

Pola Hubungan Bupati Dengan Pejabat Struktural Birokrasi PNS di Kabupaten Sangihe (Suatu Study Terhadap Penempatan Pejabat Struktural Esalon II)

Oleh
Wiranti Manabung

Abstrak

Komitmen demokrasi melalui perluasan otonomi daerah merupakan jawaban dari reformasi tahun 1998 yang menghasilkan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 telah mendesentralisasikan banyak kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, termasuk pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota yang di laksanakan langsung oleh masyarakat.

Terjadinya pertukaran barang atau jasa dala, relasi ini karena Bupati adalah orang yang memilki surplus akan sumber-sumber atau sifat-sifat yang mampu memberikan reward cenderung untuk menawarkan berbagai macam pelayanan atau hadiah secara sepihak. Ikatan tersebut bersifat vertical anatara Bupati yang mempunyai kedudukan social, politik dan ekonomi lebih tinggi dengan anak buahnya yang berkedudukan social dan ekonominya lebih rendah.

Birokrasi dan demokrasi sangat di perlukan dalam kegiatan Negara dan masyarakat. Birokrasi merupakan salah satu sarana bagi kekuasaan Negara untuk memperkuat posisi politik dan merukan sumber legitimasi politiknya sementara demokrasi merupakan keinginan dari sebagian besar masyarakat untuk mendapatkan keberadaan, khususnya dalam kerangka pengambilan keputusan politik sebagaimana prinsip-prinsip dasar dari demokrasi.

“kata kunci: Birokrasi”

PENDAHULUAN

Aparatur negara dalam tataran birokrasi adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang selalu berada dalam tataran karier tertentu tersebut, dalam perjalanannya harus selalu siap setiap saat menerima pejabat politik sebagai pimpinan tertinggi organisasi yang selalu berganti sesuai dengan masa jabatannya, memiliki program dan tipe kepemimpinan yang berbeda satu sama lain, bahkan sering bertentangan. Maka, timbulah hubungan politik personal antara pejabat politik dengan pejabat struktural birokrasi yang menggiring birokrasi pada situasi yang tidak sesuai lagi dengan harapan netralitas birokrasi.

Pola hubungan yang terbentuk di antara keduanya di kenal dengan tipe birokrasi patrimonial atau patron-klien, yaitu terjadi hubungan antara bapak dan anak yang bersifat pribadi dan saling menguntungkan.

Adapun Tujuan penelitian ini adalah untuk mengeksplanasikan pola hubungan Bupati dengan pejabat struktural birokrasi PNS di Kabupaten Sangihe.

Pola hubungan patron-Klien merupakan aliansi dari dua kelompok komunitas atau individu yang tidak sederajat, baik dari segi status, kekuasaan, maupun penghasilan, sehingga menempatkan klien dalam kedudukan yang lebih rendah (inferior), dan patron dalam kedudukan yang lebih tinggi (superior). Atau, dapat pula diartikan bahwa patron adalah orang yang berada dalam posisi untuk membantu klien-kliennya (Scott, 1983: 14 dan Jarry, 1991: 458). Pada masa Orde Baru, birokrasi telah menjadi mesin politik partai pemerintah, menjadi organisasi yang kuat, dan hampir bersifat otonom dari kontrol masyarakat. Akibatnya, karena birokrasi menjadi organisasi yang kuat secara politis, gerak langkahnya mendominasi hampir semua kehidupan masyarakat. Karl D. Jackson, lantas menyebut fenomena ini sebagai masyarakat politik birokrasi (bureaucratic polity).

Ciri-ciri masyarakat politik birokratik berdasarkan konsep Jackson adalah :

1. Lembaga politik yang dominan adalah aparat birokrasi
2. Lembaga-lembaga politik lainnya, seperti parlemen, partai politik, dan kelompok kepentingan semuanya lemah dan tidak mampu melakukan kontrol terhadap birokrasi.
3. Massa diluar birokrasi secara politis dan ekonomis pasif, sehingga menyebabkan lemahnya peranan partai politik dan dampaknya semakin memperkuat peranan birokrasi.

Organisasi yang mengikuti sistem birokrasi ini memiliki ciri-ciri: pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hierarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Dalam kepegawaian Indonesia merujuk pada pengertian manajemen PNS dalam UU No. 43/1999 tentang Kepegawaian, Pasal 1 ayat (8) menjelaskan bahwa manajemen PNS adalah upaya meningkatkan efisiensi,

efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas. Fungsi dan kewajiban kepegawaian meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan, penempatan, kesejahteraan, promosi, dan pemberhentian. Manajemen PNS diarahkan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan berdaya guna dan berhasil guna.

Dalam pengertian birokrasi pemerintah, yaitu manajemen PNS, rekrutmen pejabat lebih dikenal sebagai kegiatan penempatan pegawai yang telah memenuhi syarat minimal secara administratif, maupun pejabat pada posisi jabatan yang baru sesuai dengan kemampuan, azas senioritas serta ketentuan yang berlaku.

