

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 telah banyak membuat perubahan penting di berbagai bidang kehidupan masyarakat, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Perubahan dimaksud dilandasi oleh keinginan sebagian besar masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD tahun 1945. Perkembangan reformasi birokrasi, dibanding reformasi di bidang politik, ekonomi dan hukum masih tertinggal sehingga perlu ditegaskan kembali pentingnya penerapan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang secara universal diyakini menjadi prinsip untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat (M. T. Haning, 2018; Yusriadi and Misnawati, 2017). Untuk meningkatkan dan mengatasi berbagai permasalahan serta meningkatkan pelayanan masyarakat diperlukan reformasi birokrasi sehingga dapat menghasilkan birokrasi profesional dan ramping yang bebas hambatan, baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

Pemerintah menetapkan kebijakan otonomi dalam pelaksanaan pemerintah daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang- Undang No. 3 tahun 2005 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008, terakhir telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan telah diubah kembali dengan UU RI No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No 23 Tahun 2014. Keberadaan Undang-Undang ini memberikan kewenangan yang besar pada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan menawarkan berbagai kemungkinan untuk menerapkan

paradigma baru dalam menata sistem pemerintahan daerah dalam menjalankan birokrasi dengan efisien, efektif, responsif, transparan dan akuntabel sesuai kebutuhan masyarakat. Daerah diharapkan dapat mengembangkan kehidupan demokrasi, meningkatkan peran serta prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat serta memelihara nilai-nilai keanekaragaman daerah sehingga pada akhirnya pemerintah daerah dapat menentukan desain dan model birokrasi publik yang tepat untuk menjawab tuntutan, aspirasi dan dinamika yang terjadi di masyarakat. Prinsip otonomi yang terkandung dalam semangat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU RI No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No 23 Tahun 2014 tersebut memberikan peluang yang sangat terbuka bagi perwujudan *good local governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam kenyataannya birokrasi pemerintahan daerah masih menunjukkan hasil negatif disebabkan karena birokrasi selama ini kurang merespon keinginan warga masyarakat. Birokrasi selama ini bekerja lambat, sangat berhati-hati dan cara kerjanya sulit diterima oleh masyarakat yang memerlukan layanan cepat, efisien, tepat waktu dan sederhana. Adnan (2013), King (1988), dan Ostwald et al. (2016) merangkum sejumlah kelemahan birokrasi pada pemerintahan daerah diantaranya struktur organisasi dan tata kerja yang dibuat oleh masing-masing Pemda hanya sekedar menampung personil dalam suatu jabatan struktural; partisipasi masyarakat masih rendah; transparansi belum berjalan; mekanisme kerja dan pembagian tugas yang tumpang tindih menyulitkan kalangan internal dan masyarakat dalam berurusan dengan pemda; politisasi PNS masih menggejala; sistem karir tidak sehat membuat persaingan tidak sehat, serta belum siapnya aparatur birokrasi menghadapi tuntutan perubahan.

Pengangkatan atau promosi pejabat sipil untuk menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah secara umum mengacu pada ketentuan UU Nomor 43 tahun 1999 pasal 17 yang kemudian dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural dan telah diubah dengan PP Nomor 13 tahun 2002, terakhir dengan Peraturan

Pemerintah RI No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS). Jabatan birokrasi merupakan jabatan karier yang dijalankan oleh seorang pejabat birokrasi yang diperoleh karena jenjang karier dan keahlian atau kompetensi yang bersangkutan dalam pekerjaan yang dipercayakan kepadanya. Dan karena itu yang bersangkutan mendapatkan promosi dan atau perpindahan dalam jalur jabatan birokrasi tersebut sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam suatu perundang-undangan. Dengan kata lain, penempatan posisi seorang birokrat dalam jabatan tertentu harus mempertimbangkan benar aspek moral, pendidikan dan juga kompetensi yang bersangkutan dalam menjalankan tugas-tugas Negara yang dipercayakan kepadanya, dan bukan karena faktor kedekatan, kepentingan politik tertentu, nepotisme atau karena selera seorang pimpinan. Permasalahan pengelolaan sumber daya aparatur khususnya dalam perekrutan dan pemilihan jabatan pimpinan birokrasi terkait aspek transparansi, persaingan, objektivitas, dan kompetensi sehingga jika tidak dikelola dengan baik dengan banyaknya diskresi dapat membahayakan pelayanan publik dan menimbulkan kerancuan dalam Manajemen Sumber Daya Manusia birokrasi.

