

# Jurnal Government



- Feni dan Muhammad Arsyad  
Persepsi Masyarakat Terhadap Praktek Politik Uang (Money Politic) Pada Pileg DPRD Kota Kendari Tahun 2014 (Studi Kasus di Kelurahan Bungutoko Kecamatan Abeli Kota Kendari)
- Muhammad Nasir  
Peranan Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat di Desa Wunggoloko Kecamatan Ladongi Kabupaten Kolaka Timur
- Wahyuddin  
Studi Tentang Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Kota Bangun Kecamatan Ranomeeto
- Murniati  
Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Perwakilan Desa (BPD) Dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Puwehuko Kecamatan Benua Kabupaten Konawe Selatan
- Muh. Nato Alhaq  
*Framing Analysis* dan *Critical Discourse Analysis* Berita 30 Hari Menelusuri Kehidupan Wanita Malam di Kota Kendari Pada Surat Kabar Harian Kendari Pos
- Basri Sufa  
Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Komoditas Padi Sawah di Desa Lantawonua Kecamatan Rumbia Kabupaten Bombana
- Edy Tadung  
Implementasi Manajemen Perkantoran Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Konawe
- Rezki Amalia Wahyuni Mustakim  
Pengaruh Kondisi Sosial Lingkungan Terhadap Perkembangan Kepribadian Gerald Arbuthnot Dalam Drama *A Woman Of No Importance* Karya Oscar Wilde
- Ulfah Attamimi  
Isu Terorisme Dalam Media; Analisis Tingkat Kepercayaan Informasi Media di Kalangan Tokoh Islam Kota Makassar
- Muh. Nur Yamin dan Abdul Jabar  
Perspektif Politik Dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara



# Jurnal Government



- Feni dan Muhammad Arsyad  
Persepsi Masyarakat Terhadap Praktek Politik Uang (Money Politic) Pada Pileg DPRD Kota Kendari Tahun 2014 (Studi Kasus di Kelurahan Bungkutoko Kecamatan Abeli Kota Kendari)
- Muhammad Nasir  
Peranan Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat di Desa Wunggoloko Kecamatan Ladongi Kabupaten Kolaka Timur
- Wahyuddin  
Studi Tentang Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Kota Bangun Kecamatan Ranomeeto
- Murniati  
Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Perwakilan Desa (BPD) Dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Puuwehuko Kecamatan Benua Kabupaten Konawe Selatan
- Muh. Nato Alhaq  
*Framing Analysis* dan *Critical Discourse Analysis* Berita 30 Hari Menelusuri Kehidupan Wanita Malam di Kota Kendari Pada Surat Kabar Harian Kendari Pos
- Basri Sufa  
Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Komoditas Padi Sawah di Desa Lantawonua Kecamatan Rumbia Kabupaten Bombana
- Edy Tadung  
Implementasi Manajemen Perkantoran Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Konawe
- Rezki Amalia Wahyuni Mustakim  
Pengaruh Kondisi Sosial Lingkungan Terhadap Perkembangan Kepribadian Gerald Arbuthnot Dalam Drama *A Woman Of No Importance* Karya Oscar Wilde
- Ulfah Attamimi  
Isu Terorisme Dalam Media; Analisis Tingkat Kepercayaan Informasi Media di Kalangan Tokoh Islam Kota Makassar
- Muh. Nur Yamin dan Abdul Jabar  
Perspektif Politik Dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara



<http://umkpress.umkendari.ac.id>

Diterbitkan Oleh :  
Lembaga Penerbitan Umk Press  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH KENDARI  
<http://umkpress.umkendari.ac.id>



## SUSUNAN PENGELOLA JURNAL GOVERNMENT

Terbit dua kali setiap tahun (Edisi Maret dan Edisi September)

### **Penanggung Jawab:**

Dr. Rifai Nur, M.Hum.  
Drs. Muh. Arsyad, M.Si.  
Muh. Alamsah, S.Pd.,M.Hum.

### **Ketua Penyunting:**

Dr. Jamaluddin Hos, M.Si.

### **Mitra Bebestari:**

Dr. Rifai Nur, M.Hum. (Universitas Haluoleo)  
Dr. Muh. Nuryamin, M.Si. (Universitas Haluoleo)  
Dr. H. Muh. Basri, M.Si. (Universitas Haluoleo)  
Dr. H. Abd. Kadir, M.Si. (Universitas Haluoleo)  
Dr. Eka Suaib, M.Si. (Universitas Haluoleo)

### **Penyunting Pelaksana:**

Drs. Muh. Arsyad, M.Si.  
Muh. Natsir, S.Sos.,M.Si.  
Drs. H. Muh. Amir, M.Si.  
Wahyudin, S.IP., M.Si.

### **Administrator:**

Abd. Rahman, S.Sos.,M.Si.