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

PEMBAHASAN

Secara normatif, dalam pengisian jabatan struktural, Bupati dibantu oleh Baperjakat Daerah yang bertugas memberikan pertimbangan dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara, dana pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon II.

Baperjakat Kabupaten Sangihe berjumlah 8 orang terdiri dari:

- ✓ Pejabat pembina kepegawaian: Bupati
- ✓ Ketua merangkap anggota: Sekretaris Daerah
- ✓ Sekretaris: Kabid Pengembangan BKD setingkat eselon III
- ✓ Anggota; 5 orang setingkat eselon II

Proses rekrutmen PNS dalam jabatan struktural dilakukan melalui mekanisme pengisian jabatan eselon III dan eselon IV yang kosong dengan usulan beberapa nama dari masing-masing Kepala SKPD kepada Baperjakat, kemudian Baperjakat

mengadakan rapat untuk menentukan siapa yang akan mengisi posisi tersebut, tetapi keputusan akhir tetap berada di tangan Bupati untuk memilihnya. PNS yang berpolitik dan berpihak kepada Bupati terpilih memperoleh jasa dalam bentuk timbal balik jabatan, bahkan ada yang meloncat langsung dari eselon IV/a ke III/a tanpa melalui naik dulu ke eselon III/b baru kemudian ke III/a.

Birokrasi dalam sistem ketatanegaraan mempunyai peranan yang sangat penting karena fungsinya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Peran birokrasi yang demikian strategis ini membuat birokrasi rentang terhadap pengaruh kekuasaan atau politik. Birokrasi idealnya harus tetap mengedepankan fungsi utamanya sebagai pelayan masyarakat, namun dapat menjaga hubungan dan sinergi dengan kekuatan politik yang ada. Implikasi negatif itulah yang menjadi dasar pertimbangan utama munculnya konsep netralitas birokrasi. Hal ini untuk menjamin profesionalitas birokrasi agar terhindar dari kepentingan politik dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan umum.

Politik dan birokrasi, walaupun keduanya sangat diperlukan, menunjukkan tingkat perbedaan mendasar dan memungkinkan dapat dipertemukan satu sama lain melalui rekonstruksi dari politik tradisional ke politik transformatif, tetapi realitasnya politik tradisional masih berpengaruh kuat dalam hubungan elit politik dan pejabat birokrasi yang memiliki karakteristik sebagai berikut:

- ✓ Nilai; kekuasaan sebagai dominasi, solusi menang-kalah, kewenangan dan kontrol, serta terjadi homogenitas/penyeragaman.
- ✓ Proses; top down, tertutup, korup, memberi beban, dan selektif.
- ✓ Institusi; hierarkis, otokratik dan birokratik.

Dengan demikian, hubungan pejabat politik dengan pejabat struktural birokrasi pada pemerintahan di daerah telah menjadi bagian dari catatan buram dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

PENUTUP

Demokrasi sebagai komitmen dari reformasi penyelenggaraan pemerintah di Indonesia telah diimplikasikan dalam bentuk desentralisasi, dengan maksud mendekatkan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintah kepada masyarakat, yaitu pada level kabupaten/kota.

Konsekuensi logisnya adalah Bupati yang akan menjalankan kewenangan pemerintahan harus melalui serangkaian proses politik dan mekanisme politik yang berujung pada pemilihan kepala daerah langsung oleh masyarakat seperti diamanatkan oleh UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam menjalankan sebagian kewenangannya dalam bidang kepegawaian seperti yang tercantum dalam UU Nomor 43 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Bupati sebagai pembina kepegawaian di daerah diberikan kewenangan melakukan upaya-upaya meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.

Secara normatif dalam pengisian jabatan struktural, menurut PP Nomor.100/2000 dan PP Nomor. 13/2002, Bupati dibantu oleh Baperjakat yang bertugas memberikan pertimbangan kepada pejabat berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, dan dana pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun PNS yang menduduki jabatan struktural Eselon II.

Implikasi hubungan Bupati dengan pejabat struktural birokrasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, yaitu:

- Bahwa rekrutmen, promosi dan mutasi jabatan birokrasi tidak lagi menjadi alat untuk meningkatkan kinerja, tetapi dijadikan alat untuk kepentingan politik balas jasa atau transaksi ekonomi. Hal ini melahirkan birokrasi askriptif yang ditandai favoritisme sangat kuat dalam hubungan di antara keduanya. Pejabat birokrasi sebagai pejabat yang diangkat akhirnya hanya

bekerja untuk kepentingan diri dan kelompoknya, serta mengabaikan peran sejatinya sebagai pelayan masyarakat.

