme tersebut tidak dilakukan oleh Pemerintah Kota Palembang dalam mengangkat Pejabat Ess II JPT Pratama dengan SK Walikota Nomor. 821.3/ 099/ BKD-DIKLAT-V/ 2015, pengangkatan ini menurut KASN bermasalah, sehingga KASN mengeluarkan Surat Rekomendasi, dalam Surat KASN Nomor 1390/KASN/12/2015 pada tanggal 4 Desember 2015.

Inti dari Surat Rekomendasi KASN ini adalah 34 orang dikembalikan pada jabatannya semula..

Pada kasus lainnya yang terungkap bahwa sehebat apapun seorang kandidat JPT Pratama mengikuti test dan selalu lolos dalam setiap tahapan seleksinya, sedari awal mereka sadar bahwa yang akan dimenangkan bukanlah dirinya⁹, dalam artian bahwa kandidat pemenang sudah dapat diprediksi. Anehnya mereka tetap mengikuti proses seleksi hingga tahapan akhir dari proses seleksi tersebut yaitu tahapan wawancara dengan metoda FGD (*Forum Group Discussion*).

5. Pengumuman hasil seleksi; Pengumuman hasil seleksi pengisian JPT biasanya akan dilakukan oleh panitia seleksi untuk setiap tahapan seleksi yang ada. Panitia seleksi dalam hal ini wajib mengumumkan secara terbuka hasil dari setiap tahapan seleksi yang dilalui oleh pelamar, terutama yang berkaitan dengan hal-hal berikut:

a. Nilai yang diperoleh peserta seleksi berdasarkan peringkat; dan

⁹ Wawancara bersama Key Informan

b. Peserta seleksi yang berhak mengikuti tahapan seleksi selanjutnya.

Pada tahapan akhir, yakni ketika panitia seleksi sudah mengumumkan hasil dari seleksi yang sudah dilakukan, maka akan dipilih 3 (tiga) orang peserta seleksi dengan nilai terbaik untuk setiap Jabatan yang lowong, sebagai calon pejabat pimpinan tinggi utama, pejabat pimpinan tinggi madya, atau pejabat pimpinan tinggi pratama untuk disampaikan kepada PPK.

6. Penetapan dan pengangkatan; Penetapan dan pengangkatan JPT akan dilakukan oleh Presiden atau PPK sesuai dengan kewenangan berdasarkan hasil seleksi yang sudah dilalui. Dalam prosesnya, panitia seleksi menyampaikan 3 (tiga) orang calon pejabat JPT Pratama yang terpilih di lingkungan Instansi Pusat kepada PPK melalui PyB (Pejabat yang Bersangkutan). PPK nantinya akan memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) orang nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama hasil seleksi dengan memperhatikan pertimbangan PyB untuk ditetapkan. Dalam konteks pimpinan tinggi madya yang terpilih, maka mengacu pada Pasal 124 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017, panitia seleksi dapat menyampaikan 3 (tiga) orang calon pejabat JPT Madya di lingkungan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian kepada PPK, untuk disampaikan kepada Presiden. Panitia seleksi menyampaikan 3 (tiga) orang calon pejabat pimpinan tinggi utama yang terpilih di lingkungan lembaga pemerintah non-kementerian kepada menteri yang mengoordinasikan, untuk disampaikan kepada Presiden. Panitia Seleksi

menyampaikan 3 (tiga) orang calon pejabat JPT Madya yang terpilih di lingkungan lembaga nonstruktural kepada Menteri, untuk disampaikan kepada Presiden. Presiden dalam hal ini akan memilih 1 kandidat dari 3 orang nama calon pejabat JPT Madya untuk ditetapkan sebagai pejabat JPT Madya dengan memperhatikan pertimbangan PPK, menteri yang mengoordinasikan, atau Menteri.

Dalam hal pengangkatan dan penempatan Pejabat Madya yang terpilih untuk tingkat provinsi, maka panitia seleksi menyampaikan 3 (tiga) orang calon pejabat pimpinan tinggi madya yang terpilih di lingkungan Instansi Daerah provinsi kepada PPK. PPK kemudian mengusulkan 3 (tiga) nama calon pejabat pimpinan tinggi madya di lingkungan Instansi Daerah provinsi ini kepada Presiden melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Presiden lalu memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) nama calon pejabat pimpinan tinggi madya untuk ditetapkan sebagai pejabat pimpinan tinggi madya dengan memperhatikan pertimbangan PPK.

Sementara untuk tingkat daerah, pengangkatan dan penempatan pejabat pimpinan tinggi ini akan dilakukan dengan mengacu pada nama-nama yang sudah disaring oleh panitia seleksi, yakni 3 (tiga) orang calon pejabat pimpinan tinggi pratama yang terpilih di lingkungan Instansi Daerah kabupaten/kota kepada PPK melalui PyB (Pejabat yang Bersangkutan). PPK kemudian memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) nama calon pejabat JPT Pratama pada Instansi Daerah provinsi dan Instansi Daerah

kabupaten/kota untuk ditetapkan sebagai Pejabat JPT Pratama dengan memperhatikan pertimbangan PyB. Khusus untuk pejabat pimpinan tinggi pratama yang memimpin sekretariat daerah kabupaten/kota sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota, maka ia harus dikoordinasikan dengan gubernur. Sedang untuk pejabat JPT Pratama yang memimpin sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, sebelum ditetapkan oleh PPK, maka ia dikonsultasikan dengan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah setempat.

Pada pelaksanaannya di Pemerintah Kota Palembang berkenaan dengan pengumuman seleksi JPT Pratama secara terbuka dibawah kepemimpinan Walikota Harnojoyo didapatkan sesuai dengan peraturan yang ada, hal ini teungkap dari hasil wawancara bersama Key Informan yang membidangi Seleksi JPT di BKPSDM Kota Palembang sebagai berikut:

“....Nah itu juga pilihan itu bukan hanya 1, Pansel itu menjaring pada tahapan 3 orang, 3 orang terpilih kemudian diserahkan dan menjadi “Rahasia” untuk PPK Pejabat Pembina Kepegawaian, Pejabat Pembina Kepegawaian yang mengambil keputusan, memilih siapa diantara 3 itu, oleh karena itu pada umumnya hasil itu tidak memperlihatkan, ketika diumumkan tidak memperlihatkan nama itu berdasarkan peringkat, 3 nama yang ditampilkan biasanya berdasarkan Abjad, sehingga tidak terlihat itu, apakah didalam unurnya itu masih ada dipertanyakan publik, kok tiba-tiba yang bersangkutan menang gitu ya, gitu kan, itukan yang selalu, sehingga ee orang memahami seleksi terbuka ini masih bersifat tertutup gitu kan, itu memang kewenangan yang diatur di Undang-Undang, itu kewenangannya PPK itu... nah ketika kita memberi apa namanya itu eeeh aspirasi bahwa ini harus lebih open lagi, boleh saja, tetapi tidak hanya bersifat apa namanya itu menggugat gitu ya, tetapi mekanismenya juga perlu diatur, nah itu...”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Dari wawancara ini, kewenangan memilih satu nama dari tiga nama terbaik ada ditangan PPK/ Walikota, kapasitas ini sangat membuka peluang bagi PPK untuk menggunakan pilihan mana suka. Ini merupakan salah satu penyimpangan dari prinsip merit yang ada, alasannya terbuka kemungkinan kandidat dengan skor terbaik untuk tidak terpilih oleh PPK, maka unsur kompetisi menjadi hilang dalam sistem merit yang berlaku saat ini.

Dalam prakteknya juga, terutama ketika terjadi upaya penataan organisasi Instansi Pemerintah, maka jabatan pimpinan tinggi yang ada bisa mendapatkan pengurangan atau sebaliknya. Meski demikian, penataan Pejabat Pimpinan Tinggi ini harus melalui uji kompetensi oleh panitia seleksi dalam pelaksanaannya. Jika penataan Pejabat Pimpinan Tinggi setelah uji kompetensi ternyata tidak dapat memperoleh kandidat calon pejabat yang memiliki kompetensi sesuai dengan apa yang ditetapkan, maka pengisian JPT tersebut akan dilakukan melalui Seleksi Terbuka.

Pada Pasal 131 Undang-undang No. 5 Tahun 2014, disebutkan bahwa Pengisian JPT yang lowong melalui mekanisme mutasi dari satu Jabatan JPT ke Jabatan JPT lainnya dapat dilakukan melalui mekanisme uji kompetensi dari pejabat yang ada dengan tingkatan level jabatan yang sama. Namun demikian, pengisian JPT ini harus memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Satu klasifikasi Jabatan;
2. Memenuhi standar kompetensi Jabatan; dan
3. Telah menduduki Jabatan minimal 2 tahun dan maksimal 5 (lima) tahun.

Terkait dengan kompetensi teknis dalam standar kompetensi jabatan sebagaimana disebutkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka ia harus bisa dibuktikan dengan:

1. Sertifikasi teknis dari organisasi profesi; atau
2. Lulus pendidikan dan pelatihan teknis yang diselenggarakan oleh instansi teknis.

Selain itu, proses pengisian Jabatan JPT melalui mutasi dari satu Jabatan JPT ke Jabatan JPT lainnya juga dapat dilakukan melalui uji kompetensi di antara pejabat pimpinan tinggi dalam satu instansi. Mutasi ini tentu harus dilakukan dengan memenuhi syarat-syarat seperti:

1. Sesuai standar kompetensi Jabatan; dan
2. Telah menduduki Jabatan minimal 2 tahun dan paling lama maksimal 5 tahun.

Regulasi lainnya yang juga harus diacu sebagai pedoman dalam hal penggantian Pejabat Pimpinan Tinggi adalah bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam hal ini tidak diperkenankan untuk melaksanakan kebijakan penggantian Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun terhitung dari Pejabat yang bersangkutan dilantik sebagai Pejabat JPT. Dalam keadaan tertentu PPK bisa melaksanakan kebijakan Pergantian Pejabat JPT bila Pejabat yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan juga tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan. Disisi lain juga telah diatur bahwa kebijakan penggantian pejabat JPT Utama dan Jabatan Madya sebelum 2 (dua) tahun dapat dilakukan oleh PPK setelah mendapat persetujuan Presiden.

Pejabat Pimpinan Tinggi terpilih yang sudah diangkat dan ditempatkan pada bidangnya masing-masing harus bisa memenuhi target kinerja tertentu sesuai perjanjian kinerja yang sudah disepakati dengan pejabat atasannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pejabat Pimpinan Tinggi yang tidak memenuhi kinerja dalam waktu 1 tahun dalam jabatan, merujuk pada peraturan yang ada akan diberikan kesempatan tambahan selama 6 bulan untuk memperbaiki kinerjanya. Akan tetapi jika Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut tidak bisa menunjukkan perbaikan kinerjanya maka pejabat JPT tersebut harus mengikuti mekanisme seleksi ulang atau uji kompetensi kembali. Berdasarkan hasil uji kompetensi ini, Pejabat JPT dapat dipindahkan pada jabatan JPT lainnya sesuai dengan kompetensi yang dimiliki pejabat tersebut dan atau ditempatkan pada jabatan yang lebih rendah dari jabatan semula yang dalam pelaksanaannya harus sesuai ketentuan hukum perundangan-undangan yang berlaku.

Berbagai regulasi di atas juga menjadi rujukan untuk praktek pengangkatan dan penempatan pejabat pimpinan tinggi di lingkungan Pemerintah Kota Palembang. Para pejabat pimpinan tinggi untuk berbagai organisasi perangkat daerah di lingkungan pemerintah kota Palembang sudah melalui tahapan-tahapan yang ada sebagaimana mengacu pada peraturan perundang-undangan yang dijelaskan sebelumnya.

Regulasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 atau Undang-undang No. 5 Tahun 2014 sudah mengatur perihal prasyarat, mekanisme, tahapan, dan teknis pengangkatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, khususnya di lingkungan

pemerintah daerah/kota, meskipun terdapat tumpang tindih peraturan terkait proses seleksi pejabat tinggi bersangkutan, dengan mengacu kepada regulasi ini maka yang terjadi dalam praktik penempatan Pejabat Tinggi Pratama di Pemerintah Kota Palembang melalui 3 (tiga) mekanisme; 1. Mekanisme tertutup (Roling Jabatan) ; 2. Mekanisme Seleksi Terbatas; 3. Mekanisme Open Karir.

Padahal bila melihat seluruh pasal yang ada dalam kedua regulasi tersebut hanya mengakomodir Mekanisme Seleksi Terbuka melalui Panitia Seleksi bagi ASN untuk Jabatan JPT Pratama ini. Regulasi ini juga mengatur mekanisme pembentukan Panitia Seleksi Jabatan Tinggi ASN di Pemerintah Kabupaten / Kota dengan berkoordinasi kepada KASN dan beberapa Lembaga Tinggi Negara seperti Kementerian Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi & Birokrasi RI dan Badan Kepegawaian Negara RI yang akan dilibatkan sebagai salah satu fungsi administrasi yang harus dipenuhi dalam proses seleksi tersebut. Begitupun halnya dengan telah diaturnya tentang keberadaan ASN yang bukan dari PNS (Non- PNS), yang terjadi di lapangan berdasarkan data telah menunjukkan belum adanya pejabat tinggi JPT Pratama yang berasal dari kalangan non-PNS, lingkungan pemerintah kota Palembang.

5.1.3 Wewenang Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Para pejabat pimpinan tinggi yang saat ini bertugas di lingkungan instansi daerah kota Palembang, seperti dideskripsikan sebelumnya, dipilih setelah melalui proses seleksi yang mengacu pada peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Pejabat yang menempati dinas atau organisasi perangkat daerah

tersebut, yakni sebanyak 38 OPD, adalah para pejabat tinggi pratama (eselon IIb) dipilih setelah melalui seleksi jabatan tinggi, yang diselenggarakan oleh panitia seleksi.

Mereka yang saat ini menjadi pejabat untuk berbagai dinas dan instansi daerah di lingkungan pemerintah kota Palembang (seperti bisa dilihat pada tabel 4.2), diangkat dan ditetapkan oleh PPK, dalam hal ini adalah Walikota Palembang.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis pada beberapa pejabat pimpinan tinggi terkait, mereka dilantik secara bersamaan oleh Walikota pada hari Selasa Tanggal 19 Desember 2016 berdasarkan Surat Keputusan Nomor 821.3/536/BKD.DIKLAT-V/2016, Nomor 821.3/537/BKD.DIKLAT-V/2016, dan Nomor 821.3/538/BKD.DIKLAT-V/2016.

Pada proses pelantikan tersebut, berdasarkan Surat Keputusan yang ada dapat diketahui bahwa para pejabat pimpinan tinggi di lingkungan instansi daerah kota Palembang yang dilantik adalah sebanyak 79 orang pejabat eselon II dan III untuk menempati posisi pejabat JPT Pratama dan jabatan administrator. Dalam Surat Keputusan ini dinyatakan bahwa ada dua dinas yang dihapus dan terdapat tujuh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang baru.

Pejabat eselon II dan III yang diangkat dan menempati posisi pejabat pimpinan tinggi dan administrator di lingkungan pemerintah kota Palembang tersebut, dalam kelanjutannya akan menjadi penanggungjawab berbagai macam urusan, baik yang berkaitan dengan kepegawaian, ataupun tugas-tugas pelayanan publik (masyarakat) sesuai dengan lingkup tupoksi masing-masing bagian.

Meski terlihat sederhana, praktik penempatan pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang ini sebenarnya harus melalui tahapan-tahapan yang kompleks, terutama yang berkaitan dengan penentuan personel berdasarkan pertimbangan-pertimbangan keterpenuhan persyaratan yang sudah ditentukan untuk masing-masing jabatan atau posisi yang akan ditempati, ataupun pertimbangan-pertimbangan tambahan lainnya.

Wewenang yang dimiliki oleh PPK untuk penetapan, pengangkatan, dan pelantikan pejabat tinggi tersebut, dalam hal ini cukup besar. Karena meskipun terdapat banyak pertimbangan dan hasil penilaian terhadap personel yang diajukan kepadanya oleh Panitia Seleksi, tapi PPK memiliki keleluasaan untuk memutuskan siapa yang akan diangkat. Dengan kata lain, putusan akhir pemilihan dan penetapan satu nama dari tiga nama yang diajukan oleh Panitia Seleksi ini sepenuhnya menjadi hak subjektif PPK. Karena itu pula dalam praktiknya, putusan subjektif ini bisa saja menjadi muara persoalan politis yang seringkali disorot oleh banyak pihak, terutama ketika ada beberapa aspek yang dianggap kurang layak dijadikan sebagai pertimbangan utama pengangkatan dan penempatan seseorang sebagai pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang oleh PPK atau Walikota Palembang.

Berkaitan dengan subjektivitas pilihan PPK dari 3 nama yang diajukan oleh Pansel, dari hasil wawancara dengan 2 Key Informan, mereka menjamin akuntabilitas dan transparansi dari seleksi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Palembang, sebagaimana yang Key Informan Pejabat JPT di BKPSDM

katakan dari hasil wawancara mengenai alasan dasar Walikota memilih Pejabat JPT Pratama sebagai berikut:

“....Kalau saya melihat ini tergantung di dinas atau badan mana? Kalau pak Wali saya melihat, dia lebih cenderung skill, skill orang itu, ya background-nya apa, pendidikannya, dia tidak mau memaksakan diri umpamanya sudah tahu ini di bidang perhubungan, sementara dia ini background-nya bidang pendidikan. Kenapa dia tidak mau memaksakan orang yang harus duduk di bidang perhubungan sedangkan background-nya pendidikan”. (Wawancara pada tanggal 20 Agustus 2018).

Kemudian mengenai transparansi Key Informan juga mengatakan bahwa Pak Harnojoyo lebih baik dibandingkan mendiang Pak H. Romi Hertan dalam Penempatan Pejabat JPT Pratama dilingkungan Pemerintah Kota Palembang, sebagaimana pernyataannya sebagai berikut:

“....Kalau saya lebih pak harno lebih transparan, lebih transparan, lebih objektif.” (Wawancara pada tanggal 20 Agustus 2018).

Begitupun tentang transparansi leading sektor dari proses Seleksi Penempatan Jabatan JPT Pratama di lingkungan Pemerintah Kota Palembang yaitu BKPSDM yang siap mempertanggung jawabkan berdasarkan sisi akuntabilitas dan transparansinya, sebagaimana dinyatakan dari wawancara yang dilakukan terhadap Key Informan yang membidangi Seleksi JPT Pratama di BKPSDM yang telah mengatakan sebagai berikut ini:

“...Kalau berjalan dengan fair atau tidak itu penilaian Publik, tapi bisa dipertanggung jawabkan akuntabilitasnya bisa.” (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Terlepas dari hal tersebut, apa yang dipraktikkan di lingkungan pemerintah kota Palembang, dalam hal penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, sudah

dijalankan dengan mengacu pada regulasi yang ada. Keputusan nama-nama pejabat pimpinan tinggi bersangkutan juga sudah merupakan hasil seleksi yang dilakukan oleh Panitia Seleksi, untuk kemudian diputuskan oleh PPK sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu yang dijadikan pijakan pengangkatan dan penempatan seseorang.

Wewenang yang dimiliki oleh Kepala Daerah, dalam hal ini Walikota Palembang, dalam proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara sangat besar. Hal ini mengingat fakta bahwa Walikota berperan dan terlibat dari awal proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan instansi pemerintahannya. Walikota adalah pejabat yang berwenang untuk menganalisis kebutuhan kinerja pemerintahannya yang berarti menyusun rencana penempatan orang-orang tertentu untuk ditempatkan pada bidang-bidang yang sesuai dengan kemampuannya. Walikota kemudian menjadi inisiator untuk pembentukan Panitia Seleksi dengan berkoordinasi kepada KASN yang kemudian akan menetapkan kriteria dan menguji para kandidat pejabat tinggi yang akan menempati bidang-bidang yang ada yang didelegasikan kepada Panitia Seleksi, namun disayangkan seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa ada salah satu dari anggota Panitia Seleksi yang background pendidikannya serta kompetensinya tidak sesuai dengan bidang jabatan yang akan dilelang dalam proses seleksi tersebut. Lalu, Walikota juga berfungsi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memutuskan satu dari tiga kandidat terbaik yang dihasilkan dari proses seleksi yang sudah dijalankan, bila selama prosesnya sesuai dengan aturan yang berlaku, maka KASN tidak berhak untuk “menganulir”

penunjukan 1 (satu) nama dari para kandidat terpilih oleh Walikota. tampak disini KASN pun wewenanganya tidak dapat menyentuh hingga keputusan final penetapan Pejabat JPT Pratama yang terpilih karena itu domain kewenangan dari PPK.

5.1.4 Mekanisme Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi ASN di lingkungan pemerintah kota Palembang, seperti dideskripsikan secara terpisah sebelumnya, memiliki tahapan mekanisme yang mengacu pada regulasi penempatan pejabat tinggi ASN yang sudah disusun oleh pemerintah, yang mencakup tahapan-tahapan seperti perencanaan penempatan, pembukaan lowongan Jabatan JPT Pratama, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi JPT Pratama, hingga pengangkatan dan pelantikan, sebagaimana terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017.

Namun demikian, tahapan-tahapan tersebut merupakan prosedur normal untuk pengangkatan dan penempatan secara terbuka melalui Panitia Seleksi. Dalam praktiknya ada juga mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang secara tertutup, di mana Panitia Seleksi tertutup ini dibentuk berdasarkan arahan Menteri Luar Negeri, Kepala BKN, dan Ketua KASN. Tim atau Panitia Seleksi ini dalam kelanjutannya akan diberikan Surat Keputusan formal oleh Walikota. Seleksi tertutup ini biasanya dilakukan ketika terdapat dua kandidat kuat, dengan tingkat kompetensi yang

setara, untuk menempati jabatan tinggi tertentu. Kompetisi antar dua kandidat ini umumnya melibatkan petahana (pejabat yang menempati jabatan tersebut) dengan kandidat baru dengan kualifikasi yang sudah sesuai dengan persyaratan yang ditentukan untuk jabatan bersangkutan. Dalam konteks pemerintah kota Palembang sendiri, berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan penulis, seleksi tertutup yang melibatkan dua kandidat ini pernah terjadi untuk pengisian jabatan Kepala Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) pada tahun 2016. Pada saat itu, dua kandidat yang terlibat dalam seleksi tertutup adalah Bpk. AK (petahana BKPSDM) dan Bpk. RD sebagai kandidat baru yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu kota Palembang. Hasil dari seleksi ini kemudian dibawa kepada PPK (Walikota Palembang), yang pada akhirnya menetapkan dan mengangkat Bpk. RD sebagai Kepala BKPSDM yang baru. Kasus rekrutmen tertutup ini terungkap dari hasil wawancara yang dilakukan kepada Key Informan yang membidangi Seleksi JPT Pratama di BKPSDM Kota Palembang dengan pernyataannya sebagai berikut

“..... Nah jadi kita bicara masalah khusus untuk jabatan Kepala BKD periode awal dulu pak Ratu Dewa gitu ya, jadi kita bicara case, itu waktu itu disebut bukan seleksi jabatan pimpinan tinggi terbuka, tapi tertutup, tertutup ee karena ada beberapa apa namanya itu eee pelaksanaannya yang menyebabkan para pengambil keputusan itu eee membuat keputusan ini tidak dilaksanakan secara terbuka, tetapi ini tertutup, ketika itu bicara secara tertutup gitu, artinya ada mekanisme yang tidak dilaksanakan secara umum, tetapi memenuhi unsur-unsur pelaksanaan seleksi itu sendiri gitu”.
(Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Dari keterangannya juga dinyatakan bahwa Panselnya juga skala Nasional, dalam artian bahwa dibentuk oleh Kemendagri, MENPAN-RI dan BKN, sebagaimana pernyataannya sebagai berikut ini:

“...Melalui Pansel juga...Panselnya bersifat Nasional, dari Kementerian dalam Negeri, MENPAN, BKN”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Diakui pula bahwa mekanisme yang diambil termasuk mekanisme yang tidak lazim atau bisa disebut berbeda dari yang biasanya dilaksanakan dalam proses penempatan Pejabat JPT Pratama yang berlaku saat ini, sebagaimana pernyataannya sebagai berikut:

“Nah karena dia seleksi tertutup, itu mekanismenya tidak lazim, jadi pengumumannya tidak disampaikan secara open gitu, karena case itu tadi, kasus itu tadi..”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Adapun kasus dalam metode atau cara seleksi tertutup ini di penempatan Kepala BKPSDM Kota Palembang sesuai data yang didapatkan dari wawancara dari Key Informan adalah sebagai berikut ini:

“Jadi bukan.... jadi case itu bahasanya kalau nggak salah kan itu ee di 2016, bahasanya itu pada saat itu terjadi “pergantian” (rolling-red), pergantian ee pimpinan JPT itu Esselon II waktu itu tetapi pelaksanaannya tidak melalui unsur prosedur baku begitu... case nya seperti itu... sehingga ini melibatkan 4 lembaga, bahkan MENDAGRI, MENPAN, BKN, KASN, jadi itu menjadi Tim Nasional gitu untuk mencari solusi dan keputusan bersama yang bisa diakomodir ee ini berlaku tetap profesional tetapi juga tidak menimbulkan permasalahan yang baru, kalau kita bicara case waktu itu, jadi kita nggak bicara lazimnya seperti yang lama yang sekarang itu. “..... Jadi gini, makanya bahasanya kan itu kan case tersendiri, sehingga tidak membuat apa itu 3 nama, 4 nama kayak melamar gitu kan...pelaksanaannya seperti itu.

“.....bukan open rekrutment, antara pejabat yang lama dan pejabat yang baru ini, kemudian diseleksi, dinilai gitu... karena ada case itu, kalau kita bicara case itu kita harus bicara dulu riwayat kenapa case itu terjadi gitu, kondisinya seperti apa gitu, sehingga kita bisa memahami kenapa dilaksanakan tertutup”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Kasus seleksi terbatas seperti yang terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang di atas pada hakikatnya tidaklah memiliki dasar regulasi tertentu seperti Peraturan Pemerintah yang berlaku untuk seleksi terbuka pengangkatan dan penempatan pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota/daerah.

Dengan kata lain, proses seleksi tertutup ini lebih merupakan solusi tentatif untuk mengatasi persoalan yang timbul ketika pilihan atas kandidat yang dianggap kompeten untuk menempati suatu jabatan hanya melibatkan dua orang kandidat dengan kemampuan dan kompetensi yang setara.

Perbedaan utama antara seleksi terbuka dengan seleksi terbatas dan atau seleksi tertutup, dalam hal ini lebih terletak pada ada tidaknya pembukaan lowongan dan pelamaran yang dilakukan oleh orang-orang yang sudah memenuhi persyaratan untuk menempati posisi atau jabatan yang akan diseleksi tersebut.

Panitia Seleksi, pada konteks seleksi terbuka, akan bekerja sesuai dengan prosedur pengangkatan dan penempatan pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara yang sudah diatur oleh pemerintah. Sedangkan pada seleksi tertutup, Panitia Seleksi akan bekerja langsung pada tahap penilaian (*assesment*) dua kandidat yang diajukan.

Hasil dari seleksi tertutup ini akan dibawa kepada PPK untuk diputuskan.

Pergantian pejabat baik dengan alasan *rolling* jabatan ataupun peningkatan kinerja dalam rangka reformasi birokrasi, baik secara terbuka ataupun tertutup,

harus dilakukan berdasarkan evaluasi atas kinerja pejabat bersangkutan.

Fenomena umum yang berlaku untuk penempatan pejabat tinggi baru ini umumnya terjadi ketika ada pergantian tampuk pimpinan di lingkungan pemerintah kota/daerah setempat. Dalam banyak kasus di lingkungan pemerintahan kota/daerah di Indonesia, pergantian pejabat tinggi di lingkungan pemerintahan ini terjadi karena masing-masing pimpinan pemerintahan terpilih (Bupati/Walikota atau Gubernur), pada umumnya memiliki kebijakan dan perspektifnya sendiri dalam menempatkan orang-orang yang dianggapnya lebih bisa memberikan kinerja positif untuk mendukung pemerintahannya. Karena itu, tidak heran jika terjadi pergantian tampuk pimpinan di lingkungan pemerintah kota/daerah, maka Pejabat JPT Pratama yang memimpin lembaga-lembaga pemerintahan di tingkat daerah juga akan berganti.

Mekanisme yang diterapkan untuk proses pergantian pejabat tinggi terkait, dalam hal ini merujuk pada peraturan pemerintah yang berlaku, yang dimulai dari pembentukan panitia seleksi, pembukaan lowongan, dan seterusnya sebagaimana disebutkan sebelumnya. Apa yang penting untuk ditekankan di sini adalah bahwa penggantian pejabat pimpinan tinggi tersebut, meskipun merupakan hak prerogatif Walikota, tetap harus dilakukan berdasarkan mekanisme seleksi dan alasan yang jelas dan tepat untuk pengantiannya.

Pada dinas, badan, atau lembaga pemerintahan tertentu di lingkungan pemerintah kota/daerah sendiri, jabatan pimpinan tinggi untuk dinas atau badan tersebut bisa melalui proses lelang jabatan atau seleksi terbuka. Lelang jabatan adalah mekanisme normal yang bisa diberlakukan untuk seluruh jabatan pimpinan

tinggi, sekaligus sebagai sarana formal bagi pimpinan pemerintah kota (Walikota) untuk mengganti para pejabat pimpinan tinggi yang ada dengan orang-orang yang dianggap lebih kompeten di bidangnya atau bisa membawa peningkatan pada dinas/badan terkait. Jika mekanisme ini dilanggar, dan atau tidak mengikuti prosedur dan ketentuan yang ada, maka meski pejabat pimpinan tinggi bersangkutan sudah diangkat dan ditempatkan oleh Walikota, ia bisa dibatalkan atau dianulir oleh KASN.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan¹⁰ terhadap Key Informan yang merasakan teranulir penempatan dirinya untuk menjadi Pejabat JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang, Key Informan mengatakan sebagai berikut:

“Pertama kali November 2015, sebagai kepala dinas pariwisata, kebudayaan dan pariwisata kota palembang, karena waktu itu mekanisme pengangkatan masih belum seperti sekarang ini, jadi waktu itu ada sekitar beberapa bulan itu sempat dipermasalahkan oleh Aparatur sipil negara (KASN-red) tidak melalui proses yang seharusnya, jadi waktu itu ada demosi 14 pejabat ess II yang dianggap prosedur pengangkatannya tidak sesuai anggap itu harus di *non job* kan, termasuk salah satunya saya, jadi waktu itu saya diangkat pada tanggal 20 November 2015 dan April 2016, ee.. karena aturan saya harus *non job*, jadi disini jabatan yang kosong harus proses Pertama kali November 2015, sebagai kepala dinas pariwisata, kebudayaan dan pariwisata kota palembang, karena waktu itu mekanisme pengangkatan masih belum seperti sekarang ini, jadi waktu itu ada sekitar beberapa bulan itu sempat dipermasalahkan oleh Aparatur sipil negara (KASN-red) tidak melalui proses yang seharusnya, jadi waktu itu ada demosi 14 pejabat ess II yang dianggap prosedur pengangkatannya tidak sesuai anggap itu harus di *non job* kan, termasuk salah satunya saya, jadi waktu itu saya diangkat pada tanggal 20 November 2015 dan April 2016, ee.. karena aturan saya harus *non job*, jadi disini jabatan yang kosong harus proses lelang, proses lelang sendiri sebenarnya ada syarat gitu kan, harus melalui proses assesment melalui proses... dan lelang sendiri dilaksanakan waktu itu oleh BKN dan Komisi Aparatur Sipil Negara, proses lelang sendiri sebenarnya ada syarat

¹⁰ Hasil wawancara dengan Key Informan 4 pada tanggal 23 Agustus 2018.

gitu kan, harus melalui proses assesment melalui proses... dan lelang sendiri dilaksanakan waktu itu oleh BKN dan Komisi Aparatur Sipil Negara”. (Wawancara tanggal 23 Agustus 2018).

Maka di lingkungan Pemerintah Kota Palembang banyak terjadi kasus pengangkatan pejabat yang kemudian dianulir seperti ini pernah terjadi juga.

Pada tahun 2013, setelah terpilih sebagai Walikota Palembang untuk periode 2013-2018, Romi Hertan kemudian menempatkan orang-orangnya menjadi pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang, namun tanpa

merujuk pada Peraturan perundang-undangan yang baru yang memuat mekanisme penggantian dan atau penempatan pejabat pimpinan tinggi tersebut. Penggantian

dan penempatan pejabat pimpinan tinggi ini dilakukan tidak melalui seleksi

ataupun *assessment* untuk mengukur kompetensi kandidat dengan jabatan yang akan ditempati. Pada beberapa waktu berikutnya, ketika Romi Hertan sebagai

Walikota terpilih kota Palembang harus menjalani hukuman karena kasus korupsi,

Harnojoyo yang sebelumnya merupakan wakil, lalu menjadi Walikota

menggantikan Romi Hertan, kemudian juga melakukan pengangkatan dan

pelantikan 108 orang terdiri dari pejabat eselon II, eselon III, dan eselon IV

berdasarkan SK Walikota Palembang No. 821.3/099/BKD.DIKLAT-V/2015 yang

dilakukan pada tanggal 3 November 2015. Keputusan pengangkatan dan

pelantikan ini ternyata juga dianggap memiliki masalah oleh KASN. Karena itu

Harnojoyo melakukan komunikasi dan konsultasi langsung dengan KASN. Hasil

dari konsultasi ini, KASN akhirnya mengeluarkan surat rekomendasi dengan

nomor surat 1390/KASN/12/2015 pada tanggal 4 Desember 2015. Inti dari Surat

Rekomendasi KASN ini adalah 34 orang dikembalikan pada jabatannya semula.

KASN juga mengeluarkan Surat Rekomendasi kedua Nomor B-40/KASN/I/2016

yang berisi rekomendasi untuk menyelesaikan pengangkatan dan pemberhentian

PNS dari dan dalam jabatan struktural ASN di lingkungan pemerintah kota

Palembang pada tanggal 3 November 2015. Surat ini ditujukan pada Gubernur

Palembang, yang berarti meminta Gubernur untuk ikut menyelesaikan masalah

pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota

Palembang tersebut. KASN juga mengeluarkan Surat Rekomendasi ketiga Nomor

B49B-49/KASN/I/2016 tanggal 13 Januari 2016. Surat tersebut menyatakan

bahwa KASN memberikan alternatif kepada pemerintah kota Palembang berupa

lelang terbuka untuk Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama tanpa memberhentikan.

Berdasarkan rekomendasi KASN tersebut, maka pejabat-pejabat eselon II, III,

dan IV yang tadinya terpilih dan sudah diangkat sebagai pejabat pimpinan tinggi

ataupun pejabat Ess III dan Ess. IV di lingkungan pemerintah kota Palembang

kemudian dianulir dan dirombak ulang melalui mekanisme lelang terbuka di

lingkungan pemerintah kota Palembang, hingga menghasilkan para pejabat

pimpinan tinggi dan pejabat tinggi seperti yang ada sekarang.

Praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan

pemerintah kota Palembang, dijalankan dengan mekanisme yang mengacu pada

regulasi atau peraturan pemerintah yang berlaku, yakni melalui seleksi terbuka

(*open selection*), di mana Kepala Daerah yang berkonsultasi dengan KASN akan

membentuk Panitia Seleksi untuk menjangkau kandidat secara terbuka. Meski

demikian, karena adanya regulasi lain yang memungkinkan Kepala Daerah untuk

mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi tanpa harus melalui proses seleksi terbuka seperti mutasi (*rolling*) dan demosi atau kasus lain yang membutuhkan penanganan khusus dengan tetap berkoordinasi kepada KASN sebagai leading sektor dalam berjalannya sistem merit penempatan pejabat tinggi JPT Pratama, maka di lingkungan kota Palembang sendiri pernah dilakukan pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi melalui proses seleksi tertutup.

5.1.5 Evaluasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di

Pemerintah Kota Palembang

Praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi ataupun pejabat pimpinan tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah kota Palembang, seperti dideskripsikan sebelumnya berdasarkan studi dokumentasi dan wawancara yang dilakukan oleh penulis, harus melalui prosedur dan tahapan-tahapan yang baku dan melibatkan beberapa pihak, yakni Kementerian Dalam Negeri (Mendagri), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB), BKN (Badan Kepegawaian Nasional), KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara), PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian), dan Pansel (Panitia Seleksi).

Dalam keseluruhan proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota/daerah ini, khususnya di Palembang, maka Panitia Seleksi memiliki porsi pekerjaan yang paling besar, karena panitia ini yang bertanggungjawab terhadap seluruh proses seleksi kandidat dan atau menjalankan mekanisme prosedural untuk pengangkatan dan

penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi tersebut, mulai dari perencanaan, pembukaan lowongan, penerimaan pelamaran, seleksi dan *assessment*, pengumuman hasil seleksi, hingga pemilihan tiga nama yang akan diajukan kepada PPK untuk kemudian diputuskan satu nama oleh PPK bersangkutan.

Tugas Panitia Seleksi dalam hal ini adalah memastikan bahwa seluruh prosedur dan mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi ASN tersebut berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Proses ini cukup panjang dan secara normatif ditujukan untuk menyaring dan menghasilkan kandidat-kandidat yang memenuhi kualifikasi jabatan yang akan ditempati.

Pada proses awal pembentukannya, Panitia Seleksi ini diawali dari proses komunikasi antara Walikota dengan pihak-pihak terkait, seperti KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara), Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan RB (MENPAN RB), tentang rencana pergantian pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota. Dalam konteks pemerintah kota Palembang, Panitia Seleksi ini dibentuk Walikota sebagai inisiatornya berdasarkan rekomendasi tertentu yang dikeluarkan oleh KASN.

Orang-orang yang terpilih sebagai anggota Panitia Seleksi merupakan tim dengan komposisi yang terdiri atas perwakilan dari KASN (dalam hal ini Sekda kota Palembang sebagai Ketua Panitia Seleksi), Kepala BKD, Kepala BKPSDM, staf khusus Walikota, dan dua orang dari unsur akademisi, sebagai anggota Panitia Seleksi.

Komposisi ini pada dasarnya sudah sesuai dengan regulasi terkait pembentukan Panitia Seleksi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No.

11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara. Sesuai dengan peraturan tersebut, Panitia Seleksi tidak hanya berisi perwakilan dari pejabat tinggi di lingkungan instansi pemerintah terkait, tapi juga melibatkan perwakilan dari kalangan akademisi dan atau profesional.

Pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi ASN yang sudah dipilih, diangkat, dilantik, dan ditempatkan pada jabatan atau instansinya masing-masing oleh PPK, dalam hal ini Walikota, pada dasarnya merupakan hasil penyaringan dari banyak kandidat yang sudah memenuhi persyaratan awal untuk mengikuti seleksi. Ketika seorang pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi terpilih untuk menempati posisi atau jabatan tertentu di lingkungan pemerintah, maka pejabat bersangkutan adalah mereka yang dianggap telah memiliki kualifikasi dan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawab yang menjadi beban kerja pada posisinya. Dengan kata lain, pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi terpilih merupakan hasil evaluasi awal yang menginisiasi praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara.

Dalam perjalanannya, para pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi yang terpilih dan ditempatkan di lingkungan instansi, dinas, atau badan pemerintah tingkat kota ini, kinerjanya akan dievaluasi dalam jangka waktu tertentu, sesuai dengan jangka waktu perencanaan kegiatan masing-masing bidang. Bentuk evaluasi ini bisa berupa evaluasi rencana kerja Triwulan, evaluasi tahunan terkait

akuntabilitas kinerja yang biasa dikenal juga dengan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah), dan bentuk-bentuk evaluasi lainnya¹¹.

Evaluasi kinerja pejabat tinggi ini biasanya adalah untuk mengukur tingkat capaian dengan standar yang sudah ditetapkan. Hasil dari evaluasi ini akan menjadi bahan pertimbangan untuk evaluasi penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi bersangkutan di masa mendatang. Jika evaluasi yang dilakukan menghasilkan data kinerja yang belum sesuai dengan standar yang ditetapkan, maka pimpinan pemerintah Kota, secara khusus dalam hal ini Walikota Palembang, bisa melakukan upaya-upaya tertentu untuk memperbaiki kondisi tersebut. Sebagai catatan, evaluasi kinerja ini seringkali lebih diarahkan pada penilaian kinerja lembaga secara keseluruhan, bukan pada personel atau individu pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi yang ada di lembaga bersangkutan. Padahal keberadaan individu atau personel pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi yang ada di dinas atau instansi pemerintah tersebut, akan sangat menentukan bagaimana kinerja lembaga yang dipimpinnya secara keseluruhan.

Hal ini terungkap dalam wawancara dengan Key Informan Pejabat JPT Pratama di BKPSDM Kota Palembang yang mengatakan pernyataan sebagai berikut;

“Saya kira tidak juga, karena pak Harno kan saya kasih masukan, tidak bisa serta merta harus merombak sedemikian rupa karena kita terikat dengan aturan dari KASN, jadi begitu pak Harno dilantik, 6 bulan sebelum dan 6 bulan sesudah harus ada izin menteri, biasanya kan kalo menteri itu kan sangat selektif, oh ini.... ndak boleh dia nonjob, lagi pula kan saya juga kan selaku kepala BKPSDM kan punya perasaan yang sama dengan temen-

¹¹ Contoh LAKIP bisa dilihat dalam lampiran penelitian.

temen, kalau dia di nonjob-kan, terlepas dia kemarin dukung atau tidak, nah posisi PNS kita netral kan, tingkat kepermakluman pak Harno dan kesantunan beliau sebagai Kepala Daerah saya pikir lebih menonjol.” (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Dari pernyataan ini menggambarkan bahwa banyak hal yang harus dipertimbangkan dalam memberikan evaluasi yang ternyata tidak hanya masalah administratif semata namun lebih dari itu terlepas dari kepentingan administratif sebagai persyaratan dasar, track record dan hal lainnya, maka perihal soalannya dukung mendukung di masa pemilihan Kepala Daerah pun menjadi faktor yang bisa memberikan kontribusi untuk penilaian dan pertimbangan faktor evaluasi dalam penempatan Pejabat JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang.

Praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, dengan mengacu pada peraturan yang berlaku, seharusnya didasarkan pada analisis kebutuhan peningkatan kinerja aparatur pemerintahan oleh Kepala Daerah yang berwenang ataupun hasil evaluasi atas kinerja pejabat bersangkutan selama menduduki jabatannya. Dalam hal ini, Kepala Daerah yang baru menjabat, tidak boleh mengangkat atau melakukan perombakan struktur pejabat tinggi di lingkungan pemerintahannya kecuali setelah 6 bulan Kepala Daerah bersangkutan menduduki jabatannya. Dalam prosesnya, pergantian atau perombakan struktur kerja pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara sebagai bentuk evaluasi atas pejabat tinggi yang ada, juga tidak bisa dijalankan semata dengan praktik *rolling* jabatan, melainkan harus melalui seleksi terbuka. Dalam kasus yang ada di kota Palembang, Walikota saat itu melakukan perombakan struktur kabinet kerjanya secara besar-besaran tanpa

mengacu pada peraturan yang ada, sehingga KASN membatalkan keputusan penempatan pejabat tinggi atau perombakan struktur pejabat tinggi di kota Palembang tersebut.

5.2. Tantangan Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

5.2.1 Kondisi Sosial Politik Pemerintah Kota Palembang

Pemerintah kota Palembang, sebagaimana pemerintah kota/daerah lainnya di berbagai provinsi yang ada di Indonesia, memiliki banyak pegawai negeri sipil atau aparatur sipil negara yang membantu jajaran pemerintah kota dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik dan administrasinya. Saat ini, menurut data BKPSDM kota Palembang, terdapat 11.702 aparatur sipil negara, yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Aparatur sipil negara yang menduduki jabatan struktural adalah 1584 orang.
2. Aparatur sipil negara yang menduduki jabatan fungsional umum adalah 2709 orang.
3. Aparatur sipil negara yang menduduki jabatan fungsional tertentu sebanyak 1413 orang.
4. Aparatur sipil negara yang menduduki jabatan fungsional guru sebanyak 5996 orang¹².

¹² <http://www.bkpsdm.palembang.go.id/>

Selain aparatur sipil negara tersebut di atas, jajaran pemerintahan kota/daerah seperti halnya pemerintah pusat juga tidak terlepas dari pertarungan politik yang diwakili oleh para anggota legislatif di daerah. Saat ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Palembang memiliki 50 orang anggota sebagai perwakilan dari Partai Politik yang terpilih. Walikota terpilih saat ini, yakni pasangan Harnojoyo dan Fitrianti Agustinda, didukung oleh setidaknya 26 anggota DPRD kota Palembang dengan komposisi sebagai berikut;

1. Partai Demokrat sebanyak 7 anggota.
2. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan sebanyak 9 anggota.
3. Partai Amanat Nasional sebanyak 3 anggota.
4. Partai Kebangkitan Bangsa sebanyak 5 anggota.
5. Partai Bulan Bintang sebanyak 2 anggota.

Adapun anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lainnya adalah pendukung calon lain yang kalah dalam pemilihan Walikota tersebut. Keberadaan parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini akan berpengaruh besar terhadap kelangsungan pemerintahan dan berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan tersebut. Jika pemimpin atau Walikota Palembang yang terpilih tidak mendapatkan dukungan dari anggota legislatif, maka sulit baginya untuk membuat putusan-putusan dan kebijakan-kebijakan tertentu terkait pelayanan publik secara umum, seperti Peraturan Daerah (Perda) dan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), atau ketika harus memilih pejabat pimpinan sektor privat tertentu seperti BUMD (Badan Usaha Milik Daerah).

Meski demikian, dalam konteks pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan dinas, instansi, atau badan pemerintah kota Palembang sendiri, keberadaan dewan legislatif ini tidak memiliki pengaruh formal atau prosedural yang berdampak pada mekanisme penempatan yang ada.

Walikota dalam hal ini, bisa mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara sebagai pimpinan instansi daerah tanpa harus ada persetujuan DPRD.

Berdasarkan jumlah kursi anggota legislatif yang ada, maka dapat diketahui pula bagaimana preferensi politik masyarakat kota Palembang secara umum.

Meski tidak bisa dijadikan tolak ukur preferensi pilihan politik di masa berikutnya, kondisi saat ini menggambarkan adanya pertarungan politik yang dinamis yang terjadi di lingkup pemerintahan kota Palembang.

Catatan penting terkait kondisi sosial-politik di lingkungan pemerintah kota Palembang ini, berdasarkan hasil wawancara yang ada dengan salah seorang pejabat pimpinan tinggi di salah satu instansi pemerintah kota Palembang, adalah ada dugaan bahwa preferensi politik seseorang akan menentukan pola dan putusan penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi yang dilakukan oleh PPK atau Walikota Palembang yang menjabat. Betapapun baiknya hasil *assessment* yang ada, namun itu bukan modal utama penempatan seseorang, karena ada hak prerogatif Walikota yang lebih menentukan pada pemutusan pengangkatan dan atau penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang.

Pola penempatan berdasarkan preferensi politik atau tingkat loyalitas tertentu ini, meski tidak secara jelas disampaikan oleh narasumber wawancara¹³, sudah menjadi rahasia umum di banyak lingkungan pemerintah kota di berbagai daerah di Indonesia. Karena itu, peta politik menjadi salah satu aspek yang harus dikaji dalam memahami praktik penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi secara umum, khususnya yang terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang.

Hal ini terungkap dalam wawancara bersama Pejabat JPT di Dinas Sosial Kota Palembang yang mengatakan bila faktor 1 % yang menjadi hak Preogratif Kepala Daerah bisa merubah nasib seseorang untuk mendapatkan jabatan Esselon II dengan pernyataannya sebagai berikut ini:

“Feelingnya..99% persyaratan harus masuk, 1 % feeling Pimpinan. Jadi kalau 99% masuk tuh, 1% Pimpinan kita nggak setuju, nggak dapet (jabatan Esselon II-red), nggak dapet”.

Ditambah dengan pernyataan lanjutannya sebagai berikut:

“Ada juga... ada juga hubungan subyektivitas, subyektivitas.... mungkin beliau sudah lihat dari pekerjaan saya yang sebelumnya ya, sebelum-sebelumnya, jadi yang memilih itu 1 % Walikota itu memilih kita, yang 99% itu diserahkan kepada persyaratan... kalau sekarang sudah ada lelang jabatan assesment harus diikuti, tapi bisa juga yang saya lihat 3 semua lulus, dia bisa milih no 3 (urutan ke 3 dari rekomendasi pansel-red), nggak harus nomor nomor”. (Wawancara tanggal 21 Agustus 2018).

Dari pernyataan ini menggambarkan bahwa subjektifitas Kepala Daerah sangat mendominasi keputusan Penempatan Pejabat Tinggi ASN di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang. Kepala Daerah bersama Mitranya DPRD selalu akan berkomunikasi perihal informasi track record “pelayanan OPD” yang dipimpin

¹³ Hasil wawancara dengan Key Informan 2 pada tanggal 21 Agustus 2018.

oleh seorang Pejabat JPT, karena setiap JPT selalu akan bermitra dengan Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Kota Palembang, informasi ini menjadi pertimbangan yang tidak dapat dihindari, meskipun tidak terlihat namun pengaruhnya akan sangat signifikan yang pada akhirnya menjelma sebagai 1 % dalam bentuk keputusan Kepala Daerah. Hal ini terungkap dari hasil korespondensi dengan Key Informan 6 seorang pejabat Ess IV dibidang perencanaan dan keuangan, bahwa bentuk pelayanan serta bargaining antara OPD dan Fraksi DPRD sebagai mitra diakui keberadaanya namun tidak untuk konsumsi publik, dibawah ini petikan korespondensi tentang hal tersebut:

“ bentuk bargaining dengan DPRD dengan mengkomidir usulan kegiatan yang diminta untuk dilaksanakan oleh OPD” . (Hasil Wawancara 16 Agustus 2018).

Kemudian di tanya apa hasil dari bargaining tersebut, Key Informan menjawab:

“ Tentunya akan tercipta komunikasi yang baik”. (Hasil Wawancara 16 Agustus 2018).

Selanjutnya disaat ditanyakan oleh peneliti akan bentuk bargaining yang dilakukan oleh OPD kepada Mitra (Anggota Fraksi DPRD), dan ditanyakan pula bila “service” itu tidak di penuhi oleh OPD, Key Informan menjawab:

“ Bentuk dan hasil bargaining tentunya tidak untuk konsumsi publik”,
 “Tentunya hubungan akan kurang harmonis dan dapat berimbas pada Rencana Program Anggaran OPD”. (Hasil Wawancara 16 Agustus 2018).

Melancarkan urusan Program Kerja OPD bagi seorang Kepala Dinas adalah bentuk tanggung jawab dan resiko yang mau tidak mau harus ditanggung secara pribadi dan kelembagaan dan sebagai pembantu Walikota maka tuntutan itu menjadi keniscayaan yang harus dicarikan solusinya bersama-sama dengan para anggota staf dibawah garis komandonya, tujuannya agar OPD dapat merealisasikan semua rencana Program Kerjanya dari tahun ke tahun. Keberhasilan merealisasikan program kerja ini menjadi faktor penilaian di mata atasannya yaitu Walikota.

Kondisi sosial politik di lingkungan pemerintah daerah/kota meski tidak memengaruhi teknis penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, namun secara esensial berdampak terhadap keputusan penempatan pejabat tinggi yang ada. Jumlah dan keberadaan koalisi Partai Politik (Parpol) pengusung Kepala Daerah yang menjabat, hingga preferensi politis dan loyalitas aparatur, akan berdampak pada hasil penetapan dan penempatan para pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara oleh Kepala Daerah, meskipun hal ini seringkali tidak ditunjukkan secara terbuka. Kondisi seperti ini pula yang membuat kondisi sosial politik menjadi salah satu tantangan utama dalam praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi berdasarkan prinsip-prinsip merit di lingkungan pemerintah daerah/kota.

5.2.2 Komponen Kunci Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Seperti disebutkan sebelumnya, praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang, dilakukan melalui mekanisme yang sudah diatur dalam regulasi pemerintah tentang manajemen aparatur sipil negara. Mekanisme pengangkatan pejabat tinggi aparatur sipil negara ini melibatkan banyak pihak seperti KASN, BKD, dan terutama Walikota Palembang sebagai pihak yang paling berwenang dalam mengangkat pejabat tinggi aparatur sipil negara.

Dalam prosesnya, terdapat praktik *assessment* dan seleksi yang dilakukan oleh Panitia Seleksi terhadap kandidat pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi yang akan dipilih oleh PPK, yakni Walikota Palembang. Hasil *assessment* terkait khususnya kompetensi, kualifikasi, penguasaan atas bidang, dan persyaratan-persyaratan dasar lainnya, diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan utama bagi PPK untuk nantinya mengangkat dan menetapkan satu pejabat tinggi dari tiga kandidat yang diusulkan oleh Panitia Seleksi.

Penjelasan yang diberikan oleh narasumber dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti, menyatakan bahwa proses pengangkatan pejabat tinggi dan atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang, yang dimulai oleh Panitia Seleksi untuk kemudian diputuskan oleh PPK atau Walikota Palembang ini, sudah mengacu dan melibatkan pihak-pihak sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Meski demikian, narasumber juga menjelaskan bahwa pada proses pengangkatan atau pemutusan satu nama

dari tiga nama kandidat yang disodorkan oleh Panitia Seleksi kepada PPK (Walikota), putusan yang dihasilkan akan sangat kental dengan subjektivitas PPK atau Walikota itu sendiri.

Tiga kandidat yang lolos seleksi dan menunjukkan hasil *assessment* yang baik, lalu diurut berdasarkan hasil tersebut, tidak lantas menjadi jaminan bahwa nama pertama yang terdapat pada urutan akan menjadi kandidat terpilih untuk menempati jabatan pimpinan tinggi tertentu oleh PPK di lingkungan pemerintah kota Palembang. Keputusan akhir tetap berada di tangan PPK, yang bisa jadi memiliki perspektif yang berbeda dari hasil penilaian Panitia Seleksi terkait kemampuan, kualifikasi, dan kelayakannya sebagai calon pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi untuk instansi, badan, dan atau dinas pemerintah daerah kota Palembang.

Dalam hal ini, apa yang perlu ditekankan adalah bahwa kandidat yang terpilih harus sudah memenuhi syarat dasar yang ditetapkan sesuai dengan masing-masing jabatan yang akan diduduki. Kandidat bersangkutan juga harus memiliki kapabilitas yang dipersyaratkan, termasuk juga kompetensi dan keahlian di bidang yang akan ditempatinya sebagai modal kerja rasional pengangkatannya. Kandidat yang tidak memiliki atau tidak bisa memenuhi persyaratan dasar tersebut tentu dengan sendirinya tidak bisa dicalonkan sebagai pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang.

Namun demikian, mengingat bahwa pengangkatan seseorang untuk menjadi pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi dari kalangan aparatur sipil negara untuk ditempatkan di lingkungan pemerintah kota Palembang adalah hak

prerogatif Walikota, maka seperti yang disampaikan oleh narasumber wawancara, hasil *assessment* dan atau uji kelayakan dan kemampuan kandidat, tidak bisa menjadi patokan utama. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam hal Walikota Palembang bisa saja memilih salah satu dari tiga kandidat secara manasuka, sejauh hal tersebut sudah mengikuti prosedur dan mekanisme seleksi yang ada¹⁴.

Sebagaimana pernyataannya sebagai beriku ini:

“Selagi tidak apa namanya itu, ee melanggar ketentuan peraturan, semua silahkan saja. Asal mekanismenya di setuju di sepakati gitu. Nah itu juga pilihan itu bukan hanya 1, Pansel itu menjangring pada tahapan 3 orang, 3 orang terpilih kemudian diserahkan dan menjadi “Rahasia” untuk PPK Pejabat Pembina Kepegawaian, Pejabat Pembina Kepegawaian yang mengambil keputusan, memilih siapa diantara 3 itu, oleh karena itu pada umumnya hasil itu tidak memperlihatkan, ketika diumumkan tidak memperlihatkan nama itu berdasarkan peringkat, 3 nama yang ditampilkan biasanya berdasarkan Abjad, sehingga tidak terlihat itu”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018)

Praktik pengangkatan dan penempatan pejabat JPT aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Kota Palembang khususnya, meski pada awalnya sudah dilakukan dengan mengacu pada mekanisme seleksi terbuka, yang berarti semua orang dengan kemampuan tertentu sebagaimana dipersyaratkan bisa mengikuti lelang jabatan tersebut, namun pada titik akhirnya tetap harus bergantung pada keputusan subjektif PPK atau Walikota.

Hal inilah yang juga menjadi salah satu tantangan utama dalam praktik pengangkatan dan penempatan pejabat JPT aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota/daerah, tidak hanya Palembang tapi juga kota-kota lainnya di Indonesia. Mekanisme yang ada berdasarkan peraturan perundang-undangan dan

¹⁴ Hasil wawancara dengan Key Informan 5 pada tanggal 20 Agustus 2018.

atau regulasi yang memuat tentang praktik tersebut sudah memberikan ruang untuk subjektivitas PPK atau Walikota dalam mengangkat dan mengganti pejabat tinggi yang ada. Terdapat celah yang besar untuk pimpinan pemerintahan kota, khususnya Walikota, guna menyiasati pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi sesuai dengan kepentingannya tanpa mengindahkan prinsip merit dalam penentuan pejabat tinggi sebagaimana menjadi tujuan dari reformasi birokrasi yang dijalankan.

Terlepas dari kemungkinan subjektivitas tersebut, praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi dan atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang sendiri pernah bermasalah, seperti disebutkan sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa praktik ini sebenarnya rentan akan tindakan-tindakan yang melanggar atau berhaluan dengan prinsip merit, di mana orang hanya bisa menempati posisi tertentu dalam sebuah organisasi jika ia merupakan kandidat terbaik yang dihasilkan dari penilaian dan sistem seleksi yang ketat terkait kemampuan dan kapabilitas yang dimilikinya.

Praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, yang mengacu pada peraturan pemerintah terkait tata kelola atau manajemen Aparatur Sipil Negara, adalah praktik yang seharusnya dilakukan melalui proses seleksi terbuka, sehingga ia benar-benar bisa menerapkan prinsip-prinsip merit di dalamnya. Namun demikian, dalam kenyataannya, prinsip merit yang seharusnya membuat seseorang terpilih karena kompetensi dan kemampuan yang dimilikinya, tidak selalu bisa diterapkan dengan baik. Hal ini mengingat wewenang dan peran

Kepala Daerah yang sangat besar dan menjadi faktor atau komponen penentu

dalam proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi tersebut. Karena itu pula, komponen kunci penempatan, terutama wewenang Kepala Daerah dan loyalitas pejabat tinggi bersangkutan, akan menjadi tantangan lanjutan terkait penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara berbasis prinsip-prinsip merit.

5.2.3 Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Tantangan lainnya dalam konteks penempatan pejabat tinggi dan atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang adalah regulasi atau peraturan perundang-undangan maupun Keputusan Pemerintah terkait prosedur dan mekanisme penempatan tersebut. Belajar dari kasus yang pernah terjadi sebelumnya di kota Palembang, yakni pada tahun 2015 di mana Walikota terpilih saat itu melakukan pengangkatan dan pelantikan terhadap pejabat tinggi aparatur sipil negara yang kemudian dianulir oleh KASN, maka terdapat celah yang lebar bagi pimpinan pemerintahan kota, dalam hal ini Walikota untuk mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi di lingkungan dinas, instansi, atau lembaga tertentu, tanpa harus mengacu pada mekanisme umum pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi sebagaimana terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017.

Pada kasus pengangkatan dan pelantikan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang yang dilakukan oleh Walikota Palembang pada tahun 2015 tersebut, regulasi yang dijadikan dasar untuk pengangkatan adalah peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) yang tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 16 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa pengangkatan

Pejabat Tinggi Pratama atau Esselon II di tingkat Pemerintahan Kabupaten/Kota, tidak harus melalui Panitia Seleksi dan cukup berdasarkan nota pertimbangan Baperjakat, lalu diputuskan oleh Kepala Daerah setempat (dalam hal ini Walikota Palembang). Ketentuan ini jelas berbeda dengan regulasi atau peraturan lain seperti Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 dan Peraturan Menpan RB No.

13 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa harus ada Pansel yang terlibat dari awal dalam menyeleksi jabatan JPT Madya dan jabatan JPT Pratama secara terbuka serta melibatkan KASN untuk memastikan sistem merit berjalan dengan baik.

Dengan kata lain, apa yang dilakukan oleh Walikota Palembang yang menjabat saat itu dalam mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara di berbagai instansi, dinas, atau badan kelembagaan daerah sudah memiliki dasar aturan yang jelas.

Namun dalam kenyataannya, apa yang dilakukan oleh Walikota Palembang saat itu justru dianggap sebagai tindakan yang tidak tepat oleh KASN, hingga KASN mengeluarkan surat rekomendasi yang pada akhirnya kemudian menjadi dasar bagi Walikota untuk mengubah dan merombak kembali jajaran struktural kelembagaan yang ada, baik dengan mengembalikan pejabat tinggi pada posisi sebelumnya, ataupun mengganti pejabat tinggi yang sudah dilantik dengan pejabat baru sesuai dengan rekomendasi KASN.

Kasus di atas menunjukkan bahwa ada carut marut dan atau kesan tumpang tindih regulasi yang memungkinkan Pejabat Pembina Kepegawaian, dalam hal ini Walikota, untuk melakukan praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi tanpa harus melalui mekanisme Panitia Seleksi sebagaimana diatur dalam

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 dan Permenpan No. 13 Tahun 2004.

Keputusan Menteri Dalam Negeri yang memungkinkan Walikota untuk mengangkat pejabat JPT aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Kota Palembang tanpa harus melalui Panitia Seleksi ini, pada satu sisi memberikan kebebasan bagi Walikota untuk memilih dan mengangkat pejabat tinggi sesuai dengan kriteria yang dianggap lebih memenuhi visi kepemimpinan yang akan dijalankannya. Akan tetapi, di sisi lain, adanya peraturan tersebut juga menjadi celah bagi Kepala Daerah untuk mengangkat pejabat tinggi secara manasuka sesuai dengan kepentingan politisnya, yang berarti akan melanggar dan bertentangan dengan prinsip-prinsip merit yang seharusnya menjadi patokan utama dalam proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah.

Perihal kesan tumpang tindih regulasi ini terungkap dalam beberapa wawancara bersama beberapa Key Informan, yang pertama Key Informan yang mengalami langsung saat dirinya di *Non Job*-kan dari Posisinya sebagai Pejabat Tinggi ASN dengan Jabatan JPT Pratama yang menyatakan pernyataan sebagai berikut:

“Pertama kali November 2015, sebagai kepala dinas pariwisata, kebudayaan dan pariwisata kota Palembang, karena waktu itu mekanisme pengangkatan masih belum seperti sekarang ini, jadi waktu itu ada sekitar beberapa bulan itu sempat dipermasalahkan oleh Aparatur sipil negara (KASN-red) tidak melalui proses yang seharusnya, jadi waktu itu ada demosi 14 pejabat es II yang dianggap prosedur pengangkatannya tidak sesuai anggap itu harus di *non job* kan, termasuk salah satunya saya, jadi waktu itu saya diangkat pada tanggal 20 November 2015 dan April 2016, ee.. karena aturan saya harus *non job*, jadi disini jabatan yang kosong harus proses lelang, proses lelang sendiri sebenarnya ada syarat gitu kan, harus melalui proses assesment

melalui proses... dan lelang sendiri dilaksanakan waktu itu oleh BKN dan Komisi Aparatur Sipil Negara.” (Wawancara tanggal 23 Agustus 2018).

Kemudian di tambah dengan pernyataannya tentang nasib dirinya yang diangkat kembali pada tahun 2016 sebagai JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang dengan mekanisme seleksi dengan pernyataannya sebagai berikut;

“Pelaksanaan non jobnya bulan april 2016 tapi ee sempat tarik ulur juga, karena itu sudah mulai dipermasalahkan begitu pengangkatan, begitu pengangkatan dipermasalahkan tapi oleh banyak pertimbangan terutama ada salah satu teman kita itu menempati posisi yang cukup strategis waktu itu didinas perizinan, jadi waktu itu keputusan karena sudah jalan 2 bulan jadi keputusan dari KASN waktu itu kalau dibatalkan SK-nya, berarti seluruh keputusan (produk hukum yang diproduksi sejak menjabat-red) yang diambil saat itu dinyatakan tidak berlaku, sedangkan ada 1 (satu) 2 (dua) orang yang di DISPENDA dan PTSP, kalau ini dibatalkan semua keputusannya, bagaimana dengan produk perizinan yang sudah ditandatangani, jadi waktu itu dicari solusi “diberhentikan” karena alasan administrasi, jadi bukan dibatalkan pengangkatan suatu pejabat tinggi pratama Ess. II, bukannya dibatalkan tapi diberhentikan dari jabatan, kalau dibatalkan otomatis semua yang ditandatangani termasuk Administrasi keuangan ee SPJ yang hitungannya batal jadi kacau gitu kan. Jadi buny-bunyinya terkhir terhitung 6 APRIL waktu itu diberhentikan, dan tahap berikutnya dilakukan seleksi”. (Wawancara tanggal 23 Agustus 2018).

Karena itu, adanya regulasi yang terkesan tumpang tindih ini pada akhirnya menjadi tantangan berikutnya dalam praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota, baik kota Palembang ataupun pemerintah kota lainnya. Jika merujuk pada ketentuan perundang-undangan atau peraturan yang ada, maka peraturan terbaru yang dikeluarkan oleh pemerintah terkait manajemen aparatur sipil negara, khusus

Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017, yang menyatakan bahwa pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota harus melalui Panitia Seleksi, akan lebih sesuai dengan prinsip merit untuk reformasi birokrasi secara keseluruhan. Namun demikian, penerapan peraturan ini harus dipertegas juga dengan misalnya, pencabutan ketentuan atau peraturan yang lain yang memungkinkan untuk melakukan tindakan pengangkatan sebaliknya.

Namun dari hasil wawancara dengan Key Informan 5, bahwa ada kasus yang dalam tanda kutip tidak lazim bisa melalui seleksi tertutup dengan peserta yang hanya 2 kandidat saja sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya oleh peneliti. Maka sesungguhnya saat ini tantangan Merit adalah tuntutan agar *Merit System* dalam penempatan Jabatan Tinggi ASN di Pemerintah Kota Palembang masih tidak konsisten. Ketidak konsistenan ini didasarkan karena adanya masalah teknis yang tidak lazim, yang pada akhirnya harus berkoordinasi dengan leading sektor kepegawaian nasional yaitu KASN, Kemendagri, MEMPAN-RI dan BKN, maka kesamaan sistem merit dalam hal penempatan Pejabat Tinggi ASN menjadi keniscayaan sebagai satu batang tubuh dalam pengertian *Intituality* Tata Kelola SDM Aparatur Sipil Negara yang seragam dari level Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah.

Hal ini ditegaskan oleh pendapat Ketua Ombudsman RI Prof. Amzulian Rifai, SH, LLM, Ph.D¹⁵ berpendapat perihal rekomendasi KASN No. B-1300/KASN/12/2015 dengan mengatakan :

“ mestinya Pemkot Palembang lebih baik pasca ditetapkannya Walkota definitif. Karena saat ini mutasi dan promosi jabatan harus

¹⁵ Wawancara berita online RMOL Sumsel.Com Tanggal 08 Februari 2016.

dilakukan secara baik, dengan mengacu pada peraturan UU No. 5 Tahun 2014.”

Kemudian Ketua Ombudsman berpendapat pula;

“... keberadaan rekomendasi ini. Jelas mengganggu roda Pemerintahan yang dijalankan Walikota Palembang. Karena, menjalankan rekomendasi KASN adalah harga mati, karena apa yang disampaikan sesuai dengan amanat UU yang menjadi dasar negara.”

Amzulian menambahkan juga tanggapannya tentang rekomendasi ini dengan pernyataannya sebagai berikut:

“ini adalah pesan untuk menjalankan tata pemerintahan yang baik, profesional serta menjalankan amanat undang-undang. Sekarang ini, pengangkatan jabatan harus dilakukan melalui seleksi terbuka untuk mengisi jabatan yang kosong.”

Regulasi yang mengatur praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi adalah Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 dan Permenpan No. 13 Tahun 2004. Dalam regulasi ini, setiap praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara harus dijalankan melalui mekanisme seleksi terbuka. Hal ini sebenarnya didasarkan pada kepentingan merit, di mana pejabat tinggi yang menempati bidang atau instansi tertentu adalah orang terbaik yang dihasilkan dari proses seleksi yang adil. Meski demikian, pada konteks tertentu, berdasarkan keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 16 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa pengangkatan Pejabat Tinggi Pratama atau Esselon II di tingkat Pemerintahan Kabupaten/Kota, tidak harus melalui Panitia Seleksi dan cukup berdasarkan nota pertimbangan Baperjakat, lalu diputuskan oleh Kepala Daerah setempat. Keputusan ini memungkinkan Walikota atau Kepala Daerah untuk mengangkat

pejabat JPT aparatur sipil negara di lingkungan Pemerintah Kota Palembang tanpa harus melalui Panitia Seleksi. Kesan tumpang tindih regulasi seperti inilah yang menjadi tantangan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara jika pemerintah menginginkan praktik tersebut benar-benar didasarkan pada prinsip-prinsip merit.

5.3. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

5.3.1 Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara Terhadap Layanan Publik Pemerintah Kota Palembang

Praktik pengangkatan dan penempatan yang dilakukan dalam konteks pejabat tinggi dan atau pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara, akan berdampak pada kinerja pelayanan lembaga yang dipimpinnya atau dinas di mana pejabat tinggi tersebut ditempatkan. Hal ini sama dengan praktik pengangkatan dan penempatan pegawai atau pimpinan secara umum pada organisasi-organisasi publik non-pemerintahan, seperti lembaga pendidikan, badan usaha, dan lainnya.

Keberadaan personel atau petugas aparatur sipil negara dalam dinas, lembaga, atau badan-badan pemerintahan tersebut, secara ideal organisasi, bukan semata mengisi jabatan-jabatan struktural atau fungsional tanpa berfokus pada pencapaian tujuan organisasi yang ada. Keberadaan para aparatur sipil negara melalui praktik penempatan dengan mengacu pada regulasi dan ketentuan perundang-undangan ini adalah untuk meningkatkan kinerja lembaga atau dinas bersangkutan, terutama yang berkaitan dengan layanan publik lembaga-lembaga pemerintahan secara umum.

Dalam konteks kota Palembang sendiri, praktik pengangkatan dan penempatan pejabat JPT aparatur sipil negara pada dinas, lembaga, dan atau badan di lingkungan pemerintah kota Palembang, dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja layanan publik pemerintah kota Palembang, sesuai dengan fungsionalitas lembaga-lembaga pemerintahan bersangkutan. Hal ini pula yang tadinya menjadi dasar utama penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada, sebagaimana dideskripsikan sebelumnya.

Meski demikian, penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara ini, pada praktiknya, tidak pernah dijadikan fokus penilaian untuk kepuasan masyarakat terhadap kinerja dinas, lembaga, atau badan-badan pemerintahan di kota Palembang itu sendiri. Penilaian kinerja yang dilakukan pada umumnya lebih ditujukan pada pemberian informasi publik atas kinerja lembaga secara keseluruhan, yang termuat dalam LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dan atau LKIP (Laporan Kinerja Instansi Pemerintah) masing-masing dinas atau lembaga di lingkungan pemerintah kota Palembang, serta Laporan Kinerja Pemerintah Kota Palembang secara keseluruhan.

Berdasarkan studi dokumentasi yang dilakukan peneliti terhadap beberapa laporan akuntabilitas kinerja dan laporan kinerja beberapa dinas di lingkungan pemerintah kota Palembang, serta laporan kinerja pemerintah kota Palembang secara keseluruhan pada tahun 2017, diketahui bahwa pencapaian masing-masing target kinerja yang terdapat pada baik dinas-dinas tertentu ataupun pemerintah kota Palembang secara umum, sudah berhasil mencapai target yang ditetapkan,

meskipun dalam prosentase capaian yang beragam. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil kota Palembang misalnya, dalam laporan yang disampaikan (LAKIP tahun 2017), dari 4 indikator kinerja yang ada, seperti tingkat realisasi pembuatan KTP untuk penduduk yang wajib ber-KTP, berhasil mendapatkan pencapaian lebih dari apa yang ditargetkan semula. Begitu pula dengan indikator kinerja lainnya.

Hal yang sama juga bisa didapati pada laporan akuntabilitas kinerja Sekretarian Daerah kota Palembang, di mana berdasarkan laporan kinerja yang ada, diketahui bahwa dari 5 (lima) sasaran strategis yang ditetapkan, seperti: (1) ketertiban administrasi pertanahan daerah; (2) keterjaminan penyelenggaraan aktivitas keagamaan di masyarakat; (3) ketertiban administrasi umum pemerintah daerah; (4) peningkatan kualitas pelayanan publik; dan (5) peningkatan tata kelola pemerintahan, semuanya sudah dicapai dengan prosentase pencapaian yang melebihi target yang ditetapkan.

Dalam konteks yang lebih umum, khususnya yang berkaitan dengan kinerja pemerintah kota Palembang sendiri, berdasarkan laporan kinerja pemerintah kota Palembang tahun 2017, didapati bahwa dari 15 (lima belas) sasaran strategis yang menjadi ukuran capaian kinerja pemerintah yang ada, sudah berhasil mencapai target yang dicanangkan untuk beberapa indikator yang ada pada masing-masing sasaran tersebut, seperti bisa dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5.4: Pengukuran Capaian Penetapan Kinerja Pemerintah Kota Palembang Tahun 2017

Sasaran Strategis		Indikator Kinerja		Target	Realisasi	Capaian
1	Terwujudnya kemandirian keuangan daerah	1	Rasio realisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap potensi Pendapatan Asli Daerah (PAD)	100%	99,31%	99,31%
		2	Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap realisasi pendapatan	29%	32,10%	110,69%
2	Pemerintah yang Efektif, Bersih dan Bebas KKN	1	Skor Evaluasi SAKIP Kota Palembang	Kategori B	Kategori B	100%
		2	Opini BPK atas Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI	WTP	WTP	100%
3	Meningkatnya Laju Pertumbuhan Ekonomi Daerah	1	Laju Pertumbuhan Ekonomi	8,89%	11,98%	135,98%
		2	Jumlah Investor berskala Nasional (PMDN/PMA)	40	678	1.695%
		3	Jumlah Nilai Investasi berskala Nasional (PMDN/PMA)	3.629.025 (dalam juta)	5.815.319 (dalam juta)	160,2%
4	Meningkatnya Perdagangan Masyarakat	1	Kontribusi Sektor Perdagangan terhadap PDRB	17%	8,97%	52,76%
5	Berkembangnya Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah	1	Persentase Koperasi Aktif	75,46%	75,98%	100,69%
		2	Persentase usaha mikro dan kecil aktif	96%	84,89%	90,31%
		3	Rasio UMK yang menjadi usaha menengah	28%	15,11%	53,96%
6	Penurunan angka pengangguran	1	Tingkat Pengangguran Terbuka	9%	8,29%	107,88%
		2	Angka Partisipasi Angkatan Kerja (per 1.000)	70%	66,63%	95,19%
7	Meningkatnya Ketahanan Pangan	1	Ketersediaan Pangan Utama	97%	115,5%	119,07%
8	Meningkatnya Hasil Produksi Perikanan	1	Produksi Perikanan	14.280 ton	11.751 ton	82,3%
9	Meningkatnya	1	Persentase kesesuaian	99,92%	99,38%	99,46%

Sasaran Strategis		Indikator Kinerja	Target	Realisasi	Capaian
Kepatuhan terhadap Perda Tata Ruang Kota yang telah ditetapkan		pemanfaatan ruang dengan RTRW			
10 Meningkatnya Kualitas Lingkungan Hidup Pemukiman	1	Persentase cakupan Pengelolaan Air Limbah Domestik	92%	92,55%	100,6%
	2	Persentase Penanganan Sampah	100%	74,18%	74,18%
	3	Pengurangan Titik Genangan	42 titik	42 titik	100%
11 Meningkatnya Aksesibilitas Lalu Lintas	1	Waktu Tempuh Perjalanan Darat per 100 Kilometer	5,1 jam	6,5 jam	72,5%
12 Tersediannya Angkutan Publik yang Layak dan Terjangkau	1	Cakupan Pelayanan Angkutan Umum terhadap Jaringan Jalan Kota yang tersedia	84%	85%	101,19%
13 Meningkatnya Mutu Pendidikan Masyarakat	1	Angka Melek Huruf	95%	100%	105,26%
	2	Rata-Rata Lama Sekolah	14,5 Th.	15 Th.	103,45%
14 Meningkatnya Mutu Kesehatan Masyarakat	1	Angka/Jumlah Balita dengan Gizi Buruk (Prevalensi Gizi Buruk)	0,9%	0,013%	199%
	2	Angka/Jumlah Kematian Bayi	23/1.000 KH	1/1.000 KH	195,7%
	3	Angka/Jumlah Kematian Ibu	102/100.000 KH	25,11/100.000 KH	175,4%
15 Meningkatnya Kunjungan Wisatawan Domestik dan Mancanegara	1	Rata-Rata Lama Kunjungan Wisatawan	3 hari	3 hari	100%
	2	Jumlah Wisatawan	399.300 jiwa	2.011.473 jiwa	503,75%

(Sumber: Laporan Kinerja Pemerintah Kota Palembang Tahun, 2017)

Berdasarkan data-data tersebut, dapat dilihat bahwa baik jajaran pemerintah kota Palembang secara umum, ataupun beberapa dinas dan lembaga yang terdapat di lingkungan pemerintah kota Palembang, secara kuantitatif bisa mencapai target yang ditetapkan, terutama yang berkaitan dengan fungsionalitas birokrasi dan

layanan publik secara keseluruhan. Hal ini menunjukkan bahwa para pejabat JPT Pratama yang ditempatkan di lingkungan Pemerintah Kota Palembang sudah bekerja dengan baik.

Selain itu, berdasarkan survey indeks kepuasan masyarakat di lingkungan pemerintah kota Palembang, yang dilaksanakan oleh SKPD dan Unit Pelayanan di lingkungan pemerintah kota Palembang, diketahui bahwa masyarakat kota Palembang secara umum memiliki kepuasan yang baik terhadap kinerja dan layanan publik yang dihadirkan oleh jajaran aparatur sipil negara dan birokrasi pemerintah kota Palembang. Dalam hal ini, terdapat 5 (lima) unit pelayanan masyarakat yang mendapatkan indeks kepuasan masyarakat tertinggi, yakni:

Tabel 5.5: Lima Unit Pelayanan Terbaik Survey Indeks Kepuasan Masyarakat

No.	Unit Pelayanan	Mutu Pelayanan	Nilai IKM
1.	Puskesmas Taman Bacaan	A	98,868
2.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	A	89,152
3.	Kecamatan Sukarama	A	85,378
4.	Kecamatan Kemuning	A	85,378
5.	Kecamatan Nagaswidak	A	85,082

(Sumber: Lampiran Keputusan Walikota Palembang No. 143.9/KPTS/VIII/2016 tentang Penetapan Pelaksana Terbaik Survey Indeks Kepuasan Masyarakat)

Tingkat kepuasan masyarakat terhadap unit pelayanan yang ada di lingkungan pemerintah kota Palembang tersebut menunjukkan bahwa tingkat kinerja jajaran pemerintah kota Palembang atau aparatur sipil negara yang ada berkesesuaian pula dengan tingkat kepuasan masyarakat yang diberikan. Hal ini sejatinya merepresentasikan bahwa penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang

dilakukan di lingkungan pemerintah kota Palembang, berdasarkan perspektif kuantitatif ketercapaian kinerja dan kepuasan masyarakat, sudah tepat.

Namun dari data wawancara ada hal yang menjadi Pekerjaan Rumah dalam bidang Tata Kelola Man Power Planing yang diakui belum dimiliki oleh BKPSDM sebagai Leading Sector yang paling berwenang di Pemerintah Kota Palembang. Hal ini terungkap dari wawancara dengan Key Informan Pejabat JPT Pratama di BKPSDM sebagai berikut:

“Kalau saya 2 sih, yang saya inginkan itu dia punya integritas, yang kedua inovasi, saya melihat kan kecenderungan para pejabat Esselon II pejabat tinggi Pratama ini kan lemah hanya di inovasi, kecenderungan muncul kan Cuma rutinitas, kegiatan rutin sebagai Esselon II, datang ke kantor, berkegiatan, truss hari-harinya hanya begitu, hari-hari, bulan, tahun, tanpa punya inovasi yang bisa dia tunjukan, disana kelemahannya.” (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Lemahnya kemampuan untuk memberikan sentuhan inovasi dari mayoritas pejabat JPT Pratama yang ada saat ini, permasalahan klasik “ terjebak rutinitas” menjadi penyakit yang sulit dihilangkan karena mind-set yang dimiliki tidak ter up-date. Hal ini pula yang ditegaskan oleh Key Informan dengan pernyataannya sebagai berikut:

“Iya, jadi karena tadi, masih gimana ya... masih pola inovasi yang dikembangkan masih sifatnya rutinitas, belum ada inovasi baru, memang ada sih beberapa dinas badan yang sudah ada, tapi saya lihat itu masih berapa persen, paling-paling 20 %”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Komposisi yang dominan dari karakter Pejabat Tinggi di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang menjadi pekerjaan rumah bagi BKPSDM Kota Palembang sebagai Lembaga atau OPD yang membidangi SDM Aparatur di

Pemerintah Kota Palembang, namun dari pernyataan Key Informan, masih tersisa semangat untuk memperbaiki keadaan ini, meskipun akan memakan waktu yang tidak pendek, optimisme ini menurutnya adalah semangat untuk menuju kebaikan SDM Aparatur di Pemerintah Kota Palembang, adapun kiat-kiatnya yang paling mungkin untuk dilaksanakan adalah dengan “memangkas” generasi non inovatif dengan generasi yang inovatif, sebagaimana petikan wawancara dibawah ini:

“Berhasilnya kita “pangkas”, tapi kalau ee saya ya dalam posisi memberikan masukan, masukan kepada Pak Wali, ke Pak Sekda, kecuali saya dalam Posisi itu (Wali / Sekda-red), karena saya sebatas pembantu kasih masukan harus di “pangkas”, di pangkas dalam arti generasi ini harus di buang.... “...Kenapa saya optimis itu, karena mayoritas yang generasi yang itu sudah banyak yang pensiun... iya”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara pada dasarnya adalah upaya untuk meningkatkan kinerja instansi atau lembaga pemerintahan di mana pejabat tinggi bersangkutan ditempatkan. Kinerja pejabat tinggi pada instansi tersebut akan menentukan kinerja pemerintahan secara keseluruhan, baik di pusat ataupun di daerah. Dengan kata lain, penempatan pejabat tinggi berdampak pada kualitas layanan publik yang dihadirkan oleh instansi pemerintah, khususnya Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Meski demikian, mengingat sistem birokrasi dan pola kerja di lingkungan pemerintahan itu sendiri, siapapun pejabat tinggi yang menduduki posisi tertentu dalam struktur pemerintahan, hanya harus menjalankan program yang sudah ada sebagai bentuk ketercapaian kinerja yang diharapkan. Kualitas pejabat tinggi ini pada akhirnya hanya akan terlihat pada inovasi yang mereka lakukan di instansi masing-masing.

