

Relasi Aktor dalam Proses Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural di Kota Makassar

Nurlinah (Jurusan Ilmu Politik Pemerintahan, Universitas Hasanuddin)

Syamsul Bahri (Staf Pemerintah Kabupaten Wajo)

Email: mnurlinah@yahoo.com

Abstract

This paper is intended to reveal actors and the relationships among actors in the decision making of the appointment of civil servants in a structural position in Makassar. The study was conducted in Makassar using qualitative descriptive method. This study focused on describing the decision making of the appointment of civil servants in a structural position that has been done by the Mayor of Makassar ranging from echelon II, III, and IV. The data collection technique using the technique of triangulation methods of observation, study documents and interviews. The results of the research suggests if there are several actors involved in the appointment of civil servants in a structural position that is including the Mayor, Tim Baperjakat, Head of SKPD and Head of mutations associated with that of the Regional Employment Board. However, the mayor is the main actor who has the greatest authority in determining the appointment, promotion and demotion of civil servants in structural positions in particular is regarded as strategic positions.

Keywords: actor relationships, appointments, structural position of government

Abstrak

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengungkapkan aktor dan relasi antar aktor dalam pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural di Kota Makassar. Penelitian dilakukan di Kota Makassar dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Penelitian ini difokuskan untuk mendeskripsikan pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yang telah dilakukan oleh Walikota Makassar mulai dari eselon II, III, dan IV. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi metode yaitu observasi, studi dokumen dan wawancara langsung. Hasil penelitian mengemukakan jika ada beberapa aktor yang terlibat dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yaitu diantaranya Walikota, Tim Baperjakat, kepala SKPD, dan Kepala Bidang yang terkait dengan mutasi yang ada pada Badan Kepegawaian Daerah. Meski demikian, Walikota merupakan aktor utama yang memiliki wewenang paling besar dalam menentukan pengangkatan, promosi maupun demosi PNS dalam jabatan-jabatan struktural khususnya yang dianggap sebagai jabatan Strategis.

Kata kunci: relasi aktor, pengangkatan jabatan, jabatan struktural pemerintahan

PENDAHULUAN

Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yang dilakukan oleh Walikota Makassar akhir-akhir ini, kerap ditemukan praktek “spoils” yaitu penempatan kerabat sealiran politik

dalam jabatan-jabatan strategis di birokrasi pemerintahan. Ada beberapa PNS yang menduduki jabatan struktural, diangkat tidak berdasarkan PP No. 100 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.

Berkaitan dengan fenomena tersebut, Baperjakat sebagai badan yang memberikan pertimbangan jabatan kepada walikota, tidak melaksanakan fungsinya dengan baik, sehingga pengangkatan jabatan jauh dari unsur keadilan. Yang menjadi permasalahan adalah dengan begitu kuatnya pengaruh preferensi individual serta sikap oportunist walikota sebagai pengambil keputusan mengakibatkan terjadinya dilema yaitu bagaimana memilih alternatif yang mengedepankan kepentingan organisasi dan bagaimana memaksimalkan utilitarian individual? Pada level nasional, salah satu kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam penataan kepegawaian adalah pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yang berbasis kompetensi dan profesionalisme. Dalam hal ini, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah yaitu PP No. 100 Tahun 2000 yang mengatur prosedur pelaksanaan kewenangan sistem kepegawaian mulai dari pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, formasi, kenaikan pangkat dan pengangkatan pada jabatan struktural. Namun demikian, pengisian jabatan-jabatan struktural di daerah sangat rentan dipengaruhi oleh kepentingan politik dan subyektifitas kepala daerah sebagai pembina pegawai negeri sipil (PNS) di daerah.

Berkaitan dengan analisis pembuatan keputusan promosi jabatan Pegawai Negeri Sipil, maka tulisan ini dimaksudkan untuk mengungkapkan bagaimana aktor dan relasi antar aktor dalam pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Perspektif penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah perspektif fenomenologi. Dengan menggunakan perspektif fenomenologi, diharapkan akan mengungkap pengalaman manusia sebagai aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan pengangkatan PNS

dalam jabatan Struktural. Jenis penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah studi kasus. Berkaitan dengan penelitian ini, kasus yang dideskripsikan adalah pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural yang telah dilakukan oleh Walikota Makassar mulai dari eselon II, III, dan IV.

Lokasi penelitian ini dilakukan di Wilayah Kota Makassar dengan tempat penelitian adalah di Pemerintah Daerah Kota Makassar. Sumber data dalam penelitian ini adalah informan penelitian yang dipilih berdasarkan empat klasifikasi (1) Informan sebagai aktor yang terlibat dalam proses pertimbangan penjurangan karir dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil pada jabatan struktural (Baperjakat). (2) Informan sebagai aktor yang membuat Surat Keputusan (SK) dalam hal ini Walikota Makassar, (3) Informan sebagai aktor penanggungjawab administrasi penjurangan karir dalam hal ini Sekertaris Kota Makassar. (4) Informan sebagai obyek keputusan, dalam hal ini Kepala SKPD yang diangkat dan di SK kan oleh Walikota yang sedang menjabat, atau yang pernah mengalami proses pengangkatan jabatan struktural pada periode kepemimpinan Walikota, serta aparat yang memiliki pengetahuan dan bisa memberikan informasi tentang proses pengambilan keputusan promosi jabatan struktural. Teknik pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi metode yaitu observasi, studi dokumen dan wawancara langsung.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengambilan keputusan pengangkatan PNS pada jabatan struktural, merupakan suatu proses yang melibatkan beberapa aktor. Aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan saling berinteraksi dan saling mempengaruhi serta memiliki karakteristik dan melibatkan berbagai macam kepentingan untuk didiskusikan dan dikompromikan (*Anderson, 2003:66*). Diantara aktor-aktor tersebut dalam mengambil

keputusan, terdapat kekuatan-kekuatan yang selalu mempengaruhi keputusan yang dibuatnya, antara lain dinamika individu di dalam organisasi, dinamika kelompok orang-orang di dalam organisasi, serta dinamika lingkungan organisasi (Siagian, 1976:75).

