

Penetrasi Politik dalam Birokrasi Pemerintahan Daerah

Oleh
LA MADJID

Abstrak

Amanat Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Kepala daerah memiliki peranan dalam melaksanakan manajemen kepegawaian daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan potensi dan pengendalian jumlah.

Issue yang sangat sentral penetrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan semenjak era desentralisasi dan otonomisasi adalah yang menyangkut penetaan birokrasi pemerintahan daerah yang di dalamnya menyangkut pengangkatan jabatan struktural dan mutasi pegawai di daerah yang banyak diwarnai nuansa politis dan berbagai kepentingan baik kepentingan elite politik maupun elite eksekutif.

Kata Kunci: Penetrasi Politik, Birokrasi, Pemerintah Daerah

A. PENDAHULUAN

Penetrasi politik merupakan penekanan pengaruh oleh seorang kepala daerah atau pimpinan politik di daerah terhadap segala sumber daya dengan tujuan untuk menjaga kekuasaan yang dipegangnya. Penetrasi politik dilakukan agar setiap kebijakan yang diambil atau diputuskan dapat diamankan dan dilakukan sampai pada tingkat pelaksana pemerintahan yang paling bawah. Dengan demikian diharapkan pelaksanaan pemerintahan yang dilakuakn tersebut dapat berjalan secara efektif dan efisien dan mempunyai efek kepatutan bagi bawahannya. Penetrasi politik harusnya dilakukan secara baik dengan memberikan pelayanan kepada semua masyarakat.

Amanat Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, Kepala daerah memiliki peranan dalam melaksanakan manajemen kepegawaian daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan potensi dan pengendalian jumlah.

Issue yang sangat sentral penetrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan semenjak era desentralisasi dan otonomisasi adalah yang menyangkut penetaan birokrasi pemerintahan daerah yang di dalamnya menyangkut pengangkatan jabatan struktural dan mutasi pegawai di daerah yang banyak diwarnai nuansa politis dan berbagai kepentingan baik kepentingan elite politik maupun elite eksekutif.

Reformasi menuntut terwujudnya Clean and good governance di semua bidang layanan pemerintahan menjadi keinginan banyak pihak. Oleh karena itu adanya istilah fit and propert test bagi suatu jabatan struktural dalam pemerintahan untuk meningkatkan prestasi dan kinerja pegawai maupun sebagai suatu bagian dari proses mutasi jabatan yang akhir-akhir ini begitu populer sangatlah penting.

Dalam pembahasan ini akan diuraikan 3 (tiga asapek) yaitu: Penetrasi Politik, Problematik Pelaksanaan Reformasi Kepegawaian di Daerah, Membangun Birokrasi Daerah Yang Handal.

B. PEMBAHASAN

1. PENETRASI POLITIK.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1991:747)¹, pengertian penetrasi berarti perembesan, penerobosan. Selanjutnya dalam pengertian yang lebih luas "penetrasi", merupakan suatu kegiatan informal yang dilakukan seseorang untuk melakukan kompromi dalam rangka mencari, memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam sebuah organisasi, meskipun tidak bisa diperbolehkan secara formal oleh organisasi karena dimungkinkan dapat dimanfaatkan untuk keuntungan pegawai atau pejabat dalam suatu organisasi.

Pemahaman pengertian politik secara umum menurut Harold Lasswell dalam perspektif individu (Varma,SP, 2001:260) adalah "apa yang dilakukan individu dari suatu proses politik dalam konteks nilai-nilai, dan kapan serta bagaimana dia mendapatkannya. Oleh karenanya politik menyangkut aktor yang menunjukkan siapa yang terlibat, apa yang dilakukan serta nilai apa yang diperoleh oleh aktor tersebut.

Terkait dengan pemahaman mengenai politik seperti tersebut diatas Andre Bayo (1985:23)², menjelaskan bahwa politik selalu terdapat dalam setiap segi kehidupan manusia dan berada dimana saja termasuk dalam sebuah organisasi pemerintah. Sebagai konsep dalam organisasi, meskipun politik belum dapat didefinisikan secara tepat, namun secara umum pengertian yang dapat dirujuk dan disepadankan dengan pengertian bahwa politik sebagai kegiatan manusia sehari-hari yang bertujuan untuk menjalankan tugasnya, yaitu segala perbuatan dan percakapan yang dilakukan secara informal atau dengan kata lain yang termasuk didalamnya percakapan-percakapan, pembahasan dan pertemuan yang dilakukan diluar apa yang telah diakui secara resmi oleh organisasi.

Di samping itu politik juga mempunyai hubungan yang kuat dengan pusat kekuasaan (power) dalam organisasi, karena politik dilihat sebagai kegiatankegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu dalam organisasi terutama tingkat atas dengan tujuan untuk memperoleh, mempertinggi, memanfaatkan dan mempertahankan kekuasaan serta sumber daya yang lain untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan demikian ada pengelolaan pengaruh untuk mencapai hasil tanpa melalui metode-metode yang sekalipun dilihat dari aspek etika kurang memberikan kelaziman, namun hal ini adalah suatu kenyataan yang tidak bias diingkari sebagai kelaziman dari perilaku manusia pada sebuah organisasi.

Peran politik semacam ini dapat diartikan sebagai peran yang merembes dalam pengertian "penetrasi politik", yang merupakan suatu kegiatan informal yang dilakukan seseorang untuk melakukan kompromi dalam rangka mencari, memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam sebuah organisasi, meskipun tidak bisa diperbolehkan secara formal oleh organisasi karena dimungkinkan dapat dimanfaatkan untuk keuntungan pegawai atau pejabat dalam suatu organisasi.