5.3.2 Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara Terhadap Kinerja Pejabat Tinggi di Pemerintah Kota Palembang

Penempatan pejabat JPT aparatur sipil negara yang dilakukan di lingkungan pemerintah kota Palembang, seperti disebutkan pada bagian sebelumnya, adalah hasil dari evaluasi dan berbagai pertimbangan berkaitan dengan kebutuhan pemerintah kota Palembang untuk meningkatkan kualitas layanan publik dan kinerja birokrasi pemerintah kota Palembang itu sendiri.

Dalam praktiknya sendiri, meski tidak semua pejabat JPT Pratama yang diangkat dan ditempatkan di berbagai dinas, lembaga, dan badan di lingkungan pemerintah kota Palembang tersebut, memiliki kesesuaian latarbelakang kompetensi dan kualifikasi dengan bidang dan atau posisi yang dijabat, namun lembaga pemerintahan yang ada tetap berhasil mencapai sasaran-sasaran strategis yang sudah ditetapkan.

Namun demikian, mengingat tidak adanya evaluasi kinerja untuk individu atau personel terkait pejabat JPT Pratama secara khusus, karena lebih dititikberatkan pada kinerja kelembagaan secara umum, maka sulit untuk mengetahui bagaimana dampak dari pengangkatan dan penempatan yang ada terhadap kinerja personel pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara bersangkutan.

Hal ini menjadi kesulitan tersendiri bagi peneliti, terutama berdasarkan penjelasan narasumber wawancara, dinyatakan bahwa pada konteks pemerintahan, kinerja lembaga akan merepresentasikan kinerja individu atau personel aparatur sipil negara di dalamnya, namun tidak tentu sebaliknya. Meski terdapat publikasi personal tertentu yang menunjukkan kualitas individu bersangkutan, jika lembaga

yang dipimpinannya tidak mencapai target-target strategis tertentu yang sudah ditetapkan, maka hal itu berarti individu pejabat tinggi aparatur sipil negara tidak berhasil dalam tugasnya. Hal inilah yang menjadi persoalan, karena lembaga-lembaga pemerintahan pada umumnya adalah lembaga dengan layanan publik yang sudah dibantu oleh mesin-mesin birokrasi, prosedur, teknologi, dan sistem pelayanan tertentu yang tetap berjalan sesuai dengan fungsinya, meskipun pimpinan lembaga bersangkutan tidak memiliki kualifikasi yang sesuai dengan lembaga yang dipimpin atau dikelolanya.

Namun demikian, pada beberapa kasus yang lain, kesesuaian kualifikasi atau pendidikan personel pejabat tinggi aparatur sipil negara dengan lembaga yang dipimpin dan dikelolanya juga tidak serta merta menjamin hadirnya inovasi-inovasi pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Karena itu, visi atau perspektif seorang pemimpin pemerintah dalam menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara pada dinas, lembaga, atau badan tertentu di lingkungan pemerintah, tidak selalu didasarkan pada kesesuaian bidang keahlian atau pendidikan yang ada, tapi juga bisa berdasarkan kemampuan personal dan kenyataan kinerja atau prestasi pejabat tinggi bersangkutan pada bidang yang dijabat sebelumnya. Pada konteks kota Palembang, hal ini misalnya pernah dilakukan oleh Walikota Palembang yang mengangkat dan menempatkan Ratu Dewa sebagai Kepala BKPSDM (Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia), setelah sebelumnya menjabat sebagai Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu kota Palembang. Prestasi pejabat tinggi bersangkutan dan berbagai bukti inovasi yang dilakukannya untuk meningkatkan kinerja bidang

yang dijabat sebelumnya, menjadi pertimbangan utama pengangkatan dan penempatan pada posisi baru tersebut, meskipun secara kualifikasi keahlian tidak sepenuhnya sesuai dengan bidang yang dijabat.

Pada kasus yang lain, seperti dijelaskan oleh narasumber penelitian, pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang lebih berfokus pada kesesuaian syarat administratif pejabat tinggi aparatur sipil negara bersangkutan, meskipun latar belakang pendidikan atau bidang keahlian yang dimilikinya tidak sesuai dengan bidang yang akan dijabatnya. Pada kasus kasus seperti ini, pejabat yang diangkat dan ditempatkan pada bidang tertentu, akan dididik melalui serangkaian program pelatihan untuk menyesuaikan dengan beban kerja dan tanggungjawab jabatan yang diembannya. Narasumber wawancara mengistilahkan fenomena seperti ini sebagai dukdik (duduk dahulu untuk kemudian dididik).

Pola-pola pengangkatan dan penempatan seperti ini sebenarnya berpatokan pada pola promosi internal yang seringkali dilakukan oleh banyak organisasi, baik privat ataupun publik, terutama dalam rangka pengembangan sumber daya manusia lembaga dengan memberikannya tantangan-tantangan kerja yang baru. Melalui pola seperti ini diharapkan kreativitas dan inovasi individu bersangkutan bisa menular pada bidang kerja dan tanggungjawab baru di mana invididu tersebut ditempatkan. Dalam konteks pemerintahan kota atau daerah sendiri, *rolling* jabatan seperti ini lazim dilakukan, meskipun dengan alasan yang sepenuhnya berbeda dengan praktik promosi internal seperti terdapat pada perusahaan atau lembaga-lembaga privat lainnya.

Fenomena umum *rolling* jabatan dan penempatan pejabat tinggi untuk memberikan pengalaman kerja yang baru seperti ini, dianggap sebagai hal yang lumrah dan tidak terlalu memberikan dampak signifikan terhadap kinerja lembaga yang ada di lingkungan pemerintahan tersebut. Sebab apa yang kemudian menjadi tolak ukur keberhasilan penempatan seseorang, atau kinerja individu pejabat tinggi yang diangkat dan ditempatkan tersebut, adalah kinerja lembaga secara umum. Adapun persyaratan yang lain terkait individu pejabat tinggi yang ada, bisa dipenuhi melalui kegiatan-kegiatan terprogram, seperti pembelajaran dan pelatihan, pembangunan dan pengembangan sumber daya manusia, pemberdayaan aparatur, dan lain sebagainya.

Dengan demikian, praktik dan pola penempatan yang terjadi di lingkungan pemerintahan, khususnya di instansi, lembaga, atau dinas di lingkungan pemerintah kota Palembang, lebih dianggap sebagai praktik penyegaran melalui pergantian dan kehadiran pejabat-pejabat baru, ataupun sebagai transfer keahlian dan inovasi dari pejabat tinggi di satu bidang pada bidang lainnya. Mengingat tidak adanya evaluasi kinerja per individu yang dilakukan, maka dampak dari praktik penempatan ini hanya bisa dilihat dalam skala yang lebih luas, yakni kinerja lembaga secara keseluruhan. Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di berbagai lembaga atau dinas kedaerahan yang berada di lingkungan pemerintah kota Palembang, dalam hal ini dianggap berhasil, jika lembaga atau dinas bersangkutan menunjukkan kinerja yang baik sebagaimana bisa dilihat pada laporan akuntabilitas dan kinerja instansi pemerintah yang dikeluarkan oleh

masing-masing lembaga. Perihal ini peneliti dapatkan dari wawancara bersama Bapak Ratu Dewa pada tanggal 20 Agustus 2018 sebagai berikut ini:

“Saya ini waktu itu mimpin DPMPTSP, saya butuh waktu yang lama, saya butuh waktu 9 bulan dan saya mampu menghantarkan DPMPTSP waktu juara nasional. Karena ada inovasi. Sama kayak disini, begitu saya masuk disini, mohon maaf sebelumnya masih terkesan amburadul, masih manual, sementara tuntutan zaman kita kan harus IT semua, sekarang sudah IT semua, artinya kalau kita klik data, berapa jumlah data PNS di Palembang? 13.rb sekian, ketika kroscek dokternya berapa? dia keluar semua. Tapi ketika saya masuk sini... nggak punya itu... data masih manual, harus buka kalkulator, inkan artinya kan tadi “Inovasi” Pimpinan”. (Wawancara tanggal 20 Agustus 2018).

Pada kasus tersebut, dapat dikatakan bahwa transfer inovasi memungkinkan menjadi pertimbangan terjadinya *Rolling* Jabatan di lingkungan pemerintahan.

Pejabat yang melakukan inovasi tertentu pada instansi yang dipimpinnya, dipindahkan ke instansi yang lain, dengan harapan pejabat tinggi bersangkutan dapat memberikan sentuhan inovatif terkait bidang teknologi informasi, yakni mengubah basis kerja birokrasi yang sebelumnya bersifat manual menjadi kerja berbasis teknologi informasi dan komunikasi.

Kinerja pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah pada dasarnya akan banyak ditentukan oleh kemampuan pejabat tinggi bersangkutan dalam menghasilkan inovasi-inovasi tertentu pada bidang atau instansi yang dipimpinnya. Dengan kata lain, proses pemilihan dan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara ini harus didasarkan pada prinsip-prinsip merit agar pejabat tinggi yang ada bisa bekerja secara maksimal sesuai dengan kemampuannya.

Praktik penempatan yang tidak didasarkan pada pertimbangan merit akan berdampak pada kinerja pejabat tinggi yang meski bisa menjalankan program

yang ada, namun tidak bisa menghasilkan inovasi tertentu yang dibutuhkan untuk perbaikan dan peningkatan kinerja pemerintahan itu sendiri.

5.3.3 Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara Terhadap Kondisi Sosio-Politik-Birokratis Pemerintah Kota Palembang

Pola umum yang terjadi dalam konteks pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang, sebagaimana dideskripsikan sebelumnya, adalah pola penempatan berdasarkan kebutuhan untuk *rolling* jabatan, transfer inovasi dan keahlian, penyegaran instansi, dengan tetap merujuk pada mekanisme dan prosedur penempatan yang berlaku sebagaimana terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang ada.

Praktik penempatan seperti ini, sebagaimana disampaikan oleh salah seorang pejabat tinggi salah satu dinas di lingkungan pemerintah kota Palembang yang menjadi narasumber penelitian dalam wawancara, sebenarnya membawa dan mewakili misi kepemimpinan tertentu yang dijalankan oleh Walikota Palembang.

Sebagaimana telah dijelaskan pada tantangan penempatan JPT Pratama terhadap kondisi sosio-politik-birokratis bahwa terungkap tarik menarik kepentingan dan juga bargain antara Pimpinan OPD dalam hal ini adalah JPT Pratama dengan Mitra Kerja Komisi DPRD Kota Palembang dalam perencanaan dan persetujuan nota keuangan OPD di Pemerintah Kota Palembang yang mempengaruhi performa kinerja OPD, karena bila tidak terjalin komunikasi yang baik maka sudah dipastikan “politik anggaran” yang dimainkan oleh Komisi DPRD Kota Palembang akan berimbas kepada pengurangan pembiayaan kegiatan dari OPD tersebut. Andai saja SDM Aparatur pada OPD tersebut adalah para Meritokrat

maka alasan politik dari mitra kerja akan dapat diadministrasikan secara baik, bahkan tidak akan ada alasan bagi DPRD melalui Badan Anggarannya untuk menahan sejumlah kegiatan karena ketidaksetujuannya.

Disisi lain Ketika Walikota Palembang mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara pada instansi atau badan di lingkungan pemerintah kota Palembang, maka praktik ini bukan persoalan keharusan formal, sebab tidak ada peraturan yang mewajibkan pergantian tersebut. Praktik ini adalah kepentingan pimpinan pemerintahan bersangkutan, dalam hal ini Walikota, khususnya untuk menempatkan orang-orang atau pejabat tinggi aparatur sipil negara tertentu yang dianggap lebih bisa mendukung program-program pemerintahan yang akan dijalanannya. Para pejabat tinggi aparatur sipil negara ini, dengan kata lain, merupakan jajaran pejabat tinggi yang secara “politik” bisa mendukung dan bekerja sesuai dengan keinginan pimpinan pemerintah kota Palembang atau Walikota, hal ini terungkap dalam pernyataan wawancara sebagai berikut:

“Di Palembang ini sebenarnya saya melihat, ada sih satu daerah sama Pak Wali, tapi saya lebih dominan melihatnya itu, ketika ini satu daerah sama, tapi kelihatan Professionalnya, nggak serta merta oh ini orangnya Pak Wali langsung diangkat, artinya mampu dan memang layak, kalau penilaian itu umpunya oh dia ini B, kalau yang tadinya D (nilainya yang ada pada calon kandidat yang sama daerah dengan pak wali) diambil yang B (kandidat yang sama daerah juga dengan Pak Walikota). masih masih ada pada tarap kepermakluman lah mengambilnya¹⁶.”

Dari pernyataan diatas maka ada faktor lain yang tidak mesti faktor kedaerahan yang menjadi acuan dasar, namun kesesuaian visi dan misi dari

¹⁶ Hasil wawancara dengan Key Informan 1 pada tanggal 20 Agustus 2018.

Pejabat yang akan dipilih dengan *basic* profesionalitas sangat memungkinkan Kepala Daerah untuk lebih memilihnya sebagai pembantunya untuk memimpin sebuah OPD di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang.

Pola penempatan dan pergantian pejabat tinggi aparatur sipil negara seperti ini, tidak hanya terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang saja, namun juga bisa didapati pada banyak lingkungan pemerintah kota lainnya di Indonesia, baik pemerintah tingkat kota, kabupaten, ataupun provinsi. Sudah menjadi fenomena umum juga jika para pemimpin terpilih (Walikota, Bupati, Gubernur) akan memilih dan menempatkan orang-orangnya pada instansi atau dinas di lingkungan pemerintah, lebih berdasarkan loyalitas atau kedekatan dengan pemimpin bersangkutan, atau memiliki kepentingan politis yang sama. Karena itu, setiap kali terjadi pergantian tampuk pimpinan pemerintahan, selalu ada perombakan jajaran aparatur yang mengikutinya. Dinamika politik dan pergantian jabatan ini adalah fenomena umum yang menghiasi praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota, termasuk pemerintah kota Palembang. Namun demikian, praktik seperti ini tentu saja dilakukan dengan tetap mengacu pada prosedur dan mekanisme formal terkait pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.

Pola penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara seperti ini, terutama praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi yang kental dengan nuansa politik, khususnya yang terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang, dilihat dari perspektif politik secara luas, lebih merupakan upaya pelestarian *status quo* birokrasi dan tradisi politik yang ada di lingkungan pemerintahan. Praktik seperti

ini, meski tidak menyalahi peraturan yang ada, terutama karena ia dilakukan dengan mengacu pada mekanisme formal yang berlaku, praktik ini sejatinya berhaluan dengan prinsip-prinsip merit yang seharusnya menjadi dasar utama dalam hal pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah.

Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara sebagai praktik pelestarian status quo kultur birokrasi dan pergantian pejabat pemerintahan seperti ini juga merepresentasikan ketidakpedulian masyarakat terhadap secara politik, karena tidak adanya perhatian tertentu terkait pejabat tinggi yang ditempatkan pada dinas atau lembaga pemerintahan tertentu di mana masyarakat akan mendapatkan pelayanannya. Secara umum, jika praktik layanan publik yang dihadirkan lembaga-lembaga pemerintahan tersebut tidak memuaskan, maka yang paling disorot adalah tampuk pimpinan pemerintahan atau Walikota, dan bukan pejabat tinggi berwenang di lembaga atau dinas terkait. Selain itu, dalam model birokrasi yang ada di lingkungan instansi pemerintah secara umum, termasuk juga kota Palembang, seringkali tidak ada celah bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan keluhan terhadap pelayanan yang diberikan kepada mereka.

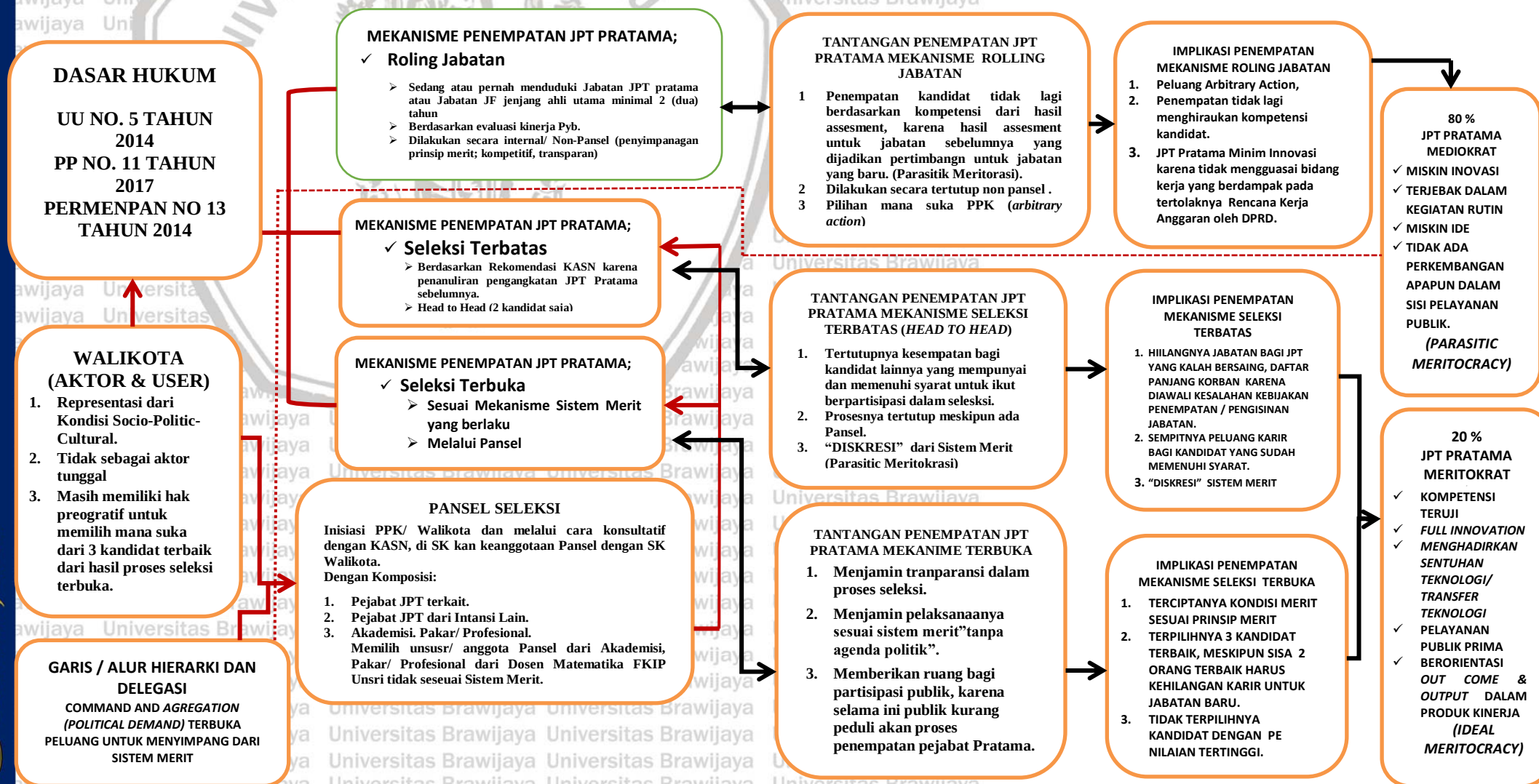
Hal-hal seperti inilah yang kemudian membuat praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tidak terlalu mendapatkan sorotan publik, dan pada gilirannya tidak terlalu berpengaruh terhadap perubahan kondisi sosio-politik yang ada. Pergantian pejabat dan perbedaan metode serta nilai-nilai yang dihadirkan oleh masing-masing pejabat bersangkutan, pada akhirnya akan terlupakan oleh masyarakat, terutama ketika pergantian pejabat tersebut secara faktual memang tidak membawa dampak apapun pada kehidupan mereka.

Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah daerah/kota, seperti kota Palembang, dalam banyak kasus adalah upaya pelestarian status quo kekuasaan dan memuluskan kepentingan Kepala Daerah beserta pihak-pihak lain yang berada kesatuan preferensi politik yang sama dengan Kepala Daerah bersangkutan. Dengan kata lain, penempatan pejabat dipengaruhi sekaligus memberikan dampak pada kondisi sosial-politik-birokratis yang ada. Jika pejabat tinggi yang ditempatkan tidak mengakomodir kepentingan pihak yang berkuasa, maka ia akan menimbulkan gejolak politik yang bisa merusak tatanan birokrasi. Karena itu, penempatan pejabat tinggi pada akhirnya lebih banyak diarahkan untuk menjaga agar hal tersebut tidak terjadi. Praktik seperti ini sudah menjadi rahasia umum, meski bukan berarti terdapat pelanggaran hukum di dalamnya, karena regulasi dan mekanisme penempatan pejabat tinggi yang ada juga memberikan kesempatan untuk hal tersebut. Namun demikian, praktik seperti ini tentu saja melanggar aspek etis dan menyalahi prinsip merit yang seharusnya ditegakkan di lingkungan pemerintahan.

5.4. Model Existing

Temuan penelitian yang ada berdasarkan baik hasil studi dokumentasi, observasi, maupun wawancara terhadap pihak-pihak terkait di lingkungan pemerintah kota Palembang, sebagaimana dideskripsikan di atas, dapat disederhanakan dalam model berikut:

Bagan 5.1: Model Existing Penempatan JPT Pratama di Pemkot Palembang





BAB VI

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

6.1. Praktik Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang

6.1.1 Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang

Praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah kota, khususnya kota Palembang, merupakan praktik yang didasarkan pada tata regulasi dan pola pemerintahan daerah/kota, sebagai upaya menjaga keberlanjutan dan keseimbangan struktur pemerintahan serta perbaikan kinerja Aparatur Sipil Negara terkait, khususnya para pejabat tinggi organisasi perangkat daerah yang ada di lingkungan kota Palembang. Menindaklanjuti hasil penelitian yang telah dilakukan bahwa Pemerintah Kota Palembang yang memiliki Level Type A untuk level Pemerintahannya dan dalam praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah kota, khususnya kota Palembang, merupakan praktik yang didasarkan pada tata regulasi dan pola pemerintahan daerah/kota, sebagai upaya menjaga keberlanjutan dan keseimbangan struktur pemerintahan serta perbaikan kinerja Aparatur Sipil Negara terkait, khususnya para pejabat tinggi organisasi perangkat daerah yang ada di lingkungan kota Palembang, meskipun dalam praktiknya masih menggunakan celah-celah yang ada didalam regulasi yang berlaku (pasal karet) seperti keengganan Walikota untuk melantik Pejabat JPT Pratama dan Mutasi serta Promosi Jabatan yang terkesan dipaksakan, sehingga secara keseluruhan

tidak ada pelanggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palembang, namun secara etis terkesan bahwa keputusan Mutasi atau Promosi dan Penempatan tidak menggambarkan semangat reformasi birokrasi.

Secara lebih mendasar, penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah/kota, seperti di kota Palembang ini, adalah manifestasi dari praktik pembagian kekuasaan (*division of power*) yang sifatnya delegatif. Walikota memegang tampuk kekuasaan atau pemerintahan tertinggi, di mana dalam praktiknya Walikota mendelegasikan kekuasaannya dalam bentuk wewenang dan tanggungjawab kepada instansi, badan, atau dinas perangkat daerah, terutama kepada para pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara yang ditempatkan pada masing-masing organisasi perangkat daerah tersebut.

Konsep kekuasaan di lingkungan pemerintah daerah juga pusat yang ada di Indonesia, adalah cerminan dari sistem politik kekuasaan yang didasarkan pada prinsip trias politica, yakni sebuah gagasan yang menyatakan bahwa pemerintahan berdaulat harus memiliki pembagian wilayah dan batasan kekuasaan antara dua pihak atau lebih, sehingga tidak ada salah satu pihak yang mendapatkan kekuasaan mutlak untuk semua urusan. Gagasan ini sebenarnya berasal dari Aristoteles, untuk kemudian diulas secara rinci oleh Montesquieu. Dalam *The Spirit of Laws* (1748), Montesquieu menjelaskan tentang perlunya distribusi atau pembagian kekuasaan menjadi kekuasaan legislatif (*legislative*), eksekutif

(*executive*), dan yudikatif (*judiciary*).¹ Namun demikian, dalam konteks Indonesia sendiri, pembagian kekuasaan ini dikembangkan lagi menjadi setidaknya 6 bentuk, yakni Presiden atau Kepala Pemerintahan adalah pemegang kekuasaan eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah) sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan konstitutif, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan Yudikatif, Badan Pemeriksa Keuangan sebagai pemegang kekuasaan eksaminatif, serta Bank Indonesia sebagai pemegang kekuasaan moneter.

Pembagian kekuasaan antar pihak yang berada dalam sebuah pemerintahan berdaulat ini, adalah pilihan penting yang dibuat dalam sebuah negara yang mengedepankan asas demokrasi. Adanya batasan antar masing-masing pemegang kekuasaan tersebut, merupakan suatu fungsi kontrol atas tindakan, putusan, atau kebijakan yang dikeluarkan oleh masing-masing pihak. Dalam praktiknya sendiri, pemegang kekuasaan yang besar dalam negara ini, serta besarnya tanggungjawab yang ada, kemudian dijalankan dalam bentuk delegasi kekuasaan, seperti pemerintah daerah bisa dibaca sebagai delegasi pemerintah pusat yang ada di daerah, meskipun mereka memiliki otonomi tertentu.

Delegasi kekuasaan ini menunjukkan bahwa Walikota bukanlah aktor tunggal dalam merumuskan kebijakan-kebijakan publik atau pemerintahan,

¹ Montesquieu lebih banyak menggunakan istilah distribusi atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*), dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Dalam bukunya tersebut (*The Spirit of Laws*), ketika membahas tentang konstitusi Inggris, Montesquieu menjelaskan konsep pembagian kekuasaan ini. Montesquieu menulis: “*in every government there are three sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on the civil law.*” Lihat Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Translated by Thomas Nugent, (Kitchener: Batoche Books, 2001), hlm. 173).

melainkan aktor terdepan yang dibantu oleh banyak aktor di belakangnya.

Keberadaan aktor lain ini, dalam konteks pemerintahan kota di Palembang, bisa berasal dari lingkungan internal pemerintahan ataupun dari lingkungan divisi

kekuasaan lain dalam divisi kekuasaan horizontal. Secara lebih rinci, ketika

Walikota ingin membuat kebijakan terkait pemerintahan atau layanan publik yang akan dijalankannya, maka terdapat pihak-pihak lain di mana Walikota akan

melakukan komunikasi, seperti Biro Hukum, Dewan legislatif, dan Instansi atau organisasi daerah yang akan berurusan langsung dengan kebijakan tersebut.

Keputusan atau kebijakan publik, dalam hal ini lebih lahir dari proses negosiasi beberapa aktor terkait sebelum ia kemudian ditetapkan.

Secara khusus, terkait keputusan atau praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang, maka keputusan tersebut juga merupakan hasil dari proses birokrasi politik, bukan semata administratif. Terdapat mekanisme penetapan yang bisa dibaca sebagai proses negosiasi politik antara berbagai aktor yang terlibat. Keputusan penempatan dalam hal ini, bukanlah dilakukan semata demi kepentingan administratif, tapi juga kepentingan politik.

Graham Allison misalnya, menyatakan bahwa para administrator ataupun birokrat bukanlah agen netral yang bertugas semata mengimplementasikan kebijakan, tapi juga merupakan aktor yang aktif dalam membentuk dan menentukan jalannya suatu pemerintahan. Ketika suatu kebijakan atau keputusan dibuat, misalnya keputusan tentang penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara oleh pemerintah daerah, maka harus diperhitungkan pula hal-hal seperti siapa yang

membuat kebijakan atau keputusan tersebut, apa tujuannya, siapa yang memengaruhinya, dan lainnya.²

Dalam teori birokrasi politik sendiri,³ ketika sebuah keputusan dihasilkan, maka dalam pelaksanaannya ia membutuhkan aktor-aktor lain yang juga akan merumuskan putusan lain terkait teknis pelaksanaan atau tindakan-tindakan detail tertentu yang harus dilakukan. Pada titik ini, aktor pelaksana akan membentuk putusan yang ada sesuai dengan kemampuan dan kepentingan yang mereka miliki, baik personal ataupun komunal. Dalam lingkungan birokrasi dan pemerintahan, akan terjadi proses tawar-menawar dan kompromi oleh berbagai aktor yang pada gilirannya akan sangat menentukan arah kebijakan yang diambil oleh baik pimpinan pemerintahan ataupun pejabat tinggi aparatur sipil negara. Administrasi pada titik ini harus dilihat sebagai sesuatu yang bersifat politis karena terdapat proses kompromi berbagai aktor yang berada dalam lingkaran kekuasaan (pemerintahan) tersebut.

Teori birokrasi politik ini, terutama dengan menilik pada model-model yang dibuat oleh Allison sebelumnya, akan banyak ditemukan contohnya pada

² Graham Allison memandang bahwa tindakan-tindakan birokratis atau upaya pemerintah dalam merumuskan kebijakan publik bisa dilihat dalam 3 model, yakni: (1) model aktor rasional (*the rational actor model*). Model ini menyatakan bahwa putusan yang dibuat oleh pemerintah bisa dilihat sebagai suatu produk oleh aktor tertentu dalam rangka pencapaian kepentingan pribadi atau kelompoknya; (2) model proses organisasi (*organizational process model*) yang menyatakan bahwa suatu keputusan atau kebijakan melibatkan banyak aktor melalui suatu prosedur yang ketat; dan (3) model birokrasi politik (*bureaucratic politics model*) yang menyatakan bahwa suatu keputusan yang dibuat merupakan hasil dari proses negosiasi dan kompromi berbagai elemen pada tingkat eksekutif. Model-model ini pada dasarnya sesuai dengan fakta pemerintahan dan tata birokrasi kota Palembang saat ini, khususnya dalam konteks pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada.

³ Teori birokrasi politik bisa dipahami sebagai pandangan yang menyatakan bahwa administrasi tidak bisa dilepaskan dari politik, begitu juga sebaliknya. Baik politik ataupun administrasi keduanya bersinergi dalam membangun suatu kesatuan kebijakan dan perangkat teknis layanan yang akan diberikan pada publik. Dengan kata lain, administrasi adalah politik itu sendiri. Lihat George H. Frederickson, *et. al., The Public Administration Theory Primer*, 2nd Edition, (Boulder Colorado: Westview Press, 2012), hlm. 41.

praktik pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan tersebut di lingkungan pemerintah, baik pusat ataupun daerah di Indonesia. Ketika suatu pejabat tinggi aparatur sipil negara dipilih, oleh misalnya Bupati atau Walikota untuk ditempatkan pada jabatan atau posisi tertentu di lingkungan pemerintah daerah atau kota, maka ia merupakan hasil dari proses negosiasi berbagai kepentingan meskipun dalam kadar yang berbeda-beda.

Meski demikian, kehadiran aktor-aktor lain dalam proses penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang ini adalah niscaya, terutama karena pemerintah tidak bisa berjalan sendiri tanpa bantuan banyak pihak dalam menyediakan layanan publik yang baik. Dalam hal ini, apa yang harus dilihat adalah bahwa keberadaan aktor-aktor pembantu lain dalam jajaran pemerintahan, khususnya pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang tersebut, tidak semuanya memiliki peran yang setara dalam hal perumusan kebijakan layanan publik. Ada banyak aktor yang hanya berfungsi sebagai aktor pelaksana kebijakan dalam bentuk tugas fungsional dan prosedural, dan tidak terlibat dalam proses “negosiasi” secara langsung.

Adanya pembagian kekuasaan yang bersifat delegatif, seperti tampak pada proses pemberian wewenang dan pertanggungjawaban kepada pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang, juga menegaskan bahwa pada beberapa hal, Walikota bukan hanya menjalankan fungsi eksekutif, khususnya dalam menentukan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang akan membantunya dalam menjalankan pemerintahan dan layanan publik, tapi juga menerapkan fungsi kontrol birokrasi, di mana pelaksana layanan publik yang

menjadi inti dari pemerintahan daerah lebih banyak dilakukan oleh para pembantunya, yakni jajaran pejabat tinggi aparatur sipil negara yang terdapat di instansi, badan, atau organisasi perangkat daerah.

Sejumlah organisasi perangkat daerah (OPD) yang ada di lingkungan pemerintah kota Palembang sendiri, merupakan hasil dari kajian akan kebutuhan daerah, yang bisa saja berbeda jumlah organisasi dan aparaturnya dengan pemerintah daerah/kota lainnya di Indonesia. Organisasi perangkat daerah yang ada saat ini, merupakan dinas atau instansi yang sudah dibentuk pada periode pemerintahan sebelumnya, namun dengan perubahan nomenklatur pada dinas atau instansi tertentu, seperti Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat yang kemudian berganti menjadi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) di bawah arahan Walikota yang sekarang menjabat. Perubahan nomenklatur sendiri merupakan hal yang lazim dilakukan oleh pejabat pemerintahan terkait di daerah, seperti yang dilakukan oleh Walikota Palembang, berdasarkan kajian akan kebutuhan dan evaluasi tertentu yang dilakukan dengan merujuk pada ketentuan perundang-undangan.

Meski demikian, besaran organisasi perangkat daerah ini, beserta para aparatur sipil negara dan pejabat pemerintahan di dalamnya, tidak bisa dijadikan ukuran untuk menilai tata kelola pemerintahan dan kinerja pemerintahan terkait layanan publik secara keseluruhan. Beberapa daerah bisa saja memiliki organisasi perangkat daerah dan aparatur yang lebih sedikit, namun tingkat kepuasan masyarakat atau kinerja pemerintahan yang ada justru lebih efektif dibandingkan pemerintah daerah/kota dengan jumlah organisasi perangkat dan aparatur yang

lebih besar. Begitu pula sebaliknya, pemerintah daerah/kota dengan organisasi perangkat daerah dan aparatur yang lebih banyak mungkin saja lebih bisa bekerja secara efektif untuk menghadirkan layanan publik. Kepuasan publik terhadap kinerja pemerintahan atau jajaran aparatur pejabat tinggi di dalamnya hanya bisa diukur melalui kinerja lembaga dan atau personel lembaga bersangkutan.

Apa yang menjadi gambaran umum dari praktik penempatan pejabat tinggi yang ada di lingkungan pemerintah kota Palembang ini, pada dasarnya adalah bentuk faktual dari berbagai konsep administrasi publik, di mana realitas kebijakan (*policy*) seperti penentuan dan penetapan pejabat tinggi aparatur negara yang dimulai dengan proses pengeluaran izin normatif dari KASN, MENPAN RB, BKN RI dan KEMENDAGRI yang selanjutnya membentuk Panitia Seleksi dan memberikannya payung hukum berupa SK Walikota hingga dimulainya pelaksanaan seleksi hingga penentuan kandidat dengan memilih 1 kandidat dari 3 kandidat terbaik dari hasil seleksi tersebut oleh PPK / Walikota. ini adalah alur mekanisme sistem merit yang berlaku, meskipun dalam praktiknya masih ada catatan dalam penyelenggaraannya seperti keanggotaan PANSEL yang perlu dipertanyakan ke-“Meritannya” (kasus telah disampaikan sebelumnya), maka secara keseluruhan kebijakan dalam proses ini akan selalu bersentuhan dengan realitas politik (*politic*) yang ada.

Disisi lain adanya praktek Roling Jabatan JPT yang tidak melalui mekanisme terbuka dalam proses pemilihan pejabatnya juga memberikan dampak luas atas keberlangsungannya praktik *arbitrary action* dari seorang Walikota untuk memberhentikan dan menempatkan JPT Pratama yang sesuai dengan

keinginan subyektifnya. Begitupun dengan Proses mekanisme head to head antara 2 kandidat dalam proses seleksi terbatas, karena suatu hal yang mengharuskan hadirnya diskresi dalam menegakan sistem merit yang berlaku. Sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Warren Bennis dalam Rosenbloom et.al (2015:153) bahwa praktik ini adalah *Arbitrary and Zany Rules* juga masuk dalam kriteria *an underworld (or informal) organization that subverts or even replaces the formal apparatus*. Maka kebijakan dalam melihat fenomena ini perlu dilakukan dengan seksama, mana kebijakan yang mengacu kepada sistem merit dan mana kebijakan yang hakikat sesungguhnya adalah benalu / parasit dalam sistem merit. Namun demikian, keterhubungan antar seluruh realitas (proses penempatan) ini bisa bersifat terbatas dan kontingen, dan bisa juga terhubung dalam batasan-batasan yang tidak lagi bisa digariskan secara tegas. Maka dengan terjadinya penempatan JPT Pratama yang tidak berdasarkan sistem merit yang berlaku di Pemerintah Kota Palembang pada Tahun 2015 (kasus Surat Rekomendasi KASN untuk menganulis SK Walikota- red), secara otomatis adalah penyimpangan dari sistem merit, dan itu diluar dari diskursus meritokrasi yang ideal dalam Proses Penempatan JPT Pratama.

Seluruh fenomena ini sejalan dengan penjelasan Frederickson (2012:18) bahwa pada bentuk pemerintahan modern, garis dan ruang pembatas antara politik dan administrasi tidak lagi jelas sebagaimana pada pemerintahan tradisional. Sementara pada pemerintahan modern, administrasi dan politik harus dilihat sebagai kebijakan yang tercampur (*mixture in policy*). Meski demikian, ketercampuran pengaruh dan nilai antara keduanya, seperti dijelaskan Svava tetap

harus diberikan batasan, terutama dalam konteks kontrol agar realitas politik tidak memenuhi dunia administrasi, begitu juga sebaliknya. Terdapat perbedaan nilai-nilai tertentu yang menjadi batasan antara politik dan administrasi, di mana masing-masing pihak harus menyadari batasan tersebut agar tidak terjadi *overlapping* fungsi yang bisa membuat layanan publik menjadi tidak efektif.⁴

Premis 1.1: Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya batasan wilayah yang jelas antara administrasi dan politik.

6.1.2 Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang

Regulasi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil atau Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sudah mengatur perihal prasyarat, mekanisme, tahapan, dan teknis pengangkatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, khususnya di lingkungan Pemerintah Kota Palembang, karena terdapat tumpang tindih peraturan terkait proses seleksi pejabat tinggi bersangkutan, disebabkan ada dua opsi Peraturan yang berlaku pada saat itu, yang membuat Kepala Daerah / Walikota mengambil keputusan pengangkatan dengan berdasarkan Kepmendagri No 16 Tahun 2003, padahal sudah berlaku UU ASN 5 Tahun 2014 yang terbaru dan Kepmenpan 13

⁴ James H. Svara, "Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationships Between Policy and Administration in Council-Manager Cities" dalam George H. Frederickson (ed), *Ideal and Practice in Council-Manager Government*, (Washington DC: International City/County Management Association, 1994), hlm. 29.

Tahun 2014, namun memang disaat itu PP 11 tahun 2017 belum ada, dilain sisi UU 5 Tahun 2014 dan Kepmenpan RB No. 13 tahun 2014 tidak tegas untuk menyatakan Permendagri No. 16 Tahun 2003 tidak berlaku pada saat itu⁵. Praktek ini jangan hanya dilihat sebagai penyimpangan semata namun semua terjadi karena kekosongan regulasi disebabkan belum terbitnya PP terbaru yang mengatur Manajemen PNS. Ironis memang masalah Penempatan / Pengisian JPT Pratama pada saat itu menjadi isu hangat di Pemerintah Kota Palembang⁶. Sehingga mengacu kepada regulasi ini maka yang terjadi dalam praktik penempatan Pejabat Tinggi Pratama melalui 2 (dua) mekanisme; 1. Mekanisme tertutup; 2. Mekanisme Open Karir pada saat itu.

Melalui Sistem merit terbaru yaitu UU 5 Tahun 2014 dan PP 11 Tahun 2017 maka regulasi ini mengatur mekanisme pembentukan Panitia Seleksi Jabatan Tinggi ASN di Pemerintah Kabupaten / Kota dengan berkoordinasi kepada KASN dan beberapa Lembaga Tinggi Negara seperti Kementerian Dalam Negeri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi & Birokrasi RI dan Badan Kepegawaian Negara RI yang akan dilibatkan sebagai salah satu fungsi administrasi yang harus dipenuhi dalam proses seleksi tersebut. Begitupun halnya dengan telah diaturnya tentang keberadaan ASN yang bukan dari PNS (Non-PNS), yang terjadi di lapangan berdasarkan data telah menunjukkan belum adanya

⁵ Pasal 137 UU 5 Tahun 2014 Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan mengenai Kepegawaian Daerah yang diatur dalam Bab V Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844) dan peraturan pelaksanaannya, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

⁶ Headline Berita Pagi, Palembang Sabtu, 20 Februari 2016, "Walikota Wajib Patuhi Rekomendasi KASN". & Headline Berita Pagi, Palembang Selasa, 23 Februari 2016 "Mendagri Segera Pulihkan Posisi 8 Pejabat Pemkot".

pejabat tinggi JPT Pratama yang berasal dari kalangan non-PNS, lingkungan pemerintah kota Palembang.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada di lingkungan pemerintah kota Palembang, mengacu pada sejumlah regulasi yang memberikan berbagai ketentuan terkait mekanisme dan prosedur yang harus dilakukan dalam mengangkat dan menempatkan para pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut.

Secara lebih rinci, sumber regulasi tersebut adalah Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara, Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, atau Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003 dimedio Tahun 2014-2017.