Diakui bahwa klaim terus-menerus tentang sektor publik selama beberapa dekade terakhir adalah bahwa layanan publik telah menjadi lebih terpolitisasi (Bello and Spano, 2015; Bhasir, 2012; Bulo et al., 2016; Herkolanus et al., 2013; King, 1988; Setyowati, 2016; Suharman, 2017) Sahling, 2009; Saleh, 2011; Seprianto, 2017). Arti yang tepat dari istilah itu sering tidak ditentukan, tetapi pengertian umum adalah bahwa para pengelola layanan publik sekarang harus lebih memperhatikan politik daripada di masa lalu. Selain itu, tampak bahwa politisi di Dewan menginvestasikan waktu dan energi yang lebih besar untuk memastikan bahwa pengelola layanan publik kompatibel dengan preferensi partisan dan kebijakan mereka sendiri. Bahkan di negara-negara seperti Amerika Serikat yang selama beberapa waktu mengizinkan banyak kebebasan untuk pengangkatan politis ke posisi administratif merasakan bahwa struktur kontrol politik atas birokrasi terus meningkat (Ban, 2014; Briggs et al., 2012; Cordella and Tempini, 2015; Osman, 2010; Peters and Pierre, 2004; Rober and Schroter, 2004; Richard Swedberg, 2003). Perubahan-

perubahan ini mencerminkan kemunduran dari sistem merit yang dilembagakan yang telah menjadi cara standar untuk mengatur pekerjaan di sektor publik.

Model standar birokrasi Weberian sesungguhnya memberikan ruang utama untuk menciptakan seorang profesional, pelayanan sipil yang apolitis, dipilih berdasarkan prestasi, dan yang memiliki kemerdekaan yang cukup besar dari kontrol politik (Carolyn Ban, 2014; Cordella and Tempini, 2015; Swedberg, 2003; Wakhid, 2011) Graton et al, 2017. Namun, model ini sekarang dihadapkan pada dua hal yaitu oleh peningkatan tekanan pada pentingnya kontrol politik birokrasi sebagai hal penting bagi demokrasi, dan dengan apa yang disebut politisasi pelayanan sipil, yaitu pemimpin politik yang mengendalikan atau setidaknya mempengaruhi janji untuk posisi dalam pemerintah. Meskipun pendekatan sebelumnya sering digambarkan sebagai positif, yang terakhir umumnya dilihat sebagai tidak demokratis dan mengarah ke tingkat teknis dengan kompetensi yang lebih rendah. Kontrol politik dan politisasi birokrasi menunjukkan bahwa mereka sebagian besar mencerminkan bayangan satu sama lain dan saling terkait. Politisasi hampir secara universal dianggap negatif, terutama pada dampaknya terhadap efisiensi pemerintah dan kepercayaan warga dalam pemerintahan (Murtadlo et al, 2015). Namun demikian, untuk melihat hubungan antara politisasi birokrasi dan karir pelayan, beberapa literatur tentang kontrol politik birokrasi, menyatakan bahwa risiko demokrasi ini memberikan kekuatan pada pembuatan kebijakan pada karir pegawai negeri, dan sebagai kontrol politik termasuk penunjukan pemimpin administratif yang secara positif sama pentingnya.

