

**PENETRASI POLITIK  
DALAM REKRUITMEN ELIT BIROKRASI  
Studi Kasus Penataan Jabatan Struktural di Kabupaten Kendal**



**Tesis**

**Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Politik  
pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro**

**Disusun oleh :**

**MASHURI  
NIM. D4B004049**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG  
2007**

**BAB I  
PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang Masalah**

Perjalanan sejarah politik dan pemerintahan di negara Indonesia mencatat bahwa desentralisasi merupakan suatu pilihan bagi bangsa Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari berbagai proses pergantian peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Semua peraturan yang mengatur tentang pemerintahan daerah pada prinsipnya selalu menekankan desentralisasi sebagai pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perbedaannya hanya terletak pada sistem penyerahan dan besarnya kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah serta implikasinya.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai Negara Kesatuan dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah. Dari pengertian ini, maka Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten / Kota merupakan bagian tidak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Walaupun sebagai bagian dari NKRI, Pemerintah Daerah mempunyai wewenang dan hak otonom dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Hal ini disebabkan karena asas yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945.

Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan, Daerah diberikan kesempatan dan keleluasaan untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah seluas-luasnya sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Implementasi dari ketentuan ini, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada Daerah secara

proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah

Selanjutnya sesuai dengan kondisi negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki wilayah cukup luas, maka pilihan desentralisasi memberikan kewenangan kepada daerah yang cukup luas untuk mengatur dan mengurus daerah sendiri. Dengan telah diundangkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka terjadi paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini dikarenakan kedua Undang-Undang tersebut telah memberi kewenangan yang luas kepada Daerah dan didukung penyediaan dana perimbangan keuangan yang mengandung konsekuensi perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang mendasar baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Propinsi dan Kabupaten / Kota.<sup>1</sup>

Sebagai konsekuensi daerah harus mendapatkan otonomi yang kuat dalam arti kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia, sehingga pembangunan daerah dapat selalu dipahami sebagai pembangunan dalam semangat desentralisasi. Otonomi daerah dalam pandangan seperti ini sangat menggarisbawahi keberadaan dan kepentingan masyarakat daerah untuk menjadi sumber inspirasi utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah baik dari aspek pengaturan maupun pelayanan masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut

---

<sup>1</sup> Sihite. M. dan Gunawan Suswantoro, 1999, "Penerapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Pemberdayaan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Produk Hukum Daerah", Biro Hukum Depdagri., Jakarta

menurut Muclis Hamdi <sup>2</sup> setidaknya-tidaknya terdapat tiga aspek penting yang perlu dijalankan oleh Pemerintah Daerah dalam proses baik sebagai kepanjangan tangan pemerintah nasional atau lebih dari itu, yaitu :

“ *Aspek Pertama*, berkaitan dengan praktek, tradisi dan budaya lokal, baik tentang peranan dan aktivitas pemerintahan maupun tentang hubungan antar masyarakat dan pemerintah daerahnya. Dengan bingkai peranan dan hubungan yang demikian itu akan muncul sejumlah harapan masyarakat akan layanan pengaturan dan jasa dari pemerintah daerah.

*Aspek Kedua*, berkaitan dengan hambatan dan keterbatasan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah maupun masyarakat dalam memenuhi harapannya. Pada dasarnya kemampuan Pemerintah Daerah juga akan sangat diwarnai oleh ada tidaknya keselarasan pemahaman antara Pemerintah Daerah dan masyarakat dalam memahami persoalan-persoalan yang demikian.

*Aspek Ketiga*, berkaitan dengan potensi yang dimiliki daerah dan masyarakat, baik dalam pemilikan faktor produksi maupun berkembangnya tatanan dan potensi pembangunan masyarakat.”

Namun dipihak lain keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah juga sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah, sumber daya manusia yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom. Menurut Josep Riwu Kaho<sup>3</sup>, beberapa faktor yang menjadi penentu keberhasilan otonomi daerah yaitu :

- a. Manusia pelaksana harus baik.
- b. Keuangan harus cukup dan baik.
- c. Peralatannya harus cukup dan baik.
- d. Organisasi dan manajemennya harus baik.

Dari berbagai faktor tersebut di atas, tentunya faktor manusia yang menjadi faktor utama dan esensial, karena manusia di samping menjadi objek juga sebagai subjek dalam segala aktivitas pemerintahan. Faktor manusia bisa menentukan berapa besar keuangan yang diperlukan dalam penyelenggaraan suatu pemerintahan,

---

<sup>2</sup> Hamdi Muchlis, 2001, **Peranan dan Kapabilitas Lembaga Legislatif pada Program Pembangunan Otonomi Daerah**, Bigraf, Yogyakarta, , hal 63.

<sup>3</sup> Ibid., hal 60.

selanjutnya faktor manusia juga menentukan peralatan apa yang yang diperlukan guna mendukung semua kegiatan pemerintahan dan seterusnya. Oleh karena itu faktor manusia menjadi penggerak sekaligus pelaku dalam proses mekanisme dalam sistem pemerintahan.

Masalah utama dalam pelaksanaan otonomi daerah yang paling dominan adalah terletak pada faktor peningkatan kualitas sumber daya manusia dan aparaturnya, yaitu aparatur yang mampu mencari terobosan baru ke arah yang lebih baik, mampu berfikir yang inovatif, kreatif, ekstratif, suasana kerja yang kondusif sehingga mampu menghasikan kinerja aparatur yang efektif, efisien dalam proses pembangunan maupun dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Faktor manusia merupakan penentu utama segala aspek yang mempengaruhi keberhasilan organisasi pemerintahan dalam melaksanakan otonomi daerah, karena manusia sebagai sumber daya adalah faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuan dari suatu organisasi, yang dibuat berdasarkan berbagai visi dan misi untuk kepentingan manusia dan pelaksanaannya dikelola dan diurus oleh manusia. Dengan demikian, manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan organisasi. Oleh karena itu dalam pelaksanaan otonomi daerah salah satu faktor pentingnya adalah manajemen sumber daya manusia yang handal yang berani mengatur dan mengurus sumber daya manusia berdasarkan visi organisasi.

Pemerintah daerah sebagai salah satu organisasi publik tentunya mempunyai tujuan yang sama dengan organisasi lain dalam mengelola sumber daya manusia (SDM) pelaksana pada organisasi pemerintah yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai penyelenggara negara memiliki peranan yang sangat besar, karena terwujudnya masyarakat yang kita cita-citakan tergantung pada

sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh elemen masyarakat.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri bukan saja merupakan unsur aparatur Negara, tetapi juga merupakan abdi negara dan abdi masyarakat yang hidup di tengah-tengah masyarakat dan bekerja untuk kepentingan masyarakat.

Sebagai aparatur Negara, Pegawai Negeri merupakan tulang punggung dalam penyelenggaraan roda pemerintahan, dan sebagai abdi masyarakat harus mengabdikan pada tugasnya, melaksanakan tugasnya yaitu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Oleh karena itu sudah seharusnya memiliki tingkat profesional yang tinggi, yang dapat menjadi suri tauladan bagi masyarakat umum.

Prinsip Pegawai Negeri Sipil adalah sebagai pelayan bukan untuk dilayani. Hal tersebut ditegaskan oleh Soegeng Prijodarminto yang menjelaskan tentang kedudukan Pegawai Negeri Sipil, sebagai berikut :

“ Kedudukan Pegawai Negeri Sipil itu di dalam beberapa hal berbeda dengan warga negara biasa, karena kepadanya dipercayakan tugas menjalankan fungsi umum, mereka harus melayani masyarakat bukan dilayani, mereka yang pertama-tama harus mentaati peraturan perundang-undangan”.<sup>4</sup>

Berkaitan dengan peranan Pegawai Negeri Sipil, Prastitio Prawotosoediro mengemukakan bahwa “ kedudukan dan peran pegawai negeri adalah sangat penting dan menentukan, karena pegawai negeri itu adalah aparatur pelaksana pemerintahan dan melancarkan pembangunan dalam rangka mencapai tujuannya masing-masing”.<sup>5</sup>

Untuk pemberdayaan Pegawai Negeri Sipil diperlukan manajemen kepegawaian yang tepat, dan hal tersebut telah diatur dalam Undang-undang Nomor 8

---

<sup>4</sup> Prijodarminto, Soegeng, 1992, *Disiplin Kiat Menuju Sukses*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 8.

<sup>5</sup> Prawotosoediro, Prastitio, 1983, *Pegawai Negeri Sipil*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 13.

Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, yang menyebutkan manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Berkaitan dengan sangat urgennya peranan Pegawai Negeri Sipil dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Sondang P Siagian, menyatakan :

“ Peranan Pegawai Negeri Sipil sangat penting dalam tata kehidupan masyarakat, oleh karena para Pegawai Negeri Sipil itu mempunyai status yang tinggi di mata masyarakat dan oleh karena mereka pada umumnya dipandang sebagai suatu kelompok elite tertentu di masyarakat ”.<sup>6</sup>

Untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang demikian, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan prestasi kerja dan sistem karir yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Prinsip profesionalisme mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus mengutamakan keahlian yang berdasarkan kompetensi, kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sumber daya manusia aparatur harus memiliki kompetensi dan kapabilitas manajemen publik yang memadai, mampu menghindari pemborosan pada sektor yang kurang perlu, serta diperkuat dengan aplikasi teknologi telekomunikasi dan informatika yang tepat guna.<sup>7</sup>

Untuk melaksanakan sebagian kewenangan dalam bidang kepegawaian, maka berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah memiliki peranan dalam melaksanakan manajemen kepegawaian daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan,

---

<sup>6</sup> Siagian P Sondang , 1974, *Administrasi Pembangunan : Konsep dimensi dan Strategi*, Gunung Agung, Jakarta, hal.74

<sup>7</sup> Yuwono, Teguh, (Editor), 2001, *Manajemen Otonomi Daerah (Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru)*, Diponegoro University, Semarang, hal. 81.

pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban, kedudukan hukum, pengembangan potensi dan pengendalian jumlah.

Untuk melaksanakan sebagian kewenangan tersebut di atas, dalam kenyataannya banyak permasalahan yang cukup krusial khususnya di daerah kabupaten. Sebagai gambaran adalah kebijakan pengangkatan dalam jabatan struktural dan mutasi pegawai di daerah yang masih banyak *diwarnai nuansa politis dan berbagai kepentingan baik kepentingan elit politik maupun elit eksekutif*. Sementara pada sisi lain secara normatif berdasarkan pasal 17 ayat (2) Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, ditegaskan bahwa “ Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras atau golongan”.

Reformasi dalam bidang pemerintahan menuntut terwujudnya *clean and good governance* di semua bidang layanan pemerintahan yang menjadi keinginan banyak pihak. Oleh karena itu adanya istilah *Fit and Proper Test* bagi suatu jabatan struktural dalam pemerintahan untuk meningkatkan prestasi dan kinerja pegawai maupun sebagai salah satu bagian dari proses mutasi jabatan yang akhir-akhir ini begitu populer sangatlah penting. Beberapa aspek rekrutmen dalam penataan dan pengisian jabatan struktural dalam organisasi pemerintah daerah sangatlah penting peranannya, karena sampai sekarang tuntutan era globalisasi dan reformasi mengharuskan elit birokrasi sebagai manajer organisasi untuk dapat secara cepat dan tepat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan lingkungan yang berlangsung cepat. Semua itu hanya

dapat dilakukan dengan optimal apabila dilaksanakan oleh pejabat yang berkualitas dan selalu dapat memahami dinamika pemerintahan.

Namun sistem sentralisasi birokrasi yang diwariskan oleh pemerintah orde baru telah menyebabkan birokrasi terjebak dalam pengembangan kultur organisasi yang berorientasi vertikal dari pada kultur horisontal, sehingga norma dan nilai- nilai yang menjadi acuan bertindak lebih berorientasi pada penguasa yang pada akhirnya berkembang fenomena suka dan tidak suka dalam birokrasi.<sup>8</sup> Fenomena ini telah merasuk ke dalam birokrasi pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal, khususnya dalam menentukan atau memilih pejabat untuk menduduki jabatan strategis, sehingga dalam prakteknya istilah manajemen *“The right man on the right place”* jauh dari kenyataan. Hal demikian menjadi persoalan yang sangat krusial dalam proses rekrutmen pejabat struktural sekarang ini.

Persoalan lain yang tidak kalah rumitnya adalah adanya budaya paternalistik dalam birokrasi yang masih menjadi landasan dalam rekrutmen atau mutasi pejabat struktural. Corak budaya paternalistik di Indonesia cenderung mencerminkan budaya paternalistik. Bentuk seperti ini lebih halus bila dibandingkan dengan pola hubungan *“Patron Client”* yang cenderung menekankan segi material, sehingga aspek loyalitas kepada penguasa merupakan faktor yang menjadi urutan pertama dalam menentukan calon pejabat struktural yang akan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu. Bahkan yang lebih tidak kondusif lagi adalah munculnya pejabat struktural baru yang tampil karena kedekatan dengan *lingkaran kekuasaan termasuk adanya penetrasi oleh kalangan anggota legislatif / partai politik atau pelaku politik lainnya dalam penempatan suatu jabatan struktural tertentu.* Di samping itu dampak dari pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah ( Pilkada ) sangat mewarnai pola-pola

---

<sup>8</sup> Dwiyanto, Agus, dkk, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta, , hal 105.

rekrutmen pejabat struktural terlepas dari peran dukungan masing-masing Pegawai Negeri Sipil dalam pemenangan salah satu calon Kepala Daerah pada proses kompetisi Pilkada. Walaupun ada ketentuan tentang netralitas Pegawai Negeri Sipil dalam Partai politik, namun dalam kenyataannya dilihat tingkat atau kecenderungannya ada beberapa Pegawai Negeri Sipil yang melakukan aksi untuk mendukung salah seorang calon kepala daerah dalam pilkada.

Oleh karena itu untuk mendapatkan pejabat yang mampu dan profesional dalam bidang tugasnya, perlunya mempertimbangkan semua faktor-faktor determinan dalam proses rekrutmen jabatan struktural tersebut dan selanjutnya perlu diketahui sejauhmana proses rekrutmen tersebut diaplikasikan dengan aturan yang berlaku yaitu berdasarkan aspek kualitas, senioritas dan aspek lainnya yang kondusif agar proses rekrutmen pejabat struktural menghasilkan pejabat yang mampu menjawab tantangan pelaksanaan otonomi daerah dan mampu menjalankannya dengan benar.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang faktor-faktor yang menentukan dalam rekrutmen pejabat struktural (elit birokrasi) serta kemungkinan adanya penetrasi politik dalam proses rekrutmen tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah yang akan dikaji adalah sejauhmana rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal, melalui perumusan beberapa permasalahan dalam bentuk pertanyaan yang menjadi fokus dalam melaksanakan analisis lebih lanjut yaitu sebagai berikut :

1. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal ?;

2. Sejauhmana penetrasi politik dalam rekrutmen atau penataan elit birokrasi atau pejabat struktural Pemerintah Kabupaten Kendal ?;
3. Bagaimana bentuk penetrasi politik dalam rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal ?; dan
4. Sejauhmana keberhasilan penetrasi politik dalam rekrutmen elit briokrasi atau pejabat struktural tersebut ?.

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal.
- b. Untuk mengetahui sejauh mana penetrasi politik dalam rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal dan pola-pola penetrasi serta aktor pelaku penetrasi
- c. Untuk mengetahui profil penataan elit birokrasi atau pejabat struktural pada Pemerintah Kabupaten Kendal sebagai akibat penetrasi politik

#### **2. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Manfaat Teoritis dari penelitian ini adalah untuk menambah referensi yang berkaitan dengan pengembangan ilmu politik khususnya tentang menegemen politik dan poltik lokal.
- b. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah :
  1. Melalui penelitian ini diharapkan agar supaya dapat memberikan manfaat bahan kajian dalam melakukan rekrutmen elit birokrasi atau pejabat

struktural bagi Pemerintah Kabupaten Kendal untuk dapat menata pejabat struktural yang berkompeten dalam menjalankan jabatannya, sehingga mampu melaksanakan tugasnya ditengah dinamika masyarakat yang semakin peka terhadap perubahan tuntutan pelayanan di era otonomi daerah.

2. Memberikan masukan agar lebih profesional bagi pengelola kepegawaian dalam memutuskan masalah-masalah kepegawaian umumnya dan khususnya dalam rangka menjalankan proses rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural, sekalipun ada penetrasi politik yang berasal dari luar eksekutif Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal
3. Memberikan masukan kepada pengelola kepegawaian pada Pemerintah Kabupaten Kendal bahwa dampak penetrasi politik dalam rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural akan memberikan akibat tertentu bagi pemerintah daerah yang akan berpengaruh terhadap iklim kerja pegawai negeri sipil pada Pemerintah Kabupaten Kendal

## **D. Telaah Pustaka**

### **1. Penetrasi Politik.**

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>9</sup>, pengertian penetrasi berarti perembesan, penerobosan. Selanjutnya dalam pengertian yang lebih luas ”*penetrasi* ”, merupakan suatu kegiatan informal yang dilakukan seseorang untuk melakukan kompromi dalam rangka mencari, memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam sebuah organisasi, meskipun tidak bisa diperbolehkan secara

---

<sup>9</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991, Edisi II, Balai Pustaka, Jakarta, , hal 747

formal oleh organisasi karena dimungkinkan dapat dimanfaatkan untuk keuntungan pegawai atau pejabat dalam suatu organisasi.

Pemahaman pengertian politik secara umum menurut Harold Lasswell<sup>10</sup>, dalam perspektif individu adalah “apa yang dilakukan individu dari suatu proses politik dalam konteks nilai-nilai, dan kapan serta bagaimana dia mendapatkannya. Oleh karenanya politik menyangkut aktor yang menunjukkan siapa yang terlibat, apa yang dilakukan serta nilai apa yang diperoleh oleh aktor tersebut”

Terkait dengan pemahaman mengenai politik seperti tersebut diatas Andre Bayo<sup>11</sup>, menjelaskan bahwa politik selalu terdapat dalam setiap segi kehidupan manusia dan berada dimana saja termasuk dalam sebuah organisasi pemerintah. Sebagai konsep dalam organisasi, meskipun politik belum dapat didefinisikan secara tepat, namun secara umum pengertian yang dapat dirujuk dan disepadankan dengan pengertian bahwa politik sebagai kegiatan manusia sehari-hari yang bertujuan untuk menjalankan tugasnya, yaitu segala perbuatan dan percakapan yang dilakukan secara informal atau dengan kata lain yang termasuk didalamnya percakapan–percakapan, pembahasan dan pertemuan yang dilakukan diluar apa yang telah diakui secara resmi oleh organisasi.

Di samping itu politik juga mempunyai hubungan yang kuat dengan pusat kekuasaan (*power*) dalam organisasi, karena politik dilihat sebagai kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu dalam organisasi terutama tingkat atas dengan tujuan untuk memperoleh, mempertinggi, memanfaatkan dan mempertahankan kekuasaan serta sumber daya yang lain untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan demikian ada pengelolaan pengaruh untuk mencapai hasil

---

<sup>10</sup> Varma, SP, 2001, **Teori Politik Modern**. Raja Grafindo, Jakarta, hal 260

<sup>11</sup> Bayo, Andre Ala, 1985, **Hakekat Politik “Siapa Melakukan Apa untuk memperoleh Apa”**, Akademika, Yogyakarta, hal 23.

tanpa melalui metode-metode yang sekalipun dilihat dari aspek etika kurang memberikan kelaziman, namun hal ini adalah suatu kenyataan yang tidak bisa diingkari sebagai kelaziman dari perilaku manusia pada sebuah organisasi.

Peran politik semacam ini dapat diartikan sebagai peran yang merembes dalam pengertian "*penetrasi politik*", yang merupakan suatu kegiatan informal yang dilakukan seseorang untuk melakukan kompromi dalam rangka mencari, memperoleh dan mempertahankan kekuasaan dalam sebuah organisasi, meskipun tidak bisa diperbolehkan secara formal oleh organisasi karena dimungkinkan dapat dimanfaatkan untuk keuntungan pegawai atau pejabat dalam suatu organisasi.