Berbagai peraturan perundang-undangan dan keputusan pihak-pihak berwenang tersebut menunjukkan bahwa praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah adalah perihal yang harus disikapi secara serius. Penempatan pejabat ini bukan semata persoalan pengisian struktur organisasi yang kosong, tapi juga berkaitan dengan persoalan tata kelola kelembagaan, pengembangan sumber daya manusia aparatur berdasarkan sistem merit, begitupun dengan pembangunan budaya kerja, dan lainnya, yang pada gilirannya akan berdampak pada produktivitas ataupun kinerja dari lembaga pemerintahan bersangkutan. Keberadaan personel aparatur sipil negara pada lembaga tertentu, setelah melalui proses penempatan yang kompleks mengandung misi dan tujuan yang besar demi kepentingan lembaga bersangkutan.

Hal ini belum berbicara jumlah aparatur sipil negara yang cukup serta kebutuhan

sumber daya manusia untuk mengisi jabatan-jabatan tertentu di lingkungan pemerintah yang juga cukup mendesak. Karena itu pula adanya peraturan yang memberikan ketentuan dan prosedur yang jelas seperti ini sangat diperlukan.

Regulasi yang mengatur secara rinci tentang penempatan ini juga menunjukkan bahwa keberadaan manusia aparatur dalam konteks lembaga-lembaga pemerintahan sangat penting. Manusia adalah inti dari organisasi.

Aparatur sipil negara, terlepas dari golongan dan jabatannya, adalah inti dari lembaga-lembaga pemerintahan yang ada. Maju dan mundurnya sebuah organisasi atau lembaga-lembaga publik akan sangat bergantung pada keberadaan personel atau aparturnya. Jika sumber daya manusianya bisa diberdayakan dengan serius, baik melalui aktivitas pengembangan, pembelajaran, pelatihan, motivasi, kompensasi, promosi, hingga pengembangan karir melalui praktik penempatan, maka besar kemungkinan lembaga atau organisasi bersangkutan juga dapat berkembang dan menghasilkan kinerja atau layanan terbaik bagi masyarakat.

Ada banyak literatur yang ditulis berdasarkan hasil penelitian para ahli manajemen yang menyatakan bahwa praktik penempatan (*placement*) ini berdampak signifikan terhadap manajemen sumber daya manusia dalam sebuah organisasi. Praktik penempatan merupakan praktik yang termasuk dalam rangkaian dasar pengelolaan sumber daya manusia atau tenaga kerja dalam suatu organisasi yang dimulai dari analisis kebutuhan, analisis jabatan dan beban kerja, penentuan tujuan dan sasaran, rekrutmen dan seleksi, hingga penempatan sumber daya manusia pada posisi yang sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang

dimilikinya. Pola ini menjadi standar umum dalam pengelolaan sumber daya manusia yang pada gilirannya akan menentukan kinerja organisasi secara keseluruhan. Decenzo & Robbins (2010:114) misalnya menjelaskan bahwa penempatan ini merupakan tindakan yang dilakukan untuk menjembatani antara kebutuhan pemenuhan struktur (*structure*) dengan sumber daya manusia yang ada (*people*). Dalam struktur tersebut terdapat penetapan tentang pekerjaan yang harus diselesaikan dan siapa yang mengerjakannya, lalu sumber daya manusia yang dimiliki atau tenaga kerja yang ada akan disesuaikan kemampuan dan keahliannya dengan pekerjaan tersebut. Jika terjadi ketidaksesuaian antara kemampuan dan keahlian sumber daya manusia dengan pekerjaan yang ada, maka organisasi akan sulit untuk mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran strategisnya.

Dalam konteks penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, seperti yang terdapat di lingkungan pemerintah kota Palembang sendiri, regulasi yang menjadi dasar mekanisme pelaksanaannya, tidak hanya mengacu teori-teori manajemen modern, tetapi juga didasarkan pada kepentingan-kepentingan penerapan merit pada lembaga pemerintahan. Seorang pejabat tinggi yang akan ditempatkan pada bidang tertentu, adalah hasil dari mekanisme panjang yang melibatkan praktik pembentukan Panitia Seleksi, perencanaan penempatan, pelamaran, seleksi, *assessment*, serta penetapan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian yang berwenang. Seluruh proses ini merupakan tahapan yang dibuat untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip merit bisa diterapkan dengan baik dan benar dalam proses penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut. Sementara regulasi yang mengatur hal tersebut adalah payung hukum agar dalam

proses ini, aparatur sipil negara terkait, khususnya pejabat-pejabat pimpinan tinggi yang ada, tidak melakukan tindakan atau praktik yang bertentangan dengan upaya penerapan prinsip merit secara khusus, dan reformasi birokrasi secara umum.

Meski demikian, berdasarkan studi dokumentasi yang dilakukan sebagaimana dideskripsikan pada bab sebelumnya, regulasi yang ada pada dasarnya masih bersifat tumpang tindih, terutama karena keberlakuan peraturan yang satu tidak secara otomatis membatalkan peraturan sebelumnya, meskipun ada beberapa teknis tertentu yang bertentangan. Peraturan Pemerintah No. 11

Tahun 2017 misalnya menyatakan dengan tegas bahwa pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara harus melalui Panitia Seleksi dengan prosedur yang mencakup perencanaan, pembukaan lamaran, seleksi, penilaian, pengumuman, hingga penetapan oleh PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) untuk kemudian dilantik dan ditempatkan pada bagian atau bidang yang sudah diproyeksikan pada masing-masing kandidat.⁷ Sementara Surat

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003 menyatakan bahwa Kepala Daerah bisa mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi tertentu tanpa harus melalui mekanisme yang melibatkan Panitia Seleksi dan cukup melalui Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat). Terdapat dua mekanisme yang bisa dijalankan secara legal, namun dengan nilai yang sepenuhnya berbeda antara satu mekanisme dan lainnya, terutama yang berkaitan dengan upaya

⁷ Dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara, Pasal 114 disebutkan bahwa pembentukan Panitia Seleksi merupakan langkah kedua setelah penentuan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) yang akan diisi. Panitia Seleksi ini dibentuk oleh PPK, terutama untuk JPT Madya dan JPT Pratama, dan dibentuk oleh Presiden untuk JPT Madya tertentu.

penerapan prinsip merit dalam tata kelola birokrasi pemerintahan secara struktural.⁸

Pada mekanisme yang pertama, terdapat proses seleksi yang ketat yang diatur oleh Panitia Seleksi dengan melibatkan *assessment* tertentu untuk memastikan bahwa kandidat pejabat tinggi yang diproyeksikan untuk menempati jabatan atau posisi tertentu di lingkungan pemerintah kota, adalah para kandidat dengan kualifikasi dan kompetensi personal yang sesuai dengan kebutuhan jabatan atau posisi tersebut. Sedang pada mekanisme yang kedua, meski melalui pertimbangan-pertimbangan yang sama oleh Baperjakat terhadap kandidat yang ada, namun seleksi dan *assessment* yang dilakukan tidak sepenuhnya didasarkan pada prinsip keterbukaan (*openness*), yang itu menjadi karakteristik utama dari meritokrasi pemerintahan.

Hal yang sama juga bisa dilihat pada upaya penataan organisasi Instansi Pemerintah, di mana jabatan pimpinan tinggi yang ada bisa mendapatkan pengurangan atau sebaliknya. Penataan pejabat pimpinan tinggi ini dapat dilakukan melalui uji kompetensi dari pejabat yang ada oleh panitia seleksi. Jika penataan pejabat pimpinan tinggi tidak memperoleh calon pejabat pimpinan tinggi yang memiliki kompetensi sesuai dengan apa yang ditetapkan, maka pengisian jabatan pimpinan tinggi akan dilakukan melalui seleksi terbuka. Ketentuan ini dimuat dalam Pasal 131 Undang-undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

⁸ Dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003, Pasal 4 disebutkan bahwa terkait tata cara konsultasi pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di lingkungan pemerintah Kabupaten/Kota, maka Bupati atau Walikota dapat mengkonsultasikan secara tertulis calon Pejabat Struktural Eselon II di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Gubernur atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat pertimbangan dari Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota dalam bentuk naskah dinas. Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya permintaan konsultasi tertulis tersebut tidak ada jawaban secara tertulis dari Gubernur, maka usul Bupati/Walikota terkait pengangkatan dianggap telah dikonsultasikan. Dengan kata lain, Bupati atau Walikota dapat melakukan pengangkatan dan penempatan tanpa harus melalui Panitia Seleksi.

Negara, yang menyatakan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi yang lowong melalui mutasi dari satu jabatan pimpinan tinggi ke jabatan pimpinan tinggi yang lain dapat dilakukan melalui uji kompetensi dari pejabat yang ada, dan bisa memenuhi persyaratan seperti: (1) pejabat yang akan dimutasi masih berada dalam satu klasifikasi Jabatan; (2) memenuhi standar kompetensi jabatan; dan (3) telah menduduki jabatan terkait paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun.

Regulasi di atas menyatakan bahwa pejabat pimpinan tinggi dapat dipilih dan ditempatkan pada dinas-dinas atau bagian tertentu tanpa harus melalui Panitia Seleksi atau dilakukan secara terbuka. Seleksi terbuka hanya dilakukan jika tidak ada kandidat yang sesuai dengan kualifikasi jabatan atau persyaratan yang sudah ditetapkan. Dengan kata lain, ada celah untuk Kepala Daerah dalam mengganti dan menempatkan pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintahannya tanpa harus melalui proses seleksi terbuka. Mekanisme-mekanisme seperti ini, meski di satu sisi bisa meringankan biaya dan waktu yang harus dipergunakan untuk proses seleksi terbuka yang panjang, namun di sisi lain praktik seperti ini sebenarnya tidak merepresentasikan nilai-nilai merit yang ada di lembaga pemerintahan, khususnya untuk proses pemilihan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara.

Dalam konsep merit, prinsip keadilan, keterbukaan, kompetisi, dan kompensasi berbasis kualifikasi adalah hal penting yang harus diterapkan pada seluruh kegiatan kelembagaan berkaitan dengan sumber daya manusia yang dimilikinya. Mekanisme penempatan yang dilakukan tanpa melalui proses seleksi

terbuka, namun cukup dengan uji kompetensi terhadap kandidat yang dianggap memenuhi kualifikasi jabatan yang ada, memang masih mencerminkan penerapan beberapa nilai atau prinsip merit tersebut. Akan tetapi pelaksanaannya yang tertutup menunjukkan bahwa praktik seperti ini belum sepenuhnya didasarkan pada prinsip-prinsip merit yang ada. Karena itu pula, pada kasus di mana Walikota Palembang mengangkat dan menempatkan sejumlah pejabat tinggi dan pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang, untuk kemudian dikaji ulang oleh KASN, hal ini menunjukkan bahwa proses penempatan secara tertutup tersebut dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip merit yang menjadi tujuan dari reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah itu sendiri.

Willy McCourt (2007:5), seperti dikutip dalam landasan teori penelitian, menyatakan bahwa meritokrasi adalah pekerjaan rumah banyak lembaga pelayanan publik karena penerapan prinsip-prinsipnya memiliki kesulitan tersendiri. Setidaknya ada empat prinsip penting yang harus diterapkan agar meritokrasi bisa tegak di lingkungan lembaga penyedia layanan publik, khususnya lembaga pemerintah, yakni: (1) dasar merit harus diterapkan pada setiap level organisasi dan proses manajemen (*jobs at every level*); (2) meritokrasi harus bisa mendapatkan kandidat terbaik (*the best candidate*); (3) Terbuka untuk semua (*open to all*); dan (4) Sistematis, transparan, dan terbuka pada tantangan (*systematic, transparent, and challengeable*). Apa yang disampaikan oleh Wiley ini menegaskan bahwa meritokrasi di lingkungan lembaga publik sangat bertumpu pada kemampuan lembaga tersebut dalam menerapkan keterbukaan pada setiap

level organisasi, di mana termasuk juga misalnya, tidak boleh ada perjanjian internal atau terbatas hanya untuk kalangan tertentu dalam penerimaan dan penempatan sumber daya manusia untuk kepentingan organisasi atau lembaga bersangkutan. Pentingnya masukan dari Willy McCourt ini juga bisa dijadikan acuan teoritis bahwa seleksi untuk penempatan JPT Pratama yang mewajibkan terpilihnya kandidat terbaik tanpa ada tawar menawar, maka tidak layak bila dalam sistem merit Penempatan JPT Pratama dihadirkan opsi pilihan bagi PPK / Walikota untuk memilih 1 dari 3 kandidat dengan hasil point penilaian tertinggi, sebab ini dapat menjadikan penyebab tidak terpilihnya kandidat dengan penilaian paling tinggi dalam Jabatan JPT Pratama tersebut, efek yang akan muncul adalah pilihan mana suka (*arbitrary action*).

Meski demikian, mengingat rasionalisasi kebutuhan lembaga pemerintah terkait proses penempatan ini, maka ketentuan perundang-undangan yang ada terkait pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota ini, yang juga diterapkan di pemerintah kota Palembang, secara umum sudah mengandung prinsip dan nilai-nilai merit. Hal ini misalnya bisa dilihat pada syarat pengangkatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi yang mengharuskan pemenuhan kompetensi sebagai syarat awal aparatur sipil negara bisa ditempatkan. Selain itu, dalam regulasi yang ada juga disebutkan bahwa pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi yang menempati jabatan atau posisi tertentu harus memenuhi target kinerja sesuai dengan perjanjian kerja yang ada. Jika pejabat tinggi bersangkutan tidak bisa memenuhi tuntutan kinerja sebagaimana terdapat dalam perjanjian kerja tersebut, maka ia

akan dievaluasi dan diminta untuk memperbaiki kinerjanya dalam batas waktu tertentu. Akan tetapi jika pejabat bersangkutan selama batas waktu perbaikan yang diberikan juga tidak bisa menunjukkan peningkatan atas kinerjanya, maka ia harus mengikuti seleksi ulang atau uji kompetensi kembali. Berdasarkan hasil uji kompetensi atau penilaian ulang ini, pejabat bersangkutan dapat dipindahkan pada jabatan lain sesuai dengan kompetensi yang dimiliki atau ditempatkan pada jabatan yang lebih rendah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun praktik ini, sekali lagi, tidak pernah dijalankan secara profesional, mengingat pada banyak kasus yang ada, meski tidak selalu terlihat oleh publik, keberadaan pejabat tinggi dalam konteks rolling jabatan atau penempatan yang ada lebih banyak dipengaruhi oleh keputusan-keputusan politis.

Dalam praktiknya, seorang pejabat yang terbukti kurang memiliki keahlian untuk bidang tertentu, dan atau memiliki laporan kinerja yang biasa-biasa saja—untuk menyebutnya tidak ada prestasi—bisa saja ditempatkan oleh Kepala Daerah pada bidang tertentu tersebut, sejauh hal tersebut tidak melanggar peraturan yang ada dan yang pasti bisa mendukung kepentingan politis Kepala Daerah bersangkutan ataupun patronase tertentu di baliknya. Karena itu, diperlukan regulasi tertentu yang bisa mengidentifikasi dan mengatur daftar posisi atau jabatan yang dianggap memiliki kepentingan politis agar meritokrasi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara ini bisa ditegakkan. Tanpa adanya peraturan tersebut, maka akan ada banyak celah yang bisa dimainkan oleh Kepala Daerah khususnya, untuk menempatkan orang-orangnya berdasarkan keputusan politis dan bukan semata administratif.

Premis 1.2: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya regulasi yang mengatur seleksi secara tegas dan tidak bertumpang-tindih antara satu regulasi dengan regulasi lainnya.

6.1.3 Wewenang Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Wewenang yang dimiliki oleh Kepala Daerah, dalam hal ini Walikota Palembang, dalam proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara sangat besar. Hal ini mengingat fakta bahwa Walikota berperan dan terlibat dari awal proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan instansi pemerintahannya. Walikota adalah pejabat yang berwenang untuk menganalisis kebutuhan kinerja pemerintahannya yang berarti menyusun rencana penempatan orang-orang tertentu untuk ditempatkan pada bidang-bidang yang sesuai dengan kemampuannya. Walikota kemudian menjadi inisiator untuk pembentukan Panitia Seleksi dengan berkoordinasi kepada KASN yang kemudian akan menetapkan kriteria dan menguji para kandidat pejabat tinggi yang akan menempati bidang-bidang yang ada. Lalu, Walikota juga berfungsi sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang memutuskan satu dari tiga kandidat terbaik yang dihasilkan dari proses seleksi yang sudah dijalankan, bila selama prosesnya sesuai dengan aturan yang berlaku, maka KASN tidak berhak untuk “menganulir” penunjukan 1 (satu) nama dari para kandidat terpilih oleh Walikota. tampak disini KASN pun wewenangnya tidak dapat menyentuh hingga keputusan

final penetapan Pejabat JPT Pratama yang terpilih karena itu domain kewenangan dari PPK.

Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang merupakan hasil dari proses panjang pemilihan kandidat, seleksi dan pengujian, serta penetapan kandidat untuk kemudian diajukan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau Walikota Palembang. Penetapan melalui proses seleksi terbuka seperti ini menjadi tanggungjawab Panitia Seleksi (Pansel), di mana para anggotanya melibatkan perwakilan dari kalangan pejabat tinggi itu sendiri, ataupun perwakilan dari kalangan akademisi dan profesional.

Apa yang perlu dicermati adalah bahwa Panitia Seleksi ini dibentuk berdasarkan inisiasi Walikota. Ketika Walikota ingin melakukan *rolling* jabatan, atau mengganti pejabat tinggi aparatur sipil negara di instansi, dinas, atau badan perangkat daerah tertentu, maka Walikota akan menginisiasi pembentukan Pansel dengan berkonsultasi dengan pihak-pihak terkait, khususnya KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara). Pada titik ini, Walikota akan menjelaskan tujuan dari rencana tindakan pergantian atau perombakan susunan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintahannya kepada KASN. Jika KASN menganggap bahwa rencana Walikota tersebut memiliki dasar rasional untuk pelaksanaannya, seperti untuk peningkatan kinerja organisasi perangkat daerah, maka dimulailah pembentukan Panitia Seleksi, di mana orang-orang yang akan mengisi Panitia Seleksi ini dipilih berdasarkan komposisi yang sudah ditetapkan Undang-undang atau peraturan yang berlaku. Namun demikian, peran Walikota dalam pemilihan anggota Panitia Seleksi ini tidak bisa dianggap kecil. Dengan kata lain,

keanggotaan Panitia Seleksi bisa saja dipenuhi oleh orang-orang tertentu yang bisa mewakili kepentingan Walikota secara formal untuk melancarkan proses pergantian hingga penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut.⁹

Jika dilihat dari kerangka sistem merit, maka campur tangan Walikota dalam pembentukan Panitia Seleksi ini Memang betul bahwa Walikota memiliki kepentingan dan misi tertentu dari upaya perombakan jajaran pembantunya dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Namun, hal seperti ini terkadang harus dimaklumi mengingat seseorang hanya bisa melaksanakan tugas dengan baik dan efektif, jika ia dibantu oleh orang-orang yang dipercayainya atau memiliki pandangan yang sama tentang apa yang harus dikerjakannya. Karena bagaimanapun, Walikota adalah aktor pemerintah yang lahir dari proses politik yang panjang dan melibatkan banyak pihak. Ada banyak bentuk-bentuk negosiasi yang terjadi dan itu akan memengaruhi berbagai keputusan dalam kebijakannya, terutama yang berkaitan dengan penempatan orang-orang atau pejabat tinggi tertentu di lingkungan pemerintahan yang dijalankannya. Darinya, jika seorang pemimpin pemerintahan di daerah, seperti Bupati atau Walikota dalam hal ini, memiliki ruang legal dan kesempatan untuk memilih orang-orang yang dianggapnya sejalan dengan kepentingan pemerintahannya, maka hal itu juga tidak bisa disalahkan begitu saja.

Namun demikian, dalam sistem merit sendiri, suatu tindakan yang dilakukan berdasarkan kepentingan patronase, nepotisme, dan inkompetensi,

⁹ Dalam peraturan yang ada, seperti Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara, Pasal 114 disebutkan bahwa Panitia Seleksi untuk pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi dibentuk oleh PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) atau Kepala Daerah terkait (Bupati, Walikota).

apalagi dalam konteks pemerintahan yang berdampak besar terhadap pelayanan masyarakat atau nasib orang banyak, tidak bisa dibenarkan. Dalam sistem merit, setiap orang, terlepas dari jenis kelamin, suku, agama, latar belakang sosio-kultural, pilihan politik, dan lainnya, memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk menduduki posisi dan jabatan tertentu selama ia memiliki kompetensi dan bisa memenuhi kualifikasi yang dibutuhkan. Keterbukaan dan persaingan yang adil, evaluasi kritis, pemenuhan standar dan kualifikasi profesional, menjadi ukuran pemilihan seseorang untuk menduduki jabatan atau posisi tertentu. Masalahnya dalam hal ini adalah bagaimana menghadirkan persaingan yang sehat dan terbuka, jika sedari awal terdapat subjektivitas dan kepentingan patronase politik yang tinggi dalam penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintahan itu sendiri.

Hal inilah yang pada akhirnya harus dibenahi, terutama untuk menyeimbangkan antara kebutuhan profesional berdasarkan merit dengan kepentingan personal pemimpin pemerintahan, khususnya Walikota, dalam menunjuk dan memilih para pembantunya. Dengan kata lain, wewenang dan peran Walikota dalam hal pembentukan Panitia Seleksi ini harus memiliki batasan yang jelas dan diatur secara tegas dalam suatu bentuk regulasi yang tidak memberikan ruang atau celah untuk bersiasat. Walikota misalnya, hanya melakukan inisiasi awal pembentukan Pansel sebagai cara legal untuk memfasilitasi kepentingan pemerintahannya terkait penggantian dan atau perombakan susunan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintahannya. Selebihnya, hal itu menjadi tanggungjawab pihak lain yang

bersifat netral, seperti KASN, di mana pemilihan anggota-anggota Panitia Seleksi ini murni berdasarkan pertimbangan profesional dan kompetensi, sehingga mereka bisa bekerja secara objektif, transparan, dan akuntabel. Dengan cara ini juga diharapkan nantinya, Panitia Seleksi bisa menjangkau orang-orang atau kandidat-kandidat terbaik untuk mengisi jabatan yang lowong atau dalam rangka perubahan susunan jabatan atau posisi dalam struktur pemerintahan kota/daerah.

Kondisi ideal seperti ini tentu mengandaikan prasyarat tertentu seperti profesionalitas masing-masing pihak, kesadaran dan kemampuan untuk menyingkirkan kepentingan-kepentingan lain selain kepentingan profesional, serta objektivitas dan netralitas pihak-pihak yang berwenang mulai dari pemimpin pemerintahan (Walikota), KASN, hingga orang-orang yang nantinya ditunjuk menjadi Panitia Seleksi.

Wewenang lainnya yang dimiliki oleh Walikota dalam praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota adalah Walikota merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), yang berhak untuk memilih satu dari tiga nama yang dihasilkan dari proses seleksi kandidat yang dilakukan oleh Panitia Seleksi. Hak seperti ini adalah hal yang lumrah dimiliki oleh para pemimpin, terutama dalam menunjuk orang-orang yang dianggapnya tepat untuk membantunya dalam menjalankan pemerintahan.

Pemimpin pemerintahan bukanlah mesin yang tidak memiliki pertimbangan visioner, intuisi kerja, dan refleksi personal dalam memandang sumber daya manusia yang ada. Sebaliknya, pemimpin pemerintahan yang baik harus memiliki hal-hal tersebut karena dunia pemerintahan dan layanan publik membutuhkan

sentuhan-sentuhan manusiawi tertentu yang dengannya birokrasi pemerintahan dan layanan publik bisa memenuhi kebutuhan masyarakat yang beragam. Jika pemimpin pemerintahan tidak bisa memiliki ruang untuk memilih orang-orang yang sesuai dengan visi dan intuisi profesionalnya, maka Walikota hanyalah jabatan tanpa makna. Karena itu, wewenang dalam memutuskan dan menetapkan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang akan menjadi pembantunya dalam menjalankan segenap fungsionalitas lembaga-lembaga layanan publik (pemerintah), menjadi hal yang niscaya.

Namun demikian, hal itu hanya bisa dianggap perlu dan niscaya, jika hak untuk memilih, memutuskan, dan menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang dimiliki Walikota tersebut, dijalankan demi kepentingan yang rasional, dan bertujuan pada penyediaan layanan publik yang berkualitas. Kondisi ini sebaliknya tidak berlaku jika hak ini justru dijadikan sebagai cara untuk melakukan praktik politik patronase, nepotisme, atau tujuan-tujuan lain yang tidak berhubungan dengan kepentingan profesional dan peningkatan kinerja lembaga-lembaga pemerintahan itu sendiri.

Pertimbangan seperti ini pula yang membuat hak Walikota sebagai PPK yang berwenang dalam memutuskan dan mengesahkan kandidat yang diajukan melalui proses seleksi untuk kemudian ditempatkan pada posisi-posisi tertentu, menjadi rumit dalam perspektif merit. Sistem merit di satu sisi berupaya menjamin terpilihnya seseorang melalui proses kompetisi atau persaingan yang sehat dan adil, namun di sisi lain sistem ini juga tidak boleh menghilangkan

kebebasan pemimpin untuk mewujudkan pertimbangan-pertimbangan personal dan intuisi politiknya dalam memilih para pembantu pelaksana kerjanya.

Hal ini sebenarnya bisa menjadi lebih sederhana jika kandidat yang telah melalui proses seleksi dan *assessment* yang ketat, yang diajukan oleh Panitia

Seleksi kepada Walikota sebagai PPK, adalah kandidat tunggal, bukan tiga kandidat sebagaimana yang saat ini berjalan sesuai ketentuan perundang-

undangan. Kandidat tunggal tersebut adalah peserta seleksi dengan nilai terbaik,

sehingga Walikota sebagai PPK hanya tinggal mengesahkan kandidat

bersangkutan, tanpa harus memilih lagi berdasarkan pertimbangan yang tidak lagi

sempurnanya profesional. Jika hasil seleksi dan *assessment* yang dilakukan oleh

Panitia Seleksi menghasilkan tiga nama kandidat, untuk kemudian dipilih dan

diputuskan oleh Walikota sebagai PPK, maka dapat dipastikan bahwa pemilihan

tersebut sudah didasari pandangan subjektif Walikota, dan bukan pertimbangan

profesional. Pertimbangan profesional dalam hal ini harus dianggap sudah selesai

melalui proses seleksi dan *assessment* yang dilakukan oleh Panitia Seleksi.

Dengan demikian, tugas Walikota sebagai PPK idealnya hanyalah

mengesahkan hasil seleksi dan menetapkan kandidat dengan nilai tertinggi

sebagai pejabat tinggi aparatur sipil negara untuk ditempatkan pada dinas atau

instansi perangkat daerah di lingkungan pemerintah kota. Urusan seleksi dan

penilaian sepenuhnya menjadi tugas dari Panitia Seleksi. Jika Walikota melalui

proses seleksi terbuka ini ingin menempatkan orang-orangnya, maka membiarkan

sistem seleksi bekerja adalah cara terbaik untuk bersikap adil dan

mempertahankan prinsip merit dari hal-hal yang bisa merusaknya. Jika orang-

orang yang direkomendasikan oleh Walikota ternyata bisa lulus seleksi dengan nilai terbaik, maka hal itu akan menjadi keuntungan lebih bagi Walikota bersangkutan. Walikota tidak hanya mendapatkan pejabat tinggi yang sesuai dengan perspektifnya, tapi juga lulus uji melalui proses seleksi dan penilaian yang ketat, yang berarti kandidat bersangkutan memiliki kualifikasi dan bisa memenuhi standar kompetensi atau persyaratan-persyaratan yang dibutuhkan jabatan atau posisi yang ditawarkan.

Kondisi seperti ini tentu saja membutuhkan regulasi baru yang bisa dengan jelas memberikan dasar hukum untuk pelaksanaannya. Jika selama ini regulasi yang berlaku mewajibkan Panitia Seleksi untuk menjaring pelamar jabatan yang ada dan menyeleksi tiga kandidat terbaik di antaranya, maka ke depannya, nama yang diajukan Panitia Seleksi kepada Walikota sebagai PPK yang akan mengesahkan hasil seleksi tersebut, cukup satu kandidat. Hal ini perlu dilakukan agar prinsip-prinsip merit bisa tegak dalam hal penerapan wewenang Walikota terkait proses penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintahannya. Regulasi seperti ini juga bisa menjadi cara untuk mengurangi potensi permainan politik dalam hal penetapan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, khusus di lingkungan pemerintah kota Palembang. Bila saja UU No. 5 Tahun 2014 dan PP 11 Tahun 2017 mencoba untuk mengokomodir teori integrated prefectoral system yang memiliki makna bagi Kepala Daerah sebagai *Local Self Government* dan *Local State Government*, maka bukan berarti tidak ada keseragaman dengan prinsip merit. Memasukan prinsip merit dalam sebuah kebijakan yang berupa regulasi baik itu Undang-Undang dan turunannya

adalah keniscayaan yang harus dilakukan, agar peluang perilaku birokrasi yang berlandung dibalik pasal-pasal yang mencederai *merit principle* dapat dihentikan.

Apa yang bisa dikaji dari fenomena penempatan berkaitan dengan wewenang Kepala Daerah atau pimpinan pemerintahan dalam menentukan pejabat tinggi hasil seleksi atau bahkan membentuk Panitia Seleksi itu sendiri, adalah bahwa keberadaan dan peran pemimpin sangat krusial dalam penegakan meritokrasi di lingkungan pemerintahan. Jim Whitetrust, belajar dari hasil penerapan prinsip-prinsip meritokrasi di perusahaan yang dipimpinnya, menjelaskan bahwa penerapan meritokrasi sebenarnya menjadi hal yang musykil dalam konteks demokrasi. Meritokrasi bukanlah demokrasi, sebab tidak ada putusan yang didasarkan pada konsensus dalam meritokrasi. Dalam meritokrasi, semua suara didengarkan, namun dengan kadar yang berbeda. Para ahli dibedakan dengan mereka yang tidak memiliki kemampuan. Karena itu pula, seseorang ditunjuk atau diangkat karena kemampuannya, bukan karena mayoritas menginginkan orang bersangkutan untuk diangkat. Karena itu, lanjut Whitetrust, kepemimpinan atau sosok pemimpin yang tegas dan memahami bagaimana kemampuan yang dimiliki anggotanya akan sangat dibutuhkan untuk penegakan meritokrasi ini.¹⁰ Dalam konteks pemerintahan, hal ini bisa diartikan bahwa peran Kepala Daerah untuk penegakan meritokrasi di lingkungan pemerintahannya hanya bisa dijalankan dengan baik jika ia memahami kemampuan masing-masing personel pemerintahan yang ada, dan mengangkat atau menempatkan personel

¹⁰ Whitetrust menulis: “It’s important to understand that a meritocracy is not a democracy. There is no “decision by consensus”; not everyone has a vote. This is the key distinction of the meritocracy. While everyone does have a voice, some are listened to more than others.” Lihat Jim Whitetrust, “The Workplace Culture that Breeds Success,” dalam *Wired Insights*, hlm 10, 2014.

tersebut pada jabatan atau posisi yang sesuai dengan kemampuannya. Pemimpin tidak boleh terlibat dalam praktik negosiasi jabatan, karena keputusan penempatan adalah hasil seleksi, bukan konsensus dan janji. Wewenang yang dimiliki harus digunakan untuk kepentingan profesionalitas layanan publik, bukan pemenuhan ambisi dan kepentingan pribadi ataupun kelompok.

Pembatasan wewenang pejabat pemerintahan, khususnya Kepala Daerah dalam konteks pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi ini juga menjadi amanat dari reformasi birokrasi yang tengah dijalankan. Dalam Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 misalnya, disebutkan bahwa agenda reformasi birokrasi ini, ditujukan untuk salah satunya adalah mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan. Penyalahgunaan wewenang ini bisa timbul misalnya pada praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut, terutama ketika praktik penempatan yang ada tidak didasarkan pada prinsip-prinsip merit.¹¹

Premis 1.3: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya penggunaan wewenang dari Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian secara Proporsional.

¹¹ Lihat Kementerian PAN-RB, *Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025*, (Jakarta: Kementerian PAN-RB, 2010), hlm. 3.

6.1.4 Mekanisme Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah kota Palembang, dijalankan dengan mekanisme yang mengacu pada regulasi atau peraturan pemerintah yang berlaku, yakni melalui seleksi terbuka (*open selection*), di mana Kepala Daerah yang berkonsultasi dengan KASN akan membentuk Panitia Seleksi untuk menjaring kandidat secara terbuka. Meski demikian, karena adanya regulasi lain yang memungkinkan Kepala Daerah untuk mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi tanpa harus melalui proses seleksi terbuka seperti mutasi (*rolling*) dan demosi atau kasus lain yang membutuhkan penanganan khusus dengan tetap berkoordinasi kepada KASN sebagai leading sektor dalam berjalannya sistem merit penempatan pejabat tinggi JPT Pratama, maka di lingkungan kota Palembang sendiri pernah dilakukan pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi melalui proses seleksi tertutup.

Berdasarkan fakta tersebut, dapat dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan terkait manajemen aparatur sipil negara yang berlaku saat ini, khususnya Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 dan Undang-undang No. 5 Tahun 2014, mekanisme yang ditetapkan untuk proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah/kota adalah melalui seleksi terbuka yang diselenggarakan oleh Panitia Seleksi. Mekanisme ini berlaku juga untuk pengangkatan dan penempatan pejabat pimpinan tinggi aparatur sipil negara.

Dalam tujuan yang sama, yakni penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota/daerah, mekanisme yang berbeda juga bisa diterapkan, terutama dengan mengacu pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003, di mana Kepala Daerah bisa memilih, mengangkat, dan menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara melalui seleksi tertutup, yakni berkoordinasi dengan Baperjakat untuk kemudian diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri. Jika selama waktu tertentu (30 hari) tidak ada jawaban dari Kementerian Dalam Negeri, maka konsultasi dianggap sudah dilakukan, dan Kepala Daerah bisa menjalankan keputusannya untuk mengangkat dan menempatkan pejabat bersangkutan. Model seperti ini menegaskan wewenang yang besar dari Kepala Daerah untuk melakukan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk menjalankan pemerintahannya secara lebih efektif.

Adanya dua bentuk mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi ini memiliki konteks kepentingannya masing-masing. Pada bentuk seleksi terbuka, maka penjangkaran kandidat dilakukan berdasarkan prinsip keterbukaan, keadilan, dan persaingan yang sehat antar kandidat, di mana mereka akan disaring melalui proses seleksi administrasi, uji kualifikasi kesesuaian dengan persyaratan, serta *assessment* terkait kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan jabatan yang ditawarkan. Sedang pada bentuk seleksi tertutup, rekrutmen yang dilakukan lebih banyak ditentukan oleh pihak penilai tertentu pada kandidat yang dianggap sudah memiliki keahlian, pengalaman, dan memenuhi standar kualifikasi yang dibutuhkan jabatan yang akan ditawarkan. Dalam seleksi tertutup ini, tidak jarang

proses seleksi dan *assessment* yang ada tidak dilakukan seketat seleksi terbuka, karena sudah adanya rekam jejak pejabat tinggi bersangkutan yang akan dipilih.

Dalam konteks manajemen kelembagaan sendiri, bentuk mekanisme pertama melalui seleksi terbuka berarti upaya menjangkau kandidat sebanyak-banyaknya untuk kemudian diseleksi sehingga bisa menghasilkan kandidat terbaik sebagai hasil dari persaingan yang adil. Pola ini lazim diterapkan dalam konteks manajemen perusahaan atau organisasi-organisasi bisnis yang menjadikan proses rekrutmen dan seleksi sebagai cara untuk mendapatkan sumber daya manusia terbaik demi menunjang kebutuhan organisasi bersangkutan. Cara ini juga menjadi cara yang paling banyak diterapkan untuk menjaga nilai-nilai dan prinsip-prinsip merit bisa tegak dan menjadi bagian dari budaya organisasi yang ada. Melalui proses seleksi terbuka, maka diharapkan politik patronase, kolusi, dan nepotisme bisa diminimalisir ke titik terendah, dan sumber daya aparatur yang dihasilkan adalah sumber daya terbaik untuk bidangnya.

Dalam konteks manajemen, proses seleksi merupakan metode terpenting untuk pengelolaan talenta, di mana sebuah organisasi hanya bisa mendapatkan talenta terbaik, jika terdapat rumusan dan perencanaan yang baik terkait seleksi sumber daya manusianya. Semakin terbuka dan ketat proses seleksi yang dijalankan, maka akan semakin terbuka pula peluang bagi organisasi bersangkutan untuk mendapatkan talenta-talenta terbaik di bidangnya.¹² Proses seleksi terbuka ini dalam praktiknya mungkin akan membutuhkan biaya yang lebih besar

¹² Lihat Michael Armstrong & Stephen Taylor, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*, (London: Koganpage, 2014), hlm. 265.

dibandingkan seleksi terbatas atau promosi internal. Namun, manfaat yang diberikannya juga lebih sebanding dengan biaya yang dikeluarkan.

Sedang pada praktik seleksi tertutup yaitu mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang kedua, dilihat dari sudut pandang manajemen kelembagaan, maka praktik ini lebih menekankan pada pentingnya promosi internal (*internal promotion*), yakni mengembangkan sumber daya yang sudah dimiliki dengan menempatkannya pada bidang-bidang tertentu, di mana pejabat tinggi bersangkutan bisa belajar sekaligus menerapkan inovasi dan kreativitas yang dimilikinya. Praktik yang kedua ini pada dasarnya mengandalkan sumber daya manusia aparatur sipil negara yang tersedia telah memiliki hal-hal yang dibutuhkan untuk pengembangan bidang baru / jabatan yang kosong yang akan ditempatinya. Hal ini juga bisa bermula dari anggapan bahwa tugas aparatur sipil negara dalam konteks birokrasi dan layanan publik tidak terlalu sulit, karena mesin-mesin birokrasi tetap akan berjalan meskipun pemimpinnya tidak memiliki kreativitas atau metode yang jelas dalam menjalankan pelayanan yang ada. Pada mekanisme yang kedua ini, seperti dideskripsikan sebelumnya, prinsip-prinsip merit tidak sepenuhnya dijalankan, terutama karena prinsip keterbukaan tidak menjadi titik tekan dalam prosesnya. Mekanisme yang kedua lebih berfokus pada penjarangan kandidat yang sudah ada dan dirasa tepat untuk menempati posisi atau jabatan yang lowong. Namun demikian, mekanisme ini akan diubah menjadi seleksi terbuka—meskipun jarang sekali atau tidak pernah terjadi—ketika cara tersebut tidak bisa menghasilkan kandidat yang sesuai dengan kualifikasi jabatan yang sudah ditetapkan.

Berkaca dari fenomena yang terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang, ketika Walikota Palembang memilih dan mengangkat sejumlah pejabat tinggi aparatur sipil negara dengan mekanisme yang kedua, untuk kemudian dianulir oleh KASN, maka dapat dipahami bahwa mekanisme yang tertutup ini sebenarnya rentan dengan pelanggaran terhadap prinsip-prinsip merit atau tidak berkesesuaian dengan tujuan reformasi birokrasi itu sendiri. Dalam agenda reformasi birokrasi, maka salah satu poin utama reformasi di lingkungan pemerintahan adalah perubahan sistem dan manajemen pemerintahan dari sistem yang tertutup kepada sistem dan manajemen yang dilandaskan pada akuntabilitas, profesionalitas, integritas, dan keterbukaan kepada publik. Pertanggungjawaban aparat birokrasi dalam negara hukum demokrasi tidak cukup hanya kepada atasan saja melainkan juga kepada publik selaku pemangku kepentingan yang diakui hak-haknya oleh UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu Komisioner KASN DR. Waluyo Martowiyoto telah menjelaskan tentang pengawasan KASN dalam sebuah wawancara dalam acara Rapat Koordinasi Mitra Kerja KASN ke-II dalam rangka Monitoring Tindak Lanjut Rekomendasi KASN di Kota Batu, Malang, tanggal 3 Agustus 2017, menurut DR. Waluyo Martowiyoto tentang pengawasan KASN adalah sebagai berikut

“Pengawasan KASN itu ada 2, yang pertama adalah dari sisi Pro-aktif yaitu ketika mereka akan melakukan seleksi terbuka, kemudian kita kasih rekomendasi untuk pelaksanaan seleksi terbuka, sedangkan yang kedua adalah pengawasan sistem reaktif, yaitu kalau ada pengaduan maka kita akan tindaklanjuti dengan penelusuran atas dokumen-dokumen dan fakta-fakta kita panggil orang-orang yang terkait, pihak-pihak terkait, kemudian kita buat analisis, kita simpulkan, dan akhirnya setelah gelar perkara

dihadapan komisioner, rapat kolegal kolektif, kita putuskan sebagai rekomendasi ke Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).”¹³

Dari penjelasan ini menegaskan kewenangan KASN sangat fundamental terhadap salah satu sistem merit dari mekanisme pengisian jabatan hingga penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara melalui seleksi tertutup yang kenyataannya pada mekanisme ini seringkali dijadikan celah oleh Kepala Daerah untuk menempatkan orang-orang yang dianggap bisa sejalan dengan kepentingan politiknya. Dengan kata lain, cara ini, meski pada awal perumusannya tidak dimaksudkan demikian, justru seringkali dimanfaatkan oleh banyak Kepala Daerah untuk mengganti pejabat tinggi secara manasuka (*arbitrary action*). Cara ini pula yang membuat politik patronase dan nepotisme terpelihara di lingkungan birokrasi dan pemerintahan yang ada.