Sebagai suatu obyek studi, penelitian tentang Pemerintah Daerah mengandung banyak dimensi yang dieksplorasi antara lain mengenai manajemen kinerja, netralitas, rekrutmen, seleksi, promosi, perencanaan karier, kompensasi, *local knowledge*, diskresi, prosedur formulasi kebijakan, dan intervensi politik. Dari banyak dimensi tersebut, disertasi ini memfokuskan perhatian pada aspek pengelolaan sumber daya manusia aparatur khususnya pada aspek rekrutmen dan promosi pengangkatan dan penempatan (*placement*) dalam jabatan pimpinan. Alasannya adalah bahwa dalam alam demokrasi yang cenderung liberal dan Otonomi Daerah yang diduga

“kebablasan” maka soal rekrutmen, dan promosi pejabat membuka peluang terjadinya tarik menarik kepentingan, politisasi birokrasi serta suburnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain berbagai fenomena seperti di atas di sisi lain, kondisi sumber daya aparatur pemerintah daerah saat ini diduga masih terkungkung oleh paradigma berpikir, sikap, dan perilaku kerja lama yang cenderung feodalistik, *rule-driven* dan konservatif (Adnan, 2013; Bellò and Spano, 2015; Bhasir, 2012; Bulo et al., 2016; M. Haning, 2018; Herkolanus et al., 2013; King, 1988; Setyowati, 2016; Suharman, 2017; Yusriadi and Misnawati, 2017) Sahling, 2009; Saleh, 2011).

Pengangkatan atau promosi pejabat birokrasi untuk menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah daerah secara umum mengacu pada ketentuan UU Nomor 43 tahun 1999 pasal 17 yang kemudian dijabarkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 100 tahun 2000 tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural dan telah diubah dengan PP Nomor 13 tahun 2002, terbaru menggunakan Peraturan Pemerintah RI No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai turunan Undang-Undang No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural antara lain adalah status PNS, pangkat, pendidikan, prestasi kerja, kompetensi, sehat, selain senioritas, usia, pendidikan dan pelatihan, dan pengalaman. Namun, implementasinya lebih banyak mengacu pada UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah sebagaimana telah diubah kembali dengan UU RI No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No 23 Tahun 2014, dan lebih khusus pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah secara tegas disebutkan bahwa Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah yang diisi oleh pegawai aparatur sipil negara. Untuk melaksanakan tugas kewenangan ini daerah kemudian membentuk Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Tujuan yang ingin dicapai dengan kewenangan itu adalah untuk membangun birokrasi dalam menjalankan fungsi pemerintahan di daerah secara efektif, efisien, dan profesional, sesuai kaidah-kaidah *good governance*. Sehingga pelaksanaan pemerintahan di daerah bisa tercapai demi memberikan

pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Artinya pemerintah daerah perlu memberikan perhatian bagaimana mengembangkan kemampuan (*capability*) aparatur daerahnya masing-masing, karena jika kemampuan aparatur birokrasi daerah rendah maka risiko kegagalan pelaksanaan desentralisasi di daerah juga menjadi semakin tinggi.

Sementara konsepsi pengelolaan sumber daya aparatur daerah saat ini secara yuridis konstitusional menurut peneliti terjadi dualisme sehingga menimbulkan distorsi terutama disebabkan kewenangan Kepala Daerah yang sangat besar diberikan UU 32/2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang sebagaimana telah diubah kembali dengan UU RI No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No 23 Tahun 2014. dalam pengangkatan dan penempatan aparatur (pejabat) di wilayahnya. Meskipun, apabila kita merujuk pada UU No.32 tahun 2004 Pasal 133 bahwa pengembangan karier pegawai sipil daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah dan kompetensi, tetapi tetap saja terjadi penyimpangan dari kaidah-kaidah tersebut.

Kepala Daerah mendapatkan kewenangan mutlak dalam pengelolaan aparatur daerah cenderung mengabaikan proses dan mekanisme pengelolaan aparatur daerah yang memenuhi standar dan kaidah umum sehingga yang terjadi adalah *mismanagement* dalam rekrutmen, pengaturan jenjang karier, dan penempatan aparatur yang tidak jelas (Murtadlo et al., 2015). Sehingga yang muncul dan terjadi adalah adanya gambaran kepala daerah bersikap sesuka hati dan sewenang-wenang dalam pengelolaan aparatur di wilayahnya. Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, tidak terlepas dari permasalahan dan anggapan- anggapan sebagaimana terjadi di daerah lainnya. Contoh Kasus yang masih hangat diantaranya adalah, menjelang pilkada, lima orang pejabat eselon II, 52 orang pejabat administrator eselon III dan 120 orang pengawas eselon IV dimutasi oleh Gubernur Nusa Tenggara Barat (NTB) Muhammad Zainul Majdi (Khafid, 2017).

Berdasarkan data dan informasi di atas, peneliti berasumsi bahwa terdapat banyak faktor dibalik pengangkatan jabatan pimpinan birokrasi di daerah, tidak

terkecuali di Pemerintah Daerah NTB. Sehingga dengan referensi-referensi ilmiah tentang birokrasi, manajemen SDM, kebijakan publik, maupun intervensi politik peneliti melakukan observasi ke kantor Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) untuk melakukan penjajakan terkait lokasi penelitian pengangkatan jabatan pimpinan, dan menyusun rencana penelitian tentang pengangkatan jabatan pimpinan dari berbagai dimensi.

Berbeda dengan penelitian-penelitian sejenis terdahulu, penelitian ini melihat dimensi yang berbeda melalui lima sub fokus yang ditentukan untuk diteliti secara mendalam, sehingga diharapkan dapat menjawab bagaimana pengangkatan jabatan pimpinan di Pemda Provinsi NTB dari sisi pemenuhan persyaratan kompetensi, pelaksanaan sistem meritokrasi, peran intervensi politik, serta peran kearifan lokal dan bagaimana keterkaitan unsur sub fokus tersebut dalam mendukung pelaksanaan tugas pelayanan publik. Dengan menggunakan pendekatan studi kasus kualitatif peneliti dapat mengeksplorasi dan memahami makna individu atau kelompok terhadap permasalahan yang menjadi fokus (Creswell, 2014). Studi kasus ini memusatkan perhatian pada satu objek tertentu yaitu pengangkatan jabatan pimpinan pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat yang diangkat sebagai multi kasus untuk dikaji secara mendalam sehingga mampu membongkar realitas di balik fenomena. Dalam pandangan paradigma fenomenologi, yang tampak atau kasat mata pada hakikatnya bukan sesuatu yang riil (realitas), hanya pantulan dari yang ada di dalam. Tugas peneliti studi kasus dalam hal ini ialah menggali sesuatu yang tidak tampak tersebut untuk menjadi pengetahuan yang tampak. Karena itu dapat pula diartikan studi kasus sebagai proses mengkaji atau memahami suatu kasus dan sekaligus mencari hasilnya.

1.2 Fokus Penelitian

Sesuai dengan pertimbangan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU RI No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No 23 Tahun 2014, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, penyelenggaraan pemerintahan

daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas dengan lebih memperhatikan peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Dalam penelitian dengan pendekatan kualitatif, hal yang harus diperhatikan adalah masalah dan fokus penelitian (Moleong, 2007). Fokus memberikan batasan dalam studi dan batasan dalam pengumpulan data, sehingga dengan batasan ini peneliti akan fokus memahami masalah-masalah yang menjadi tujuan penelitian. Karena itu, masih menurut Moleong, fokus penelitian dimaksudkan untuk membatasi studi kualitatif, sekaligus membatasi penelitian guna memilih mana data yang relevan dan mana data yang tidak relevan. Untuk dapat memahami secara lebih luas dan mendalam, maka diperlukan pemilihan fokus penelitian.

Penelitian ini berfokus pada pengangkatan jabatan pimpinan di Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat. Untuk mendukung fokus dan dapat menjawab pertanyaan penelitian, fokus didukung beberapa sub fokus yang akan dirinci dalam 5 (lima) sub fokus yang meliputi:

- 1) Pemenuhan persyaratan kompetensi dalam pengangkatan jabatan pimpinan.
- 2) Penerapan pelaksanaan sistem meritokrasi dalam pengangkatan jabatan pimpinan.
- 3) Peran intervensi politik dalam pengangkatan jabatan pimpinan
- 4) Peran kearifan lokal dalam mendukung pengangkatan jabatan pimpinan pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat.
- 5) Keterkaitan unsur sub fokus dalam mendukung pelaksanaan tugas pelayanan publik.

