

**PEMBINAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH OLEH KEPALA
DAERAH DAN MASALAH NETRALITAS
(Studi di Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Sulawesi Tenggara)***

**REGIONAL CIVIL SERVANTS SUPERVISION BY HEAD OF REGIONS
AND THE QUESTION OF THEIR NATURALITY
(Studies in Riau Achipelago Province and South East Sulawesi
Province)**

Riris Katharina**

Naskah diterima tanggal 30 April 2012, disetujui 11 Juni 2012

Abstract

This research reveals problems caused by the changing civil servants' loyalty from public to head of regions as public officials. This brings about negative impacts such as weak professionalism and the spreading of regional issues. This research uses qualitative method, for which data gathering was conducted with library studies and was cross-checked with in-depth interviewed with relevant resource persons. It is concluded by the research that the role of the head of regions is so influential because of which bureaucracy is not longer neutral and could not become professional. It is therefore recommended that the role of the head of regions as supervisory of civil servants in the regions has to be evaluated, and alternatively the role should be given to their secretaries as the highest career officials in the region.

Keywords: regional civil servants, heads of regions, regional civil servants management, regional bureaucracy

* Merupakan hasil penelitian yang dilakukan pada tahun 2011.

** Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Administrasi Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Dapat dihubungi di riris.katharina@dpr.go.id.

Abstrak

Penelitian ini berangkat dari permasalahan yang muncul saat ini dimana PNS Daerah saat ini lebih loyal kepada kepala daerah yang merupakan pejabat politik daripada kepada masyarakat, yang mengakibatkan munculnya hal-hal negatif seperti rendahnya profesionalisme dan munculnya isu kedaerahan. Penelitian dilakukan dengan metode penelitian kualitatif, dimana data diperoleh dari studi awal kepustakaan dan selanjutnya dicross-check melalui wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang relevan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peran kepala daerah dalam pembinaan PNS Daerah sangat besar. Peran yang sangat besar tersebut telah mengakibatkan birokrasi yang tidak netral di daerah dan menghambat terciptanya birokrasi yang profesional. Hasil penelitian ini merekomendasikan agar peran kepala daerah sebagai pembina PNS Daerah dievaluasi dan peran tersebut diberikan kepada sekretaris kepala daerah sebagai pejabat karir tertinggi di daerah.

Kata kunci: PNS Daerah, Kepala Daerah, Manajemen Kepegawaian Daerah.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Era reformasi salah satunya ditandai dengan lahirnya daerah otonom baru. Sejak tahun 1999 – 2009 telah terjadi penambahan 205 daerah otonom baru, sehingga menjadi 33 provinsi dan 398 kabupaten dan 93 kota (di luar Provinsi DKI Jakarta), menjadi total 524 daerah otonom.¹ Penambahan daerah otonom sudah tentu membutuhkan pegawai untuk dapat menjalankan roda pemerintahan.

Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, jenis pegawai dikenal dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Pegawai Negeri tersebut berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara

¹ Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Penyelenggaraan Pemerintahan dan Kebijakan Pemekaran Daerah (Dalam Koridor UU 32 Tahun 2004)*, sebuah makalah, tanpa tahun.

profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.

Secara khusus, PNS dibagi menjadi PNS Pusat dan PNS Daerah. PNS Pusat adalah PNS yang gajinya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, kesekretariatan lembaga negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan PNS Daerah adalah PNS Daerah provinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan bekerja pada pemerintah daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.²

Untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna dibuat sebuah manajemen PNS. Berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU Nomor 43 Tahun 1999, manajemen PNS diartikan sebagai keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian. Berdasarkan Pasal 13 ayat (2) UU Nomor 43 Tahun 1999, kebijaksanaan manajemen PNS berada di tangan Presiden selaku kepala pemerintahan. Namun, berdasarkan Pasal 25 UU Nomor 43 Tahun 1999, untuk memperlancar pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS, Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian daerah.

Dalam perkembangannya saat ini, dampak dari diserahkannya sebagian wewenang Presiden kepada kepala daerah terkait dengan pembinaan kepegawaian daerah adalah PNS Daerah yang tidak netral, khususnya para pejabat karir tertinggi di daerah-daerah yang lebih loyal kepada kepala daerah (yang sudah tentu diusung oleh partai politik tertentu) yang mengganggu kontinuitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan.³ Hal ini disebabkan karena adanya ketentuan dalam Pasal 130 UU Nomor 32 Tahun

² Definisi ini dapat dilihat pada Penjelasan Pasal 2 UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, setelah mendapat penyempurnaan dari peneliti dengan mengaitkan perkembangan terbaru sistem ketatanegaraan Indonesia.

³ Lihat dalam Priyono Tjiptoherijanto, *Catatan untuk Penyusunan RUU Kepegawaian*, sebuah makalah, 2010, hal. 3-4 dan Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group, 2005, hal. 8.

2004 yang mengatur bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat eselon II berada di tangan kepala daerah. Hal ini menyebabkan loyalitas PNS di daerah diarahkan kepada kepala daerah yang merupakan pejabat politik, bukan kepada masyarakat. Akibatnya, sekalipun ketentuan peraturan perundang-undangan sudah mengatur larangan PNS menjadi anggota partai politik sebagaimana termuat dalam Pasal 3 UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-17/V.19-14/99 tertanggal 18 Oktober 2001 tentang PNS yang Menjadi Anggota Partai Politik, dan Surat Edaran Nomor SE/08.M.PAN/2/2005 tentang Netralitas PNS dalam Pemilihan Kepala Daerah, namun praktek ketidaknetralan PNS masih terus terjadi.

Beberapa kasus yang memperlihatkan politisasi kepala daerah terhadap PNS antara lain kasus pemecatan Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur oleh Bupati Timor Tengah Utara sekaligus penurunan pangkat 23 orang PNS karena memberi kesaksian di hadapan Mahkamah Konstitusi yang dinilai merugikan bupati.⁴ Selain itu, penelitian yang dilakukan di dua daerah yaitu di Kota Surabaya dan Kabupaten Situbondo memperlihatkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah menunjukkan adanya pola relasi yang interventif. Kasus di Kota Surabaya tahun 2002 menunjukkan pola pemberhentian sekretaris daerah yang dilakukan oleh walikota merupakan proses yang penuh dengan muatan politis, khususnya untuk melanggengkan kekuasaan kepala daerah itu sendiri. Demikian pula di Kabupaten Situbondo, ketika sekretaris daerah tidak bersedia mengakomodir keinginan-keinginan kelompok mayoritas, berbagai usaha dilakukan untuk menggeser sekretaris daerah dari jabatannya.⁵

Selain masalah netralitas, masalah lain yang muncul terkait dengan dampak penyerahan wewenang pembinaan pegawai daerah kepada kepala daerah adalah munculnya isu putra daerah, terhambatnya *tour of duty* di kalangan PNS Daerah, *lack of capacity* pegawai pada daerah-daerah tertentu

⁴ "Pemilikada Terus Berbuntut, Kepala Dinas Kependudukan Dipecat", <http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/437-pemilikada-terus-berbuntut-kepala-dinas-kependudukan-dipecat>, diakses pada tanggal 9 Juli 2011.

⁵ "Pasca 1998 Muncul Intervensi Politisi terhadap Promosi dan Depromosi Jabatan Struktural Birokrasi", <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=1172>, diakses pada tanggal 9 Juli 2011.

terutama pada daerah-daerah pemekaran.⁶ Khusus mengenai *lack of capacity* dari PNS di daerah pemekaran, hal itu terjadi karena daerah yang sudah lebih dulu maju biasanya memiliki pegawai yang lebih baik pula. Namun, akibat permasalahan ego kedaerahan mengakibatkan tidak terjadi pertukaran kemampuan antarPNS antardaerah, termasuk di daerah pemekaran. Hal ini mengakibatkan pelayanan publik yang buruk. Evaluasi pelayanan publik yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui pantauan dan survei integritas di lapangan terhadap pelayanan publik di tingkat pemerintah daerah pada tahun 2010 memperlihatkan data Surabaya menduduki peringkat pertama dengan skor 6,13, disusul Samarinda (6,11), Yogyakarta (5,89), Ambon (5,60), dan Tanjung Pinang (5,59).⁷

Permasalahan lainnya yang muncul di daerah adalah ancaman kebangkrutan sejumlah daerah karena pengeluaran terutama dari Dana Alokasi Umum (DAU) semakin tidak mencukupi untuk mendanai biaya belanja pegawai daerah.⁸ Sebagaimana diketahui, menurut Pasal 134 UU Nomor 32 Tahun 2004, gaji dan tunjangan PNS Daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam DAU. Besarnya alokasi dana untuk pegawai disebabkan karena kepala daerah berlomba-lomba mengajukan formasi pegawai yang besar ke pusat, bukan karena kebutuhan, namun karena kepentingan politik, misalnya menempatkan tim suksesnya ke dalam birokrasi atau menjual kursi pegawai untuk kepentingan pribadi.⁹

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Penyerahan wewenang pembinaan manajemen PNS Daerah dari presiden kepada kepala daerah dalam perspektif pembentuk UU Nomor 43 Tahun 1999 diharapkan dapat lebih memperlancar penyelenggaraan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan di daerah. PNS Daerah juga

⁶ Yappika, *Ringkasan Laporan Penelitian: Program untuk Mendorong Pelaksanaan Desentralisasi yang Membuka Ruang Partisipasi Politik Rakyat, Efektivitas Tata Pemerintahan dan Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat*. Jakarta: Kerjasama Partnership Kemitraan, Uni Eropa dan Yappika, tanpa tahun, hal. 33.

⁷ Nilai dari tinggi ke rendah adalah 10 sampai 1. "Bahkan Jakarta pun Kalah dari Ambon", <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/04/06/12562595/Bahkan.Jakarta.Pun.Kalah.dari.Ambon>, diakses pada tanggal 13 April 2011.

⁸ Menurut Yuna Farhan, Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) dalam "42 Daerah Terancam Bangkrut", *Media Indonesia*, 13 April 2011, hal. 3.

⁹ Kristiansen Stein, "Recovering the Costs of Power: Corruption in Local Political and Civil Service Positions in Indonesia", sebuah makalah, dipresentasikan di CSIS pada tahun 2009, tidak diterbitkan.

diharapkan dapat tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Namun setelah undang-undang berjalan selama lebih dari 10 tahun, penyelenggaraan tugas pemerintahan dan tugas pembangunan seakan menjadi terhambat dengan kondisi PNS yang tidak netral, munculnya isu putra daerah, rendahnya pelayanan publik karena *lack of capacity* dari pegawai, dan ancaman kebangkrutan daerah karena penyerapan anggaran daerah yang lebih besar untuk belanja pegawai daripada untuk pelayanan kepada publik.

Salah satu penyebab berbagai permasalahan yang muncul sebagaimana disebutkan di atas adalah ketentuan di dalam Pasal 130 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat eselon II berada di tangan kepala daerah. Hal ini menyebabkan loyalitas PNS di daerah diarahkan kepada kepala daerah yang merupakan pejabat politik, bukan kepada masyarakat.

Masalah pokok dalam penelitian ini adalah mengapa pembinaan yang dilakukan oleh kepala daerah menjadi gagal dengan melihat kepada terhambatnya tugas pemerintahan dan tugas pembangunan yang dilaksanakan oleh PNS Daerah? Pertanyaan penelitian yang hendak dijawab di sini adalah bagaimana peran kepala daerah dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS Daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran kepala daerah dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS Daerah.

Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan oleh para pembuat kebijakan, khususnya Anggota DPR Komisi II dan Pemerintah khususnya Kementerian Dalam Negeri dalam melakukan revisi terhadap ketentuan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Bab V dimulai dari Pasal 129 hingga Pasal 135 yang mengatur mengenai kepegawaian daerah. Demikian juga dalam penggantian UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, khususnya Pasal 25 yang mengatur mengenai pendelegasian kewenangan presiden kepada kepala daerah.

D. Kerangka Pemikiran

Dalam sebuah organisasi, perekrutan pegawai dilakukan untuk mencapai beberapa tujuan. Pigors dan Myers (1959) mengemukakan tujuan yang ingin dicapai dalam pengurusan kepegawaian.¹⁰ Tujuan pertama adalah penggunaan sumber tenaga kerja yang ada secara efektif (*effective utilization of human resources*). Tujuan ini akan terwujud jika sebelum merekrut pegawai dianalisis semua fungsi dan tugas yang ada. Jika pengadaan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan yang ada dan yang direkrut sesuai dengan persyaratan yang dikemukakan, maka efektivitas tenaga kerja dalam organisasi akan terpenuhi. Sebaliknya, jika dalam pengadaan kepegawaian langkah awalnya telah menyimpang, misalnya tidak membutuhkan pegawai baru namun karena belas kasihan maupun titipan, seorang pegawai harus diangkat dengan ketiadaan keahlian, maka tujuan pertama pengurusan kepegawaian tidak akan terwujud.

Tujuan kedua adalah terciptanya hubungan kerja yang menarik di antara anggota organisasi (*desirable working relationship among all members of the organization*). Baik hubungan formal maupun informal harus terjalin dengan baik di antara atasan – bawahan – kolega. Tujuan ketiga adalah pengembangan individu secara maksimal (*maximum individual development*). Tujuan ini mewajibkan pimpinan organisasi melakukan perencanaan secara jelas pengembangan semua pegawai secara objektif. Setiap pegawai harus mengetahui secara pasti promosi terhadap dirinya. Dengan demikian akan timbul partisipasi yang tidak semu. Lebih jauh lagi, mobilitas untuk pindah atau ganti pekerjaan dapat dikurangi sehingga ketenangan, kestabilan, dan kekhawatiran kehilangan pegawai pilihan serta kontinuitas kebijaksanaan dan pengkaderan berjalan terus secara normal.

Kegiatan-kegiatan utama dalam pengelolaan pegawai menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa (1966) yang dapat dijadikan tolok ukur adalah adanya standar perekrutan (*standards for appointment*), standar promosi (*standards for promotion*), standar penggajian (*standards for salaries*), sistem pensiun (*pension system*), kode perilaku (*rules of conduct*), dan fasilitas pelatihan (*facilities for training*).¹¹ Berdasarkan pendapat di atas, pengangkatan pegawai adalah bagian dari pengelolaan pegawai yang harus memiliki standar yang jelas.

¹⁰ Dalam Miftah Thoha, *Administrasi Kepegawaian Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987, hal. 20.

¹¹ Dalam Irfan, *Otonomi Daerah: Aspek Sumber Daya Manusia*, Jakarta, 2004, sebuah makalah.

UU Nomor 8 Tahun 1974 menganut prinsip sentralisasi dalam mengatur mengenai manajemen kepegawaian di Indonesia. Kondisi ini kemudian dinilai mengakibatkan ketergantungan pemerintah daerah yang sangat tinggi kepada pusat. Akibat sentralisasi tersebut selanjutnya telah menumpulkan nuansa lokal dalam pengaturan pegawai daerah.¹² Munculnya reformasi dalam bidang pemerintahan menghadirkan otonomi daerah sebagai salah satu jawaban atas tuntutan kehidupan demokrasi yang lebih baik. Hadirnya UU Nomor 43 Tahun 1999 merupakan salah satu upaya memberikan kewenangan pengaturan mengenai kepegawaian kepada daerah yang diperkuat dengan lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.¹³

Berdasarkan prinsip dasar desentralisasi tersebut, jelas bahwa dalam suatu pemerintahan lokal, kebijakan publik secara langsung diarahkan oleh orang-orang lokal (pegawai pemerintah lokal) daripada pegawai dari pusat. Artinya, setiap negara yang menganut pemerintahan lokal wajib melaksanakan prinsip desentralisasi. Dalam implementasinya, prinsip sentralisasi bukan berarti lebih buruk daripada prinsip desentralisasi. Kedua prinsip ini bukanlah sebuah pendulum yang saling bertentangan. Sangat tidak mungkin memiliki sistem pemerintahan yang sangat sentralistik atau bahkan desentralistik total.¹⁴ Bahkan, Rondinelli mengatakan bahwa seluruh pemerintahan memiliki bentuk campuran dari fungsi sentralisasi dan desentralisasi.¹⁵

Kaum desentralisasi percaya bahwa pelaksanaan desentralisasi terhadap urusan kepegawaian akan membawa manfaat bagi warga masyarakat karena dapat berkomunikasi dengan pemerintahnya secara efektif. Sebagai konsekuensinya, birokrasi akan lebih responsif terhadap kebutuhan warganya.¹⁶

Upaya untuk memenuhi seluruh kebutuhan warga masyarakat, sebagai konsekuensi dari hubungan yang sangat dekat antara warga masyarakat dan pemerintah, memunculkan pandangan bahwa pemerintah lokal akan cenderung memperbesar unit-unit pemerintahannya. Namun,

¹² *Ibid.*

¹³ Lihat Pasal 12 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan "Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan."

¹⁴ Diana Conyers, *Community Development Journal*. UK: Oxford University Press, 1986, hal. 90.

¹⁵ Dennis A. Rondinelli, *Development and Change*, Vol. 21 No. 3. London: SAGE, 1990, hal. 492.

¹⁶ B.C Smith, *Bureaucracy and Political Power*. New York: St. Martin's Press, 1986, hal. 211-212.

pandangan ini dijawab oleh Newton (1982) yang mengemukakan bahwa unit yang besar dari pemerintah daerah tidak hanya menjadikannya tidak efektif, namun juga tidak efisien. Hal ini juga cenderung menjadi tidak demokratis, dalam kaitannya dengan peningkatan partisipasi individual, akses yang baik kepada pemimpin politik dan juga rasa memiliki yang kuat terhadap kelompok politik.¹⁷ Oleh karena itu, ciri desentralisasi yang demokratis biasanya akan memunculkan birokrasi profesional yang disebut dengan "*Urban Managerialism*" dengan ciri-ciri memiliki pengetahuan sebagai *power* dan memiliki pendidikan yang tinggi. Mereka juga dicirikan sebagai pekerja lapangan yang telah memiliki karir yang panjang (misalnya ahli mesin, spesialis komputer, akuntan atau pengacara).¹⁸

Selanjutnya, dalam perkembangan saat ini, hadirnya partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Susunan birokrasi pemerintah akan terdiri dari jabatan-jabatan yang diisi oleh para birokrat karier dan pejabat politik.¹⁹ Dalam masalah hubungan birokrasi dan politisi, timbul dua bentuk alternatif solusi yang utama, yaitu birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation/attempt at co-equality with the executive*).²⁰

Dalam konsep *executive ascendancy*, dominasi kepemimpinan pejabat politik atas birokrasi terjadi karena adanya dikotomi antara fungsi administrasi dan fungsi politik. Dikotomi yang dimaksud adalah bahwa fungsi administrasi hanya melaksanakan keputusan pejabat politik, sedangkan fungsi politik terkait dengan pembuatan kebijakan. Sedangkan dalam konsep *bureaucratic sublation/attempt at co-equality with the executive*, birokrasi pemerintah dianggap bukan hanya berfungsi sebagai mesin pelaksana, melainkan karena sudah terlatih secara profesional, birokrasi mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Birokrasi bukan merupakan partisan politik, namun karena keahliannya dia mempunyai kekuatan untuk turut membuat kebijakan yang profesional.²¹

¹⁷ *Ibid.*, hal. 218.

¹⁸ Walter L. Balk, *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service*. London: Quorum Books, 1996, hal. 15.

¹⁹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Perkasa, 2003, hal. 151.

²⁰ Dikemukakan oleh Carino (1994) dalam *ibid.*, hal. 153.

²¹ *Ibid.*, hal. 154-155.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Kegiatan penelitian lapangan di Provinsi Kepulauan Riau dilaksanakan pada tanggal 26 – 30 September 2011. Sementara, untuk penelitian lapangan di wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara dilaksanakan pada tanggal 24 – 28 Oktober 2011. Provinsi Kepulauan Riau dipilih dengan alasan provinsi ini merupakan hasil pemekaran pada tahun 2002 sehingga dapat dilihat terutama kecenderungan pola pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) sebagai daerah baru. Lokasi kedua adalah Provinsi Sulawesi Tenggara yang merupakan provinsi yang lahir sejak tahun 1964 juga provinsi yang menyerap APBD paling besar untuk belanja pegawai yaitu sebesar 95,96% dari total realisasi belanja operasional. Dengan memperbandingkan dua daerah yang lama dan baru diharapkan dapat dilihat kecenderungan peran kepala daerah dalam mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS Daerah.

2. Teknik Pengumpulan Data

Data primer dan sekunder dikumpulkan melalui penelitian lapangan (*field research*). Sumber data primer dihasilkan dengan cara melakukan observasi langsung di lapangan dan wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan menggunakan pedoman wawancara mendalam semi terstruktur (*interview guide*). Wawancara dilakukan terhadap sekretaris daerah, asisten sekretaris daerah, Kepala Badan Kepegawaian Daerah, dan PNS Daerah di kedua daerah penelitian.

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan desain kualitatif. Pendekatan kualitatif menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan penelitian kualitatif menekankan pada pengumpulan bahan melalui berbagai wawancara dengan informan yang relevan dan kompeten, dan melakukan berbagai kegiatan observasi di lapangan.

Data juga diperoleh dari studi awal kepustakaan dengan mempelajari berbagai informasi yang tersedia secara tertulis, termasuk peraturan perundang-undangan, berita, dan laporan penelitian. Selanjutnya data akan di *cross-check* melalui wawancara mendalam dengan berbagai pihak di

institusi yang relevan dan dengan melakukan observasi secara langsung terhadap para PNS Daerah.

3. Metode Analisis Data

Penelitian ini bersifat kualitatif. Hasil wawancara dan data sekunder lainnya dianalisa dengan metode deskriptif, yaitu menjelaskan temuan-temuan dalam bentuk tulisan dan menganalisisnya dengan bantuan teori-teori yang ada. Penelitian ini dibatasi hanya pada manajemen kepegawaian yang melingkupi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS Daerah.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Hasil Penelitian

1. Provinsi Kepulauan Riau

a. Gambaran Kepegawaian di Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau

Provinsi Kepulauan Riau sebagai provinsi yang baru terbentuk pada tahun 2002 berdasarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2002 merupakan Provinsi ke-32 di Indonesia yang mencakup Kota Tanjungpinang, Kota Batam, Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, dan Kabupaten Lingga. Dari hasil penelitian diperoleh gambaran pegawai di lingkungan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Berdasarkan Tabel 1, dapat dilihat bahwa jumlah pegawai paling banyak di Rumah Sakit Umum Daerah yaitu sebanyak 294 pegawai, disusul dengan Dinas Kesehatan sebanyak 148 pegawai, dan Dinas Pendapatan Daerah sebanyak 119 pegawai.

Tabel 1
Jumlah PNS Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau

No.	Instansi	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1.	Sekretaris Daerah	1		1
2.	Asisten Ekonomi dan Pembangunan	1		1
3.	Asisten Pemerintahan dan Kesra			0
4.	Asisten Administrasi Umum	1		1
5.	Inspektorat Daerah	30	11	41
6.	Staf Ahli	4		4
7.	Badan Keuangan dan Kekayaan Daerah	33	33	66
8.	Badan Penanaman Modal dan Promosi Daerah	22	15	37
9.	Badan Lingkungan Hidup	32	14	46
10.	Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan	42	35	77
11.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	41	28	69
12.	Badan Kesbang, Politik dan Linmas	29	11	40
13.	Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa	23	12	35
14.	Badan Narkotika Provinsi	4	3	7
15.	Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah	14	23	37
16.	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	9	1	10
17.	Dinas Pertanian, Kehutanan dan Peternakan	50	26	76
18.	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	18	12	30
19.	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	41	17	58
20.	Dinas Kesehatan	45	103	148
21.	Dinas Pekerjaan Umum	60	18	78
22.	Dinas Perhubungan	47	12	59
23.	Dinas Kelautan dan Perikanan	60	28	88
24.	Dinas Pendidikan	51	46	97
25.	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	31	22	53
26.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	40	24	64
27.	Dinas Pendapatan Daerah	76	43	119
28.	Dinas Pertambangan dan Energi	31	6	37
29.	Dinas Sosial	25	14	39
30.	Dinas Pemuda dan Olahraga	34	9	43
31.	Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	13	14	27
32.	Dinas Komunikasi dan Informatika	21	12	33
33.	Biro Administrasi Perekonomian	14	14	28
34.	Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat	14	14	28
35.	Biro Pemberdayaan Perempuan	7	15	22
36.	Biro Umum	56	21	77
37.	Biro Hukum dan Organisasi	13	16	29
38.	Biro Administrasi Pemerintahan	22	11	33
39.	Biro Administrasi Pembangunan	13	12	25
40.	Biro Perlengkapan	25	9	34
41.	Satuan Polisi Pamong Praja	33	4	37
42.	Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Daerah	4	11	15
43.	Sekretariat KORPRI	6	5	11
44.	Sekretariat KPU	3	2	5
45.	Sekretariat DPRD	40	24	64
46.	Rumah Sakit Umum Daerah	75	219	294
47.	Kantor Penghubung	4	5	9
JUMLAH PEGAWAI		1.258	970	2.228

sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kepri, 2011

Menurut Kepala Bagian Kepegawaian di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Kepulauan Riau, perekrutan pegawai memang banyak dilakukan terhadap tenaga-tenaga fungsional seperti tenaga fungsional kesehatan yang ada di Rumah Sakit Umum Daerah dan Dinas Kesehatan. Oleh karena itu, perekrutan pegawai saat ini lebih diutamakan kepada tenaga-tenaga fungsional.²²

Berdasarkan data yang diperoleh, jumlah perekrutan CPNS di lingkungan pemerintah Provinsi Kepulauan Riau berfluktuasi, dan mencapai puncaknya pada tahun 2009 yaitu sebanyak 382 orang dan menurun pada tahun 2010 menjadi 283 orang.

Tabel 2
Jumlah Perekrutan CPNS
di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau

TAHUN	JUMLAH
2004	
2005	191
2007	231
2008	177
2009	382
2010	283
TOTAL	1.264

sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kepri, 2011

b. Peran Kepala Daerah dalam Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS Daerah

Dari hasil wawancara diperoleh informasi bahwa kepala daerah memegang peran yang sangat besar dalam manajemen kepegawaian daerah, terutama dalam pengangkatan pegawai, mutasi pegawai, dan pemberhentian pegawai. Menurut Sekretaris BKD Provinsi, hal ini dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²³

²² Wawancara dengan Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kepulauan Riau, Drs. Riono, M.Si, di Kantor BKD Provinsi Kepulauan Riau, pada tanggal 27 September 2011.

²³ Wawancara dengan Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kepulauan Riau, Drs. Riono, M.Si, di Kantor BKD Provinsi Kepulauan Riau, pada tanggal 27 September 2011.

Ketentuan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil; PP Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS; Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002.

Berdasarkan berbagai peraturan tersebut memang terlihat bahwa kepala daerah memegang peranan penting di dalam mengangkat, memindahkan, dan memberhentikan PNS Daerah. Sebagai contoh, dalam Pasal 1 angka 4 dan angka 5 PP Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS dinyatakan bahwa pejabat pembina kepegawaian daerah provinsi adalah gubernur. Sedangkan pejabat pembina kepegawaian daerah kabupaten/kota adalah bupati/walikota. Selanjutnya di dalam Pasal 3 PP Nomor 9 Tahun 2003 disebutkan bahwa dalam hal pengangkatan, pejabat pembina kepegawaian provinsi atau kabupaten/kota menetapkan pengangkatan CPNS Daerah di lingkungannya, kecuali yang tewas atau cacat karena dinas. Selain pengangkatan, kepala daerah juga berwenang dalam menetapkan kenaikan pangkat yang menjadi dasar untuk mengangkat seseorang dalam jabatan. Dalam Pasal 7 PP Nomor 9 Tahun 2003 disebutkan bahwa pejabat pembina kepegawaian daerah provinsi menetapkan kenaikan pangkat PNS Daerah Provinsi dan PNS yang diperbantukan di lingkungannya untuk menjadi Juru Muda Tingkat I Golongan Ruang I/b sampai dengan Pembina Tingkat Golongan Ruang IV/b. Gubernur juga menetapkan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten/Kota dan Pegawai Negeri Sipil yang diperbantukan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota untuk menjadi Pembina golongan ruang IV/a dan Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b.

Terkait dengan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam jabatan, dalam Pasal 13 PP Nomor 9 Tahun 2003 menyatakan bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Provinsi menetapkan pengangkatan Sekretaris Daerah Provinsi setelah mendapat persetujuan dari pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; pemberhentian Sekretaris Daerah Provinsi; pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS dalam dan

dari jabatan struktural eselon II ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi.