Dalam laporan UNDP terkait upaya penerapan merit di lingkungan lembaga publik, seperti lembaga-lembaga pemerintahan, salah satu poin penting yang disorot adalah tindakan-tindakan manasuka yang dilakukan oleh pimpinan lembaga yang ada. Dalam hal ini, harus ada rumusan prosedur yang jelas untuk rekrutmen dan promosi, guna memastikan adanya transparansi dalam proses seleksi dan inklusi melalui sistem *check and balance*, khususnya dalam kasus-kasus tindakan penerimaan, penetapan, dan atau penempatan pejabat tinggi secara manasuka (*arbitrary action*) tersebut. Tanpa hal itu, maka meritokrasi tidak akan pernah bisa ditegakkan, terutama ketika mekanisme yang ada masih memberikan

¹³ Rekaman video dapat dilihat dalam web KASN RI, dengan judul video “tindak lanjut rekomendasi KASN”, <https://www.kasn.go.id/galeri-video/tindak-lanjut-rekomendasi-ksn>

celah bagi para Kepala Daerah untuk melakukan tindakan penempatan secara manasuka (*arbitrary action*).¹⁴

Terlepas dari kenyataan bahwa baik mekanisme pertama ataupun kedua bisa sama-sama menghasilkan kandidat terbaik, namun mengacu pada kepentingan penegakan meritokrasi dalam penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah, maka celah-celah hukum di mana Kepala Daerah bisa bertindak manasuka, dan mengabaikan prinsip-prinsip merit, tidak dapat dibenarkan. Untuk alasan ini pula, maka bentuk-bentuk pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, yang nantinya menjadi pelayan publik, seharusnya tidak dilakukan melalui mekanisme tertutup, walaupun cara ini bisa menghemat anggaran dan waktu yang dibutuhkan untuk pengisian jabatan yang kosong.

Jika mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara adalah kegiatan prosedural yang berlandaskan undang-undang, maka sudah seharusnya pula mekanisme ini bekerja secara mandiri, otomatis, dengan mempertahankan nilai objektif dari “mesin-mesin” seleksi itu sendiri. Adapun peraturan yang berbeda secara prinsipil meskipun dimaksudkan untuk kepentingan ekonomis tertentu, seperti peraturan perundang-undangan terkait mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut, maka harus ada upaya yang dilakukan untuk menyatukan peraturan yang ada dan menyesuaikannya dengan tujuan-tujuan merit.

¹⁴ Lihat UNDP, *Meritocracy for Public Service Excellence*, (Singapore: ACSH & GCPSE, 2015), hlm. 9.

Dalam hal ini, mengutip laporan UNDP, harus ada *role of conduct* yang menekankan netralitas politik dan loyalitas pada layanan publik. Dengan kata lain, kembali pada rumusan awal administrasi yang ada, harus ada garis pembatas yang jelas dalam mekanisme penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, agar putusan yang bersifat politis tidak dijalankan pada wilayah administrasi, terutama dalam bentuk-bentuk putusan yang saat ini seringkali dijadikan celah untuk memasukkan kepentingan-kepentingan pribadi dan kelompok pada penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada.

Selain itu, perlu juga diatur ketentuan yang jelas terkait bagaimana hak Kepala Daerah dalam hal menerapkan *rolling* jabatan atau merombak susunan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintahannya. Berkaca dari kasus yang ada di lingkungan pemerintah kota Palembang, praktik *rolling* jabatan harus didasarkan pada evaluasi yang jelas terkait kinerja lembaga dan individu pejabat tinggi bersangkutan, bukan dilakukan secara manasuka dan menjadikan hak serta celah hukum yang ada sebagai sarana untuk mewujudkannya, tanpa sebelumnya dilandasi ukuran objektif mengapa *rolling* atau pergantian pejabat tinggi bersangkutan dilakukan.

Premis 1.4: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya rumusan mekanisme seleksi penempatan pejabat tinggi yang jelas.

6.1.5 Evaluasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, dengan mengacu pada peraturan yang berlaku, seharusnya didasarkan pada analisis kebutuhan peningkatan kinerja aparatur pemerintahan oleh Kepala Daerah yang berwenang ataupun hasil evaluasi atas kinerja pejabat bersangkutan selama menduduki jabatannya. Dalam hal ini, Kepala Daerah yang baru menjabat, tidak boleh mengangkat atau melakukan perombakan struktur pejabat tinggi di lingkungan pemerintahannya kecuali setelah 6 bulan Kepala Daerah bersangkutan menduduki jabatannya. Dalam prosesnya, pergantian atau perombakan struktur kerja pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara sebagai bentuk evaluasi atas pejabat tinggi yang ada, juga tidak bisa dijalankan semata dengan praktik *rolling* jabatan, melainkan harus melalui seleksi terbuka. Dalam kasus yang ada di kota Palembang, Walikota saat itu melakukan perombakan struktur kabinet kerjanya (JPT Pratama) secara besar-besaran tanpa mengacu pada UU 5 Tahun 2014 dan KEPMENPAN No. 13 Tahun 2014, sehingga KASN membatalkan keputusan penempatan pejabat tinggi atau perombakan struktur pejabat tinggi di kota Palembang tersebut. Evaluasi Penempatan / Pengisian Jabatan JPT Pratama oleh KASN ini adalah bentuk kontrol akan implementasi sistem merit, maka apabila ada penyelewengan terhadap sistem merit di K/L/ Pemda maka KASN wajib mengevaluasi dan memberikan sanksi kepada K/L/ Pemda tersebut, hasil evaluasi dari KASN untuk kasus di Pemerintah Kota Palembang saat itu adalah mengembalikan 34 JPT Pratama ke Jabatan semula. Kemudian berjalannya waktu pembenahan dilakukan

dalam proses penempatan JPT Pratama yang sesuai dengan sistem merit. Saat ini Pemerintah Kota Palembang telah melaksanakan Mekanisme seleksi terbuka untuk Jabatan Esselon II baik itu Esselon II/ a (Jabatan Sekretaris Daerah Pemkot Palembang), begitupun dengan Jabatan Esselon II/ b (Kepala OPD/ JPT Pratama).

Namun sampai saat ini masih terdapat mekanisme Roling Jabatan / Mutasi antara Jabatan Esselon II/ b atau JPT Pratama yang aturannya agak longgar, yaitu tanpa harus melalui lelang jabatan dan proses assesment ulang untuk bidang Jabatan yang baru, contoh kasus mutasi pejabat JPT Pratama OPD Dispora yang belum menjabat genap 1 tahun dimutasikan ke OPD Dinas Sosial, Pejabat Ybs sebelum di OPD Dispora pernah menjabat Kepala Badan (JPT Pratama) di Badan Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana (BPPKB) dan memang Jabatan ini didapatkannya dari keberhasilan mendapatkan skor tinggi pada proses assesment di bidang BPPKB. Maka ini perlu menjadi catatan, bahwa perihal ini akan menjadi celah bagi PPK / Walikota untuk membongkar pasang kabinetnya dengan sesuka hati (*arbitrary action*) atau yang pada saat wawancara dengan Pejabat Ybs disebut dengan faktor 1% yaitu “keputusan Walikota” untuk memilih siapa dan ditempatkan apa.

Pergantian pejabat tinggi atau *rolling* jabatan dan atau perubahan struktur dan susunan jabatan tinggi di lingkungan pemerintahan daerah/kota sendiri adalah hal yang lazim dilakukan. Tujuan dari pergantian pejabat tinggi atau penempatan pejabat tinggi di satu bidang untuk kemudian dipindahkan pada bidang lainnya, pada umumnya dilakukan sebagai suatu bentuk upaya untuk peningkatan kinerja, penyegaran suasana kerja, atau pemenuhan kebutuhan-kebutuhan instansi

perangkat pembantu pemerintahan di daerah terkait. Hal ini pula yang juga, sebagaimana dideskripsikan dalam temuan penelitian, dilakukan oleh pemerintah kota Palembang.

Hasil observasi yang dilakukan terhadap pola penempatan yang dilakukan Pemerintah Kota Palembang untuk beberapa Pejabat seperti saudara H adalah sebagai berikut ini:

Saudara H pada Tahun 2014 dipromosikan menjadi JPT Pratama di BPMK pada Tahun 2014, kemudian Rolling Jabatan ke BKBPP di tahun yang sama, setelah 1 Tahun lebih di-Rolling kembali ke DISPORA pada tahun 2016 dan baru berjalan 9 bulan di Rolling kembali ke DISPORA.

Begitupun dengan beberapa Pejabat JPT Pratama lainnya, hampir seluruhnya mendapatkan jabatan Esselon II dengan praktik Rolling Jabatan yang tidak lagi menggunakan assesment baru untuk Jabatan baru yang mereka duduki saat ini (hasil wawancara bersama Sdr. JZL & Sdr. RD). Kesimpulan dari hasil observasi ini, maka praktik Rolling Jabatan dengan mekanisme Job Fit ini memiliki tantangan sebagai berikut ini:

Tindakan pergantian atau pemindahtugasan pejabat tinggi aparatur sipil negara, atau penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara pada instansi, dinas, atau badan perangkat daerah ini tentu saja harus berdasarkan evaluasi tertentu, baik yang berkenaan dengan kebutuhan instansi yang ada, kepentingan kebijakan pemerintahan yang berjalan saat itu, ataupun evaluasi berkaitan dengan kinerja pejabat tinggi bersangkutan dan yang terpenting tidak melanggar sistem merit dan

prinsip merit, namun dalam temuan penelitian telah terjadi Rolling jabatan sebelum Pyb menduduki jabatan selama 2 tahun dipindahkan ke jabatan yang baru, ini menandakan tindakan tersebut tidak sesuai sistem merit yang diberlakukan. Maka ini adalah tantangan normatif dari perilaku manasuka dari seorang PPK dalam hal ini adalah Walikota Palembang dengan tidak menjalankan sistem merit yang mengatur bahwa seorang PNS JPT Pratama baru dapat dipindahkan dalam Jabatannya ke Jabatan yang baru atau dimeja panjangkan (non job) bila Pyb telah genap menjabat dalam jabatannya minimal selama 2 tahun, dengan tidak digunakannya sistem merit ini oleh PPK menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Palembang dalam hal ini PPK tidak mengindahkan Sistem Merit Kepegawaian yang berlaku, maka perihal dari perilaku ini menjadi tantangan dari sudut pandang legal formal bagi Pemerintah Kota Palembang agar dapat memperbaiki seluruh perilaku birokrasinya sesuai aturan yang berlaku.

Ini adalah nilai negatif yang ditangkap oleh Warren Benis ini sebagai gambaran dari Birokrasi Pemerintah yang banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan lain selain kepentingan administrasi publik dalam hal ini adalah penerapan prinsip merit, maka sejalan dengan analisa ini bahwa yang terjadi di Pemerintah Kota Palembang kondisi sosio-politik lokal cukup mewarnai dalam proses Penempatan Pejabat JPT Pratama dalam pemerintahannya, Warren Bennis menyebutnya dengan *“cruel treatment of subordinates based not on rational or legal grounds but upon inhumanity”*, PPK telah memperlakukan pembantunya dengan kesemena-menaan atas nama jabatannya dalam bekerja yang tidak proper

sebagai tindakan irrasional, berlawanan dengan peraturan perundang-undangan juga sistem merit kepegawaian dan tidak manusiawi.

Perihal dari perilaku ini pula yang pada akhirnya memunculkan tantangan manajerial, Roosenbloom et.all (2015:216) memiliki pertimbangan perspektif dari 2 (dua) kubu yang berseberangan, satu dari penganut spoils system dan satu lainnya dari reformer, kedua kelompok ini memiliki perspektif yang berbeda tentang penempatan Pejabat Tinggi dalam Pemerintahan dengan sistem Rolling Jabatan yang menurut penganut Spoils System bahwa “ Rotasi pegawai negeri masuk (ditunjuk/diangkat) dan keluar kantor (mutasi/demosi/bangku panjang *non-job*) adalah praktik yang diinginkan di negara demokratis. Namun tidak demikian dengan para Reformis, bahwa mereka lebih suka bila masa jabatan dari sebuah jabatan didasarkan kepada kompetensi pegawai atau pejabat publiknya dan tidak tunduk pada pertimbangan politik dan atau pertimbangan partisan. Maka dalam konteks penelitian ini bahwa penempatan Pejabat Tinggi ASN yang sesuai dengan sistem merit yang berdasarkan prinsip merit lebih dekat dengan sudut pandang para reformis, namun paradok yang terjadi adalah masih dipraktekannya Roling Jabatan yang tidak mengikuti sistem meerit yang belaku dan itu menjadi budaya dalam Birokrasi Aparatur di Pemerintah Kota Palembang.

Ada beberapa hal yang akan muncul sebagai implikasi dari praktik spoils system ini diantaranya:

1. Daftar tunggu yang panjang bagi PNS yang sebenarnya dapat dipromosikan yang memang PNS tersebut kompeten dibidang kerjanya,

hal ini terjadi karena Pejabat Tinggi yang di Rolling adalah pejabat yang itu-itu saja;

2 Hilangnya jabatan dari mantan JPT Pratama yang sebelumnya menjabat, dikenal dalam istilah organisasi kepegawaian dengan sebutan *non-job* atau “bangku panjang”. Semakin sering terjadi perombakan yang mana suka maka semakin banyak Pejabat JPT Pratama yang di *non-job* kan;

3 Sulitnya mendistribusikan mereka yang dibangun panjangkan atau *dinon-job* kan, karena secara kepangkatan Mantan JPT Pratama tersebut sangat tinggi dan bila didistribusikan ke OPD-OPD yang ada di Pemerintah Kota Palembang akan berpengaruh dalam Dataran Urutan Kepangkatan yang ada didalam OPD, maka seringnya mereka di “treatment” dalam 1 ruangan khusus yang pekerjaannya adalah sekedar datang, duduk dan pulang. Ironisnya mereka harus layu diusia yang produktif, karena tidak sedikit yang Batas Usia Pensiunnya masih cukup panjang 2- 6 tahun lagi.

Kemudian sebagai evaluasi dari keseluruhan seleksi penempatan JPT Pratama ini mengungkap sebuah tantangan dari sudut politik bahwa *Spoils System* afiliasinya dengan kekuasaan dan Merit System yang afiliasinya dengan Birokrasi Modern adalah dua kutub yang satu dengan lainnya berlawanan, maka dalam penelitian ini Birokrasi Modern tidak akan pernah tegak bila kondisi sosio-politik-kultural di Pemerintah Kota Palembang masih berbudaya “Prismatik” yaitu Birokrasi yang berkeinginan untuk menuju Birokrasi yang modern namun dalam praktiknya masih diwarnai oleh kepentingan-kepentingan yang berbau spoils system. Dalam istilah ekstremnya adalah selama Pemerintah Daerah masih menggunakan sistem

“Pilkada Langsung” maka sistem merit yang berdasarkan prinsip-prinsip merit akan selalu diwarnai oleh kepentingan-kepentingan diluar prinsip merit tersebut.

Diskursus ini bukan tanpa sebab terlebih Kepala Daerah dalam UU 5 tahun 2014 secara Politik adalah “penguasa teritori” dan secara Administrasi sebagai “Kepala Administrasi” pula. Kekuasaan yang sangat luas ini menggambarkan kultur birokrasi yang bersifat “Prismatik”.

Ironinya adalah pola umum yang seringkali terjadi dalam konteks penempatan dan pergantian pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintahan adalah bahwa ketika tampuk pimpinan berubah, maka Kepala Daerah yang menjabat akan mengganti pula susunan struktural pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada. Dalam hal ini, sudah menjadi fenomena umum juga jika para Kepala Daerah terpilih tersebut sudah sedari awal menyiapkan orang-orangnya untuk menempati posisi-posisi tertentu di pemerintahan. Beberapa kasus yang ada bahkan menunjukkan jika pergantian pejabat tinggi ini terkadang dilakukan tanpa sebelumnya melakukan evaluasi yang menyeluruh yang seharusnya menjadi dasar rasional pergantian tersebut. Pada beberapa kasus lainnya, pergantian pejabat tinggi di lingkungan pemerintahan ini dilakukan dengan cara mensiasati peraturan yang ada. Evaluasi yang dijalankan hanya sebagai formalitas belaka untuk menutupi tujuan sesungguhnya di balik pergantian tersebut. Orang-orang yang tidak memiliki kedekatan atau patron politik yang sama, biasanya akan tergeser pada posisi-posisi marginal di pemerintahan.

Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, dengan kata lain bukan semata kegiatan profesional administratif, namun juga mencerminkan tindakan politis yang dilakukan oleh Kepala Daerah yang ada. Hal ini tidak bisa dihindari, mengingat administrasi pemerintah sendiri penuh dengan intrik dan nilai-nilai politis. Setiap kebijakan atau keputusan yang dikeluarkan merupakan hasil negosiasi dan urun rembuk aktor-aktor terkait yang tidak pernah bersifat bebas nilai. Meski terdapat aturan tertentu yang dibuat untuk meminimalisir tindakan-tindakan seperti ini, namun dalam praktiknya para aktor politik ini justru menjadikan aturan tersebut sebagai celah legal untuk tindakan politis mereka.

Kepala Daerah bisa saja menaati aturan untuk tidak mengganti seseorang selama kurun waktu tertentu ketika ia mulai menjabat, namun dengan payung hukum yang sama, Kepala Daerah juga bisa mencari alasan penggantian berdasarkan evaluasi kinerja demi pemenuhan janji politik semata.

Hal ini menjadi rumit untuk diurai, karena dunia pemerintahan adalah dunia di mana aktor-aktor politik berkumpul dengan aktor-aktor administratif, sehingga batasan yang tegas antara keduanya sulit untuk dirumuskan. Aparatur sipil negara dengan jabatan administratif bisa saja merupakan aktor politik tertentu. Karena itu, jabatan-jabatan tinggi atau jabatan pimpinan tinggi yang diemban seseorang tidak pernah murni dari kepentingan-kepentingan politik ini.

Regulasi dalam hal ini seringkali disiasati dan digunakan untuk menutupi sorotan dan kritik publik ketika ia dipenuhi.

Dalam dunia politik pula, yang harus dilihat sebagai ruang di mana kekuasaan akan dibagi atau dimonopoli, seringkali terdapat patronase politik yang

tinggi. Masing-masing aktor akan menjadi bagian dari klan tertentu untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan yang ada. Pejabat tinggi aparatur sipil negara dalam hal ini tidak bisa dilihat semata pelayan publik, tapi juga dalam konteks tertentu merupakan perwakilan dari klan politik tersebut. Karena itu, ketika suatu daerah mendapatkan Kepala Daerahnya yang baru, maka pergantian dan penempatan pejabat tinggi ini seringkali dilakukan sebagai gambaran pertarungan kekuasaan yang terjadi.

Peraturan yang ada memang memfasilitasi hal tersebut, mengingat bahwa para Kepala Daerah bisa saja memiliki visi kepemimpinan tertentu yang mengharuskannya untuk menempatkan orang-orang yang dianggapnya tepat pada jabatan atau posisi tertentu di lingkungan pemerintahan yang dijalankannya. Karena itu pula, peraturan perundang-undangan juga memberikan ketentuan yang tegas terkait mekanisme dan prosedur pergantian pejabat atau praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi secara umum. Para pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ditempatkan oleh Kepala Daerah ini terlepas dari prosesnya yang sudah sesuai dengan sistem merit ataupun sebaliknya sebagai bahan evaluasi dalam penelitian ini, maka dalam jabatannya akan melekat sebuah kewajiban yaitu Pejabat tersebut harus selalu melakukan evaluasi tertentu terkait kinerjanya ataupun kinerja lembaga yang dipimpinnya. Bentuk-bentuk penilaian kinerja ini berupa LAKIP (Laporan Akuntabilitas dan Kinerja Instansi Pemerintah), LKIP (Laporan Kinerja Instansi Pemerintah), baik yang dilakukan secara triwulan ataupun tahunan. Namun demikian, laporan kinerja ini lebih banyak ditekankan pada kuantifikasi anggaran dan program. Suatu lembaga dan

pejabat tinggi di dalamnya dianggap berhasil dan memiliki kinerja yang baik, jika mereka bisa menggunakan dan menyerap anggaran yang sudah disediakan secara maksimal. Tidak ada evaluasi yang khusus ditujukan untuk mengukur kebermanfaatan atau keberlanjutan program tersebut. Secara kualitatif, nilai dari sasaran-sasaran strategis ini tidak pernah dievaluasi dengan baik.

Penempatan pejabat tinggi ASN JPT Pratama ini dengan kata lain, lebih menjadi sarana formal untuk melanggengkan status quo kekuasaan bagi Kepala Daerah terpilih yang sedang memimpin dimasa jabatannya. Mereka JPT Pratama yang sudah diangkat dan ditempatkan oleh Kepala Daerah bersangkutan, pada umumnya tidak akan berganti posisi sampai akhir masa pemerintahan, terkecuali ada kasus-kasus istimewa ataupun kepentingan tertentu yang mengharuskan perombakan seperti Batas Usia Pensiun (BUP). Maka semakin lama JPT Pratama itu loyal maka semakin “aman” jabatannya sehingga daftar tunggu kompetisi bagi mereka yang ingin merasakan duduk dalam JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang akan semakin banyak, sebagaimana diketahui secara umum bahwa struktur kepegawaian di Indonesia Pangkat Golongan III/ a –III/ d adalah Populasi ASN yang tertinggi yang pada akhir tahun 2014 saja sudah berjumlah 2.265.892 personel¹⁵, dimana ASN dengan Pangkat III/ d sebanyak 502.741 personel. Ini adalah gambaran tegas bahwa struktur *bottle neck* adalah gambaran umum dari bentuk struktur populasi kepegawaian di Indonesia dan khususnya di Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota. Ini akan menjadi diskursus tersendiri sebagai masukan untuk membenahi sistem karir yang sudah memasuki era kompetisi dan

¹⁵ Statistik ASN Tahun 2015, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara RI, hlm. 125.

keterbukaan bagi seluruh pihak. Meski demikian, tidak semua Kepala Daerah pada akhirnya melakukan pola yang sama. Beberapa kepala Daerah justru berupaya menerapkan objektivitas dan profesionalitas dalam hal memilih, mengangkat, dan menempatkan pejabat tinggi ini, demi kelancaran roda pemerintahan yang dijalkannya, atau demi perbaikan layanan publik yang menjadi tugasnya.

Dalam hal ini, apa yang perlu dicermati adalah bahwa evaluasi kinerja pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ditempatkan pada jabatan atau posisi tertentu di lingkungan pemerintah, selain tidak ditekankan pada evaluasi personal, apa yang banyak dilakukan adalah evaluasi terkait serapan anggaran. Padahal bentuk evaluasi seperti ini tidak bisa sepenuhnya dijadikan patokan kinerja lembaga atau pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada. Sasaran-sasaran strategis yang menjadi target kerja lembaga-lembaga pemerintahan pada umumnya bersifat tentatif dan hanya sekali dilaksanakan sebatas menghabiskan anggaran sebagai bentuk pertanggungjawabannya. Tidak heran jika pada akhirnya penempatan pejabat tinggi, pada banyak kasus, tidak membawa perubahan berarti pada lembaga atau instansi perangkat daerah di lingkungan pemerintah kota/daerah, khususnya dalam hal layanan publik yang diberikan.

Ditilik dari perspektif teori administrasi publik sendiri, apa yang terjadi dalam konteks penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, seperti dijelaskan sebelumnya, menggambarkan bahwa administrasi publik atau administrasi lembaga-lembaga pemerintahan, sebenarnya tidak pernah bisa bersifat netral dan

objektif, dan birokrasi secara umum akan selalu melenceng dari tujuannya.¹⁶ Hal ini terutama disebabkan adanya asumsi bahwa birokrasi lebih banyak dijalankan oleh aktor manusia yang memiliki otonomi untuk menentukan tindakannya meskipun terikat dalam sistem sosial atau politik tertentu. Ketika seorang Kepala Daerah memilih, menetapkan, dan menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintahannya, maka selalu ada makna subjektif yang sedang dibangun oleh Kepala Daerah bersangkutan, yang itu seringkali tidak bisa dikontrol oleh regulasi ataupun sistem yang ada.

Namun demikian, jika praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara sebagai salah satu tindakan utama yang dilakukan Kepala Daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintahan sebagai tujuan idealnya, maka hal ini sebenarnya sudah mencerminkan perubahan mendasar pada sistem birokrasi yang berjalan di lingkungan pemerintah daerah, terutama karena fokusnya sudah pada peningkatan respons pemerintah terhadap praktik layanan publik. Namun, jika praktik penempatan tersebut masih didasarkan pada kepentingan-kepentingan yang lain, terutama kepentingan politik dan status quo kekuasaan, atau pada semata upaya reformasi struktural, maka itu berarti pemerintah daerah belum beranjak dari pendekatan klasik administrasi itu sendiri.¹⁷ Hal ini dalam kelanjutannya hanya akan membuat pemerintahan yang ada tidak bisa

¹⁶ Pandangan seperti ini misalnya dapat ditemukan dalam doktrin-doktrin *New Public Administration* terkait birokrasi pemerintahan. Lihat George H. Frederickson, *et. al.*, *The Public Administration Theory Primer*, 2nd Edition, (Boulder Colorado: Westview Press, 2012), hlm. 132.

¹⁷ Pendekatan reformasi lembaga publik dewasa ini, seperti dijelaskan Robinson, adalah pendekatan yang berupaya menjawab persoalan tentang bagaimana kita bisa membuat pemerintah lebih responsif terhadap masyarakat. Pendekatan yang digunakan umumnya bersifat *bottom-up*, yang berarti pejabat pelaksana pemerintahan akan lebih berperan dibandingkan kepala pemerintahan itu sendiri. Lihat Mark Robinson, *From Old Administration to The New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, (Singapore: UNDP, 2005), hlm. 5.

menyesuaikan dirinya dengan tuntutan zaman dan perubahan yang terjadi di masyarakat dewasa ini.

Premis 1.5: Seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya evaluasi seluruh aspek penting terhadap kinerja lembaga pemerintah dan pejabat tinggi aparatur sipil negara.

Proposisi Minor 1: “Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah akan berjalan efektif dan profesional secara administratif dan regulatif oleh Kepala Daerah dengan mengacu kepada prinsip-prinsip merit secara konsisten dalam menjalankan keseluruhan rumusan mekanisme seleksi secara tepat serta melakukan evaluasi dari hasil seleksi sebagai aspek penting dari kinerja lembaga dan pejabat tinggi sipil negara”

6.2. Tantangan Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

6.2.1 Kondisi Sosial Politik Pemerintah Kota Palembang

Kondisi sosial politik di lingkungan pemerintah daerah/kota meski tidak memengaruhi teknis penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, namun secara esensial berdampak terhadap keputusan penempatan pejabat tinggi yang ada. Jumlah keberadaan koalisi Partai Politik (Parpol) penguasung Kepala Daerah yang menjabat, hingga preferensi politis dan loyalitas aparatur, akan berdampak pada hasil penetapan dan penempatan para pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara oleh Kepala Daerah, meskipun hal ini seringkali tidak ditunjukkan secara terbuka. Kondisi seperti ini pula yang membuat kondisi sosial politik

menjadi salah satu tantangan utama dalam praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi berdasarkan prinsip-prinsip merit di lingkungan pemerintah daerah/kota.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa praktik pemerintahan yang dijalankan untuk melaksanakan pelayanan publik, pada dasarnya adalah tanggungjawab utama dari Kepala Daerah bersangkutan, yang dibantu juga oleh berbagai pihak dalam skema keterbagian kekuasaan (eksekutif dan legislatif).

Dalam menjalankan berbagai kegiatan pemerintah, Kepala Daerah akan dibantu oleh aparatur sipil negara, baik para pejabat tinggi struktural yang ada di instansi perangkat daerah, pejabat tinggi fungsional, maupun tenaga administratif di lingkungan pemerintah daerah, hal ini sesuai dengan amanat UU 23 Tahun 2014 yang memposisikan PNS sebagai Pegawai yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat yang ditempatkan dan diperbantukan di Pemerintah Daerah baik Pemerintah Provinsi / Kota / Kabupaten untuk membantu Kepala Daerah dalam menjalankan tugas kedinasan dalam satuan OPD.

Keberadaan tenaga pembantu ini, bukan saja akan memudahkan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang dibebankan pada Kepala Daerah, tapi lebih dari itu, mereka diharapkan juga bisa membawa peningkatan inovatif terkait kinerja lembaga-lembaga pemerintahan di mana aparatur sipil negara yang membantu Kepala Daerah bersangkutan bertugas. Komposisi dan jumlah aparatur sipil negara sendiri bisa sangat beragam, tergantung pada kebutuhan dan cakupan kerja masing-masing instansi yang ada di lingkungan pemerintah kota/daerah.

Selain itu, mengingat dunia pemerintahan lebih banyak didominasi oleh kegiatan-kegiatan perumusan kebijakan berkaitan dengan layanan tata kelola masyarakat dan penyediaan layanan publik yang baik, maka agar kebijakan-kebijakan dan seluruh program yang dibawa oleh Kepala Daerah bersangkutan bisa berjalan dengan baik, maka ia membutuhkan dukungan dari berbagai pihak yang perannya akan sangat krusial dalam persetujuan kebijakan yang ada. Dalam hal ini, dewan legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah) akan menjadi pihak yang menentukan apakah suatu kebijakan atau program bisa dijalankan—dan disetujui anggarannya—atau sebaliknya. Sebaik apapun suatu program, jika ia tidak mendapatkan dukungan politik dari divisi kekuasaan lain dan struktur horizontal pembagian kekuasaan yang berlaku, maka ia akan sulit untuk dijalankan.

Kepala daerah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dengan kata lain, sangat membutuhkan dukungan dari berbagai pihak, khususnya dewan legislatif yang ada di daerah. Pada titik ini, keberadaan perwakilan partai politik yang mengusung Kepala Daerah bersangkutan akan mendapatkan signifikansinya. Dalam konteks pemerintah kota Palembang sendiri, seperti dideskripsikan pada bab sebelumnya, Walikota yang memimpin saat ini didukung dan diusung oleh lebih dari separuh anggota dewan legislatif daerah yang berjumlah 50 orang. Dengan adanya dukungan ini, maka tidak sulit bagi Kepala Daerah bersangkutan untuk merumuskan kebijakan atau program-program tertentu yang harus diusulkan pada dewan legislatif tersebut, terutama untuk persetujuan anggaran yang harus dikeluarkan.

Pola pembagian kekuasaan dan sekaligus membatasi kekuasaan satu pihak dan lainnya seperti yang berlaku di Indonesia secara umum, untuk saat ini dianggap sebagai sistem terbaik penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat demokratis. Kepala Daerah tidak bisa berlaku otoriter karena kekuasaannya dibatasi oleh kekuasaan yang lain. Pembagian kekuasaan juga memungkinkan segenap program dan kebijakan untuk dikaji, dievaluasi, dan diawasi dalam pelaksanaannya. Preferensi politik yang beragam di lingkungan pemerintah juga memungkinkan adanya pihak oposisi yang bisa memandang secara lebih kritis terhadap kebijakan yang ada. Jika seluruh unsur yang terdapat di dewan legislatif misalnya, memiliki preferensi politik yang sama dengan Kepala Daerah, maka yang terjadi adalah kesepakatan tanpa kritis (yang bisa dibaca juga sebagai “bagi-bagi ransum”).

Terkait penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara sendiri, secara formal dewan legislatif tidak memiliki peran tertentu dalam prosesnya. Namun preferensi politik yang membentuk patronase tertentu di lingkungan pemerintah bisa menjadi faktor penentu dalam penempatan pejabat tinggi. Dalam hal ini, keputusan penempatan seorang pejabat tinggi, seperti disebutkan sebelumnya, harus dilihat juga sebagai hasil dari lobi-lobi politik yang melibatkan banyak pihak, termasuk dewan legislatif daerah dan *track record* Pyb sebagai “komunikator” antara Walikota dan DPRD sebagai mitra kerja. Bila saja salah satu fraksi tidak menyukai Kepala OPD tertentu dikarenakan suatu komunikasi yang buntu bisa merambat urusannya keurusan karir Pyb. seperti yang telah peneliti ungkapkan berdasarkan hasil wawancara terhadap key informan bahwa

selain faktor 1 % (hak pilih Walikota-red) maka ada faktor lain dari *value* keberhasilan seorang Pejabat Tinggi JPT Pratama, yaitu berhasil meningkatkan rencana kerja OPD baik itu dari sisi kualitas maupun kuantitas Anggaran OPD setiap tahunnya, dengan pengertian semakin kreatif Kepala OPD membuat rencana kerja anggaran maka akan semakin meningkat pembiayaan anggaran untuk melaksanakan kegiatan pada OPD tersebut. Bukankah tidak lagi jadi rahasia bagi masyarakat bahwa hampir semua Kepala Daerah termasuk didalamnya Walikota akan merasa bangga bila Postur APBD-nya mengalami peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahunnya, maka secara tidak langsung seorang JPT Pratama yang menjabat di jajaran Kepala OPD di Pemerintah Kota Palembang akan dilimpahi tugas dan memegang tanggung jawab untuk meningkatkan Anggaran OPD nya sebagai bukti telah membantu Walikota dibidang kualitas sisi kuantifikasi Postur APBD, maka kemampuan ini pula yang menjadi bahan pertimbangan evaluasi kinerja penempatan JPT Pratama, maka wajib kemampuan ini dimiliki oleh Pejabat JPT Pratama. Karena itu pula, sebagai kaitannya dengan bagaimana kondisi sosial-politik yang terjadi, dan khususnya peta pembagian kekuasaan di lingkungan Pemerintah Kota Palembang akan diperlukan untuk membaca pola penempatan yang ada, dan ini berlaku untuk setiap Pemerintah Daerah yang ada di Indonesia.

Kondisi sosial politik—yang bisa dibaca juga sebagai peta politik di lingkungan pemerintah daerah bersangkutan—yang memengaruhi proses penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, seperti yang terdapat di lingkungan pemerintah kota Palembang tersebut, menunjukkan kemasyarakatan

(*citizenship*) dan kepentingan publik belum menjadi kepentingan bersama, karena yang terjadi adalah agregasi kepentingan individu yang ditentukan oleh pejabat terpilih atau preferensi pasar. Keberadaan masyarakat belum menjadi *co-producer policy* namun lebih dipandang sebagai pihak pasif yang harus menerima berbagai kebijakan yang ada.¹⁸ Padahal, sejatinya masyarakat adalah preferensi utama dalam pembuatan berbagai macam kebijakan dan keputusan, baik yang berkenaan dengan program-program pemerintahan, ataupun tindakan-tindakan internal terkait pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara itu sendiri. Kepentingan publik menjadi ukuran utama untuk keputusan tersebut, bukan pemenuhan aspirasi politik aktor-aktor tertentu.

Keseluruhan dari penjelasan ini menghadirkan sebuah tantangan politik yang harus dijawab oleh Pemerintah Kota Palembang mengingat bahwa Keseluruhan dari penjelasan ini menghadirkan sebuah tantangan politik yang harus dijawab oleh Pemerintah Kota Palembang yaitu untuk tidak melestarikan Penempatan JPT Pratama dengan dasar alasan politis praktis seperti yang dimaksud dari 1% keputusan adalah mlik atau Hak Walikota meskipun 99% kandidat memenuhi syarat administratif dan kompetensi belum tentu terpilih untuk menduduki sebuah Jabatan tinggi negara dalam Birokrasi Pemerintah Kota Palembang, mengapa demikian, karena keputusan manasuka dengan menempatkan Pyb yang bertolak belakang kompetensinya adalah perilaku yang irrasional dalam birokrasi, bukankah dalam Pemerintah Modern idealnya adalah Pemerintahan yang Rasional. Berdasarkan analisa dari Herbert Simon, peneliti

¹⁸ Lihat Stephen P. Osborne, "The New Public Governance?" dalam *Public Management Review*, Vol. 8 Issue 3, 2006, hlm. 383.

berasumsi bahwa Implikasi dari pelestarian ini adalah sisi rasionalitas dari Pyb yang akan dipertaruhkan, keputusan atau hasil kerja lembaga akan dipenuhi oleh keputusan yang frustrasi yang bersumber dari pengetahuan dan informasi dari Pyb yang tidak mumpuni, sehingga karakteristik keputusan atau hasil kerja lembaga yang dipimpinnya hanya akan berdasarkan preferensi pribadinya yang berkonsep “rasionalitas terbatas” yang pada akhirnya Pyb tidak akan mengerti akan dampak dari keputusannya dan hasil kerja lembaganya.¹⁹

Dalam konteks merit sendiri, keputusan-keputusan sentral terkait pengangkatan dan penempatan seseorang di lingkungan lembaga publik yang dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar faktor-faktor seharusnya, seperti keadilan, kompetisi yang sehat, keterbukaan, dan *competency-based*, adalah tindakan yang tidak bisa dibenarkan. Karena itu, meski kondisi sosial-politik menjadi sistem kultural yang seringkali membuat seorang Kepala Daerah tidak bisa menghindar dari tuntutan-tuntutan politis banyak aktor, namun hal ini tidak boleh dijadikan alasan untuk memilih dan mengangkat seseorang tanpa pertimbangan utama berdasarkan kompetensi yang dimiliki guna peningkatan layanan publik yang ada.

Premis 2.1: Tantangan seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang dihadirkan oleh kondisi sosial politik yang ada dapat diselesaikan dengan adanya batasan yang jelas antara putusan administratif dan putusan politik.

¹⁹ Lihat Rosenbloom et.all (2015) hal. 154

6.2.2 Komponen Kunci Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Praktik penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara, yang mengacu pada peraturan pemerintah terkait tata kelola atau manajemen Aparatur Sipil Negara, adalah praktik yang seharusnya dilakukan melalui proses seleksi terbuka, sehingga ia benar-benar bisa menerapkan prinsip-prinsip merit di dalamnya.

Namun demikian, dalam kenyataannya, prinsip merit yang seharusnya membuat seseorang terpilih karena kompetensi dan kemampuan yang dimilikinya, tidak selalu bisa diterapkan dengan baik. Hal ini mengingat wewenang dan peran Kepala Daerah yang sangat besar dan menjadi faktor atau komponen penentu dalam proses pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi tersebut. Karena itu pula, komponen kunci penempatan, terutama wewenang Kepala Daerah dan loyalitas pejabat tinggi bersangkutan, akan menjadi tantangan lanjutan terkait penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara berbasis prinsip-prinsip merit.

Keputusan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota/daerah, secara umum dan eksplisit adalah hasil dari mekanisme pengangkatan dan penempatan melalui proses seleksi dan pemenuhan persyaratan tertentu sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Para pejabat tinggi yang diangkat dan ditempatkan pada misalnya, instansi-instansi perangkat daerah, adalah mereka yang terpilih berdasarkan hasil seleksi dan keputusan akhir yang dipegang oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau dalam hal ini adalah Walikota yang menjabat.

Penetapan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara adalah hasil dari proses panjang yang melibatkan praktik penjarangan, penyaringan, seleksi, *assessment*, dan keputusan final pengangkatan dan pengesahan pejabat tinggi aparatur sipil negara bersangkutan oleh PPK atau Walikota. Dalam proses ini, seperti dideskripsikan sebelumnya, ada banyak komponen penentu yang menjadi dasar pengangkatan dan penempatan aparatur sipil negara menjadi pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah kota/daerah. Komponen-komponen kunci tersebut adalah hasil seleksi dan *assessment* pejabat tinggi bersangkutan, pemenuhan syarat dan kualifikasi jabatan yang ditawarkan, serta yang lebih menentukan adalah keputusan PPK atau Walikota dalam memilih tiga nama kandidat hasil seleksi yang diajukan.

Hal ini bisa dibaca juga bahwa apapun hasil dari seleksi dan *assessment* terkait kompetensi personal dan kualifikasi pejabat tinggi yang mengikuti seleksi tersebut, keputusan akhir terkait penetapan dan pengangkatannya tetap berada di tangan PPK atau Walikota. Kandidat dengan nilai terbaik dan ditempatkan pada urutan pertama dari tiga kandidat yang diajukan kepada PPK, tidak serta merta menjamin kandidat bersangkutan untuk terpilih. PPK atau Walikota dalam hal ini memegang komponen kunci dalam pemutusan pejabat tinggi aparatur sipil negara untuk diangkat dan ditempatkan pada instansi, badan, atau organisasi perangkat daerah di lingkungan pemerintah kota.

Praktik seperti ini menunjukkan bahwa pengajuan tiga nama kandidat sebagai hasil objektif dari proses seleksi dan penilaian atas segenap kompetensi dan kualifikasi personal pejabat tinggi bersangkutan, akan tetap diakhiri dengan

hasil subjektif pemilihan dan keputusan pengangkatan dan penempatannya oleh PPK atau Walikota yang menjabat. Dengan kata lain, meski hasil dari seleksi ini diajukan sebagai bahan pertimbangan utama pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi yang ada, namun pada akhirnya objektivitas pengangkatan dan penempatan tersebut tidak bisa dipastikan mengingat bahwa keputusan akhir untuk memilih satu dari tiga kandidat tetap berada di tangan Walikota, dan bukan murni hasil akhir dari seleksi (misal: yang terpilih adalah kandidat dengan nilai terbaik).

Pemilihan dan penetapan akhir oleh Walikota, yang berarti pemberian wewenang tertentu untuk memutuskan berdasarkan pertimbangan yang harus dibaca bersifat subjektif ini, jika dilihat dari perspektif merit, adalah tindakan yang tidak bisa dibenarkan. Dalam konteks merit, keputusan-keputusan pemerintah yang ada tidak boleh lahir dari semata penilaian subjektif tanpa dasar rasional dan ukuran tertentu yang bisa diterima sebagai putusan yang adil. Jika keputusan akhir misalnya, terkait pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota/daerah ini murni berada di tangan Walikota, maka semestinya putusan tersebut didasarkan pada hasil seleksi di mana yang diangkat dan ditempatkan adalah pejabat tinggi dengan nilai terbaik.

Tapi kenyataan yang ada tidak selalu demikian. Pengajuan tiga nama kandidat setelah melalui proses seleksi dan assessment yang panjang untuk kemudian ditentukan oleh Walikota, menunjukkan bahwa kandidat dengan nilai terbaik tidak selalu menjadi kandidat yang diangkat dan ditempatkan. Pada praktiknya, kandidat dengan hasil yang minor sekalipun bisa dipilih dan diangkat oleh

Walikota untuk kemudian ditempatkan pada instansi atau dinas tertentu di lingkungan pemerintah kota.

Praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara seperti ini, pada dasarnya tidak mencerminkan persaingan yang sehat dan adil dalam keseluruhan prosesnya. Keterbukaan penerimaan kandidat, keadilan dalam proses seleksi, justru tidak diiringi dengan keputusan yang objektif di akhir seluruh mekanisme pengangkatan dan penempatan tersebut. Jika mekanisme seleksi terbuka yang dibuat untuk mendapatkan kandidat terbaik dengan mengedepankan prinsip-prinsip dalam pelaksanaannya, maka akan lebih baik jika seleksi terbuka ini hanya menghasilkan satu kandidat terbaik untuk kemudian diajukan kepada PPK untuk ditetapkan. Kandidat bersangkutan, dalam hal ini, harus dilihat secara logis sudah merupakan kandidat terbaik berdasarkan seleksi yang dilakukan. Jika Walikota atau PPK, secara personal tidak merasa puas dengan hasil dari seleksi tersebut, maka hal itu bisa dievaluasi kemudian hari setelah kandidat terpilih bekerja. Penilaian pejabat tinggi dalam hal ini tentu tidak boleh didasarkan pada pertimbangan selera subjektif, namun harus didasarkan pada evaluasi tertentu yang menunjukkan bagaimana kinerjanya selama menjabat.

Pelayanan publik adalah tugas yang besar yang melekat pada pemerintah. Karena itu, keputusan-keputusan yang diambil tidak bisa didasarkan pada semata selera, kecenderungan, atau hasrat-hasrat tertentu yang tidak rasional. Keputusan yang salah dapat membawa dampak yang buruk pada praktik layanan publik itu sendiri, yang pada gilirannya akan berpengaruh juga terhadap kinerja

pemerintahan secara umum, ataupun pandangan masyarakat terhadap pejabat-pejabat pemerintahan yang ada.

Namun demikian, pola-pola pembuatan putusan seperti ini sebenarnya sangat lazim terjadi dalam dunia politik ataupun di lingkungan bisnis. Dunia politik dan pemerintahan, seperti halnya dunia bisnis, perspektif manusia, intuisi seseorang, dan hal-hal yang melibatkan emosi dan selera adalah hal yang senantiasa ada, mengingat bidang politik atau pemerintahan bukan bidang eksak. Dalam politik tidak ada rumus baku yang berlaku secara universal dan bisa dijadikan landasan objektif untuk pencapaian tujuan. Apa yang berlaku adalah pola-pola tertentu berdasarkan probabilitas terbesar, sehingga seakurat apapun hasil penilaian yang dilakukan, tidak lantas menjamin dengan pasti datangnya keberhasilan atau pencapaian tujuan. Pada titik ini, jika kemudian mekanisme yang dibuat dalam peraturan perundang-undangan masih memberikan ruang untuk subjektivitas tersebut, maka ia harus dibaca sebagai upaya untuk tetap menjadikan politik dan pemerintahan sebagai bidang di mana aktor-aktor manusia memiliki peran lebih dibandingkan angka.

Ini menjadi sebuah tantangan dari perilaku birokrasi yang berkenaan dengan komponen kunci dari keseluruhan proses seleksi pengisian atau penempatan JPT Pratama yang terjadi di Pemerintah Kota Palembang, hal-hal yang secara filosofis bisa dimaklumi ini bukan berarti menjadi dasar pembenaran atas tindakan-tindakan politis—yang pada umumnya bersifat negatif—atau tindakan-tindakan yang mengedepankan kepentingan pribadi, golongan, atau kelompok kekuasaan tertentu, terutama dalam penempatan pejabat tinggi aparatur

sipil negara. Sebaliknya, dengan memahami hal tersebut, maka tindakan-tindakan politis yang ada harus diarahkan untuk kepentingan yang lebih besar, seperti peningkatan kinerja lembaga pemerintahan dan layanan publik, pembuatan putusan dan kebijakan yang adil dan bisa dirasakan oleh semua tingkatan masyarakat, ataupun tujuan-tujuan kebajikan lain yang seringkali tidak bisa dikuantifikasi dasarnya namun bisa dirasakan hasilnya oleh masyarakat secara nyata.

Pembuatan putusan dan atau kebijakan oleh pemerintah, baik yang berkenaan dengan pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah dan lainnya, idealnya, harus dilihat sebagai wacana publik, bukan semata kepentingan internal pemerintah. Hal ini terutama dikarenakan keberadaan pejabat tinggi aparatur sipil negara itu sendiri adalah aktor yang ikut menentukan bagaimana kinerja layanan publik ke depannya. Jika pejabat tinggi yang terpilih adalah mereka yang tidak memiliki kemampuan sesuai dengan bidangnya, atau memiliki kemampuan yang biasa-biasa saja, maka layanan publik yang dihasilkan juga akan menjadi biasa-biasa saja. Menjadikan wacana penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara sebagai wacana publik ini misalnya sesuai dengan prinsip-prinsip *New Public Service* (NPS) dalam kajian administrasi publik. Pendekatan NPS ini seperti dijelaskan dalam bab II penelitian, adalah pendekatan dengan empat elemen kunci, yakni: (1) membangun hubungan kolaboratif dengan warga ataupun komunitas tertentu; (2) mendorong terbangunnya tanggungjawab bersama; (3) menyebarkan informasi untuk mengangkat wacana publik dan mencari pemahaman bersama tentang isu-isu

publik; dan (4) mencari peluang untuk melibatkan warga dalam kegiatan pemerintahan.²⁰

Dalam hal ini, publik paling tidak bisa dilibatkan dalam hal pemberian informasi yang benar terkait kandidat yang akan diangkat, membuka peluang bagi mereka untuk menyampaikan pandangan-pandangan terkait kandidat-kandidat tersebut, menjadikan seleksi kandidat dan hasilnya bisa diketahui oleh masyarakat secara terbuka, lalu menyampaikan pertimbangan putusan pengangkatan dan penempatan kepada masyarakat secara jujur. Dengan melibatkan publik atau masyarakat pada proses penempatan ini, maka itu pada dasarnya menjadikan praktik penempatan sebagai tanggungjawab bersama, sehingga pejabat tinggi bersangkutan juga memiliki kesadaran bahwa kinerjanya adalah pertanggungjawaban terhadap publik, bukan semata pada atasannya.

Premis 2.2: Tantangan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah terkait komponen kunci yang terletak pada wewenang Kepala Daerah yang besar dapat diselesaikan dengan adanya pembatasan wewenang Kepala Daerah dan seleksi berbasis kompetensi dalam proses penempatan pejabat tinggi berdasarkan prinsip-prinsip merit.

6.2.3 Regulasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

Regulasi yang mengatur praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi adalah Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 dan Permenpan No. 13 Tahun 2004. Dalam regulasi ini, setiap praktik penempatan pejabat tinggi

²⁰ Lihat Mark Robinson, *From Old Administration to The New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, (Singapore: UNDP, 2005), hlm. 11.

Aparatur Sipil Negara harus dijalankan melalui mekanisme seleksi terbuka. Hal ini sebenarnya didasarkan pada kepentingan merit, di mana pejabat tinggi yang menempati bidang atau instansi tertentu adalah orang terbaik yang dihasilkan dari proses seleksi yang adil. Meski demikian, pada konteks tertentu, berdasarkan keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 16 Tahun 2003, yang menyatakan bahwa pengangkatan Pejabat Tinggi Pratama atau Esselon II di tingkat Pemerintahan Kabupaten/Kota, tidak harus melalui Panitia Seleksi dan cukup berdasarkan nota pertimbangan Baperjakat, lalu diputuskan oleh Kepala Daerah setempat. Keputusan ini memungkinkan Walikota atau Kepala Daerah, untuk mengangkat pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan instansi pemerintah kota tanpa harus melalui Panitia Seleksi. Tumpang tindih regulasi seperti inilah yang menjadi tantangan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara jika pemerintah menginginkan praktik tersebut benar-benar didasarkan pada prinsip-prinsip merit.

Membaca kasus yang pernah terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang, khususnya terkait pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara untuk menempati berbagai posisi di instansi perangkat daerah pada tahun 2015, dapat dilihat bahwa regulasi yang ada terkait pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang berlaku masih tumpang tindih dalam hal penerapan prinsip-prinsip merit di dalamnya.

Regulasi yang ada menyebutkan bahwa pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di satu sisi harus melalui mekanisme seleksi terbuka yang dilakukan oleh Panitia Seleksi sebagaimana diatur dalam Peraturan

Pemerintah No. 11 Tahun 2017 atau Undang-undang No. 5 Tahun 2014, namun di sisi lain, pemerintah juga memberikan ruang bagi Kepala Daerah untuk mengangkat dan menempatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara melalui mekanisme seleksi tertutup atau Roling Jabatan, seperti terdapat dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003 padahal pada hakikatnya peraturan ini sudah tidak berlaku lagi, namun di medio Tahun 2014 hingga 2017 belum lahirnya Peraturan turunan dari UU 5 Tahun 2014, maka mekanisme yang ada sebelumnya masih dipakai oleh Walikota Palembang, hingga KASN menganulir seluruh penempatan Pejabat Tinggi di Pemerintah Kota Palembang dengan memberikan surat rekomendasi.

Secara sekilas tumpang tindih mekanisme keduanya ini bisa dihilangkan dengan melihat pada masing-masing konteks penerapannya. Bahwa mekanisme seleksi terbuka dilakukan pada konteks di mana jabatan yang lowong membutuhkan kandidat terbaik untuk mengisinya, dan karenanya seleksi terbuka menjadi cara yang tepat untuk menjaring para kandidat pejabat tinggi yang ada. Sementara mekanisme seleksi tertutup dilakukan untuk penggantian pejabat tinggi dengan kualifikasi yang setara guna mendapatkan pejabat tinggi yang sesuai dengan kualifikasi dalam waktu yang mendesak. Pada mekanisme yang pertama, seleksi yang dilakukan melibatkan banyak kandidat. Sedang pada mekanisme yang kedua hanya melibatkan dua kandidat utama, namun dalam mekanisme Rolling Jabatan hanya mempersyaratkan Job Fit dengan penilaian assesment terdahulu, kiranya perlu dikaji kembali dengan alasan bahwa hasil assesment itu bersifat *present* tidak *continous*, sebaiknya job fit juga mempersyaratkan

assesment ulang untuk bidang dalam jabatan yang akan diduduki oleh kandidat JPT Pratama. Hal ini penting karena menjadi tantangan politik tersendiri bagi Walikota selaku PPK akan perilaku manasuka dalam menempatkan JPT Pratamanya, agar tidak dilestarikan dalam Birokrasi Pemerintah Kota Palembang, mengapa demikian, karena keputusan manasuka dengan menempatkan Pyb yang bertolak belakang kompetensinya dari bidang jabatannya adalah perilaku yang irrasional dalam birokrasi, bukankah dalam Pemerintah Modern idealnya adalah Pemerintahan yang Rasional. Berdasarkan analisa dari Herbert Simon, bahwa pelestarian ini akan mempertaruhkan sisi rasionalitas dari Pyb, dengan menilai keputusan atau hasil kerja lembaga yang dipimpinnya akan dipenuhi oleh keputusan frustrasi yang bersumber dari pengetahuan dan informasi yang tidak mumpuni, sehingga karakteristik keputusan atau hasil kerja lembaga yang dipimpinnya hanya akan berdasarkan preferensi pribadinya yang berkonsep “rasionalitas terbatas” yang pada akhirnya Pyb tidak akan mengerti akan dampak dari keputusannya dan hasil kerja lembaganya.²¹

Namun demikian, kesan tumpang tindih regulasi ini sebenarnya lebih dikarenakan prinsip dasar yang melandasi mekanisme tersebut. Pengangkatan dan penempatan pejabat publik pada dasarnya harus dilakukan secara terbuka, karena mekanisme seperti ini lebih bisa memenuhi prinsip merit, seperti persaingan yang jujur dan sehat, keadilan, kesetaraan, keterbukaan, dan *competency-based*. Jika mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi, untuk alasan apapun,

²¹ Lihat Rosenbloom et.all (2015), Public Administration Understanding Management, Politics, and Law in Public Sector, Eighth Edition, McGraw-Hill Education, 2 Penn Plaza, New York, NY 10121 USA. hal. 154

dilakukan secara tertutup, maka hal itu berarti pengingkaran atas prinsip-prinsip merit yang seyogyanya menjadi aspek penting dari upaya reformasi birokrasi yang dijalankan. Reformasi birokrasi sendiri merupakan upaya integral perubahan sistem dan manajemen pemerintahan dari tertutup kepada sistem dan manajemen yang dilandaskan pada akuntabilitas, profesionalitas, integritas, dan keterbukaan kepada publik. Pertanggungjawaban aparat birokrasi dalam negara hukum demokrasi tidak cukup hanya kepada atasan saja melainkan juga kepada publik selaku pemangku kepentingan yang diakui hak-haknya oleh UUD 1945 dan UU.

Karena itu, ketika prinsip keterbukaan dan akuntabilitas tidak diterapkan misalnya, pada mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah, maka hal itu berarti langkah yang tidak selaras jalan dengan upaya reformasi birokrasi yang tengah dilakukan.

Persoalan lainnya terkait regulasi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara ini adalah persoalan yang berkaitan dengan tidak adanya dasar hukum yang mengatur batasan-batasan yang tegas terkait hak Kepala Daerah untuk mengganti, merombak, dan atau mengubah susunan struktural pejabat tinggi yang ada, khususnya untuk menjamin bahwa praktik penggantian pejabat atau perombakan susunan tersebut dilakukan berdasarkan pada kepentingan program pemerintahan, (*based on program*) bukan yang lainnya. Regulasi yang ada saat ini, baik yang berkaitan dengan mekanisme pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, atau mekanisme evaluasi pejabat tinggi aparatur sipil negara, lebih banyak memberikan ruang untuk putusan-putusan yang bersifat politis dibandingkan administratif. Akibatnya, orang yang memiliki

kinerja bagus di lingkungan pemerintahan, bisa saja tergeser dan digantikan oleh yang lainnya tanpa bisa berbuat apa-apa.

Sulitnya merumuskan regulasi untuk menjawab persoalan kasus-kasus penempatan pejabat secara manasuka seperti ini menjadi celah terbesar pelestarian praktik patronase politik di lingkungan pemerintahan, tidak terkecuali pemerintah kota/daerah. Pejabat tinggi aparatur sipil negara yang diangkat dan ditempatkan pada jabatan atau posisi tertentu, biasanya dipilih berdasarkan loyalitas (*based on loyalty*) pejabat tinggi bersangkutan terhadap Kepala Daerah yang berkuasa, bukan berdasarkan kebutuhan program pemerintahan ataupun atas dasar kualifikasi rasional melalui seleksi yang ketat.

Kondisi yang berbeda mungkin terjadi jika regulasi yang ada saat ini, bisa disatukan dalam satu ketentuan yang mengikat dan tidak memberikan celah untuk melakukan praktik-praktik yang sebaliknya. Seleksi tertutup melalui Baperjakat misalnya dihapuskan dan sepenuhnya diganti dengan seleksi terbuka melalui Panitia Seleksi yang terdiri dari penilai yang berkompeten. Kepala Daerah hanya bisa menawarkan calon atau kandidat pejabat tinggi tertentu untuk mengikuti seleksi guna mengakomodir perspektif dan kebutuhan Kepala Daerah tersebut, namun jika kandidat atau orang-orangnya ternyata kalah dalam persaingan yang adil, maka hal itu harus diterima dan dijadikan pertimbangan lain di masa depan terkait orang-orangnya. Jika Kepala Daerah tidak puas dengan hasil seleksi yang ada, maka penggantian pejabat tinggi harus dilakukan dengan dasar evaluasi objektif, bukan karena kepentingan lain yang tidak berkaitan dengan

profesionalitas kerja. Harus ada regulasi utuh yang mengatur semua kondisi ini agar praktik pemerintahan dan layanan publik bisa berjalan dengan baik.

Pada negara hukum seperti Indonesia, regulasi atau peraturan perundang-undangan adalah dasar untuk memberikan kepastian hukum pada setiap kegiatan yang dijalankan. Dasar hukum ini penting terutama ketika dunia politik dan administrasi tidak memiliki batasan yang jelas untuk mengendalikan wilayah-wilayah keduanya. Putusan dan kebijakan Kepala Daerah misalnya, harus diberikan batasan yang jelas mana yang memiliki nilai politis dan karenanya harus diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk mencegah tindakan-tindakan yang tidak mengacu pada perbaikan layanan publik, serta mana tindakan administratif yang tidak boleh dijadikan celah untuk memasukkan kepentingan-kepentingan politis di dalamnya. Tugas ini akan menjadi pekerjaan rumah yang berat untuk kepentingan tata kelola pemerintahan dan birokrasi yang ada.

Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah terkait regulasi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara ini, selain yang berkaitan dengan mekanisme pengangkatan dan penempatan, atau membatasi wewenang Kepala Daerah, adalah bagaimana menerapkan prinsip-prinsip *New Public Service* (NPS) pada praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut. Pendekatan NPS sendiri dalam konteks administrasi publik berbeda dengan pendekatan klasik ataupun NPM (*New Public Management*), di mana pejabat publik harus lebih responsif terhadap masyarakat (*citizens*), bukan pada semata konsumen layanan yang ada. Prinsip ini sepenuhnya didasarkan pada teori demokrasi di mana tugas dan kewajiban pemerintah adalah melayani,

menegosiasikan dan menyebarkan berbagai kepentingan berbagai anggota masyarakat. Karena itu, mekanisme yang dibangun untuk pencapaian tujuan pemerintah adalah dengan membangun koalisi dengan masyarakat.²²

Darinya, regulasi yang ada harus menjadikan kepentingan publik sebagai titik sentral kebijakan dalam pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi yang ada, bukan semata kepentingan internal yang dirumuskan dalam proposisi-proposisi perundang-undangan yang tidak menyebutkan kepentingan publik seperti yang ada saat ini.

Premis 2.3: Tantangan tumpang tindih regulasi seleksi penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah dapat diselesaikan dengan adanya penyatuan regulasi seleksi penempatan yang mengacu pada prinsip-prinsip merit.

Proposisi Minor 2: Tantangan Penempatan Pejabat Tinggi Negara di Lingkungan Pemerintah yang berkaitan dengan faktor kondisi sosio politik juga komponen kunci seleksi dapat diselesaikan dengan putusan administrasi non politis berdasarkan unifikasi regulasi yang mengacu pada prinsip-prinsip merit.

²² Dalam pendekatan ini, perumusan kepentingan publik dibangun berdasarkan dialog tentang nilai-nilai bersama, bukan agregasi kepentingan individu sebagaimana terdapat pada praktik politik dan administrasi hari ini. Lihat Mark Robinson, *From Old Administration to The New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, (Singapore: UNDP, 2005), hlm. 10.

6.3. Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kota Palembang

6.3.1 Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara Terhadap Layanan Publik Pemerintah Kota Palembang

Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara pada dasarnya adalah upaya untuk meningkatkan kinerja instansi atau lembaga pemerintahan di mana pejabat tinggi bersangkutan ditempatkan. Kinerja pejabat tinggi pada instansi tersebut akan menentukan kinerja pemerintahan secara keseluruhan, baik di pusat ataupun di daerah. Dengan kata lain, penempatan pejabat tinggi berdampak pada kualitas layanan publik yang dihadirkan oleh instansi pemerintah, khususnya Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Meski demikian, mengingat sistem birokrasi dan pola kerja di lingkungan pemerintahan itu sendiri, siapapun pejabat tinggi yang menduduki posisi tertentu dalam struktur pemerintahan, hanya harus menjalankan program yang sudah ada sebagai bentuk ketercapaian kinerja yang diharapkan. Kualitas pejabat tinggi ini pada akhirnya hanya akan terlihat pada inovasi yang mereka lakukan di instansi masing-masing.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa pejabat tinggi yang terpilih di lingkungan pemerintah bisa saja bukan orang yang memiliki latar belakang atau kompetensi yang sesuai dengan jabatannya. Apa yang menjadi ukuran atau pertimbangan pengangkatan dan penempatan seseorang lebih banyak didasarkan pada hasil seleksi dan keputusan akhir Pejabat Pembina Kepegawaian atau Kepala Daerah setempat. Dalam hal ini, Kepala Daerah bersangkutan bisa saja memiliki pertimbangan lain dalam mengangkat dan menempatkan pejabat

tinggi yang ada, yang tidak semata didasarkan pada hasil evaluasi atau seleksi yang sudah dijalankan.

Terlepas dari itu, pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara jelas merupakan pelayan publik yang bekerja dengan fungsi tertentu untuk membantu pemerintah dalam memberikan pelayanan masyarakat yang bermutu. Keberadaannya dengan kata lain merupakan aktor penting dalam keberhasilan pemerintah terkait pelaksanaan program-program layanan publik yang dijalankan. Tanpa adanya aparatur sipil negara ini, maka dipastikan pemerintah akan lumpuh dan masyarakat tidak bisa mendapatkan pelayanan yang menjadi hak mereka.

Meskipun pejabat tinggi aparatur sipil negara ini merupakan aktor penting yang terlibat baik langsung ataupun tidak langsung dalam pelayanan publik, namun pada praktiknya, pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut tidak semata-merta merupakan orang terbaik pada bidangnya. Hal ini terutama dikarenakan sistem pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada saat ini, terutama di lingkungan pemerintah kota atau daerah, masih lebih didasarkan pada praktik promosi internal, di mana pejabat yang akan menempati posisi atau jabatan pada instansi-instansi pemerintah kota/daerah ini hanya pejabat itu-itu saja. Jika terjadi pergantian pejabat, maka itu lebih banyak dijalankan demi kepentingan *rolling* (giliran) jabatan antar pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada. Sistem yang berlaku saat ini tidak memberikan ruang yang jelas untuk tenaga ahli yang benar-benar berkompeten di bidangnya untuk menjadi pejabat tinggi di instansi pemerintahan daerah jika tenaga ahli bersangkutan berasal dari lingkungan eksternal pemerintahan.

Dasar hukum dari tegaknya sistem merit kepegawaian adalah UU No.5 Tahun 2014 yang kemudian diatur dalam perundangan turunannya dalam Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 yang mengatur tentang Manajemen PNS dan PP 49 Tahun 2018 yang mengatur Manajemen PPPK. Relevansi dengan penelitian ini adalah bahwa seluruh aturan ini menjadi tolak ukur dari tegaknya sistem merit berdampingan dengan teori Adm Publik dan Meritokrasi yang dipakai dalam penelitian ini. Maka analisa antara peraturan kepegawaian yang ada dengan teori menghasilkan diskursus yang menarik diantaranya adalah:

- 1 Kewenangan yang besar dari Pejabat PPK / Kepala Daerah sebagai pimpinan tertinggi Administratur Negara di Pemerintah Daerah berseberang atau paradok dari prinsip merit itu sendiri, diantaranya seperti memilih 1 dari 3 kandidat terpilih, melakukan roling jabatan yang hanya mengandalkan job fit berdasarkan hasil Assesment dari jabatan yang lama untuk menduduki jabatan yang baru, melestarikannya sebagai rutinitas biasa dalam birokrasi yang justru menutupi peluang karir PNS karena dilaksanakan dengan tertutup dan terkesan seperti perilaku memilih “manasuka” dari seorang PPK. Prilaku ini bila dilestarikan justru akan bertentangan dengan prinsip merit itu sendiri.
- 2 Aturan dalam Panitia Seleksi yang masih bisa meloloskan anggota Pansel yang tidak berkompeten di bidang jabatan yang kosong justru akan berpotensi mengurangi kualitas seleksi itu sendiri. Bukankah proses seleksi adalah untuk menjangkir kredibilitas dan kapabilitas para calon

Pejabat JPT Pratama di Kota Palembang untuk mengisi Jabatan yang kosong.

3. Dinamika penempatan JPT Pratama yang diawali dengan melantik Pyb oleh rekan sejawat yang selevel eselonisasinya di Pemerintah Kota Palembang menjadi perihal yang memperkeruh tatanan sistem Manajemen PNS. Dan kejadian ini bisa dilakukan dikarenakan tidak adanya aturan Protokoler Baku sebagai acuan acara pelantikan Pejabat di Lingkungan Pemerintah Daerah, maka bila hal tersebut diatur dalam sistem merit maka akan melahirkan preseden buruk dari sistem merit atau meritokrasi yang digunakan oleh Pemerintah Daerah.

Sistem dan mekanisme penempatan pejabat seperti ini, di satu sisi memang membuat struktur pemerintahan terkait keberadaan aparatur sipil negara menjadi lebih mudah untuk ditertibkan. Akan tetapi, di sisi lain, sistem tersebut sebenarnya membuat lembaga-lembaga atau instansi-instansi pemerintahan yang ada mengalami kesulitan untuk berkembang, karena hanya diisi oleh aparatur yang sama. Karena itu pula jarang sekali ditemukan perubahan berarti pada praktik layanan publik yang disediakan oleh lembaga-lembaga atau instansi-instansi bersangkutan dalam bentuk inovasi layanan dan peningkatan kinerja signifikan. Inovasi tertentu hanya muncul ketika Kepala Daerah tertentu memiliki visi yang jelas terkait pelaksanaan program-program pemerintahannya, di mana berbagai visi utama ini diturunkan dan disebarkan dalam bentuk arahan-arahan yang jelas kepada para aparatur sipil negara yang membantu Kepala Daerah bersangkutan

dalam menjalankan pemerintahan. Ketergantungan pada pucuk pimpinan inilah yang menjadi karakteristik utama budaya birokrasi pemerintahan di daerah.

Padahal, sejatinya keberadaan pejabat tinggi apatur sipil negara ini harus mandiri dan tidak boleh bergantung pada keberadaan Kepala Daerah sebagai pimpinan mereka. Sebab Kepala Daerah adalah jabatan yang akan berganti, namun para pejabat tinggi ini akan terus berada dalam sistem, yang berarti merekalah yang terus menjadi pelaksana layanan publik tersebut. Jika para pejabat tinggi aparatur sipil negara tidak bisa mengembangkan kemampuan dan kompetensi mereka, maka sulit rasanya bagi pemerintah daerah bersangkutan untuk menghadirkan bentuk-bentuk inovasi dan peningkatan-peningkatan kinerja yang signifikan, perihal ini akan menjadi tantangan manajerial bagi Pemerintah Kota Palembang dari perilaku manasuka dari Walikota dalam pengisian atau penempatan JPT Pratamanya yang akan berimplikasi kepada kapasitas keahlian atau kompetensi khusus dari Pyb, disaat dia berpindah bidang jabatan yang tidak serumpun, maka sudah dapat dipastikan kompetensi bidangnya pasti berbeda atau bertolak belakang, efeknya adalah bahwa atasan (bos) menjadi tergantung pada bawahan yang memiliki keahlian teknis khusus, perihal ini sesuai dengan analisa kritis dari Warren Benis dalam Rosenbloom et.all (2015:153).

Selanjutnya adalah terkesan dari perilaku birokrasi ini telah memaksakan kehendak PPK terhadap Pyb untuk memimpin Lembaga yang tidak sesuai dengan kompetensinya. Padahal disisi lain masih banyak PNS yang bisa dipilih dan ditempatkan, sehingga kaderisasi akan berjalan lebih masif, terlebih opsi untuk menempatkan PNS yang lebih berkompeten dari Esselon III adalah pilihan tepat

untuk kelestarian birokrasi dan dapat memecahkan problema “*bottle neck*” dari struktur jumlah Aparatur yang tidak pernah merasakan “promosi” di Pemerintah Kota Palembang. Mengacu dari Jurnal dari Valickas et.al (2014) di Negara Lithuania yang menyatakan bahwa harapan dipromosikan dari setiap PNS dengan masa kerja 11,5 tahun sebesar 1,19 kali dan harapan untuk dipromosikan secara umum hanya sebesar 0,68 kali per PNS-nya. Apakah hal yang sama akan terjadi kepada PNS di Pemerintah Kota Palembang, akan disayangkan bila jenjang karir PNS yang berkompeten harus seperti yang terjadi di Negara Lithuania.

Dalam perspektif *New Public Service* (NPS) misalnya disebutkan bahwa basis motivasi para petugas layanan publik atau aparatur sipil negara dalam menjalankan tugasnya keinginan untuk berkontribusi pada masyarakat (*desire to contribute to society*).²³ Karena itu, metode dan gaya kepemimpinan apapun yang dibawa oleh Kepala Daerah, hal itu tidak akan merubah kesadaran para petugas layanan publik untuk memberikan yang terbaik pada masyarakat. Inovasi dan kreativitas tetap harus dikeluarkan meskipun tidak ada perintah dari atasan. Kebijakan yang berpihak pada kepentingan publik tetap harus didukung meskipun ia tidak seiring jalan dengan kepentingan politik. Hanya saja, kondisi seperti ini mengandalkan banyak hal, seperti bangunan kultur organisasi dan birokrasi yang baik, kesadaran individu masing-masing aparatur, regulasi yang mendukung, ataupun prosedur kerja yang mapan. Jika kinerja aparatur sipil negara lebih disandarkan pada pemimpinnya, maka yang terjadi adalah kebijakan berbasis kepentingan individu, bukan kepentingan publik.

²³ Mark Robinson, *From Old Administration to The New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, (Singapore: UNDP, 2005), hlm. 10.

Pemerintah kota atau daerah, khususnya pemerintah kota Palembang, seperti dideskripsikan dalam temuan penelitian, barangkali akan lebih terbantu dengan adanya beberapa pejabat yang memiliki visi layanan publik yang jelas, dan dengan visi tersebut mereka menghadirkan inovasi yang dibutuhkan instansi-instansi pemerintahan di daerah. Kepala Daerah dalam hal ini bisa menempatkan pejabat tinggi unggulan tersebut pada satu bagian untuk kemudian dipindahkan pada bagian lainnya agar terjadi transfer inovasi dan kinerja yang diperlukan.

Pada kasus penempatan Sdr. RD dari yang sebelumnya menjabat sebagai Kepala Dinas Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu Satu Pintu kota Palembang, untuk kemudian menjadi Kepala BKPSDM (Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia), adalah karena inovasi yang dijalankan pada instansi sebelumnya terutama dalam hal penggunaan teknologi untuk layanan publik. Namun demikian, jika pemerintah kota atau daerah tidak memiliki pejabat tinggi aparatur sipil negara yang benar-benar unggul, maka bukan saja pilihan penempatan yang ada menjadi terbatas, tapi juga membuat praktik layanan publik dan kinerja pemerintahan tidak bisa berkembang dengan baik. Ketergantungan pada individu tertentu ini sebenarnya juga menjadi persoalan yang dihadapi oleh banyak lembaga privat hari ini.

Secara lebih khusus, ketika pilihan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada terbatas oleh personel yang itu-itu saja, maka meski salah seorang di antaranya berhasil mencapai angka seleksi yang lebih baik dari pejabat tinggi yang lainnya, namun ia tidak menjadi jaminan bahwa pejabat tinggi bersangkutan adalah benar-benar orang terbaik untuk bidangnya. Meritokrasi penempatan

pejabat tinggi aparatur sipil negara dari yang tadinya dijalankan untuk mendapatkan orang-orang terbaik untuk bidang tertentu yang ditawarkan, justru hanya bisa menghasilkan orang-orang mediokrat karena hanya menjaring aparatur yang itu-itu saja.

Jika yang terjadi adalah kondisi seperti di atas, maka meritokrasi justru akan berujung pada mediokrasi. Mengikuti rumusan Tassano, mediokrasi di sini merujuk pada sistem sosial yang hampir sama dengan meritokrasi namun, dengan output yang sepenuhnya berseberangan dengan meritokrasi itu sendiri. Jika meritokrasi befokus pada upaya di mana masyarakat bisa mendapatkan individu terbaik, maka mediokrasi justru menjadi ruang di mana kompetensi dan kompetisi dikaburkan atas nama kesetaraan. Mediokrasi dalam konteks penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara menganggap semua orang sebagai target yang adil, namun di balik retorika ini terdapat kesalahan logis mendasar, yakni para kandidat sedari awal sudah dibatasi oleh orang-orang dengan kualifikasi yang itu-itu saja.²⁴

Dalam konteks politik secara umum, para aktor politik yang tergabung dalam suatu klan atau komunitas politik tertentu misalnya, terutama yang memegang tampuk kekuasaan, maka akan mendapatkan prioritas pencalonan atau menjadi representasi kekuasaan, yang nantinya akan diusulkan pada pejabat tinggi yang berwenang untuk menempati posisi tertentu dalam struktur pemerintahan dan atau birokrasi. Pencalonan ini lebih didasarkan pada prinsip senioritas dan atau loyalitas serta kedekatan dengan mereka yang berada di pusat kekuasaan. Mereka yang matang secara politik, dalam hal ini, akan mendapatkan peluang yang lebih

²⁴ Fabian Tassano, *Mediocracy, Inversions and Deceptions in An Egalitarian Culture*, (Oxford Forum, 2006), hlm. 23.

besar dibandingkan mereka yang baru terjun, meskipun memiliki kinerja dan kapabilitas individual yang baik. Dalam banyak kasus, para aktor politik yang matang ini, meski bukan berarti tidak memiliki kapabilitas untuk menempati posisi tertentu, namun mereka bukanlah kandidat yang terbaik.²⁵

Fenomena pengangkatan dan atau penempatan pejabat tinggi dalam struktur pemerintahan dan birokrasi yang lebih mengarah pada mediokrasi ini bukanlah hal baru di lingkungan politik dan birokrasi secara umum. Seketapapun persyaratan yang dibuat, sebaik apapun rumusan standar yang diberlakukan, ia seringkali bisa dilewati dengan mudah ketika seseorang sudah memiliki kedekatan dan loyalitas pada pihak yang berada di pusat kekuasaan. Fenomena seperti ini juga yang pada umumnya menjadi halangan utama dalam penerapan prinsip merit secara sungguh-sungguh dalam sistem pemerintahan dan birokrasi yang ada.

Hal yang berbeda akan muncul dari penerapan prinsip-prinsip merit secara ketat dalam konteks penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah. Penerapan prinsip-prinsip merit ini, apalagi jika dipayungi landasan hukum yang jelas, dapat menarik minat kalangan terdidik untuk memasuki dunia

²⁵ Mattozzi dan Merlo dalam riset mereka terkait timbulnya mediokrasi dalam politik dan pemerintahan ini menyatakan bahwa keberadaan partai politik dalam sistem politik sangat besar dalam menyokong fenomena mediokrasi ini. Keduanya menulis: *“competing parties may deliberately choose not to recruit the best politicians independently of the electoral system. However, when political talent is scarce, a mediocre equilibrium selection is more likely to arise in less competitive electoral systems, such as proportional representation, than in more competitive ones, such as majoritarian systems. Two important elements of our theory are that political parties play an important role in the process of political selection, and that the incentives that voters and parties face within this process are not perfectly aligned. Indeed, in most countries, relatively few individuals start off their political careers by running for a public office. More frequently, they first test their political aspirations by holding positions within party organizations, which represent “breeding grounds” from which the vast majority of elected officials come from.”* Lihat Andrea Mattozzi & Antonio Merlo, “Mediocracy,” dalam *Journal of Public Economics*, 130, 2015, hlm. 33.

pelayanan publik dan lembaga-lembaga pemerintahan, terutama mereka yang memiliki niat untuk memperbaiki layanan yang ada. Hal ini dalam kelanjutannya dapat meningkatkan banyak hal terkait keberadaan dan kinerja lembaga-lembaga publik atau pemerintahan itu sendiri. Mereka yang mendapatkan posisi tertentu berdasarkan kapabilitasnya, bukan karena adanya “pesanan politik” tertentu, akan lebih mudah untuk bekerja dan menerapkan gagasan-gagasan inovatif yang dimilikinya, dibandingkan mereka yang menduduki jabatan tertentu dengan cara-cara yang tidak didasarkan pada sistem merit ini.

Meritokrasi penempatan pejabat publik pada akhirnya adalah persoalan klasik yang terus dihadapi oleh para Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahannya, yakni bagaimana ia bisa memilih dan menetapkan aparatur sipil negara tertentu di tengah keterbatasan sumber daya yang ada untuk menjadi pejabat tinggi atau pejabat pimpinan tinggi di lingkungan pemerintah. Jika di tengah keterbatasan tersebut pada Kepala Daerah tetap bisa mendapatkan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang berkualitas, maka layanan publik yang dihasilkannya juga akan berkualitas. Begitu pula sebaliknya.

Premis 3.1: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berimplikasi positif pada peningkatan kualitas layanan publik yang ada.

6.3.2 Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara Terhadap Kinerja Pejabat Tinggi di Pemerintah Kota Palembang

Kinerja pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah pada dasarnya akan banyak ditentukan oleh kemampuan pejabat tinggi bersangkutan dalam menghasilkan inovasi-inovasi tertentu pada bidang atau instansi yang dipimpinnya. Dengan kata lain, proses pemilihan dan penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara ini harus didasarkan pada prinsip-prinsip merit agar pejabat tinggi yang ada bisa bekerja secara maksimal sesuai dengan kemampuannya. Praktik penempatan yang tidak didasarkan pada pertimbangan merit akan berdampak pada kinerja pejabat tinggi yang meski bisa menjalankan program yang ada, namun tidak bisa menghasilkan inovasi tertentu yang dibutuhkan untuk perbaikan dan peningkatan kinerja pemerintahan itu sendiri.

Berdasarkan temuan penelitian tersebut, praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah, khususnya pemerintah kota Palembang, sejauh yang terlihat, masih didasarkan pada mekanisme dan hasil evaluasi Kepala Daerah bersangkutan terhadap kinerja lembaga-lembaga pemerintahan di bawahnya. Melalui penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara ini diharapkan terdapat peningkatan pada instansi-instansi atau lembaga pemerintahan tersebut, terutama karena adanya transfer inovasi dan keahlian dari satu pejabat ke pejabat lainnya, serta adanya penyegaran suasana kerja di lingkungan pemerintah yang seyogyanya berdampak pada motivasi kerja aparatur yang ada. Sesuai arahan dan analisa Kepala BKDPSDM bahwa Syarat dari peningkatan kinerja OPD adalah inovasi, transfer teknologi serta kemampuan dari

Pejabat JPT Pratama untuk menguasai bidang kerja OPD / kesesuaian kompetensi.

Maka bila mediokrat yang menduduki Jabatan tersebut sudah dipastikan akan minim inovasi dan sulit untuk bisa menghasilkan transfer teknologi karena terjebak dalam kegiatan rutin semata. Sudah peneliti ungkapkan juga bahwa kejadian roling jabatan JPT Pratama yang Mediokrat pada akhirnya akan diakali dengan sistematika “dukdik” atau duduki jabatannya dulu kemudian dididik untuk menguasai bidang kerjanya, celakanya mekanisme ini dilindungi oleh sistem merit. Namun secara implisit justru praktek roling jabatan yang tidak mengindahkan atau memakai mekanisme selektif sebagaimana sistem merit yaitu harus melalui Panitia Seleksi dan menguji kapasitas dan kompetensi kandidat JPT Pratama dengan tujuan untuk mendapatkan Pejabat yang kompeten justru tidak dipakai, dengan sendirinya telah menyalahi prinsip-prinsip merit itu sendiri. Di Pemerintah Kota Palembang komposisi Mediokrat lebih dominan yaitu 80% dari populasi JPT Pratama, ini pun menjadi Pekerjaan Rumah yang cukup berat untuk menyelaraskan kembali secara cepat melalui rekrutment JPT Pratama yang sesuai dengan sistem merit yang berlaku saat ini, dampak dari pembenahan ini adalah akan hadirnya Mediokrat yang penuh dengan inovasi dalam memimpin OPD nya dan selalu belajar untuk melakukan transfer teknologi agar dapat diterapkan di OPD-nya, maka akan berdampak pula kepada performa pelayanan publik dari OPD yang bersangkutan.

Namun demikian, seperti dideskripsikan sebelumnya, praktik penempatan ini sebenarnya bukan murni tindakan administratif atau untuk kepentingan peningkatan kinerja pemerintahan saja, tapi juga merupakan tindakan politis dan

melibatkan banyak aktor, khususnya Kepala Daerah dan klan politik pendukungnya. Dengan kata lain, para Kepala Daerah secara umum, ketika mereka menempati pucuk kekuasaan di lingkungan pemerintah daerah, biasanya akan menempatkan orang-orang yang bisa mendukung kepentingan politisnya pada posisi-posisi strategis tertentu. Meskipun praktik penempatan pejabat tinggi harus mengacu pada mekanisme seleksi tertentu, namun sistem yang ada tidak menutup celah di mana Kepala Daerah bisa bermain mata dengan baik Panitia Seleksi ataupun penguji para kandidat yang ada, sehingga mereka yang lolos seleksi nantinya adalah orang yang sedari awal memang sudah diarahkan untuk menempati jabatan tersebut.

Pola-pola seperti ini akan semakin kentara pada lingkungan pemerintah daerah atau kota dengan politik patronase yang kental. Para pejabat dengan preferensi politik yang sama dengan Kepala Daerah, atau berasal dari suku yang sama, atau setidaknya dianggap bisa mendukung kepentingan politik Kepala Daerah, akan mendapatkan prioritas dibandingkan mereka yang bersikap netral atau hanya bekerja secara profesional. Dalam dinamika politik seperti ini hampir tidak ada tempat untuk profesionalitas. Karena itu pula, sudah menjadi rahasia umum jika para pejabat tinggi yang menempati suatu jabatan tertentu akan berganti ketika Kepala Daerahnya juga berganti.