1.3 Rumusan Masalah

Peneliti berpendapat bahwa pengangkatan jabatan pimpinan berpengaruh penting pada pelayanan publik, terhadap masyarakat, khususnya masyarakat di daerah sehingga setiap institusi membutuhkan sumber daya manusia untuk memungkinkan organisasi atau institusinya mencapai tujuan, dan salah satu sarannya adalah pengangkatan dalam jabatan pimpinan. Fokus penelitian pada promosi pejabat birokrasi. Ada banyak literatur tentang politisasi, diantaranya Studi Sahling (2009); Bulo (2016); Herkolanus, (2016); Murtadlo, et al., (2015); Saleh, (2011); Suharman, (2017); Setyowati, (2016); Azhzhahiri, (2012); Bello and Spano, (2015); dan Seprianto, (2017).

Karena itu seleksi, rekrutmen, dan promosi (Armstrong, 2012; Bogatova, 2017; Dessler, 2013; 2016) dianggap sebagai pusat kemampuan organisasi untuk mewujudkan mandatnya yaitu memberikan pelayanan publik. Perekrutan/pengangkatan yang efektif sangat penting dalam memenuhi tantangan-tantangan dalam memberikan pelayanan. Jika keputusan rekrutmen salah, maka akan berpengaruh pada kinerja dalam waktu yang cukup lama yang dapat mengakibatkan borosnya biaya dan kurang optimalnya pelayanan publik. Keputusan yang tepat dalam pengangkatan dalam jabatan pimpinan merefleksikan kredibilitas pelayanan publik Pemerintah Daerah yang berkomitmen pada tujuan dan praktik rekrutmen yang transparan dan akuntabel. Sayangnya, belum banyak penelitian terhadap pengangkatan jabatan pimpinan di Pemerintah Daerah, terkait pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah RI No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara mendalam, spesifik, dan komprehensif dari berbagai dimensi.

Adanya celah penelitian ini menarik minat peneliti untuk mengkaji lebih lanjut mengenai pengangkatan atau promosi jabatan pimpinan di Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dari dimensi Pemenuhan persyaratan kompetensi, Penerapan pelaksanaan sistem meritokrasi, peran intervensi politik, dan peran

kearifan lokal dalam promosi jabatan pimpinan, dan bagaimana keterkaitan masing-masing unsur tersebut dalam pelaksanaan tugas pelayanan publik.

Selanjutnya pertanyaan-pertanyaan berikut berkaitan dengan proses promosi jabatan pimpinan yang akan dijawab oleh penelitian ini:

1. Bagaimana Pemenuhan persyaratan kompetensi dalam pengangkatan jabatan pimpinan?
2. Bagaimana penerapan pelaksanaan sistem meritokrasi dalam pengangkatan jabatan pimpinan?
3. Sejauh mana peran intervensi politik dalam pengangkatan jabatan pimpinan?
4. Bagaimana Peran kearifan lokal dalam pengangkatan jabatan pimpinan pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat?
5. Bagaimana keterkaitan masing-masing unsur sub fokus tersebut dalam mendukung pelaksanaan tugas pelayanan publik?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan mengembangkan model pengangkatan jabatan pimpinan dengan unsur-unsur yang dapat memberi penguatan pada kompetensi dan meritokrasi serta menghambat intervensi politik menuju pimpinan berkinerja unggul.

1.5 Kegunaan Penelitian

Secara spesifik, penelitian studi kasus pengangkatan dalam jabatan pimpinan ini diharapkan berguna bagi penentu formulasi kebijakan manajemen SDM khususnya penguatan unsur persyaratan dalam pengangkatan jabatan pimpinan secara khusus dan Sumber Daya Manusia PNS daerah umumnya dalam turut serta meningkatkan daya saing dan kontribusi keilmuan baik secara teoritis maupun praktis.