Bagian ini akan menganalisis aktor dan relasi antar aktor dengan menggunakan pendekatan aktor dan hubungan antar aktor dalam proses pengambilan keputusan. Dalam kerangka analisis ini, aktor pengambil keputusan yang akan dibahas adalah Walikota sebagai pembina kepegawaian daerah, dan tim Baperjakat sebagai pihak yang memberikan pertimbangan kepada walikota dalam pengambilan keputusan pengangkatan pejabat struktural. Selain itu, keterlibatan SKPD, baik sebagai pihak yang menjadi obyek keputusan, maupun sebagai subyek dalam hal membantu Baperjakat dalam menginventarisasi jabatan dan calon yang akan menduduki jabatan struktural pada Pemerintah Kota Makassar, juga menjadi obyek analisis penelitian. Disamping aktor resmi sebagaimana yang telah disebutkan, juga terdapat aktor diluar struktur yang turut mempengaruhi putusan-putusan pembina kepegawaian daerah antara lain; orang-orang disekitar walikota, fungsionaris partai politik, dan tim sukses walikota ketika pencalonan pada pemilihan Gubernur Sul-Sel tahun 2013.

Dalam proses pengangkatan jabatan seorang Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Makassar, mengikuti mekanisme yang telah diatur dalam Peraturan Walikota Makassar No. 07 Tahun 2010 tentang Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) Pemerintah Kota Makassar. Langkah pertama yang dilakukan Baperjakat dalam proses mutasi (penempatan PNS dalam jabatan struktural) adalah mengidentifikasi jabatan yang lowong dan berapa jumlah PNS yang diperlukan. Ketika ada jabatan lowong maka terbuka peluang untuk melakukan pengangkatan PNS untuk menduduki jabatan tersebut. Adanya jabatan

lowong disebabkan karena ada PNS yang pensiun, pengunduran diri, dimutasi atau diangkat jabatannya pada posisi yang lebih tinggi atau sederajat. Pelaksanaan fungsi identifikasi jabatan dan PNS yang akan menjadi obyek mutasi, dilaksanakan oleh kepala BKD yang dibantu oleh Kepala Bidang Mutasi serta berdasarkan hasil konsultasi (masukan) dari Walikota.

Dalam proses tersebut, upaya untuk memperoleh pejabat struktural yang profesional dan kompeten menjadi tidak efektif karena dalam pelaksanaannya didominasi oleh pengaruh aktor walikota yang mengembangkan hubungan informal dalam organisasi. Adanya kepentingan dan hubungan informal sudah mulai terlihat pada tahap inventarisasi PNS dan jabatan yang akan menjadi obyek mutasi, yang berlanjut pada tahap penyusunan bahan sidang oleh BKD selaku Sekretaris Baperjakat. Khususnya pada jabatan yang dianggap pada umumnya PNS sebagai jabatan strategis, walikota seringkali memberikan prioritas kepada orang-orang disekitarnya. Jabatan yang dimaksud dianggap oleh pada umumnya PNS sebagai jabatan strategis, yaitu jabatan yang berkaitan dengan "uang, pegawai, perlengkapan, pelayanan persuratan dan perizinan serta kepala Wilayah". Jabatan yang disebut strategis antara lain Kepala Badan Perencanaan daerah, Kepala Dinas Pendapatan daerah, Kepala badan Kepegawaian, Kepala Binas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kepala Dinas Pelayanan Perizinan, Kepala bagian Keuangan, dan Kepala bagian Rumah tangga. Jabatan yang dianggap strategis tersebut menjadi perhatian khusus walikota dalam menempatkan PNS. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditempatkan pada jabatan tersebut adalah orang-orang yang dekat dengannya secara emosional, baik berdasarkan hubungan keluarga, kerabat, maupun hubungan politik seperti tim sukses dalam pemilu dan sealiran partai, yang dianggap telah berjasa membawanya pada

puncak kekuasaan di daerah. Dalam proses inventarisasi jabatan lowong terhadap jabatan yang dianggap strategis tersebut, muncul dari usulan dan keinginan walikota, sebagaimana yang terjadi pada jabatan Dispenda, Bappeda, yang usulan perpindahannya merupakan usul dan keinginan dari walikota (wawancara 18 Februari 2013/KW). Selain jabatan strategis yang berkaitan dengan uang, pegawai dan pelayanan persuratan tersebut, Camat dan Lurah juga merupakan jabatan yang mendapat perhatian yang cukup besar dari walikota, karena yang menduduki jabatan tersebut merupakan wakil walikota di wilayah kecamatan dan kelurahan. Sehingga usul pengangkatan PNS terhadap kedua jabatan tersebut lebih dominan muncul dari walikota.

Adanya campur tangan walikota terhadap beberapa jabatan strategis dalam suatu formasi jabatan dapat dipahami, karena walikota adalah pejabat politik yang kemenangannya dalam Pilkada adalah berkat dukungan dan dukungan dari Parpol, Tim Sukses dan orang-orang dekatnya. Selanjutnya, walikota menyampaikan nama-nama calon yang akan menduduki posisi strategis Eselon II, III dan IV yang menjadi Kepala SKPD kepada BKD untuk diproses lebih lanjut. Dari uraian di atas terlihat bahwa dalam tahap penyusunan bahan sidang Baperjakat telah terjadi campur tangan walikota untuk menyelipkan kepentingannya, walaupun pelaksanaan proses dimaksud adalah merupakan tugas pokok dan fungsi BKD. Proses penyusunan bahan sidang Baperjakat, BKD tidak mengikuti mekanisme dan prosedur yang berlaku dengan mengakomodir usulan dari unit kerja serta menyesuaikan dengan formasi dan persyaratan jabatan yang tersedia. Pada tahap ini, aktor walikota mengambil peran dominan dalam proses inventarisasi jabatan dan PNS, bahkan berupaya secara maksimal dalam mempengaruhi sidang Tim Baperjakat dalam memilih dan menentukan PNS yang