Politik dapat juga dimengerti sebagai suatu kompromi yang kreatif antara kepentingan-kepentingan yang kompetitif. Oleh karena itu perlu dihindari kepentingan-kepentingan yang kompetitif itu bila dapat menghasilkan konfrontasi antara sesama pihak dalam organisasi sehingga pada akhirnya semua pihak dapat tinggal bersama-sama secara harmoni, sebagaimana dikatakan oleh Nasikun<sup>12</sup>, bahwa ketegangan-ketegangan sosial memang senantiasa sering terjadi namun demikian dalam jangka panjang keadaan tersebut akan teratasi dengan sendirinya melalui penyesuaian-penyesuaian dan proses institusional. Aspek utama persepektif politik dalam suatu organisasi yang menekankan pada suatu alat untuk mengembangkan suatu hasil dan cara yang seimbang serta pemenuhan kepentingan-kepentingan secara kolektif/bersama yang dapat diterima umum demi harmonisasi hubungan yang dinamis oleh semua pihak. Selanjutnya pada sisi lain perilaku pihak-pihak tertentu dalam suatu organisasi yang secara realita sering dijumpai dan dianggap formal serta diakui dalam suatu organisasi, sementara di pihak lain kurang memiliki landasan etika yang kuat. Perilaku semacam ini

---

<sup>12</sup> Nasikun, 1992, **Sistem Sosial Indonesia**, Rajawali Pers, Jakarta, hal 11.

menghendaki perhatian akan hak-hak keadilan dengan cara yang dipakai untuk menyenangkan kelompoknya. Terhadap hal seperti ini menurut Nasikun<sup>13</sup>, dapat dipahami karena seringkali organisasi Pemerintah daerah mengalami kecenderungan-kecenderungan sebagai berikut :

*a. Hambatan-hambatan dalam pencapaian tujuan.*

Pada umumnya organisasi Pemerintah daerah berskala besar, sehingga sebagai konsekuensinya tentu banyak sekali sasaran-sasaran dalam rangka pencapaian tujuan organisasi yang harus segera dicapai dalam waktu yang relatif singkat dengan sumber daya yang dimiliki terbatas. Sebagai akibatnya sekalipun ada visi dan misi organisasi yang baik, namun dalam realitanya ternyata tidak menjamin sebuah organisasi mudah untuk dibawa pada sebuah tujuan organisasi yang sudah jelas.

Hambatan semacam ini akan menciptakan persoalan tersendiri dan semakin membuat peramsalahan dalam jangka panjang bagi sebuah organisasi terutama dalam pencapaian tujuan organisasi itu sendiri. Persoalan-persoalan yang menghamabat proses pencapaian tujuan organisasi tersebut pada gilirannya akan memberi peluang terhadap munculnya perilaku politik. Perilaku politik tersebut cenderung mendorong seorang aparatur untuk mengambil kebijakan (jalan tengah) yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dengan mengesampingkan proses yang telah digariskan oleh visi dan misi organisasi dan apa yang terjadi jika permasalahan menjadi semakin rumit, maka penyesuaian, kompromi dan konsekuensi-konsekuensi politis merupakan cara yang paling menguntungkan.

---

<sup>13</sup> Ibid., hal 11.

*b. Kelangkaan Sumber Daya.*

Terbatasnya sumber daya dalam organisasi seringkali memicu perilaku seseorang secara kompetitif atau berperilaku tidak fair untuk merebut akses dalam mendapatkan sumber daya yang langka tersebut, sehingga pada titik tertentu menciptakan disharmoni dalam sebuah hubungan antara sesama anggota organisasi. Kondisi semacam ini lambat laun menuntut perilaku seseorang secara inovatif melakukan transaksi-transaksi kepentingan yang benar secara formal namun bisa disangsikan dari segi etis, guna mendapatkan distribusi kelangkaan sumber daya tanpa mengorbankan harmonisasi organisasi.

*c. Teknologi dan perubahan lingkungan.*

Perubahan organisasi, sistem kerja, rekrutmen pegawai dan pendanaan dalam sebuah institusi, terutama disebabkan oleh perubahan dinamika masyarakat dan perkembangan teknologi yang memudahkan manusia mencapai cita-cita dan memenuhi berbagai kepentingan. Kemampuan mengolah dan menyajikan informasi melalui berbagai media massa yang berbasis teknologi telekomunikasi, menghilangkan batas, jarak dan waktu. Modifikasi pelayanan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat juga dilakukan untuk kepentingan organisasi agar tidak ketinggalan jaman. Berbagai keunggulan teknologi menuntut setiap orang belajar untuk menguasai apa yang terjadi sebagai kemajuan suatu teknologi.

## 2. Rekrutmen Elit Birokrasi

### A. Rekrutmen.

Secara umum rekrutmen diartikan sebagai sebuah proses untuk mencari, menemukan dan menarik para pelamar untuk dipekerjakan dalam dan oleh organisasi. Pengertian rekrutmen seperti ini ditujukan pada proses pencarian pegawai baru untuk menduduki pekerjaan dalam suatu organisasi. Namun bila didasarkan pada pengertian mengapa rekrutmen itu diperlukan, maka pengertian rekrutmen tidak sebatas mencari pegawai baru, sesuai apa yang dikatakan Faustino Cardoso Gomes<sup>14</sup>, yang menyebutkan bahwa alasan mendasar diperlukannya rekrutmen tidak lain adalah "...adanya perluasan kegiatan organisasi, terciptanya pekerjaan-pekerjaan dan kegiatan baru, adanya pekerja yang pindah ke organisasi lain...."

Berdasarkan pengertian dan uraian tersebut di atas, sekalipun hanya disebutkan kata pekerjaan-pekerjaan ataupun kegiatan-kegiatan secara substansif, hal tersebut telah menunjukkan suatu kedudukan pekerjaan yang sering disebut jabatan. Bila pengertian kata tersebut merujuk pada jabatan maka dapat disimpulkan bahwa pengertian rekrutmen dalam arti yang lebih luas tidak hanya merekrut pegawai baru untuk menduduki suatu pekerjaan dalam sebuah organisasi, namun bisa diartikan sebagai proses untuk merekrut pejabat baik pegawai baru maupun pegawai lama atau bisa juga seorang pejabat untuk menduduki jabatan baru guna mendapatkan sumberdaya manusia yang potensial untuk suatu jabatan tersebut.

Rekrutmen merupakan fungsi manajemen sumberdaya manusia yang sangat menarik dan penting sekali karena dalam prakteknya berkaitan dengan

---

<sup>14</sup> Cardoso, Faustino Gomes, 2000, "**Manajemen Sumber Daya Manusia**", Andi Offset, Yogyakarta,

nilai-nilai dan kondisi-kondisi lingkungan sekitar baik dari aspek sosial, ekonomi maupun politik. Menurut Klinger seperti yang disebut Faustino Cardoso Gomes, menyebutkan bahwa :

“ Rekrutmen itu dipengaruhi oleh tiga nilai utama yang saling berbeda dan bahkan saling berlawanan, yang meliputi : (1) Keadilan Sosial (Social equity), termasuk affirmative action (2) Efisiensi manajemen (Managerial efficiency) dan (3) Daya tanggap politik (political responsiveness)”.

Dari uraian tersebut dapat diartikan bahwa rekrutmen diperlukan karena adanya faktor kebutuhan akan penempatan personal sesuai dengan keahlian yang dimilikinya ( *the right man on the right place* ), serta faktor kebutuhan organisasi dalam upaya mendukung kegiatan efisiensi dan efektivitas tujuan organisasi, serta untuk kepentingan memelihara kendali terhadap kaum birokrat yang terpilih menjadi pejabat. Untuk keperluan rekrutmen yang terakhir ini biasanya dimaksudkan untuk memberi otonomi yang lebih besar pada kelompok pekerja dalam menjalankan fungsinya.

Dalam pengertian birokrasi pemerintah yaitu manajemen Pegawai Negeri Sipil, rekrutmen pejabat lebih dikenal sebagai kegiatan penempatan seseorang baik pegawai ( staf) yang telah memenuhi syarat minimal secara administratif, maupun pejabat pada posisi jabatan yang baru sesuai dengan kemampuan, azas senioritas serta ketentuan yang berlaku<sup>15</sup>..

### **1. Persyaratan Rekrutmen Jabatan Struktural.**

Berdasarkan pasal 5 Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang

---

<sup>15</sup> Lihat Undang-undang nomor 43 tahun 1999, Bab I pasal 1, ayat (8) bahwa Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian.

Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam Jabatan Struktural<sup>16</sup> dijelaskan bahwa beberapa persyaratan untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural adalah sebagai berikut :

- a. *Berstatus Pegawai Negeri Sipil*, karena jabatan struktural merupakan salah satu jabatan negeri, maka jabatan struktural Pegawai Negeri Sipil hanya boleh dijabat oleh seorang yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil. Seorang Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) atau tenaga honorer atau pegawai tidak tetap (PTT) tidak boleh menduduki jabatan struktural. Demikian pula halnya dengan anggota Tentara Nasional Indonesia atau Anggota Kepolisian Negara tidak dapat menduduki jabatan struktural karena tidak berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil.
- b. *Kompetensi Jabatan*, kemampuan dan karakteristik yang dimiliki seorang PNS sebagai calon pejabat yang dipromosikan untuk menduduki jabatan tertentu, berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatan, sehingga PNS tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien. Dengan demikian kompetensi jabatan mencakup seluruh kemampuan yang diperlukan dalam menjalankan jabatan termasuk di dalamnya kemampuan manajerial dan kemampuan teknis seseorang.
- c. *Kepangkatan*, pangkat sangat menentukan sekali pada formasi jabatan, sehingga para calon pejabat yang akan direkrut untuk menduduki jabatan tertentu harus disesuaikan dengan *eselonering* jabatan. Oleh karenanya antara pangkat dan eselonering jabatan sangat erat kaitannya,

---

<sup>16</sup> Lihat Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam Jabatan Struktural

karena derajat pangkat seorang PNS merupakan syarat yang menentukan eselonering jabatan. Dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara,<sup>17</sup> syarat kepangkatan / golongan ruang untuk menduduki suatu jabatan dalam eselon tertentu diatur sebagai berikut :

**Tabel 1.1**

Eselon dan jenjang pangkat jabatan struktural

No	ESE LON	JENJANG PANGKAT, GOLONGAN RUANG TERENDAH		JENJANG PANGKAT, GOLONGAN RUANG TERTINGGI	
		PANGKAT	GOL	PANGKAT	GOL
		1	Ia	Pembina Utama Madya	IV/d
2	Ib	Pembina Muda	IV/c	Pembina Utama	IV/e
3	IIa	Pembina Muda	IV/c	Pembina Utama Madya	IV/d
4	IIb	Pembina Tingkat I	IV/b	Pembina Muda	IV/c
5	IIIa	Pembina	IV/a	Pembina Tingkat I	IV/b
6	IIIb	Penata Tingkat I	III/d	Pembina	IV/a
7	IVa	Penata	III/c	Penata Tingkat I	III/d
8	IVb	Penata Muda Tingkat I	III/b	Penata	III/c
9	Va	Penata Muda	III/a	Penata Muda Tk. I	III/b

Sumber : Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002

Berdasarkan jenjang pangkat yang dibutuhkan dalam menduduki jabatan sebagaimana yang termuat dalam tabel di atas, maka syarat pangkat yang harus dimiliki oleh para calon pejabat serendah-rendahnya memiliki pangkat setingkat lebih rendah dari jenjang pangkat yang ditentukan. Jadi PNS yang memiliki pangkat satu tingkat lebih rendah dari jenjang pangkat untuk jabatan struktural tertentu, dipandang telah mempunyai pengalaman dan atau kemampuan yang dibutuhkan untuk melaksanakan jabatannya.

<sup>17</sup> Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002.

- d. *Pendidikan*, kualitas dan tingkat pendidikan pada dasarnya akan mendukung pelaksanaan tugas dalam jabatannya secara profesional, khususnya dalam upaya penerapan kerangka teori, analisis maupun methodologi pelaksanaan tugas dan jabatannya
- e. *Penilaian Prestasi Kerja*, Penilaian prestasi kerja / Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan ( DP-3) pada dasarnya adalah penilaian dari atasan langsungnya terhadap pelaksanaan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan, dan digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan untuk diangkat dalam jabatan yang lebih tinggi. Dalam penilaian DP-3 memuat unsur-unsur yang dinilai meliputi kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Persyaratan pegawai negeri sipil untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural sekurang-kurangnya bernilai baik dalam jangka waktu 2 (dua) tahun terakhir.
- f. *Memiliki Kompetensi jabatan yang diperlukan*. Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang pegawai negeri sipil berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga pegawai negeri sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara profesional, efektif dan efisien.
- g. *Kesehatan*, kondisi kesehatan para calon pejabat untuk diajukan menduduki suatu jabatan tertentu yang ditentukan oleh dokter yang mempunyai otoritas dalam menentukan sehat tidaknya kesehatan para calon pejabat baik jangka pendek maupun jangka panjang. Hal ini penting sekali karena kalau tidak, bila salah satu calon terlanjur diangkat

dan ternyata di tengah jalan calon tersebut tidak mampu menjalankan tugas jabatannya, maka dapat dipastikan efektifitas fungsi organisasi sedikit banyak akan terganggu. Sehat jasmani dan rohani disyaratkan dalam jabatan struktural karena seseorang yang akan diangkat dalam suatu jabatan tersebut harus mampu menjalankan tugas secara profesional, efektif dan efisien. Sehat jasmani diartikan secara fisik seorang PNS tidak dalam sakit-sakitan sehingga mampu menjalankan jabatannya dengan sebaik-baiknya dan sehat rohani diartikan bahwa secara rohan seorang PNS tidak dalam terganggu mental/jiwanya, sehingga mampu berfikir baik dan rasional;

Di samping ketentuan persyaratan tersebut di atas, masih ada beberapa faktor persyaratan lain lagi yang perlu diperhatikan dalam pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural, di antaranya adalah sebagai berikut :

- a. *Senioritas, dalam kepangkatan.* Hal ini digunakan apabila ada dua orang atau lebih pegawai negeri sipil yang telah memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural semuanya memiliki pangkat yang sama. Dalam hal demikian, untuk menentukan salah satu diantara dua calon atau lebih tersebut digunakan faktor senioritas dalam kepangkatan, yaitu pegawai negeri sipil yang mempunyai masa kerja yang paling lama dalam pangkat tersebut lebih diprioritaskan.
- b. *Usia,* dalam menentukan prioritas dan aspek usia harus mempertimbangkan faktor pengembangan dan kesempatan yang lebih luas bagi PNS dalam melaksanakan jabatan struktural. Dengan demikian

yang bersangkutan memiliki cukup waktu untuk menyusun dan melaksanakan rencana kerja serta mengevaluasi hasil kerjanya.

- c. *Pendidikan dan Pelatihan ( Diklat ) Jabatan.* Diklat kepemimpinan (Diklatpim) merupakan pendidikan yang harus diikuti oleh pegawai negeri sipil yang telah atau akan diangkat dalam jabatan struktural.
- d. *Pengalaman.* Kemampuan para calon pejabat yang diajukan untuk menduduki suatu jabatan tertentu, diperoleh pada saat yang bersangkutan menduduki jabatan yang akan diberikan, pengalaman jabatan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam rekrutmen PNS dalam jabatan struktural. Apabila terdapat beberapa calon pejabat maka yang akan diangkat adalah PNS yang mempunyai persyaratan dan memiliki pengalaman lebih banyak serta memiliki korelasi dengan jabatan yang akan diisi.

## **2. Kompetensi Jabatan.**

Untuk efektivitas kerja organisasi dalam melakukan proses rekrutmen perlu adanya standar kompetensi yang didasarkan pada tinggi rendahnya eselon jabatan (eselonering) sebagai dasar untuk menentukan apakah calon pejabat yang direkrut berkompeten atau tidak, untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Berdasarkan keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) nomor 46 A tahun 2003<sup>18</sup> dijelaskan bahwa dasar rekrutmen pejabat di lingkungan pemerintahan telah ditentukan standar kompetensinya, yaitu kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) berupa pengetahuan, keahlian dan

---

<sup>18</sup> Keputusan Kepala BKN nomor 46 A tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Pegawai Negeri Sipil

sikap, perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas dan jabatan. Dalam keputusan tersebut disebutkan pula bahwa untuk merekrut pejabat diperlukan dua standar kompetensi yang terdiri dari standar kompetensi umum dan standar kompetensi khusus.

Kompetensi umum dimaksudkan untuk mengetahui kemampuan dan karakteristik berupa pengetahuan dan perilaku yang dimiliki calon pejabat untuk diperlukan dalam pelaksanaan jabatan struktural yang dipangkunya, Sedangkan kompetensi khusus yaitu kemampuan dan karakteristik yang dimiliki calon pejabat berupa keahlian untuk melaksanakan tugas jabatan struktural yang dipangkunya.

### **3. Prosedur Rekrutmen.**

#### ***Pengangkatan Dalam Jabatan Struktural.***

Prosedur rekrutmen pengangkatan dalam jabatan struktural diatur dalam ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian nomor 13 tahun 2003 dengan mekanisme sebagai berikut :

1. Pejabat yang membidangi kepegawaian baik instansi pusat maupun daerah menginventarisasi lowongan jabatan struktural yang ada disertai persyaratan jabatannya.
2. Lowongan formasi jabatan struktural tersebut diinformasikan kepada seluruh pimpinan satuan organisasi eselon II atau III di lingkungan masing-masing.
3. Berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, para pejabat struktural eselon II atau III secara hierakhi mengajukan calon yang memenuhi syarat guna pengisian lowongan jabatan kepada pejabat yang berwenang

dengan tembusan disampaikan kepada Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan ( Baperjakat )

4. Sekretaris Baperjakat menyiapkan data calon yang diusulkan untuk diajukan dalam sidang Baperjakat, dengan didukung data masing-masing calon berupa daftar riwayat hidup sebagai identitas dan untuk mengetahui sejarah karier sang calon pejabat yang bersangkutan selama menjadi PNS. Disamping itu juga dilampirkan pula Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP 3) calon pejabat tersebut selama dua tahn terakhir sebagai bukti kondite yang bersangkutan.
5. Apabila yang diajukan hanya satu orang calon, maka sekretaris Baperjakat berkewajiban menyiapkan data calon lain yang memenuhi syarat sehingga yang diajukan untuk dibahas dalam sidang Baperjakat sekurang-kurangnya tiga orang calon.

### ***Pemindahan Jabatan.***

Prosedur dan mekanisme yang diatur dalam pemindahan jabatan adalah sebagai berikut :

1. Pimpinan unit organisasi yang menghendaki adanya mutasi/pemindahan jabatan harus mengajukan usul secara tertulis kepada pejabat yang berwenang dalam hal ini Ketua atau Sekretaris Baperjakat.
2. Pelaksanaan sidang dan data yang dipersiapkan dalam persidangan serta penyampaian pertimbangan Baperjakat kepada pejabat yang berwenang prosedurnya sama dengan mekanisme pengangkatan dalam jabatan struktural.

#### 4. Sistem Rekrutmen.

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

Dalam prakteknya sistem rekrutmen yang diaplikasikan untuk merekrut pejabat dalam menduduki suatu jabatan struktural berdasarkan pada beberapa sistem rekrutmen yang ada. Menurut Kartini Kartono<sup>19</sup>, dalam melakukan suatu rekrutmen dalam sistem sosial bahkan terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan menganut pola sistem sebagai berikut : :

##### *a. Spoil System.*

*Spoil system* pada awalnya merupakan suatu sistem rekrutmen pejabat di lingkungan organisasi pemerintahan yang didasarkan pada afiliasi-afiliasi tertentu, biasanya berdasarkan atas keanggotaan sebuah partai. Jabatan-jabatan strategis organisasi diberikan kepada teman-teman yang se-partai agar supaya ada kerja sama yang baik. Namun dalam perkembangannya sistem ini lebih mengutamakan kedekatan yang dipilih secara subyektif oleh pejabat atasannya karena seseorang yang dipilih tersebut adalah kawan dekatnya, oleh karena itu sistem ini lebih dikenal sebagai sistem *pilih kasih*<sup>20</sup> karena pertimbangan utama dalam perekrutan pejabat didasarkan oleh adanya hubungan khusus, seperti hubungan persaudaraan maupun perkawanan, sehingga tidak

---

<sup>19</sup> Kartono, Kartini, 2001, *Sosilologi Politik*, Alumni Bandung,, hal 210

<sup>20</sup> Lihat Rush, yang diterjemahkan oleh Kartini Kartono dalam *Sosilologi Politik*, hal 213 yang garis besarnya menyatakan bahwa di kebanyakan negara perekrutan jabatan administrasi direkrut melalui sistem kegunaan ( Merit System) dan sistem pilih kasih (Spoil System ).

mengerankan sistem ini juga disebut sistem kawan, dimana seseorang yang direkrut bukan atas dasar pada suatu keahlian yang diperlukan untuk menduduki jabatan struktural tertentu.

Pemilihan pejabat dalam sistem semacam ini tidak ada aturan yang baku tentang kriteria seseorang dipersyaratkan untuk menduduki jabatan tertentu, sekalipun dalam suatu pemerintahan ada aturan main yang jelas untuk menentukan seseorang dalam menduduki jabatan tertentu, namun aturan tersebut tidak bisa diperlakukan dengan baik. Yang terjadi adalah pemilihan dan penunjukan pejabat hanya didasarkan keinginan pejabat di atasnya seara subyektif *spoil system* merupakan sistem rekrutmen yang kurang memperhatikan faktor kecakapan atau kualitas yang sangat penting artinya bagi efisiensi dan efektivitas organisasi.

***b. Nepotism System***

*Nepotism System* merupakan sistem untuk menentukan pilihan kepada seseorang untuk menduduki jabatan struktural tertentu yang didasarkan atas hubungan keluarga, dan jelas sekaali sistem ini hampir sama dengan *spoil system* karena kurang memperhatikan keahlian dan ketrampilan seseorang yang dipersyaratkan untuk menduduki suatu jabatan tertentu. Bahkan hubungan keluarga pada nepotism system semakin diperluas artinya sistem ini selalu menekankan adanya persamaan daerah, sanak famili dan kawan maupun persamaan perjuangan politik sebagai pertimbangan utama menentukan pejabat.

*c. Patronage System.*

System rekrutmen ini didasarkan atas keinginan untuk membantu pejabat yang didudukkan pada suatu jabatan tertentu, dimana usaha membantu tersebut didasarkan atas hubungan politik maupun hubungan keluarga. Sistem ini bisa dikatakan perpaduan dua sistem rekrutmen sebelumnya (*Spoil sytem dan Nepotism System*) yang sama-sama kurang memperhatikan keahlian atau ketrampilan seseorang dalam melaksanakan jabatannya.

*d. Merit System.*

Sistem ini sebagai rekasi terhadap ketiga sistem tersebut diatas yaitu spoil system, nepotism system dan patronage system . Oleh karena itu merit system sangat menekankan keahlian dan kompetensi seseorang yang dipersyaratkan pada suatu posisi jabatan tertentu dan penilaian yang objektif merupakan prosedur tetap yang harus dilalui dalam menentukan seseorang untuk menduduki jabatan struktural pada suatu organisasi pemerintahan.

**B. Elit.**

Dalam sistem sosial manapun yang ada didunia ini, didalamnya ditandai oleh berbagai lapisan masyarakat atau seringkali disebut stratifikasi. Stratifikasi dalam sistem politik ditandai dengan lapisan masyarakat yang berkuasa dan yang dikuasi atau dengan bahasa lain bahwa dalam masyarakat pasti dijumpai masyarakat yang diperintah dan masyarakat yang memerintah. Konsep pemilahan masyarakat yang berkuasa dan dikuasi ini banyak dijumpai dari

tulisan ilmuwan politik. Mereka percaya bahwa setiap masyarakat dimanapun berada akan selalu dipimpin oleh sekelompok kecil individu-individu yang berkuasa dan pada gilirannya kelompok ini lebih dikenal dengan sebutan kelompok elit atas masyarakat yang berjumlah besar yang terdiri dari sebagian besar individu-individu anggota masyarakat tersebut.

Teori elit percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran pada kekuasaan sosial dan politik secara penuh <sup>21</sup>. Elit yang berkuasa demikian dikatakan Harold Lasswell, merupakan suatu kelas yang terdiri atas mereka yang berhasil mencapai kedudukan dominasi yang dianggap bahwa elit adalah individu-individu yang menduduki posisi puncak dalam institusi-institusi ekonomi, militer dan politik. Menurutnya individu-individu yang termasuk dalam kelompok elit merupakan golongan yang relatif sangat terpadu, homogen dan erat berhubungan satu dengan lainnya. Mereka menduduki posisi puncak pada suatu institusi berasal dari latar belakang sosial dan pandangan hidup yang relatif sama, karena kebanyakan mereka mempunyai latar belakang pendidikan yang sama. Demikian juga mereka sering bertemu dalam perkumpulan-perkumpulan sosial yang diselenggarakan oleh berbagai kelompok sosial yang sama.

Karena kedudukan yang demikian maka elit mampu mengeluarkan keputusan-keputusan yang berlaku dan mengikat semua anggota masyarakat lainnya. Keputusan elit yang demikian ini dapat dinyatakan bersumber pada institusi-institusi dimana mereka berada diposisi puncak. Pada posisi inilah elit tersebut melaksanakan dan memaksakan keputusan tersebut untuk ditaati oleh

---

<sup>21</sup> Varma , SP., Ibid, hal 202.

anggota masyarakat. Namun yang menjadi persoalan adalah apakah para elit tersebut mempunyai kepentingan yang relatif sama.

Guna mempertahankan dominasi peta elit dimata masyarakat maka dapat pula terjadi pertukaran-pertukaran kedudukan diantara mereka. Kondisi seperti ini dianggap sebagai sifat ketergantungan diantara mereka para elit yang dapat dinyatakan sebagai hasil dari faktor sosial tertentu sebagai akibat struktur sosial yang dihasilkan dan diuntungkan oleh sistem sosial yang sentralistik. Pada derajat sentralisasi yang tinggi pada suatu institusi sangat memungkinkan para elit mengambil keputusan harus mempertimbangkan kepentingan elit satu dengan yang lainnya.

### **C. Birokrasi.**

Banyak pengertian referensi yang dipeloeh dalam kajian ilmu politik mengenai Birokrasi. Salah satu pengertian mengenai birokrasi yang cukup relevan dengan tulisan ini adalah sebagaimana yang didefinisikan oleh Hague, Harrop dan Breslin sebagaimana dikutip oleh Budi Setiyono,<sup>22</sup> bahwa “birokrasi adalah organisasi yang terdiri atas aparat bergaji yang melaksanakan detail tugas pemerintahan, memberikan nasehat dan melaksanakan keputusan kebijakan”. Lebih jauh dijelaskan bahwa birokrasi memiliki beberapa fungsi / tugas diantaranya adalah menjamin pertahanan-keamanan, memelihara ketertiban, menjamin keadilan, peningkatan kesejahteraan rakyat, pemeliharaan sumberdaya alam dan lain-lain. Eksistensi birokrasi merupakan organ utama dalam sistem dan kegiatan pemerintahan yang oleh karenanya birokrasi dapat

---

<sup>22</sup> Setiyono,Budi, 2004, “**Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi**”, Puskodak – Undip, Semarang, hal 10.

menjalankan peran-peran tertentu atas otoritas negara, yang merupakan suatu hal yang tidak dapat dilakukan oleh badan / institusi lain manapun.

Dalam kategori negara berkembang, Birokrasi dimata masyarakat tentunya masih mempunyai makna dan fungsi yang sangat dominan ketimbang di negara maju, dimana birokrasi itu sendiri lahir. Hal ini bisa dipahami karena birokrasi masih dipandang sebagai instrumen pokok negara untuk melaksanakan keputusan-keputusan serta kebijaksanaan. Dengan kata lain birokrasi menempati posisi sentral sebagai sistem untuk mengatur jalannya roda pemerintahan.

Menurut Idal Bahri Ismadi,<sup>23</sup> salah satu ciri yang menonjol dalam birokrasi modern adalah hirarkhi jabatan-jabatan (atasan dan bawahan) dan terdapat rekrutmen, promosi, penggajian pemisahan bidang pribadi dengan jabatan yang kesemuanya diatur menurut undang-undang. Namun dalam pandangan Weber<sup>24</sup>, birokrasi legal – rasional merupakan bentuk yang paling murni dari wewenang legal-rasional, impersonal dan netral. Mekanisme kerja biokrasi itu diatur dengan seperangkat aturan formal yang berjalan secara otomatis tanpa pandang bulu. Ditambahkan pula oleh Weber bahwa birokrasi rasional sebagai unsur pokok dalam rasionalitas dunia modern yang baginya jauh lebih penting dari seluruh proses sosial.

#### **D. Elit Birokrasi.**

Sebagaimana dijelaskan dimuka bahwa dalam masyarakat apapun pasti terdapat stratifikasi sosial yang dibagi menjadi dua kelompok / kategori

---

<sup>23</sup> Bahri, Idal Ismadi dalam makalahnya, “**Penetraasi Birokrasi LSD dan LKMD dampaknya terhadap partisipasi rakyat**”, Kritis Jurnal UKSW no.1 Th IV edisi Juli 1989, hal 6-7.

<sup>24</sup> Pandangan Weber tersebut merupakan kutipan, Martin Albrow, 1996, “**Birokrasi**”, Tiara Wacana, Yogyakarta, , hal 32.

masyarakat, yaitu masyarakat yang memerintah dengan masyarakat yang diperintah, masyarakat yang dikuasai dengan masyarakat yang menguasai. Hal ini harus diakui bahwa pemilihan masyarakat seperti ini dan dimana-mana termasuk dalam sebuah organisasi.

Birokrasi sebagai salah satu organisasi modern yang dikenal oleh Weber, dengan sendirinya mengalami pemilahan sebagaimana dianggapkan oleh para teoritis Birokrasi yang lain, dimana didalamnya terdapat kelompok yang dikuasai dan kelompok yang menguasai, kelompok yang dipimpin dan kelompok yang memimpin. Kelompok yang memimpin atau yang menguasai biasanya jumlahnya lebih sedikit dan sering disebut sebagai kelompok yang memerintah. Kelompok ini memegang peranan penting dan semua fungsi politik, monopoli kekuasaan dan menikmati keuntungan-keuntungan yang didapat dari kekuasaan. Sementara kelompok yang jumlahnya lebih besar dikontrol oleh kelompok yang jumlahnya lebih sedikit atau yang disebut elit.<sup>25</sup>

Apabila ciri-ciri seperti tersebut di atas, maka untuk skop birokrasi di Indonesia adalah kelompok yang berjumlah sedikit adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menduduki jabatan struktural baik dalam kategori eselon yang paling rendah hingga yang paling tinggi. Mereka menguasai politik, memonopoli kekuasaan sekalipun setiap jenjangnya dibedakan oleh luas tidaknya wilayah kekuasaan yang dipegangnya. Sedangkan yang jumlahnya besar sebagaimana disebutkan dimuka adalah PNS yang tidak memiliki jabatan struktural (non struktural) walaupun dua-duanya adalah birokrat, namun PNS yang tidak memiliki jabatan struktural relatif terkuasai oleh kelompok yang jumlahnya kecil tersebut.

---

<sup>25</sup> Varma, SP. Ibid., hal 2002-2003.

## **E. Definisi Kosepsional.**

Dari uraian yang dikemukakan tersebut diatas dapat ditarik suatu definisi kosepsional sebagai berikut :

1. Penetrasi politik adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu di dalam organisasi terutama tingkat atas dengan tujuan untuk memperoleh, mempertinggi dan memanfaatkan serta sumber daya yang lain untuk mencapai hasil yang diinginkan, dan kegiatan tersebut dilakukan diluar prosedur resmi organissi.
2. Rekrutmen adalah salah satu fungsi manajemen sumber daya manusia atau manajemen kepegawaian sebagaimana diatur dalam undang-undang nomor 43 tahun 1999 yang berupa proses penempatan seorang PNS untuk menduduki jabatan struktural.
3. Elit Birokrasi adalah seseorang PNS yang mempunyai kedudukan dalam jabatan strutural pada lingkup organisasi pemerintah.

## **F. Metode Penelitian.**

Definisi tentang metode penelitian sangat bervariasi, namun demikian diantara sekian metode penelitian yang ada biasanya dikategorikan menjadi beberapa bagian, misalnya menurut Sugiyono<sup>26</sup>, metode penelitian dibedakan menjadi beberapa bagian yaitu berdasarkan tujuan, pendekatan tingkat espalansi dan jenis data. Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif, yaitu jenis penelitian yang dimaksudkan untuk eksplorasi mengenai suatu fenomena / kenyataan sosial. Karena penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang aspek-aspek rekrutmen dan kemungkinan adanya penetrasi politik

---

<sup>26</sup> Sugiyono, 1996 ,“**Metodologi Penelitian Administrasi**”, Sinar Baru, Bandung, hal 3.

dalam rekrutmen elit birokrasi di Kabupaten Kendal, maka metode yang akan digunakan adalah metode penelitian deskriptif kualitatif.

Menurut Bogdan dan Taylor<sup>27</sup>, metode penelitian deskriptif kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Sedangkan menurut Masri Singarimbun.<sup>28</sup> penelitian deskriptif mempunyai tujuan untuk :

- a. Mengetahui perkembangan secara fisik tertentu atau dalam frekwensi terjadinya suatu aspek fenomena sosial tertentu.
- b. Mendiskripsikan secara terperinci fenomena sosial, sistem kekerabatan dan lain-lain.

Menurut Moh Nazir<sup>29</sup>, penelitian deskriptif terbagi atas beberapa jenis yaitu metode survei, metode diskriptif, penelitian tindakan (*action research*), penelitian perpustakaan dan dokumenter. Atas dasar tersebut pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan jenis penelitian berupa studi kasus, yaitu suatu pendekatan yang penelaahannya diarahkan kepada satu kasus secara intensif, mendalam dan mendetail serta komprehensif.

#### **a. Data yang diperlukan.**

Dalam menjelaskan faktor-faktor yang menentukan rekrutmen serta kemungkinan peran politik organisasi yang merembes pada proses rekrutmen elit birokrasi, data yang diperlukan adalah sebagai berikut :

---

<sup>27</sup>Moleong, 2001, “**Metode Penelitian Kualitatif**”, Remaja Rosda Karya, Bandung, hal 3.

<sup>28</sup> Singarimbun Masri, dan Sofyan Effendi, 1983 “**Metode Penelitian Survei**”, LP3ES, Jakarta, ,hal 4.

<sup>29</sup> Nazir, Moh, 1985, “**Metode Penelitian**”, Ghalia Indonesia, Jakarta ,hal 62.

### **1. Data Umum (Sekunder).**

Adalah data yang diperoleh secara tidak langsung yaitu dengan cara mengutip atau mencatat dari dokumen-dokumen yang berupa arsip-arsip, laporan-laporan, hasil rapat, surat keputusan, gambar dan grafik yang diperoleh ditempat penelitian. Data sekunder pada penelitian ini berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Pejabat Kepegawaian baik pusat maupun daerah yang mengatur proses rekrutmen dari pemilihan hingga penetapan keputusan pengangkatan jabatan. Di samping itu peneliti juga mengutip literatur-literatur kerangka konseptual yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder dalam penelitian ini diperlukan untuk menggambarkan tentang lokasi penelitian, yang meliputi keadaan geografis, demografis, sosial budaya serta keadaan personil yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Kendal, baik berupa data statis maupun data yang bersifat dinamis.

### **2. Data Khusus ( Primer ).**

Data ini diperoleh secara langsung dari sumbernya, terutama orang yang ditetapkan sebagai informan yang akan diajak wawancara. Data primer yang dimaksudkan pada penelitian ini merupakan data yang berupa pendapat-pendapat dan anggapan tentang berbagai faktor yang ada kaitannya langsung dengan penelitian ini yaitu data-data tentang faktor-faktor yang mempengaruhi proses rekrutmen pejabat untuk menduduki jabatan struktural serta kemungkinan adanya penetrasi politik dalam proses rekrutmen elit birokrasi.

## **b. Unit Analisis.**

Peneliti dalam penelitian ini tidak menggunakan populasi dan sampel tetapi menggunakan unit analisis dan informan sebagai obyek maupun sumber data. Sebagai unit analisis pada penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Kendal yang fungsi kepegawaiannya dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah, yang melakukan fungsi pengkajian pemanfaatan sumber daya aparatur di Kabupaten Kendal serta lembaga Baperjakat yang secara langsung menangani proses rekrutmen dalam pengisian jabatan struktural. Beberapa pertimbangan pemilihan lokus penelitian pada Pemerintah Kabupaten Kendal diantaranya adalah pertimbangan karena penulis merupakan pelaku aktivitas yang dalam tugas hariannya berkecimpung di bidang kepegawaian pada Pemerintah Kabupaten Kendal sehingga data yang dihimpung dapat di peroleh secara mudah dan sekaligus sebagai upaya untuk dapat memberikan telaahan terhadap penataan pejabat struktural pada Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal

Elemen penting dalam rangka untuk memperoleh data dan informasi mengenai penelitian dan informan, yaitu seseorang yang dipilih dan ditetapkan oleh peneliti sebagai pihak yang paham dan mengerti atau setidaknya-tidaknya bisa memberikan penjelasan mengenai permasalahan yang diteliti, khususnya dalam bidang penataan jabatan struktural.

Oleh karena itu orang yang dipilih sebagai informan oleh peneliti adalah aparatur Pemerintah Kabupaten Kendal yang membidangi kepegawaian, serta beberapa pejabat eselon II dan III sebagai pimpinan unit kerja dan beberapa PNS yang dianggap peneliti mengetahui atau setidaknya-tidaknya mampu memberikan data dan informasi tentang permasalahan yang diteliti.

### **c. Teknik Pengumpulan Data.**

Pengumpulan adalah proses pengadaaan data yang diperlukan untuk mendukung argumen-argumen dan asumsi-asumsi dalam membuktikan kebenaran penelitian tersebut, oleh karena itu data harus mempunyai standar penelitian. Apabila data tidak standar maka banyak masalah yang terumuskan dalam penelitian tidak akan menemui jawaban yang valid dan memuaskan. Oleh karenanya Nasir mengatakan bahwa data yang dikumpulkan harus cukup valid untuk digunakan. Validitas dari data dapat ditingkatkan jika alat pengukur serta kualitas dari pengambil datanya sendiri valid.<sup>30</sup> Oleh karena itu untuk menjaga validitasnya, penelitian ini menggunakan beberapa tehnik pengumpulan data yang terdiri dari wawancara, pengamatan (observasi) dan dokumentasi.

#### **1. Wawancara.**

Teknik wawancara yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah komunikasi langsung antara peneliti dengan subyek penelitian untuk memperoleh data yang hanya bisa diperoleh melalui tehnik ini. Hal ini dianggap penting bagi sebuah penelitian karena dengan wawancara peneliti dapat memperoleh data. Keterangan ataupun penjelasan dari orang yang berkompeten dengan masalah yang diteliti. Di samping itu juga tehnik wawancara berguna dalam mengungkapkan informasi yang belum terdokumentasi serta untuk mencocokkan hasil pengumpulan data dari responden lain maupun dari tehnik pengumpulan data lainnya.

Wawancara yang mendalam akan dilakukan peneliti misalnya wawancara dengan Sekretaris Daerah, Asisten yang membidangi Kepegawaian, Kepala Bagian Tata Usaha pada Dinas/ Kantor atau Sekretaris pada Badan serta pejabat

---

<sup>30</sup> Nasir, Moh. Ibid, hal 121.

struktural atau pihak-pihak tertentu di Kabupaten Kendal yang mengetahui informasi berkaitan dengan penataan jabatan struktural. Wawancara dimaksud untuk memperoleh data yang akurat mengenai faktor-faktor yang menentukan rekrutmen pejabat serta kemungkinan adanya penetrasi politik dalam rekrutmen tersebut.

## **2. Pengamatan (Observasi)**

Teknik ini merupakan proses pengumpulan data dari sebuah kegiatan suatu penelitian yang dilakukan oleh peneliti dimana peneliti mengamati atau melakukan penyelidikan secara langsung terhadap obyek penelitian tanpa menggunakan alat. Teknik pengumpulan data ini digunakan peneliti untuk mencegah terjadinya bias antara data-data yang terkumpul dari hasil mekanisme pengumpulan data yang lain serta memungkinkan peneliti untuk memahami situasi-situasi yang rumit. Dengan demikian peneliti mampu mengamati secara lebih mendalam apa yang terjadi sesungguhnya di lapangan, serta untuk menghindari preferensi peneliti secara pribadi, untuk itu dalam melakukan kegiatan ini serta untuk menjaga obyektifitas penelitian, penulis hanya mencatat apa yang sesungguhnya terjadi, seperti yang dimaksudkan Sugiyono<sup>31</sup> bahwa observasi merupakan pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki. Jenis observasi yang digunakan penelitian oleh penulis disini adalah observasi yang tidak menggunakan instrumen pengamatan seperti kamera maupun video rekam sebagaimana yang telah disebutkan oleh penulis di atas, atau observasi ini seringkali disebut observasi non sistematis.

---

<sup>31</sup> Sugiyono, *ibid*, hal 6.

### **3. Dokumentasi.**

Dokumentasi merupakan kegiatan penelitian yang berkaitan dengan proses menghasilkan/mengumpulkan data yang relevan dengan masalah yang diteliti melalui dokumen-dokumen yang ada secara tertulis, dokumen-dokumen tersebut dimaksudkan oleh peneliti sebagai sumber data lain untuk menguji kebenaran serta menafsirkan hasil penelitian, sehingga penggunaan tehnik pengumpulan data dokumentasi tidak boleh terabaikan oleh peneliti walaupun data yang dimaksudkan disini tidak lebih sebagai pendukung data primer sebagaimana yang dikatakan Moleong<sup>32</sup> dokumen dalam penelitian ini lebih diutamakan untuk memperoleh data skunder yang dibutuhkan untuk mendukung data primer. Dokumen-dokumen yang dibutuhkan disini adalah dokumen yang berasal dari instansi terkait yang berasal baik dari jajaran instansi pusat yang terkait maupun di lingkungan instansi Pemerintah Kabupaten Kendal sendiri.