- Birokrasi menjadi tidak kompetitif dan kinerjanya rendah. Hal ini disebabkan lunturnya semangat kompetisi dalam birokrasi karena alokasi jabatan tidak dijadikan sebagai alat untuk memberikan reward kepada mereka yang berprestasi. Etos kerja dan dedikasi tak mungkin dapat ditingkatkan secara optimal, apalagi jabatan-jabatan kepemimpinan penting yang ada diduduki oleh orang-orang yang kapasitasnya diragukan.
- Birokrasi dapat dengan mudah bersikap tidak adil, diskriminatif, dan permisif melakukan pelanggaran terhadap 'hak-hak pegawai' karena birokrasi terjebak dalam primordialisme dan kepentingan kelompok yang eksklusif untuk menentukan siapa yang dipromosikan dan didemosikan atau yang menjadi korban dari suatu pilihan pengangkatan dalam jabatan birokrasi.
- Pola hubungan kepolitikan birokratik antara Bupati dengan pejabat struktural birokrasi mengakibatkan terganggunya upaya dalam membangun profesionalisme birokrasi dan good governance di lingkungan pemerintahan Kabupaten Sangihe. Patologi birokrasi akibat perselingkuhannya dengan kepentingan politik sesaat dan menyesatkan akan semakin menghambat upaya untuk menciptakan sosok birokrasi di daerah yang profesional, bersih, dan berwibawa.
- Bentuk kebijakan model kepolitikan birokratik didasarkan atas gaya dan tujuan pemerintahan yang lebih bercorak birokratik dan teknokratik, dimana terjadi hubungan patron-klien sebagai hubungan antara bapak sebagai patron dengan anak buah sebagai klien yang bersifat pribadi, khas dan saling menguntungkan. Sistem birokrasi yang berkembang-pun bercorak klientalistik, yaitu birokrasi yang postur kekuasaannya ditentukan oleh hukum pertukaran jasa politik dan ekonomi antara patron politik dengan klien birokrasi.

Karenanya, perubahan pengaturan tentang pejabat pembina kepegawaian pada lembaga pemerintahan perlu diatur kembali, karena salah satu otoritasnya adalah mengangkat dan memberhentikan pegawai dalam jabatan birokrasi. Pejabat pembina kepegawaian daerah yang dijabat oleh Bupati sebagai pejabat politik, idealnya dijabat oleh pejabat karir birokrasi tertinggi pada lembaga pemerintahan daerah, yaitu Sekretaris Daerah yang memerankan chief executive officer atau semacam koordinator petugas pelaksana yang bertanggungjawab terhadap seluruh kelancaran pelayanan administrasi pada satuan kerja perangkat daerah. Dengan demikian, hubungan Bupati dengan pejabat struktural birokrasi tidak lagi terpola dalam hubungan patron-klien, tetapi lebih pada sistem merit dengan menekankan keahlian dan kompetensi seseorang yang dipersyaratkan pada suatu posisi jabatan tertentu dan penilaian objektif merupakan prosedur tetap yang harus dilalui dalam menentukan seseorang untuk menduduki jabatan struktural pada organisasi pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin. 2005. Birokrasi. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- _____. 1987. Menjalankan Pemerintahan melalui Biro-biro. Dalam H.G. Surie (ed). Ilmu Administrasi Negara Suatu Bacaan Pengantar. Jakarta: PT Gramedia.
- Blau, Peter M. dan Marshall W. Meyer. 2000. Birokrasi dalam Masyarakat Modern. Jakarta: Penerbit UI Press.
- Creswell, John W. 2010. Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed. Edisi Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Diamond, Larry. 1999. Developing Democracy. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- _____, Juan Linz dan Seymour Martin Lipset (eds.). 1990. Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Dwiyanto, Agus dkk. 2003. Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- _____. 2002. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: PSKK UGM.

- Etzioni, Eva and Halevy. 1983. *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London. Routledge and Kegan Paul.
- Gomes, Faustino Cardoso. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Hodges, Donald C. 1981. *The Bureaucratization of Socialism*. The University of Massachusetts Press.
- Huntington, Samuel P. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: PT. Intermedia Press.
- _____. 1984. *Political Science Quarterly*, yang ditulis untuk diterbitkan dalam David J. Goldsworthy (ed.) 1991.
- Islamy, Muh.Irfan. 1998. *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*. Malang: Fakultas Ilmu Administrasi-Universitas Brawijaya.
- Jackson, Karl D. 1978. *Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for The Analysis of Power and Communication in Indonesia*. Dalam Jackson, Karl D. dan
- Johnson, Doyle Paul.1988. *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*. (Alih Bahasa Robert M.Z. Lawang). Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. Jilid II.
- Kartono, Kartini. 2001. *Sosilologi Politik*. Bandung: Alumni.
- Keller, Suzanne. 1995. *Penguasa dan Kelompok Elit*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Lande, Carl H. 1977. 'Introduction: The Dyadic Basic of Clientalism' dalam *Friends, Followers and Factions a Reader in Political Clientalism*, Steffen W. Schmidt, James C. Scott (eds.). Berkeley: University of California Press.
- Mariana, Dede dan Caroline Paskarina. 2008. *Demokrasi & Politik Desentralisasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Sangehe: Remaja Rosda Karya.

Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-undang Nomor. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
3. Peraturan Pemerintah Nomor. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor.100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.
4. Peraturan Pemerintah Nomor. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural.
5. Peraturan Pemerintah Nomor. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.
6. Peraturan Pemerintah Nomor. 41 Tahun 2007 tentang Kelembagaan Daerah.
7. Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: 43/KEP/2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil.