

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi pada tahun 1998 membawa arus perubahan yang cukup signifikan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Termasuk diantaranya perubahan-perubahan yang terkait dengan penataan system politik diantaranya pilpres secara langsung, pilkada langsung, penataan hubungan pusat dan daerah (otonomi daerah), serta reformasi birokrasi terjadi dengan dirumuskannya UU no 43 tahun 1999 tentang Kepegawaian. Reformasi kepegawaian sebagaimana di maksud merupakan respon positif pemerintah terhadap tuntutan masyarakat yang apatis terhadap kinerja birokrasi masa lalu yang merupakan alat penguasa untuk melangengkan kekuasaan. Birokrasi harus di kembalikan kepada tugas dan fungsinya secara independen untuk melayani dan mengaplikasikan tujuan negara secara teknis sebagaimana di rumuskan dalam keputusan-keputusan politik.

Reformasi di bidang kepegawaian yang merupakan konsekuensi dari perubahan di bidang politik, ekonomi dan sosial yang begitu cepat terjadi sejak paruh pertama tahun 1998 ditandai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Peraturan perundang-undangan yang merupakan perubahan dan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 dengan pokok bahasan yang sama tersebut, kemudian diikuti dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, baik yang berupa Peraturan Pemerintah (PP) maupun Keputusan Presiden (Keppres), untuk menjamin terlaksananya Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 ini secara baik dan terarah.

Pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) di negara manapun mempunyai tiga peran yang serupa. Pertama, sebagai pelaksana peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan pemerintah. Untuk mengemban tugas ini, netralitas PNS sangat diperlukan. Kedua, melakukan fungsi manajemen pelayanan publik. Ukuran yang dipakai untuk mengevaluasi peran ini adalah seberapa jauh masyarakat puas atas pelayanan yang diberikan PNS. Apabila tujuan utama otonomi daerah adalah mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, sehingga desentralisasi dan otonomi terpusat pada pemerintah kabupaten dan pemerintah kota, maka PNS pada daerah-daerah tersebut mengerti benar keinginan dan harapan masyarakat setempat. Ketiga, PNS harus mampu mengelola pemerintahan. Artinya pelayanan pada pemerintah merupakan fungsi utama PNS. Setiap kebijakan yang diambil pemerintah harus dapat dimengerti dan dipahami oleh setiap PNS sehingga dapat dilaksanakan dan disosialisasikan sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut. Dalam hubungan ini maka manajemen dan administrasi Pegawai Negeri Sipil harus dilakukan secara terpusat, meskipun fungsi-fungsi pemerintahan lain telah diserahkan kepada pemerintah kota dan pemerintah kabupaten dalam rangka otonomi daerah yang diberlakukan saat ini. (<http://www.papuapos.com/index.php/utama/item/1052-kmp3r-kembali-pertanyakan-mutasi-jabatan>).

Otonomi daerah yang telah berlangsung selama lebih dari delapan tahun ini tentunya memberikan implikasi tertentu pada sistem kepegawaian di Indonesia. Pada mulanya, sebelum dilaksanakannya era otonomi, sistem kepegawaian terpusat dalam arti segala kebijakan kepegawaian ada pada

pemerintah pusat, daerah hanya menerima jatah dari pemerintah pusat sesuai dengan permintaan dan ketersediaan pegawai yang ada di pusat. Dan pegawai dari satu tempat dapat berpindah ke tempat lain sesuai dengan keputusan atasan, dan hal ini tentunya sangat berbeda dengan adanya kebijakan desentralisasi yaitu pegawai sulit berpindah antar satu tempat dengan tempat yang lain.

Kebijakan kepegawaian yang demikian tersebut tentu saja memberikan implikasi yang positif maupun negatif bagi sistem kepegawaian yang ada di Indonesia dan kinerja organisasi secara keseluruhan pada khususnya. (*repository.Unhas.ac.id/bitstream/handle*).

Bicara mengenai birokrasi dalam hal ini adalah pegawai negeri sipil (PNS), tentu akan semakin meluas dalam membahas tentang struktur dan jabatan birokrasi masing-masing lembaga. Setelah penjabaran tentang UU no 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, system birokrasi ini dikerucutkan lagi pengaturannya, yaitu sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah no 13 tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural. Dalam peraturan pemerintah ini, lebih jelas terlihat bahwa birokrasi ini terdiri atas susunan-susunan birokrat dalam jabatan strukturalnya. Seperti pada Bab II pasal 2 yaitu “*Jabatan struktural Eselon II ke bawah pada instansi Pusat ditetapkan oleh Pimpinan Instansi setelah mendapat pertimbangan tertulis dari Menteri yang bertanggung jawab di bidang pendayagunaan aparatur negara*”, dan “*Jabatan struktural Eselon I ke bawah di Propinsi dan Jabatan Struktural Eselon II ke bawah di Kabupaten/Kota ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan*

perundang-undangan yang berlaku". Dan pada pasal 3 ayat (1) dan (2) yaitu :
"Eselon tertinggi sampai dengan eselon terendah dan jenjang pangkat untuk setiap eselon adalah sebagaimana tersebut dalam Lampiran Peraturan Pemerintah ini" dan " ditetapkan berdasarkan penilaian atas bobot tugas, tanggung jawab, dan wewenang".

Peraturan Pemerintah No 13 tahun 2002 telah dengan jelas memaparkan tentang idealnya sebuah jabatan struktural itu berada dalam setiap masing-masing lembaga. Keidealan ini pun ada tentu dengan mekanisme yang ideal pula. Dalam PP ini juga diatur bagaimana penempatan masing-masing birokrat pada jabatan strukturalnya agar penempatan dan promosi jabatan struktural tersebut berimbang positif pada hasil kerja masing-masing lembaga. Seperti yang telah di jelaskan di atas, Indonesia mempunyai sistem yang cukup membantu keidealan penempatan jabatan struktural. Untuk menjamin kualitas dan obyektifitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah di setiap instansi dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, selanjutnya disebut Baperjakat. (PP No 13 thn 2002 pasal 14, ayat 1).

Baperjakat sendiri terdiri dari, Baperjakat Instansi Pusat, Baperjakat Instansi Daerah Propinsi, dan Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota. Dalam konteks ini akan penulis khusus bahas tentang Baperjakat dalam tingkat Instansi Kabupaten/Kota. Namun sebelum itu, perlu diketahui bagaimana sewajarnya Baperjakat ini menjalankan fungsi. Baperjakat adalah seperti tim formatur dalam sebuah lembaga, dimana berfungsi utama untuk mempertimbangkan, memilih,

merekomendasi, mengangkat, memindahkan, bahkan memberhentikan orang-orang yang akan duduk dalam jabatan structural, terutama eselon II. Baperjakat bertugas pula memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon I dan Eselon II (PP No 13 thn 2002 pasal 14 ayat 2).

Baperjakat adalah salah satu badan yang sangat mempengaruhi keefektifisan birokrasi di negeri ini. Karena baperjakat di dirikan dengan kepercayaan mampu memperbaiki birokrasi dan penempatan jabatan strukturalnya. Sebab kita tahu, dengan *right man on the right place*, mampu memberikan perubahan besar pada suatu system, terutama birokrasi di negeri ini. Dan dengan penempatan yang benar pula, pembangunan di negeri ini bisa berjalan dengan yang diinginkan. Penempatan seorang birokrat pada jabatan strukturalnya, sesuai dengan bidang akademik yang ditempuh birokrat tersebut. Sehingga, penyaluran *skill* jelas sesuai pada tempatnya.

Kabupaten Kepulauan Sula adalah salah satu Kabupaten besar yang ada di Propinsi Maluku Utara. Dengan memiliki 3 Kecamatan besar pula, maka sudah tentu peran Baperjakat disini sangat dibutuhkan. Karena sekitar 250 Pegawai Negeri Sipil setingkat eselon II yang terdata di Pemda Kab. Kep. Sula (Data Kepegawaian di <http://www.kepsul.malutprov.go.id/skpd> tahun 2010). Sesuai dengan judul skripsi penulis, penelitian ini akan dilakukan di lingkungan

pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Sula, Maluku Utara. Melihat bagaimana atau apa yang dimiliki oleh Baperjakat Pemda Kepulauan Sula ini untuk mengatur jalannya promosi jabatan yang bila sesuai prosedur, maka hasilnya pun akan berdampak positif pada sistem birokrasi di pemda ini sendiri.

Selain itu, pada tahun 2010, di Kepulauan Sula pernah terjadi sebuah demo besar-besaran yang dilakukan oleh para Pegawai Negeri Sipil termasuk para pejabat struktural. Dikarenakan menurut mereka promosi dan mutasi yang dilakukan tidaklah sesuai dengan syarat yang berlaku. Syarat yang berlaku disini tentu berkaitan dengan bagaimana penilaian bobot Baperjakat kepada pejabat struktural terkait. Karena dari data SKPD 2010 pun, tercantum beberapa posisi yang kurang sinkron dengan syarat yang berlaku, seperti contoh seorang Guru kemudian bisa di promosikan menjadi Camat, atau seorang Camat dapat dipromosikan menjadi Kepala Satuan Pamong Praja (Data Kepegawaian di [http://www.kepsul.malutprov.go.id/skpd tahun 2010](http://www.kepsul.malutprov.go.id/skpd_tahun_2010)). Melihat promosi jabatan yang kurang sinkron dengan salah satu syarat promosi yaitu latar belakang pendidikan misalnya, inilah yang mengkhawatirkan dan bisa menjadi bukti bahwa belum optimalnya fungsi sebuah Baperjakat di Kepulauan Sula.

Inilah yang kemudian menarik minat penulis untuk meneliti tentang baperjakat. Walaupun Baperjakat ini bukanlah lembaga resmi langsung dari eksekutif, namun peran dan fungsi baperjakat ini justru sangat mempengaruhi pembangunan birokrasi di negeri ini. Baik atau tidaknya birokrasi, sebelum bekerja, semuanya bergantung pada keputusan-keputusan yang dihasilkan dari baperjakat ini. Bukankah ketika ingin memperbaiki sebuah sistem, dimulai dari

yang dasar? Baperjakat merupakan akar dari sebuah kelancaran birokrasi. Sehingga, diharapkan ketika baperjakat ini melaksanakan tugasnya sesuai fungsi dan perannya yang diatur dalam PP No 13 Tahun 2002, maka diharapkan baik pula keefektifan birokrasi kedepannya dalam masa tugasnya.

Peran dan fungsi Baperjakat saat ini hampir dikatakan belum optimal. Belum optimalnya ini tentu berangkat dari kelemahan-kelemahan baperjakat dalam menyaring birokrat-birokrat yang akan di promosikan pada sebuah jabatan struktural. Begitu banyak kasus-kasus yang terjadi pada sebuah lembaga-lembaga pemerintahan, yang tentu menyeret birokrat-birokrat yang menduduki jabatan struktural tersebut. Penempatan yang tidak sesuai pangkat, tidak sesuai bidang akademik, pengangkatan PNS yang ternyata sudah meninggal, bahkan yang cacat moral, merupakan beberapa hasil dari ketidakefektifan baperjakat dalam menjalankan perannya. Yang tidak diinginkan adalah ketika kasus-kasus seperti ini terjadi secara merata bukan saja di Pemda Kepulauan Sula, namun di seluruh Kabupaten/Kota yang ada di Indonesia. Tentu tidak terbayangkan bagaimana nasib birokrasi kita kedepan.

Kelemahan-kelemahan yang ada pada sebuah lembaga atau badan pemerintah, tentu tidak lepas dari faktor-faktor apa yang menjadi pengaruhnya, tidak terkecuali baperjakat. Disinilah, faktor-faktor ini diteliti, dikaji sampai sebesar mana pengaruhnya bagi kinerja baperjakat. Tentu faktor-faktor ini merupakan faktor yang majemuk. Politik, ekonomi, sosial adalah beberapa faktor-faktor yang sangat memungkinkan mempengaruhi terjadinya kelemahan baperjakat ini. Dan tentu yang menduduki peringkat teratas faktor paling

mempengaruhi adalah faktor politik. Tentu diharapkan baperjakat jangan sampai menjadi alat tunggangan para elit politik untuk melegalkan segala keinginan yang tidak sesuai prosedur. Apalagi penempatan baperjakat di daerah khususnya ini sangat rawan, yaitu oleh orang-orang yang mempunyai jabatan struktural penting. Ketua Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Kota, dengan anggota para Pejabat Eselon III, dan Sekretaris secara fungsional dijabat oleh pejabat yang bertanggung jawab di bidang kepegawaian (PP no 100 thn 2000 pasal 14 ayat 4).

Harapan-harapan besar sangat bergantung pada kembali "hidupnya" peran dan fungsi Baperjakat secara optimal. Karena negara ini pun "hidup" tentu dengan birokrasi-birokrasi yang efektif, efisien dan bersih. Ketika seluruh lembaga atau birokrasi di negeri ini sudah berjalan dengan optimal dan baik, maka dapat mengurangi masalah-masalah negeri yang pelik, bahkan justru dapat membantu memecahkan begitu banyak persoalan negeri yang kompleks.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan pengkajian terhadap kinerja, peran dan fungsi Baperjakat dalam melakukan promosi, pengangkatan jabatan structural di birokrasi, dan yang menjadi *the core problem* adalah peran dan fungsi baperjakat di Lingkungan Pemerintah daerah di Kabupaten Kepulauan Sula. Maka, penulis memberikan rumusan masalah dalam penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Baperjakat dalam mempengaruhi kedudukan jabatan struktural di lingkungan Pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Sula?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Baperjakat di lingkungan Pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Sula?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian adalah sarana fundamental untuk memenuhi pemecahan masalah secara ilmiah, untuk itu penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah pelaksanaan fungsi Baperjakat, terkhusus di Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Sula.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan fungsi Baperjakat Pemda Sula, sehingga dapat diidentifikasi dan dianalisa mengenai masalah dan kendalanya.
3. Mengerti tentang kedudukan dan kewenangan birokrasi dalam jabatan-jabatan struktural secara detail di lembaga pemerintahan.

Dilihat dari fenomena yang terjadi di lembaga-lembaga pemerintahan daerah Pemda Kepulauan Sula sekarang, maka manfaat yang akan diambil dari penelitian ini adalah :

1. Dapat mengetahui, melihat langsung, penerapan dan pelaksanaan fungsi tim baperjakat Pemda Kepulauan Sula ini sebagai awal mula pengatur birokrasi.
2. Mengerti tentang kedudukan dan kewenangan birokrasi dalam jabatan-jabatan struktural secara detail di lembaga pemerintahan.

3. Untuk Tim Baperjakat umumnya di Indonesia, dan khususnya di Pemda Kepulauan Sula, ini dapat dijadikan masukan dan juga dapat digunakan sebagai tolak ukur dan bahan evaluasi, sehingga dapat meningkatkan peran dan fungsi serta kinerja Baperjakat dan para birokrat-birokrat daerah dimasa yang akan datang.
4. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih bacaan dan ilmu pengetahuan dan pendidikan, khususnya di bidang pemerintahan.

D. Kerangka Teori

Kerangka teori adalah teori-teori yang digunakan dalam penelitian sehingga aktifitas penelitian ini menjadi jelas, sistematis, dan ilmiah.

1. Menurut Masri Singarimbun

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, dan proposisi yang menerangkan suatu fenomena social sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep.

2. Menurut Max dan Goodson (1976:235)

Teori ialah aturan menjelaskan proposisi atau seperangkat proposisi yang berkaitan dengan beberapa fenomena alamiah dan terdiri atas representasi simbolik dari (1) hubungan-hubungan yang dapat diamati diantara kejadian-kejadian (yang dapat diukur); (2) mekanisme atau struktur yang diduga mendasari hubungan-hubungan demikian; dan (3) hubungan-hubungan yang disimpulkan serta manifestasi hubungan empiris apapun secara langsung.

D. 1. Birokrasi

a. Manajemen Birokrasi

Manajemen secara umum diartikan sebagai seni dan ilmu perencanaan. Pengorganisasian dan pengarahan usaha manusia, dilaksanakan untuk pengendalian dan daya guna sumber-sumber alam untuk pengendalian bagi keuntungan manusia (Ranupandoyo, 1996;43). Perkembangan kajian dalam ilmu manajemen, dalam perkembangan manajemen sumber daya manusia (MSDM) khususnya pada sector manajemen birokrasi, sebaiknya diarahkan pada konsep “*the new public service*” seperti yang dikemukakan oleh *J.V. Denhardt* dan *R.B Denharst* (2003) yang mengemukakan bahwa tuntutan terbaru saat ini bagi para aparatur negara adalah :

- 1) Melayani warga negara bukanlah pelanggan (*serve citizen not customers*)
- 2) Mengutamakan kepentingan public (*seek the public interest*)
- 3) Lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan (*value citizenship over entrepreneurship*)
- 4) Bervisi dan misi strategis serta bertindak demokrasi (*think strategically, act democratically*)
- 5) Menyadari akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah (*recognize that accountability is not simple*)
- 6) Melayani daripada mengatur atau mengendalikan (*serve rather than steer*)
- 7) Menghargai orang, bukannya produktivitas semata (*value people. Not just productivity*)

Dalam hubungannya dengan kepegawaian, setiap negara memiliki lembaga manajemen kepegawaian yang berbeda. Tetapi fungsi-fungsi dari manajemen kepegawaian itu pada prinsipnya sama. Untuk Indonesia, merujuk pada pengertian manajemen pegawai negeri sipil dalam UU no 43 tahun 1999 tentang Kepegawaian, pasal 1 ayat 8, menjelaskan bahwa manajemen pegawai negeri sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas. Fungsi dan kewajiban kepegawaian meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian. Manajemen PNS ini diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna, dan berhasil guna. Oleh karena itu, dibutuhkan PNS yang professional, bertanggungjawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan system prestasi kerja dan system karier yang dititikberatkan pada system prestasi kerja.

Merujuk pada UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa manajemen kepegawaian diarahkan kepada pembinaan manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pension, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah pegawai dilakukan oleh pemerintah pusat. Pola manajemen tersebut juga dapat dilihat dari contoh negara lain yang sejalan dengan fungsi yang diemban oleh *Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA)* dan *Suruhannjaya Perkhidmatan Awam Negeri Sabah (SPANS)*. Sesuai dengan focus

pembahasan penelitian ini, yakni manajemen kepegawaian khususnya dalam pengadaan PNS (rekrutmen), penilaian prestasi, dan promosi ke jabatan birokrasi, maka ketiga fungsi manajemen yang akan diperbandingkan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut (Wibawa, 2006.340)

a) Rekrutmen

Rekrutmen adalah proses pengangkatan anggota birokrasi atau calon pegawai negeri sipil, melalui proses penetapan informasi, selanjutnya implementasi dan proses penetapan calon anggota pegawai negeri yang lolos seleksi sebagai pegawai negeri. Setiap tahapan tersebut dilaksanakan berdasarkan aturan perundang-undangan yang berlaku di setiap instansi dan negara.

Proses rekrutmen yang rasional akademik kurang lebihnya berlangsung dalam tiga tahap sebagai berikut: *Pertama*, penentuan kriteria, termasuk penentuan bobot terhadap kriteria, sesuai dengan kriteria, sesuai dengan kebutuhan akan kompetensi teknis yang diperlukan; *Kedua*, penilaian calon dilaksanakan setelah pengumuman dan penentuan kriteria yang telah diumumkan; dan *Ketiga*, melakukan perbandingan dari kompetensi masing-masing pelamar untuk kemudian ditentukan siapa yang terpilih (Wibawa, 2006.340). Untuk mewujudkan perubahan yang mendasar dalam suatu organisasi dari keadaan yang sebelumnya, Barbara Geddes mengemukakan pentingnya menghindarkan tahap rekrutmen dari patronase dan kepentingan subjektif. Tetapi perubahan rekrutmen yang seperti ini menurutnya akan mendapatkan penolakan dari aktivis partai serta para pemimpin organisasi birokrasi.

Kondisi penolakan tersebut menurut Riswanda Imawan (2001) terjadi pada negara-negara sedang berkembang dengan dua alasan yaitu : *Pertama*, masyarakat sedang berkembang berada pada masa peralihan. Aturan yang baru belum betul-betul mereka kenal, sementara aturan lama yang mereka pahami sudah mulai ditinggalkan. Akibatnya mereka belum bisa memahami birokrasi sebagai “mesin netral” dengan birokrasi sebagai mesin “alat pemenuhan kebutuhan dan ambisi”; *Kedua*, terjadi persaingan antara dunia swasta dengan pemerintah. Sesuai dengan tesis “Governmental Over Loaded”, birokrasi pemerintah tidak bisa menghindar dari kebutuhan bantuan pihak swasta untuk member pelayanan kepada publik.

Thoha (2005) menyebutkan paling tidak rekrutmen birokrasi meliputi kegiatan-kegiatan:

- a) Pengidentifikasian kebutuhan untuk melakukan pengadaan pegawai negeri sipil;
- b) Mengidentifikasi persyaratan kerja;
- c) Menetapkan sumber-sumber kandidat;
- d) Menyeleksi kandidat;
- e) Memberitahukan hasilnya kepada para kandidat; dan
- f) Menunjuk kandidat yang lolos seleksi.

Pada prinsipnya, rekrutmen calon pegawai negeri sipil (birokrat) merupakan proses yang sangat penting dalam manajemen kepegawaian, sebab penyimpangan pada tahap ini akan menyebabkan buruknya sumber daya birokrasi pada masa selanjutnya. Oleh karena itu rekrutmen seharusnya berjalan dalam konteks yang netral dan profesional.

1) Penilaian Kinerja dan Prestasi PNS

Pada dasarnya penilaian prestasi kerja adalah suatu evaluasi terhadap perilaku, prestasi kerja karyawan dan potensi pengembangan yang dilakukan oleh atasan terhadap kemampuan yang dimiliki karyawannya untuk dikembangkan. Penilaian tersebut adalah dengan membandingkan realitas nyata dengan standar yang seharusnya dicapai oleh karyawan dimaksud (Syamsuni Arman, 2013). Birokrasi merupakan organisasi yang bersifat netral dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat. Karenanya pengangkatan personil yang ada dalam birokrasi termasuk pejabat strukturalnya harus dilaksanakan atas dasar objektivitas tanpa dipengaruhi oleh faktor lain yang mengarah pada nilai subjektivitas, sehingga netralitas fungsi pelayanan birokrasi lebih dapat terjamin.

Pengangkatan pejabat struktural dalam birokrasi dapat dilakukan secara lebih selektif dengan mempertimbangkan keahlian dan kompetensi dalam jabatan. Namun dalam pelaksanaannya hal tersebut sangat sulit untuk dilaksanakan. Birokrasi berada ditengah masyarakat, dan personil yang ada di birokrasi merupakan bagian dari sebuah komunitas masyarakat. Sehingga dalam menempatkan suatu jabatan dalam birokrasi pemerintahan terjadi duplikasi antara kepentingan orang-orang tertentu yang menduduki jabatan yang sangat strategis sehingga terjadi kebijakan dalam penempatan suatu jabatan dilingkungan birokrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Hasibuan (2011: 89) menyatakan bahwa prestasi kerja adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang

dibebankan kepadanya yang didasarkan kecakapan, pengalaman, kesungguhan, serta waktu. Selanjutnya August W. Smith (dalam Suwanto dan Priansa, 2011:196) menyatakan bahwa kinerja merupakan hasil suatu proses yang dilakukan oleh manusia. Sedangkan Mainer menyatakan bahwa prestasi kerja atau kinerja sebagai suatu kesuksesan yang dihasilkan oleh seseorang dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Berdasarkan pendapat diatas maka dapat dikemukakan bahwa prestasi kerja atau kinerja merupakan hasil yang dicapai oleh individu dalam waktu tertentu dan ukuran tertentu yang berkenaan dengan pekerjaan, perilaku dan tindakan secara efisien dan efektif.

Berdasarkan hal dimaksud maka dapat dikatakan bahwa kinerja bukanlah suatu yang berdiri sendiri melainkan sesuatu yang melibatkan organisasi tempatnya bekerja. Zeit (dalam Umam, 2010: 199) mengatakan bahwa kinerja dipengaruhi oleh faktor organisasional yang meliputi imbal jasa, kualitas pengawasan, beban kerja, nilai, dan minat serta kondisi fisik dari lingkungan kerja serta Faktor personal yaitu ciri sifat kepribadian, senioritas, masa kerja, kemampuan, ketrampilan. Robert L. Mathis dan Jhon H. Jackson (dalam Umam, 2010) menyatakan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja individu yaitu :

- a) Kemampuan yakni kemampuan intelegensi (IQ), kemampuan yang diperoleh melalui pendidikan yang diterima sehingga perlu untuk mendapatkan SDM pada tempat yang tepat.

- b) motivasi yakni faktor yang dipengaruhi oleh sikap SDM terhadap pekerjaan dan situasi kerja. Dorongan/keinginan SDM dalam mencapai tujuan pekerjaannya.
- c) Dukungan yang diterima yaitu faktor-faktor eksternal yang berpengaruh terhadap individu untuk berupaya mencapai potensi kerja secara maksimal.
- d) Keberadaan pekerjaan yaitu bagaimana persepsi individu tentang pekerjaan yang dilakukannya sehingga yang bersangkutan berupaya untuk melakukan yang terbaik bagi organisasi.
- e) Hubungan mereka dengan organisasi. Apabila hubungan dengan organisasi berjalan dengan baik maka individu akan berupaya seoptimal mungkin memaksimalkan semua potensi yang dimilikinya untuk organisasi.

Sedangkan Gibson berpendapat faktor yang mempengaruhi kinerja adalah:

- 1) Faktor individu: kemampuan, ketrampilan, latarbelakang keluarga, pengalaman kerja, tingkat sosial, dan demografi seseorang.
- 2) Faktor psikologi: persepsi, peran, sikap, kepribadian, motivasi, dan kepuasan kerja.
- 3) Faktor organisasi: struktur organisasi, desain pekerjaan, kepemimpinan dan sistem penghargaan. Dari pendapat tokoh diatas maka dapat disimpulkan bahwa faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang akan berasal dari dirinya sendiri serta faktor-faktor yang berasal dari luar dirinya.

Konsep kinerja sebagaimana dikemukakan oleh tokoh diatas akan sangat membutuhkan manajemen agar tujuan organisasi tercapai. Pendapat beberapa tokoh menyatakan bahwa manajemen kinerja akan mampu mendorong agar organisasi agar terus meningkatkan kompetensi dan mampu bersaing secara sehat. Demikian halnya dengan instansi pemerintah, dalam menghadapi tantangan yang semakin kompleks dewasa ini haruslah mempersiapkan kinerja sumber daya aparaturnya sehingga mampu untuk memberikan pelayanan yang terbaik pada masyarakat

Lain lagi dengan Dwiyanto (2008: 50-51) indikator yang biasa digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu Kualitas pelayanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas. Sistem pengukuran kinerja terhadap pegawai belum tentu efektif hal ini terjadi karena ada beberapa penyebab sebagaimana dikemukakan oleh Moehariono (dalam Syamsul Arman, 2013) sebagai berikut:

1. Tidak memenuhi syarat kinerja yang baik;
2. Tidak ditetapkan sistem evaluasi kinerja dengan baik;
3. Tidak dikomunikasikan dengan baik;
4. Tidak cocok dan tidak tepat dengan organisasi yang bersangkutan;
5. Tidak didukung oleh seluruh SDM.

Berkaitan dengan kompetensi pada Pegawai Negeri Sipil, maka Badan Kepegawaian Negara dengan Perka BKN No 46/A/2003 telah menyusun standar kompetensi jabatan struktural PNS, yang dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu (1) kompetensi dasar yaitu kompetensi yang wajib dimiliki oleh setiap orang yang

berada pada level eselonnya sama atau setara walaupun substansi atau tugas pokoknya berbeda namun jenis kompetensi yang diperlukan dapat disamakan. Serta (2) kompetensi bidang yaitu setiap satuan organisasi tidak dapat disamakan jenisnya, karena latar belakang substantif.

D. 2. Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Manajemen PNS pada dasarnya merupakan proses pendayagunaan, peningkatan kemampuan, dan pembinaan lingkungan kerja PNS secara produktif untuk memperoleh dan mempertahankan PNS yang kompeten dan termotivasi dalam organisasi. Manajemen pendayagunaan PNS adalah sisi administratif dalam manajemen PNS. Ini mencakup proses sejak perencanaan kebutuhan PNS sampai pemutusan hubungan kerja dengan pegawai karena berbagai alasan. Hal ini bertujuan memastikan bahwa PNS yang diperlukan sesuai dengan yang dibutuhkan, ditempatkan pada posisi atau pekerjaan yang tepat, dihargai sesuai dengan kontribusinya agar tetap bertahan dalam organisasi, dibina kariernya, dan dilakukan pemutusan hubungan kerja jika memang harus dilakukan. Manajemen pengembangan kualitas PNS adalah Peningkatan kompetensi PNS baik melalui pendidikan dan pelatihan (diklat), penataran, pengembangan, peningkatan kapasitas, atau berbagai istilah lainnya yang pada dasarnya merujuk pada kegiatan yang serupa. Manajemen pembinaan lingkungan kerja PNS adalah semua upaya yang dilakukan untuk menciptakan lingkungan kerja (fisik dan non-fisik) yang kondusif bagi PNS untuk berkinerja secara produktif dan mengembangkan potensinya seoptimal mungkin. (Manajemen Kepegawaian Negara, hal 19-20).

Lahirnya UU ASN yang di sah kan pada tanggal 19 Desember 2013 lalu merupakan sebuah babak baru penataan kepegawaian pemerintah yang selama ini identik dengan rendahnya kinerja, kompetensi, profesionalisme serta hal-hal negatif lainnya. Bahkan menurut Azwar Abubakar selaku Menpan menyatakan bahwa 95% dari 4,7 juta PNS tidak berkompeten di bidangnya (Tempo.com, edisi 29 februari 2012). Aparat birokrasi pemerintah juga identik dengan perburuan rente yang prakteknya sudah menggurita. (Syafiq, 2014)

Oleh karena itu diperlukan adanya reformasi kepegawaian yang menjadi subsistem dalam reformasi birokrasi (Effendi 2007 dalam Putranti dan Suwartiningsih 2012). Hadirnya UU ASN kemudian menjadi angin segar guna menciptakan penataan sistem kepegawaian yang lebih profesional. Sosok Aparatur Sipil Negara nantinya diharapkan akan dapat merespon tantangan lingkungan strategis guna menopang pemerintah dalam mencapai tujuannya. Prinsip dasar UU ASN adalah pemberlakuan “Sistem Merit” melalui seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, menerapkan prinsip fairness, penggajian, reward dan punishment berbasis kinerja, standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik, manajemen SDM secara efektif dan efisien serta melindungi pegawai dan intervensi politik dan dari tindakan semena-mena (Biro Hukum, Komunikasi dan Informasi Publik Kementerian PAN dan RB:2014). Kehadiran UU ASN ini merupakan modal berharga untuk menciptakan birokrasi Indonesia yang responsif.

Selain itu, Presiden melalui Menneg PAN & RB E.E Mangindaan berpendapat bahwa upaya untuk melakukan pembaharuan terhadap sistem

manajemen sumber daya manusia aparatur seyogyanya tidak mengganti undang-undang kepegawaian yang ada tetapi cukup dilakukan perubahan untuk lebih memperkuat manajemen kepegawaian yang profesional dan mampu menjadi perekat NKRI, dengan memperhatikan pokok-pokok pikiran yang ada di dalam RUU ASN. Hal tersebut perlu dibahas bersama secara mendalam dan komprehensif. (Syafiq dalam *KSF.com*)

Dalam poin-poin di UU ASN No 5 Tahun 2014 secara garis besar tujuan utama UU ASN adalah :

1. Independensi dan netralitas, dimana ASN dilindungi dari kepentingan politis dengan adanya sistem merit protection;
2. Kompetensi, dimana hal yang dinilai dari ASN adalah kemampuan, keahlian, profesionalitas, pengalaman, dll;
3. Kinerja/ produktivitas kerja;
4. Integritas;
5. Kesejahteraan;
6. Kualitas pelayanan publik;
7. pengawasan dan akuntabilitas.

Hal-hal baru yang diatur dalam UU ASN meliputi :

1. ASN sebagai profesi;
2. Kategori jenis pegawai, yaitu PNS dan Pegawai tidak tetap (PP/PTTP);
3. Pembentukan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN);
4. Jabatan dalam ASN;
5. Batas usia pensiun;

6. Perlindungan dari intervensi politik;
7. Penguatan kompetensi, kompetisi, manajemen dan pengembangan karier.

Adapun jabatan dalam ASN meliputi :

1. Jabatan Pimpinan Tinggi (senior executive), dibagi menjadi utama, madya, dan tinggi. jabatan ini diduduki setingkat Eselon I dan II, dengan usia pensiun 60 th
2. Jabatan Administrasi, dibedakan menjadi pelaksana, pengawas, dan administrator. Usia pensiun 58 tahun
3. Jabatan Fungsional, dibedakan menjadi fungsional keahlian dan fungsional ketrampilan. Dimana fungsional ketrampilan dibedakan menjadi dua yaitu terampil dan mahir. Dengan usia pensiun 60 tahun

UU ini juga meletakkan dasar kompetisi terbuka di antara PNS dalam proses pengisian jabatan, khususnya eselon I dan II yang kelak disebut jabatan pimpinan tinggi (JPT). Proses pengisian jabatan dalam birokrasi akan menganut sistem promosi terbuka, yang saat ini oleh Gubernur DKI Jakarta disebut "lelang jabatan". Dengan disahkannya UU ASN, pengisian JPT baik di pusat maupun di daerah akan dilakukan secara terbuka atau "dilelang" di antara PNS yang memenuhi syarat-syarat jabatan dan standar kompetensi jabatan.

Dengan demikian, PNS daerah dapat memiliki kesempatan duduk dalam jabatan-jabatan di tingkat pusat maupun di daerah lainnya. Cara "lelang" jabatan ini diharapkan dapat memperkuat kompetisi di antara PNS, menggerakkan pengetahuan dan mobilitas PNS, serta memperkuat implementasi NKRI. (Cecep

Rahmat Hidayat dalam : *Makalah Analisis Kebijakan UU no 5 Tahun 2014, IPDN, 2014*)

D. 3. Analisis Jabatan dan Kepangkatan serta Fungsi Badan Pertimbangan
Kepangkatan dan Jabatan (Baperjakat)

1. Analisis jabatan

Analisis jabatan (Anjab) adalah Proses, metode, dan teknik untuk mendapatkan data jabatan, mengolahnya menjadi informasi jabatan, dan menyajikannya untuk program-program kelembagaan, kepegawaian ketatalaksanaan, dan memberikan layanan pemanfaannya bagi pihak-pihak yang menggunakannya. (LAN, 1990 : 2 dalam Djati Suroso).

Analisa jabatan dapat dirumuskan sebagai suatu proses penentuan melalui peninjauan dan penyelidikan serta pemberian laporan tentang informasi yang berhubungan dengan hakekat dari pada jabatan tertentu. Analisa jabatan juga menyelidiki tugas-tugas, proses-proses, tanggung jawab, kondisi-kondisi kerja dan syarat-syarat perorangan yang berhubungan dengan jabatannya (Hakimah, 2011).

Pengertian lainnya ialah kegiatan proses, metode, dan teknik untuk mengumpulkan data jabatan dan menyajikannya untuk berbagai kepentingan program. Jadi analisis jabatan terdiri atas tiga kegiatan pokok, yaitu : pengumpulan jabatan, pengolahan data jabatan, penyajian informasi jabatan untuk berbagai program (Tim Widyaaiswara Depnaker, 2003 : 5).

Sedangkan pengertian analisis jabatan menurut PerMenPan dan RB Nomor 33 Tahun 2011 ialah proses, metode dan teknik untuk memperoleh data jabatan yang di olah menjadi informasi jabatan dan disajikan untuk kepentingan

program kepegawaian serta memberikan umpan balik bagi organisasi, tatalaksana, pengawasan dan akuntabilitas. Dari ketiga pengertian di atas, maka dapat penulis simpulkan, analisis jabatan adalah bagian dari proses manajemen sumber daya manusia yang digunakan untuk mendapatkan informasi jabatan serta kegiatan untuk memperoleh informasi jabatan yang disajikan secara sistematis. Manfaat analisis jabatan adalah untuk kelembagaan, tatalaksana dan rekrutmen.

Fungsi Baperjakat dalam melakukan analisis jabatan adalah kemampuan baperjakat dalam mengelola informasi yang berhubungan langsung dengan jabatan tersebut, serta menyelidiki sejauh mana proses dan tugas-tugas seorang individu yang berhubungan dengan jabatan tersebut. Idealnya, bila baperjakat mampu melakukan fungsinya dengan baik, maka manfaat dari analisis jabatan ini tentu mendatangkan kelembagaan, tatalaksana, dan rekrutmen yang baik.

Dalam sebuah analisis jabatan menurut Djati Suroso (hal 21), tentu ada aspek yang menjadi ukuran untuk di analisis yaitu pelaksanaan pekerjaan yang menjabarkan fungsi-fungsi yang ada disetiap unit kerja. Penjabaran fungsi terlihat pada pelaksanaan tugas oleh semua pegawai yang ada pada unit kerja tersebut. Hasil analisis jabatan tersebut adalah :

- i. Rumusan jabatan untuk setiap unit kerja, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional.
- ii. Uraian jabatan baik jabatan struktural maupun fungsional
- iii. Peta jabatan yang merupakan bentangan seluruh jabatan baik struktural maupun fungsional.

Lebih lanjut, Djati Suroso mencoba menyederhanakan analisis jabatan ini yang mana mempunyai beberapa tahap pelaksanaan sebagai berikut :

- a. Persiapan
 - i. Pembentukan Tim
 - ii. Pemberitahuan Kepada pimpinan unit
- b. Pelaksanaan Lapangan
 - i. Pengumpulan Data
 - ii. Pengolahan Data
 - iii. Verifikasi Data
- c. Penyempurnaan Hasil olahan
 - i. Penetapan Hasil
 - ii. Presentasi Hasil
 - iii. Pengesahan Hasil

Selain analisis jabatan dan analisis beban kerja yang menjadi ukuran, ada lagi sebuah tolak ukur yang menjadi acuan dalam penilaian pejabat struktural yang memenuhi syarat, yaitu Standar Kompetensi Jabatan Struktural (SKJS) yang diatur dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomo 43/KEP/2001 Tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil. Standar Kompetensi Jabatan Struktural ini terbit, maksudnya ialah sebagai dasar dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dari dan dalam jabatan. Tujuan adanya SKJS ini juga ialah untuk efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab organisasi atau unit organisasi, dan untuk menciptakan optimalisasi kinerja organisasi dalam hal ini adalah instansi.

Standar Kompetensi Jabatan Struktural ini sendiri juga terbagi dua kategori yaitu standar kompetensi umum dan khusus. Dalam pelaksanaannya, untuk kelancaran penyusunan standar kompetensi jabatan disetiap instansi, pejabat pembina kepegawaian baik pusat maupun daerah membentuk Tim Analisis Kompetensi Jabatan Pegawai Negeri Sipil (TAKJ). Dalam pengidentifikasiannya, kompetensi jabatan meliputi kompetensi dasar dan kompetensi bidang. Kompetensi dasar sendiri mutlak dimiliki oleh setiap pejabat yang mana berupa integritas, kepemimpinan, perencanaan dan pengorganisasian, kerjasama, dan fleksibilitas.

2. Kepangkatan

Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian (Moekiyat, 1985). Pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan sesuatu yang penting, karena dapat memberikan arti bagi yang bersangkutan. Pangkat juga memberikan kedudukan / status bagi yang bersangkutan dalam hubungannya dengan para pegawai lainnya, sedang kedudukan adalah tingkat sosial seseorang dalam suatu kelompok, bahkan menurut Davis (1981): —kedudukan adalah pengakuan dan dukungan yang diberikan untuk seseorang (Afifatus sholiha, 2009).

Pangkat bagi Pegawai Negeri Sipil merupakan penghargaan yang diterima atas pengabdianya kepada negara, karena itu secara periodik seorang Pegawai Negeri Sipil dapat dinaikkan pangkatnya. Dalam hubungannya dengan kenaikan pangkat di Negara Indonesia dikenal dengan dua sistem kenaikan pangkat, yaitu

(1) Kenaikan pangkat reguler, yaitu bila seseorang Pegawai Negeri Sipil telah memenuhi syarat yang ditentukan dapat dinaikkan pangkatnya tanpa terikat pada jabatannya, dan (2) Kenaikan pangkat pilihan, adalah kenaikan pangkat yang di samping harus memenuhi syarat yang ditentukan juga harus ada jabatannya (Maryanti & Salipi, 1988).

Dari penelitian yang dilakukan oleh Smith, Kendall, dan Hulin (1969) dalam Strauss, G & Syles, L. R (1990) menganggap ada lima aspek pekerjaan yaitu: jumlah kerja, kolega, atasan, gaji dan kenaikan pangkat yang dapat memberikan kepuasan kerja seseorang. Kenaikan pangkat dalam hal ini akan memberikan kontribusi yang baik bagi seseorang untuk mencapai tingkat kepuasan kerja tertentu. Kenaikan pangkat berarti merupakan pertanda adanya prestasi kerja seseorang, dan prestasi kerja seseorang yang mendapatkan penghargaan akan menimbulkan kepuasan, sehingga secara analog akan didapat sebuah asumsi bahwa prestasi kerja mendorong lancarnya kenaikan pangkat, dan kenaikan pangkat merupakan penghargaan atas prestasi seseorang. Oleh karena itu, prestasi yang dihargai akan menimbulkan kepuasan kerja. Bahkan menurut Maslow secara hierarki kebutuhan seseorang terhadap penghargaan termasuk pada tingkat ke empat dari ke lima kebutuhan yang ada pada manusia (Asri Budiningsih, 2005).

3. Fungsi Baperjakat

Mengingat proses kenaikan jabatan dan kepangkatan, tentu tak lepas dari peran sebuah badan yang cukup berpengaruh, yaitu Baperjakat atau Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan. Reformasi birokrasi menjadi begitu

penting ketika banyak ditemui keganjalan-keganjalan sistem birokrasi atau pada birokrat-birokrat yang bertugas. Sehingga, baperjakat ini ada, diharapkan mampu menumbangkan dari akar keganjalan-keganjalan ini, agar terminimalisir Baperjakat ini ada, ialah untuk menjamin kualitas dan obyektifitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah di setiap instansi. Baperjakat sendiri secara umum terdiri dari Baperjakat Instansi Pusat, Baperjakat Instansi Daerah Propinsi, dan Baperjakat Instansi Daerah Kabupaten/Kota. (PP No 13 Tahun 2002 Pasal 14 Ayat 1).

Fungsi Baperjakat dalam hal pertimbangan disini maksudnya yaitu, memberikan masukan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang melakukan kenaikan pangkat, kepada pejabat yang akan dinaikkan pangkatnya. Baperjakat menjadi badan yang menghimpun informasi tentang analisis jabatan dari pejabat tersebut, lalu menjadi ukuran untuk kenaikan pangkat.

Baperjakat sebagai badan yang selain memberikan pertimbangan, juga memberikan solusi terkait penempatan jabatan struktural. Solusi yang berupa ketepatan dimana seharusnya seorang pejabat ditempatkan. Jadi selain memberikan masukan tentang informasi dari pejabat tersebut, baperjakat juga mampu sebagai pemberi solusi langsung letak jabatan struktural yang tepat bagi si pejabat.

Pembentukan Baperjakat sendiri ditetapkan oleh pejabat pembina kepegawaian pusat untuk instansi pusat, pejabat pembina kepegawaian daerah Propinsi untuk instansi daerah Propinsi, dan pejabat pembina kepegawaian daerah

Kabupaten/Kota untuk instansi daerah Kabupaten/Kota. Disamping tugas pokok , Baperjakat bertugas pula memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon I dan Eselon II. Untuk menjamin obyektifitas dan kepastian dalam pengambilan keputusan, anggota Baperjakat ditetapkan dalam jumlah ganjil. (PP No 13 Tahun 2002 Pasal 15 Ayat 2).