Secara teoritis, 1) Sebagai masukan pemikiran konsepsi implementasi dan penyusunan kebijakan promosi dan pengangkatan jabatan pimpinan di Pemerintah Daerah serta memberi gambaran mengenai kebutuhan dan kesempatan koreksi kebijakan; dan 2) memberikan kontribusi berarti terhadap pengembangan manajemen sumber daya manusia. Secara praktis, memberikan pemahaman: 1) Bagaimana

pemenuhan persyaratan kompetensi; 2) Bagaimana penerapan pelaksanaan sistem meritokrasi; 3) Sejauh mana peran intervensi politik; dan 4) Bagaimana peran kearifan lokal dalam pelaksanaan tugas jabatan pimpinan pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, dan 5) Bagaimana keterkaitan masing-masing unsur tersebut dalam mendukung pelaksanaan tugas pelayanan publik.

1.6 *State of The Art*

Penelitian disertasi ini mengambil beberapa referensi penelitian terkait sebelumnya. Dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan dapat dirangkum bahwa tidak dapat dinafikan adanya intervensi politik dalam birokrasi khususnya dalam pengangkatan pejabat struktural atau pimpinan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam praktik berdasarkan hasil penelitian pada umumnya intervensi politik terlaksana efektif, namun dengan tidak mengindahkan peringkat, senioritas, profesionalisme, pengalaman, dan kompetensi sumber daya manusia (Bulo, 2016; Herkolanus, 2016; Saleh, 2011; Suharman, 2017; Setyowati, 2016; Azhzhahiri, 2012; Bello and Spano, 2015; dan Seprianto, 2017).

Bello and Spano (2015) dalam *Governing the purple zone: How politicians influence public managers* menjelaskan independensi manajemen senior dari politisi di organisasi sektor publik. Penelitian ini menyelidiki bagaimana politisi mempengaruhi aktivitas manajerial dengan memberikan bukti empiris untuk keberadaan bentuk politisasi yang mendalam dan manajemen partisan layanan publik di Italia. Hubungan ini juga disebut zona "ungu", sebagai gabungan dari "biru" strategi politik dan "merah" administrasi publik. Berdasarkan hasil yang diperoleh dari kuesioner yang diisi oleh 568 pejabat publik, diperoleh hasil bahwa mereka merasakan pengaruh politik terhadap proses pengambilan keputusan, penetapan rencana tindakan, dan kebijakan penghargaan dan promosi yang ada. Para pejabat juga percaya bahwa politisi mempengaruhi tujuan apa yang harus diprioritaskan, sehingga merusak pertimbangan dari proses keluaran pengambilan keputusan yaitu, tujuan yang direncanakan. Kecenderungan untuk memperkuat kontrol politik atas manajemen memperoleh makna yang berbeda dan menjelma menjadi bentuk

politisasi yang melanggar nilai-nilai tradisional ketidakberpihakan dan manajemen non-partisan di sektor publik sehingga memunculkan apa yang disebut sebagai *New Political*.

Gratton et al., (2015) mengingatkan kembali bahwa birokrasi yang berfungsi dengan baik dapat mendorong kemakmuran, seperti yang dikatakan Max Weber. Bahwa pada kadar tertentu ketika ketidakstabilan politik tinggi, politisi menunjukkan kompetensi mereka melalui tindakan legislatif, yang mengarah pada produksi hukum dan norma yang berlebihan. Dengan demikian, birokrasi yang tidak efisien menimbulkan peraturan perundang-undangan yang berlebihan yang pada akhirnya membuat birokrasi menjadi tidak efisien. Selanjutnya, Bulo (2016) dalam *Quo Vadis Administrative Discretion* menyoroti tren yang terjadi di era otonomi dimana pergantian pejabat struktural selalu mengikuti setiap pergantian Gubernur maupun Bupati dan Walikota melalui mekanisme bergulir. Pejabat yang dianggap tidak mendukung dalam pemilihan kepala daerah atau dianggap tidak memiliki pendukung akan diberhentikan dari jabatan strukturalnya. Sedangkan para pejabat yang menjadi tim sukses dalam pilkada akan diangkat menjadi pejabat struktural meski tidak memenuhi persyaratan baik dari segi pangkat, senioritas, profesionalisme, pengalaman, dan kompetensi pada posisi apapun. Penelitian di Pemerintah Daerah Tomohon ini menyimpulkan bahwa walikota secara administratif leluasa dalam mencampuri rekomendasi Baperjakat atau Dewan Pertimbangan Jabatan dan Pangkat atas proses rekrutmen pegawai pada jabatan struktural guna mendapatkan pejabat struktural yang tidak kompeten pada jabatan struktural yang mereka tempati.