### **Alamat Lembaga Penerbitan UMK Press**

Jl. KH. Ahmad Dahlan No. 10 Kendari 93118 Telp./Fax. (0401) 3190710.  
CP. 085342824451 Muh. Alamsah  
085230893893 Basri Sufa  
082346382275 Nurhidayat

Web: <http://umkpress.umkendari.ac.id> / Email: [umkpress@umkendari.ac.id](mailto:umkpress@umkendari.ac.id)

**PEDOMAN PENULISAN ARTIKEL  
KETENTUAN PENULISAN JURNAL GOVERNMENT**

1. Naskah, harus merupakan hasil penelitian.
2. Naskah belum pernah diterbitkan dan tidak sedang diajukan ke jurnal atau majalah lain.
3. Artikel ditulis dengan bahasa Indonesia atau bahasa Inggris sepanjang  $\pm$  15 halaman dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
4. Artikel memuat:
  - a. Judul artikel, idealnya tidak melebihi 12 kata yang menggunakan bahasa Indonesia, dan 10 kata yang menggunakan bahasa Inggris.
  - b. Nama penulis disertai nama program studi dan instansi penulis, dicantumkan sebagai catatan kaki lembaran pertama artikel.
  - c. Abstrak, menggunakan bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dan terdiri atas satu paragraf, yang uraiannya secara utuh, dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan.
  - d. Kata kunci
  - e. Sistematika Isi:
    - Pendahuluan**
    - Metode Penelitian**
    - Hasil dan Pembahasan**
    - Penutup**
    - Daftar Pustaka (berisi pustaka yang dirujuk dalam uraian saja).**
5. Memberi kontribusi biaya penerbitan sebesar Rp. 250.000
6. Artikel dikirim atau dimasukkan ke pengelola jurnal paling lambat 2 bulan sebelum penerbitan yaitu bulan Januari untuk terbitan Maret; dan bulan Juli untuk terbitan September. Artikel dikirim kepada:

Lembaga Penerbitan UMK Press  
d.a. Jl. KH. Ahmad Dahlan No. 10 Kota Kendari 93118 Telp./Fax. (0401)  
3190710.  
CP. 085342824451 Muh. Alamsah  
085230893893 Basri Sufa  
082346382275 Nurhidayat  
Atau e-mail: [umkpress@umkendari.ac.id](mailto:umkpress@umkendari.ac.id)
7. Hasil pemeriksaan ketua penyunting dan mitra bebestari terhadap artikel penulis; akan diinformasikan melalui telepon atau e-mail kepada penulis artikel.

## DAFTAR ISI

Susunan Pengelola .....	i
Pedoman Penulisan Artikel .....	ii
Daftar Isi .....	iii
<b>1. Feni dan Muhammad Arsyad</b> Persepsi Masyarakat Terhadap Praktek Politik Uang (Money Politic) Pada Pileg DPRD Kota Kendari Tahun 2014 (Studi Kasus di Kelurahan Bungkutoko Kecamatan Abeli Kota Kendari) .....	1
<b>2. Muhammad Nasir</b> Peranan Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat di Desa Wunggoloko Kecamatan Ladongi Kabupaten Kolaka Timur .....	21
<b>3. Wahyuddin</b> Studi Tentang Peran Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Kota Bangun Kecamatan Ranomeeto .....	34
<b>4. Murniati</b> Pelaksanaan Fungsi Badan Permusyawaratan Perwakilan Desa (BPD) Dalam Perencanaan Pembangunan di Desa Puuwehuko Kecamatan Benua Kabupaten Konawe Selatan .....	43
<b>5. Muh. Nato Alhaq</b> <i>Framing Analysis dan Critical Discourse Analysis</i> Berita 30 Hari Menelusuri Kehidupan Wanita Malam di Kota Kendari Pada Surat Kabar Harian Kendari Pos .....	55
<b>6. Basri Sufa</b> Dampak Kebijakan Pemerintah Terhadap Komoditas Padi Sawah di Desa Lantawonua Kecamatan Rumbia Kabupaten Bombana .....	73
<b>7. Edy Tadung</b> Implementasi Manajemen Perkantoran Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Konawe .....	82
<b>8. Rezki Amalia Wahyuni Mustakim</b> Pengaruh Kondisi Sosial Lingkungan Terhadap Perkembangan Kepribadian Gerald Arbuthnot Dalam Drama <i>A Woman Of No Importance</i> Karya Oscar Wilde .....	95
<b>9. Ulfah Attamimi</b> Isu Terorisme Dalam Media; Analisis Tingkat Kepercayaan Informasi Media di Kalangan Tokoh Islam Kota Makassar.....	106
<b>10. Muh. Nur Yamin dan Abdul Jabar</b> Perspektif Politik Dalam Pengangkatan Pejabat Struktural di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara .....	125

## PERSPEKTIF POLITIK DALAM PENGANGKATAN PEJABAT STRUKTURAL DI SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI SULAWESI TENGGARA