Untuk idealnya peran dan fungsi Baperjakat bisa dilihat dari prinsip memilih pegawai terbaik yang diajukan Wamenkum dan HAM, Denny Indrayana, dimana beliau terlibat dalam kinerja Baperjakat Instansi Pusat. Prinsip memilih pegawai terbaik sudah di pahami, yang tidak dapat ditawar adalah antara lain integritas, kapasitas, akseptabilitas dan loyalitas. (<http://www.depkmham.go.id/berita/headline/1795-arahan-wakil-menteri-hukum-dan-ham-baperjakat-26-januari-2013>).

1. Integritas adalah kriteria utama. Tidak boleh sedikitpun memilih calon dalam posisi apapun, yang moralitas antikorupsinya di ragukan.
2. Kapasitas tentu saja penting, sebagai pilar dasar penguasaan masalah
3. Akseptabilitas berkait dengan kemampuan beradaptasi dan bekerjasama secara tim.
4. Loyalitas bukan berarti ABS (*asal bapak senang*), namun kemampuan menjabarkan kebijakan pimpinan secara efektif, cepat dan tepat.

D. 4. Promosi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Promosi dapat diartikan sebagai proses pengangkatan pegawai negeri sipil ke jenjang jabatan yang lebih tinggi atau lebih luas kewenangan dan tanggung jawabnya dalam lingkup instansi birokrasi tertentu. Dalam proses manajemen sumber daya manusia, proses promosi jabatan harus didahului dengan melihat spesifikasi jabatan yang akan di isi oleh karyawan di organisasi tersebut. Spesifikasi jabatan diartikan sebagai suatu daftar dari tuntutan manusiawi suatu jabatan yakni, pendidikan, keterampilan, kepribadian, dan lain-lain (Azhari, 2010, hal 76). Sementara, dalam manajemen birokrasi khususnya di sektor publik, maka promosi jabatan mengacu pada konsep *meryt system*.

Promosi merupakan *reward* yang telah diberikan kepada pegawai yang berprestasi untuk memangku tanggung jawab yang lebih besar, berupa kenaikan pangkat atau jabatan. Adapun mobilisasi pegawai merupakan perpindahan atau alih tugas dari tempat lama ke tempat baru. Promosi berupa kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil ditetapkan pada tanggal 1 April dan 1 Oktober tiap tahun, kecuali untuk beberapa jenis kenaikan pangkat yang ditetapkan berlakunya secara khusus. (Thoah, 2010, hal 34).

Jenis kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam Peraturan Pemerintahan Nomor 3 Tahun 1980 adalah kenaikan pangkat regular dan kenaikan pangkat pilihan. Kenaikan pangkat regular adalah kenaikan pangkat yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan tanpa memerhatikan jabatan yang dipangkunya. Kenaikan pangkat regular yang dapat diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang memiliki Surat

Tanda Tamat Belajar Sekolah sesuai dengan ruang dan golongan pegawai. Kenaikan pangkat pilihan adalah kenaikan pangkat yang diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memegang jabatan structural atau jabatan fungsional tertentu. Kenaikan pangkat pilihan diberikan dalam batas-batas jenjang pangkat yang ditentukan untuk jabatan struktural/fungsional tersebut setelah yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

Dasar promosi bagi pengangkatan pejabat antara lain adalah prestasi kerja, disiplin, loyalitas, Daftar Urut Kepangkatan (DUK), yang dikategorikan baik, dan pegawai yang akan dipromosi harus mempunyai perilaku yang tidak tercela, serta telah lulus dari diklat penjenjangan. Selain hal-hal tersebut, pertimbangan dari Baperjakat menjadi dasar bagi penunjukan seorang pegawai untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi. Karena adanya perampingan struktur organisasi, maka pegawai diarahkan juga untuk mengisi jabatan fungsional, misalnya widyaiswara dan peneliti. Staf pindahan dari instansi yang dilikuidasi juga diperlakukan sama dalam hal promosi, baik ke dalam jabatan struktur maupun jabatan fungsional.(Thoha, 2010, hal 57).

Lebih umum Thoha menjelaskan, pada umumnya pegawai yang akan dipromosikan harus memenuhi persyaratan pendidikan dan prestasi kerja yang baik, sehingga setelah dipromosikan akan terjadi peningkatan kinerja. Secara lebih spesifik pegawai yang diberikan suatu kepercayaan, yaitu promosi harus memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan-peraturan kepegawaian antara lain :

1. Pangkat/golongan yang telah memenuhi syarat;

2. Disiplin ilmu/latar belakang pendidikan formal;
3. Mempunyai kinerja/prestasi kerja yang lebih baik;
4. Telah mengikuti diklat Struktural/fungsional;
5. Memerhatikan DUK;
6. DP-3 paling tidak bernilai baik;
7. Usia;
8. Usulan unit kerja ke BAPERJAKAT;
9. Atas persetujuan Pimpinan Instansi.

Penempatan pegawai tidak selalu berarti penempatan pegawai baru, tetapi bisa pula berarti sebagai promosi, mutasi, dan demosi. Promosi sekali lagi adalah penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi dan penghasilan yang lebih tinggi pula. Promosi harus berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan objektif. Pada umumnya, ada dua kriteria utama dalam dalam mempertimbangkan seseorang untuk promosi, yaitu prestasi kerja dan senioritas. Promosi pegawai tidak selalu berdasarkan latar pendidikan atau seleksi pada saat rekrutmen. Namun di asarkan pada kebutuhan dan prestasi kerja dan persyaratan golongan atau kepangkatan dari pegawai yang bersangkutan. (Thoha, 2010, hal 58).

Selain promosi berupa kenaikan pangkat juga ada promosi ke dalam jabatan. Yang dimaksud jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam rangka susunan sesuatu organisasi baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional. Secara umum, hal-hal yang dijadikan pertimbangan untuk penempatan dalam jabatan atau promosi

adalah seperti : Penilaian pelaksanaan pekerjaan, keahlian, perhatian (*interest*), Daftar Urut Kepangkatan, kesetiaan, pengalaman, dapat dipercaya, kemungkinan pengembangan. (Thoha, 2010, hal 36-37).

Untuk mencapai tujuan promosi, maka hendaknya promosi jabatan dilakukan berdasarkan azas-azas promosi jabatan sebagaimana Malayu S.P Hasibuan (2002:108-109) kemukakan bahwa :

- a. Kepercayaan. Promosi hendaknya berazaskan pada kepercayaan atau keyakinan mengenai kejujuran, kemampuan dan kecakapan karyawan yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik pada jabatan tersebut.
- b. Keadilan. Promosi hendaknya berazaskan kepada keadilan, mengenai penilaian kejujuran, kemampuan dan kecakapan terhadap semua karyawan. Penilaian harus jujur dan objektif jangan pilih kasih, tanpa melihat suku, golongan dan keturunannya.
- c. Formasi. Promosi harus berazaskan kepada formasi yang ada, karena promosi karyawan hanya mungkin dilakukan jika ada formasi jabatan yang lowong, supaya ada uraian pekerjaan yang akan dilaksanakan karyawan tersebut atau tidak terjadi tumpang tindih jabatan. (<http://pustakaonline.wordpress.com>)

Untuk melaksanakan promosi jabatan perusahaan harus menetapkan syarat-syaratnya terlebih dahulu yang dapat menjamin bahwa karyawan yang akan dipromosikan akan mempunyai kemampuan untuk menjabat

jabatan yang lebih tinggi, seperti yang dikemukakan oleh Alex S. Nitisemito (2002:112-113) pada umumnya yaitu :

1. Pengalaman, dengan pengalaman yang lebih banyak diharapkan kemampuan yang lebih tinggi, ide yang lebih banyak dan sebagainya.
2. Tingkat pendidikan, bahwa dengan pendidikan yang lebih tinggi dapat diharapkan pemikiran yang lebih baik.
3. Loyalitas, dengan loyalitas yang tinggi dapat diharapkan antara lain tanggung jawab yang lebih besar.
4. Kejujuran, masalah kejujuran merupakan syarat yang penting, misalnya kasir pada umumnya syarat kejujuran merupakan syarat umum yang harus diperhatikan.
5. Tanggung jawab, kadang-kadang seringkali suatu perusahaan diperlukan suatu tanggung jawab yang cukup besar, sehingga masalah tanggung jawab merupakan syarat utama untuk promosi.
6. Kepandaian bergaul, untuk promosi jabatan tertentu mungkin diperlukan kepandaian bergaul, sehingga persyaratan kemampuan bergaul dengan orang lain perlu dibutuhkan untuk promosi jabatan tersebut, misalnya jabatan untuk salesman penetapan syarat tersebut adalah sangat penting.
7. Prestasi kerja, pada umumnya setiap perusahaan selalu mencantumkan syarat-syarat untuk berprestasi kerjanya dan ini dapat dilihat dari catatan-catatan prestasi yang telah dikerjakan.
8. Inisiatif dan kreatif, syarat tingkat inisiatif dan kreatif merupakan syarat yang harus diperhatikan. Hal ini disebabkan karena untuk jabatan tersebut

sangat diperlukan inisiatif dan kreatif, meskipun demikian tidak setiap perusahaan menentukan hal itu sebagai syaratnya.
(<http://pustakaonline.wordpress.com>)

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2000 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002, dasar-dasar kenaikan pangkat ini ialah oleh sistem kenaikan pangkat reguler dan sistem kenaikan pangkat pilihan. Dimana kenaikan pangkat reguler adalah penghargaan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi syarat yang ditentukan tanpa terikat pada jabatan, dan kenaikan pangkat pilihan adalah kepercayaan dan penghargaan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil atas prestasi kerjanya yang tinggi.