#### **d. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Data yang dikumpulkan peneliti tentunya tidak akan bermanfaat bila tidak dianalisis, oleh karena itu dalam rangka pemecahan masalah penelitian ini data tersebut perlu dianalisis sedemikianrupa hingga berguna dan bermanfaat dalam penelitian ini. Namun sebelum sampai tahap analisis data terlebih dulu data tersebut perlu diolah sedemikian rupa, adapun pengolahan data sebagai berikut:

##### **1. Pengolahan Data**

Bagaimanapun juga data yang terkumpul berdasar masing-masing tehnik pengumpulan data, kondisinya belum matang artinya belum siap untuk dianalisis namun yang sering terjadi dalam setiap penelitian data yang

---

<sup>32</sup> Moleong, 2001, **Metode Penelitian Kualitatif**, Remaja Rosda Karya, Bandung,

terkumpul adalah data yang masih perlu dipisah-pisahkan dalam kelompok-kelompok yang selanjutnya dikategorisasi dalam rumpun yang sama, kemudian dimanipulasi serta diperas sedemikian rupa sehingga data tersebut mempunyai makna untuk menjawab masalah penelitian. Memanipulasi data dimaksudkan untuk mengubah yang masih mentah tersebut dari asalnya menjadi data yang mudah dipahami dan berkaitan langsung dengan yang dimaksudkan oleh kebutuhan penelitian disini, dan Moh Nasir<sup>33</sup> secara implisit mengatakan bahwa mengadakan manipulasi data berarti mengubah data mentah tersebut dari bentuk awalnya menjadi suatu bentuk yang dapat dengan mudah memperlihatkan hubungan-hubungan dengan fenomena. Perlu diketahui bahwa data dalam penelitian ini sebagian besar berupa data kualitatif maka diperlukan beberapa kegiatan pengolahan data sebagai berikut:

- a. Editing, sebelum data diolah, data tersebut perlu diedit terlebih dahulu dengan perkataan lain bahwa data yang terkumpul dari beberapa teknik pengumpulan data dibaca kembali dan bila terdapat kekeliruan atau hal yang meragukan maka data tersebut perlu diperbaiki;
- b. Membuat tabulasi, yaitu memasukkan data kedalam tabel sehingga mudah untuk mengkatagorikan data faktor-faktor penentu dari sebuah penelitian ini.

## **2. Analisis Data**

Menurut Moh Nasir<sup>34</sup> analisis data adalah mengelompokkan, membuat suatu urutan, memanipulasi serta menyingkat data sehingga mudah untuk dibaca.

Dengan demikian kegiatan analisis data selalu berkaitan dengan pengolahan data

---

<sup>33</sup>Nasir, Moh, Ibid, hal 122

<sup>34</sup>Nasir, Moh, Ibid, hal 124

sehingga kecermatan analisis sangat bergantung pada kualitas tehnik pengolahan data dan nampaknya keduanya tidak bisa terpisahkan. Analisis data yang digunakan tentunya juga didasarkan pada apakah data tersebut berupa data kualitatif atau bukan? Mengingat sebagian besar data penelitian ini adalah data kualitatif maka tehnik analisis data yang dipilih peneliti dengan sendirinya adalah tehnik analisis data kualitatif, barang kali itu yang menjadi pertimbangan peneliti, bahkan pertimbangan ini diperluas oleh Moloeng<sup>35</sup>, sebagai berikut:

Pertama, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan pernyataan ganda. Kedua, metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden. Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajamam pengaruh bersama terhadap pola-pola dan nilai-nilai yang dihadapi

Konkretnya tehnik analisis data kualitatif dalam penelitian ini lebih banyak menggunakan cross checking analysis dan pengujian keabsahan data dilakukan dengan menggunakan tehnik triangulasi melalui cek, recek terhadap data yang diperoleh dari berbagai tehnik pengumpulan data. Dengan demikian mungkin terjadi pengonfirmasian antara data primer dan sekunder.

## **G. Sistematika Penulisan**

Agar lebih memudahkan dalam memahami penelitian ini, maka peneliti membuat sistematika penulisan yang dibagi dalam 4 ( empat ) bab, sebagai berikut:

BAB I, Pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teori, definisi konsepsional dan metodologi penelitian

BAB II Kondisi umum Pemerintah Kabupaten Kendal yang berupa deskriptif wilayah dan obyek penelitian, administrasi pemerintahan, komposisi keterwakilan

---

<sup>35</sup>Moleong, "Ibid, 2001, hal 5.

partai politik dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), penataan organisasi perangkat daerah dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Kendal;

BAB III Analisis data yang berupa identifikasi pelaku (aktor), pola/bentuk dan efek penetrasi politik, analisis sistem rekrutmen, prosedur pengangkatan jabatan, faktor-faktor yang menentukan pengangkatan seorang PNS untuk menduduki jabatan struktural,

BAB IV Penutup berupa kesimpulan dan saran

## **BAB II**

### **KONDISI UMUM PEMERINTAH KABUPATEN KENDAL**

Dalam rangka mendapatkan gambaran tentang Pemerintah Kabupaten Kendal, selanjutnya akan didiskripsikan beberapa hal yang berkaitan aspek wilayah Kabupaten Kendal dan beberapa aspek lain yang berkaitan dengan penelitian tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :

#### **A. Gambaran Umum Kabupaten Kendal**

##### **1. Keadaan Geografis**

Kabupaten Kendal terletak di wilayah antara Bujur Timur  $109^{\circ} 40'$  –  $110^{\circ} 18'$  dan Lintang Selatan  $6^{\circ} 32'$  –  $7^{\circ} 24'$ . Sedangkan batas wilayah Kabupaten Kendal adalah :

Sebelah Utara : Laut Jawa

Sebelah Selatan : Kabupaten Semarang dan Kabupaten Temanggung

Sebelah Barat : Kabupaten Batang

Sebelah Timur : Kota Semarang

Adapun secara keseluruhan Kabupaten Kendal mempunyai luas 1.002, 23 Km<sup>2</sup>. Wilayah bagian utara merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian antara 0 s/d 10 meter. Sedangkan wilayah bagian selatan merupakan daerah tanah pegunungan dengan ketinggian antara 0 s/d 2.579 meter di atas permukaan air laut. Berdasarkan data Kendal Dalam Angka Tahun 2005<sup>36</sup> dijelaskan bahwa Kabupaten Kendal pada Tahun 2005 penduduknya berjumlah 882.929 jiwa, dimana jumlah penduduk laki-laki sebanyak 435.496 orang dan wanita sebanyak 447.443 jiwa. Dengan komposisi jumlah

---

<sup>36</sup> Kendal Dalam Angka Tahun 2005, Kantor Statistik Kabupaten Kendal.

penduduk tersebut maka dapat dikatakan bahwa kepadatan penduduk secara geografis termasuk dalam kriteria yang tergolong padat, yaitu 881 jiwa/Km<sup>2</sup>.

## **2. Administrasi Pemerintahan.**

Secara administratif Pemerintahan Kabupaten Kendal terbagi dalam 19 Kecamatan, yang meliputi :

1. Kecamatan Kota Kendal
2. Kecamatan Brangsong
3. Kecamatan Kaliwungu
4. Kecamatan Boja
5. Kecamatan Limbangan
6. Kecamatan Singorojo
7. Kecamatan Patean
8. Kecamatan Sukorejo
9. Kecamatan Plantungan
10. Kecamatan Pageruyung
11. Kecamatan Weleri
12. Kecamatan Rowosari
13. Kecamatan Kangkung
14. Kecamatan Cepiring
15. Kecamatan Gemuh
16. Kecamatan Ringinarum
17. Kecamatan Patebon
18. Kecamatan Pegandon
19. Kecamatan Ngampel

Sedangkan Jumlah Pemerintah DesaDesa / Kelurahan di Kabupaten Kendal terdiri dari 285 Desa / Kelurahan dengan perincian terdiri dari 20 Kelurahan dan 265 Desa.

## **B. Gambaran Partai Politik**

Hasil pemilihan umum tahun 2004 merupakan wajah dari keterwakilan partai politik di Kabupaten Kendal yang memiliki wakil rakyat yang duduk di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kendal maupun partai politik yang tidak memiliki wakil di DPRD karena tidak terpenuhinya perolehan suara minimal di lembaga legislatif daerah. Berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kendal nomor 06 tahun 2006 dijelaskan bahwa hasil Pemilihan Umum Legislatif Kabupaten Kendal tahun 2004, dapat digambarkan perolehan suara masing-masing kontestan partai politik peserta pemilihan umum di Kabupaten Kendal dengan gambaran sebagai berikut :

**Tabel 2.1**  
**Daftar Perolehan Suara dan Kursi DPRD Kabupaten Kendal**  
**Hasil Pemilihan Umum Tahun 2004**

NO	NAMA PARTAI POLITIK	JUMLAH PEROLEHAN SUARA	JUMLAH PEROLEHAN KURSI
1	2	3	4
1	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	2.707	-
2	Partai Buruh Sosial Demokrat	818	-
3	Partai Bulan Bintang	8.831	-
4	Partai Merdeka	148	-
5	Partai Persatuan Pembangunan	50.330	4
6	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	911	-
7	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	404	-
8	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	7.137	-
9	Partai Demokrat	3.403	5
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	2.833	-
11	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	3.772	-
12	Partai Persatuan Nahdlatul Umumah Ind	2.898	-
13	Partai Amanat Nasional	34.802	5
14	Partai Karya Peduli Bangsa	5.258	-
15	Partai Kebangkitan Bangsa	109.447	11
16	Partai Keadilan Sejahtera	18.336	-
17	Partai Bintang Reformasi	1.954	-
18	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	139.388	14
19	Partai Damai Sejahtera	775	-
20	Partai Golongan Karya	63.209	6
21	Partai Partiot Pancasila	-	-
22	Partai Serikat Indonesia	249	-
23	Partai Persatuan Daerah	696	-
24	Partai Pelopor	1.542	-
	<b>JUMLAH</b>	<b>491.878</b>	<b>45</b>

Sumber : Lampiran Keputusan KPU Kabupaten Kendal nomor 06 tahun 2006

Berdasarkan data tersebut diatas, maka Partai Politik Peserta Pemilihan Umum di Kabupaten Kendal tahun 2004 yang memperoleh wakil / kursi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal adalah :

1.	Partai Persatuan Pembangunan	:	4 kursi / wakil
2.	Partai Demokrat	:	5 kuris/ wakil
3.	Partai Amanat Nasional	:	5 kursi / wakil
4.	Partai Kebangkitan Bangsa	:	11 kursi / wakil
5.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	:	14 kursi / wakil
6.	Partai Golongan Karya	:	6 kursi / wakil
	<b>JUMLAH</b>		<b>45 kursi / wakil</b>

Dengan demikian dari 24 ( dua puluh empat ) partai politik peserta pemilihan umum Kabupaten Kendal yang memiliki wakil untuk duduk di lembaga legislatif Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten Kendal sebanyak 6 (enam) partai politik.

Berdasarkan komposisi keterwakilan partai politik hasil pemilihan umum yang memiliki kursi atau wakil pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal, maka sebagai alat kepanjangan partai politik pada lembaga legislatif dibentuklah fraksi dari masing-masing partai, yang terdiri dari :

1. Fraksi PDI Perjuangan, yang terdiri dari 14 anggota,
2. Fraksi PKB, yang terdiri dari 11 (sebelas) anggota
3. Fraksi Partai Golkar, yang terdiri dari 6 (enam) anggota
4. Fraksi Partai Amanat Nasional, yang terdiri dari 5 (lima) anggota
5. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, yang terdiri dari 4 (empat) anggota
6. Fraksi Partai Demokrat, yang terdiri dari 5 (lima) anggota

## **C. Gambaran penataan Kelembagaan Perangkat Daerah di Kabupaten Kendal**

### **1. Penataan Kelembagaan perangkat daerah dan eselonisasi.**

Kegiatan penataan kelembagaan dalam bentuk perubahan/perombakan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) lembaga perangkat Daerah senantiasa mendatangkan reaksi yang beragam di kalangan birokrasi yang ada. Banyak yang menanggapi positif, tetapi tidak sedikit pula yang menanggapi secara negatif. Padahal kegiatan penataan kelembagaan sama sekali tidak pernah dimaksudkan untuk menggusur kemapanan yang telah ada, tetapi dimaksudkan untuk lebih meningkatkan kinerja lembaga perangkat daerah yang ada.

Penataan kelembagaan perangkat daerah tidak dilakukan secara asal-asalan tetapi didasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sebelum dilakukan penataan, juga telah dilakukan telaahan dan kajian yang mendalam dari segi kewenangan, kebutuhan dan kemampuan daerah untuk memberikan pembiayaan akibat dari penataan kelembagaan tersebut. Walaupun tidak terbit peraturan baru yang mengatur tentang kelembagaan perangkat daerah, pada waktu-waktu tertentu juga diadakan evaluasi kelembagaan, sebagai bahan untuk penataan atau pembenahan organisasi, karena pada haketanya organisasi pemerintah daerah selalu berubah sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan daerah.

Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang ditindaklanjuti dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi Sebagai Daerah Otonom, telah menimbulkan konsekuensi terjadinya perubahan pada organisasi perangkat Daerah. Lebih lanjut organisasi Perangkat Daerah diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Meskipun Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tersebut sudah diganti dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kendal saat ini masih berpedoman pada Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 2000 yang merupakan pedoman tindaklanjut dari undang-undang nomor 22 tahun 1999 karena pedoman penataan organisasi perangkat daerah yang diatur berdasarkan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 belum diterbitkan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 2000, organisasi perangkat daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Kabupaten/Kota, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan. Dinas Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi Daerah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan tugas desentralisasi.

Dalam menyelenggarakan tugasnya, Dinas Kabupaten/Kota mempunyai fungsi

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. pembinaan terhadap unit pelaksana teknis Dinas dan cabang Dinas dalam lingkup tugasnya.

Lembaga Teknis Daerah yang terdiri dari Badan dan Kantor mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah di bidangnya.

Dalam menyelenggarakan tugasnya, Lembaga Teknis Daerah mempunyai fungsi :

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 2000 kemudian diikuti dengan terbitnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Kepmendagri tersebut memberikan pedoman secara rinci tentang susunan masing-masing organisasi perangkat Daerah yang dapat dibentuk di Kabupaten/Kota.

Dengan terbitnya beberapa peraturan Perundang-undangan tersebut oleh Pemerintah Kabupaten Kendal telah ditindaklanjuti dengan menerbitkan

Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK), yaitu<sup>37</sup>:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 3 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal;
2. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 4 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kelurahan se Kabupaten Kendal;
3. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas di Kabupaten Kendal;
4. Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan-badan dan Kantor-kantor Kabupaten Kendal.

Berdasarkan Peraturan Daerah sebagaimana tersebut di atas, terbentuk organisasi perangkat Daerah Kabupaten Kendal, yang terdiri dari :

- a. Sekretariat Daerah, yang terdiri dari 2 Asisten, 10 Bagian dan 34 Sub Bagian.
- b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdiri dari 2 Bagian dan 5 Sub Bagian;
- c. 19 Kecamatan dan 20 Kelurahan;
- d. Dinas Daerah sebanyak 10 dinas , yaitu :
  1. Dinas Pertanian Tanaman Pangan,
  2. Dinas Peternakan,
  3. Dinas Perkebunan dan Kehutanan,
  4. Dinas Pekerjaan Umum,
  5. Dinas Pengairan,
  6. Dinas Pertanahan,

---

<sup>37</sup> Sentral Jaringan Dokumentasi Hukum ( SJDI ) , Bagian Hukum Setda Kendal.

7. Dinas Perindustrian dan Perdagangan,
  8. Dinas Kesehatan,
  9. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan,
  10. Dinas Pengelola Keuangan Daerah;
- e. Badan sebanyak 3 buah, yaitu :
- a. Badan Perencanaan Daerah,
  - b. Badan Pengawas Daerah;
  - c. Badan RSUD dr.H.Soewondo;
- f. Kantor sebanyak 15 buah, yaitu :
- a. Kantor Pengelolaan Data Elektronik (PDE),
  - b. Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah,
  - c. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP),
  - d. Kantor Pengelolaan Pasar,
  - e. Kantor Pariwisata,
  - f. Kantor Pelayanan Koperasi dan Usaha Kecil,
  - g. Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil,
  - h. Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi,
  - i. Kantor Kesejahteraan Sosial,
  - j. Kantor Tata Kota, Kebersihan dan Pertamanan,
  - k. Kantor Perhubungan,
  - l. Kantor Perikanan dan Kelautan,
  - m. Kantor Pemberdayaan Masyarakat,
  - n. Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Pedalda),
  - o. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbang Linmas) .

Dalam perjalanannya, sesuai dengan tuntutan beban tugas dan kebutuhan Daerah, dilakukan beberapa perubahan terhadap SOTK yang ada di Kabupaten Kendal. Perda Kabupaten Kendal Nomor 3 Tahun 2001 dirubah dengan Perda Nomor 6 Tahun 2002 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 3 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal. Perda Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2001 dirubah dengan Perda Kabupaten Kendal Nomor 7 Tahun 2002 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas di Kabupaten Kendal. Sedangkan Perda Kabupaten Kendal Nomor 6 Tahun 2001 dirubah dengan Perda Kabupaten Kendal Nomor 8 Tahun 2002 tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan-badan dan Kantor-kantor Kabupaten Kendal.

Pada perkembangan selanjutnya beberapa unit kerja telah mengalami peningkatan status kelembagaannya. Untuk urusan Kepegawaian yang semula ditangani oleh Bagian Kepegawaian Setda meningkat menjadi Badan Kepegawaian Daerah. Tiga buah Kantor, yaitu Kantor Perhubungan, Kantor Pengelolaan Pasar dan Kantor Pariwisata meningkat statusnya menjadi Dinas Perhubungan, Dinas Pengelolaan Pasar dan Dinas Pariwisata.

Perubahan terakhir dilakukan terkait dengan penyerahan kewenangan di bidang Keluarga Berencana (KB) dari Pusat. BKKBN Kabupaten Kendal yang semula adalah instansi vertikal, pasca penyerahan

tersebut berubah menjadi perangkat Daerah. Setelah melalui kajian oleh Tim tingkat Kabupaten Kendal, kewenangan KB berhubungan erat dengan kewenangan di bidang Kependudukan dan Catatan Sipil yang di Kabupaten Kendal diwadahi dalam Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil. Oleh sebab itu, Tim Penataan Kelembagaan Perangkat daerah Kabupaten Kendal merekomendasikan untuk menggabungkan kewenangan yang selama ini ditangani oleh BKKBN dengan Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil menjadi Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil (BKKBCS). Pembentukan organisasi BKKBCS ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 10 Tahun 2003 tentang Perubahan Kedua Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan-badan dan Kantor-kantor Kabupaten Kendal.

Dengan terjadinya beberapa perubahan pada Perda tentang SOTK, organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kendal juga mengalami perubahan, yaitu:

1. Sekretariat Daerah, terdiri dari 3 Asisten, 9 Bagian dan 31 Sub Bagian.
2. 13 Dinas Daerah (12 sudah definitif, dan 1 masih status quo, yaitu Dinas Pertanahan);
3. 5 Badan;
4. 11 Kantor.

Selanjutnya untuk mendapatkan gambaran mengenai jumlah jabatan struktural berdasarkan eselonisasi yang ada pada setiap satuan organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2.2**  
**JUMLAH ESELONISASI JABATAN STRUKTURAL**  
**DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN KENDAL**

NO	UNIT KERJA	ESELON							KET
		IIa	IIb	IIIa	IIIb	IVa	IVb	JML	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	SEKRETARIAT DAERAH	1	3	9	-	31	-	44	
2	SEKRETARIAT DPRD	-	1	2	-	5	-	8	-
3	BAPEDA	-	1	6	-	19	-	26	
4	BAWASDA	-	1	6	-	19	-	26	
5	BADAN RSUD	-	1	5	-	17	-	23	
6	BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH	-	1	4	-	12	-	17	-
7	BADAN KKBCS	-	1	4	-	8	-	13	
8	DINAS PERTANIAN	-	1	6	-	36	-	43	-
9	DINAS PETERNAKAN	-	1	5	-	15	-	21	-
10	DINAS PERKEBUNAN & KEHUTAN	-	1	6	-	18	-	25	-
11	DINAS PENGAIRAN	-	1	3	-	13	-	17	
12	DINAS PEKERJAAN UMUM	-	1	4	-	20	-	25	-
13	DISPERINDAG	-	1	5	-	20	-	26	
14	DINAS KESEHATAN	-	1	5	-	47	-	53	
15	DINAS P & K	-	1	7	-	39	-	47	
16	DINAS PENGELOLA KEUANGAN D.	-	1	6	-	22	-	29	-
17	DINAS PENGELOLAAN PASAR	-	1	4	-	21	-	26	-
18	DINAS PARIWISATA	-	1	4	-	10	-	15	-
19	DINAS PERHUBUNGAN	-	1	5	-	14	-	20	-
20	KANTOR PDE	-	-	1	-	4	-	5	-
21	KANTOR SATPOL PP	-	-	1	-	4	-	5	-
22	KANTOR PEL. KOP. & PENG.KECIL	-	-	1	-	5	-	6	-
23	KANTOR NAKER DAN TRANS	-	-	1	-	6	-	7	-
24	KANTOR KESEJAHTERAAN SOSIAL	-	-	1	-	4	-	5	-
25	KANTOR TATA KOTA & PERTAMN	-	-	1	-	4	-	5	-
26	KANTOR PERPUS DAN ARSIP	-	-	1	-	6	-	7	-
27	KANTOR PEMBERDAYAAN MASY.	-	-	1	-	6	-	7	-
28	KANTOR KESBANG LINMAS	-	-	1	-	6	-	7	-
29	KANTOR PERIKANAN	-	-	1	-	6	-	7	-
30	KANTOR PEDALDA	-	-	1	-	4	-	5	-
31	KECAMATAN	-	-	-	19	112	-	131	
32	KELURAHAN	-	-	-	-	20	120	140	
	<b>J U M L A H</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>107</b>	<b>19</b>	<b>573</b>	<b>120</b>	<b>841</b>	

Sumber : Bagian Organisasi Setda Kendal 2006

Dalam kegiatan Penataan Kelembagaan perangkat daerah di Kabupaten Kendal, Tim Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah juga menghadapi beberapa permasalahan yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh kepada kelancaran pembahasan/ penyusunan draft

penataan organisasi perangkat daerah, diantaranya adalah jumlah organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kendal yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 84 Tahun 2000 sudah terlanjur “gemuk”, baik dari segi jumlah maupun besarnya. Sampai dengan tahun 2004 di Kabupaten Kendal terdapat 12 buah Dinas Daerah, 5 buah Badan dan 11 buah Kantor. Jumlah jabatan struktural pada masing-masing unit kerja bervariasi, karena dalam Peraturan Pemerintah nomor 84 Tahun 2000 memang tidak diatur mengenai jumlah jabatan struktural yang boleh dibentuk di setiap unit kerja. Likuidasi terhadap unit kerja tertentu akan berpengaruh pada pemangkasan jumlah jabatan struktural, yang akan berdampak pada penurunan kinerja dan menciptakan situasi yang kurang kondusif bagi kegiatan pemerintahan di Kabupaten Kendal.

## **2. Kebijakan Penataan Perangkat Daerah**

Selanjutnya terhadap permasalahan tersebut, maka kebijakan yang ditempuh oleh Pemerintah Kabupaten Kendal dalam rangka penataan lembaga/organisasi Perangkat Daerah perlu ditata dengan sebaik-baiknya agar tugas pokok dan fungsinya dapat terlaksana dengan baik. Upaya penataan tidak hanya dilaksanakan dengan merombak SOTK yang ada tetapi juga dengan memaksimalkan bagian atau bidang yang ada di dalam organisasi perangkat daerah yang bersangkutan.

Penataan organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kendal akan mulai dilaksanakan setelah peraturan pelaksanaan yang menindaklanjuti Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi perangkat daerah yang berupa Keppres atau Kepmendagri telah diterbitkan agar penataannya

memiliki dasar yuridis yang lengkap. Langkah persiapan penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 sudah dilakukan dengan memperhatikan pengkajian – pengkajian oleh Tim yang sudah dibentuk. Namun dalam perjalanan selanjutnya muncul Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tersebut maka penataan organisasi perangkat harus mendasarkan pada Undang-undang nomor 32 tahun 2004 beserta peraturan pelaksanaannya.

#### **D. Gambaran Pemilihan Kepala Daerah ( Pilkada ) Kabupaten Kendal**

Pada era otonomi Daerah sekarang ini, peranan pengaturan pemerintah pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah cenderung berkurang, sehingga diharapkan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah akan semakin aktif dan efektif. Dengan otonomi daerah penyelenggaraan birokrasi pemerintahan daerah diharapkan akan berjalan efektif dan efisien, sebagaimana yang diharapkan oleh semua warga masyarakat. Masyarakat di Daerah diberi kesempatan secara luas, proporsional dan demokratis untuk turut mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan pemerintahan, pembangunan, pelayanan publik dan birokrasi pemerintahan daerah. Dengan semakin demokratisnya pelaksanaan pemerintahan, pembangunan, pelayanan publik dan birokrasi di Daerah, maka perlu diimbangi dengan proses pemilihan kepemimpinan Kepala Daerah yang demokratis pula.

Dengan diterbitkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka Kepala Daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dipilih secara langsung oleh rakyat di Daerah secara demokratis dalam pemilihan umum. Sehingga seluruh komponen masyarakat di Daerah memiliki hak yang sama dalam pemilihan Kepala Daerah.

Untuk pertama kalinya, Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai media perwujudan demokratisasi masyarakat di Daerah, disambut dengan berbagai reaksi dikalangan masyarakat di daerah, diantaranya melalui berbagai tahapan pemilihan Kepala Daerah seperti kampanye Pilkada dan tahapan lainnya. Melalui kampanye tersebut, rakyat diajak untuk berpesta demokrasi dan diperkenalkan calon kepala daerah serta visi, misi dan program kerjanya. Dalam pesta demokrasi tersebut, rakyat diberi kebebasan yang hakiki untuk menentukan pilihan politiknya dengan mendukung dan mencoblos salah satu Calon Kepala Daerah yang dikehendaki dan sesuai dengan keinginannya.

Memasuki masa-masa kampanye, Calon Kepala Daerah peserta pemilihan umum berusaha untuk memperoleh dukungan agar mendapatkan perolehan suara sebanyak mungkin dari warga masyarakat. Dalam hal demikian, tentu akan mudah terjadi kerawanan-kerawanan. Kerawanan itu timbul, dikarenakan sebagai dampak dari adanya eforia politik di Daerah dan adanya kemungkinan bahwa warga masyarakat di Daerah masih kurang rasional dalam melakukan keputusan dan orientasi politik.

Keputusan politik dan orientasi partisipasi politik dari warga masyarakat pada umumnya, masih tergantung pada bimbingan atau contoh dari tokoh anutan mereka. Hal ini disebabkan karena masih tebalnya semangat primordialisme. Manakala masyarakat Daerah masih tebal semangat keagamaannya, primordialisme itu menemukan wujud acuannya berupa simbol dan tokoh anutan yang mereka anggap patut untuk dijadikan suri teladan.

Dalam pelaksanaan pemilihan kepemimpinan nasional yang dipilih secara langsung untuk pertama kali dalam sejarah rekrutmen kepemimpinan Bupati Kendal, tentu akan membawa masalah menarik. Pada umumnya masyarakat menyetujui, bahwa pemilihan umum Kepala Daerah yang berlangsung lima tahun sekali, merupakan media untuk menentukan terpilihnya penyelenggara pemerintahan dan kepemimpinan Daerah yang lebih legitimated dan kredibel. Oleh karena itu, rakyat dan masyarakat Kabupaten kendal memiliki peran yang penting dalam proses pemilihan umum Kepala Daerah nanti. Hal ini disebabkan karena dalam pelaksanaan pemilu Kepala Daerah tersebut, dapat dijadikan sebagai wahana politik seluruh masyarakat Kabupaten Kendal.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum Kepala Daerah Kabupaten Kendal yang telah dilaksanakan pada tanggal 26 Juni 2005, masyarakat Kabupaten Kendal telah menentukan pilihannya. Oleh karena itu, suara masyarakat berpengaruh secara signifikan terhadap penentuan pemimpin yang berhak secara hukum dan politis untuk mengurus dan mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kabupaten Kendal dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur.

Untuk mendapatkan gambaran secara singkat mengenai pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kendal tersebut dan beberapa implikasi yang timbul baik sebelum maupun pasca pemilihan kepala daerah, berikut akan di uraikan beberapa hal yang dipandang relevan dengan penulisan penelitian.

#### **1. Partai Politik Pengusung Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.**

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kendal diawali dengan pencatatan calon pemilih yang dilakukan oleh Komisi Pemeilhan Umum Kabupaten Kendal bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Kendal ( Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kabupaten Kendal ). Selanjutnya

berdasarkan hasil pendataan calon pemilih tersebut akhirnya ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kendal bahwa jumlah pemilih terdaftar / tetap se Kabupaten Kendal sebanyak 650.817 orang dengan perincian 326. 367 orang pemilih laki-laki dan 324.450 orang pemilih perempuan.

Selanjutnya terhadap pasangan calon Kepala Daerah yang muncul berdasarkan Keputusan KPU Kabupaten Kendal nomor 24/24/KEP.KPH.KDL/2005 tanggal 4 Juni 2005 adalah sebagai berikut :

1. Pasangan H. HENDY BOEDORO,SH, M.Si dan Dra. Hj. SITI NURMARKESI,

yang diusung oleh partai politik sebagai berikut :

- a. Partai Demokrasi Indonesia
- b. Partai Golongan Karya
- c. Partai Persatuan Pembangunan.
- d Partai Nasional Indonesia Marhaen.
- e. Partai Bintang Reformasi
- f..Partai Pelopor.
- g. Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan
- h. Partai Persatuan Daerah
- i. Partai Demokrat.

2. Pasangan H. THOHA MASRUKH ABDILAH,SH, MH dan Dra. Hj.

ISMAWATI, M.Ag, yang diusung oleh Partai Kebangkitan Bangsa :

3. Pasangan H. ENDRO ARINTOKO,SH,MM dan Drs. AGUS SHOLEH M. Ag,

yang diusung oleh partai politik sebagai berikut :

- a. Partai Amanat Nasional
- b. Partai Keadilan Sejahtera
- c. Partai Bulan Bintang.
- d Partai Karya Peduli Bangsa.
- e. Partai Penegak Demokrasi Indonesia
- f..Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia.

**2. Tim Kampanye masing-masing Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.**

Guna mencapai keberhasilan dan meraih dukungan suara semaksimal mungkin dalam pemilihan kepala daerah Kabupaten Kendal, maka masing-masing calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, membentuk Tim Sukses. Tim sukses tersebut selanjutnya didaftarkan kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah Kabupaten Kendal yang selanjutnya disebut Tim Kampanye atau Juru Kampanye. Tim tersebut adalah tim yang secara formal didaftarkan di Komisi Pemilihan Umum Daerah, dengan komposisi dari masing-masing pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sebagai berikut :

- a. Tim Kampanye pasangan H. HENDY BOEDORO, SH, M.Si dan Dra. Hj. SITI NUR MAKESI, adalah sebagai berikut :

Tabel 2.3

## DAFTAR NAMA TIM KAMPANYE

## PASANGAN H. HENDY BOEDORO, SH, M.Si dan Dra. Hj. SITI NUR MAKESI

No	NAMA	No	NAMA
1	H. Hendy Boedoro,SH.M.Si	42	Adhi Sukardi
2	Dra. Hj. Siti Nurmarkesi	43	Suripto
3	Sutrimo	44	Sugiyanto
4	Moh Soleh, ST	45	Nursodikin
5	KH. Subchan Noer	46	H. Mastur Samlawi
6	H. Subagyo Mujdjianto	47	H. Nasir, S.Ag
7	Agus Samiadji	48	Munawar
8	Dr. Hj. Widya Kandi Susanti	59	Andi
9	Hj. Supartinah	50	Agus T
10	Noer Khasanah Laila, S.Pd	51	Sulistiyanto
11	Tri Budiarto,SH	52	Ir. Basuki Raharjo
12	Imron Faozan, S.Sos	53	Sugito
13	H. Sofwan Hadi	54	Ir. Arif Kamal
14	Sutardi	55	Drs. Sumarto
15	Bambang Santoso	56	Drs. Ernawan Sutrusno
16	Untung Basuki	57	Syaefudin, Amd
17	H. Matozi	58	H. bahrudin
18	Baharudin	59	KH. Mochtas Achmad
19	Drs. Akhmat Suyuti	60	Zasnian Machfudhi
20	Abdul Ghoni	61	Saefudin Abdul Hakim
21	Ahmad Khumairi	62	Drs. Muhtarom
22	Tukrim Ferry	63	Ngawito
23	Tri Haryanto	64	M. Dakwo, BA
24	Sarno Karmo	65	Suntoro
25	Musonep	66	Suhadi, B,Sc
26	Nurhadi,S.Ag	67	Achmad Chumaedi
27	Drs. Agustinus Teguh	68	Paskah Setiadji
28	Imanto	69	Kaswadi
29	Umar Kholil	70	H. Prpto Utono,S.Sos
30	M. Budiono	71	Baedhowi
31	Anik Kasiyani	72	Sulistyo
32	Intan Mayasri,SE	73	H. Hasanuddin
33	Supomo	74	Iwan Maryono
34	Darsono	75	Mahyun
35	Ismani	76	Edy Suharyanto.S.Sc
36	Robert Yulius Sinaga	77	dr. H Bambang Eko Listanto,
37	Arief Rahman	78	KH. Ahmad Rosyidi,S.Pdi
38	H. Ikhsan Mulyadi	79	Sri Handayani,SH
39	Drs. Fahrurrozi	80	Suatmo
40	Budiyanto	81	dr. Ita
41	Yudhi Susanto	82	dr. Retno

Sumber : Desk Pilkada Kabupaten Kendal, 2005

- b. Tim Kampanye pasangan H. THOHA MASRUKH ABDILAH,SH, MH dan Dra. Hj. ISMAWATI, M.Ag , adalah sebagai berikut :

**Tabel 2.4**

**DAFTAR NAMA TIM KAMPANYE**

**PASANGAN H. THOHA MASRUKH ABDILAH,SH, MH dan Dra. Hj. ISMAWATI, M.Ag**

No	NAMA	No	NAMA
1	Drs. H. Thoha Masrukh A.SH.MH	42	A Sulaeman, Amd
2	Dr. Hj. Ismawati, M.Ag	43	Zaenuddin
3	KH. Moh Danial, BA	44	Basri Syahid, Lc.SE
4	KH. Samsul Ma'arif	45	Richanah
5	KH. Sholahuddin	46	Ali Muhaqim
6	KH. Zamahsari	47	Pamudji Wido Utomo
7	Ny. Hj. Malichah	48	Drs. Supardi Kasih
8	Ny. Hj. Musyarofah	59	Abdul Jalil, S.Ag
9	H. Abdul Wachid Hasyim	50	Mukhtasor.
10	K. Mukhtasan	51	Slamet Joko Supriyanto
11	HM. Makmun Yusuf	52	KH. Asori
12	K. Mukhlis	53	KH. Fathur Rohman
13	HM. Abdullah, SE	54	K. Nurwan
14	Syukron, S.Ag	55	KH. Zubaidi
15	Dra. Hj.Chuljati Ghofar	56	KH. Muh Mimbar
16	Dra. H. Ahkad Noor,S.Sos	57	KH. Mahbub Umar Wahab
17	Nasikin Jr	58	KH. Humaidi
18	Choeron Aziz,SH	59	Ustd. Hanif
19	H. Abdul Qudus Nuh,B.Sc	60	Kh. Abdul Ma'ruf
20	H. Ach Najib	61	Ky. Ust. Hafidzin
21	Hj. Nur Chayati	62	K. Zaenal Abidin
22	Beny karnadi, S.Ag	63	KH. Shohari Al Hafidz
23	Drs. H. Turmudzi	64	KH. Moh Sholeh
24	Madah Azizi	65	KH. Muqai
25	Drs. Mustaghfirin	66	Yudarto.Bsc
26	Moh Faizin	67	K. Said
27	Jamaliyah,BA	68	KH. Jauhari
28	Zaenudin, SE	69	KH. Mastur Hasan
29	Alwi Abdilah	70	KH. Rofi'i
30	Drs. Muhammad Ridwan	71	KH. M. Nur Rois
31	Achmad Noer Sidiq	72	KH. Mahzumun Irja'
32	Sunarimo	73	KH. Makmun Amin
33	Abdul Fattah Ali	74	KH. Khumaidi Umar
34	Abudl Basith Muna, S.Ag	75	KH. Abdul Ghofar
35	Suganjar,SH	76	Hj. Mu'shodah
36	H. Moh Fauzun, SH	77	Hj. Mudzakiroh
37	Ali Ansori	78	Hj. Afidatun Nisa'
38	Akhmad Yazid, SH	79	Hj. Maisyaroh
39	Kamaluddin	80	Uliyah
40	Ulinnuha	81	Mahsunah,Ba
41	Agus Subkhi	82	Hj. Khuzaemah
83	Hj. Masfu'ah	91	Nyi. Fadilah Muthohar
84	Ny. Muridi	92	Muhayah
85	Hj. Shafiah Zamahsari	93	Hj. Nur Hikmah Sukriswo
48	Hj. Uswatun Hasanah	94	Hj. Uripah
87	Hj. Khadijah Su'udi	95	Hj. Mawartini
88	Hj. Khodijah Muslih	96	Hj. Nur Hikmah
89	Munawaroh	97	Hj. Rikanah Asfol
90	Nafsiah	98	Siti Choeriyah Yusuf

Sumber : Desk Pilkada Kabupaten Kendal, 2005

- c. Tim Kampanye pasangan H. ENDRO ARINTOKO,SH,MM dan Drs. AGUS SHOLEH M. Ag, adalah sebagai berikut :

**Tabel 2.5**

**DAFTAR NAMA TIM KAMPANYE**

**PASANGAN H. ENDRO ARINTOKO,SH,MM dan Drs. AGUS SHOLEH M. Ag,**

No	NAMA	No	NAMA
1	H. Endro Arintoko, Sh. MM	32	J. E Kamar
2	Drs. H. Agus Sholeh, M.Ag	33	Ari Achadi
3	dr. Joko Kartono, M. Kes	34	Raharjo
4	Muhammad Salman	35	Budi Suryanto
5	KH. Asrori	36	Diah Rohmiatun
6	KH. Nur Kholis	37	Itqon Ari
7	KH. Miftahudin Ridho	38	Nurochim
8	Hj. Faiyah Idris	39	H. Mucib Baqir
9	Hj. Khulliyati	40	H. Abdul Aziz, SE
10	Hj. Musyarofah Muhsin	41	Mujahidin Chidir
11	KH. Muhtarom Rohmat	42	Sulistiyo Ari Wibowo
12	KH. Maemun Zuber	43	Haryono
13	KH. Ilyas Bahcri, Lc	44	H. Novel
14	KH. Habib Firdaus, Lc.	45	Yuli Priyanti
15	KH. Muhtarom Aziz	46	Sukamto
16	H. Teguh Suherdi, SE	47	Hartono
17	KH. Farhan Tanthowi	48	Arista Wibowo
18	KH. Muslim Rahmadi	49	Arif Suprayogi
19	KH. Abdul Jamil	50	Ali Ridho
20	Agus Musthofa,SH	51	Taufiq Husain
21	HM/ Salimoen	52	Hj. Muslihah
22	M. Sanwar	53	Wiji Ahmanto
23	Yusuf Daermawan	54	M. Arif
24	H. bakri Malika, BA	55	Arifin
25	Mahmudin	56	Mardiyono
26	Subiyanto,ST	57	Sakdullah,S.Sos
27	Ikhsan Mustafa, Amd	58	Sotono Gimoe
28	Devis kautsar,SH	59	Drs. H. Cahyanto
29	Ika Ariningsih, Akt	60	Agusng Prasetyo,Amd
30	Rahma Oktayaningsih,S.Si	61	Muflihin
31	Ferry Purnomo	62	Anita Yulianti, SKM
63	Agus Turimin	82	Suryadi
64	Dwi Novi Setyawan	83	Suud Nasroh
65	Nur Cholis	84	Nurudin
66	Novi fajar	85	Sutiyono
67	M. Kardiyanto Iqbal	86	Edi Sasongko
68	Sutiyono	87	Sodikun Yusuf
69	Yusuf Efendi	88	Hayat Fuad
70	Hj. Sugiyarti	89	KH. Rosyidi
71	Sunardi	90	Shodiqin
72	Zamroni	91	Saadah, S.Ag
73	Musikhin	92	Husnul Marom
74	Sarkum Mustofa	93	Sunoto
75	Baroroh baried	94	Hj. Siti hasanah
76	K. Abrori	95	Irdiana
77	Lulul Aifatul Chasanah	96	Kusuma Ajio
78	Munir	97	Ali Muzi
79	Umar Said	98	Amir Mahmud
80	H. Yahya	19	Masruk
81	Nurhadi Rois	100	Fuad Mahsus

Sumber : Desk Pilkada Kabupaten Kendal, 2005

Melihat data masing-masing Tim kampanye atau Tim Sukses Pilkada dari masing-masing calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka anggota legislatif dari partai pengusung calon kepala daerah melekat menjadi bagian dari Tim Kampanye masing-masing calon. Di samping itu melihat kondisi masyarakat Kabupaten Kendal yang religius, maka faktor keberadaan ulama atau tokoh agama dijadikan bagian dari Tim Kampanye resmi dari masing-masing calon.

Di samping Tim Kampanye yang ditunjuk secara formal dalam proses pemilihan kepala daerah yang di daftarkan pada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Kendal, namun kenyataan di lapangan masing-masing calon kepala daerah memiliki Tim sukses yang bergerak secara tidak langsung atau Tim Sukses Bayangan / Tidak Resmi / Non Formal), baik dari jajaran ulama, perangkat desa maupun pegawai negeri (meskipun ada larangan netralitas PNS dalam berpolitik praktis). Menurut informasi dari salah seorang mantan anggota Desk Pilkada Kabupaten Kendal yang berada di Kantor Kesbanglinmas Kabupaten Kendal<sup>38</sup>, diantara masing-masing pasangan calon kepala daerah memiliki dukungan yang solid dikalangan tertentu yang dimobilisasikan secara rapi sehingga berada diluar jangkauan pantauan Panitia Pengawas Pilkada.

Sebagai gambaran misalnya pasangan H. HENDY BOEDORO,SH, M.Si dan Dra. Hj. SITI NURMARKESI mendapatkan banyak dukungan dari kalangan tertentu<sup>39</sup>, Misalnya :

- a. Jajaran Kepala Desa / perangkat desa tertentu yang dimobilisasi melalui Ketua Paguyuban Kepala Desa ( Sdr. Mundakir Kepala Desa Pucangrejo Kecamatan

---

<sup>38</sup> Heri Wasito, (mantan anggota Desk Pilkada 2005). *Wawancara pribadi*, di Kantor Kesbang Linmas Kendal

<sup>39</sup>Subarso, (Pejabat struktural di Kab. Kendal, mantan pendukung pasangan Hendy Boedoro dan Siti Nurmarkesi serta tim sukses non formal ) *Wawancara pribadi*, Gedung Wanita Kendal

Gemuh), sehingga dapat menyentuh dukungan masyarakat di daerah pedesaan / pinggiran.

b. Pelaku Media massa ( Sdr. Imam Maulana seorang wartawan dari tabloid Momorandum).

c. Beberapa Pegawai Negeri Sipil tertentu, misalnya :

\*) Sdr. Subarso pejabat struktural yang sering mengakses dengan media massa dan menyampaikan saran strategi untuk meraih dukungan massa,.

\*) Sdr. M Sukron Samsul. H adalah seorang pejabat struktural dan Ketua Gerakan Pemuda Ansor Kendal yang pernah mencalonkan diri untuk berpasangan dengan Hendy Boedoro untuk maju dalam Pilkada dan akhirnya mengundurkan diri dalam konvensi / Kongres Khusus PDIP untuk menentukan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang ikut dalam Pilkada Kendal.

\*) Sdr. Supriyono adalah pejabat struktural yang banyak menggalang dengan pengusaha untuk dapat memberikan dukungan logistik kepada pasangan Hendy Boedoro dan Siti Nurmarkesi dalam Pilkada Kendal,

\*) Sdr. Achmadi, pejabat struktural yang membantu dalam penyusunan Visi dan Misi Calon Kepala Daerah Kabupaten Kendal ).

Para Pegawai Negeri Sipil tersebut diatas pada akhirnya mendapat kompensasi jabatan struktural tertentu yang cukup strategis di Kabupaten Kendal.

d. Ulama tertentu diluar yang tercantum dalam Tim Sukses Resmi ( misalnya Kyai Ahsun dari Kecamatan Kaliwungu.

Sedangkan pasangan H. THOHA MASRUKH ABDILAH,SH, MH dan Dra. Hj. ISMAWATI, M.Ag banyak mendapat dukungan dari kalangan perempuan penganut agama Islam, karena dalam stuktur organisasi agama tersebut calon wakil

kepala daerah menjabat sebagai ketua Fatayat (organisasi wanita muslim Nahdatul Ulama ).

Lain halnya dengan pasangan H. ENDRO ARINTOKO,SH,MM dan Drs. AGUS SHOLEH M. Ag, lebih banya mendapat dukungan dari jajaran ormas Muhamadiyah, masyarakat perkotaan dan beberapa PNS di Kabupaten Kendal. Hal ini dapat dilihat pada perolehan pasangan ini pada kantong-kantong perumahan yang banyak di huni pegawai negeri sipil seperti Perum Griya Praja Mukti Kendal, Perum Puwokerto Indah, Perum Pondok Brangsong Baru .

### **3. Hasil perolehan suara Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.**

Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah ( Pilkada ) Kabupaten Kendal telah dilaksanakan pada hari minggu tanggal 26 Juni 2006. Setelah dilakukan penghitungan hasil pemilihan suara dari tingkat Tempat Pemungutan Suara ( TPS) sampai berjenjang ke tingkat Kecamatan dan Kabupaten, akhirnya dapat di ketahui perolehan suara masing-masing calok Kepala Daerah peserta Pilkada.

Adapun perolehan suara masing-masing calon di tiap Kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 2.6**  
**Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Kepala Daerah**  
**dan Wakil Kepala Daerah Kabuapten Kendal Tahun 2005**

No	Kecamatan	Perolehan Suara			Jumlah
		Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah			
		Hendy-Markesi	Thoha-Ismawati	Endro- Agus S	
1	Plantungan	6.071 - 47,89 %	2.085 - 16,29 %	4.542 - 35,83 %	12.678
2	Sukorejo	13.671 - 49,97 %	3.690 - 13,49 %	9.995 - 36,54 %	27.356
3	Pageruyung	7.334 - 48,28 %	2.154 - 14, 18 %	5.703 - 37,54 %	15.191
4	Patean	14.546 - 60,62 %	2.471 - 10,30 %	6.979 - 29,08 %	23.996
5	Singorojo	10.934 - 46,62 %	2.061 - 8,79 %	10.459 - 44,59 %	23.454
6	Limbangan	9.191 - 54,61 %	1.645 - 9,77 %	5.994 - 35,61 %	16.830
7	Boja	21.183 - 62,20 %	3.946 - 11,59 %	8.926 - 26,21 %	34.055
8	Kaliwungu	15.551 - 36,61 %	12.815 - 30,17 %	14.115 - 33, 23 %	42.481
9	Brangsong	7.600 - 37,95 %	6.366 - 31, 17 %	6.061 - 30,26 %	20.027
10	Pegandon	7.914 - 44,90 %	5.108 - 28,98 %	4.603 - 26,12 %	17.625
11	Ngampel	6.155 - 39,06 %	5.779 - 36,68 %	3.823 - 24,25 %	15.757
12	Gemuh	9.601 - 39,84 %	8.502 - 35,28 %	5.998 - 24,89 %	24.101
13	Ringinarum	6.802 - 39,20 %	6.806 - 39,23 %	3.742 - 21,57 %	17.350
14	Weleri	9.653 - 35,03 %	5.251 - 19,06 %	12.651 - 45,91 %	27.555
15	Rowosari	11.234 - 48,66 %	5.616 - 24,33 %	6.236 - 27,01 %	23.086
16	Kangkung	6.809 - 31,79 %	8.772 - 40,96 %	5.837 - 27,25 %	21.418
17	Cepiring	7.051 - 32,58 %	7.077 - 32,68 %	7.530 - 34,77 %	21.658
18	Patebon	9.482 - 37,04 %	6.390 - 24,96 %	9.726 - 38,00 %	25.598
19	Kendal	7.480 - 29,30 %	4.255 - 16,66 %	13.798 - 54,04 %	25.533
	<b>JUMLAH</b>	<b>188.262 - 43,20 %</b>	<b>100.769 - 23,13 %</b>	<b>146.718 -33,67 %</b>	<b>435.749 - 100 %</b>

Sumber : Data KPU Kabupaten Kendal, tahun 2005

Berdasarkan hasil perolehan suara calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, maka apabila dipetakan kemenangan masing-masing calon pada setiap Kecamatan dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Pasangan H. HENDY BOEDORO,SH, M.Si dan Dra. Hj. SITI NURMARKESI, memperoleh kemenangan pada Kecamatan Plantungan, Sukorejo, Patean, Singorojo, Limbangan, Boja, Kaliwungu, Brangsong, Ngampel, Gemuh, Rowosari, dan Kangkung,
- b. Pasangan H. THOHA MASRUKH ABDILAH,SH, MH dan Dra. Hj. ISMAWATI, M.Ag, mperoleh kemenangan pada Kecamatan Ringinarum,

- c. Pasangan H. ENDRO ARINTOKO,SH,MM dan Drs. AGUS SHOLEH M. Ag memperoleh kemenangan pada Kecamatan Weleri, Cepiring, Patebon, dan Kendal.

Berdasarkan perhitungan perolehan suara tiap kecamatan, selanjutnya Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kendal menetapkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Kendal nomor 27/24/KEP.KPU.KDL/2005 tanggal 3 Juli 2005 tentang Penetapan pasangan calon terpilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kendal tahun 2005, dengan perincian perolehan suara sebagai berikut :

**Tabel 2.7**  
**Data perolehan suara calon Kepala Daerah dan**  
**Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kendal tahun 2005**

No	Nama Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	Perolehan Suara	Prosentase
1	H. HENDY BOEDORO,SH, M.Si dan Dra. Hj. SITI NURMARKESI,	118.262	43,20 %
2	H. THOHA MASRUKH ABDILAH, SH, M.H dan Dra. Hj. ISMAWATI, M.Ag	100,769	23,13
3	H. ENDRO ARINTOKO,SH,MM dan Drs. AGUS SHOLEH M. Ag	146.718	33,67

Sumber : KPU Kabupaten Kendal, 2005

#### 4. **Permasalahan dalam penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Kendal.**

##### a. **Terlambatnya Pencairan Dana**

Permasalahan pertama yang dihadapi berkaitan dengan penyelenggaraan pilkada langsung di Kabupaten Kendal adalah masalah terlambatnya dana. Pada saat memasuki tahap persiapan dan pembentukan PPK dan PPS, dana yang

tersedia untuk penyelenggaraan pilkada langsung belum dapat dicairkan. Bahkan 3 bulan sebelum hari pelaksanaan pencoblosan, dana tersebut belum tersedia.

Adanya keterlambatan pencairan dana ini sempat membut terhambatnya kinerja KPUD. Akibatnya, untuk menyesuaikan keadaan dana yang dihadapi ini, KUD sempat mengubah 3 kali jadwal pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten Kendal.

Pada saat telah dilantik dan bekerjanya PPK dan PPS, KPUD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal belum dapat memberikan honorarium kepada PPK dan PPS tersebut. Honorarium merupakan salah satu bentuk penghargaan atas hasil kerja PPK dan PPS yang dapat merangsang kinerja PPK dan PPS dalam pelaksanaan pilkada langsung di Kabupaten kendal.

Adanya keterlambatan dana tersebut sempat mengundang keprihatinan dari pemerintah pusat. Oleh karena itu, KPUD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kendal mengadakan konsultasi dengan Depdagri dan BPK pada tanggal 29 April 2005 di Semarang dalam rangka mengatasi masalah dana dan kekurangan dana penyelenggaraan pilkada.

#### **b. Netralitas PNS dan Pejabat Daerah**

Mengingat pentingnya arti kepemimpinan daerah, maka peran dan keikutsertaan masyarakat Kabupaten Kendal khususnya para PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal mutlak diperlukan. Apalagi kalau dilihat potensi PNS itu sendiri baik mengenai jumlah maupun pengaruh yang dimiliki oleh PNS. Dalam peraturan perundang-undangan, PNS diharuskan

untuk bersikap netral dan tidak memihak kepada salah satu calon Kepala Daerah, PNS juga dilarang untuk ikut kampanye.

Apabila diketahui bahwa terdapat PNS yang terlibat langsung dalam kampanye dan ikut mendukung secara politis terhadap salah satu atau beberapa calon Kepala Daerah, maka konsekuensinya adalah PNS tersebut siap mendapatkan sanksi hukuman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun yang terjadi, PNS di Kabupaten Kendal pada saat penyelenggaraan Pilkada Langsung terdapat beberapa PNS yang terlibat dalam kampanye dan dukung mendukung salah satu pasangan calon. Mulai dari yang bergerilya (sembunyi-sembunyi) dalam mendukung dan berkampanye untuk memenangkan salah satu pasangan calon, maupun yang secara terbuka dan terang-terangan dalam memenangkan pasangan calon kepala daerah yang didukungnya. Memang data konkret jumlah PNS yang ikut secara langsung melakukan dukungan dan kampanye pasangan calon, sulit ditemukan di KPUD atau Panwas Pilkada. Tetapi, secara kasat mata, jumlah PNS yang berbuat demikian itu dapat dengan mudah diketahui.

Pada sisi lain, kondisi tersebut justru ditambah dengan kondisi terorganisirnya kampanye terselubung di kalangan PNS yang dilakukan oleh pejabat daerah/kepala desa. Pejabat di daerah yang mempunyai eselon III dan II atau kepala desa “diinstruksikan” secara sembunyi-sembunyi oleh salah satu pasangan calon untuk melakukan pendekatan dan kampanye terselubung bagi seluruh PNS dan perangkat desa di Kabupaten Kendal. Praktek ini berjalan secara efektif, karena para pejabat daerah dan kepala desa merasa mempunyai

hubungan psikologis dan masih loyal dengan kepala daerah “*incumbent*” atau yang menjabat walaupun sudah tidak aktif.

Sebenarnya, ketidaknetralan PNS karena dipicu adanya beberapa hal. Di antaranya masalah keberadaan pejabat “*incumbent*” atau kepala daerah yang periode lalu yang ikut pilkada. Bagaimanapun sangat berpotensi menyalahgunakan kekuasaan yang masih dipegangnya bila ikut maju mencalonkan diri. Dengan adanya kepala daerah yang masih menjabat (*incumbent*) ikut dalam pemilihan kepala daerah lagi akan berpotensi melahirkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Prinsip “*fairness*” dikhawatirkan tidak terjaga jika kepala daerah yang maju kembali dalam pilkada tersebut mengambil cuti hanya sebatas saat kampanye saja. Bagaimanapun prinsip *fairness* akan sulit dijaga jika kepala daerah yang masih menjabat hanya cuti pada masa kampanye saja. Padahal yang dikhawatirkan, dengan posisinya sebagai kepala daerah, yang bersangkutan bisa melakukan kampanye terselubung menjelang pelaksanaan pilkada.

Dalam konteks itu, PNS sebagai bagian dari aparat pemerintah daerah menjadi tidak netral kalau kemudian ikut pula menjadi aktor dan pemain dalam Pilkada. Mereka adalah pelayan masyarakat, yang dalam konteks Pilkada, berkewajiban melayani semuanya tanpa harus diskriminatif, memfasilitasi, dan mendorong Pilkada berlangsung bersih, jujur, tertib, dan damai.

### **c. Terjadinya Tindak Kekerasan Menjelang, Pada Saat dan Sesudah Pilkada**

Berbagai jenis konflik yang terjadi di antaranya konflik politik bercirikan vertikal dan struktural. Kelompok masyarakat berhadapan dengan mekanisme, otoritas, dan keputusan yang dikeluarkan lembaga-lembaga politik resmi. Materi

konflik bermula dari pluralitas pasangan calon. Dengan koalisi yang cair dan pragmatis membuat ikatan kepartaian menjadi lemah. Pasangan calon masing-masing memaksimalkan sendiri sumber daya politik dan ekonominya. Figur yang telah memiliki basis tersendiri cukup aman. Gesekan akan muncul jika basisnya mulai dirasuki kelompok lain. Konflik di Kabupaten Kendal yang terkait dengan pemilihan kepala daerah serta aksi-aksi perkelahian antar kelompok di masyarakat dapat dilihat dari kejadian sebagai berikut<sup>40</sup>:

1. Terjadinya kooperasi dan ketegangan hubungan di antara PNS dan aparat desa, karena masing-masing PNS mempunyai kecondongan untuk ikut serta dalam memenangkan salah satu pasangan calon.
2. Terjadinya demonstrasi oleh kelompok masyarakat dan PNS dengan mengangkat tema korupsi yang dilakukan oleh salah satu pasangan calon di Kantor Kejaksaan Negeri Kendal, Polres Kendal, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, Polda Jawa Tengah dan KPK di Jakarta.
3. Terjadinya demonstrasi oleh kelompok masyarakat yang mengatasnamakan FKPPK (Forum Komunikasi PNS Peduli Kendal) di KPK Jakarta dan Istana Merdeka dengan agenda meminta Mendagri untuk tidak melantik pasangan H. Hendy Boedoro, S.H.,M.Si. dan Dra. Hj. Siti Nurmarkesi sebagai Bupati Kendal terpilih, karena dianggap telah melakukan tindak pidana korupsi masa menjadi Bupati Kendal Periode 2000-2005.
4. Terjadinya protes dan komplain dalam proses penghitungan suara Pilkada, karena diindikasikan terjadi kecurangan oleh pasangan calon Endro Arintoko, S.H.,M.M. dan Drs. Agus Soleh, M.Ag.

---

<sup>40</sup> Sumber Data : DESK Pilkada Kabupaten Kendal.

5. Terjadinya permasalahan hukum karena adanya kekecewaan dari salah satu pasangan calon, dengan melakukan upaya hukum yaitu melaporkan kecurangan dalam Pilkada berkaitan dengan praktek politik uang serta melaporkan secara perdata berkaitan dengan persyaratan yang tidak dipenuhi oleh salah satu pasangan calon.

Adanya konflik dalam Pilkada menunjukkan masih rendahnya kesadaran demokrasi masyarakat serta lemahnya wawasan kebangsaan. Meskipun sebagian kalangan menganggap kejadian itu lumrah sebagai sebuah negara yang sedang mengalami transisi dari pemerintahan otoriter kepada sistem pemerintahan demokratis, kondisi ini tidak dapat dibiarkan terus terjadi. Selain merugikan daerah yang bersangkutan, hal itu juga merugikan rakyat dan negara, karena konflik yang terus terjadi mencitrakan negara yang tidak aman. Hal ini akan berpengaruh terhadap kepercayaan pasar, terutama investor asing.

### **BAB III**

#### **ANALISIS DATA**

#### **A. Identifikasi Pelaku ( Aktor), Pola / Bentuk dan Efek Penetrasi Politik.**

##### **1. Pelaku (Aktor ) Penetrasi Politik.**

Dari hasil pengamatan terhadap proses dan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah di Kabupaten Kendal, sudah barang tentu banyak faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Kendal yang dimenangkan oleh pasangan H. HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NURMARKESI. Salah satu kemenangan pasangan tersebut adalah hasil partisipasi dari partai pengusung calon Kepala Daerah, Tim Kampanye masing-masing calon kepala daerah baik Tim Formal ( yaitu Tim Kampanye yang didaftarkan dalam Komisi Pemilihan Umum Daerah / KPUD ) maupun Tim Kampanye Non Formal ( yaitu Tim sukses yang tidak didaftarkan di KPUD yang bergerak secara tersembunyi dan di luar pantauan Panwaslu Pilkada ). Kerja Tim Kampanye atau Tim Sukses non formal dalam Pilkada Kabupaten Kendal, khususnya dari pasangan H. HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NURMARKESI sangat mendukung pencapaian perolehan suara dari pasangan tersebut.

Berdasarkan informasi dari berbagai sumber,<sup>41</sup> Tim Sukses non formal dari pasangan H. HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NURMARKESI, terdiri dari beberapa unsur diantaranya adalah sebagai berikut :

---

<sup>41</sup> Diolah dari hasil Wawancara Pribadi dengan:

- a. Sdr. Heri Warsito ( Mantan anggota : DESK Pilkada Kabupaten Kendal ),.
- b. Mantan Tim Sukses Non Formal Pasangan Hendy- Markesi,
  - Subarso ( Mantan Kasubag Pemberitaan pada Bagian Humas Setda Kabupaten Kendal )
  - M Sukron Samsul Hadi, ( mantan Sekretaris BKD Kendal )

1. Kepala Desa di Kabupaten Kendal yang yang tergabung dalam Paguyuban Kepala Desa Kepala Desa yang diketuai oleh Sdr. Mundzakir ( Kepala Desa Pucangrejo Kecamatan Gemuh Kabupaten Kendal). Peranan Kepala Desa dalam memobilisasi massa di jajaran masyarakat bawah sangat besar karena figur kepala desa di wilayah masing-masing pada umumnya disegani dan menjadi panutan masyarakat. Sampai saat sekarang para kepala desa yang masih memiliki akses langsung dengan Bupati Kendal dan mudah untuk melakukan berbagai penetrasi atas kepentingannya adalah Kepala Desa Meteseh Kecamatan Boja ( Sdr. Siswoyo ), Kepala Desa Tratemulyo Kecamatan Weleri ( Sdr. Alwi) dan Kepala Desa Pegandon Kecamatan Pegandon ( Sdr. Aminudin ).

2. Ulama

Tokoh Agama Islam atau ulama yang memberikan dukungan dalam pemengangan Pilkada Kabupaten Kendal pasangan H. HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NURMARKESI diluar tokoh ulama yang menjadi Tim Kampanye Resmi adalah Sdr. Kyai Ahsun ( salah satu pengasuh pondok pesantren di Kecamatan Kaliwungu Kendal).

3. Pelaku Media Massa ( Wartawan ).

Pelaku media massa atau wartawan yang turut memberikan dukungan politik terhadap pasangan H. HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NURMARKESI adalah Sdr. Imam Maulana ( salah seorang wartawan tabloid Memorandum ). Keberadaan Sdr Imam Maulana yang memiliki akses sangat dekat dengan Bupati Kendal adalah karena disamping yang bersangkutan sebagai wartawan juga karena teman akrab Bupati Kendal pada masa sekolah di Kabupaten Kendal.

#### 4. Pegawai Negeri Sipil ( PNS )

Beberapa PNS Kabupaten Kendal yang memberikan dukungan dalam berbagai bentuk terhadap pasangan H. HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NURMARKESI diantaranya adalah :

- a. M Sukron Samsul Hadi, (mantan Sekretaris BKD Kabupaten Kendal), merupakan salah satu PNS Kabupaten Kendal yang mendaftarkan diri sebagai calon Wakil Bupati Kendal untuk berpasangan dengan H. HENDY BOEDORO.
- b. Subarso (Mantan Kasubag Pemberitaan pada Bagian Humas Setda Kabupaten Kendal), merupakan PNS yang memiliki hubungan dekat dengan beberapa wartawan di Kabupaten Kendal yang berperan di “Media Centre” pasangan H HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NUR MARKESI serta memberikan kajian strategis teknis pengalangan dukungan dalam perolehan suara, mengemas opini publik melalui media centre salah satu pasangan calon kepala daerah dll.
- c. Supriyono (Mantan Kasubdin Penelitian, Pengembangan dan Pengawasan pada DPPK Kendal), merupakan PNS yang berperan mencarikan dukungan logistik dengan pengusaha tertentu untuk memberikan dukungan finansial sebagai dukungan pembiayaan pemenangan Pilkada dengan imbalan tertentu.
- d. Achmadi (Mantan Kasubag Pemerintahan Umum pada Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Kendal), merupakan PNS yang menyusun materi paparan Visi dan Misi pasangan Calon Kepala Daerah Kabupaten Kendal atas pasangan H HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NUR MARKESI .

Keberadaan anggota Partai politik yang menjadi anggota legislatif di Kabuptern Kendal sebagai partai pengusung calon Kepala Daerah dari pasangan H HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NUR MARKESI dan mantan Tim Sukses Non Formal dari pasangan tersebut pada pasca pelaksanaan Pilkada sangat mempengaruhi dalam melakukan penetrasi penataan jabatan struktural di Kabupaten Kendal.

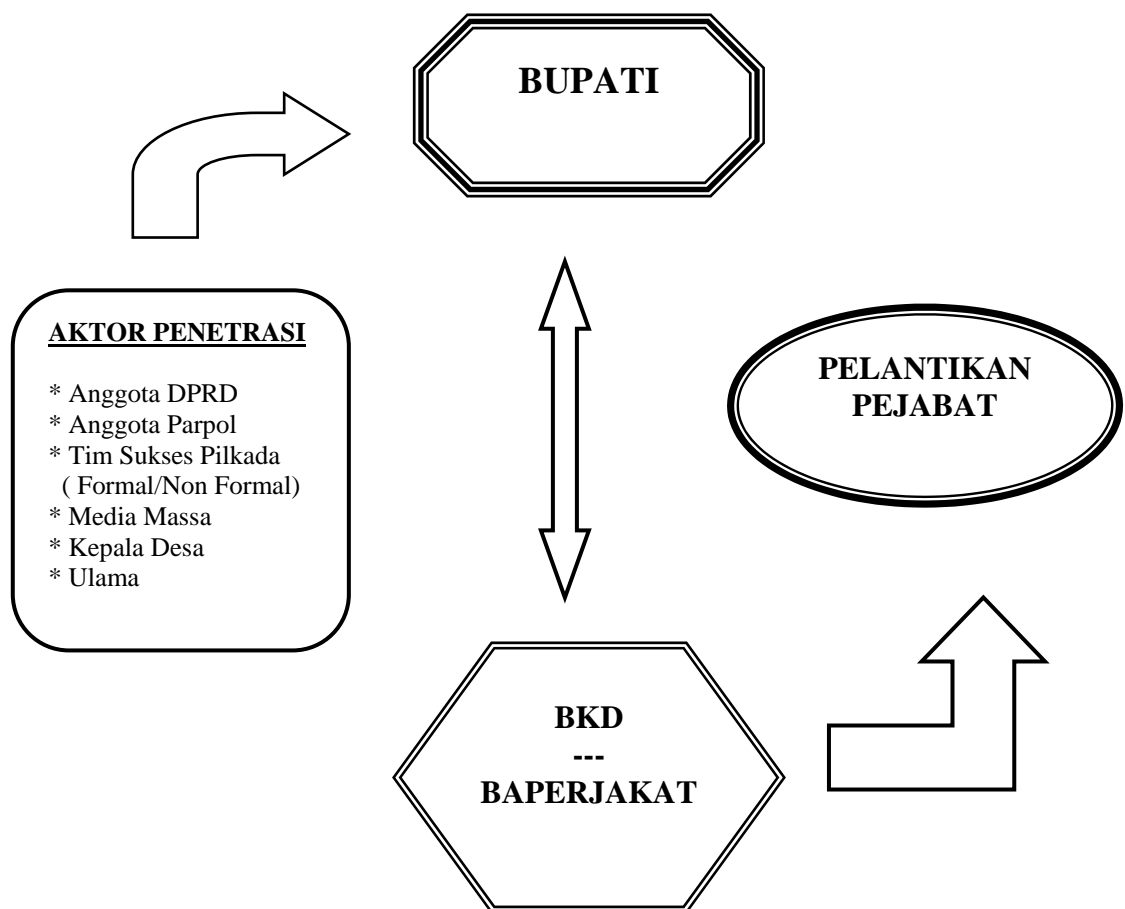
Sebagai gambaran singkat beberapa Pegawai Negeri Sipil yang menjadi Tim Sukses Non Formal pasangan H HENDY BOEDORO dan Hj. SITI NUR MARKESI pada saat ini memperoleh imbalan dalam menduduki jabatan struktural di Kabupaten Kendal seperti Kepala Dinas, Kepala Kantor maupun Camat di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal.

## **2. Pola / Bentuk Penetrasi Politik.**

Sebagaimana dikemukakan pada uraian terdahulu, bahwa pengangkatan pegawai negeri Sipil dalam jabatan struktural sudah memiliki landasan hukum yang jelas sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 13 Tahun 2002. Namun kenyataan di lapangan karena pertimbangan tertentu, pelaksanaan dari ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut belum sepenuhnya dapat dilaksanakan dengan baik karena berbagai pertimbangan. Keberadaan Kepala Daerah (Bupati sebagai pejabat pembina kepegawaian) yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam Pilkada akan memberikan dampak dalam rekrutmen pejabat struktural dalam bentuk penetrasi politik. Penetrasi politik tersebut banyak dilakukan oleh partai atau anggota partai pengusung calon kepala daerah maupun dari para Tim sukses non formal dalam proses Pilkada.

Selanjutnya setelah beberapa aktor pelaku penetrasi politik dalam rekrutmen pejabat struktural di Kabupaten Kendal disebutkan sebagaimana tersebut diatas, selanjutnya akan digambarkan pola atau mekanisme dari penetrasi dalam rekrutmen pejabat struktural di Kabupaten Kendal sebagai berikut :

Gambar 3 – 1  
Pola / Mekanisme Penetrasi Politik



Berdasarkan hasil informasi dari Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal, mekanisme pengangkatan pejabat struktural di Kabupaten Kendal yang

dilakukan oleh pihak-pihak yang melakukan intervensi dalam penataan pejabat struktural dapat digambarkan sebagai berikut <sup>42</sup>:

1. Para pelaku / aktor penetrasi dalam penataan pejabat struktural di Kabupeten Kendal baik secara individu / Kelompok kecil atau besar ( secara bersama-sama ) melakukan pendekatan dengan Bupati Kendal untuk menempatkan seseorang dalam suatu jabatan tertentu.
2. Selanjutnya apabila Bupati menyetujui atas masukan tersebut, maka Bupati Kendal menulis disposisi perihal penempatan seseorang dalam suatu jabatan tertentu yang ditujukan kepada Kepala Kepala Badan Kepegawaian Daerah ( BKD ) Kabupaten Kendal. Cara lain Bupati memberikan perintah kepada Kepala BKD Kendal untuk menata jabatan struktural atas “pesanan “ dari pelaku / aktor penetrasi adalah dengan memanggil Kepala BKD untuk diperintah secara lisan untuk melakukan penataan jabatan struktural.
3. Kepala BKD mencatat perintah Bupati perihal penataan pejabat struktural baik dalam bentuk disposisi maupun perintah lisan. Selanjutnya Badan Kepegawaian menindaklanjutinya dalam bentuk penyelesaian administrasi kepegawaian untuk pengangkatan dalam jabatan struktural seperti rapat Baperjakat dengan segenap anggota Baperjakat dengan materi sesuai perintah Bupati, pembuatan naskah berita acara rapat Baperjakat, pembuatan keputusan pengangkatan pejabat, naskah pelantikan, undangan pelantikan, saksi dan rokhaniawan, berita acara pelantikan dan lain-lain.
4. Pelaksanaan pelantikan pejabat struktural dengan peserta sesuai dengan petunjuk Bupati kadang-kadang tanpa mempertimbangan hasil rapat Baperjakat.

---

<sup>42</sup> Diolah dari hasil Wawancara Pribadi dengan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal.

### **3. Efek dari Penetrasi Politik.**

Penetrasi politik dalam penataan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten akan membawa konsekuensi tertentu terhadap pelaksanaan iklim birokrasi di Kabupaten Kendal. Birokrasi yang semestinya bersikap netral dan tidak berpihak pada partai politik tertentu, namun dalam beberapa kasus penunjukan birokrat atau pejabat struktural di Kabupaten Kendal sangat sarat dengan kepentingan politik.

Sebagai konsekuensi dari penetrasi dalam rekrutmen pejabat struktural di Kabupaten Kendal, maka beberapa konsekuensi yang timbul adalah sebagai berikut :

- a. Pola pembinaan pegawai tidak dapat diterapkan.

Persyaratan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural hanya mempertimbangkan syarat kepangkatan semata-mata dan syarat lainnya tidak begitu mendapat perhatian diperhatikan.

- b. Iklim kerja pegawai tidak kondusif

Adanya rasa saling curiga antar pegawai terhadap afiliasi perjabat. Suasana kerja para pejabat struktural sering tidak nyaman karena diliputi pikiran bahwa sewaktu-waktu akan dimutasi karena pertimbangan yang kurang normatif.

- c. Persaingan tidak sehat untuk meraih jabatan struktural dengan pendekatan politik kepada pihak-pihak yang telah berjasa dan memiliki akses langsung yang sangat erat dengan Bupati karena telah memberikan kontribusi terhadap kemenangan kepala daerah terpilih dalam Pilkada.

- d. Munculnya sebagian PNS tertentu yang merasa memiliki akses lebih dekat dengan penguasa / Bupati dari pada pegawai yang lain (rasa superior PNS daripada PNS lain).
- e. Konflik antar pelaku penetrasi karena perbedaan kepentingan diantara mereka ( masing-masing mengusulkan calon yang berbeda dalam satu jabatan ).
- f. Munculnya “ Baperjakat Bayangan” yang memiliki peran lebih dominan mewarnai penataan jabatan struktural di Kabupaten Kendal daripada Baperjakat yang resmi

#### **B. Analisis Rekrutmen Jabatan Struktural.**

Era otonomi daerah sarat dengan tantangan untuk menggali potensi daerah dan mengelola potensi sumber daya aparatur untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan tugas pemerintah. Tidak ada alternatif lain kecuali peningkatan kualitas profesionalisme Pegawai Negeri Sipil yang memiliki keunggulan kompetitif dan memegang teguh etika birokrasi dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan tingkat kepuasan dan keinginan masyarakat.

Untuk menciptakan sosok Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud di atas maka perlu diatur norma pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan struktural secara sistematis dan teratur mampu menampilkan sosok pejabat struktural yang profesional sekaligus berfungsi sebagai pemersatu serta perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan tetap memperhatikan perkembangan dan intensitas tuntutan keterbukaan, demokratisasi, perlindungan hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Disamping itu juga harus diterapkan nilai-nilai impersonal,

keterbukaan, dan penetapan persyaratan jabatan yang terukur bagi Pegawai Negeri Sipil.

Yang dimaksud dengan Jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara.<sup>43</sup> Untuk menentukan eselon dalam jabatan struktural suatu perangkat daerah atau unit kerja, misalnya eselon untuk jabatan Kepala Dinas, hal tersebut berpedoman pada Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja yang berlaku, dan ketentuan yang terakhir adalah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah. Sebagai contoh eselon Kepala Dinas dan Kepala Badan Kabupaten/ Kota adalah eselon II a.

Berdasarkan Pasal 130 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur.

Sebelum Bupati menyampaikan usulan atau mengangkat pejabat struktural dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal, maka dibentuk suatu tim yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan dalam pengangkatan jabatan. Dalam rangka melaksanakan ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13

---

<sup>43</sup> Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002.

Tahun 2002, dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal telah dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan. Berdasarkan keputusan Bupati Kendal nomor 821.2 /8611 / 2005 tanggal 1 September 2005 Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) Pemerintah Kabupaten Kendal. bertugas tersebut memberikan pertimbangan kepada Bupati dalam :

- a. Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal.
- b. Pemberian kenaikan pangkat bagi pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan struktural, menunjukkan prestasi kerja luar biasa baiknya, atau menemukan penemuan baru yang bermanfaat bagi negara dan perpanjangan batas usia pensiun bagi pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan struktural eselon II

Adapun susunan anggota Baperjakat Pemerintah Kabupaten Kendal sebagaimana diatur dalam Keputusan Bupati Kendal tersebut diatas terdiri dari :

- a. Sekretaris Daerah Kabupaten Kendal ( Ketua merangkap anggota )
- b. Kepala Bidang Pengembangan Pegawai pada BKD Kabupaten Kendal (Sekretaris bukan anggota)
- c. Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kendal (Anggota)
- d. Kepala Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Kendal (Anggota)
- e. Kepala Badan Pengawas Daerah Kabupaten Kendal (Anggota)
- f. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Kendal ( Anggota )

Selanjutnya mengacu pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002, disebutkan bahwa Ketua Baperjakat Pemerintah Kabupaten / Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten / Kota dengan anggota pejabat eselon II yang berjumlah paling banyak 6 (enam ) orang dan seorang sekretaris bukan anggota dari pejabat eselon III. Apabila dilihat dari ketentuan

tersebut maka susunan keanggotaan Baperjakat Pemerintah Kabupaten Kendal sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Namun terhadap pejabat eselon II yang dipilih untuk menjadi anggota Baperjakat tugas dan fungsi sehari-hari dalam unit kerja yang dipimpinnya tidak berkaitan langsung dengan aspek kepegawaian di Kabupaten Kendal. Akibatnya sebagian anggota Baperjakat kurang maksimal dalam memberikan saran dan pertimbangan pengangkatan jabatan struktural karena keterbatasan pemahaman aspek kepegawaian dari kandidat / calon pejabat struktural.

Berkaitan dengan kewenangan pengangkatan dalam jabatan struktural Kabupaten/Kota, sesuai dengan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003, Bupati/Walikota menetapkan :

- 1) pengangkatan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota setelah mendapat persetujuan dari pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- 2) pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;
- 3) pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon II di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- 4) pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil dalam dan dari jabatan struktural eselon III ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan jabatan struktural eselon II ke bawah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- 5) Pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota dan pejabat struktural eselon II sebagaimana, dilakukan setelah berkonsultasi secara tertulis dengan Gubernur.

Khusus untuk Calon Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota yang akan dikonsultasikan untuk diangkat dalam jabatan Sekretaris DPRD Kabupaten/Kota, harus memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural. Konsultasi pengangkatan Sekretaris DPRD dilakukan sebelum Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota mengajukan permintaan persetujuan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Konsultasi pengangkatan Sekretaris DPRD Kabupaten/Kota dan pengangkatan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural eselon II, dilakukan secara tertulis dengan mengajukan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang calon dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat. Hasil konsultasi disampaikan secara tertulis oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi.

Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota, dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya atau memberikan kuasa kepada pejabat lain di lingkungannya untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten/Kota dalam dan dari jabatan struktural eselon IV ke bawah dan jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat dengan itu.

### **C. Prosedur Pengangkatan Jabatan Struktural.**

Di kalangan sebagian pegawai negeri sipil, ada yang beranggapan bahwa jabatan struktural adalah suatu kehormatan dan punya status yang cukup tinggi di masyarakat, karena akan banyak mendapatkan berbagai fasilitas dan kemudahan, sehingga banyak yang meinginkan dengan berbagai cara. Adanya sebagian pegawai negeri sipil yang memiliki pemikiran demikian, maka kadang-kadang

mekanisme atau prosedur yang ditempuh untuk mendapatkan jabatan struktural tersebut diabaikan.

Berdasarkan Keputusan Kepala badan Kepegawaian Negera nomor 13 tahun 2002 disebutkan bahwa prosedur atau mekanisme pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan, baik prosedur usul pengangkatan, pemindahan maupun pemberhentian dari jabatan struktural sudah diatur dengan prosedur atau mekanisme sebagai berikut :

1. Prosedur usul pengangkatan dalam jabatan struktural.

Usul pengangkatan dalam jabatan struktural melalui prosedur sebagai berikut :

- a. Pejabat yang membidangi kepegawain setiap instansi daerah menginventarisir lowongan jabatan struktural yang ada disertai persyaratan jabatannya.
- b. Lowongan formasi jabatan struktural tersebut, diinformasikan kepada seluruh pimpinan satuan organisasi dilingkungan Pemerintah Daerah
- c. Berdasarkan lowongan formasi jabatan tersebut, para pejabat struktural eselon II atau III secara hierarkhi mengajukan calon yang memenuhi syarat - syarat guna mengisi lowongan jabatan kepada pejabat yang berweangan dengan tembusan disampaikan kepada Ketua Baperjakat Up. Sekretaris.
- d. Sekretaris Baperjakat menyiapkan data calon yang diusulkan untuk diajukan dalam sidang, dengan dilampiri :
  - Daftar Riwayat Hidup calon pejabat struktural.
  - Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan ( DP-3 ) dalam 2 (dua) tahun terakhir.

- e. Apabila yang diajukan hanya 1 (satu ) orang calon, maka Sekretaris Baperjakat menyiapkan data calon lainnya yang memenuhi syarat, sehingga yang diajukan untuk dibahas dalam sidang Baperjakat sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang calon.

2. Prosedur pemindahan dalam jabatan struktural adalah sebagai berikut :

- a. Pimpinan unit organisasi yang menghendaki adanya mutasi pemindahan jabatan harus mengajukan usul kepada pejabat yang berwenang, dengan tembusannya disampaikan kepada Ketua Baperjakat Up. Sekretaris.
- b. Pelaksanaan sidang dan data yang dipersiapkan dalam persidangan serta penyampaian pertimbangan Baperjakat kepada pejabat yang berwenang, prosedurnya sama dengan pengangkatan dalam jabatan struktural.

3. Prosedur pemberhentian dari jabatan struktural.

1. Pemberhentian pegawai negeri sipil dari jabatan struktural yang perlu mendapat pertimbangan Baperjakat adalah pemberhentian yang diakibatkan pegawai negeri sipil yang bersangkutan dianggap tidak menunjukkan kinerja yang baik, karena alasan :
  - a. Tidak sehat jasmani dan / atau rokhani.
  - b. Tidak dapat menunjukkan prestasi kerja yang baik, profesional, efektif dan efisien dalam kurun waktu antara 1 (satu) sampai dengan 2 (dua) tahun sejak diangkat dalam jabatan.
  - c. Tidak dapat dijadikan contoh atau teladan yang baik bagi lingkungan kerjanya, khususnya dari aspek moralitas dan etik.

2. Adapun tata cara pengusulan adalah sebagai berikut :
  - a. Setiap atasan dari pegawai negeri sipil yang akan diberhentikan dari jabatan struktural, secara hierarkhi mengusulkan kepada pejabat yang berwenang disertai dengan alasan-alasannya, dengan tembusan Ketua Baperjakat Up Sekretaris.
  - b. Dalam mempertimbangkan usul pemberhentian tersebut diatas, Baperjakat dapat mendengarkan penjelasan dari atasan langsungnya, atasan dari atasan langsung, pejabat lain yang dipandang perlu dan pegawai negeri sipil yang bersangkutan.
  - c. Baperjakat segera menyampaikan hasil pertimbangannya kepada pejabat yang berweang disertai alasan-alasannya.
  - d. Pertimbangan tersebut dapat berupa membenarkan alasan-alasan usul pemberhentian atau tidak membenarkan alasan-alasan usul pemberhentian.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengangkatan Kepala Daerah adalah dari unsur partai politik, maka kebijakan pengangkatan jabatan struktural pun tidak lepas dan penuh dengan nuansa politis.

Begitu pula yang terjadi di Kabupaten Kendal. Jabatan – jabatan yang strategis diisi oleh pegawai yang dianggap mendukung atau satu visi dan misi dengan Bupati terpilih pada saat pencalonan Pilkada. Pegawai ketika pemilihan Kepala Daerah dianggap tidak mendukung atau berseberangan, maka secara bertahap disingkirkan. Sebagai gambaran adalah diangkatnya seorang pegawai dalam jabatan struktural yang strategis, meskipun pegawai tersebut tidak memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan tersebut, sehingga pada akhirnya kinerjanya

tidak profesional lagi tetapi hanya untuk mendukung kepentingan golongan tertentu. Sehingga pada akhirnya banyak Pegawai Negeri Sipil berurusan dengan pihak penegak hukum karena harus menjalankan kebijakan pimpinan semat-mata.

Prinsip *The right man on right place* dalam penempatan seseorang dalam jabatan sudah tidak dipakai lagi. Rasa tidak nyaman dan was-was para pegawai terutama yang menduduki jabatan struktural sangat dirasakan sehingga menimbulkan suasana yang tidak kondusif yang pada akhirnya akan mengganggu pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 dipersyaratkan bahwa untuk menduduki jabatan struktural harus memiliki pangkat tertentu, memiliki kualifikasi tingkat pendidikan yang diperlukan serta memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan. Akan tetapi secara faktual banyak yang dipaksakan untuk menduduki jabatan, meskipun statusnya adalah pelaksana tugas (Plt) walaupun ada yang lebih senior dan secara obyektif memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan struktural tersebut, sehingga berdampak pula pada proses kenaikan pangkat pejabat yang memiliki eselon di bawahnya.