Politik dapat juga dimengerti sebagai suatu kompromi yang kreatif antara kepentingan-kepentingan yang kompetitif. Oleh karena itu perlu dihindari kepentingan-kepentingan yang kompetitif itu bila dapat menghasilkan konfrontasi antara sesama

¹ Varma SP, Teori Politik Modern; Raja Grafindo, Jakarta, 2001.

² Bayo Andre; Hakekat Politik;Siapa Melakukan Apa Untuk Memperoleh Apa, Akademika, Yogyakarta, 1985

pihak dalam organisasi sehingga pada akhirnya semua pihak dapat tinggal bersama-sama secara harmoni, sebagaimana dikatakan oleh Nasikun (1992:11)³, bahwa ketegangan-ketegangan sosial memang senantiasa sering terjadi namun demikian dalam jangka panjang keadaan tersebut akan teratasi dengan sendirinya melalui penyesuaian-penyesuaian dan proses institusional. Aspek utama persepektif politik dalam suatu organisasi yang menekankan pada suatu alat untuk mengembangkan suatu hasil dan cara yang seimbang serta pemenuhan kepentingan-kepentingan secara kolektif/bersama yang dapat diterima umum demi harmonisasi hubungan yang dinamis oleh semua pihak. Selanjutnya pada sisi lain perilaku pihak-pihak tertentu dalam suatu organisasi yang secara realita sering dijumpai dan dianggap formal serta diakui dalam suatu organisasi, sementara di pihak lain kurang memiliki landasan etika yang kuat. Perilaku semacam ini menghendaki perhatian akan hak-hak keadilan dengan cara yang dipakai untuk menyenangkan kelompoknya. Terhadap hal seperti ini menurut Nasikun (1992:11)⁴, dapat dipahami karena seringkali organisasi Pemerintah daerah mengalami kecenderungan-kecenderungan sebagai berikut :

a. Hambatan-hambatan dalam pencapaian tujuan.

Pada umumnya organisasi Pemerintah daerah berskala besar, sehingga sebagai konsekuensinya tentu banyak sekali sasaran-sasaran dalam rangka pencapaian tujuan organisasi yang harus segera dicapai dalam waktu yang relatif singkat dengan sumber daya yang dimiliki terbatas. Sebagai akibatnya sekalipun ada visi dan misi organisasi yang baik, namun dalam realitanya ternyata tidak menjamin sebuah organisasi mudah untuk dibawa pada sebuah tujuan organisasi yang sudah jelas. Hambatan semacam ini akan menciptakan persoalan tersendiri dan semakin membuat permasalahan dalam jangka panjang bagi sebuah organisasi terutama dalam pencapaian tujuan organisasi itu sendiri. Persoalan-persoalan yang menghamabat proses pencapaian tujuan organisasi tersebut pada gilirannya akan memberi peluang terhadap munculnya perilaku politik. Perilaku politik tersebut cenderung mendorong seorang aparatur untuk mengambil kebijakan (jalan tengah) yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dengan mengesampingkan proses yang telah digariskan oleh visi dan misi organisasi dan apa yang terjadi jika permasalahan menjadi semakin

³ Nasikun; Sistem Sosial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 1992

⁴ Ibid

rumit, maka penyesuaian, kompromi dan konsekuensi-konsekuensi politis merupakan cara yang paling menguntungkan.

b. Kelangkaan Sumber Daya.

Terbatasnya sumber daya dalam organisasi seringkali memicu perilaku seseorang secara kompetitif atau berperilaku tidak fair untuk merebut akses dalam mendapatkan sumber daya yang langka tersebut, sehingga pada titik tertentu menciptakan disharmoni dalam sebuah hubungan antara sesama anggota organisasi. Kondisi semacam ini lambat laun menuntut perilaku seseorang secara inovatif melakukan transaksi-transaksi kepentingan yang benar secara formal namun bisa disangsikan dari segi etis, guna mendapatkan distribusi kelangkaan sumber daya tanpa mengorbankan harmonisasi organisasi.

c. Teknologi dan perubahan lingkungan.

Perubahan organisasi, sistem kerja, rekrutmen pegawai dan pendanaan dalam sebuah institusi, terutama disebabkan oleh perubahan dinamika masyarakat dan perkembangan teknologi yang memudahkan manusia mencapai cita-cita dan memenuhi berbagai kepentingan. Kemampuan mengolah dan menyajikan informasi melalui berbagai media massa yang berbasis teknologi telekomunikasi, menghilangkan batas, jarak dan waktu. Modifikasi pelayanan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat juga dilakukan untuk kepentingan organisasi agar tidak ketinggalan jaman. Berbagai keunggulan teknologi menuntut setiap orang belajar untuk menguasai apa yang terjadi sebagai kemajuan suatu teknologi.

Penetrasi Politik sebenarnya adalah hal baik dalam pelaksanaan kekuasaan dan ini adalah hal yang tak bisa dilepaspisahkan antara penguasa dan bawahannya. Dalam pemahaman ini Penetrasi Politik dapat diartikan sebagai kegiatan penguasaan atau seorang kepala daerah dalam melakukan penekanan pengaruh kepada segala sumber daya dengan cara-cara yang baik dan penguasaan itu dilakukan untuk melayani semua golongan. Birokrasi haruslah netral untuk memberikan pelayanan yang sama bagi semua masyarakat, tetapi juga harus mendengar dan memperhatikan arahan penguasanya. Netralitas birokrasi dapat dilaksanakan dengan cara menanamkan profesionalisme birokrasi dengan menjalankan tipe-tipe ideal birokrasi serta melakukan pelayanan prima

kepada siapapun. Berbagai bentuk penetrasi yang dapat dilakukan seperti penentuan jabatan pegawai oleh seorang kepala daerah, penggunaan fasilitas negara dalam jabatan, kompromi-kompromi politik dan koalisi, bahkan yang lebih adalah penekanan pegawai untuk memilih dalam pilkada di daerah.