Selain itu, ada juga yang disebut peta karir. Peta karir adalah gambaran mengenai berbagai pilihan karir dihubungkan dengan persyaratan karir yang pokok terutama bidang dan tingkat pendidikan (Bambang Pujo Purwoko). Peta karir dalam hal promosi jabatan dan kepangkatan ini ialah agar pejabat tersebut mampu mengetahui dan mengukur sendiri sampai dimana letak kesuksesan karir yang hendak dicapai. Peta karir juga mampu mengukur atau menyusun kumpulan pekerjaan yang dibentuk berurutan sehingga dari pekerjaan yang mempunyai level tinggi hingga paling rendah.

D. 5. Sistem Merit (*Meryts System*)

Merit system adalah pengelolaan sumber daya manusia yang didasarkan pada prestasi (merit) yaitu segenap perilaku kerja pegawai dalam wujudnya sebagai prestasi yang baik atau prestasi buruk dan berpengaruh langsung pada

naik atau turunnya penghasilan dan/atau karir jabatan pegawai. Penilaian karya pegawai merupakan proses sistematis untuk menilai segenap perilaku kerja pegawai dalam kurun waktu kerja tertentu yang akan menjadi dasar penetapan kebijakan personalia dan pengembangan pegawai. (Yusron 2003, dalam <http://library.usu.ac.id>)

Sistem merit juga merupakan suatu model perekrutan dimana calon yang lulus seleksi benar-benar didasarkan pada prestasi kerja, kompetensi, keahlian, kemampuan, dan pengalamannya. Sehingga budaya-budaya seperti sistem yang merusak (Nepotisme) yang perekrutan dan promosi jabatan dan kepangkatannya bukan berdasarkan prestasi kerja. Maka bila penerapan sistem merit ini berlaku dengan teratur, idealnya promosi jabatan dan kepangkatan tentu akan diisi oleh orang-orang yang sudah teruji bobot dan kompetensinya.

Dalam manajemen birokrasi khususnya di sektor publik, promosi jabatan mengacu pada konsep *meryt system*. *Meryt system* merupakan suatu model perekrutan dimana calon yang lulus seleksi benar-benar didasarkan pada prestasi kerja, kompetensi, keahlian, kemampuan, dan pengalamannya. Hal ini dimaksudkan agar rekrutmen jabatan dapat berjalan secara *fair* dan bukan secara *spoil system* yang merupakan perekrutan pejabat berdasarkan pada hubungan primordial, kelompok dan kepentingan subjektif dari mereka yang menjadi penentu kebijakan. Sistem ini menekankan pada profesionalisme, dan keahlian serta pengalaman yang dimiliki oleh seorang pegawai negeri sipil, sehingga apabila seorang pegawai memiliki kompetensi dan persyaratan objektif yang dimaksudkan dapat diangkat dalam jabatan tersebut. Sistem *meryt* ini lazim

dipergunakan untuk memilih seseorang untuk jabatan-jabatan karier dalam birokrasi, seperti sesjen, dirjen, deputy, direktur, biro, bagian, dan lain-lain. (Thoah, dalam Azhari, 2010, hal 76-77).

Dalam hubungannya dengan upaya untuk merealisasikan karier birokrasi di dasarkan pada aturan *meryt system* sebagaimana yang diharapkan oleh konsep ideal dari Weber, maka sudah seharusnya manajemen birokrasi dikelola oleh lembaga yang independen (otonom) dari eksekutif politik (pejabat politik) yang berasal dari partai politik yang sedang berkuasa. Apabila lembaga manajemen birokrasi tidak memiliki otonomi, dengan sendirinya akan sulit diperoleh birokrasi yang netral dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi yang harus dipenuhi agar penerapan *meryt system* dapat berjalan efektif diperlukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Membuat standar kinerja yang tinggi., karena pengharapan yang rendah cenderung menjadi pemenuhan ramalan sendiri dan puncak prestasi jarang dihasilkan dari pengharapan yang sedang-sedang saja;
- b. Mengembangkan sistem penilaian kinerja yang akurat, dengan fokus pada kriteria yang berorientasi pada hasil dan khas pekerjaan;
- c. Melatih penyelia dalam mekanisme penilaian kinerja dan dalam seni pemberian umpan balik kepada bawahan dan kinerja yang tidak efektif harus dikelola secara konstruktif;
- d. Mengaitkan secara erat imbalan dengan kinerja dengan menggunakan penilaian kinerja semi tahunan untuk memberikan atau menolak peningkatan *meryt system*, dan;

- e. Menggunakan suatu rentang peningkatan *meryt system* yang luas dengan membuat peningkatan gaji menjadi lebih bermakna (Simamora, dalam Daryanto, 2007)

Netralitas birokrasi menuntut diterapkannya pola *meryt system* dalam manajemen kepegawaian. Penilaian terhadap kinerja seorang birokrat dapat berjalan dengan baik apabila diterapkan manajemen birokrasi yang netral. Selanjutnya manajemen birokrasi yang netral hanya akan berjalan dalam kondisi otonomnya lembaga manajemen birokrasi. Lawan dari sistem merit ini adalah *spoil system* yang bisa disederhanakan yaitu adanya nepotisme dalam regulasi penempatan pegawai-pegawai maupun calon pegawai di suatu lembaga. Sehingga sistem birokrasi yang ideal ialah yang menerapkan sistem merit ini.

Dalam menerapkan merit system pada manajemen PNS beberapa hal yang harus diperhatikan antara lain :

- a. Langkah awal dalam penerapan penggajian merit system, pihak manajemen perlu memperhatikan bahwa dalam pemberian gaji tidak terlepas dari pada penilaian terhadap tugas dan tanggung jawab seluruh karyawan disemua unit kerja, sehingga penilaiannya adalah orang-orang yang mengetahui Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS dengan benar apa yang dikerjakan karyawan yaitu atasan langsung dan sebagai bahan pertimbangan penilai dapat melakukan konfirmasi kepada bagian lain yang terkait dengan pekerjaan dan karyawan yang dinilai.
- b. Untuk mensejahterakan PNS pemerintah seyogyanya juga memperhatikan pemerataan penghasilan. Sudah sepantasnya pemerintah

meningkatkan standar gaji PNS dengan standar yang layak, dengan demikian kesenjangan akan lebih dapat diminimalisir dan kesejahteraan pun dapat diperoleh.

- c. Dalam perhitungan penentuan formula penggajian PNS, perlu diperhatikan juga tingkat inflasi/kemahalan antara lain dengan membuat indeks untuk dijadikan dasar bagi penyesuaian gaji dan tunjangan.
- d. Penggajian untuk PNS seharusnya dibuat standar tertentu, artinya bisa saja dalam golongan yang sama tetapi memiliki gaji yang berbeda disesuaikan dengan beban kerjanya sehari-hari. Kalau ada PNS yang malas-malasan maka gajinya akan lebih kecil dari yang memiliki tanggung jawab yang besar, walaupun golongannya rendah. Dengan demikian produktifitas PNS akan lebih baik terhadap pelayanan terhadap masyarakat. Di Indonesia saat ini gaji tidak didasarkan atas kinerja tetapi tanggung jawab, sedangkan tanggung jawab tidak selalu terkait dengan kinerja. Disamping itu setiap instansi diberikan kewenangan penuh untuk memberikan reward dan punishment terhadap pegawai dibawahnya sesuai ketentuan yang berlaku. Reward dan punishment tersebut tidak hanya berlaku untuk bawahan saja melainkan juga untuk pimpinan.
- e. Reward yang diberikan kepada PNS yang memiliki prestasi kerja seharusnya dilakukan dengan transparan sehingga memiliki sikap kompetisi antar departemen dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum dan bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (public accountability) secara teratur.

- f. Diperlukan pengawasan yang ketat dalam menerapkan *merit system* dimana pemerintah perlu membentuk tim *merit system* sehingga dapat berjalan secara efektif. Penerapan *merit system* juga akan efektif bila terdapat komitmen penuh dari segenap pihak, yaitu pimpinan dan pegawai (PNS) institusi/organisasi. (<http://www.bkn.go.id>)

Beberapa hal-hal lain yang perlu juga diperhatikan dalam mencapai keefektifan penerapan *merit system*, di antaranya adalah ***pertama***, menetapkan pagu atau target prestasi kerja; ***kedua*** mengembangkan sistem penilaian karya pegawai yang berfokus pada kekhasan jabatan, berorientasi pada hasil kerja serta penilaian oleh lebih dari satu penilaian atau multi raters; ***ketiga***, memberikan pelatihan penilaian prestasi kerja kepada para pimpinan unit kerja serta pegawai umumnya terampil menilai prestasi kerja pegawai serta menguasai seni penyampaian umpan balik tentang kondisi nyata prestasi kerja yang berhasil dicapai sehingga pada masa mendatang memungkinkan untuk dicapainya prestasi kerja pegawai yang lebih baik. ***Keempat***, membakukan pemberian penghargaan berdasarkan prestasi kerja yang berhasil dicapai oleh setiap pegawai. ***Kelima***, menggunakan skala kenaikan penghasilan yang besar dan bernilai signifikan. (http://www.bkn.go.id/attachments/180_jurnalvol1nov2007.pdf)

Implementasi *merit system* dalam pembinaan karier pegawai tentu adalah menjadi harapan besar. Karena sudah saatnya seluruh institusi publik melakukan perbaikan, pembenahan dalam sistem penerimaan pegawai sampai tahap pembinaan. Sistem merit yang diterapkan dalam pembinaan karir pegawai ialah bagaimana menghargai prestasi yang telah dibuat oleh pegawai dalam suatu

institusi. Dengan prestasi yang dibuat tersebut, maka proses atau karir dari pegawai tersebut bisa berkembang, sebaliknya jika ada karyawan yang belum bisa berkembang menuju prestasinya, maka akan ada tahapan penanganan tertentu. Implementasi sistem merit ini diharapkan dapat menumbuhkan transparansi dalam pembinaan pegawai tadi. Selain itu, juga akan terwujud kompetisi yang sehat diantara pegawai untuk menunjukkan prestasi terbaik mereka, sehingga tidak akan ada lagi kesan suka atau tidak suka dalam mempromosikan seorang pegawai untuk menduduki suatu jabatan struktural.

Kerangka Pikir

a. Fungsi Baperjakat

1. Baperjakat sebagai badan pengawasan dan pertimbangan setiap jabatan dan kepangkatan yang akan dilakukan di tiap instansi.
2. Baperjakat sebagai badan yang menjamin kualitas dan obyektifitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah di setiap instansi.
3. Baperjakat sebagai badan yang memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam pemberian kenaikan pangkat bagi yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan pertimbangan perpanjangan batas usia pensiun Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural Eselon I dan Eselon II.

b. Promosi jabatan dan kepangkatan

1. Promosi dapat diartikan sebagai proses pengangkatan pegawai negeri sipil ke jenjang jabatan yang lebih tinggi atau lebih luas kewenangan dan tanggung jawabnya dalam lingkup instansi birokrasi tertentu.
2. Promosi jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang PNS dalam rangka susunan sesuatu organisasi baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional.
3. Promosi kepangkatan adalah sebagai *reward* yang telah diberikan kepada pegawai yang berprestasi untuk memangku tanggung jawab yang lebih besar, berupa kenaikan pangkat atau jabatan.

E. **Definisi Konseptual**

Penggunaan konseptual diharapkan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian (*event*) yang berkaitan satu sama lainnya. Definisi Konsepsional dari masing-masing variabel penelitian ini adalah :

- a. Fungsi Baperjakat (badan pertimbangan kepangkatan dan jabatan) adalah untuk menjamin kualitas dan obyektifitas dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural Eselon II ke bawah di setiap instansi. (PP No 13 Tahun 2002)
- b. Promosi jabatan dan kepangkatan adalah sebagai proses pengangkatan pegawai negeri sipil ke jenjang jabatan yang lebih tinggi atau lebih luas kewenangan dan tanggung jawabnya dalam lingkup instansi birokrasi tertentu. (Azhari, 2010)

F. Definisi Operasional

Definisi operasional sering dijelaskan sebagai suatu spesifikasi kegiatan penelitian dalam mengukur variabel. Berikut definisi operasional dari masing-masing variabel penelitian diatas.

1. Fungsi Baperjakat di ukur dengan :
 - a. Memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang tentang kenaikan pangkat.
 - b. Memberi solusi dalam penempatan jabatan struktural.
2. Promosi jabatan dan kepangkatan diukur dengan :
 - a. Penerapan sistem merit
 - b. Dasar-dasar promosi jabatan dan kenaikan pangkat

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang dicapai, maka dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini dimaksudkan adalah mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah studi kasus (*case study*), yaitu suatu pendekatan penelitian yang penelaahannya diarahkan pada satu kasus secara intensif.

Menurut Hadari Nawawi, bahwa:

“Metode deskriptif diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau obyek yang diteliti, seperti individu, lembaga, masarakat dan lain-lain, pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta

yang tampak atau sebagaimana adanya” (Hadari Nawawi, 1992, Metode Penelitian Bidang Sosial, Press, Yogyakarta, Hal 63).

Berdasarkan pendapat diatas, penelitian ini diajukan untuk mempelajari kasus atau fenomena yang terjadi pada badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan (baperjakat) sebagai salah satu unsur pemerintah daerah yang menjalankan fungsi reformasi birokrasi. Penelitian ini menggunakan sistem wawancara, dan dokumentasi.

2. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis mengambil lokasi di lingkungan kerja di Pemerintah Daerah Kecamatan Sanana, Kabupaten Kepulauan Sula, Provinsi Maluku Utara. Pilihan untuk lokasi penelitian Baperjakat Kabupaten Kepulauan Sula, dilandasi alasan bahwa melihat bagaimana peran Baperjakat disana dalam mempengaruhi pemutasian dan promosi jabatan, serta lokasi disana lebih memudahkan penulis dalam mengurus perizinan penelitian, dan daerahnya relative dikenal penulis.

3. Jenis Data

Dalam penelitian ini, pihak yang dijadikan sumber data adalah pejabat yang dianggap mempunyai informasi kunci (*key-informan*). Lebih jelasnya kunci informasi penelitian ini adalah dalam menjelaskan pengaruh Baperjakat Sula dalam mengatur mutasi dan promosi pegawai serta pengaruh-pengaruh dalam kinerjanya. Maka, data yang diperlukan adalah sebagai berikut :

a. *Data Sekunder*

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari sumbernya, melalui dokumen-dokumen atau catatan tertulis. Data yang tertulis yang bersumber pada dokumen, sehingga disebut data dokumenter, yaitu data atau gambaran tentang lokasi penelitian, yang meliputi keadaan geografis, demografi, ekonomi, dan sosial budaya serta keadaan Baperjakat Kabupaten Sula dan pemerintahan daerah baik yang berupa data statis maupun yang bersifat dinamis.

Berikut variable data sekunder yang dihimpun dari sumbernya.

Tabel 1. 1. Variabel Data Sekunder

Data Sekunder	Sumber
1. Profil Kabupaten Kepulauan Sula	Bappeda Kepulauan Sula
2. Profil Badan Kepegawaian Daerah	Badan Kepegawaian Daerah Kab. Kep. Sula
3. Laporan Jumlah Pegawai	Bappeda Kepulauan Sula
4. Laporan Analisis Jabatan	Badan Kepegawaian Daerah Kab. Kep. Sula
5. Laporan Analisis Beban Kerja	Badan Kepegawaian Daerah Kab. Kep. Sula
6. Data Mutasi Pegawai	Badan Kepegawaian Daerah Kab. Kep. Sula
7. Data Promosi Pegawai	Badan Kepegawaian Daerah Kab. Kep. Sula
8. Data Pensiun Pegawai	Badan Kepegawaian Daerah Kab. Kep. Sula

b. Data Primer

Data primer adalah data yang secara langsung di peroleh dari sumbernya, melalui wawancara dengan sumber informasi terpilih. Hasil wawancara di cek kebenarannya dengan sumber data lain (data sekunder).

Tabel 1. 2. Variabel Data primer

Data Primer	Sumber
Wawancara	1. Sekretaris Kab. Kepulauan Sula
	2. Kepala BKPPD Kab. Kepulauan Sula
	3. Asisten Bidang Administrasi Kab. Kepulauan Sula
	4. Inspektur Inspektorat Kab. Kepulauan Sula

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif, seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (Sugiono 2008: 91-99) yang mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terusmenerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas atau langkahlangkah dalam analisis data yaitu sebagai berikut.

a) Reduksi data (*data reduction*).

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hak-hak pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencari bila diperlukan.

b) Penyajian data (*data display*).

Penyajian data ini dilakukan dalam bentuk uraian singkat atau bagan, hubungan antara kategori, atau dilakukan penyajian data dengan teks yang bersifat naratif.

- c) Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing, and verification*).

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru dan sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi data gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.