Pola penempatan yang lebih berdasarkan kepentingan politik dibandingkan kepentingan profesional administratif seperti inilah yang banyak terjadi di lingkungan pemerintah daerah. Hal ini terutama karena minimnya sorotan masyarakat pada kondisi politik dan pemerintahan daerah secara umum, serta

minimnya pengawasan dari pihak-pihak terkait atas apa yang terjadi di daerah.

Kasus penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang dianulir oleh KASN di lingkungan pemerintah kota Palembang misalnya, memang menunjukkan adanya pengawasan dari KASN terkait praktik penempatan ini. Namun demikian, hal tersebut lebih dikarenakan perombakan susunan jabatan tinggi yang ada dilakukan secara besar-besaran. Jika pergantian pejabat tinggi yang ada hanya melibatkan satu atau dua orang pejabat tinggi, maka pada umumnya hal tersebut akan dianggap sebagai suatu kewajaran tanpa harus ada evaluasi atau penyelidikan mendalam terhadapnya.

Praktik penempatan sendiri, berdasarkan temuan yang ada, tidak terlalu berpengaruh terhadap pandangan masyarakat akan kinerja pemerintahan atau situasi politik yang ada, khususnya di kota Palembang. Hal ini terutama didukung juga dengan pola evaluasi kinerja lembaga-lembaga pemerintahan daerah yang lebih diarahkan pada kemampuan lembaga bersangkutan dalam menyerap dan menggunakan anggaran yang disediakan. Evaluasi kinerja seperti ini jelas akan menghasilkan angka-angka yang baik, padahal tidak ada inovasi berarti yang dilakukan oleh pejabat tinggi pada lembaga terkait untuk meningkatkan kualitas pelayanan masyarakatnya. Selain itu, para pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada juga menyadari bahwa keberadaan mereka hanyalah pembantu Kepala Daerah, di mana jika kinerja mereka kurang baik, maka yang akan mendapatkan sorotan paling banyak adalah Kepala Daerah bersangkutan. Mereka yang menjabat saat ini pada umumnya merasa tidak memiliki kewajiban untuk bekerja secara lebih maksimal, selama patron politik yang ada masih mendukung mereka

untuk tetap di jabatan atau posisi tersebut. Hal yang berbeda akan terjadi pada masa akhir pemerintahan Kepala Daerah yang ada. Para pejabat tinggi di lingkungan pemerintah daerah akan menunjukkan kinerja dan kapasitasnya agar mereka tetap terpilih untuk menempati jabatan tersebut ketika terjadi pergantian pimpinan.

Kesadaran para aparatur sipil negara atau petugas layanan publik bahwa pertanggungjawaban mereka terhadap atasan, bukan pada masyarakat seperti yang misalnya terdapat dalam pendekatan *New Public Service* terkait administrasi publik, pada akhirnya melahirkan kultur kerja yang penuh kepalsuan. Para aparatur akan bekerja dengan baik jika pemimpinnya hadir di tengah mereka. Namun lalai akan tanggungjawabnya ketika pemimpin atau Kepala Daerah tidak melakukan pengawasan terhadap kinerja mereka. Masyarakat tidak dianggap sebagai *stakeholder* organisasi dalam arti yang sesungguhnya. Lembaga pemerintahan atau birokrasi yang ada dianggap sebagai lembaga terpisah dan berjarak dengan publik atau masyarakat. Pada kenyataannya, masyarakat memang tidak bisa berbuat apa-apa ketika para aparatur ini tidak bekerja dengan semestinya.

Kondisi-kondisi seperti inilah yang mewarnai dinamika penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah, khususnya di kota Palembang. Kondisi ini sendiri menunjukkan bahwa prinsip-prinsip merit belum sepenuhnya diterapkan dalam konteks penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada. Pola yang terjadi masih pola penempatan berdasarkan kepentingan patronase politik, yang pada ujungnya berdampak pada kinerja

lembaga-lembaga atau instansi perangkat daerah yang biasa-biasa saja. Tidak ada inovasi signifikan yang bisa menjadi penanda bahwa penempatan pejabat tinggi yang ada merupakan hasil dari mekanisme seleksi berdasarkan kepentingan merit.

Dalam konteks pemerintah kota Palembang sendiri, berdasarkan laporan kinerja masing-masing instansi perangkat daerah yang ada, diketahui bahwa dalam hal penyerapan anggaran untuk pelaksanaan berbagai kegiatan, lembaga-lembaga atau instansi-instansi tersebut sudah bisa melakukannya dengan baik.

Namun demikian, kegiatan atau program yang dijalankan masih terlihat sebagai kegiatan prosedural yang tidak menunjukkan adanya inovasi tertentu, oleh lembaga atau dinas bersangkutan terkait pelayanan publik, itu sendiri.

Pemberdayaan teknologi, sebagai salah satu bentuk inovasi yang paling bisa dilihat dalam layanan publik misalnya, hanya diterapkan pada satu atau dua lembaga saja. Sementara lembaga lainnya masih bertahan dengan warisan sistem dan perangkat teknologi yang lama. Laporan kinerja terkait pencapaian sasaran-sasaran strategis yang ada juga menunjukkan bahwa arah kerja lembaga masih condong pada bagaimana menghabiskan anggaran dengan kegiatan tentatif tanpa ada keberlanjutan manfaat dari program yang dijalankan.

Apa yang terjadi di lingkungan pemerintah kota Palembang ini, sebenarnya juga menjadi fenomena umum di berbagai lingkungan pemerintah kota atau daerah lainnya di Indonesia. Pencapaian kinerja berbasis serapan anggaran, atau evaluasi kinerja yang lebih berfokus pada lembaga dan tidak pada aparatur atau pejabat tinggi terkait, semuanya tidak lepas dari sistem pemerintahan dan birokrasi yang belum sepenuhnya berbasis merit. Mereka yang menempati

posisi-posisi penting untuk layanan publik bukanlah orang-orang yang terbaik, meskipun juga bukan orang-orang yang buruk. Mengutip Paul Jacob (dalam Mattozzi dan Merlo): *“Our current political system ensures not that the worst will get on top – though they often do – but that the best will never even apply.”*²⁶

Sistem politik dan pemerintahan yang ada di daerah ataupun di pusat adalah sistem yang memastikan bahwa mereka yang tidak memiliki kemampuan tidak akan menjadi pimpinan (meskipun bisa saja terjadi), tapi juga memastikan bahwa orang-orang terbaik tidak terlibat dalam sistem tersebut. Ada banyak kalangan ahli di luar dunia politik, baik kalangan akademisi ataupun profesional yang sejatinya lebih bisa memimpin dan mengelola lembaga-lembaga publik, namun mereka tidak bisa hadir karena sistem yang ada sudah membatasi hal tersebut.

Premis 3.2: Seleksi Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berimplikasi positif pada kinerja pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara terkait.

6.3.3 Implikasi Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara

Terhadap Kondisi Sosio-Politik-Birokratis Pemerintah Kota Palembang

Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah daerah/kota, seperti kota Palembang, dalam banyak kasus adalah upaya pelestarian status quo kekuasaan dan memuluskan kepentingan Kepala Daerah beserta pihak-pihak lain yang berada kesatuan preferensi politik yang

²⁶ Lihat Andrea Mattozzi & Antonio Merlo, “Mediocracy,” dalam *Journal of Public Economics*, 130, 2015, hlm. 32.

sama dengan Kepala Daerah bersangkutan. Dengan kata lain, penempatan pejabat dipengaruhi sekaligus memberikan implikasi pada kondisi sosial-politik-birokratis yang ada yang perwujudannya adalah pola mitra kerja antara eksekutif dengan Legislatif dalam merumuskan dan menyusun rencana kerja anggaran Pemerintah Kota. Jika pejabat tinggi yang ditempatkan / JPT Pratama tidak mengakomodir kepentingan pihak yang berkuasa, maka ia akan menimbulkan gejolak politik yang bisa merusak tatanan birokrasi. Karena itu, penempatan pejabat tinggi pada akhirnya lebih banyak diarahkan untuk menjaga agar hal tersebut tidak terjadi.

Praktik seperti ini sudah menjadi rahasia umum, meski bukan berarti terdapat pelanggaran hukum di dalamnya, karena regulasi seleksi dan mekanisme penempatan pejabat tinggi yang ada juga memberikan kesempatan untuk hal tersebut. Namun demikian, praktik seperti ini tentu saja melanggar aspek etis dan menyalahi prinsip merit yang seharusnya ditegakkan di lingkungan pemerintahan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dipahami bahwa praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang terdapat di lingkungan pemerintah daerah, khususnya pemerintah daerah yang kental dengan politik patronase tertentu, seperti disebutkan dalam deskripsi temuan penelitian, sebenarnya lebih merupakan gambaran atas peta politik yang terjadi, bukan semata visi pemerintahan tertentu yang menjadikan penempatan pejabat tinggi sebagai sarana untuk meningkatkan kinerja pemerintahan yang ada.

Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut adalah hasil dari negosiasi aktor-aktor administratif yang berubah menjadi aktor politik, ketika ia sudah melibatkan pembagian kekuasaan yang ada. Namun demikian,

aktor-aktor politik ini cukup lihai memainkan peranan yang ada, terutama karena mekanisme seleksi dan penempatan yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan juga dipenuhi pada praktiknya. Karena itu, meski terdapat argumen logis yang disampaikan kepada publik atau masyarakat terkait pengangkatan dan penempatan seorang pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintahan, hal itu sebenarnya adalah kamuflase untuk praktik-praktik politik tertentu di mana kekuasaan akan dilanggengkan dengan celah-celah yang terdapat pada regulasi yang berlaku.

Penempatan pejabat tinggi berdasarkan loyalitas (*based on loyalty*) adalah hal yang jamak terjadi, bahkan di negara-negara paling demokratis sekalipun. Penerapan prinsip-prinsip merit dalam konteks penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, lebih banyak dilakukan dengan memanfaatkan celah-celah regulasi yang ada untuk menempatkan pejabat tinggi yang seolah-olah merupakan kandidat terbaik untuk bidangnya. Padahal yang terjadi adalah pejabat tinggi bersangkutan sedari awal memang sudah diarahkan untuk menempati jabatan tertentu dalam struktur pemerintahan yang ada, karena adanya faktor lain yang menjadi kunci penempatannya, selain kapabilitas dan kompetensi profesionalnya.

Hal ini ditambah juga dengan sistem politik yang ada yang lebih mengedepankan mereka yang memiliki modalitas tertentu di luar kapabilitas profesional (uang, ketenaran, dan lainnya), untuk menjadi aktor politik dan atau menjadi Kepala Daerah, dibandingkan mereka yang tidak memilikinya meskipun secara profesional orang-orang ini sebenarnya lebih teruji.

Kondisi politik seperti ini, terutama ketika prinsip-prinsip merit tidak bisa sepenuhnya diakomodir oleh peraturan perundang-undangan yang ada, pada akhirnya membuat praktik penempatan lebih banyak menjadi upaya pelestarian status quo kekuasaan dan sistem patronase politik dibandingkan preferensi profesional dan tanggungjawab terhadap tuntutan peningkatan layanan publik melalui praktik penempatan tersebut.

Aspek politis yang kental yang terdapat dalam praktik penempatan seperti ini, sebenarnya tidak lepas dari kebijakan desentralisasi baik secara politis maupun administratif. Kebijakan desentralisasi ini memiliki efek signifikan pada urusan kepegawaian, terutama karena adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur urusan kepegawaian ini berdasarkan kebutuhannya. Pemerintah pusat dalam hal ini hanya mengurus sebatas izin prinsip dari apa yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Meski demikian, pertarungan politik yang terjadi di daerah ternyata tidak berbeda jauh dengan yang terjadi di tingkat pusat. Otonomi dalam hal kepegawaian ini pada praktiknya justru menjadi ruang di mana Kepala Daerah bisa bermain, terutama dalam memilih dan mengangkat aparatur di daerah sesuai dengan kepentingannya. Fenomena seperti ini disadari juga oleh pemerintah pusat, yang kemudian membuat ketentuan tentang misalnya pejabat tinggi yang tidak boleh diganti sebelum masa tertentu ia menduduki jabatannya (6 bulan). Pergantian hanya boleh dilakukan setelah ada evaluasi tertentu terhadap pejabat bersangkutan, di mana jika evaluasinya ternyata menunjukkan hasil yang negatif, maka ia harus diganti dengan orang lain yang lebih kompeten.

Perubahan kondisi sosial politik di daerah pasca desentralisasi ini sebenarnya cukup menarik, terutama karena secara khusus ia bisa menjadi ruang bagi pimpinan di daerah untuk menerapkan meritokrasi secara lebih baik, khususnya dalam konteks penempatan pejabat tinggi apratur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah. Dalam hal ini, meritokrasi harus dapat memberikan solusi yang menjembatani antara kepentingan politik Kepala Daerah dengan tuntutan profesionalisme ASN sebagai pelayan publik. Namun demikian, dalam praktiknya ia seringkali sulit untuk diwujudkan, terutama karena adanya kepentingan patronase yang masih kental di tingkat daerah seperti dijelaskan sebelumnya.

Praktik menegakkan sistem merit yang mengacu kepada prinsip-prinsip merit dalam bidang kepegawaian kepegawaian sudah menjadi domain dari Administrasi Negara di Indonesia selayaknya diposisikan sebagai aturan main tunggal dalam manajemen PNS secara umum dan khususnya dalam Penempatan Pejabat JPT Pratama di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang, meskipun secara sosio-politik-kultural Masyarakat Kota Palembang masih dalam kondisi transisi menuju masyarakat yang modern.

Tantangan beratnya adalah disaat sistem merit dalam penempatan Pejabat JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang masih diwarnai dengan berbagai masalah yang justru kotradiktif dengan sistem merit yang berlaku. Ini menandakan bahwa Birokrasi Aparatur masih bersifat Birokrasi Prismatik, yaitu Birokrasi yang mencampurkan nilai-nilai tradisional (feodal) dengan nilai-nilai modern (profesional), dari sisi kaca mata meritokrasi sejogjanya budaya feodal

sudah tidak dapat berlaku dalam Penempatan Pejabat JPT Pratama, namun upaya pelestarian budaya feodal ini dalam bentuk Nepotisme dan Kolusi masih menjadi pertimbangan dalam penempatan JPT Pratama.

Akan sulit kiranya bagi sistem merit Penempatan JPT Pratama bisa diterapkan secara utuh tanpa tawar menawar dalam bentuk Administrasi yang berlaku di Pemerintah Kota Palembang yang masih bersifat Birokrasi Pemerintah Prismatik, maka sebaiknya Pemerintah Kota Palembang segera merubah citra Birokrasinya dari Birokrasi Prismatik menjadi Birokrasi Rasional (Modern), birokrasi yang modern memiliki beberapa ciri sebagai berikut:

- 1) Sistem birokrasinya berdasarkan rasionalitas dan objektif;
- 2) Sistemnya telah “*seated*” dan tidak menerima bentuk-bentuk maladministrasi;
- 3) Tidak ada intervensi dari dimensi kultural-politik;
- 4) Kualitas pendidikan segaris lurus dengan kesejahteraan pegawai.

Pemerintah Kota Palembang yang saat ini masih dalam kondisi transisi agar sebaiknya secepat mungkin bertransformasi menjadi Birokrasi yang modern dengan memenuhi 4 ciri yang disebutkan diatas, mengingat Road Map Reformasi Birokrasi masih menyisakan waktu yang cukup hingga tahun 2025, Pemerintah Kota Palembang harus melakukan percepatan dengan membangun sistem “*Man Power Planing*” dan “*Talent Pool*” yang dijadikan bagian integral dalam sistem karir kepegawaiannya. Bila ini bisa dilaksanakan dalam waktu yang singkat maka Pemerintah Kota Palembang akan bertransformasi menjadi Pemerintahan Kota yang Modern.

Dilain sisi tentang faktor Pejabat JPT Pratama yang dasarnya adalah Pejabat yang ditunjuk dalam menduduki sebuah Jabatan, maka peluang menempatkan seseorang yang tidak memiliki kapasitas dibidangnya terbuka lebar, ini merupakan tantangan lainnya dalam satuan proses pengisian hingga penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang. Idealnya secara teoritik dalam penempatan ini memakai prinsip merit yang *non arbitrary action*, dan secara legal formal bahwa dalam UU 23 tahun 2014 menyatakan bahwa lembaga OPD dan PNS adalah bagian yang terpisah dari Pemerintah Daerah. Posisi OPD adalah Lembaga Pembantu yang sifatnya institusialistik dalam hal ini lembaga acuannya adalah Kementerian Dalam Negeri, adapun PNS yang berada di Pemerintah Kota Palembang statusnya adalah PNS Mlik Negara dalam hal ini adalah Milik Pemerintah Pusat, maka dari hal itu PPK dan DPRD tidak boleh melakukan perilaku yang sewenang-wenang terhadap jenjang karir PNS dengan melestarikan budaya dari spoil system atau budaya feodalistik. .

Beberapa pemerintah daerah atau kota di Indonesia sebenarnya sedikit banyak sudah bisa menerapkan prinsip merit ini, termasuk juga di kota Palembang. Namun demikian, apa yang bisa disimpulkan dari fenomena yang ada terkait meritokrasi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah atau kota, adalah bahwa praktik ini akan sangat bergantung pada sosok pemimpin di daerah bersangkutan. Jika pemimpinnya memiliki visi merit yang baik, memiliki kemampuan dan ketegasan dalam menempatkan orang-orang berdasarkan kualitas dan kompetensinya, atau memiliki keberanian untuk mendobrak sistem politik patronase dan status quo kedaerahan, maka penerapan

prinsip-prinsip merit bukanlah hal yang sulit untuk dilakukan. Namun demikian, jika pemimpin di daerah lebih mengedepankan “janji politik” dalam konteks penempatan pejabat tinggi tersebut, maka prinsip-prinsip merit juga sulit untuk diterapkan. Pemimpin yang demikian ini, sebenarnya sudah gagal dari awal periode kepemimpinannya, karena ketidakmampuannya dalam memenuhi tuntutan merit sebagai syarat utama profesionalitas kerja.

Premis 3.3: “Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara dalam pemerintahan yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan memiliki implikasi positif selama Kepala Daerah sebagai Aktor Utama kondisi sosial-politik- dan birokrasi pemerintah rela untuk meninggalkan atau ditinggalkan oleh kepentingan pribadi dan gerbong politiknya.”

Proposisi Minor 3: Seleksi penempatan pejabat tinggi negara di lingkungan pemerintah yang mengacu kepada prinsip-prinsip merit akan berimplikasi positif pada peningkatan kualitas serta kinerja layanan dari Pejabat Tinggi Ybs selama Kepala Daerah konsisten memegang prinsip-prinsip merit dengan konsekuensi ditinggalkan oleh gerbong politiknya.

Proposisi Mayor : Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara akan berjalan secara efektif dan profesional dengan cara membuat batasan yang jelas antara wilayah administrasi dan politik yang mengacu pada prinsip-prinsip merit, membatasi wewenang Kepala Daerah, menyatukan regulasi yang mengatur tata penempatan, evaluasi yang berbasis kompetensi, dan berfokus kepada peningkatan kinerja layanan publik.

Tabel 6.1: Matriks Ringkasan Fokus, Temuan, Proposisi Penelitian

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
1	Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang. a. Gambaran umum penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang	Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang atas dasar instruksi Kepala Daerah yang dihasilkan dari proses seleksi tertutup (<i>Head to Head</i>) sebagai tindak lanjut rekomendasi KASN, Roling Jabatan yang selelevel (<i>Close Career</i>) yang dilaksanakan secara tertutup dan Seleksi terbuka (<i>Open to All</i>) dalam lelang jabatan Esselon II. <i>Head to Head</i> adalah sebuah diskresi dari upaya reformasi birokrasi atas dasar kesalahan penempatan yang tidak dilaksanakan berdasarkan sistem merit salah satunya tidak dilaksanakan oleh kepanitikan seleksi yang sdh diatur dalam UU 4 2015 dan Permenpan No. 13 Tahun 2014, maka sebab itu	Premis 1.1: Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya batasan wilayah yang jelas antara administrasi dan politik.	Proposisi Minor 1 Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah akan berjalan efektif dan profesional secara administratif dan regulatif oleh Kepala Daerah dengan mengacu kepada prinsip-prinsip merit secara konsisten dalam menjalankan keseluruhan rumusan mekanisme seleksi secara tepat serta melakukan evaluasi dari hasil seleksi sebagai aspek penting dari kinerja lembaga dan pejabat tinggi sipil negara	Proposisi Mayor Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara akan berjalan secara efektif dan profesional dengan cara membuat batasan yang jelas antara wilayah administrasi dan politik yang mengacu pada prinsip-prinsip merit, membatasi wewenang Kepala Daerah, menyatukan regulasi yang mengatur tata penempatan, evaluasi yang berbasis

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		penempatan yang terjadi lebih terkesan politis, maka batasan wilayah yang jelas antara wilayah administrasi dan politik menjadi <i>absurd</i>. Begitupun dengan Roling Jabatan, tidak melalui proses kepanitian seleksi yang terbuka, selama syarat minimum terpenuhi Pyb dapat ditempatkan pada jabatan JPT manapun, padahal belum tentu kompetensi Pyb sesuai dengan Job desk dan Job Spesifikasi di jabatan yang baru. Pemerintah Kota Palembang juga melaksanakan seleksi terbuka / <i>Open to All</i> dalam lelang jabatan merupakan salah satu proses penempatan yang paling sesuai dengan UU 5 Tahun 2014, Permenpan 13 Tahun 2014 dan PP 11 Tahun 2017, ini adalah proses yang sifatnya lebih reformis dibandingkan 2			kompetensi, dan berfokus kepada peningkatan kinerja layanan publik.

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		cara lainnya yang telah dijelaskan diatas. Dengan melaksanakan proses seleksi yang <i>Open to All</i> maka batasan antara administrasi dan politik terbangun meskipun dalam UU 5 tahun 2014 dan PP 11 Tahun 2017 masih membuka kesempatan “ <i>arbitrary action</i> ” oleh PPK (Walikota).			
	b. Regulasi seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang dilakukan dengan mengacu Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017, Undang-undang ASN No. 5 Tahun 2014, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003. Regulasi yang ada belum sepenuhnya didasarkan pada prinsip-prinsip merit. pada medio 2014 – 2017 ada kekosongan regulasi bagi Pemerintahan	Premis 2: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		Daerah dalam regulasi pengisian JPT Pratama sebelum PP 11 tahun 2017 berlaku, Pemerintah Kota Palembang pernah melakukan kekeliruan maka terbitlah diskresi yang dilakukan oleh KASN sebagai pembenahan proses pengisian JPT Pratama agar supaya sesuai dengan sistem merit dengan formula <i>"Head to Head" selection</i>. dilakukan secara tertutup oleh panitia seleksi yang melakukan assesment ulang terhadap 2 kandidat yang bertikai. Kemudian 1 evidence terungkap dalam menentukan anggota Panitia Seleksi dalam seleksi lelang jabatan yang tidak sesuai dengan teori struktur organisasi dari Henry Mintzberg, dimana salah satu panitia dari akademisi / profesional tidak sesuai dengan bidang jabatan yang ada dalam proses seleksi JPT	adanya regulasi yang mengatur seleksi secara tegas dan tidak bertumpang-tindih antara satu regulasi dengan regulasi lainnya.		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		Pratama.			
	c.Wewenang penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Kepala Daerah merupakan Pejabat Pembina Kepegawaian yang berwenang dalam membentuk Panitia Seleksi dan memutuskan satu dari tiga kandidat hasil seleksi untuk ditetapkan sebagai pejabat pimpinan tinggi pada lembaga atau instansi perangkat daerah. Keputusan akhir ini bisa bersifat subjektif karena hasil seleksi tidak selalu menjadi pertimbangan utama dalam penempatan pejabat tinggi bersangkutan (<i>arbitrary action</i>). Juga terjadi dari anggota Panitia Seleksi yang background pendidikan dan kompetensinya tidak sesuai dengan bidang-bidang kerja dari jabatan JPT Pratama yang dilelang dalam proses seleksi.	Premis 3: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya penggunaan wewenang dari Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian secara Proporsional.		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
	d. Mekanisme seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Mekanisme penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang merujuk pada peraturan perundang-undangan yang ada, adalah melalui seleksi terbuka (<i>Open to All selection</i>) dan Roling Jabatan (tertutup), Mekanisme Roling Jabatan cenderung tidak memenuhi dan menerapkan sistem merit karena tidak dilakukan secara terbuka bagi seluruh PNS yang memenuhi syarat. Ditambah lagi subjektivitas PPK sangat mendominasi dalam mekanisme ini, sehingga terkesan politis (<i>political demand</i>) tinggi dibandingkan memenuhi unsur andministratif (<i>administrative need</i>) dari kebijakan penempatan JPT Pratama dari	Pemis 4: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya rumusan mekanisme seleksi penempatan pejabat tinggi yang jelas.		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		seorang Walikota. Selanjutnya adalah Seleksi tertutup pada tahun 2015 terkait pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang pernah dianulir oleh KASN, yang pada akhirnya KASN memberikan rekomendasi agar dilakukan seleksi terbuka untuk semua Jabatan JPT Pratama yang bermasalah, salah satu metoda yang dipakai adalah dengan meng- <i>head to head</i> –kan 2 pejabat yang bertikai dalam memperebutkan 1 jabatan JPT Pratama. Mekanisme seleksi yang ketiga adalah seleksi terbuka untuk jabatan JPT Pratama yang dilelang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Palembang hingga saat ini. namun disayangkan Praktik Roling Jabatan yang tidak			

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		menggunakan mekanisme terbuka (<i>Open to All</i>), Bahkan tidak memakai Panitia Seleksi sebagaimana diamanatkan oleh Sistem Merit			
	e. Evaluasi seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang dimulai dari evaluasi dan diakhiri dengan evaluasi. Meski demikian, evaluasi yang dilakukan lebih ditujukan pada kinerja lembaga secara keseluruhan bukan berfokus pada kinerja individu atau personel pejabat tinggi bersangkutan. Hasil evaluasi lebih banyak difokuskan pada kemampuan menyerap anggaran (kuantifikasi), dan tidak menyorot pada kualitas kerja pejabat tinggi aparatur yang ada yang menghasilkan tidak sekedar output kinerja namun outcome kinerja (kualifikasi).	Premis 5: Seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berjalan secara efektif dan profesional dengan adanya evaluasi seluruh aspek penting terhadap kinerja lembaga pemerintah		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		Selain instrumen LAKIP yang menjadi pertimbangan pergeseran Kepala OPD / JPT Pratama di Kota Palembang, maka unsur gerbong politik pada Pilkada pun berpengaruh, maka PPK saat ini tidak dapat merubah susunan kabinetnya / Kepala OPD (JPT Pratama) terkecuali setelah 6 bulan dari masa pelantikannya sebagai Kepala Daerah, proses perombakan kabinet kerja Kepala Daerah harus dihasilkan dengan metode lelang jabatan tidak bisa lagi dengan sistem roling jabatan.	dan pejabat tinggi aparatur sipil negara.		
2	Tantangan seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang. a. Kondisi sosial politik	Peta politik yang ada, terutama bagaimana dukungan kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan eksekutif, serta budaya patronase politik, akan berdampak pada praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota	Premis 2.1: Tantangan seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang dihadirkan oleh kondisi sosial politik yang ada dapat diselesaikan dengan	Proposisi Minor 2 Tantangan Penempatan Pejabat Tinggi Negara di Lingkungan Pemerintah yang berkaitan dengan faktor kondisi sosio politik juga	

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
	di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Palembang.	adanya batasan yang jelas antara putusan administratif dan putusan politik.	komponen kunci seleksi dapat diselesaikan dengan putusan adminsitrasi non politis berdasarkan unifikasi regulasi yang mengacu pada prinsip-prinsip merit.	
	b. Komponen kunci seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang memang didasarkan pada mekanisme yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni melalui seleksi terbuka yang menghasilkan tiga kandidat utama. Namun demikian, Kepala Daerah sebagai PPK memiliki wewenang untuk menentukan satu dari tiga kandidat hasil seleksi tersebut, tanpa harus berpatokan pada hasil seleksi yang ada.	Premis 2.2: Tantangan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah terkait komponen kunci yang terletak pada wewenang Kepala Daerah yang besar dapat diselesaikan dengan adanya pembatasan wewenang Kepala Daerah dan seleksi berbasis kompetensi dalam proses penempatan pejabat tinggi berdasarkan		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
			prinsip-prinsip merit.		
	c. Regulasi seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Tantangan utama dalam hal regulasi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota atau daerah adalah adanya tumpang tindih regulasi, di mana penempatan harus dilakukan melalui Panitia Seleksi, tapi juga bisa dilakukan secara tertutup tanpa melalui Panitia Seleksi atau cukup dengan pertimbangan Baperjakat. Hal ini menjadi celah bagi Kepala Daerah untuk menempatkan orang-orangnya secara manasuka.	Premis 2.3: Tantangan tumpang tindih regulasi seleksi penempatan pejabat Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah dapat diselesaikan dengan adanya penyatuan regulasi seleksi penempatan yang mengacu pada prinsip-prinsip merit.		
3	Implikasi seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota	Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang yang merujuk pada peraturan yang berlaku, belum sepenuhnya bisa menghasilkan pejabat	Premis 3.1: Seleksi Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada	Proposisi Minor 3 Seleksi penempatan pejabat tinggi negara di lingkungan pemerintah yang mengacu kepada	

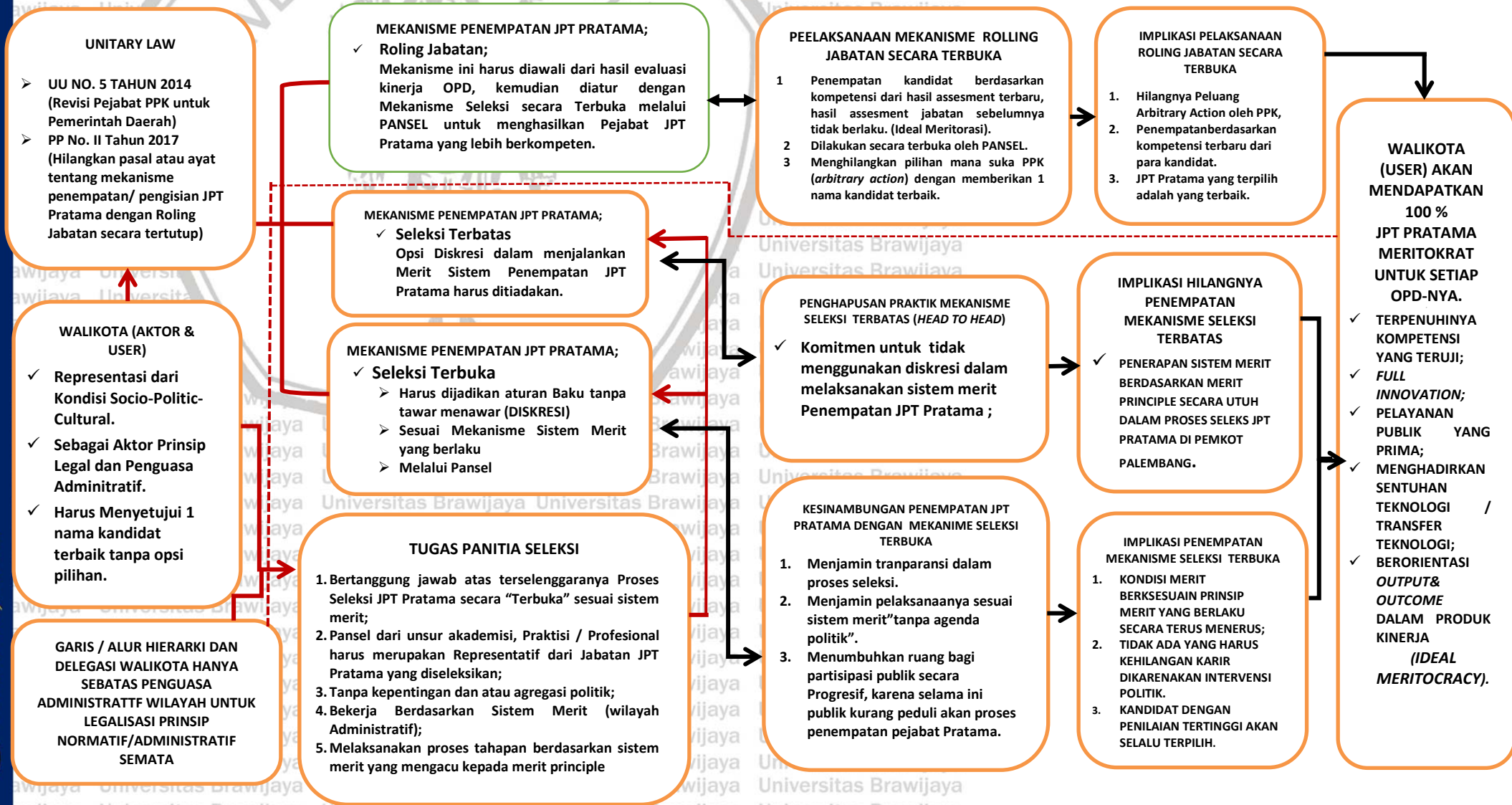
No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
	Palembang. a. Implikasi seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara terhadap layanan publik di lingkungan pemerintah kota Palembang.	tinggi yang benar-benar inovatif untuk perbaikan dan peningkatan layanan publik	prinsip-prinsip merit akan berimplikasi positif pada peningkatan kualitas layanan publik yang ada.	prinsip-prinsip merit akan berimplikasi positif pada peningkatan kualitas serta kinerja layanan dari Pejabat Tinggi Ybs selama Kepala Daerah konsisten memegang prinsip-prinsip merit dan rela meninggalkan atau ditinggalkan oleh gerbong politiknya.	
	b. Implikasi seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara terhadap kinerja pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang	Pergantian pejabat tinggi yang ada juga tidak mendapatkan kontrol dari masyarakat karena efeknya yang tidak terlalu signifikan pada layanan publik itu sendiri. Masyarakat dalam Posisi Pasif, padahal ketika meritokrasi mengacu kepada perspektif NPS, maka Masyarakat memiliki domain yang cukup luas dalam penempatan Pejabat Tinggi Negara, namun prakteknya yang	Premis 3.2 Seleksi Penempatan pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan berimplikasi positif pada kinerja pejabat tinggi Aparatur Sipil Negara terkait.		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		terjadi di lapangan adalah masyarakat tidak menjadi bagian aktif dalam proses penempatan Pejabat Tinggi ASN dalam perpektif Meritokrasi.			
	c. Implikasi seleksi penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara terhadap kondisi sosial-politik-birokratis di lingkungan pemerintah kota Palembang.	Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang yang tidak sepenuhnya didasarkan pada hasil seleksi berbasis kompetensi, namun lebih pada putusan politis, membuat beberapa pejabat bisa menduduki posisi atau jabatan yang berbeda dengan bidang keahliannya. Namun demikian, karena evaluasi yang dilakukan lebih berfokus pada kinerja lembaga, maka kinerja pejabat tinggi bersangkutan tidak bisa diukur dengan baik. Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang memberikan celah pada Kepala Daerah untuk	Premis 3.3: Seleksi Penempatan Pejabat Tinggi Aparatur Sipil Negara dalam pemerintahan yang mengacu pada prinsip-prinsip merit akan memiliki implikasi positif selama Kepala Daerah sebagai Aktor Utama kondisi sosial-politik- dan birokrasi pemerintah rela untuk meninggalkan atau ditinggalkan oleh		

No	Fokus	Temuan	Premis	Proposisi Minor	Propoasisi Mayor
		menempatkan orang-orangnya secara manasuka membuat politik patronase demi kepentingan kekuasaan dan atau agregasi keinginan kelompok menjadi budaya politik yang ada.	kepentingan pribadi dan gerbong politiknya."		

6.4. Rekomendasi Model Alternatif

Bagan 6.1 Model Rekomendasi Alternatif



6.5. Keterbatasan Penelitian

Penelitian dengan pendekatan kualitatif, seperti yang digunakan dalam penelitian ini, memang bisa memotret fenomena yang ada secara lebih holistik, terutama karena peneliti menjadi partisipan aktif dalam mengkaji, menganalisis, dan memberikan interpretasi terhadap fenomena yang ada. Karena itu pula, peneliti kemudian bisa menyentuh aspek-aspek yang seringkali tidak bisa ditangkap dalam penelitian kuantitatif, seperti pemaknaan individu, motif ideologis pelaku, praktik negosiasi antar subjek, dan lainnya. Namun demikian, penelitian ini juga dibatasi dengan kejenuhan tertentu yang membuat proses interpretasi menjadi terbatas karena data yang ada tidak berkembang. Selain itu, dinamika politik dan birokrasi pemerintahan yang kompleks, terutama karena keduanya melibatkan banyak aktor dengan subjektivitas, kehendak, dan keterikatan-keterikatan manusiawi tertentu, maka apa yang terlihat pada hari ini bisa saja berubah dengan mudah di kemudian hari. Realitas politik dan birokrasi adalah realitas yang dinamis. Karena itu pula, diperlukan penelitian lain untuk melengkapi penelitian ini, terutama untuk memotret efek dari dinamika politik terhadap praktik penempatan pejabat tinggi secara lebih mendalam.

BAB VII PENUTUP

7.1. Simpulan

Berdasarkan temuan penelitian dan pembahasan atau analisa peneliti terhadap data-data temuan tersebut, didapatkan kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:

1. Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang terdapat di lingkungan pemerintah kota Palembang adalah praktik yang berada di antara wilayah administratif dan wilayah politik, serta menggambarkan dua kepentingan yang berbeda, yakni kepentingan merit yang sifatnya masih relatif belum tegak lurus dan kepentingan politik (kekuasaan) atau politisasi birokrasi. Praktik ini melibatkan banyak aktor dan pihak, mulai dari Kepala Daerah, KASN, Panitia Seleksi, dan pada kasus tertentu melibatkan Kementerian Dalam Negeri.

Penempatan pejabat tinggi ini mengacu pada peraturan perundang-undangan, yang memuat ketentuan-ketentuan terkait persyaratan dan prosedur yang harus dijalankan, yakni Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara, Undang-undang No. No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003 tentang Tata Cara Konsultasi Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah

Provinsi, Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota serta Pejabat Struktural Eselon II di Lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui mekanisme pertimbangan BAPERJAKAT.

Mekanisme penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, sebagaimana terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, adalah melalui proses seleksi terbuka (*open selection*) yang dijalankan oleh Panitia Seleksi yang dibentuk oleh Kepala Daerah.

Para kandidat bisa mengikuti proses seleksi tersebut untuk kemudian disaring tiga nama kandidat terbaik dan diserahkan kepada Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian untuk diputuskan siapa yang akan menempati posisi atau jabatan yang ditawarkan. Penempatan pejabat tinggi pada kasus tertentu juga bisa dilakukan dengan mekanisme tertutup, yakni promosi internal oleh Kepala Daerah dengan melibatkan pertimbangan dari Baperjakat terkait kandidat yang diajukan. Adanya mekanisme penempatan melalui seleksi tertutup ini menunjukkan bahwa penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah kota Palembang khususnya, belum sepenuhnya didasarkan pada prinsip-prinsip merit.

Kepala Daerah (Walikota) memegang peranan dan wewenang penting dalam praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut, mulai dari pembentukan Panitia Seleksi hingga pemilihan dan penetapan satu nama pejabat dari tiga kandidat hasil seleksi untuk ditempatkan pada jabatan atau posisi tertentu di lingkungan pemerintah

kota. Wewenang yang besar dari Kepala Daerah yang didukung pula oleh sistem yang ada, membuat Kepala Daerah bisa memutuskan penempatan pejabat tinggi tertentu di lingkungan pemerintahannya secara subjektif dan manasuka (*arbitrary action*). Hal ini juga menunjukkan bahwa penetapan pejabat tinggi terpilih tidak selalu didasarkan pada kepentingan merit, karena putusan akhir Kepala Daerah bisa saja didasarkan pada pertimbangan lain yang tidak berkaitan dengan basis kompetensi para kandidat yang ada.

Kegiatan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara pada dasarnya merupakan tindak lanjut dari evaluasi atas kinerja lembaga dan atau pejabat tinggi aparatur yang ada di lingkungan pemerintah. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, Kepala Daerah bisa mengusulkan dan melakukan pergantian jabatan di lingkungan pemerintahannya. Pejabat tinggi yang terpilih dan atau ditempatkan pada jabatan atau posisi yang baru akan dievaluasi kembali kinerjanya sebagai dasar keberlangsungan jabatan yang dimilikinya. Meski demikian, pada beberapa kasus, Kepala Daerah bisa saja melakukan perombakan struktur pemerintahan tanpa evaluasi tertentu sebagai dasarnya. Evaluasi kinerja di lingkungan pemerintah kota Palembang sendiri lebih menggambarkan bagaimana kemampuan lembaga atau organisasi perangkat daerah dalam menyerap anggaran, dan tidak berfokus pada kinerja individu pejabat tinggi yang memimpin lembaga tersebut.

2. Tantangan utama dalam praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, khususnya di lingkungan pemerintah kota Palembang, adalah kondisi sosial-politik yang ada. Keputusan penempatan dalam hal ini, akan dipengaruhi oleh peta politik dan kekuasaan, di mana klan-klan koalisi yang menjadi patronase politik di daerah akan menjadikan jabatan-jabatan publik di lingkungan pemerintah sebagai cara untuk mengukuhkan kekuasaan mereka. Pejabat tinggi aparatur sipil negara yang dianggap bisa mewakili kepentingan mereka, akan lebih mungkin untuk menempati posisi strategis di lingkungan pemerintah dibandingkan yang sebaliknya. Kondisi seperti ini jelas berseberangan dengan konsep meritokrasi ideal dalam pengangkatan dan penempatan pejabat publik yang seharusnya didasarkan sepenuhnya pada prinsip persaingan yang jujur, keadilan, keterbukaan, dan berbasis kompetensi.