Muh. Nur Yamin <sup>11</sup> dan Abdul Jabar <sup>12</sup>

**Abstrak** : Permasalahan pengangkatan pejabat struktural pada pemerintah daerah di negara-negara berkembang adalah meluasnya politisasi birokrasi padahal model umum reformasi kepegawaian yang tertulis dalam perundang-undangan adalah kompetensi netral. Tujuan penelitian ini adalah mengetahui dan menganalisis penerapan nilai-nilai politik administrasi publik yang mencakup keterwakilan, responsivitas dan tanggung jawab dalam pengangkatan pejabat struktural, dan implikasi dari pertimbangan atas nilai-nilai politik tersebut terhadap efektivitas pelayanan atas kepentingan publik di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi dan menjelaskan fenomena dimaksud. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi dan studi dokumen. Teknik analisis data menggunakan model analisis interaktif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa nilai-nilai politik keterwakilan, responsivitas, dan tanggung jawab, diterapkan secara tidak konsisten dalam pengangkatan pejabat struktural di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara. Sebaliknya, pejabat kepegawaian yang berwenang dalam mengajukan calon dan membuat keputusan lebih mempertimbangkan loyalitas pribadi calon dalam melayani kepentingan politik pemimpin sehingga menghasilkan struktur jabatan yang rapuh yang dicirikan oleh adanya sejumlah pejabat yang kurang memenuhi persyaratan kepegawaian minimal yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan; tidak memenuhi syarat tingkat pendidikan; dan tidak memenuhi ketentuan lama waktu perpindahan jabatan. Penerapan secara dominan nilai politik loyalitas kepada kepentingan politik pribadi pemimpin tersebut mempunyai implikasi negatif pada efektivitas pelayanan kepentingan publik di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara.

**Kata kunci:** Nilai-nilai politik; pengangkatan pejabat struktural; kepentingan publik

**Abstract** : *Political considerations as a basis upon which public officials are appointed have long become a topic of debates in the administration of public democracy. The purpose of this study was to find out and analyze the application of political values of public administration, which includes representativeness, responsiveness, and responsibility, by the officials of regional personnel in the appointment of structural officials, and the implications of taking political values into consideration on the effectiveness of public services at the provincial secretariat of southeast Sulawesi.*

*The study employed a qualitative approach to explore and explain the aforementioned phenomenon the strategy of analysis was a case study focusing on the appointments of structural officials III/a in the period of February 2014 to February 2015. Techniques of data collection used were interview, observation, and study of documents. The informants of the study comprised of Baperjakat, structural officials who were appointed during these periods, and officials board who were served in provincial secretariat. Data analysis used the model of interactive analysis.*

*Result of the study show that the political values of representativeness, responsiveness, and responsibility have been applied inconsistently in the appointment of structural officials at the provincial secretariat of southeast Sulawesi, as those officials who possess the authority in nominating candidates and making decision have taken into consideration the loyalty of the candidates in serving the political interests of the authority, causing a weak official structure since a number of officials have not yet met*

*the minimum standard of rank as stipulated in the laws and regulation, nor have they fulfilled the requirement of minimum level of education, as well as length of period allowed for positions displacement. The practices of succumbing the values of political loyalty to the authority's personal political interests have brought about a negative implication on the effectiveness of public services provided by the provincial secretariat of southeast Sulawesi.*

**Keywords:** *political values, appointment of structural officials*

---

<sup>11</sup> Lektor Kepala Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar

<sup>12</sup> Staf Sekretariat Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara

---

## PENDAHULUAN

---

Pemerintah di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, telah meletakkan standar-standar kompetensi dan netralitas politik sebagai basis bagi model umum reformasi kepegawaian. Akan tetapi, politisasi birokrasi masih merupakan fenomena umum di negara-negara tersebut, bahkan ada pengakuan umum bahwa sistem patronase politik mempunyai kemanfaatan dalam kondisi-kondisi tertentu (Gilman dalam Armstrong & Matsuda, 2003). Sistem patronase politik diyakini membuka jalan yang lebih lebar bagi responsivitas politik. Selain itu, di bawah pengaruh pemimpin politik yang berorientasi publik, akses sebagian besar warganegara kepada pelayanan publik menjadi lebih terbuka.

Sejalan dengan itu, Vigoda (2002) menyatakan bahwa nilai-nilai politik merupakan faktor yang relevan untuk memahami proses-proses manajerial dalam organisasi publik. Selanjutnya, Rosenbloom & Kravchuk (2005) mengemukakan bahwa pendekatan politik terhadap kepegawaian publik mempertimbangkan tiga nilai inti: keterwakilan, responsivitas, dan tanggungjawab. Ketiga nilai politik tersebut dipandang sebagai syarat bagi demokrasi konstitusional dan sebagai konsekuensinya harus diintegrasikan ke dalam seluruh aspek manajemen kepegawaian publik.

Hasil analisis empiris terhadap penempatan pejabat di pemerintahan daerah di Indonesia menunjukkan dominasi nilai-nilai politik ketimbang kompetensi netral. Perdana dan kawan-kawan (dalam Hamid, 2011) menunjukkan bahwa birokrasi terjebak ke dalam pusaran kekuasaan dalam Pilkada; Martini (2010) menunjukkan bahwa ada alasan-alasan politik dalam pencopotan jabatan karir di pemerintahan daerah. Namun, penerapan nilai-nilai politik dalam penempatan pejabat birokratik lebih memperburuk keadaan ketimbang membawa kebaikan bersama, misalnya menjadikan orientasi pelayanan birokrasi bergeser ke arah pelayanan atas kepentingan politik penguasa ketimbang pelayanan atas kepentingan publik (Rambe, 2013).

Penerapan nilai-nilai politik dalam penempatan pejabat struktural terdapat pula di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara. Di organisasi tersebut, antara bulan Januari 2014 sampai dengan Februari 2015 terjadi delapan kali pelantikan pejabat struktural, yang secara keseluruhan mencakup 609 pegawai dalam jenjang jabatan struktural eselon IV sampai eselon II. Adanya rentang waktu perpindahan jabatan yang

relatif singkat ketimbang yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, dan pengangkatan PNS yang belum memenuhi syarat tingkat pendidikan, kepangkatan, dan tidak memperhatikan prinsip senioritas; semuanya mengindikasikan adanya muatan kepentingan politik dalam pengangkatan pejabat struktural tersebut.

Fenomena tersebut perlu diteliti secara mendalam karena dominannya pertimbangan politik dalam penempatan jabatan struktural telah memberikan efek negatif pada moral kerja pegawai secara umum dan memberikan efek negatif pada pelayanan atas kepentingan publik secara luas. Sejalan dengan itu, permasalahan penelitian ini adalah bagaimana penerapan nilai-nilai politik dalam administrasi publik demokratis yang mencakup keterwakilan, responsivitas dan tanggungjawab dalam pengangkatan pejabat struktural, dan apa implikasi dari dipertimbangkannya nilai-nilai politik tersebut terhadap efektivitas pelayanan atas kepentingan publik di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara.

Penempatan pejabat struktural merupakan salah satu aktifitas operasional manajemen kepegawaian publik, sedangkan manajemen kepegawaian publik merupakan bidang perhatian esensial dari administrasi publik. Rosenbloom & Kravchuk (2005) mengidentifikasi enam area inti dalam ilmu administrasi publik, yakni: organisasi publik, manajemen sumberdaya manusia publik, penganggaran publik, pembuatan keputusan, analisis kebijakan dan implementasi, dan administrasi regulasi pada sektor publik.

Definisi pengangkatan pejabat menurut Shafritz *et al.* (2001) adalah proses di mana pejabat ditugaskan ke dalam suatu posisi sedemikian sehingga pejabat tersebut dapat memulai menjalankan jabatannya. Pengangkatan pejabat dilakukan untuk mengisi posisi-posisi yang lowong. Lowongan jabatan dapat terjadi karena karyawan atau pejabat lama dipromosikan atau dipindahkan ke posisi-posisi yang berbeda dalam organisasi atau ketika karyawan berhenti atau keluar dari organisasi (Pynes, 2004), tetapi dapat juga karena di dalam organisasi publik selalu ada anggota yang mencapai usia purnakarya dan sejumlah anggota lainnya ingin menduduki posisi pimpinan (Duta, 2008).

Keterwakilan menunjuk pada variasi latar belakang sosial atau komposisi sosial dalam institusi pemerintahan. Keterwakilan dapat dibedakan menjadi dua tipe: keterwakilan pasif dan keterwakilan aktif. Keterwakilan pasif menunjuk pada keterwakilan demografis, sedangkan keterwakilan aktif menunjuk pada adopsi keputusan atau kebijakan para birokrat yang secara spesifik memberikan manfaat kepada kelompok kliennya dalam organisasi (Konisky, 2007).

Responsivitas menunjuk pada tingkat sejauh mana agen publik telah bertindak dalam cara yang memenuhi harapan-harapan prinsipalnya atau atasan politiknya (Hyden, 2010). Birokrat yang responsif adalah yang reaktif, sympathy, sensitif, mampu merasakan kebutuhan dan penderitaan publik, dan berkomitmen untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas (Stivers, 1994).

Responsibilitas menunjuk pada keinginan yang kuat untuk bertindak dalam cara yang transparan, fair, dan kesetaraan (Bovens, 2009). Birokrat yang responsibel adalah agen yang proaktif, yakni seseorang yang membuat sesuatu menjadi kenyataan lewat perilakunya yang dapat dipercaya, mampu membuat pertimbangan moral, dan reliabel serta mampu memberikan jawaban-jawaban secara politis kepada bawahannya (Stivers, 1994).

Konsep politik seringkali diatribusikan kepada Aristotle (Amhart, 1994) karena pembicaraan tentang politik mulai menggantikan gagasan-gagasan tentang masyarakat setelah Aristotle mengajukan tesis bahwa manusia pada hakekatnya adalah *political animal* atau *zoon politikon*. Dalam terminologi kebijakan publik, politik adalah tentang siapa yang mendapat apa, kapan dan bagaimana (Bradley, 2008). Politik dalam arti positif adalah tentang realisasi kepentingan publik. Denhardt and Denhardt (2007) menyimpulkan bahwa kepentingan publik adalah tujuan-tujuan yang di atasnya terdapat konsensus dan/atau hal-hal yang baik untuk suatu komunitas.

Studi-studi terdahulu (Herkolanus, 2013; Martini, 2010; Thoha, 2010; dan USAID-DRSP, 2006) telah mengidentifikasi adanya fenomena politik dalam pengangkatan jabatan struktural di organisasi pemerintah daerah, namun belum mengelaborasi bentuk-bentuk kepolitikan tersebut dan apa implikasinya terhadap pelayanan kepentingan publik dalam pelaksanaan jabatan. Berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu, penelitian ini meletakkan fokus pada tiga nilai politik dalam administrasi publik demokratis, yakni: keterwakilan, responsivitas dan responsibilitas. Kedua nilai tersebut diasumsikan mempengaruhi efektivitas pelayanan atas kepentingan publik dalam pelaksanaan jabatan struktural.