2. PROBLEMATIK PELAKSANAAN REFORMASI KEPEGAWAIAN DI DAERAH

Secara normatif berdasarkan pasal 17 (2) Undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan Undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, ditegaskan bahwa "pengangkatan pegawai negeri sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan".

Beberapa aspek rekrutmen dalam penataan dan pengisian jabatan struktural dalam organisasi pemerintahan daerah sangatlah penting peranannya, karena sampai saat ini tuntutan globalisasi dan reformasi mengharuskan elite birokrasi sebagai manajer organisasi untuk dapat secara cepat dan tepat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan lingkungan yang begitu cepat. Semua itu dapat dilakukan dengan optimal apabila dilaksanakan oleh pejabat yang berkualitas dan selalu dapat memahami dinamika pemerintah.

Namun sistem sentralisasi birokrasi yang diwariskan oleh pemerintah orde baru telah menyebabkan birokrasi terjebak dalam pengembangan kultur organisasi yang berorientasi vertikal dari pada kultur horisontal, sehingga norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan bertindak lebih berorientasi pada penguasa yang pada akhirnya berkembang fenomena suka dan tidak suka dalam birokrasi (Dwiyanto, 2003:105)⁵.

Fenomena ini telah merasuk ke dalam birokrasi pemerintahan daerah, khususnya dalam menentukan atau memilih pejabat untuk menduduki jabatan strategis, sehingga dalam prakteknya istilah manajemen "The right man on the right place" jauh dari kenyataan. Hal demikian menjadi persoalan yang sangat krusial dalam proses rekrutmen pejabat struktural sekarang ini.

Persoalan lain yang tidak kalah rumitnya adalah adanya budaya paternalistic dalam birokrasi yang masih menjadi landasan dalam rekrutmen atau mutasi pejabat struktural. Corak budaya paternalistik di Indonesia cenderung mencerminkan budaya paternalistik. Bentuk seperti ini lebih halus bila dibandingkan dengan pola hubungan "**Patron Client**" yang cenderung menekankan segi material, sehingga aspek loyalitas kepada penguasa merupakan faktor yang menjadi urutan pertama dalam menentukan calon pejabat struktural yang akan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu. Bahkan yang lebih tidak kondusif lagi adalah munculnya pejabat struktural baru yang tampil karena kedekatan dengan lingkaran kekuasaan termasuk adanya penetrasi oleh kalangan anggota legislatif / partai politik atau pelaku politik lainnya dalam penempatan suatu jabatan struktural tertentu. Di samping itu dampak dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) sangat mewarnai pola-pola rekrutmen pejabat struktural terlepas dari peran dukungan masing-masing Pegawai Negeri Sipil

⁵ Dwiyanto Agus, dkk; Reformasi tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta, 2003

dalam pemenangan salah satu calon Kepala Daerah pada proses kompetisi Pilkada. Walaupun ada ketentuan tentang netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Partai politik, namun dalam kenyataannya dilihat tingkat atau kecenderungannya ada beberapa Pegawai Negeri Sipil yang melakukan aksi untuk mendukung salah seorang calon kepala daerah dalam pilkada.

Oleh karena itu untuk mendapatkan pejabat yang mampu dan profesional dalam bidang tugasnya, perlunya mempertimbangkan semua faktor-faktor determinan dalam proses rekrutmen jabatan struktural tersebut dan selanjutnya perlu diketahui sejauhmana proses rekrutmen tersebut diaplikasikan dengan aturan yang berlaku yaitu berdasarkan aspek kualitas, senioritas dan aspek lainnya yang kondusif agar proses rekrutmen pejabat struktural menghasilkan pejabat yang mampu menjawab tantangan pelaksanaan otonomi daerah dan mampu menjalankannya dengan benar.

3. MEMBANGUN BIROKRASI DAERAH YANG HANDAL

a. Rekrutmen.

Secara umum rekrutmen diartikan sebagai sebuah proses untuk mencari, menemukan dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh organisasi. Pengertian rekrutmen seperti ini ditujukan pada proses pencarian pegawai baru untuk menduduki pekerjaan dalam suatu organisasi. Namun bila didasarkan pada pengertian mengapa rekrutmen itu diperlukan, maka pengertian rekrutmen tidak sebatas mencari pegawai baru, sesuai apa yang dikatakan Faustino Cardoso Gomes (2000)⁶, yang menyebutkan bahwa alasan mendasar diperlukannya rekrutmen tidak lain adalah "...adanya perluasan kegiatan organisasi, terciptanya pekerjaan-pekerjaan dan kegiatan baru, adanya pekerja yang pindah ke organisasi lain...."