Penelitian sejenis dilakukan oleh Seprianto, (2013) dalam *Pengangkatan Pejabat Struktural Kelurahan di lingkungan Kota Singkawang* yang menghasilkan temuan bahwa terdapat kebijakan/intervensi Kepala Daerah yg mempengaruhi sidang pemilihan dan pertimbangan pejabat eselon 2 dan 3, tetapi tidak untuk eselon 4 karena dianggap tidak cukup strategis. Proses Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural juga diteliti oleh Herkolanus (2016) yang berfokus pada mekanisme pengangkatan, dan menyimpulkan bahwa mekanisme pengangkatan mengikuti

standar, namun mayoritas tidak memenuhi standar kompetensi minimal pada Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang.

Setyowati (2016) melakukan penelitian tentang rekrutmen PNS dalam artikel *Merit system in Recruitment and Selection Process of Civil Servant Candidate in Malang Indonesia* menyimpulkan bahwa proses rekrutmen dan seleksi tidak didasarkan pada kebutuhan birokrasi, indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme, pelamar tidak dianalisis berdasarkan nilai kelulusan karena kerangka kebijakan sebagai landasan pelaksana rekrutmen dan seleksi tidak secara eksplisit dan jelas menjelaskan sistem merit. Sementara Saleh (2011) melakukan penelitian tentang pengukuran efektivitas penerapan prinsip *Good Governance* pada penempatan aparatur dalam jabatan struktural di Sekretariat Daerah Kabupaten Pahuwato.

Dari sisi yang berbeda, Suharman (2017) meneliti kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di Daerah menurut UU No.5 Tahun 2014 tentang ASN, menemukan bahwa kewenangan pejabat pembina kepegawaian dalam menetapkan dan melantik calon pejabat tinggi pratama di daerah tidak ada batas waktu, mengakibatkan kekosongan norma dan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Penelitian ini didukung oleh temuan yang dilakukan Azhzhahiri, (2012) dengan hasil analisis yang diperoleh menunjukkan bahwa perekrutan dalam penawaran terbuka tidak benar-benar berfungsi sebab batas waktu yang disediakan untuk mempersiapkan perekrutan dan sosialisasi masih dianggap tidak cukup bagi kandidat yang berminat.

Hasil penelitian yang relevan sebagaimana diuraikan di atas memperkaya pemahaman peneliti untuk melakukan penelitian studi kasus pengangkatan PNS dalam Jabatan Pimpinan di Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat yang memfokuskan pada bagaimana pemenuhan persyaratan kompetensi dalam pengangkatan jabatan pimpinan; bagaimana penerapan pelaksanaan sistem meritokrasi dalam pengangkatan jabatan pimpinan; bagaimana peran intervensi partai politik dalam pengangkatan jabatan pimpinan; bagaimana peran kearifan lokal dalam mendukung kinerja Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat; dan bagaimana keterkaitan unsur tersebut dalam mendukung pelaksanaan tugas jabatan.

Dengan dasar referensi tersebut, peneliti melakukan penelitian dengan tema pengangkatan dalam pejabat pimpinan dengan pendekatan studi kasus pada Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat untuk menggali nilai-nilai positif (penelitian studi kasus prospektif) dari kearifan lokal. Artinya, bagaimana intervensi politik yang dalam mayoritas hasil penelitian dianggap bernilai negatif, dapat direduksi di Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara melalui penguatan nilai-nilai kearifan lokal.