akan menduduki suatu jabatan struktural. Proses sidang Baperjakat hanyalah merupakan proses legitimasi atas kebijakan walikota yang terjadi pada tahap penyusunan bahan sidang Baperjakat. Hal ini dikarenakan berdasarkan aturan kepegawaian yang berlaku dinyatakan bahwa setiap mutasi atau promosi dalam dan dari jabatan struktural harus dilakukan pembahasan dalam sidang Baperjakat. Dalam proses pembahasan pada sidang Baperjakat, para anggota Baperjakat cenderung terikat pada hubungan atasan dan bawahan. Mereka pada umumnya relatif kesulitan untuk menolak keinginan walikota selaku Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah. Dari hal tersebut diketahui bahwa proses pembahasan sidang Baperjakat, para anggota Baperjakat cenderung terikat pada hubungan antara atasan dengan bawahan. Mereka pada umumnya relatif kesulitan untuk menolak keinginan walikota. Namun demikian untuk jabatan diluar dari jabatan strategis yang telah disebutkan, PNS yang akan diangkat masih perlu dibahas dalam rapat tim Baperjakat dan sebelum dirapatkan (sebagai bahan rapat) dalam tim Baperjakat, masih memerlukan konsultasi dengan walikota (wawancara tanggal 18 Februari 2013/KW).

Campur tangan walikota, bukan hanya pada PNS yang akan diangkat (dipromosi) tetapi juga terhadap PNS yang akan didemosi atau dipindahkan dari jabatan strategis untuk ditempatkan pada jabatan yang tidak strategis atau yang akan dinonjobkan. Pegawai Negeri Sipil yang merupakan obyek mutasi tersebut muncul atas usul dan inisiatif walikota, yang biasanya mempunyai hubungan yang kurang baik/tidak loyal dengan walikota. Bahkan PNS tersebut tidak dibahas dalam tim baperjakat sebagaimana yang terjadi pada IP dan AK yang disinyalir tidak loyal lagi kepada walikota. IP adalah PNS yang tadinya merupakan anggota DPRD di salah satu kabupaten dan merupakan kerabat walikota pada saat menjadi fungsionaris pada

salah satu partai. Namun walikota mengajakannya hijrah ke Makassar, dan ia ditempatkan pada salah satu eselon. Pada perkembangan berikutnya IP diangkat pada eselon strategis. IP adalah salah satu tim sukses pada pemilukada periode I walikota Makassar. Sama halnya dengan AK, ia adalah PNS yang tadinya mendukung walikota dalam pemilukada periode I, namun pada periode ke II yang bersangkutan tidak lagi mendukungnya sehingga ia dipindahkan dari jabatan yang strategis ke jabatan yang tidak strategis, yang akhirnya dinonjobkan.

Begitu kuatnya otoritas walikota dalam proses pengambilan keputusan ditandai dengan pengakuannya, bahwa ia telah mengantongi beberapa nama pejabat termasuk camat dan lurah untuk diganti, dengan alasan beragam, ada yang pensiun, ada memang yang kinerjanya memang buruk". Pengakuan walikota tersebut tidak mencerminkan adanya suatu proses yang melibatkan tim baperjakat serta pihak yang terkait dengan penilaian dan pembahasan kinerja dari pejabat yang dimaksud. Oleh karena itu dengan proses pengambilan keputusan seperti itu pada akhirnya menghasilkan output yang tidak maksimal (pejabat yang tidak profesional). Hal ini terbukti ada 13 Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkup Pemkot Makassar mendapat rapor merah, yang diukur dari realisasi program SKPD hingga akhir tahun anggaran pada tahun 2012 (Koran Fajar, Jumat 21 Desember 2012).

Pada bagian lain, pengangkatan pejabat khususnya eselon III banyak diwarnai oleh campur tangan oknum yang terlibat dalam tim baperjakat. Hal ini dapat dilihat dari PNS yang menduduki jabatan pada eselon tersebut umumnya dari mereka yang ada hubungan emosionalnya dengan oknum-oknum tertentu dan orang-orang yang terlibat dalam tim Baperjakat. Misalnya pengangkatan AL sebagai Kepala Disnaker, AA sebagai Kepala satpol Pamong Praja yang

diintergrasi mempunyai hubungan emosional dengan salah seorang anggota Baperjakat dari Unsur Asisten I yakni AK. Selain itu AZ sebagai Kepala bidang yang sebelumnya menjabat sebagai Lurah Tamalanrea Jaya, mempunyai hubungan emosional dengan HS yang seorang anggota Baperjakat dari unsur Inspektorat. Sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, bahwa ada jabatan tertentu, hanya ditempati oleh orang-orang tertentu pula. Misalnya Kepala bagian keuangan (HAA) ditempati oleh PNS yang mempunyai hubungan emosional dengan Walikota Makassar (Hasil wawancara tanggal 5 Maret 2013/ AP)

Dalam menjelaskan fenomena pengambilan keputusan pengangkatan pejabat tersebut, Kepala BKD mengemukakan bahwa Kami dari Baperjakat hanya mengajukan rekomendasi nama-nama. Akhirnya di Pak Wali," (wawancara tanggal 18 Pebruari 2013/KW). KW mengatakan, mutasi adalah bagian dari dinamika pemerintahan yang dilakukan berdasarkan kebutuhan organisasi. "Ini bentuk penyegaran, supaya pelayanan bisa lebih baik. Organisasi kan harus bergerak dinamis, jadi tentu dibutuhkan perubahan-perubahan". KW membantah, kalau mutasi yang dilakukan sarat dengan warna politik, nepotisme, kolusi dll. Menurutnya, mutasi adalah merupakan hak prerogatif walikota yang mengacu asas etika pemerintahan seperti produktivitas dan efisiensi sumber daya manusia (SDM) pada Pemkot Makassar." Pernyataan-pernyataan yang dikemukakan KW (Kepala BKD) tersebut, selalu mewarnai jawaban-jawabannya ketika yang bersangkutan ditanya tentang pengangkatan PNS dalam Jabatan struktural (promosi atau mutasi) di Kota Makassar.

Keterlibatan pihak tertentu dalam proses pengambilan keputusan penempatan PNS dalam jabatan dapat berupa upaya memediiasi calon dan pihak yang terlibat dalam proses penempatan pejabat. Hal ini dilakukan oleh tim sukses dalam menggalang suara

dengan mengajak Kepala Sekolah, dan Kepala Wlayah (Camat dan Lurah) untuk berpartisipasi dalam rangka memenangkan walikota untuk menduduki jabatan sebagai Gubernur. Dalam upaya memediasi antara calon dan pengambil keputusan, “seorang PNS yang berkeinginan menjadi kepala SD, SMP, SMA dan SMK, ia di haruskan menyediakan sejumlah dana” sebagaimana (wawancara dengan IY seorang Kepala Sekolah). Dana yang dimaksud diserahkan kepada oknum tertentu, yang menurut salah seorang guru SMA, bahwa yang menghubungi PNS guru yang mau menjadi Kepala Sekolah adalah tim sukses walikota.

Keterlibatan unsur lain dalam pengangkatan jabatan dapat ditemukan pula pada pengangkatan Kepala sekolah, karena merupakan keluarga dari salah seorang Ketua DPP Partai Politik X. Kepala Sekolah yang diangkat tersebut belum memenuhi persyaratan untuk menduduki jabatan Kepala Sekolah.

Berkaitan dengan pengangkatan pejabat khususnya pada eselon IV, keterlibatan orang-orang yang ada disekitar pengambil keputusan cukup tinggi. Misalnya keterlibatan salah seorang pejabat Walikota Makassar dalam pengangkatan anaknya menjadi Lurah. Putra pejabat Tinggi pemerintah daerah Kota Makassar SG, SSG diangkat menjadi Lurah T, Kecamatan P. SSG sebelumnya duduk di Kantor Satuan Pamong Praja Pemerinta kota Makassar. Sebagai PNS yang akan menduduki jabatan sebagai lurah, sebelumnya ia harus mengikuti jenjang karier, yakni duduk sebagai sekretaris kelurahan.

Fenomena pengangkatan PNS dalam jabatan stuktural sebagaimana dibahas diatas akan dianalisis lebih jauh dengan menggunakan analisis jaringan. Analisis jaringan menurut *Wellman* (1983), memusatkan perhatiannya pada struktur pola ikatan yang menghubungkan anggotanya atau aktor-aktor dalam jaringan, yang menelusuri struktur bagian yang berada dibawah pola

jaringan yang sering muncul ke permukaan sebagai sistem sosial yang kompleks. Dalam pandangan ini, Walikota Makassar dan Baperjakat, sebagai suatu institusi dalam pengelolaan kepegawaian didalamnya terdapat struktur-struktur pola ikatan sebagai suatu jaringan. Aktor yang terlibat pada pengelolaan pegawai dan perilakunya dipandang sebagai dipaksa oleh struktur jaringan. Sasaran perhatian analisis jaringan bukan pada aktor sukarela, tetapi pada paksaan struktural yaitu peraturan tentang Baperjakat (Perwali No.7 Tahun 2010).

Salah satu aspek penting dari teori jaringan menurut *Wellman* adalah bahwa teori ini menjauhkan analisis dari studi tentang kelompok dan kategori sosial dan mengarahkannya untuk mempelajari ikatan dikalangan dan antar aktor yang tidak terikat secara kuat dan tak sepenuhnya memenuhi persyaratan kelompok (*Ritzer;1992:424*). Teori jaringan bersandar pada sejumlah prinsip yang berkaitan secara logis. Prinsip tersebut adalah; (1) Ikatan antara aktor adalah simetris baik dalam kadar maupun intensitasnya. Aktor saling memasok dengan sesuatu yang berbeda dan mereka berbuat demikian dengan intentitas yang makin besar atau makin kecil, (2) Ikatan antar aktor harus dianalisis dalam konteks struktur jaringan yang lebih luas, (3) Terstrukturnya ikatan sosial menimbulkan berbagai jenis jaringan non acak. Disatu sisi jaringan adalah transitif: Jika ada ikatan antara A,B, dan C, ada kemungkinan ada ikatan antara A dan C. Akibatnya adalah bahwa lebih besar kemungkinan adanya jaringan yang meliputi Q, B dan C. Dilain pihak, ada keterbatasan tentang berapa banyak hubungan yang dapat muncul dan seberapa kuatnya hubungan itu dapat terjadi. Akibatnya adalah juga ada kemungkinan terbentuknya kelompok-kelompok jaringan dengan batas tertentu, yang saling terpisah satu sama lain. (4) Adanya kelompok jaringan menyebabkan terjadinya hubungan silang antara kelompok jaringan

maupun antara individu. (5) Ada ikatan asimetris antara unsur-unsur didalam sebuah sistem jaringan dengan akibat bahwa sumber daya yang terbatas akan terdistribusikan secara tak merata. (6) Distribusi yang timpang dari sumber daya yang terbatas menimbulkan baik itu kerja sama maupun kompetisi. Beberapa kelompok akan bergabung untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas itu dengan bekerja sama, sedangkan kelompok lain bersaing dan memperebutkannya (Ritzer;1992:425). Jadi teori jaringan bergerak dinamis dengan struktur sistem akan berubah bersamaan dengan terjadinya pergeseran pola koalisi dan konflik.

Salah seorang analis jaringan, *Mark Mizruchi* (1990), memusatkan perhatian pada konsep keterpaduan (kohesi) institusi dan hubungannya dengan kekuasaan. Ia menyatakan bahwa, secara historis, kohesi telah didefinisikan dalam dua cara berbeda. **Pertama**, menurut pandangan subyektif, kohesi adalah fungsi perasaan anggota kelompok yang menyamakan dirinya dengan kelompok, khususnya perasaan bahwa kepentingan individual mereka dikaitkan dengan kepentingan kelompok (Ritzer:2004:385). Dalam pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural di Kota Makassar, kohesi itu tampak pada jabatan walikota dan kelompok Baperjakat di Kota Makassar. Walikota Makassar sebagai aktor pembina kepegawaian daerah Kota Makassar dan Baperjakat Kota Makassar sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan jabatan kepada walikota, dan perilakunya berada dalam paksaan struktur jaringan. Namun yang terjadi adalah bahwa paksaan bukan berasal dari struktur, akan tetapi berasal dari aktor walikota (pengambil keputusan). **Kedua**, menurut pandangan obyektif, Solidaritas dapat dipandang sebagai tujuan, sebagai proses yang dapat diamati bebas dari perasaan individual (*Mark Mizruchi, dalam Ritzer:2004:385*). Dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural,

pandangan subyektiflah yang mendominasi dalam proses pengambilan keputusannya. Hal ini dapat dilihat dari fakta, bahwa PNS yang terpilih dalam menempati jabatan struktural, pada umumnya ditentukan berdasarkan hubungan/kepentingan individual aktor yang terlibat dalam proses pengambil keputusan Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural. Meskipun dalam pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural di Kota Makassar, aktor yang terlibat tidak berada dalam struktur yang setara, namun hubungan dengan aktor lain secara tidak langsung menekankan pentingnya peran jaringan.

Teori pertukaran melihat interaksi dua manusia sebagai perilaku individual, dan sebagai pencari keuntungan yang rasional. Dalam proses pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, interaksi dua manusia sebagai perilaku individual, dapat dilihat dari interaksi aktor Walikota Makassar dan Baperjakat serta PNS sebagai pencari keuntungan yang rasional.

Walikota sebagai pejabat pembina kepegawaian daerah, mempunyai kewenangan mengambil keputusan dalam pengangkatan pejabat, Baperjakat sebagai lembaga yang dibentuk untuk memberikan pertimbangan jabatan kepada walikota dalam pengambilan keputusan tersebut. Teori pertukaran menjelaskan bahwa interaksi Walikota, tim Baperjakat, dan PNS melihat para aktor yang terlibat sebagai pencari keuntungan yang rasional. Menurut *Emmerson* "teori pertukaran memusatkan perhatiannya pada keuntungan yang didapat orang dari kontribusi yang disumbangkannya dalam proses interaksi sosial. Keuntungan yang diharapkan aktor walikota dari proses pengangkatan pejabat antara lain terakomodasinya PNS yang merupakan kliennya pada jabatan tertentu. Klien yang dimaksud adalah mereka yang telah memberikan keuntungan kepada walikota berupa dukungan dan loyalitas baik dari perspektif

politik, birokrasi maupun sosial. Sedangkan keuntungan yang diharapkan aktor Tim Baperjakat adalah langgengnya mereka pada jabatan yang sementara dipangkunya.

Salah satu karya dalam perkembangan teori pertukaran adalah karya *Richard Emerson* (1962), yaitu tentang hubungan antara kekuasaan dan ketergantungan. *Molm* dan *Cook* melihat tiga faktor mendasar yang mendorong perkembangan teori pertukaran sosial, (1) *Emerson* telah tertarik pada teori pertukaran ketika menyusun naskah tentang hubungan kekuasaan dan ketergantungan. Menurutnya kekuasaan adalah pusat perhatian teori pertukaran. (2) Ia merasa bahwa ia dapat menggunakan behavioralisme sebagai basis teori pertukarannya tanpa menganggap aktor itu rasional.

Walikota sebagai pembina kepegawaian daerah dapat memanfaatkan kewenangannya dalam menciptakan ketergantungan sebagai wujud pertukaran jabatan dengan loyalitas. PNS yang telah diangkat dalam jabatan struktural tertentu karena ia loyal dan berjasa dalam politik, tanpa disadarinya, ia akan mengalami proses psikologi yang mendorong mereka untuk bersikap loyal dan patuh terhadap walikota sebagai pihak yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan. Hubungan antara walikota dan PNS Apa yang dikemukakan *Richard Emerson* tentang hubungan antara kekuasaan dan ketergantungan .

Pada level eselon IV penggunaan dana yang dijadikan sebagai unsur pertukaran untuk mendapatkan jabatan dengan menggunakan jaringan yaitu tim sukses yang menghubungi PNS guru yang mau menjadi Kepala Sekolah. Namun dibalik pengangkatan itu PNS tersebut diharapkan ikut berpartisipasi untuk memenangkan walikota menjadi gubernur Sulawesi-Selatan. Yang terlibat dalam tim sukses adalah sebagian besar dari mereka yang punya kepentingan lebih lanjut yaitu untuk memperoleh imbalan berupa jabatan. Dengan demikian jaringan

yang terbentuk pada strategi pengaruh tersebut semuanya mengarah dalam rangka pemenuhan kepentingan masing-masing aktor.

Keterlibatan anggota partai politik dalam jaringan pengangkatan Jabatan, sebagaimana yang terjadi pada pengangkatan Kepala sekolah, semata hanya harena karena merupakan keluarga dari salah seorang Ketua DPP Partai Politik X. Namun Kepala Sekolah yang diangkat tersebut belum memenuhi persyaratan untuk menduduki jabatan Kepala Sekolah.

Dalam mengombinasikan teori pertukaran dan teori jaringan, muncullah teori pertukaran jaringan (*network exchange theory*), yang memfokuskan pada distribusi kekuasaan dalam jaringan pertukaran. Ide dasar dibalik teori pertukaran jaringan adalah bahwa setiap pertukaran terjadi dalam konteks jaringan sosial yang lebih besar. Apa yang dipertukarkan tidak dipermasalahan dalam teori ini, jika dibandingkan dengan ukuran, bentuk, dan koneksi dari jaringan dimana pertukaran itu terjadi. Teori pertukaran jaringan terutama menitik beratkan pada isu kekuasaan. Premis dasarnya adalah bahwa semakin besar peluang aktor untuk melakukan pertukaran, semakin besar kekuasaan si aktor. Diasumsikan bahwa peluang untuk pertukaran ini secara langsung berkaitan dengan struktur jaringan. Sebagai akibat dari posisi mereka di dalam jaringan, aktor akan bervariasi dalam peluang mereka untuk bertukar keuntungan dan karenanya akan bervariasi dalam kemampuannya untuk mengontrol atau mengakumulasi profit (*Ritzer;2008:387*). Meskipun demikian menurut *Emmerson* jaringan pertukaran mempunyai komponen: (1) Adanya sekumpulan aktor individu atau aktor kolektif; (2) Sumber yang bernilai terdistribusi dikalangan aktor; (3) Adanya sekumpulan peluang pertukaran diantara semua aktor dalam jaringan itu; (4) Hubungan pertukaran atau peluang pertukaran ada diantara aktor; (5) Hubungan per-

tukaran saling berkaitan dalam sebuah struktur jaringan tunggal. Jadi dengan demikian jaringan pertukaran dan jaringan dalam proses pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, terjadi pada struktur sosial yang dibentuk oleh aktor yang menghubungkan pertukaran diantara aktor.

Teori pilihan rasional memusatkan perhatian pada aktor. Dalam proses pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, yang dimaksud aktor adalah manusia yang mempunyai tujuan atau mempunyai kepentingan. Artinya, aktor mempunyai tujuan dan tindakannya tertuju pada upaya untuk mencapai tujuan itu. Kepentingan diri mengendalikan keputusan dan aksi. Sebagaimana dijelaskan oleh *Buchanan* dan *Tullock*, terdapat dua asumsi kunci teori pilihan rasional (1) rata-rata individual adalah *maximizer utilitas* untuk kepentingan sendiri. Ini berarti individual mengetahui preferensi dan tujuannya, dapat meranking urutannya, dan ketika dihadapkan dengan sekumpulan pilihan untuk mencapai preferensi maka akan memilih yang paling diharapkan dengan memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan biaya individual. (2) Hanya individual yang membuat keputusan dan bukan kolektif. Ini dikenal sebagai metodologisme individual, dan dianggap bahwa keputusan kolektif adalah kumpulan pilihan individual, bukan sifat unik dari kelompok. Asumsi pertama teori ini mengindikasikan bahwa individu (Walikota Makassar) sebagai pengambil keputusan dalam pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, memaksimalkan keuntungan untuk kepentingan pribadi. Keuntungan pribadi yang dimaksud sangat berkaitan dengan preferensi dan tujuan pengambil keputusan. Asumsi kedua, bahwa Walikota Makassar (pembina kepegawaian Daerah) sebagai individu yang membuat keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural

(PP No 13 Tahun 2002) bukan kelompok. Baperjakat hanya memberikan pertimbangan kepada Walikota Makassar sebagai pengambil keputusan. Surat Keputusan (SK) Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sebagai keputusan dari aktor Pembina Kepegawaian Daerah yang bertindak rasional untuk memaksimalkan kepuasan mereka (*rational utility maximizer*), dipandu oleh kepentingan pribadi dalam memilih rangkaian tindakan untuk kemanfaatan terbaik bagi dirinya.

Dengan mengikuti asumsi inti teori pilihan rasional, seluruh karya ini dimulai dengan perkiraan bahwa apa yang dilakukan birokrasi dapat dipahami dengan melihat birokrat sebagai *maximizer utilitas* untuk kepentingan sendiri. Mereka juga meminjam dari gambaran Weberian tentang birokrasi, khususnya dalam pemahaman birokrasi tentang sebuah organisasi yang menikmati keuntungan informasi dari penguasa politik. Sebagai pembina Kepegawaian daerah, Walikota Makassar mengambil keputusan yang paling menguntungkan dirinya, dengan mengharapkan loyalitas dan dukungan yang kuat dari PNS yang diangkat (dipromosi) agar kekuasaannya tetap bertahan, atau menginginkan dukungan untuk jabatan politik yang lebih tinggi (gubernur) sebagaimana yang terjadi pada pertarungan pilgub pada bulan Januari 2013.

Meskipun *Tullock* berusaha menjelaskan seperti apa birokrasi jika birokrat adalah *maximizer utilitas* untuk kepentingan sendiri. Dia menyatakan bahwa birokrat adalah *maximizer utilitas* untuk kepentingan sendiri karena mereka ingin kemajuan karir, dan ini seringkali tergantung pada rekomendasi yang sesuai dari atasan. Jika seperti itu, birokrat rasional akan berusaha menyenangkan atasan dan menempatkan dirinya sebaik mungkin. Dengan demikian, birokrat rasional akan menyoroti informasi yang mencerminkan kesenangan dirinya dan menekan informasi yang tidak menguntungkan dirinya.

Karya *Downs* yang dibangun dari asumsi kepentingan-diri rasional. *Downs* menyatakan bahwa sekumpulan perilaku bias seharusnya sudah umum bagi seluruh birokrat : (1) Seperti *Tullock*, *Downs* menyatakan bahwa birokrat akan termotivasi untuk mendistorsi informasi yang masuk ke dalam hirarki untuk mencerminkan diri mereka sendiri dan tujuan individual (2) Birokrat akan cocok pada politik yang sesuai dengan kepentingan dan tujuan mereka sendiri dan (3) Birokrat bereaksi terhadap pengarahannya berbeda dari atasan akan tergantung pada bagaimana pengarahannya tersebut melayani kepentingan diri birokrat.

Dari pada berkonsentrasi pada kemajuan karir, *Downs* mengajukan untuk mengakomodasikan bermacam-macam tujuan individual lebih luas dalam mengkonseptualisasi motivasi kepentingan diri birokrat, dan secara sistematis mengatur tujuan ini ke dalam tipologi kepribadian birokratis. Dalam klasifikasi *Downs*, "Orang yang ingin naik pangkat (*climber*) adalah mereka yang ingin memaksimalkan kekuasaan mereka, penghasilan atau gengsi. *Climber* kemungkinan mencari tanggung jawab secara agresif khususnya dalam pemahaman menciptakan fungsi baru mereka (*Downs*;1967, 92). Sebaliknya, *conserver* adalah birokrat yang ingin memaksimalkan keselamatan dan kesenangan, dan mereka akan lebih memungkinkan mempertahankan fungsi dan prerogatif yang ada daripada menemukan yang baru.

Chester Barnard (1937) mengemukakan bahwa manusia tidak hanya dimotivasi untuk memaksimalkan upah dan kepentingan pribadi seperti yang diajarkan oleh ide manusia ekonomi rasional, namun menurutnya organisasi terdiri dari orang-orang yang memiliki banyak peran dan tujuan; sebagai suami, isteri, anak, saudara, anggota klub atau gereja dan sebagainya. Akibatnya tentu ada konflik peran, dan fungsi

kepemimpinan adalah meningkatkan kerja sama antar orang di dalam organisasi.

Lain halnya dengan *James Coleman* teori pilihan rasional sebagai "paradigma tindakan rasional" dalam jurnal *Rationality and Society* (1989). Dia melihat Teori pilihan rasional sebagai tindakan perseorangan yang mengarah pada sesuatu tujuan dan tujuan itu (dan juga tindakan) ditentukan oleh nilai atau pilihan (preferensi) (*Ritzer*;2008:394). Ada dua unsur utama dalam teori *Coleman*, yakni aktor dan sumber daya. Sumber daya adalah sesuatu yang menarik perhatian dan yang dapat dikontrol oleh aktor. Dalam pengambilan keputusan pengangkatan PNS dalam jabatan struktural, aktor dan sumber daya dapat diindikasikan walikota sebagai aktor dan PNS adalah sebagai sumber daya. PNS sebagai bawahan senantiasa dikontrol oleh aktor, sejauhmana sumberdaya dapat memberikan keuntungan yang maksimal. Perhatian satu orang terhadap sumber daya yang dikendalikan orang lain itulah yang menyebabkan keduanya terlibat dalam tindakan yang saling membutuhkan, terlibat dalam sistem tindakan. Selaku aktor yang terlibat dalam proses pengangkatan PNS pada jabatan struktural yang mempunyai tujuan, masing-masing bertujuan untuk memaksimalkan perwujudan dan kepentingannya yang memberikan ciri saling ketergantungan atau ciri sistemik terhadap tindakan mereka.

Menurut *Coleman* bahwa salah satu kunci gerakan dari mikro ke makro adalah mengakui wewenang dan hak yang dimiliki oleh seorang individu terhadap individu lain. Tindakan ini cenderung menyebabkan subordinasi seseorang aktor terhadap aktor lain. Menurut *Coleman*, dengan perubahan sosial penting adalah munculnya aktor korporat, sebagai pelengkap aktor "pribadi natural", yang dapat mengendalikan sumber daya dalam mengambil tindakan untuk mencapai kepentingan mereka melalui pengendalian (*Ritzer*;2008:399). Aktor

korporate yang terlibat dalam proses pengangkatan PNS pada jabatan struktural adalah mereka yang terlibat pada kegiatan dalam rangka pemenangan IAS pada pilgub 2013. Aktor tersebut dapat mempengaruhi pilihan dalam pengambilan keputusan. Disamping aktor korporat, aktor kolektif lama berdasarkan primordial seperti keluarga, tetangga, kelompok keagamaan, dll terus menerus digantikan oleh yang baru. Walikota Makassar berdasarkan kewenangannya muncul sebagai aktor yang memaksimalkan perwujudan kepentingan melalui penciptaan saling ketergantungan dengan sumber daya dalam mengambil keputusan untuk mencapai kepentingan mereka. Aktor kolektif lama yang terbentuk secara natural berdasarkan primordial, sedikit demi sedikit tergantikan oleh aktor kolektif yang sengaja dibentuk.

KESIMPULAN

Aktor yang terlibat dalam pengangkatan jabatan yaitu Walikota, Tim Baperjakat, kepala SKPD, dan Kepala Bidang yang terkait dengan mutasi yang ada pada Badan Kepegawaian Daerah. Proses pengangkatan dalam jabatan struktural dimulai pada saat adanya jabatan lowong karena ada PNS yang pensiun, pengunduran diri, dimutasi atau diangkat jabatannya pada posisi yang lebih tinggi atau sederajat. Pelaksanaan fungsi identifikasi jabatan dan PNS yang akan menjadi obyek mutasi, dilaksanakan oleh kepala BKD yang dibantu oleh Kepala Bidang Mutasi serta berdasarkan hasil konsultasi (masukan) dari Walikota.

Walikota merupakan aktor paling berkuasa dalam pengangkatan jabatan. Dalam hal ini ada dua kepentingan yang berhubungan langsung dengan Walikota yaitu kepentingan politik dan kepentingan birokrasi. Kepentingan politik seperti menempatkan PNS yang memiliki peran aktif dalam partai politik maupun tim sukses pemenangan walikota terkait. Sedangkan kepentingan birokrasi misalnya, adanya keinginan dari unsur

pimpinan dalam menempatkan pegawai yang memiliki relasi langsung dengan walikota untuk ditempatkan pada jabatan-jabatan strategis tertentu. Dengan pengaruh kedua kepentingan tersebut, sehingga sangat mempengaruhi rekomendasi Tim Baperjakat.