Dalam perekrutan CPNS, di Provinsi Kepulauan Riau, ada kebijakan untuk memrioritaskan putra daerah dalam perekrutan Calon CPNS. Hal ini dimaksudkan untuk menyerap putra daerah dalam lapangan pekerjaan di sektor pemerintahan dan sebagai bagian dari tujuan membentuk provinsi baru. Menurut pihak BKD, kompetensi tidak menjadi pertimbangan utama. Alasannya, sepanjang masyarakat Kepulauan Riau masih membutuhkan kompetensi pegawai yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya, maka kompetensi seperti itulah yang diperlukan. Artinya, masyarakat Kepulauan Riau belum membutuhkan pegawai yang kompetensinya seperti pegawai di Jakarta atau pulau Jawa, karena masyarakat Kepulauan Riau sudah cukup terlayani dengan kompetensi pegawai seperti yang ada sekarang.²⁴

Menurut salah seorang pegawai BKD, pada awalnya Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau merekrut pegawai dari berbagai latar belakang, termasuk latar belakang kependudukan. Namun, di akhir-akhir ini, isu putra daerah semakin menguat, dan prioritas diberikan kepada putra daerah yang diidentifikasi dengan KTP. Bahkan, persyaratan untuk mencantumkan KTP Provinsi Kepulauan Riau diterapkan dalam tahun kedua perekrutan CPNS di Provinsi Kepulauan Riau.²⁵

Sesungguhnya, terkait dengan kebutuhan kepala daerah untuk mengangkat pegawai untuk mengakomodir kebutuhan politik telah diakomodasi dengan dimungkinkannya diangkatnya staf ahli. Berdasarkan Peraturan Gubernur (Pergub) No. 26 Tahun 2009 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat Daerah ditemukan adanya 5 jenis jabatan staf ahli. Dalam Pergub tersebut dinyatakan bahwa staf ahli mempunyai tugas membantu gubernur dalam hal memberikan telaahan mengenai masalah pemerintahan daerah sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam pelaksanaan tugasnya, staf ahli secara administratif dikoordinasikan oleh sekretaris daerah.

Dalam Pergub tersebut diketahui bahwa ada 5 jenis staf ahli. Pertama, Staf ahli bidang hukum dan politik yang mempunyai tugas memberikan telaahan dan masukan terhadap penyelenggaraan kebijakan hukum dan politik

²⁴ Wawancara dengan Sekretaris Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kepulauan Riau Drs. Riono, M.Si, di Kantor BKD Provinsi Kepulauan Riau, pada tanggal 27 September 2011.

²⁵ Wawancara dengan salah seorang pegawai BKD yang tidak bersedia disebutkan namanya pada tanggal 27 September 2011 di Kantor BKD Tanjung Pinang.

di daerah. Kedua, Staf ahli bidang pemerintahan yang bertugas memberikan telaahan dan masukan terhadap penyelenggaraan kebijakan pemerintahan daerah. Ketiga, staf ahli bidang pembangunan yang bertugas memberikan telaahan dan masukan terhadap penyelenggaraan kebijakan pembangunan daerah. Keempat, Staf ahli bidang kemasyarakatan dan sumber daya manusia yang bertugas memberikan telaahan dan masukan terhadap penyelenggaraan pembangunan kemasyarakatan dan sumber daya manusia di daerah. Kelima, Staf ahli bidang ekonomi dan keuangan yang bertugas memberikan telaahan dan masukan terhadap penyelenggaraan pembangunan ekonomi dan keuangan daerah.

Sedangkan fungsi staf ahli di setiap bidang sama, yaitu fungsi pelaksanaan koordinasi, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi, pelaksanaan penelitian dan pengkajian, pelaksanaan pelaporan, dan pelaksanaan tugas lain sesuai dengan bidangnya yang diberikan gubernur.

Untuk jabatan staf ahli ini diberikan jabatan struktural Eselon II.A untuk wilayah provinsi. Dalam prakteknya, dalam pandangan PNS daerah, posisi staf ahli kurang dirasakan manfaatnya. Staf ahli ini lebih berdasarkan kedekatan kepada para pejabat politik. Oleh karena itu, kurang dapat diukur kinerjanya. Menurut para pegawai, sekalipun para staf ahli ini merupakan orang yang dekat dengan jabatan politik, namun selaku pejabat struktural, staf ahli juga harus dapat diukur kinerjanya sehingga tidak hanya karena kedekatannya semata dengan sang kepala daerah sehingga diberikan posisi yang tinggi.²⁶

2.40 Provinsi Sulawesi Tenggara

a. Gambaran Umum Pegawai di Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara

Jumlah pegawai Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara sampai dengan tahun 2011 sebesar 7.056 orang, yang terdiri dari 4.480 laki-laki dan 2.576 perempuan (lihat Tabel 3).

²⁶ Wawancara dengan beberapa orang PNS Daerah di Provinsi Kepulauan Riau (yang tidak bersedia disebutkan namanya) pada tanggal 27 – 28 September 2011 dan di Provinsi Sulawesi Tenggara pada tanggal 18-19 Oktober 2011.

Tabel 3
Jumlah Pegawai Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara

Golongan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
I	103	19	122
II	1.418	966	2.384
III	2.579	1.502	4.081
IV	380	89	469
JUMLAH	4.480	2.576	7.056

Sumber: Badan Kepegawaian Provinsi Sultra, 2011.

Jika diperhatikan jumlah pengangkatan CPNS di lingkungan pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara terdapat kecenderungan penambahan dari tahun ke tahun, yaitu dari 33 orang pada tahun 2006 melonjak menjadi 116 orang pada tahun 2008 dan meningkat dua kali lipat pada tahun 2009 menjadi 314 orang dan terus meningkat menjadi 358 orang pada tahun 2010 (lihat tabel 4).

Tabel 4
Pengangkatan CPNS Lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara

TAHUN	UMUM	HONORER
2005	120	218
2006	-	713
2007	33	472
2008	116	433
2009	314	239
2010	358	-
JUMLAH	941	2.075

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sultra, 2011.

b. Peran Kepala Daerah dalam Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS Daerah

Menurut Kepala BKD Provinsi Sulawesi Tenggara, peranan kepala daerah sebagai pembina PNS daerah sangat besar, terutama dalam mengarahkan dan memberikan petunjuk dan pengambilan kebijakan di bidang kepegawaian. Namun, menurut Kepala BKD, kebijakan yang dikeluarkan kepala daerah tetap berpedoman terhadap peraturan yang telah ditetapkan. Saat ini ditemukan kelemahan dari pemberian kewenangan pembina PNS Daerah untuk kabupaten/kota

kepada bupati/walikota. Dimana, kepala daerah tersebut tidak berkoordinasi pada tingkat provinsi, terutama dalam membuat usulan-usulan, tidak diberikan tembusan kepada provinsi.²⁷

Gubernur juga mengeluarkan berbagai peraturan gubernur terkait dengan manajemen kepegawaian, termasuk perekrutan PNS di daerah. Dalam membuat peraturan gubernur terkait dengan perekrutan PNS di daerah tetap mengikuti standar nasional sebagaimana yang terjadi di Provinsi Kepulauan Riau, yaitu berdasarkan PP Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil; Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS; Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002.

Selain kepala daerah, yang berperan dalam melaksanakan tugas pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS Daerah adalah BKD Provinsi. Peran BKD khususnya dalam administrasi kepegawaian. Hal ini sesuai dengan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Di dalam UU tersebut dinyatakan bahwa BKD Provinsi dibentuk untuk menyelenggarakan manajemen PNS juga mencakup perencanaan, pengembangan kualitas sumber daya PNS dan administrasi kepegawaian dan pemeliharaan informasi kepegawaian, dalam mendukung perumusan kebijakan kesejahteraan PNS serta memberikan bimbingan teknis kepada SKPD yang ada pada lingkup pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 159 Tahun 2000 tentang Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara yang mempunyai

²⁷ Jawaban tertulis atas pertanyaan yang disampaikan peneliti kepada Kepala Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara pada tanggal 19 Oktober 2011 melalui Kepala Bagian Formasi dan Mutasi BKD Provinsi Sulawesi Tenggara, Ibu Murtini.

tugas membantu pembina kepegawaian daerah (kepala daerah) dalam melaksanakan manajemen PNS Daerah.

Untuk pelayanan administrasi kepegawaian, baik itu dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural atau fungsional dilaksanakan oleh BKD Provinsi dengan norma, standar, dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam wawancara, juga muncul isu PNS sebagai pemersatu bangsa. Kepala BKD menyatakan bahwa PNS dewasa ini memiliki posisi kunci dalam sistem pemerintahan dan sekaligus sebagai perekat NKRI. Oleh karena itu, PNS harus berdisiplin tinggi, tanpa membedakan siapapun dalam melayani masyarakat. Peran tersebut sangat diperlukan mengingat di Sulawesi Tenggara masih membutuhkan tenaga-tenaga teknis yang mempunyai kompetensi di bidangnya. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan isu PNS sebagai pemersatu bangsa, Provinsi Sulawesi Tenggara sangat terbuka dengan pegawai dari daerah lain.²⁸

Di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara saat ini masih ada PNS yang berasal dari instansi Pusat maupun PNS Daerah dari daerah lain yang pindah di wilayah lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. PNS yang pindah dari instansi vertikal atau daerah lain ke Provinsi Sulawesi Tenggara sebanyak 14 orang. PNS yang pindah dari instansi vertikal atau daerah lain ke kabupaten/kota se-Sulawesi Tenggara sebanyak 35 orang.²⁹

Dalam wawancara disampaikan juga keluhan PNS Daerah. Pada umumnya PNS saat ini masih berkinerja baik untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. PNS Daerah juga selalu berupaya untuk meningkatkan kemampuan dan bekerja keras untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam hal pelayanan yang prima/optimal. Tetapi disadari, bahwa kendala pendapatan/gaji PNS yang masih belum memadai untuk menutupi biaya hidup saat ini, khususnya PNS dengan golongan rendah masih menjadi kendala pelayanan prima.

²⁸ Wawancara dengan Kepala Bagian Formasi dan Mutasi BKD Provinsi Sulawesi Tenggara, Ibu Dra. Murtini, pada tanggal 19 Oktober 2011 di Kantor BKD Provinsi Sulawesi Tenggara.

²⁹ Data tertulis yang disampaikan oleh Kepala BKD Provinsi Sulawesi Tenggara pada tanggal 19 Oktober 2011.

Untuk PNS yang ditempatkan pada Pemerintah Provinsi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sudah cukup memadai. Namun, setiap tahunnya, dibandingkan jumlah yang pensiun atau pindah wilayah kerja, dan meninggal dunia, terjadi jumlah yang agak besar, yaitu lebih kurang 300 orang. Sehingga jumlah pegawai saat ini belum dapat dikatakan cukup memadai.

Jika dilihat dari realisasi pendapatan APBD-P Provinsi Sulawesi Tenggara pada tahun 2009 tercatat sebesar Rp1.030,72 miliar, sedangkan realisasi belanja APBD-P Provinsi Sulawesi Tenggara tercatat sebesar Rp1.119,70 miliar sehingga terdapat defisit sebesar Rp88,98 miliar. Dari realisasi belanja tersebut, proporsi terbesar atau 61,26% dari total realisasi belanja daerah adalah belanja operasional terutama pengeluaran untuk belanja pegawai serta belanja barang dan jasa masing-masing sebesar Rp397,82 miliar dan Rp260,37 miliar sehingga proporsi dari total belanja tersebut mencapai 95,96% dari total realisasi belanja operasional Provinsi Sulawesi Tenggara.³⁰

Belanja Pegawai merupakan belanja kompensasi, baik dalam bentuk uang maupun barang yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada pejabat negara, PNS, dan pegawai yang dipekerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Sementara itu, belanja barang adalah pengeluaran untuk menampung pembelian barang dan jasa yang habis pakai untuk memproduksi barang dan jasa yang dipasarkan maupun tidak dipasarkan, dan pengadaan barang yang dimaksudkan untuk diserahkan atau dijual kepada masyarakat dan belanja perjalanan.

B. Pembahasan

1. Peran Kepala Daerah dalam Pengangkatan PNS Daerah

Dari wawancara yang dilakukan di kedua daerah, terbukti bahwa peran kepala daerah sangat besar dalam manajemen kepegawaian daerah, khususnya dalam hal pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS Daerah. Namun, peran yang sangat besar tersebut memang telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

³⁰ Kajian Ekonomi Regional Provinsi Sulawesi Tenggara, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/BC128879-22E6-477B-BB8A-C862BD324761/20694/KERSulawesiTenggaraTrwII2010.pdf>, diakses pada tanggal 23 Mei 2011.

yang ada. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah merupakan pembina kepegawaian daerah.

Dalam implementasinya, menurut Asisten III Sekretaris Daerah di kedua provinsi, kewenangan tersebut dinilai tidak menimbulkan masalah di daerah.³¹ Namun, ketika ditanyakan pendapat kedua pejabat tersebut apabila kewenangan pembinaan PNS Daerah diberikan kepada pejabat karir tertinggi yang ada di daerah, yakni Sekretaris Daerah, kedua informan tersebut menyambut baik usul tersebut.

Ditinjau dari jumlah pegawai yang ada, baik di Provinsi Kepulauan Riau sebagai provinsi pemekaran maupun Provinsi Sulawesi Tenggara, terlihat ada peningkatan jumlah pegawai dari tahun ke tahun. Hal ini dapat dipahami karena semakin tinggi kegiatan dan semakin besar jumlah penduduk, maka semakin besar pegawai yang dibutuhkan untuk melayani. Peningkatan jumlah pegawai di kedua provinsi lebih banyak diarahkan kepada pegawai fungsional yang melayani masyarakat karena keahliannya, seperti tenaga medis dan pendidikan. Namun, peningkatan jumlah pegawai tersebut bukan tidak memiliki kelemahan.

Dalam rekrutmen PNS Daerah, peran kepala daerah juga sangat besar. Bahkan, tidak jarang perekrutan CPNS dijadikan komoditas. Komoditas di sini diartikan sebagai ajang untuk mengumpulkan uang bagi kepala daerah. Caranya dengan menjual kursi CPNS dengan harga tertentu. Tidak jarang, praktek ini menjadikan CPNS yang terpilih tidak memiliki kompetensi kerja sesuai dengan kebutuhan kerja. Atau terjadi penumpukan jumlah pegawai tanpa ada beban kerja yang jelas. Hal ini tentu mengakibatkan kerugian bagi keuangan negara karena terjadi pemborosan anggaran, sementara pelayanan kepada masyarakat tidak tersentuh.³²

Membengkaknya jumlah PNS Daerah tanpa disertai kompetensi kerja yang sesuai dengan kebutuhan kerja akan mengakibatkan pemborosan anggaran daerah. APBD menjadi terbebani, sebagaimana terjadi di Provinsi Sulawesi Tenggara dengan total belanja pegawai mencapai 95,96% dari total realisasi belanja operasional Provinsi Sulawesi Tenggara.³³ Jika PNS Daerah

³¹ Wawancara dengan Asisten III Sekda Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, Bapak Said Agil, pada tanggal 27 September 2011 di Tanjung Pinang dan Asisten III Sekda Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara, Ibu Dra. Hj. A. Rosmaria, M.Si pada tanggal 18 Oktober 2011 di Kendari.

³² Kristiansen Stein, "Recovering the Costs of Power: Corruption in Local Political and Civil Service Positions in Indonesia", sebuah makalah, dipresentasikan di CSIS pada tahun 2009, tidak diterbitkan.

³³ Kajian Ekonomi Regional Provinsi Sulawesi Tenggara, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/BC128879-22E6-477B-BB8A-C862BD324761/20694/KERSulawesiTenggaraTrwII2010.pdf>, diakses pada tanggal 23 Mei 2011.

yang ada sudah optimal dalam melaksanakan tugasnya, itu berarti jumlah APBD Provinsi Sulawesi Tenggara yang kurang. Namun, jika kapasitas PNS Daerah rendah, maka sudah tentu ini menjadi beban daerah.

Jika dilihat dari keterbukaan daerah terhadap pegawai dari daerah lain, Provinsi Kepulauan Riau, sebagai provinsi baru pada awalnya terlihat terbuka. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya pegawai yang berasal selain dari provinsi induk, yaitu Provinsi Riau, juga banyak pegawai yang berasal dari daerah lain (seperti Provinsi Sumatera Utara dan bahkan dari Jawa). Namun, perlu dicatat bahwa sekalipun berasal dari provinsi lain, namun para pegawai itu adalah merupakan putra daerah yang sudah sempat menjadi pegawai di daerah lain. Kesemua itu semakin terlihat ketika pada tahun kedua perekrutan pegawai di Provinsi Kepulauan Riau ada satu persyaratan yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, yaitu bahwa para pelamar CPNS harus melampirkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) Provinsi Kepulauan Riau. Persyaratan ini kemudian tidak dicantumkan dalam persyaratan perekrutan berikutnya karena melanggar Peraturan Pemerintah, namun dalam prakteknya masih terus dilaksanakan.

Jika dibandingkan antara Provinsi Kepulauan Riau sebagai provinsi yang baru terbentuk dengan Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai provinsi yang jauh lebih dulu terbentuk, keinginan provinsi untuk merekrut pegawai dari kalangan putra daerah memang lebih terasa pada provinsi yang baru terbentuk, yaitu Provinsi Kepulauan Riau. Oleh karena itu, kekhawatiran berbagai pihak akan isu putra daerah terbukti adanya di provinsi baru.

Fenomena etnosentris yang berkembang sejak tahun 1999 seiring dengan lahirnya kebijakan otonomi daerah diakui telah memberikan dampak yang cukup besar bagi birokrasi di daerah. Fenomena pertama muncul pada saat provinsi, kabupaten, dan kota menolak menerima relokasi sekitar 3,9 juta pegawai eks Kanwil/Kandep ke daerah, khususnya yang bukan berasal dari etnik masyarakat setempat seperti terjadi di Riau, Kalimantan Barat, dan Papua. Mereka yang bukan putra asli daerah walaupun dari aspek pengetahuan dan pengalaman sangat kompeten serta telah berdomisili lama di sana tidak akan dipakai atau ditempatkan pada posisi periferi.³⁴

Memang disadari bahwa kehadiran daerah baru (baik itu di level provinsi maupun di level kabupaten/kota) sangat diharapkan oleh masyarakat

³⁴ Djohermansyah Djohan, dalam Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Jakarta, LIPI Press, 2007, hal. 216.

setempat untuk lebih mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa akses daripada pelayanan publik juga adalah penyedia layanan tersebut. Masyarakat ingin agar yang melayaninya adalah penduduknya sendiri. Keinginan tersebut tidak dapat dihalangi. Namun, sebaiknya yang menjadi perhatian dari pelayanan publik juga adalah kemampuan orang yang melayaninya. Jika kemampuan orang yang melayani rendah, maka pelayanan publik juga akan mengalami kendala. Oleh karena itu, tuntutan dan kebutuhan serta ketersediaan PNS juga harus menjadi pertimbangan dalam memutuskan apakah perekrutan PNS dilakukan hanya di lingkungan daerah tersebut atau membuka diri dari kalangan luar.

Kondisi di atas dapat diartikan bahwa sesungguhnya ada masalah di dalam implementasi pengaturan pemberian kewenangan pembinaan PNS Daerah kepada kepala daerah. Dalam banyak daerah kewenangan kepala daerah sebagai pembina PNS Daerah telah menimbulkan politisasi dalam tubuh birokrasi. Politisasi itu dapat terlihat dalam penunjukan Sekda maupun Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di daerah. Seringkali terjadi kepala daerah berganti, maka pejabat daerah berganti. Apabila pergantian masih memperhatikan kompetensi seseorang, tidak menjadi masalah. Yang bahaya, ketika seseorang didudukkan sebagai pejabat birokrasi di daerah karena kedekatan semata dengan kepala daerah. Contoh kasus pemecatan Kepala Dinas Kependudukan Kabupaten Timor Tengah Utara Provinsi Nusa Tenggara Timur oleh Bupati Timor Tengah Utara sekaligus penurunan pangkat 23 orang PNS karena memberi kesaksian di hadapan Mahkamah Konstitusi yang dinilai merugikan bupati,³⁵ kasus di Kota Surabaya tahun 2002 di mana terjadi pemberhentian sekretaris daerah yang dilakukan oleh walikota karena alasan politis, dan di Kabupaten Situbondo, ketika sekretaris daerah tidak bersedia mengakomodir keinginan-keinginan kelompok mayoritas, berbagai usaha dilakukan untuk menggeser sekretaris daerah dari jabatannya,³⁶ merupakan contoh konkret akibat peran kepala daerah yang sangat besar dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS Daerah.

³⁵ "Pemilukada Terus Berbuntut, Kepala Dinas Kependudukan Dipecat", <http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/437-pemilukada-terus-berbuntut-kepala-dinas-kependudukan-dipecat->, diakses pada tanggal 9 Juli 2011.

³⁶ "Pasca 1998 Muncul Intervensi Politisi terhadap Promosi dan Depromosi Jabatan Struktural Birokrasi", <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=1172>, diakses pada tanggal 9 Juli 2011.

2. Peran Kepala Daerah dalam Pemindahan PNS Daerah

Dalam pemindahan pegawai, peran kepala daerah yang cukup besar mengakibatkan PNS Daerah menjadi terkotak-kotak di dalam kedaerahannya. Kepala daerah yang satu tidak membuka diri dengan daerah yang lainnya. Akibatnya sulit mencari pegawai yang mempunyai pengalaman di beberapa daerah dalam level provinsi.

Kurangnya *tour of duty* di kalangan pejabat daerah mengakibatkan profesionalisme satu pegawai di daerah satu dengan daerah lainnya tentu berbeda-beda. Bahkan kondisi ini dapat mengancam persatuan dan kesatuan bangsa yang seharusnya menjadi fungsi PNS. Bahkan, dari hasil penelitian di lapangan memperlihatkan bahwa ego daerah dalam hal kepegawaian sangat kental. Penolakan daerah terhadap PNS dari daerah lain memang terasa. Seperti di Provinsi Kepulauan Riau, di mana pejabat BKD sendiri berpendapat bahwa yang menjadi orientasi pelayanannya adalah masyarakat di Provinsi Kepulauan Riau saja, sehingga sekalipun dilayani dengan kemampuan yang rendah bukan merupakan masalah karena kemampuan masyarakatnya yang hanya begitu.³⁷ Padahal tantangan birokrasi ke depan adalah memberikan pelayanan kepada bukan hanya masyarakat lokal, namun juga bagi para investor yang bisa jadi berasal dari luar Indonesia yang tentunya membutuhkan pelayanan yang berbeda pula. Orientasi pelayanan yang demikian memperlihatkan bahwa pejabat BKD sendiri tidak memahami tantangan birokrasi di daerahnya ke depan.

3. Peran Kepala Daerah dalam Pemberhentian PNS Daerah

Dalam pemberhentian pegawai, masalah *like and dislike* bisa saja terjadi. Dari informasi yang diperoleh di lapangan, ditemukan pendapat bahwa seorang kepala daerah dapat dengan gampang memberhentikan seseorang dari jabatannya. Hal ini terjadi terutama ketika sang pejabat dianggap tidak sejalan visi dan misinya dengan sang kepala daerah. Akibatnya profesionalisme menjadi taruhannya, dan budaya "tunduk pada atasan" atau "ABS (Asal Bapak Senang)" menjadi pegangan PNS Daerah.³⁸

³⁷ Wawancara dengan Sekretaris BKD Provinsi Kepulauan Riau, Drs. Riono, M.Si pada tanggal 27 September 2011 di Tanjung Pinang.

³⁸ Wawancara dengan beberapa orang PNS Daerah di Provinsi Kepulauan Riau (yang tidak bersedia disebutkan namanya) pada tanggal 27 – 28 September 2011 dan di Provinsi Sulawesi Tenggara pada tanggal 18-19 Oktober 2011.

Dari pendapat informan kunci yang setuju dengan pernyataan bahwa politisasi birokrasi terjadi manakala kepala daerah memegang peranan sebagai pembina kepegawaian daerah, hal tersebut memperlihatkan bahwa PNS Daerah saat ini sudah merasakan hal tersebut, dan menurut mereka hal tersebut sangat mengganggu stabilitas birokrasi. Seluruh informan juga setuju apabila kewenangan pembina kepegawaian daerah diberikan kepada pejabat karir tertinggi di daerah (dalam hal ini Sekda Provinsi). Hal ini dilakukan untuk menghindari politisasi birokrasi di daerah.

Namun, ide ini juga harus diwaspadai, manakala Sekda mengajukan diri untuk menjabat sebagai kepala daerah. Dalam hal ini, kemungkinan Sekda memobilisir birokrasi juga bisa terjadi. Apalagi Sekda memegang kuasa pengelolaan anggaran di daerah. Untuk dapat mengatasi hal ini perlu juga dibuat aturan yang jelas mengenai kewenangan Sekda yang akan mencalonkan diri dalam jabatan kepala daerah.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa peran kepala daerah sebagai pembina kepegawaian daerah sangat besar. Namun, peran tersebut dinilai telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam prakteknya, peran yang besar tersebut sering berdampak politis, dengan membawa birokrasi masuk ke dalam ranah politik. Kondisi ini mengakibatkan profesionalisme pegawai daerah menjadi rendah. Bahkan, hanya untuk megakomodasi komoditas politik, perekrutan staf ahli tidak sesuai dengan kompetensinya. Atau, menjadikan formasi menjadi komoditas untuk diperjualbelikan, tanpa memperhatikan kompetensi seseorang dan kebutuhan kerja yang riil. Akibatnya tingkat pelayanan kepada masyarakat menjadi rendah. Pelayanan yang rendah ini mengakibatkan tujuan pemberian otonomi daerah menjadi terhambat, jika tidak ingin dikatakan gagal.

Kondisi saat ini memperlihatkan munculnya fenomena lain setelah fenomena etnosentris, yaitu fenomena *executive ascendancy*, dimana PNS Daerah merupakan subordinasi dari kepala daerah. Hal ini disebabkan karena peran kepala daerah yang besar mengakibatkan ketergantungan PNS Daerah yang sangat besar juga kepada politik. Masalah yang muncul adalah PNS yang memiliki kompetensi akan dikalahkan oleh PNS yang memiliki kedekatan karena hubungan politik atau hubungan finansial.

B. Rekomendasi

Ke depan, perlu dilakukan evaluasi ulang terhadap peraturan yang memberikan peran kepada kepala daerah sebagai pembina PSN di daerah. Hal ini untuk menghindari politisasi birokrasi di daerah. Selanjutnya, peran pembina kepegawaian daerah dapat dilimpahkan dari kepala daerah kepada sekretaris daerah, karena sekretaris daerah bukanlah orang politik sehingga dapat dipastikan birokrasi akan netral.

Kehadiran staf ahli sebagai jalan keluar dari fenomena *executive ascendancy* (fenomena menempatkan birokrasi di bawah politisi) menuju *bureaucratic sublation/attempt at co-equality with the executive* (birokrasi yang sejajar dengan politisi) haruslah ditempatkan oleh orang yang benar-benar ahli. Memang, dalam prakteknya posisi staf ahli lebih banyak difokuskan kepada balas jasa bagi orang-orang partai yang menjadi tim sukses kepala daerah. Namun, tidak ada salahnya memberikan posisi tersebut kepada orang-orang yang tepat. Artinya berasal dari kalangan partai politik, namun memiliki kemampuan dan kompetensi yang tepat di bidangnya. Dengan demikian, tujuan dibentuknya jabatan tersebut terpenuhi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- B.C Smith, *Bureaucracy and Political Power*. New York: St. Martin's Press, 1986.
- Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- Miftah Thoha, *Administrasi Kepegawaian Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007.
- Yappika, *Ringkasan Laporan Penelitian: Program untuk Mendorong Pelaksanaan Desentralisasi yang Membuka Ruang Partisipasi Politik Rakyat, Efektivitas Tata Pemerintahan dan Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Ekonomi Masyarakat*. Jakarta: Kerjasama Partnership Kemitraan, Uni Eropa dan Yappika, tanpa tahun.
- Walter L. Balk, *Managerial Reform and Professional Empowerment in the Public Service*. London: Quorum Books, 1996.

Jurnal:

- Dennis A. Rondinelli, *Development and Change*, Vol. 21 No. 3, London: SAGE, 1990.
- Diana Conyers, *Community Development Journal*, UK: Oxford University Press, 1986.
- Patrick Sills, et.all., *Community Development Journal*, UK: Oxford University Press, 1986.

Makalah:

- Irfan, *Otonomi Daerah: Aspek Sumber Daya Manusia*, makalah, Jakarta, 2004.
- Kristiansen Stein, "Recovering the Costs of Power: Corruption in Local Political and Civil Service Positions in Indonesia", makalah, Jakarta, CSIS, 2009.
- Made Suwandi, *Pokok-Pokok Pikiran Penyelenggaraan Pemerintahan dan Kebijakan Pemekaran Daerah (Dalam Koridor UU 32/2004)*, makalah, tanpa tahun.
- Prijono Tjiptoherijanto, *Catatan untuk Penyusunan RUU Kepegawaian*, makalah, 2010

Sumber Media Online:

"Bahkan Jakarta pun Kalah dari Ambon", <http://megapolitan.kompas.com/read/2011/04/06/12562595/Bahkan.Jakarta.Pun.Kalah.dari.Ambon>, diakses pada tanggal 13 April 2011.

"Kajian Ekonomi Regional Provinsi Sulawesi Tenggara", <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/BC128879-22E6-477B-BB8A-C862BD324761/20694/KERSulawesiTenggaraTrwII2010.pdf>, diakses pada tanggal 23 Mei 2011.

"Pasca 1998 Muncul Intervensi Politisi terhadap Promosi dan Depromosi Jabatan Struktural Birokrasi", <http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=1172>, diakses pada tanggal 9 Juli 2011.

"Pemilukada Terus Berbuntut, Kepala Dinas Kependudukan Dipecat", <http://www.menpan.go.id/index.php/liputan-media-index/437-pemilukada-terus-berbuntut-kepala-dinas-kependudukan-dipecat->, diakses pada tanggal 9 Juli 2011.

Koran:

Yuna Farhan, Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) dalam "42 Daerah Terancam Bangkrut", *Media Indonesia*, 13 April 2011.

Peraturan Perundang-undangan:

UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian PNS

Surat Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 11 Tahun 2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002.