Berdasarkan pengertian dan uraian tersebut di atas, sekalipun hanya disebutkan kata pekerjaan-pekerjaan ataupun kegiatan-kegiatan secara substantif, hal tersebut telah menunjukkan suatu kedudukan pekerjaan yang sering disebut jabatan. Bila pengertian kata tersebut merujuk pada jabatan maka dapat disimpulkan bahwa pengertian rekrutmen dalam arti yang lebih luas tidak hanya merekrut pegawai baru untuk menduduki suatu pekerjaan dalam sebuah organisasi, namun bisa diartikan sebagai proses untuk merekrut pejabat baik pegawai baru maupun pegawai lama atau bisa juga seorang pejabat untuk menduduki jabatan baru guna mendapatkan sumberdaya manusia yang potensial untuk suatu jabatan tersebut.

Rekrutmen merupakan fungsi manajemen sumberdaya manusia yang sangat menarik dan penting sekali karena dalam prakteknya berkaitan dengan nilai-nilai dan kondisi-kondisi lingkungan sekitar baik dari aspek sosial, ekonomi maupun politik. Menurut Klinger seperti yang disebut Faustino Cardoso Gomes, menyebutkan bahwa : " Rekrutmen itu dipengaruhi oleh tiga nilai utama yang saling berbeda dan bahkan saling berlawanan, yang meliputi : (1) Keadilan Sosial (Social equity), termasuk affirmative action (2) Efisiensi manajemen (Managerial efficiency) dan (3) Daya tanggap politik (political responsiveness)".

⁶ Cardoso; Manajemen Sumber Daya Manusia, Andi Offset' Yogyakarta, 2000

Dari uraian tersebut dapat diartikan bahwa rekrutmen diperlukan karena adanya faktor kebutuhan akan penempatan personal sesuai dengan keahlian yang dimilikinya (*the right man on the right place*), serta faktor kebutuhan organisasi dalam upaya mendukung kegiatan efisiensi dan efektivitas tujuan organisasi, serta untuk kepentingan memelihara kendali terhadap kaum birokrat yang terpilih menjadi pejabat. Untuk keperluan rekrutmen yang terakhir ini biasanya dimaksudkan untuk memberi otonomi yang lebih besar pada kelompok pekerja dalam menjalankan fungsinya.

Dalam pengertian birokrasi pemerintah yaitu manajemen Pegawai Negeri Sipil, rekrutmen pejabat lebih dikenal sebagai kegiatan penempatan seseorang baik pegawai (*staf*) yang telah memenuhi syarat minimal secara administratif, maupun pejabat pada posisi jabatan yang baru sesuai dengan kemampuan, azas senioritas serta ketentuan yang berlaku.

a. Persyaratan Rekrutmen Jabatan Struktural.

Berdasarkan pasal 5 Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam Jabatan Struktural¹⁶ dijelaskan bahwa beberapa persyaratan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural adalah sebagai berikut :

- Berstatus Pegawai Negeri Sipil, karena jabatan struktural merupakan salah satu jabatan negeri, maka jabatan struktural Pegawai Negeri Sipil hanya boleh dijabat oleh seorang yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil. Seorang Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) atau tenaga honororer atau pegawai tidak tetap (PTT) tidak boleh menduduki jabatan struktural. Demikian pula halnya dengan anggota Tentara Nasional Indonesia atau Anggota Kepolisian Negara tidak dapat menduduki jabatan struktural karena tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- Kompetensi Jabatan, kemampuan dan karakteristik yang dimiliki seorang PNS sebagai calon pejabat yang dipromosikan untuk menduduki jabatan tertentu, berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatan, sehingga PNS tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien. Dengan demikian kompetensi jabatan mencakup seluruh kemampuan yang diperlukan dalam menjalankan jabatan termasuk di dalamnya kemampuan manajerial dan kemampuan teknis seseorang.
- Kepangkatan, pangkat sangat menentukan sekali pada formasi jabatan, sehingga para calon pejabat yang akan direkrut untuk menduduki jabatan tertentu harus disesuaikan dengan eselonering jabatan. Oleh karenanya antara pangkat dan eselonering jabatan sangat erat kaitannya, karena derajat pangkat seorang PNS merupakan syarat yang menentukan eselonering jabatan. Dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Berdasarkan jenjang pangkat yang dibutuhkan dalam menduduki jabatan sebagaimana yang termuat dalam tabel di atas, maka syarat pangkat yang harus dimiliki oleh para calon pejabat serendah-rendahnya memiliki pangkat setingkat lebih rendah dari jenjang pangkat yang ditentukan. Jadi PNS yang memiliki pangkat satu tingkat lebih rendah dari jenjang pangkat untuk jabatan structural tertentu, dipandang telah mempunyai

pengalamam dan atau kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan jabatannya.

- Pendidikan, kualitas dan tingkat pendidikan pada dasarnya akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis maupun methodologi pelaksanaan tugas dan jabatannya.
- Penilaian Prestasi Kerja, Penilaian prestasi kerja / Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3) pada dasarnya adalah penilaian dari atasan langsungnya terhadap pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, dan digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan untuk diangkat dalam jabatan yang lebih tinggi. Dalam penilaian DP-3 memuat unsur-unsur yang dinilai meliputi kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Persyaratan pegawai negeri sipil untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural sekurang-kurangnya bernilai baik dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terakhir.
- Memiliki Kompetensi jabatan yang diperlukan. Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang pegawai negeri sipil berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga pegawai negeri sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien.
- Kesehatan, kondisi kesehatan para calon pejabat untuk diajukan menduduki suatu jabatan tertentu yang ditentukan oleh dokter yang mempunyai otoritas dalam menentukan sehat tidaknya kesehatan para calon pejabat baik jangka pendek maupun jangka panjang. Hal ini penting sekali karena kalau tidak, bila salah satu calon terlanjur diangkat dan ternyata di tengah jalan calon tersebut tidak mampu menjalankan tugas jabatannya, maka dapat dipastikan efektifitas fungsi organisasi sedikit banyak akan terganggu. Sehat jasmani dan rohani disyaratkan dalam jabatan struktural karena seseorang yang akan diangkat dalam suatu jabatan tersebut harus mampu menjalankan tugas secara profesional, efektif dan efisien. Sehat jasmani diartikan secara fisik seorang PNS tidak dalam sakit-sakitan sehingga mampu menjalankan jabatannya dengan sebaik-baiknya dan sehat rohani diartikan bahwa secara rohan seorang PNS tidak dalam terganggu mental/jiwanya, sehingga mampu berfikir baik dan rasional;

Di samping ketentuan persyaratan tersebut di atas, masih ada beberapa faktor persyaratan lain lagi yang perlu diperhatikan dalam pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural, di antaranya adalah sebagai berikut :

- Senioritas, dalam kepangkatan. Hal ini digunakan apabila ada dua orang atau lebih pegawai negeri sipil yang telah memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural semuanya memiliki pangkat yang sama. Dalam hal demikian, untuk menentukan salah satu diantara dua calon atau lebih tersebut digunakan faktor senioritas dalam kepangkatan, yaitu pegawai negeri sipil yang mempunyai masa kerja yang paling lama dalam pangkat tersebut lebih diprioritaskan.
- Usia, dalam menentukan prioritas dan aspek usia harus mempertimbangkan faktor pengembangan dan kesempatan yang lebih luas bagi PNS dalam melaksanakan jabatan struktural. Dengan demikian yang bersangkutan memiliki

cukup waktu untuk menyusun dan melaksanakan rencana kerja serta mengevaluasi hasil kerjanya.

- Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) Jabatan. Diklat kepemimpinan (Diklatpim) merupakan pendidikan yang harus diikuti oleh pegawai negeri sipil yang telah atau akan diangkat dalam jabatan struktural.
- Pengalaman. Kemampuan para calon pejabat yang diajukan untuk menduduki suatu jabatan tertentu, diperoleh pada saat yang bersangkutan menduduki jabatan yang akan diberikan, pengalaman jabatan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam rekrutmen PNS dalam jabatan struktural. Apabila terdapat beberapa calon pejabat maka yang akan diangkat adalah PNS yang mempunyai persyaratan dan memiliki pengalaman lebih banyak serta memiliki korelasi dengan jabatan yang akan diisi.

b. Kompetensi Jabatan.

Untuk efektivitas kerja organisasi dalam melakukan proses rekrutmen perlu adanya standar kompetensi yang didasarkan pada tinggi rendahnya eselon jabatan (eselonering) sebagai dasar untuk menentukan apakah calon pejabat yang direkrut berkompeten atau tidak, untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Berdasarkan keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) nomor 46 A tahun 2003, dijelaskan bahwa dasar rekrutmen pejabat di lingkungan pemerintahan telah ditentukan standar kompetensinya, yaitu kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) berupa pengetahuan, keahlian dan sikap, perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas dan jabatan. Dalam keputusan tersebut disebutkan pula bahwa untuk merekrut pejabat diperlukan dua standar kompetensi yang terdiri dari standar kompetensi umum dan standar kompetensi khusus. Kompetensi umum dimaksudkan untuk mengetahui kemampuan dan karakteristik berupa pengetahuan dan perilaku yang dimiliki calon pejabat untuk diperlukan dalam pelaksanaan jabatan struktural yang dipangkunya, Sedangkan kompetensi khusus yaitu kemampuan dan karakteristik yang dimiliki calon pejabat berupa keahlian untuk melaksanakan tugas jabatan struktural yang dipangkunya.

c. Prosedur Rekrutmen.

1. Pengangkatan Dalam Jabatan Struktural.

Prosedur rekrutmen pengangkatan dalam jabatan struktural diatur dalam ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian nomor 13 tahun 2003 dengan mekanisme sebagai berikut :

- a) Pejabat yang membidangi kepegawaian baik instansi pusat maupun daerah menginventarisasi lowongan jabatan struktural yang ada disertai persyaratan jabatannya.
- b) Lowongan formasi jabatan struktural tersebut diinformasikan kepada seluruh pimpinan satuan organisasi eselon II atau III di lingkungan masing-masing.
- c) Berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, para pejabat struktural eselon II atau III secara hierarki mengajukan calon yang memenuhi syarat guna pengisian lowongan jabatan kepada pejabat yang berwenang dengan

tembusan disampaikan kepada Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat)

- d) Sekretaris Baperjakat menyiapkan data calon yang diusulkan untuk diajukan dalam sidang Baperjakat, dengan didukung data masing-masing calon berupa daftar riwayat hidup sebagai identitas dan untuk mengetahui sejarah karier sang calon pejabat yang bersangkutan selama menjadi PNS. Disamping itu juga dilampirkan pula Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) calon pejabat tersebut selama dua tahun terakhir sebagai bukti kondisi yang bersangkutan.
- e) Apabila yang diajukan hanya satu orang calon, maka sekretaris Baperjakat berkewajiban menyiapkan data calon lain yang memenuhi syarat sehingga yang diajukan untuk dibahas dalam sidang Baperjakat sekurang-kurangnya tiga orang calon.

2. Pemindahan Jabatan.

Prosedur dan mekanisme yang diatur dalam pemindahan jabatan adalah sebagai berikut :

- a) Pimpinan unit organisasi yang menghendaki adanya mutasi/pemindahan jabatan harus mengajukan usul secara tertulis kepada pejabat yang berwenang dalam hal ini Ketua atau Sekretaris Baperjakat.
- b) Pelaksanaan sidang dan data yang dipersiapkan dalam persidangan serta penyampaian pertimbangan Baperjakat kepada pejabat yang berwenang prosedurnya sama dengan mekanisme pengangkatan dalam jabatan struktural.

d. Sistem Rekrutmen.

Sistem rekrutmen dalam tradisi birokrasi pemerintahan seringkali mengacu pada landasan formal yang ada terutama berdasarkan Undang-undang nomor 43 tahun 1999 Juncto Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2003. Kenyataan dalam prakteknya sistem tersebut seringkali terabaikan dan terdistorsi dengan sistem yang lain.

Dalam prakteknya sistem rekrutmen yang diaplikasikan untuk merekrut pejabat dalam menduduki suatu jabatan struktural berdasarkan pada beberapa sistem rekrutmen yang ada. Menurut Kartini Kartono (2001:210)⁷, dalam melakukan suatu rekrutmen dalam sistem sosial bahkan terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut pola sistem sebagai berikut:

- Spoil System.
Spoil system pada awalnya merupakan suatu sistem rekrutmen pejabat di lingkungan organisasi pemerintahan yang didasarkan pada afiliasiafiliasi tertentu, biasanya berdasarkan atas keanggotaan sebuah partai. Jabatan-jabatan strategis organisasi diberikan kepada teman-teman yang se-partai agar supaya ada kerja sama yang baik. Namun dalam perkembangannya

⁷ Kartini Kartono; Sosiologi Politik, Alumni Bandung, 2001.

sistem ini lebih mengutamakan kedekatan yang dipilih secara subyektif oleh pejabat atasannya karena seseorang yang dipilih tersebut adalah kawan dekatnya, oleh karena itu sistem ini lebih dikenal sebagai sistem pilih kasih karena pertimbangan utama dalam perekrutan pejabat didasarkan oleh adanya hubungan khusus, seperti hubungan persaudaraan maupun perkawanan, sehingga tidak mengherankan sistem ini juga disebut sistem kawan, dimana seseorang yang direkrut bukan atas dasar pada suatu keahlian yang diperlukan untuk menduduki jabatan struktural tertentu. Pemilihan pejabat dalam sistem semacam ini tidak ada aturan yang baku tentang kriteria seseorang dipersyaratkan untuk menduduki jabatan tertentu, sekalipun dalam suatu pemerintahan ada aturan main yang jelas untuk menentukan seseorang dalam menduduki jabatan tertentu, namun aturan tersebut tidak bisa diperlakukan dengan baik. Yang terjadi adalah pemilihan dan penunjukan pejabat hanya didasarkan keinginan pejabat di atasnya seara subyektif spoil system merupakan sistem rekrutmen yang kurang memperhatikan faktor kecakapan atau kualitas yang sangat penting artinya bagi efisiensi dan efektivitas organisasi.

- **Nepotism System**
Nepotism System merupakan sistem untuk menentukan pilihan kepada seseorang untuk menduduki jabatan struktural tertentu yang didasarkan atas hubungan keluarga, dan jelas sekaali sistem ini hampir sama dengan spoil system karena kurang memperhatikan keahlian dan ketrampilan seseorang yang dipersyaratkan untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Bahkan hubungan keluarga pada nepotism system semakin diperluas artinya sistem ini selalu menekankan adanya persamaan daerah, sanak famili dan kawan maupun persamaan perjuangan politik sebagai pertimbangan utama menentukan pejabat.
- **Patronage System.**
System rekrutmen ini didasarkan atas keinginan untuk membantu pejabat yang didudukkan pada suatu jabatan tertentu, dimana usaha membantu tersebut didasarkan atas hubungan politik maupun hubungan keluarga. Sistem ini bisa dikatakan perpaduan dua sistem rekrutmen sebelumnya (Spoil sytem dan Nepotism System) yang sama-sama kurang memperhatikan keahlian atau ketrampilan seseorang dalam melaksanakan jabatannya.
- **Merit System.**
Sistem ini sebagai rekasi terhadap ketiga sistem tersebut diatas yaitu spoil system, nepotism system dan patronage system . Oleh karena itu merit system sangat menekankan keahlian dan kompetensi seseorang yang dipersyaratkan pada suatu posisi jabatan tertentu dan penilaian yang objektif merupakan prosedur tetap yang harus dilalui dalam menentukan seseorang untuk menduduki jabatan struktural pada suatu organisasi pemerintahan.

3. Elit.

Dalam sistem sosial manapun yang ada didunia ini, didalamnya ditandai oleh berbagai lapisan masyarakat atau seringkali disebut stratifikasi. Stratifikasi dalam sistem politik ditandai dengan lapisan masyarakat yang berkuasa dan yang dikuasi atau dengan bahasa lain bahwa dalam masyarakat pasti dijumpai masyarakat yang diperintah dan masyarakat yang memerintah. Konsep pemilahan masyarakat yang berkuasa dan dikuasi ini banyak dijumpai dari tulisan ilmuwan politik. Mereka percaya bahwa setiap masyarakat dimanapun berada akan selalu dipimpin oleh sekelompok kecil individu-individu yang berkuasa dan pada gilirannya kelompok ini lebih dikenal dengan sebutan kelompok elit atas masyarakat yang berjumlah besar yang terdiri dari sebagian besar individu-individu anggota masyarakat tersebut.