---

## METODE PENELITIAN

---

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mengeksplorasi dan menjelaskan fenomena pengangkatan pejabat struktural dimaksud. Dengan pendekatan kualitatif, penelitian ini berlangsung pada konteks kerja pejabat kepegawaian daerah

dalam melakukan pengangkatan pejabat struktural. Strategi yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Kasus yang dieksplorasi dalam penelitian ini adalah pengangkatan pejabat struktural dalam bulan kurun waktu Februari 2014 sampai Februari 2015. Jabatan struktural yang menjadi fokus analisis penelitian ini adalah eselon III/a.

Data yang diperlukan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik-teknik yang lazim dalam pendekatan penelitian kualitatif yakni wawancara, observasi, dan dokumen. Observasi dan dokumen digunakan untuk melengkapi hasil wawancara. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara mendalam semi terstruktur. Informan penelitian terdiri dari pejabat di Baperjakat, pejabat struktural yang diangkat, pegawai staf yang telah mengenal pejabat yang diangkat, dan pegawai dari salah satu instansi yang memperoleh pelayanan dari Sekretariat Daerah. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif model interaktif dari Huberman and Miles (2009) yang mengintegrasikan proses analisis sebelum, sewaktu dan setelah tahap pengumpulan data akhir.

---

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

---

### **1. Pengangkatan Pejabat Struktural periode Februari 2014 dan Februari 2015**

Pengangkatan pejabat struktural periode Februari 2014 dan Februari 2015 menjadi fokus analisis dalam penelitian ini. Ada dua surat keputusan Gubernur yang menetapkan pengangkatan pejabat struktural dimaksud, yakni: Keputusan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 73 tahun 2014 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat Struktural Eselon III dan IV Lingkup Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara; dan Keputusan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 180 tahun 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Pejabat Struktural Eselon III dan IV Lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. Keputusan yang disebutkan pertama menetapkan pemberhentian dari dan/atau pengangkatan dalam jabatan struktural bagi 9 orang PNS, sedangkan keputusan yang disebutkan kedua menetapkan pemberhentian dari dan/atau pengangkatan dalam jabatan struktural bagi 5 orang PNS lingkup Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara, di samping sejumlah PNS dari Dinas dan Lembaga Teknis Daerah.

Fenomena pertama yang menarik adalah, dari 14 orang PNS yang diangkat dalam jabatan struktural eselon III di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara, terdapat

7 orang (50%) yang berstatus "Pejabat Kepala Bagian". Menurut analisis penulis, hal ini terjadi karena para pejabat tersebut belum mencapai pangkat minimal yang disyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002. Dalam peraturan tersebut, pangkat minimal untuk menduduki jabatan eselon III/a adalah Pembina Golongan IV/a dan maksimal Pembina Tingkat I Golongan IV/b. Namun, dalam hal ini terdapat juga inkonsistensi karena ada PNS yang diangkat sebagai "Pejabat Kepala Bagian Humas" padahal yang bersangkutan sudah menduduki pangkat Pembina Tingkat I Golongan IV/a atau sudah memenuhi syarat kepangkatan.

Fenomena kedua yang menarik adalah promosi jabatan dan perpindahan kerja salah seorang PNS ke dalam dua jabatan struktural berbeda hanya dalam rentang waktu satu tahun. Pada pelantikan periode 3 Februari 2014 yang bersangkutan dilantik sebagai "Pejabat Kabag Kepegawaian", dan pada pelantikan periode 23 Februari 2015 yang bersangkutan dilantik sebagai "Kabag Kelembagaan". Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, pasal 9 ayat (2) menyatakan bahwa "secara normal perpindahan tugas dan/atau perpindahan wilayah kerja, dapat dilakukan dalam waktu antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) tahun sejak seseorang diangkat dalam jabatan struktural."

Fenomena yang ketiga adalah pengangkatan salah seorang PNS yang berpendidikan SMTA dan baru menduduki pangkat Penata Tingkat I Golongan III/d dalam jabatan "Pejabat Kabag Protokol". Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 13 Tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, menetapkan persyaratan pemangkuan jabatan struktural eselon III/a dan III/b minimal Sarjana (S1). Dalam hal ini terdapat inkonsistensi dikarenakan yang bersangkutan hanya berpendidikan SMTA dan bahkan belum memenuhi pangkat minimal yang disyaratkan untuk menduduki jabatan tersebut.

## **2. Penerapan Nilai Politik dalam Pengangkatan Pejabat Struktural**

Penelitian ini mengacu kepada teori administrasi publik dari Rosenbloom & Kravchuk (2005) yang mengidentifikasi tiga nilai politik yang harus diwujudkan dalam proses kepegawaian, yakni keterwakilan (representasi), responsivitas, dan tanggung jawab. Prihal keterwakilan, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pengangkatan pejabat struktural eselon III tidak ada pertimbangan tentang keterwakilan jenis kelamin dan etnis sebagaimana yang dianjurkan dalam teori-teori birokrasi representatif. Pejabat dalam institusi Baperjakat mengacu kepada peraturan formal di bidang kepegawaian dan tidak mencakup pertimbangan keterwakilan tersebut. Dari 14 orang pejabat eselon III yang menjadi fokus studi kasus dalam penelitian ini semuanya berjenis kelamin laki-laki, tidak ada perempuan. Berdasarkan hasil pengamatan penulis, PNS yang menduduki jabatan eselon III berasal dari beragam etnis, walaupun ada dominasi etnis tertentu dari aspek jumlah maupun kualitas jabatan. Selanjutnya, dengan tidak adanya pertimbangan representasi pasif jenis kelamin dan etnis tersebut maka yang terjadi adalah kesenjangan antar jenis kelamin dan antar etnis dalam jabatan struktural eselon III.

Temuan penelitian ini tidak konsisten dengan teori manajemen kepegawaian publik dari Rosenbloom & Kravchuk (2005) yang menekankan nilai keterwakilan dalam jabatan birokratik. Manajemen kepegawaian di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara belum cukup memberikan pengakuan terhadap keberagaman dalam masyarakat sebagaimana diajukan oleh Rosenbloom & Kravchuk (2005). Agocs (2012) menyatakan bahwa keterwakilan laki-laki dan perempuan pada posisi pembuatan keputusan sangat esensial bagi tata kelola pemerintahan yang demokratis karena keterwakilan mempunyai potensi teoritis untuk memperbaiki kualitas, responsivitas dan inklusivitas pembuatan kebijakan dan penyediaan pelayanan publik.

Pertimbangan responsivitas dalam penelitian ini mencakup sikap reaktif, sensitivitas terhadap kepentingan publik, dan komitmen yang kuat untuk menyediakan pelayanan publik yang berkualitas. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pejabat kepegawaian mempertimbangkan sikap reaktif calon terhadap persoalan-persoalan yang berkenaan dengan tugas jabatannya. Namun, prosedur tersebut tidak diterapkan secara sama atau setara dalam semua peristiwa pengangkatan pejabat. Dalam beberapa pengangkatan pejabat, ada praktek pengajuan calon tunggal sehingga pejabat di Baperjakat seringkali tidak melakukan penggalian informasi yang mendalam. Pengajuan calon tunggal seringkali terjadi bagi calon yang masuk dari kabupaten dan ditempatkan

sementara di Sekretariat Daerah. Perpindahan dari kabupaten ke Provinsi dari calon seperti ini pada umumnya difasilitasi oleh pimpinan yang lebih tinggi sehingga prosedur di Baperjakat tidak diberlakukan secara ketat, dan yang selalu menjadi prioritas dalam promosi jabatan struktural eselon III tidak semuanya mempunyai kualifikasi responsivitas yang baik khususnya yang berkenaan dengan sikap reaktif terhadap perbaikan kinerja organisasi.

Temuan penelitian ini yang berkenaan dengan komitmen terhadap pelayanan kepentingan publik dari pejabat struktural eselon III di lokasi penelitian ini belum konsisten dengan teori-teori yang ada. Sikap dan perilaku birokrat belum sepenuhnya berorientasi hasil sebagaimana gagasan teori manajemen publik baru, dan berorientasi pelayanan kepentingan publik sebagaimana gagasan teori pelayanan publik baru. Malahan perilaku birokrat di lokasi penelitian ini memperkuat temuan Dwiyanto (2000) perihal birokrat yang lebih berorientasi ke atas, yaitu pada kepentingan politik kekuasaan, mereka kurang sensitif terhadap nilai, aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat. Birokrat cenderung menghindari kerja dan bergaya penguasa, memanfaatkan kedekatan hubungan pribadinya dengan pimpinan untuk menekan bawahan dan staf. Sikap dan perilaku birokrat masih merefleksikan gagasan Weaver (2010) tentang ciri birokrat *shirkers* dan *rent-seekers*.

Temuan penelitian yang berkenaan dengan nilai responsibilitas calon pejabat menunjukkan bahwa perilaku proaktif dianggap penting untuk dipertimbangkan dalam pengajuan PNS untuk menduduki jabatan struktural eselon III, namun penerapannya tidak konsisten pada semua calon. Dalam beberapa peristiwa pelantikan, rapat Baperjakat hanya formalitas saja untuk memenuhi prosedur. Proses seperti ini cenderung terjadi pada pengajuan calon yang sudah diketahui merupakan titipan pimpinan. Lagi pula, konteks penilaian tentang sikap proaktif calon untuk menduduki jabatan struktural eselon III adalah lebih terkait dengan pelayanan atas kepentingan politik atasan, kurang terkait dengan tugas formal yang diuraikan dalam deskripsi jabatan formal. Temuan lainnya bahwa pimpinan dalam mengajukan calon dan mengangkat pejabat struktural eselon III menganggap penting untuk mempertimbangkan komitmen calon untuk bertindak dalam cara yang transparan dan fair dalam pelaksanaan jabatan. Namun, komitmen untuk bekerja secara transparan dan fair yang ditunjukkan oleh pejabat masih terbatas pada kewajiban formal yang diuraikan dalam peraturan, dan kekhawatiran akan pemberhentian dari jabatan.

Penerapan nilai-nilai politik dalam pengangkatan pejabat struktural eselon III pada lokasi penelitian ini kurang konsisten dengan teori administrasi publik dari Rosenbloom & Kravchuk (2005). Kurang konsisten karena ada sebagian parameter politik yang diterapkan tetapi sebagian lainnya tidak diterapkan. Keterwakilan tidak diterapkan dalam pengangkatan jabatan eselon III di lingkup Sekretariat Daerah, akibatnya ada dominasi laki-laki dan etnis tertentu dalam struktur jabatan. Responsivitas diterapkan tetapi konteksnya adalah kepentingan politik pimpinan, bukan deskripsi jabatan formal yang telah ditetapkan dan yang menjadi kewajiban pejabat. Responsibilitas diterapkan tetapi konteksnya adalah pengamanan atas kepentingan politik pimpinan sehingga muncul kecenderungan formalitas dalam pertanggungjawaban.

### **3. Implikasi Penerapan Nilai-nilai Politik terhadap Efektivitas Pelayanan Kepentingan Publik**

SKPD teknis membutuhkan pelayanan publik yang efektif dari Sekretariat Daerah guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas yang berkenaan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Namun, efektivitas pelayanan yang diberikan belum seperti yang diharapkan dikarenakan rendahnya kapabilitas sebagian pejabat yang memberikan pelayanan tersebut. Rendahnya kapabilitas pejabat dimaksud terkait dengan proses pengangkatan pejabat yang kurang konsisten menerapkan nilai-nilai politik yang mencakup representasi, responsivitas, dan responsibilitas. Pertimbangan politik yang dominan dalam pengangkatan pejabat struktural eselon III adalah loyalitas dalam melayani kepentingan politik pemimpin dan kontribusi material dalam pemilukada. Pejabat struktural eselon III bahkan eselon IV di daerah tertentu yang dianggap loyal kepada pribadi pemimpin dan memberikan kontribusi material dalam pemilukada banyak yang masuk ke Provinsi. Setelah memperoleh orientasi tugas selama 6 bulan sampai 1 tahun, mereka dipromosikan dalam jabatan-jabatan struktural yang diinginkan. Sementara itu, pejabat struktural eselon IV di tingkat Provinsi yang tersebar di berbagai SKPD, termasuk di Sekretariat Daerah, kurang mendapat prioritas dalam pengembangan karir dan promosi jabatan.

Penekanan pejabat kepegawaian yang berwenang terhadap loyalitas kepada kepentingan politik pemimpin dan kontribusi material dalam Pemilukada menciptakan struktur jabatan pada jenjang eselon III yang rapuh. Setidaknya pada pelantikan pejabat periode Februari 2014 dan Februari 2015 di mana separuh dari pejabat yang dilantik

adalah yang belum memenuhi persyaratan kepangkatan minimal yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sebagian tidak memenuhi syarat tingkat pendidikan, dan sebagian lagi tidak memenuhi ketentuan lama waktu perpindahan jabatan. Dalam struktur jabatan yang rapuh tersebut, terdapat sejumlah pejabat yang tidak mempunyai kapabilitas yang diharapkan, yakni kapabilitas untuk memediasi kebijakan-kebijakan dari level atas dengan kegiatan-kegiatan operasional dari level bawah. Dengan struktur jabatan yang rapuh dan kapabilitas pejabat yang rendah, maka pelayanan atas kepentingan publik yang diharapkan oleh SKPD teknis belum dapat berlangsung sebagaimana yang diharapkan. Temuan penelitian ini mendukung teori kepolitikan organisasi dari Vigoda (2002) yang menyatakan bahwa politik merupakan faktor yang relevan untuk memahami proses-proses manajerial dalam organisasi publik. Dalam konteks studi ini, politik mengambil alternatif sebagai loyalitas kepada pribadi pemimpin, bukan kepada kepentingan publik yang luas, serta kontribusi material kepada pemimpin tersebut.

Dari hasil analisis empiris di atas, penulis berasumsi bahwa pengangkatan pejabat struktural yang tidak mempertimbangkan secara konsisten nilai-nilai administrasi publik demokratis yang diajukan oleh Rosenbloom & Kravchuk (2005), yakni keterwakilan, responsivitas dan responsibilitas, mempunyai implikasi negatif pada efektivitas pelayanan kepentingan publik. Selanjutnya, jika pemerintah daerah Provinsi Sulawesi Tenggara ingin meningkatkan efektivitas pelayanan atas kepentingan publik maka ketiga nilai politik tersebut di atas perlu diterapkan secara konsisten dalam pengangkatan pejabat struktural, dan meminimalkan penerapan pertimbangan loyalitas kepada kepentingan politik pribadi pemimpin.

---

## PENUTUP

---

Kesimpulan penelitian ini adalah bahwa nilai-nilai politik dalam administrasi publik demokratis yakni keterwakilan, responsivitas, dan responsibilitas, diterapkan secara tidak konsisten dalam pengangkatan pejabat struktural di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara. Sebaliknya, pejabat kepegawaian yang berwenang pada institusi tersebut dalam mengajukan calon dan membuat keputusan lebih mempertimbangkan loyalitas pribadi calon dalam melayani kepentingan politik pemimpin, termasuk di dalamnya adalah kontribusi material dalam pemilukada. Calon-calon yang dianggap mampu dan loyal melayani kepentingan politik pemimpin tersebar di beberapa kabupaten namun sebagai imbalannya mereka dapat masuk dengan mudah ke

tingkat Provinsi, diberikan orientasi tugas dalam waktu yang singkat, kemudian diangkat dalam jabatan struktural yang diinginkannya.

Penerapan secara dominan nilai politik loyalitas kepada kepentingan politik pribadi pemimpin mempunyai implikasi negatif pada efektivitas pelayanan kepentingan publik di Sekretariat Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara. Outputnya adalah suatu struktur jabatan yang rapuh di mana sejumlah besar pejabat yang diangkat adalah yang belum memenuhi persyaratan kepangkatan minimal yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, sebagian tidak memenuhi syarat tingkat pendidikan, dan sebagian lagi tidak memenuhi ketentuan lama waktu perpindahan jabatan. Dalam struktur jabatan yang rapuh tersebut, terdapat sejumlah pejabat yang tidak mempunyai kapabilitas yang diharapkan, yakni kapabilitas untuk memediasi kebijakan-kebijakan dari level atas dengan kegiatan-kegiatan operasional dari level bawah, sehingga pelayanan atas kepentingan publik SKPD teknis belum dapat berlangsung sebagaimana yang diharapkan.

---

#### DAFTAR PUSTAKA

---

- Agocs, Carol, 2012. *Representative Bureaucracy ? Employment Equity in the Public Service of Canada*. Paper presented at the 2012 Annual Conference of the Canadian Political Science Association, Edmonton, June 13-15. Tersedia online pada <http://cpsa-acsp.ca>
- Agus Dwiyanto. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Gadjah Mada university Press. Yogyakarta.
- Amhart, Larry, 1994. "The Darwinian Biology of Aristotele's Political Animals", *American Journal of Political Science*, No. 38, pp. 464-485.
- Armstrong, E. Y., and Yasuhiko Matsuda, 2003. "Workshop Report", *Workshop 3.4 Depoliticising the Civil Service*, 11<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference, Co-organized by World Bank, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA).
- Bovens, M., 2009. *Public Accountability: A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. Draft, made for CONNEX, Research Group 2: Democracy and Accountability in the EU.
- Bradley, W. Joondeph, 2008. *The Many Meanings of "Politics" in Judicial Decision Making*, UMKC L. Rev. 347 (2008), tersedia online pada: <http://digitalcommons.law.scu.edu/facpubs/35>
- Denhardt, Janet V., and Denhardt, Robert B., 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Expanded edition. New York: M.E. Sharpe, Inc.

- Duta, A. C., 2008. *Leadership Succession: A Discourse Analysis of Governance Dialectics in Two Nonprofit Organizations*. A PhD. Dissertation at Texas A&M University, Texas.
- Hamid, A., 2011. *Kinerja Baik dan Keterpilihan dalam Pemilukada: Preliminary Research. Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah: Best Practices Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Serang: Penerbit FISIP Untirta dan Laboratorium Administrasi Negara FISIP Untirta. Hlm. 170-174.
- Herkolanus, 2013. Proses Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural (Suatu Penelitian di Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang). *Jurnal Ilmiah Universitas Tanjung Pura*, Vol. 1, No. 001, diakses dari <http://jurnal.untan.ac.id/index.php/jpmis/article/view/1146>
- Huberman, M., and Miles, M. B., 2009. Manajemen Data dan Metode Analisis, dalam N. K. Denzin dan Y. S. Lincoln (Editors), *Handbook of Qualitative Research*, Edisi Bahasa Indonesia. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Halaman 591-632.
- Hyden, G., 2010. *Political Accountability in Africa: Is The Glass Half-Full or Half-empty?*. Working Paper No. 6, Overseas Development Institute, Westminster, London UK, tersedia online pada [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)
- Konisky, David M., 2007. Representative Bureaucrats: Attitudinal Congruence And Agency Expertise. Working Paper. Tersedia online pada <http://projects.iq.harvard.edu/files/cces/files>
- Martini, Rina, 2010. Politisasi Birokrasi di Indonesia. *POLITIKA*, Vol. 1, No. 1, April 2010, hlm. 67-74.
- Pynes, Joan E., 2004. *Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rambe, Martin, 2013. *Politisasi Birokrasi di Indonesia*. Diakses dari <http://edukasi.kompasiana.com/2013/05/08/politisasi-birokrasi-di-indonesia-558239.html>
- Rosenbloom, D. H., dan Robert S. Kravchuk, 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston: McGraw-Hill.
- Shafritz, Jay M., Norma M. Riccucci, David H. Rosenbloom, and Albert C. Hyde, 2001. *Personnel Management in Government: Politics and Process*. New York : Marcel Dekker, Inc.
- Shepherd, G., 2003. *Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?* The 11<sup>th</sup> International Anti-Corruption Conference 25-28 May 2003, Seoul, Republic of Korea.
- Stivers, Camilla, 1994. The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4., Jul. - Aug. 1994, pp. 364-369.
- Thoha, Miftah, 2010. *Manajemen Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Mulia.
- USAID-DRSP (The United States Agency for International Development, Democratic Reform Support Program), 2006. *Desentralisasi 2006: Membedah Reformasi*

*Desentralisasi di Indonesia*. Jakarta: Democratic Reform Support Program (DRSP).

Vigoda, E., 2002. Stress-Related Aftermaths to Workplace Politics: the Relationships Among Politics, Job Distress, and Aggressive Behavior in Organizations. *Journal of Organizational Behavior*, 23(5), pp. 571-91.

Weaver, R. Kent, 2010. But Will It Work?: Implementation Analysis to Improve Government Performance. *Recent Issues in Governance Studies*. (online at [www.brookings.edu/governance/Issues-in-Governance-Studies.aspx](http://www.brookings.edu/governance/Issues-in-Governance-Studies.aspx) ).