Khusus pada jabatan yang dianggap pada umumnya PNS sebagai jabatan strategis, walikota seringkali memberikan prioritas kepada orang-orang disekitarnya. Jabatan yang dimaksud dianggap oleh pada umumnya PNS sebagai jabatan strategis, yaitu jabatan yang berkaitan dengan "uang, pegawai, perlengkapan, pelayanan persuratan dan perizinan serta kepala Wilayah". Jabatan yang disebut strategis antara lain Kepala Badan Perencanaan daerah, Kepala Dinas Pendapatan daerah, Kepala badan Kepegawaian, Kepala Binas Kependudukan dan Catatan Sipil, Kepala Dinas Pelayanan Perizinan, Kepala bagian Keuangan, dan Kepala bagian Rumah tangga. Selain jabatan strategis yang berkaitan uang, pegawai dan pelayanan persuratan tersebut, camat dan lurah juga merupakan jabatan yang mendapat perhatian yang cukup besar dari walikota, karena yang menduduki jabatan tersebut merupakan wakil walikota di wilayah kecamatan dan kelurahan. Jabatan yang dianggap strategis tersebut menjadi perhatian khusus walikota dalam menempatkan PNS. Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang ditempatkan pada jabatan tersebut adalah orang-orang yang dekat dengannya secara emosional, baik berdasarkan hubungan keluarga, kerabat, maupun hubungan politik seperti tim sukses dalam pemilukada dan sealiran partai, yang dianggap telah berjasa membawanya pada puncak kekuasaan di daerah.

Kekuasaan walikota, bukan hanya pada PNS yang akan diangkat (dipromosi) tetapi juga terhadap PNS yang akan didemosi atau dipindahkan dari jabatan strategis untuk ditempatkan pada jabatan yang tidak strategis atau yang akan dinonjobkan.

Pegawai Negeri Sipil yang merupakan obyek mutasi tersebut muncul atas usul dan inisiatif walikota, yang biasanya mempunyai hubungan yang kurang baik/tidak loyal dengan walikota.

Dalam hal pengangkatan PNS, Sistem pengangkatan PNS yang diberlakukan selama ini masih bersifat administrasi dan masih belum dikaitkan dengan prestasi kerja yang dihasilkan PNS. Selain itu, juga memperlihatkan kondisi yang belum terpola dengan mekanisme yang jelas. Dapat dikatakan bahwa prinsip "*the right man on the right place*" masih sebatas slogan karena adanya muatan kepentingan dari pejabat tertentu yang mempunyai kewenangan di bidang kepegawaian ataupun ada interest pribadi yang sangat kuat terhadap jabatan atau orang yang dipromosikan.

Obyek mutasi (promosi) jabatan yang sering menimbulkan kontroversi dalam pengambilan keputusan adalah kepala-kepala sekolah mulai dari kepala SD, SMP, SMA, dan SMK, serta camat dan lurah. Kontroversi yang dimaksudkan adalah ikut campurnya oknum-oknum tertentu dalam penentuan PNS mana yang akan menduduki jabatan sebagai kepala sekolah, camat dan lurah. Oknum yang seringkali terlibat memengaruhi dalam proses pengambilan keputusan pengangkatan jabatan tersebut adalah dari tim sukses dalam pilgub Sul-Sel, Kepala SKPD, kerabat/keluarga walikota, bahkan dari tim Baperjakat sendiri.

Pada bagian lain pengangkatan pejabat khususnya eselon III, banyak diwarnai oleh campur tangan oknum yang terlibat dalam tim baperjakat. Hal ini dapat dilihat dari PNS yang menduduki jabatan pada eselon tersebut umumnya dari mereka yang ada hubungan emosionalnya dengan oknum-oknum tertentu dan orang-orang yang terlibat dalam tim Baperjakat.

Sikap kolusif dan nepotis yang cenderung membuat kepala daerah/walikota (yang memiliki hak prerogatif) melakukan pengang-

katan PNS dalam jabatan yang bermotif kepentingan politik, yang akhirnya dapat berdampak pada tiga hal di antaranya; *pertama*, Inkonsistensi pelayanan publik, *Kedua*, Intervensi negatif dari masyarakat pada mutasi, yang akibatnya profesional pelayanan publik berkurang. *Ketiga*, Konflik dan ketidak harmonisan pihak yang tidak senang, sehingga konsentrasi pelayanan masyarakat buruk. Jika ditarik benang merah akar permasalahan terjadi karena adanya ambiguitas dalam peraturan-peraturan yang membahas netralitas

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E., 2003, **Public Policy Making. An Introduction**, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Buchanan, James, 1972. "**Towards Analysis of Closed Behavioral Systems**" In **Theory of Public Choice; Political Applications of Economic**, Ann Arbor, Mich University of Michigan Press;
- Kuper, Adam & Jessica Kuper, 2000. **Ensiklopedi Ilmu-Ilmu Sosial**, PT Rajagrafindo Perkasa, Jakarta
- Rasyid, Ryaas, 1997. **Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru**, Yasrif Watampone, Jakarta.
- Ritzer, George-Douglas J. Goodman, 1992. **Sociological Theory**, edisi keempat, The McGraw-Hill Companies, New York
- Ritzer, George-Douglas J. Goodman, 2004. **Teori Sosiologi Modern**, Edisi Keenam, Kencana, Jakarta.
- Ryaas Rasyid & Djohermansyah Djohan, 1997. **Pengembangan Aparatus Pemerintah Daerah dalam Menyongsong Era otonomi Daerah**, dalam Jurnal Studi Indonesia, Vol.7 No.1

Tullock, Gordon, 1965. *The Politics of Bureaucracy*, Public Affair Press, Washington DC.

Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organizations*, ed., Talcott

Parsons,trans. A.M.Henderson and Talcott Parsons (New York: free Press)