Teori elit percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran pada kekuasaan sosial dan politik secara penuh (Varma,2001:202)⁸. Elit yang berkuasa demikian dikatakan Harold Lasswell, merupakan suatu kelas yang terdiri atas mereka yang berhasil mencapai kedudukan dominasi yang dianggap bahwa elit adalah individu-individu yang menduduki posisi puncak dalam institusi-institusi ekonomi, militer dan politik. Menurutnya individu-individu yang termasuk dalam kelompok elit merupakan golongan yang relatif sangat terpadu, homogen dan erat berhubungan satu dengan lainnya. Mereka menduduki posisi puncak pada suatu institusi berasal dari latar belakang sosial dan pandangan hidup yang relatif sama, karena kebanyakan mereka mempunyai latar belakang pendidikan yang sama. Demikian juga mereka sering bertemu dalam perkumpulan-perkumpulan sosial yang diselenggarakan oleh berbagai kelompok sosial yang sama.

Karena kedudukan yang demikian maka elit mampu mengeluarkan keputusan-keputusan yang berlaku dan mengikat semua anggota masyarakat lainnya. Keputusan elit yang demikian ini dapat dinyatakan bersumber pada institusi-institusi dimana mereka berada diposisi puncak. Pada posisi inilah elit tersebut melaksanakan dan memaksakan keputusan tersebut untuk ditaati oleh anggota masyarakat. Namun yang menjadi persoalan adalah apakah para elit tersebut mempunyai kepentingan yang relatif sama.

Guna mempertahankan dominasi para elit dimata masyarakat maka dapat pula terjadi pertukaran-pertukaran kedudukan diantara mereka. Kondisi seperti ini dianggap sebagai sifat ketergantungan diantara mereka para elit yang dapat dinyatakan sebagai hasil dari faktor sosial tertentu sebagai akibat struktur sosial yang dihasilkan dan diuntungkan oleh sistem sosial yang sentralistik. Pada derajat sentralisasi yang tinggi pada suatu institusi sangat memungkinkan para elit mengambil keputusan harus mempertimbangkan kepentingan elit satu dengan yang lainnya.

3. Birokrasi.

⁸ Ibid

Banyak pengertian referensi yang dipeloeleh dalam kajian ilmu politik mengenai Birokrasi. Salah satu pengertian mengenai birokrasi yang cukup relevan dengan tulisan ini adalah sebagaimana yang didefinisikan oleh Hague, Harrop dan Breslin sebagaimana dikutip oleh Budi Setiyono, (2004:10)⁹ bahwa "birokrasi adalah organisasi yang terdiri atas aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintahan, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan". Lebih jauh dijelaskan bahwa birokrasi memiliki beberapa fungsi / tugas diantaranya adalah menjamin pertahanan-keamanan, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, peningkatan kesejahteraan rakyat, pemeliharaan sumberdaya alam dan lain-lain. Eksistensi birokrasi merupakan organ utama dalam sistem dan kegiatan pemerintahan yang oleh karenanya birokrasi dapat menjalankan peran-peran tertentu atas otoritas negara, yang merupakan suatu hal yang tidak dapat dilakukan oleh badan / institusi lain manapun.

Dalam kategori negara berkembang, Birokrasi dimata masyarakat tentunya masih mempunyai makna dan fungsi yang sangat dominan ketimbang di negara maju, dimana birokrasi itu sendiri lahir. Hal ini bisa dipahami karena birokrasi masih dipandang sebagai instrumen pokok negara untuk melaksanakan keputusan-keputusan serta kebijaksanaan. Dengan kata lain birokrasi menempati posisi sentral sebagai sistem untuk mengatur jalannya roda pemerintahan.

Menurut Idal Bahri Ismadi, (1998:6-7)¹⁰, salah satu ciri yang menonjol dalam birokrasi modern adalah hirarkhi jabatan-jabatan (atasan dan bawahan) dan terdapat rekrutmen, promosi, penggajian pemisahan bidang pribadi dengan jabatan yang kesemuanya diatur menurut undang-undang. Namun dalam pandangan Weber seperti yang dikutip Martin Albrow (1996:32), birokrasi legal – rasional merupakan bentuk yang paling murni dari wewenang legal-rasional, impersonal dan netral. Mekanisme kerja biokrasi itu diatur dengan seperangkat aturan formal yang berjalan secara otomatis tanpa pandang bulu. Ditambahkan pula oleh Weber bahwa birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam rasionalitas dunia modern yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial.

4. Elit Birokrasi.

Sebagaimana dijelaskan dimuka bahwa dalam masyarakat apapun pasti terdapat stratifikasi sosial yang dibagi menjadi dua kelompok / kategori masyarakat, yaitu masyarakat yang memerintah dengan masyarakat yang diperintah, masyarakat yang dikuasai dengan masyarakat yang menguasai. Hal ini harus diakui bahwa pemilihan masyarakat seperti ini dan dimana-mana termasuk dalam sebuah organisasi.