Tantangan lainnya dalam praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, khususnya di lingkungan pemerintah kota Palembang dan pemerintah kota lainnya, adalah keberadaan dan wewenang Kepala Daerah yang sangat vital dalam proses penempatan pejabat tinggi tersebut. Putusan akhir Kepala Daerah sebagai pembentuk Panitia Seleksi dan PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) yang berhak untuk menetapkan kandidat terpilih secara subjektif dan manasuka, akan menjadi celah bagi patronase politik untuk mengagregasi kepentingannya melalui prosedur legal yang berlaku.

Kepala Daerah sebagai pemegang komponen kunci penempatan ini, pada akhirnya menyiratkan bahwa kepentingan publik tidak selalu menjadi fokus utama dalam praktik penempatan pejabat tinggi tersebut.

Tantangan berikutnya dalam praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah/kota adalah adanya tumpang tindih regulasi yang mengatur praktik penempatan tersebut. Pada regulasi yang berlaku, seperti Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 atau Undang-undang No. 5 Tahun 2004, dinyatakan bahwa pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah daerah harus dilakukan melalui mekanisme seleksi terbuka yang dijalankan oleh Panitia Seleksi tertentu. Namun dalam regulasi yang lain, yakni Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2003, disebutkan bahwa Kepala Daerah bisa melakukan pengangkatan dan pemberhentian pejabat tinggi tanpa mekanisme seleksi terbuka, dan cukup dengan pertimbangan dari Baperjakat setelah berkonsultasi dengan pihak Kementerian Dalam Negeri. Adanya regulasi semacam ini dapat menjadi penghalang untuk penerapan prinsip-prinsip merit dalam praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi tersebut.

3. Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang memiliki dampak tertentu terhadap layanan publik yang ada. Pada beberapa instansi perangkat daerah yang ada, penempatan pejabat tinggi yang dilakukan bisa membawa

peningkatan kinerja dan inovasi layanan publik. Namun demikian, pada banyak instansi perangkat daerah lainnya, penempatan pejabat tinggi ini tidak membawa dampak signifikan terhadap layanan publik yang diberikan. Keterbatasan pilihan kandidat pejabat tinggi yang benar-benar unggul dan ahli dalam bidangnya menjadi sebab utama mengapa inovasi layanan publik sulit untuk dihadirkan.

Praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah kota Palembang juga berdampak pada kinerja pejabat tinggi secara personal. Pejabat yang ditempatkan pada jabatan tertentu yang memang menjadi bidang keahliannya, akan bisa menghadirkan dan menjalankan program-program pada lembaga yang dipimpinnya secara efektif. Namun, pada beberapa kasus, di mana terdapat penempatan pejabat tinggi pada posisi atau jabatan yang tidak sesuai dengan bidang keahlian atau kompetensinya atau Mediokrat, maka kinerja yang dihasilkan juga semata pemenuhan target serapan anggaran tanpa ada keberlanjutan yang jelas dari program tersebut dikarenakan terjebak rutinitas kerja tanpa ada pengerahan inovasi dan keinginan untuk melakukan transfer teknologi pada seluruh bidang kerjanya atau bisa disebut dengan pola kerja yang monoton. Hal ini dapat dipastikan akan mempengaruhi performa yang tidak dinamis dalam OPD dimana Mediokrat JPT Pratama tersebut bekerja. Keengganan Pemangku Jabatan JPT Pratama yang Mediokrat disebabkan karena keinginan untuk belajar sudah tidak ada, maka

fokus dari arah kerjanya adalah hanya sebatas melanjutkan Kinerja Pejabat JPT Pratama sebelumnya. Meski demikian, karena evaluasi yang dilakukan lebih banyak diarahkan untuk kinerja lembaga secara keseluruhan, bukan berfokus pada kinerja individu pejabat tinggi bersangkutan, maka sulit untuk mengukur bagaimana pengaruh dari penempatan ini terhadap kinerja individu secara akurat. Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang tidak sesuai dengan kompetensi atau bidang keahlian yang dimilikinya ini juga menunjukkan bahwa ketika meritokrasi tidak dijalankan dengan baik, maka hasilnya adalah layanan publik dan kinerja aparatur yang semata menjalankan prosedur tanpa inovasi tertentu yang dibutuhkan lembaga bersangkutan.

Praktik penempatan yang memberikan celah untuk membuat keputusan-keputusan politik dalam ranah administratif juga berdampak pada kondisi sosial-politik-birokratis yang ada. Penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara pada akhirnya lebih merupakan tindakan pelestarian status quo kekuasaan dan perlindungan atas patronase politik di daerah. Hal yang akan berbeda dan berulang nantinya jika terjadi pergantian pucuk pimpinan pemerintahan di daerah. Sistem politik yang ada saat ini memberikan pengaruh besar pada proses penempatan pejabat tinggi tersebut, terutama karena ia mencegah keterlibatan dan kontrol masyarakat dan hadirnya orang-orang yang benar-benar ahli di bidangnya untuk menjadi pejabat publik.

Keterbatasan pilihan pejabat tinggi yang ada membuat praktik penempatan hanya menghadirkan orang-orang mediokrat, yang walaupun bukan tidak bisa bekerja, tapi juga tidak benar-benar terampil dan ahli di bidangnya. Sistem seperti ini juga yang menjamin keberadaan para aparatur medioker di dalamnya, untuk pada akhirnya hanya bisa menjadi parasit dan tidak bisa memberikan pertambahan nilai apa-apa.

7.2. Implikasi Penelitian

7.2.1 Implikasi Teoritis

Penelitian ini dilakukan dengan berlandaskan pada teori-teori terkait administrasi publik dan konsep meritokrasi dalam khususnya meritokrasi Penempatan Jabatan Pimpinan Tinggi pada lembaga layanan publik seperti lembaga pemerintah. Idealnya, administrasi pemerintahan dijalankan dengan batasan wilayah yang jelas dengan wilayah politik. Namun, karena dalam teorinya sendiri banyak kalangan ahli seperti Dwight Waldo (1948) yang menyatakan bahwa administrasi adalah politik (*administration is politics*), yang juga didukung oleh pengakuan para ahli lainnya seperti Graham Allison (1971) atau James H. Svara (1994), bahwa sulit untuk memberikan batasan yang jelas antara keduanya, maka banyak hal dalam penelitian ini yang didasarkan pada asumsi bahwa keputusan administratif selalu bercampur nilai dengan keputusan politik. Hal ini ditambah juga dengan pernyataan-pernyataan narasumber dalam penelitian yang menunjukkan bahwa ada kepentingan politik di balik setiap putusan administratif

yang dilakukan, khususnya dalam praktik pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara atau pejabat publik di lingkungan pemerintahan.

Idealnya proses penempatan Pejabat Tinggi ASN yang dimulai dari tahapan proses seleksi hingga penentuan kandidat terpilih serta pengangkatannya dalam jabatan tinggi tersebut memenuhi kriteria proses seleksi yang memiliki sifat keterbukaan, prinsip keterbukaan adalah prinsip yang akan berimplikasi kepada transparansi seleksi bila perlu melibatkan unsur dari partisipasi publik yang selama ini dirasa sangat kurang partisipasinya untuk memperhatikan proses perjalanan tahapan seleksinya. Saat ini masyarakat hanya melihat sosok Kepala Daerahnya, mereka kurang peduli tentang siapa saja yang akan membantu Kepala Daerah dalam bekerja. *Mind set* ini masih memungkinkan untuk dirubah secara perlahan sehingga masyarakat dapat ikut serta berkontribusi baik secara langsung maupun tidak langsung dalam setiap proses seleksinya. Partisipasi masyarakat kiranya dapat menjadi faktor yang berfungsi sebagai kontrol dari proses itu sendiri, sehingga siapapun Kepala Daerahnya maupun Panitia Seleksinya akan berusaha menghadirkan proses seleksi yang sistematis, transparan, berkeadilan dan dipenuhi dengan persaingan yang jujur, sebagaimana Mc Court (2007) menjelaskan bahwa petugas layanan publik atau aparatur sipil negara harus dipilih dan ditetapkan dengan mengedepankan prinsip-prinsip seperti keterbukaan, transparansi, sistematis, keadilan, dan persaingan yang jujur berbasis kompetensi.

Berdasarkan kondisi seperti ini pula, maka peneliti harus bisa memberikan aspek lain sebagai pembatas atas bauran dimensi administrasi dan politik, yang dalam penelitian ini aspek tersebut adalah meritokrasi. Penempatan pejabat tinggi

yang melibatkan kepentingan administratif dan politik dibatasi secara teoritis dengan meritokrasi. Dengan konsep merit ini, peneliti bisa memutuskan fenomena apa yang berkesesuaian dengan prinsip-prinsip merit, dan mana yang tidak berkesesuaian atau bertentangan dengan prinsip-prinsip merit tersebut. Ketika suatu putusan penempatan didasarkan pada alasan-alasan rasional dan melibatkan proses seleksi berbasis kompetensi, maka ia dianggap sebagai putusan adminsitratif (merit). Namun ketika ia dilakukan dengan didasarkan pada kepentingan-kepentingan tertentu yang tidak berkaitan dengan kepentingan profesional, seperti peningkatan kinerja aparatur dan layanan publik, maka putusan tersebut dianggap sebagai putusan politik. Sebagaimana UNDP (2015) menyebutkan bahwa meritokrasi yang berdasarkan sistem merit yang sesuai dengan prinsip merit bisa tegak jika terdapat kejelasan prosedur untuk rekrutmen dan promosi, memastikan adanya transparansi dalam proses seleksi dan inklusi melalui sistem *check and balance* dalam kasus-kasus tindakan penerimaan dan pengangkatan manasuka (*Arbitrary action*), harus jelas adanya pembatasan kewenangan politis dalam proses seleksi kandidat, serta adanya *code of conduct* yang menekankan netralitas politik dan loyalitas pada pelayanan publik.

Diskursus pemisahan wilayah kerja, area kerja, substansi dan defisini antara kebijakan adminsitration dan kebijakan politik sesungguhnya akan kembali ke asal yaitu political bound, sulit sekali untuk mememisahkan kedua hal tersebut. Namun kedepannya dengan mengedepankan asas prinsip merit dalam kebijakan proses penempatan atau pengisian jabatan ASN untuk Jabatan JPT Pratama dapat mewujudkan sistem merit dalam arti yang sebenarnya. Berdasarkan sejarah yang

disampaikan oleh Young¹ bahwa Meritokrasi sebenarnya muncul dari fakta sosiologis sebagai perwujudan dari protes masyarakat yang marginal akan rasa keadilan, kesetaraan dan upaya menghilangkan dominasi oligarki kekuasaan.

Buah pikir yang disampaikan oleh Young banyak diadopsi oleh beberapa sarjana² yang konsen untuk melakukan diskursus Sistem Merit dan mengembangkannya dalam bentuk kongkrit atau terdefinisi secara operasional dan bahkan ada yang dapat membuat satuan alat ukur dengan penilaian norma-norma tertentu³. Di beberapa belahan dunia implikasi dari sistem budaya meritokrasi dalam bidang Kepegawaian sangat dirasakan sebagai jawaban dari kejelasan sistem karir pegawai negeri sipil yang sebelumnya tidak jelas, begitupun kiranya di Indonesia khususnya di Pemerintah Kota Palembang saat ini yang terus berusaha melaksanakan sistem merit dengan persisten, implikasi ini diharapkan dikemudian hari harus semakin membaik dan sudah pasti mengedepankan nilai dan kriteria profesionalitas berdasarkan konsensus International seperti kriteria dari UNDP (2015), Willy McCour dan Rosenbloom yang akan menjadi acuan implikasi teoritis tentang tantangan penerapan sistem merit dalam penempatan Jabatan

¹ Young mengatakan *"The rate of social progress depends upon the degree to which power is matched with intelligence. The Britain of a century ago squandered its resources by con-demning even talented people to manual work; and blocked the efforts of members of the lower classes to obtain just recognition for their abilities. But Britain could not be a caste society if it was to survive as a great nation, great, that is, in comparison with others. To withstand international competition the country had to make better use of its human material, above all, of the talent which was even in England, one might say always and everywhere, too scarce. Schools and industries were progressively thrown open to merit, so that the clever children of each generation had opportunity for ascent"*. Dalam *"The Rise of Meritocracy 1870-2030"*, Penguin Book, 1961, hlm 14-15.

² Lovrich & Hopkins (1980); Gordon (1982); Amartya Sen (2000); De Sario (2003); Trosa (2004); McCourt (2007); McNamee & Miller (2009); Castila & Benard (2010); Matei (2012); Donald Low & Vadaketh (2014); Matei & Catelin (2015).

³ Skema Jalur Cepat (UK Fast Track) dan Skema Profesional Muda (YPS) dalam jurnal Ani Matei & Catalin Campeanu yang berjudul *Meritocracy In The Civil Service – Young Professionals Scheme –In Romania*. ScienceDirect Procedia - Social and Behavioral Sciences 191 (2015) 1571 – 1575.

Pimpinan Tinggi ASN di Pemerintah Kota Palembang, ditambah lagi dengan pemetaan yang akan disampaikan dibawah ini mengenai kriteria dari penerapan nilai privat dari Moore dalam penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang.

Berkenaan dengan nilai privat dalam penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang, telah dilakukan telaah yang mendalam untuk menilai apakah nilai-nilai sektor privat telah diadopsi dalam praktek Penempatan JPT Pratama saat ini oleh Pemerintah Kota Palembang. Pemetaan dapat dilakukan dengan 3 tahapan; *pertama*, mendudukan nilai-nilai substansial dalam penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang yaitu;

- 1) Menentukan besaran biaya untuk proses seleksi pengisian dan penempatan JPT Pratama dengan nilai output dari hasil seleksi (kandidat terpilih) dalam ukuran yang terukur, disaat proses tersebut selesai dilaksanakan, kemudian bandingkan nilai kebermanfaatannya antara biaya yang dikeluarkan dengan kapasitas kandidat yang terpilih dari hasil seleksi tersebut, mediokrat kah atau meritokrat kah? Norma ukuran ini nantinya bisa dijadikan pijakan keberhasilan dari proses seleksi penempatan JPT Pratama dikemudian hari, bila ternyata kandidat terpilih bukan seorang meritokrat bersandarkan norma ukur yang dibuat , maka dapat dipastikan bahwa memilih kandidat tersebut adalah kesalahan besar yang dilakukan oleh Panitia Seleksi dan PPK.
- 2) Seleksi Penempatan JPT Pratama harus mengedepankan profesionalitas, terbuka dan akutabel;

3) Dasar pelaksanaan seleksi Penempatan JPT Pratama harus berdasarkan merit sistem yang berbasis prinsip-prinsip merit;

4) Kandidat terpilih nilainya harus lebih dari ekspektasi, baik dari sisi kompetensi, kredibilitas, dan kapasitas diri kandidat yang benar-benar sesuai dengan Jabatan yang akan didudukinya.

Kedua, legitimasi politik menjadi syarat penting dalam Seleksi Penempatan JPT Pratama hingga legitimasi tersebut melekat disaat dan sesudah proses pengangkatan dalam Jabatannya. Legitimasi yang dimaksud adalah bahwa pemberian izin secara normatif dan keputusan politis harus diakui secara legal formal.

Ketiga, memenuhi efektivitas organisasi yaitu pencapaian dari hajat dan maksud yang menjadi tujuan organisasi melalui serangkaian alternatif cara dan metoda pemilihan atau seleksi dalam proses penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang, maka yang menjadi penekanannya adalah harus memilih serangkaian metoda yang paling komplit dalam menjaring kandidat JPT Pratama sehingga kandidat yang terpilih tidak sia-sia atau kandidat yang meritokrat.

Kaitan diskursus ini dengan tantangan penempatan JPT Pratama selanjutnya dikaitkan dengan menilai dari sisi “Strategic Triangle” milik Moore⁴, bahwa di Pemerintah Kota Palembang dalam Seleksi Penempatan JPT Pratama telah melakukan beberapa hal berikut ini:

⁴ Lihat Spano, A (2009). "Public value creation and management control systems." *International Journal of Public Administration* 32 (3-4): 328-348.

- 1) Penempatan Pejabat Tinggi Negara didominasi oleh 80% Pejabat berkriteria mediokrat;
- 2) Dalam penentuan Anggota Panitia Seleksi masih diwarnai dengan Anggota Pansel yang latar belakang akademisnya bertolak belakang dengan Jabatan yang di lelang;
- 3) Praktik memilih manasuka dalam menentukan 1 nama dari 3 nama kandidat terbaik ataupun melakukan praktik manasuka dalam menempatkan JPT Pratama dengan sistem Rolling Jabatan, ditambah dalam penerapannya tidak sesuai sistem merit seperti batasan minimal 2 tahun dalam jabatan bagi Pejabat JPT Ybs sebelum di Rolling yang bersifat Promosi, Demosi, Mutasi atau di Non Job-kan (meja panjang).
- 4) Praktik yang menyalahi etika organisasi yaitu melaksanakan praktik pelantikan pejabat oleh pejabat yang selevel.

Maka unsur yang mana dari strategic triangle yang telah terpenuhi dari 4 perilaku birokrasi tersebut oleh Pemerintah Kota Palembang, untuk mencari arah posisi Pemerintah Kota Palembang ini perlu melakukan mapping sebagai berikut:

- a. 80% dari Jumlah JPT Pratama yang mediokrat adalah bukti bahwa Proses Penempatan tidak memenuhi nilai-nilai substansial;
- b. Memilih anggota pansel yang tidak linear dengan bidang jabatan yang lowong adalah paradok dari kapabilitas seorang anggota pansel, maka hal ini juga tidak memenuhi nilai-nilai substansial meskipun terlegitimasi oleh Surat Keputusan Penunjukan Pansel oleh Walikota;

c. Praktik manasuka dalam penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang secara nilai-nilai substansial telah menyalahi prinsip-prinsip merit hanya karena kewenangan PPK dalam hal ini adalah Walikota yang sangat luas, menunjukkan bahwa legitimasi politik secara dominan menguasai proses administrasi, penyimpangan ini tidak dapat dibenarkan meskipun efektivitas organisasi terpenuhi yaitu mengisi kekosongan jabatan.

d. Adanya praktik pelantikan JPT Pratama oleh rekan kerja selevel menunjukkan penyimpangan dari nilai-nilai substansial dan pengejawantahan legitimasi politik yang prematur karena semestinya yang melantik adalah PPK dalam hal ini adalah Walikota Palembang, kejadian ini mengindikasikan keengganan Walikota untuk melantik menjadi konsumsi pembicaraan politik.

Seluruh analisa diatas mengacu kepada pemikiran triangle strategic dari Moore (1995), maka Penempatan Pejabat di Pemerintah Kota Palembang belum bisa dikatakan berhasil karena ongkos dari Proses Pengisian hingga Penempatan Pejabat Tinggi ASN lebih besar nilainya dibandingkan dengan output dari pelaksanaannya yang hanya menghasilkan mediokrat sebanyak 80 % dari jumlah populasi JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang ditambah pula dengan praktik pengisian jabatan JPT Pratama tidak berdasarkan prinsip merit, padahal prinsip merit adalah substantial value yang semestinya terpenuhi dalam proses pengisian atau penempatan Pejabat Tinggi Negara.

Beban bagi Pemerintah Kota Palembang dengan Postur Populasi mediokrat yang mendominasi tubuh Birokrasi Pemerintahannya akan ber-implikasi pada kemampuan Pejabat yang bersangkutan (mediokrat) dalam melakukan dan membangun 4 jaringan sektor Privat dan Publik dibawah ini:

- 1 Informational Network, kolaborasi untuk berbagi informasi, gagasan, dan data tentang kebijakan, program, teknologi dan solusi penyelesaian masalah;
- 2 Developmental Network, keaktifan untuk meningkatkan mutu dan perluasan kapasitas layanan melalui pertukaran teknis dan informasi dan layanan edukasi bagi masyarakat;
- 3 Outreach Network, kemampuan mengkoleksi informasi, teknologi, daftar kontak klien, dan sumber daya lainnya dalam menciptakan akses dan peluang pembentukan program kerja yang baru;
- 4 Action Network, kemampuan berkolaborasi dalam pemrograman antar lembaga baik itu antar lembaga publik dan lembaga privat yang diikat dalam perjanjian kerjasama, yang mungkin dalam implementasinya berupa layanan bersama dengan memanfaatkan kekuatan dan kemampuan antar lembaga. (Lihat Rosenbloom (2015: 200) mengacu kepada pendapat Robert Arganoff).

Selanjutnya kesimpulan implikasi teoritis dari semua hal dan aspek yang telah dibahas yang merujuk kepada beberapa teori yang peneliti susun secara gradual dimulai dengan *grand theory* kemudian *middle theory* dan *substance*

theory yang akhirnya mendapatkan implikasi teoritis dari penelitian ini bahwa Meritokrasi Penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang adalah sebuah kondisi proses penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang yang menuntut dalam pelaksanaannya harus berdasarkan prinsip merit sebagai upaya profesionalisme, terlaksana secara terbuka dan memberi ruang bagi partisipasi publik untuk ikut serta mengawasi meskipun secara faktual masih dalam situasi yang sulit untuk memisahkan antara kebijakan area administrasi dan kebijakan area politik dalam pelaksanaannya (*political bounded*).

Selanjutnya penelitian dengan pendekatan kualitatif, seperti penelitian ini bisa memberikan ruang bagi peneliti untuk menganalisis hal-hal tertentu yang seringkali tidak muncul di permukaan atau tersirat dalam keterbatasan pilihan jawaban seperti terdapat pada penelitian dengan pendekatan kuantitatif. Namun demikian, pendekatan kualitatif ini juga memiliki kesulitan untuk mengukur secara lebih akurat tentang misalnya dampak dari penempatan pejabat tinggi terhadap kinerja lembaga atau pejabat tinggi bersangkutan. Karena itu, bauran antara keduanya sebenarnya sangat diperlukan untuk mengatasi kekurangan satu sama lain, dan bisa menghasilkan kesimpulan yang lebih utuh.

Salah satu hasil dari sebuah penelitian adalah sanggup untuk memberikan kontribusi implementatif faktor evaluasi, dalam penelitian ini telah memberikan ruang penawaran implementasi evaluasi dalam proses penempatan Pejabat Tinggi ASN, yaitu bagi mereka yang terpilih memiliki waktu untuk membuktikan bahwa dirinya seorang Meritokrat, maka apabila dalam batas waktu tertentu ternyata hanya terjebak dalam kegiatan rutin semata, sesuai argumentasi Amstrong dan

Taylor (2014) agar evaluasi tersebut untuk dijadikan sebuah catatan pertimbangan penempatan ulang (*replacement*) bagi pejabat yang bersangkutan tersebut disesuaikan dengan kebutuhan organisasi, istilah ini biasa dikenal dalam dunia birokrasi dengan mutasi atau demosi.

Penelitian yang dilakukan dalam wilayah administrasi dan wilayah politik dipastikan akan banyak bersentuhan dengan regulasi-regulasi dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku di lokal-lokal di mana penelitian tersebut dilangsungkan. Regulasi dan atau peraturan ini sendiri pada umumnya disusun berdasarkan penilaian dan pertimbangan tertentu yang melibatkan banyak faktor dan karakteristik lokal, yang karenanya bisa saja tidak selalu selaras dengan teori-teori yang digunakan sebagai landasan penelitian. Penelitian yang dilangsungkan memiliki kemungkinan untuk menemukan data-data tertentu yang bertentangan dengan teori yang dibangun, namun berkesesuaian dengan regulasi yang ada. Pada titik ini, peneliti perlu mengambil sikap tertentu di mana misalnya peneliti bisa mengajukan usulan untuk perbaikan regulasi dan atau penambahan aspek-aspek tertentu pada teori yang ada. Namun demikian, penelitian semacam ini penting dan karenanya harus diperbanyak untuk menjaga tradisi pengembangan ilmu pengetahuan untuk realitas kehidupan yang juga terus berubah.

Sebagai kesimpulan dari apa yang telah dibahas diatas adalah Peneliti akan mencoba melakukan *Mapping*; memberikan tawaran sebagai bentuk sintesa dalam implikasi teoritis Penempatan JPT Pratama dalam perspektif Meritokrasi sebagai berikut:

a) *Rational Political Bounded* adalah kenyataan yang tidak bisa dipisahkan dari penyelenggaraan Penempatan / Pengisian JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang, banyak aspek yang harus diakomodir mengacu kepada representatif kandidat, kompetensi kandidat, netralitas Pansel, netralitas PPK dalam hal ini adalah Walikota Palembang, dan berjalannya sistem merit tanpa tawar menawar;

b) Meritokrasi merupakan sistem nilai dan budaya modern yang terbangun pada pemerintahan secara dinamis pada masyarakat modern dengan tujuan terciptanya penegakan sistem merit yang berkeadilan, transparan, akuntabel, dan kompetitif yang penuh dengan kejujuran dari semua pihak / aktor harus diterapkan di Pemerintah Kota Palembang secara konsisten;

c) Partisipasi masyarakat Kota Palembang yang saat ini lebih kepada *leader* sentris sehingga hanya peduli perkembangan kebijakan yang dikeluarkan oleh Walikota sebagai patokan dan mereka kurang peduli proses politik dan proses administrasi yang melatarbelakangi munculnya Kebijakan Politik Penempatan / Pengisian Jabatan JPT Pratama, sehingga kegagalan OPD yang berada dibawah kendali Walikota, maka masyarakat akan menilai kesalahan tersebut adalah kesalahan seorang Walikota bukan kesalahan Kepala OPD (JPT Pratama);

d) Kondisi sosio-politik-kultural yang menjadi dinamika dalam kehidupan pemerintahan di Pemerintah Kota Palembang sebagai mitra kerja antara kedua lembaga DPRD dan Pemerintah Kota juga memberikan kontribusi terlaksananya Rencana Kerja Anggaran seluruh OPD di Pemerintah Kota Palembang, ini implikasi dari teori birokratik politik.

e) Belum terpenuhinya nilai *private* dalam hasil proses seleksi penempatan JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang.

Maka peneliti menawarkan sebuah Sistem Merit yang berlaku saat ini haruslah sistem merit yang bisa menjadi pintu masuk bagi semua kepentingan Politik dan Administrasi yang dengan sistem merit tersebut kedepannya menghasilkan Komposisi JPT Pratama yang berkriteria Meritokrat sebagai perwujudan dari;

- 1 Repersentatif Walikota, (Walikota berhak menjagokan pendukungnya seorang ASN yang membantunya dalam sisi Administrasi saat Pilkada;
- 2 Representasi Politik Kewilayahan dan Golongan (Partai diberikan kesempatan untuk mengusung Kandidat JPT Pratama dari ASN yang dinilai oleh mekanisme internal Partai Politik);
- 3 Masyarakat juga dapat melalui NGO / LSM juga diberikan peluang untuk menyalonkan Kandidat JPT Pratama dari ASN atau anggota TNI / POLRI untuk ikut berpartisipasi dalam proses seleksi JPT Pratama secara terbuka; dan

4 Pansel yang netral dan teruji kapasitas serta kompetensi anggotanya melaksanakan keseluruhan proses seleksi ini sesuai sistem merit, yang pada akhir proses seleksi tersebut akan memberikan 1 nama Kandidat terbaik kepada PPK (Walikota).

5 Terpenuhinya nilai privat dalam birokrasi pemerintah (sektor publik) sebagai harapan dari terpilihnya kandidat yang berkapasitas komplit atau meritokrat.

Dari proses *mapping* yang kemudian dilanjutkan dengan menawarkan satu formula sistem nilai dengan memberikan perspektif baru akan konsepsi meritokrasi dalam Penempatan / Pengisian JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang sebagai suatu sistem nilai yang bisa mengakomodir seluruh kepentingan dalam “satu” arena kompetisi yang berkeadilan dan transparan, mengingat Perilaku “Parasitik Meritokrasi” dinegara demokrasi yang Pemerintahannya baru saja bertransformasi menjadi Pemerintahan rasional yang kultur masyarakatnya modern sejukurnya hanya bisa dieliminir keberadaannya dengan tegaknya merit prinsipil dalam sistem merit yang dipakai oleh Pemerintah Kota Palembang. Maka meng-administrasikan kepentingan-kepentingan diluar persoalan administrasi yang selama ini dilakukan dibelakang layar oleh sekelompok kecil yang sedang berkuasa ternyata tidak dapat dipungkiri memerlukan pendekatan yang lebih *soft* dari fungsi administrasi itu sendiri, dalam kasus ini fungsi dari administrasi yang dimaksud adalah fungsi administrasi yang harus dapat menegakan merit prinsipil dalam manajemen kepegawaian di Indonesia, terutama disaat melaksanakan proses seleksi penempatan dan

pengisian JPT Pratama dengan sistem yang ketat, rigid dan berdasarkan pada merit prinsipil, namun dilain sisi fungsi tersebut tetap dapat mengakomodir seluruh kepentingan dalam sebuah kompetisi yang tujuannya menguji kapabilitas dan kredibilitas dari seorang PNS untuk menduduki Jabatan JPT Pratama, dengan catatan PNS tersebut layak dan memenuhi pra-syarat untuk diajukan dalam kompetisi tersebut. Fungsi dari prinsip merit dalam sistem merit ini juga harus secara tegas dioperasionalkan agar dapat mengeliminir kandidat mediokrat yang tidak layak dalam prosesnya tanpa tebang pilih, karena hal ini telah disepakati bersama sebelumnya tanpa ada hal yang sifatnya tidak transparan dalam pelaksanaannya. Menyikapi pendapat ini dalam pengantar dari saran yang peneliti tawarkan, sebelumnya peneliti telah menambahkan keharusan mengadopsi nilai privat dalam proses penyelenggaraan penempatan atau pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Negara di Pemerintahan. Akhir dari usaha yang dilakukan untuk mengadministrasikan kepentingan tersebut yang tetap mengacu kepada prinsip-prinsip merit dari sisi normatifnya bersumber dari UNDP, sisi teorinya dari Willy McCourt, Rosenbloom, Waren Benis dan sisi adoptasi nilai privat-nya dari Mark H Moore, yang selanjutnya usaha administrasi publik ini peneliti sebut dengan “Representatif Birokratik”.

Representatif Birokratik ini nantinya dapat menjawab dan menghapuskan perilaku yang masuk kriteria “*Parasitic Meritocracy*” dalam Birokrasi Pemerintahan di Indonesia. karena pada hakikatnya kandidat pemenang dalam proses seleksi ini adalah orang yang teruji kapasitas dan kompetensinya dalam bidang kerja yang dia lamar dengan seleksi yang super ketat.

Belajar dari penawaran formula ini bahwa apa yang telah disampaikan diatas akan menjadi point penting bagi setiap peneliti lainnya dikemudian hari, bahwa kedepannya untuk peneliti harus selalu bisa memberikan sebuah kerangka etis dan sistem *check and balance* terutama dalam hal pengidentifikasian daftar jabatan yang memiliki kepentingan politis diawal penelitiannya berdasarkan saran dari UNDP (2015), yang kemudian mengolahnya tanpa harus menjadikan wilayah politik mendominasi dalam proses seleksi tersebut. Hal ini menjadi sangat penting dan menjadi sebuah keniscayaan yang harus bisa dilaksanakan dari sebuah proses seleksi terbuka sebagai jenis seleksi yang terbaik. Meskipun nanti hasil penelitiannya akan berbeda, biasanya akan sesuai dengan konteks fenomena yang menjadi fokus penelitiannya, terutama para peneliti yang melakukan penelitian dengan pendekatan kualitatif, ketika harus meneliti fenomena tertentu dalam dunia politik atau administrasi publik secara umum, akan lebih mudah jika hal tersebut diiringi dengan konsep-konsep pembatas tertentu yang dengannya peneliti bisa mengambil jarak dan menegaskan akan batas wilayah antara wilayah politik dan wilayah administrasi. Perlu diingat pula bahwa fenomena-fenomena yang terjadi dalam wilayah politik atau wilayah administrasi adalah realitas yang dinamis. Fenomena ini bisa memberikan dukungan pada proposisi teoritis yang dibangun pada hari ini untuk kemudian menyalahinya di kemudian hari. Putusan tentang penempatan pejabat tinggi yang tidak sesuai dengan bidang keahliannya, dan karenanya tidak membawa dampak signifikan terhadap kinerja lembaga yang dipimpinnya (Mediokrat), sebagai contoh proposisi yang dibangun, bisa saja berbeda hasil dengan kenyataan yang ada di waktu berikutnya. Putusan politik dan

atau administratif yang salah bisa saja mendapatkan pembenaran ketika realitasnya juga berubah seiring perubahan tatanan nilai yang berkembang saat itu.

7.2.2 Implikasi Praktis

Penelitian tentang penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah daerah dalam perpektif meritokrasi seperti penelitian ini, sudah seharusnya bisa memberikan data-data hasil penelitian tertentu untuk kepentingan praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di masa selanjutnya. Karena itu pula dalam penelitian ini, peneliti bukan saja memotret fenomena yang ada dan menggambarkan dalam sebuah *existing model* tertentu, tapi juga memberikan usulan-usulan tertentu yang dihasilkan dari analisa peneliti terhadap fenomena yang didapati dalam sebuah model rekomendasi terkait penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah atau kota tersebut.

Secara khusus, dalam penelitian ini, peneliti memotret fenomena terkait kondisi umum sosial-politik-birokratis di lingkungan kota Palembang dan bagaimana peta politik dan kekuasaan yang bisa berdampak pada praktik penempatan pejabat tinggi yang ada. Peneliti juga memotret bagaimana regulasi atau peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara tersebut, yakni bagaimana mekanisme yang harus dijalankan, siapa yang ikut terlibat dan berperan, seberapa besar wewenang Kepala Daerah dalam memilih pejabat tinggi yang akan ditempatkan, bagaimana evaluasi yang dijalankan, dan lainnya. Semua data yang dikumpulkan terkait fenomena-fenomena tersebut dianalisis untuk kemudian dibandingkan dengan

kondisi ideal penempatan pejabat tinggi berdasarkan prinsip-prinsip merit. Dalam perbandingan tersebut, peneliti mendapati bahwa meskipun praktik penempatan pejabat tinggi yang ada dijalankan dengan kepatuhan terhadap mekanisme penempatan yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun pada beberapa aspek ia masih belum bisa mengakomodir kebutuhan penerapan prinsip-prinsip merit dalam praktik penempatan pejabat tinggi di lingkungan pemerintah sebagai meritokrasi atau atau sistem nilai yang ideal. Melalui perbandingan ini, maka peneliti kemudian mengajukan model rekomendasi tertentu yang menyatakan bahwa ada beberapa hal yang harus diperbaiki dari mekanisme penempatan pejabat tinggi yang ada, seperti perlunya kesatuan regulasi untuk pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi berbasis seleksi, regulasi ini harus bisa mengokomodir semua sapek kepentingan sehingga JPT Pratama yang terpilih adalah representatif bagi seluruh kepentingan, bukankah dalam sila ke-4 (empat) dan ke-5 (lima) dalam Pancasila diwajibkan semua produk kebijakan harus dapat menghasilkan Kesejahteraan dan Keadilan bagi seluruh Rakyat Indonesia. Maka perlu pula membuat sebuah formulasi pembatasan wewenang subjektif Kepala Daerah (Walikota), juga pentingnya hasil pemutusan kandidat JPT Pratama itu berbasis kompetensi dengan sistem penilaian terkomputerisasi, begitupun kiranya pelibatan masyarakat untuk kontrol atas putusan yang dihasilkan, dan terungkap ada kesamaan hasil tentang kentalnya kebijakan politik dibandingkan dengan kebijakan administrasi dengan yang terjadi di daerah lainnya di Indonesia, maka peneliti juga memberikan rekomendasi untuk meninjau kembali pejabat yang tepat sebagai PPK di Pemerintah Kota /

Kabupaten, apakah harus tetap Kepala Daerah atau sudah selayaknya diberikan kepada seorang Sekretaris Daerah di Lembaga Pemerintah tersebut sebagai pimpinan Administrator tertinggi di Pemerintah Kota/ Kabupaten.

Apa yang terdapat dalam model rekomendasi tersebut diharapkan bisa memberikan tambahan nilai dan perbaikan pada sistem pengangkatan dan penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara yang ada saat ini, khususnya di lingkungan pemerintah daerah. Melalui model ini juga peneliti menunjukkan bahwa meritokrasi yang terdapat pada praktik penempatan pejabat tinggi aparatur sipil negara, sebenarnya sudah dibatasi oleh sistem politik yang pada akhirnya hanya bisa memberikan jabatan atau posisi pada orang-orang yang meski bukan yang terburuk, tapi jelas bukan ahli dalam arti sesungguhnya. Meritokrasi dalam dunia politik adalah mediokrasi, dan banyak aparatur pemerintahan yang berlandung di balik sistem tersebut meskipun kehadiran mereka tidak memberikan makna apa-apa (*Parasitic Meritocraton*).

7.3. Saran

Penelitian ini telah dilaksanakan dengan baik dan seksama dari tahun 2017 – 2019, bukan hal yang mudah untuk mengungkap dan memotret fenomena yang terjadi dilapangan, maka saran terbaik yang bisa diberikan adalah;

- 1 Mengkaji kembali sistem merit yang berlaku saat ini agar dapat menjadi sistem representatif dari prinsip-prinsip merit;
- 2 Memperkerjakan PNS secara profesional yang dipimpin oleh pimpinan administratif itu lebih baik dibandingkan pimpinan politik, maksudnya

adalah Jabatan PPK di Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Kabupaten / Kota lebih baik diberikan kepada Sekretaris Daerah;

3 Untuk mengeliminir Pejabat JPT Pratama yang mediokrat peneliti menyarankan agar Pemerintah Pusat maupun Daerah untuk membuat sebuah norma ukur “network builder capacity” yang dapat menjangkau kapasitas kemampuan JPT Pratama untuk membangun jaringan disektor Privat dan Publik dibawah ini:

- a) Informational Network, kolaborasi untuk berbagi informasi, gagasan, dan data tentang kebijakan, program, teknologi dan solusi penyelesaian masalah;
- b) Developmental Network, keaktifan untuk meningkatkan mutu dan perluasan kapasitas layanan melalui pertukaran teknis dan informasi dan layanan edukasi bagi masyarakat;
- c) Outreach Network, kemampuan mengkoleksi informasi, teknologi, daftar kontak klien, dan sumber daya lainnya dalam menciptakan akses dan peluang pembentukan program kerja yang baru;
- d) Action Network, kemampuan berkolaborasi dalam pemrograman antar lembaga baik itu antar lembaga publik dan lembaga privat yang diikat dalam perjanjian kerjasama, yang mungkin dalam implementasinya berupa layanan bersama dengan memanfaatkan kekuatan dan kemampuan antar lembaga.

(Lihat Rosenbloom (2015: 200) mengacu kepada pendapat Robert Arganoff).

4 Perubahan *mind-set* dari Pemerintah baik itu Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang masih berkuat pada era “Prismatic Bureaucracy” ke arah “Modern Bureaucracy” yang ditandai dengan tegaknya sistem merit yang dasarnya bukan kepentingan-kepentingan lainnya selain kepentingan dari publik admistration yaitu membumikan prinsip merit dalam tubuh Birokrasi Aparatur Pemerintah.

5 Untuk mengatur alur karir PNS secara best practice di Pemerintah Kota Palembang adalah dengan membangun Man Power Planning, ini dari Man Power Planning itu tidak sekedar seperti “*Bazetting*” Kepegawaian yang biasa dibuat oleh Badan Kepegawaian Daerah. Namun lebih dari itu, dalam Man Power Planning akan menginventarisir seluruh Riwayat karir dari seorang PNS di Pemerintah Kota Palembang juga akan memproyeksikan tentang apa-apa yang telah dimiliki PNS berkaitan dengan Kompetensi Tekhnis baik itu Soft Skill dan Hard Skill yang kemudian dikanalisasikan dalam proyeksi karir yang spesifik dari jabatan-jabatan struktural yang tersedia di Pemerintah Kota Palembang. Ini adalah cikal bakal dari “Talent Pool” Kepegawaian sebagai data besar dari kanalisasi spesialisik yang sengaja dibuat bagi seluruh PNS di Pemerintah Kota Palembang. Talent Pool ini sangat

dibutuhkan serta harus dikembangkan secara maksimal oleh Pemerintah Kota Palembang, maka hal positif yang akan didapat dari Talent Pool ini bila direalisasikan oleh Pemerintah Kota Palembang adalah akan dapat mereduksi secara maksimal praktik feodalistik dalam proses penempatan Pejabat JPT Pratama di Pemerintah Kota Palembang.

6. Carut marut proses penempatan Pejabat Tinggi ASN di Pemerintahan Kabupaten/ Kota dengan segala dinamikanya yang tidak pernah berhenti dan akan menjadi celah baru yang bisa membuahkkan gagasan atau konsep bagi penelitian lainnya dengan tema dan atau judul yang lebih *fresh*, seperti yang terjadi dalam penelitian ini, bahwa berdasarkan fenomena yang ditemukan perihal pengukuran keberhasilan kinerja OPD adalah *Output* kinerja yang bernorma kuantifikasi dan lemah di *Outcome* kinerja yang bernorma kualitifikasi, idealnya keterukuran *Outcome* sebuah kinerja harus berupa sebuah formula, dan formula atau model akan hal tersebut hingga saat ini dalam dunia birokrasi belum ditemukan, ini bisa menjadi pertimbangan yang fundamental dalam dunia administrasi pemerintahan, mengingat pentingnya alat ukur tersebut bagi Lembaga Pemerintah dan Aparatur ASN-nya dalam setiap program kerja yang digulirkan dalam bentuk kinerja rutin ataupun non rutin yang berdasarkan pedoman (formula hitungan *out comes*) yang akan menentukan raihan nilai kebermanfaatannya.