Birokrasi sebagai salah satu organisasi modern yang dikenal oleh Weber, dengan sendirinya mengalami pemilahan sebagaimana diungkapkan oleh para teoritis Birokrasi yang lain, dimana didalamnya terdapat kelompok yang dikuasi dan kelompok yang menguasai, kelompok yang dipimpin dan kelompok yang memimpin. Kelompok yang memimpin atau yang menguasai biasanya jumlahnya lebih sedikit dan sering disebut

⁹ Udi Setiyono; *Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi*, Puskodap-UNDIP, Semarang, 2004

¹⁰ Ida Bahri Ismadi; *Penetrasi Birokrasi LSD dan LKMD Dampaknya terhadap Partisipasi Rakyat*, Kritik Jurnal UKSW no.1 th IV edisi Juli 1989.

sebagai kelompok yang memerintah. Kelompok ini memegang peranan penting dan semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapat dari kekuasaan. Sementara kelompok yang jumlahnya lebih besar dikontrol oleh kelompok yang jumlahnya lebih sedikit atau yang disebut elit, (Varma,2002:23)¹¹.

Apabila ciri-ciri seperti tersebut di atas, maka untuk skop birokrasi di Indonesia adalah kelompok yang berjumlah sedikit adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menduduki jabatan struktural baik dalam kategori eselon yang paling rendah hingga yang paling tinggi. Mereka menguasai politik, memonopoli kekuasaan sekalipun setiap jenjangnya dibedakan oleh luas tidaknya wilayah kekuasaan yang dipegangnya. Sedangkan yang jumlahnya besar sebagaimana disebutkan dimuka adalah PNS yang tidak memiliki jabatan struktural (non struktural) walaupun dua-duanya adalah birokrat, namun PNS yang tidak memiliki jabatan struktural relatif terkuasai oleh kelompok yang jumlahnya kecil tersebut.

Penataan birokrasi yang handal akan dapat terlaksana apabila Penetrasi politik yang dilakukan oleh pejabat-pejabat di daerah benar-benar dijalankan secara sehat, dalam artian bahwa pelaksanaan penekanan pengaruh kepada segala sumber daya dilakukan dengan baik dan dalam menjalankan kekuasaan itu dilakukan kepada semua golongan bukan hanya kepada kelompok atau pendukungnya saja pada saat pilkada misalnya. Dengan demikian maka seorang kepala daerah benar-benar merupakan milik semua golongan pada daerah tersebut bukan hanya sebagai milik dari sekelompok masyarakat saja.

Penetrasi Politik akan menjadi sehat apabila dalam menjalankan pemerintahan daerah selalu disertai dengan prinsip-prinsip good governance yang salah satunya adalah adanya transparansi dari pimpinan politik dan birokrasi di daerah. Transpansi ini akan menumbuhkan kepercayaan maupun dukungan masyarakat sehingga yang melahirkan efektifitas dan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan atau program-program pembangunan di daerah.

C. PENUTUP

Dalam pengertian yang lebih luas "penetrasi ", merupakan suatu kegiatan informal yang dilakukan seseorang untuk melakukan kompromi dalam rangka mencari, memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam sebuah organisasi, meskipun tidak bisa diperbolehkan secara formal oleh organisasi karena dimungkinkan dapat dimanfaatkan untuk keuntungan pegawai atau pejabat dalam suatu organisasi.

Penetrasi politik merupakan penekanan pengaruh oleh seorang kepala daerah atau pimpinan politik di daerah terhadap segala sumber daya dengan tujuan untuk menjaga kekuasaan yang dipegangnya. Penetrasi politik dilakukan agar setiap kebijakan yang diambil atau diputuskan dapat diamankan dan dilakukan sampai pada tingkat pelaksana pemerintahan yang paling bawah.

Sentralisasi birokrasi yang diwariskan oleh pemerintah orde baru telah menyebabkan birokrasi terjebak dalam pengembangan kultur organisasi yang berorientasi vertikal dari pada kultur horisontal. Persoalan lain yang tidak kalah

¹¹ Ibid

rumitnya adalah adanya budaya paternalistic dalam birokrasi yang masih menjadi landasan dalam rekrutmen atau mutasi pejabat struktural. Bentuk seperti ini lebih halus bila dibandingkan dengan pola hubungan "Patron Client" yang cenderung menekankan segi material, sehingga aspek loyalitas kepada penguasa merupakan faktor yang menjadi urutan pertama dalam menentukan calon pejabat struktural yang akan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu.

Dalam pengertian birokrasi pemerintah yaitu manajemen Pegawai Negeri Sipil, rekrutmen pejabat lebih dikenal sebagai kegiatan penempatan seseorang baik pegawai (staf) yang telah memenuhi syarat minimal secara administratif, maupun pejabat pada posisi jabatan yang baru sesuai dengan kemampuan, azas senioritas serta ketentuan yang berlaku. Dalam penetrasi birokrasi dapat dipengaruhi oleh proses rekrutmen, elite, birokrasi, dan elite birokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, 1996, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta,
- Bahri, Idal Ismadi, *Penetraasi Birokrasi LSD dan LKMD Dampaknya Terhadap Partisipasi rakyat*, Kritis Jurnal UKSW no.1 Th IV edisi Juli 1989.
- Bayo, Andre Ala, 1985, *Hakekat Politik Siapa Melakukan Apa Untuk Memperoleh Apa*, Akademika, Yoyakarta,.
- Cardoso, Faustino Gomes, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta,
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta,.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991, Edisi II, Balai Pustaka, Jakarta,
- Kartono, Kartini, 2001, *Sosilologi Politik*, Alumni Bandung,,
- Nasikun, 1992, *Sistem Sosial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta,.
- Setiyono, Budi, 2004, *Birokrasi Dalam Perspektif Poltik dan Administrasi*, Puskodak – Undip, Semarang.
- Varma, SP.. 2001, *Teori Politik Modern*, Raja Grafindo, Jakarta,
- Undang-undang nomor 43 tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian,
- Undang-undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,
- Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam Jabatan Struktural