Baperjakat Kabupaten Kendal yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Kendal Nomor : 821.2/8611/2005 tanggal 1 September 2005 yang kemudian diubah dengan Keputusan Bupati Kendal Nomor : 821.2/112/2006 tanggal 4 Juli 2006 yang mempunyai tugas pokok memberikan pertimbangan sudah kurang berfungsi lagi. Justru orang-orang di luar sistem yang diperhatikan yang di kalangan pegawai sering diselorohkan dengan Baperjakat swasta.

Dalam hal pengangkatan jabatan struktural Sekretaris Baperjakat belum sepenuhnya menempuh mekanisme sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Terhadap jabatan struktural tertentu seperti eselon II sebagai pimpinan unit kerja,

prosedur pengangkatannya cenderung bersifat “**Top Down**“ atau langsung diarahkan atau ditunjuk oleh Kepala Daerah, sehingga peran dan fungsi Baperjakat tinggal menyesuaikan atau tinggal “**mengamini saja**” untuk diproses lebih lanjut. Berdasarkan pasal 130 ayat (2) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan struktural eselon II pada Pemerintah Kabupaten / Kota ditetapkan oleh Bupati / Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur”. Terhadap ketentuan ini maka usulan pengangkatan jabatan struktural eselon II dari Kabupaten Kepada Gubernur dilampiri berita acara hasil sidang Baperjakat. Selanjutnya Gubernur akan membahas usulan pengangkatan jabatan struktural eselon II tersebut untuk diberikan rekomendasi yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Berdasarkan hasil rekomendasi Gubernur, kemudian Bupati menetapkan Keputusan pengangkatan dalam jabatan Struktural dan melantiknya..

Terhadap pengangkatan jabatan struktural eselon III sebagai pimpinan unit kerja Bupati memberikan petunjuk langsung (“Top Down”) kepada salah seorang anggota Baperjakat. Anggota Baperjakat tinggal membahasnya dalam sidang Baperjakat yang keputusannya tidak berbeda dengan petunjuk dari Bupati atau Baperjakat tinggal “mengamini” saja dan mencarikan calon pendamping pejabat eselon III dimaksud untuk kelengkapan administrasi kepegawaian. Terhadap jabatan struktural eselon III yang bukan pimpinan unit kerja kadang-kadang juga bersifat “Top Down”, dan hanya sebagian kecil yang berasal dari hasil kajian sidang Tim Baperjakat. Sedangkan untuk pengangkatan pejabat struktural eselon IV sebelum Pilkada Kabupaten Kendal banyak di putuskan oleh pejabat pembina kepegawaian dengan mempertimbangkan hasil sidang Baperjakat.

Namun setelah Pilkada banyak diwarani penetrasi dari berbagai pihak yang memberikan masukan langsung kepada pejabat pembina kepegawaian atau Kepala Daerah dan fungsi Baperjakat juga tinggal “mengamini” saja. Pihak – pihak yang melakukan penetrasi dalam pengangkatan jabatan struktural dapat berasal dari berbagai kalangan seperti politisi, media massa, pagyuban kepala desa atau dari para “**electioner**”.<sup>44</sup> yaitu orang-orang yang menganggap paling berjasa terhadap kemenangan seorang calon kepala daerah dalam suatu Pemilihan Kepala Daerah. Para electioner tersebut lebih memiliki andil yang besar dalam memberikan masukan kepada kepala daerah untuk menata pejabat struktural daripada peran lembaga yang formal, sehingga sering disebut sebagai Baperjakat bayangan.

Dalam hal mutasi atau perpindahan jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal tidak berbeda jauh dengan mekanisme atau prosedur yang terjadi dalam pengangkatan pejabat struktural yang banyak bersifat “Top Down “. Fungsi Baperjakat kadang-kadang harus mengakomodasikan pejabat yang terkena dampak mutasi untuk menempatkan dalam jabatan baru sebagai konsekuensi dampak mutasi yang bersifat “ efek domino”. Terhadap hal ini aspek profesionalisme, kapabilitas dan kompetensi pejabat struktural kadang-kadang terabaikan, misalnya perpindahan dari pejabat struktural ke jabatan fungsional yang dialami oleh seorang pegawai negeri sipil yang tidak memiliki kompetensi jabatan untuk menduduki jabatan fungsional yang bukan bidangnya.

Prosedur pemberhentian jabatan struktural yang terjadi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal terjadi karena pejabat yang bersangkutan mengundurkan diri karena suatu sebab. Permohonan pengunduran diri dari pejabat struktural disampaikan secara tertulis ditujukan kepada Bupati. Terhadap hal

---

<sup>44</sup> Diambil dari Artikel Harian Suara Merdeka, tahun 2005.

demikian tidak dilakukan pembahasan dalam sidang Baperjakat, dan instansi pengelola kepegawaian menindaklanjutinya untuk pembuatan naskah keputusan pemberhentian dari jabatan struktural kepada pegawai negeri sipil yang bersangkutan.

#### **D. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pengangkatan Jabatan Struktural,**

Sebagaimana diuraikan pada bab terdahulu bahwa Pemilihan Kepala Daerah telah berlangsung pada tanggal 26 Juni 2006 dan Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah telah dilantik oleh Gubernur Jawa Tengah atas nama Menteri Dalam Negeri pada tanggal 21 Agustus 2005. Rangkaian kegiatan tersebut sangat mewarnai rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal.

Frekuensi pelantikan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal cenderung meningkat, dan setiap ada pelantikan Pegawai Negeri Sipil yang merasa kecewa bertambah. Sebagai gambaran pada tahun 2005 telah terjadi 7 (tujuh) kali pelantikan, atau kalau dirata-rata adalah 2 bulan sekali ada pelantikan

Selanjutnya untuk dapat memberikan analisa lebih lanjut, maka peneliti akan membatasi peristiwa rekrutmen pejabat struktural di lingkungan pemerintah Kabupaten Kendal yang terjadi sebelum dan sesudah pemilihan Kepala Daerah. Secara detail batasan analisis yang akan dilakukan adalah peristiwa rekrutmen pejabat struktural yang telah dilakukan selama 6 (enam) kali pelantikan jabatan struktural dengan perincian 3 (tiga) momen pelantikan jabatan struktural **“sebelum pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah”** dan 3 (tiga) moment pelantikan pejabat struktural **“pasca / setelah pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah”**. Secara rinci

maka moment pelantikan jabatan struktural dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal dijabarkan sebagai berikut :

1. Pelantikan pejabat struktural sebelum Pemilihan Kepala Daerah :
  - a. Pelantikan pejabat struktural tanggal 27 Januari 2005
  - b. Pelantikan pejabat struktural tanggal 8 Maret 2005
  - c. Pelantikan pejabat struktural tanggal 7 April 2005
2. Pelantikan pejabat struktural Pasca Pemilihan Kepala Daerah :
  - a. Pelantikan pejabat struktural tanggal 1 Desember 2006
  - b. Pelantikan pejabat struktural tanggal 20 Desember 2005
  - c. Pelantikan pejabat struktural tanggal 2 Maret 2006

Dalam rangka mendapatkan gambaran analisa terhadap setiap moment pelantikan pejabat struktural di lingkungan pemerintah Kabupaten Kendal dengan batasan kajian waktu tersebut dan kemungkinan ada tidaknya penetrasi politik, selanjutnya akan diuraikan hal-hal yang berkaitan dengan pelantikan pejabat struktural dengan berbagai uraian analisa yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **1. Pelantikan pejabat struktural sebelum Pemilihan Kepala Daerah .**

##### **a. Pelantikan pejabat struktural tanggal 27 Januari 2005**

Berdasarkan Keputusan Bupati Kendal nomor 821.2/155/2005 tanggal 26 Januari 2005, Bupati Kendal pada tanggal 27 Januari 2007 melantik dan mengambil sumpah pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal sebanyak 15 ( lima belas ) orang dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.1  
Jumlah Eselon dalam Pelantikan Jabatan Struktural

No	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Eselon III a	1 orang	
2	Eselon III b	3 orang	
3	Eselon IV a	9 orang	
4	Eselon IV b	2 orang	
JUMLAH		15 orang	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal '2005

Dari sejumlah pejabat struktural yang dilantik tersebut, selanjutnya dapat dirinci jumlah masing-masing jabatan dan tingkat eselonnya, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.2  
Nama dan Jumlah Jabatan Struktural

No	JABATAN	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Kepala Sub Dinas	III a	1	
2	Camat	III b	2	
3	Sekretaris Camat	IV a	1	
4	Kepala Seksi pada Kecamatan	IV a	2	
5	Kepala Seksi pada Dinas	IV a	2	
6	Kepala Sub Bagian pada Setda	IV a	1	
7	Kepala Seksi pada Kantor	IV a	2	
8	Kepala Seksi pada Kelurahan	IV b	2	
JUMLAH			15	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal '2005

Dari peristiwa pelantikan dan pengambilan sumpah pejabat struktural tersebut diatas, berdasarkan catatan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal<sup>45</sup>, diperoleh penjelasan bahwa salah seorang Camat yang dimutasi karena berdasarkan salah satu pertimbangan bahwa Camat tersebut yaitu Sdr. Agung Setia Budi, NIP. 010181522 ( Penata Tk. I / III/d) mendapat tekanan atau desakan dari beberapa Kepala Desa di wilayah Kecamatan Pegandon seperti Kepala Desa Pegandon, Kepala Desa Pekuncen dan Ketua Paguyuban Kepala Desa se Kabupaten Kendal yang bersangkutan yang pada intinya beberapa Kepala Desa di Wilayah Kecamatan Pegandon ada friksi dengan Camat dengan berbagai penilaian yang disangkakan kepada Camat tersebut. Perbedaan atau friksi antara Camat dengan beberapa Kades tersebut sampai didengar oleh Ketua Paguyuban Kepala Desa Kabupaten Kendal ( Sdr. Mudzakir ) dan disampaikan kepada Bupati Kendal. Dengan berbagai pertimbangan khususnya menjelang Pilkada Kabupaten Kendal, dimana Bupati pada waktu itu sangat berkepentingan dengan keberadaan Kepala Desa se Kabupaten Kendal untuk dijadikan ujung tombak meraih dukungan dilapangan, maka Sdr. Agung Setia Budi akhirnya harus dimutasikan dalam jabatan Kepala Sub Dinas di Dinas Perhubungan Kabupaten Kendal. ( Eselon III a ).

Hal yang menarik dari akibat keputusan mutasi jabatan struktural tersebut adalah untuk memutasikan Camat dalam jabatan lain diluar jabatan Camat maka akan terjadi promosi jabatan dari Camat, meskipun seorang Camat mengalami tekanan atau desakan dari berbagai pihak dalam melaksanakan jabatannya. Hal ini disebabkan karena Eselon III b di lingkungan pemerintah

---

<sup>45</sup> Wawancara Pribadi dengan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal dan Mantan Camat Pegandon ( Sdr. Agus Setia Budi di halaman parkir Kendal Pemai )

Kabupaten Kendal hanya jabatan Camat dan tidak ada jabatan lain yang eselonnya sama dengan eselon Camat ( III b).

Berdasarkan ketentuan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, disebutkan bahwa untuk menjamin pembinaan karier yang sehat pada prinsipnya **tidak diperbolehkan** perpindahan jabatan struktural dari eselon yang lebih tinggi ke dalam eselon yang lebih rendah, seperti Kepala Dinas ( Eselon IIa ) dipindahkan menjadi Kepala Sub Dinas pada Kabupaten ( Eselon IIIa ). Penurunan jabatan atau “demosi jabatan“ tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002, namun yang diatur adalah promosi, mutasi dan pemberhentian dari jabatan struktural yang disebabkan karena sakit dan tidak cakap dalam menjalankan jabatan struktural yang diembannya atau sebab lain, yang mekanismenya dibahas melalui sidang Baperjakat.

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2002 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002, disebutkan bahwa perpindahan jabatan dapat dilakukan dengan cara :

1. *Horizontal*, yaitu perpindahan jabatan struktural dalam eselon yang sama.

*Contoh* : Kepala Bagian Tata Usaha pada Dinas Kesehatan Kabupaten Kendal ( Eselon III a), dipindahkan dan diangkat menjadi Kepala Bagian Tata Usaha pada Dnas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Kendal.

2. *Vertikal*, yaitu perpindahan dari eselon yang lebih rendah ke eselon yang lebih tinggi.

*Contoh* : Kepala Bagian pada Sekretariat Daerah Kabupaten Kendal (Eselon IIIa) dipindahkan dan diangkat menjadi Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten Kendal ( II b).

3. *Diagonal* yaitu perpindahan jabatan dari jabatan Struktural ke dalam jabatan fungsional atau perpindahan jabatan dari jabatan fungsional ke jabatan struktural.

*Contoh* perpindahan jabatan dari jabatan struktural ke dalam jabatan fungsional adalah Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Kendal ( Eselon II b ) dipindahkan dan diangkat dalam jabatan Penyuluh Pertanian Lapangan ( PPL) di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal.

*Contoh* perpindahan jabatan fungsional ke dalam jabatan struktural adalah Serang Pejabat Fngsional Arsiparis di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal diangkat dan dipindahkan dalam struktural Kepala Seksi Perencanaan dan Evaluasi pada Dinas Pariwisata Kabupaten Kendal (Eselon IV a ).

Selanjutnya dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara tersebut diatas juga ditegaskan bahwa untuk menjamin pembinaan karier yang sehat pada prinsipnya **tidak diperbolehkan** perpindahan jabatan struktural dari eselon yang lebih tinggi ke dalam eselon yang lebih rendah,

seperti Kepala Dinas ( Eselon IIB ) dipindahkan menjadi Kepala Sub Dinas pada Dinas di Kabupaten ( Eselon IIIA ).

**b. Pelantikan pejabat struktural tanggal 8 Maret 2005**

Berdasarkan Keputusan Bupati Kendal nomor 821.2/736/2005 tanggal 7 Maret 2005, Bupati Kendal pada tanggal 8 Maret 2007 melantik dan mengambil sumpah pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal sebanyak 14 ( empat belas ) orang dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.3  
Jumlah Eselon dalam Pelantikan Jabatan Struktural

No	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Eselon III a	2 orang	
2	Eselon IV a	6 orang	
3	Eselon IV b	6 orang	
JUMLAH		14 orang	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal '2005

Dari sejumlah pejabat struktural yang dilantik tersebut, selanjutnya dapat dirinci jumlah masing-masing jabatan dan tingkat eselonnya, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.4  
Nama dan Jumlah Jabatan Struktural

No	JABATAN	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Kepala Bagian Tata Usaha pada Dinas	III a	2	
2	Kepala Cabang Dinas	IV a	1	
3	Kepala Seksi pada Kecamatan	IV a	4	
4	Kepala Kelurahan	IV a	1	
5	Sekretaris Kelurahan	IV b	1	
6	Kepala Seksi pada Kelurahan	IV b	5	
JUMLAH			14	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal 2005

Berdasarkan penjelasan dari Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal<sup>46</sup>, dalam peristiwa pelantikan dan pengambilan sumpah pejabat struktural tersebut diatas, diperoleh keterangan bahwa mutasi dan promosi jabatan struktural pada tanggal tersebut disebabkan adanya pejabat struktural yang memasuki masa pensiun. Dengan adanya pejabat struktural yang pensiun maka untuk kelancaran roda organisasi perlu segera diisi pejabat struktural baru untuk menggantikan pejabat struktural yang memasuki masa pensiun ( purna tugas) . Terhadap pengisian jabatan tersebut selanjutnya akan membawa “efek domino” untuk mengisi jabatan struktural yang lain, sehingga gerbong mutasi jabatan akan berjalan.

Disamping itu promosi dan mutasi yang dilakukan pada tanggal tersebut diatas merupakan sesuatu yang normal dan wajar. Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002 dijelaskan bahwa “secara normal perpindahan jabatan dan atau perpindahan wilayah kerja

<sup>46</sup> Diolah dari Wawancara Pribadi dengan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal.

dilaksanakan secara teratur antara 2 ( dua) sampai dengan 5 (lima) tahun sejak seseorang diangkat dalam suatu jabatan struktural tertentu”.

**c. Pelantikan pejabat struktural tanggal 7 April 2005**

Berdasarkan Keputusan Bupati Kendal nomor 821.2/1028/2005 tanggal 6 April 2005, Bupati Kendal pada tanggal 7 April 2007 melantik dan mengambil sumpah pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal sebanyak 38 ( tiga puluh delapan) orang dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.5  
Jumlah Eselon dalam Pelantikan Jabatan Struktural

No	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Eselon III a	5 orang	
2	Eselon IVa	29 orang	
3	Eselon IV b	4 orang	
JUMLAH		38 orang	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal '2005

Dari sejumlah pejabat struktural yang dilantik tersebut, selanjutnya dapat dirinci jumlah masing-masing jabatan dan tingkat eselonnya, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.6  
Nama dan Jumlah Jabatan Struktural

No	JABATAN	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Kepala Sub Dinas pada Dinas	III a	5	
2	Kepala Bidang pada Badan	III a	1	
3	Kepala Seksi pada Dinas	IV a	5	
4	Kepala Subag pada Dinas	IV a	6	
5	Kepala Seksi pada Kecamatan	IV a	7	
6	Kepala Sub Bidang pada Badan	IV a	3	
7	Kepala Kelurahan	IV a	3	
8	Kepala Puskesmas	IV a	2	
9	Kepala Subag pada Set DPRD	IV a	1	
10	Kepala Subag pada Setda	IV a	1	
8	Sekretaris Kelurahan	IV b	2	
8	Kepala Seksi Kelurahan	IV b	2	
JUMLAH			38	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal 2005

Dari peristiwa pelantikan dan pengambilan sumpah pejabat struktural tersebut diatas, berdasarkan penjelasan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal<sup>47</sup>, diperoleh keterangan bahwa pengukuhan dalam jabatan struktural sebanyak 27 ( dua puluh tujuh ) orang, promosi jabatan 6 ( enam ) orang dan mutasi jabatan 5 ( lima ) orang. Dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pengukuhan dalam jabatan dilakukan karena terdapat beberapa pejabatan stuktural di Kabupaten Kendal yang belum definitif dengan status jabatan sebagai pejabat sementara (Pjs) atau pelaksana tugas (Plt). Keberadaan pejabat yang belum definitif tersebut dikarenakan pangkat /

<sup>47</sup> Diolah dari hasil Wawancara Pribadi dengan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal.

golongan ruang para pejabat tersebut masih satu tingkat dibawah pangkat terendah yang dipersyaratkan untuk jabatan tersebut.

Karena beberapa pejabat struktural yang belum definitif tersebut pada tanggal 1 April 2005 sudah mengalami kenaikan pangkat setingkat lebih tinggi dari pangkat semula yang dimilikinya, sehingga mereka memenuhi persyaratan pangkat minimal dari persyaratan kepangkatan yang harus dicapai oleh seorang pejabat struktural dan mereka juga sudah lama melaksanakan tugas jabatan struktural meskipun masih berstatus belum definitif. Karena pertimbangan tersebut maka dilakukan pengukuhan dan pelantikan jabatan beberapa pejabat struktural untuk menduduki posisi jabatan struktural yang sama dari pejabat non definitif sebelumnya.

Namun demikian ada satu hal yang menarik dari mutasi jabatan struktural yang dilakukan pada tanggal tersebut yaitu adanya seorang pejabat struktural eselon IV a pada Sekretariat Dwewan Perwakilan rakyat Daerah ( DPRD) Kabupaten Kendal yaitu Sdr. Sutaryo,SH, NIP 500 055 420 ( Penata / III/c ) yang dimutasi ke dalam jabatan kasubid industri dan Perdagangan ( eselon IVa ) pada Bapeda Kabupaten Kendal.

Menurut informasi dari Mantan Sekretaris DPRD Kabupaten Kendal<sup>48</sup> dijelaskan bahwa Sekretaris DPRD mendapat tekanan dari beberapa anggota DPRD dan pimpinan DPRD untuk mengusulkan agar Sdr. Sutaryo, SH dimutasi ke instansi lain. Selanjutnya sebagai penggantinya agar diusulkan Sdr. Wayu Wijayanti, S.Sos NIP. 500106410 ( Penata Muda / III/b) staf Sekretariat DPRD Kabupaten Kendal. Usulan pengganti tersebut

---

<sup>48</sup> Diolah dari hasil Wawancara Pribadi dengan mantan Sekretaris DPRD Kabupaten Kendal.

sudah barang tentu sudah dikonsultasikan dengan Ketua DPRD Kabupaten Kendal.

## **2. Pelantikan pejabat struktural Pasca Pemilihan Kepala Daerah .**

### **a. Pelantikan pejabat struktural tanggal 1 Desember 2005**

Bupati dan Wakil Bupati Kendal terpilih hasil pemilihan Kepala Daerah tahun 2005, telah dilantik oleh Gubernur Jawa Tengah atas nama Menteri Dalam Negeri pada tanggal 20 Agustus 2005 di Pendopo Kabupaten Kendal. Pasca pelantikan Bupati dan Wakil Bupati Kendal tersebut, maka selang kurang lebih 4 ( empat ) bulan berikutnya dilakukan penataan jabatan struktural dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal.

Berdasarkan Keputusan Bupati Kendal nomor 821.2/9277/2005 tanggal 30 Nopember 2005, Bupati Kendal pada tanggal 1 Desember 2005 melantik dan mengambil sumpah pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal sebanyak 19 (sembilan belas) orang dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.7

Jumlah Eselon dalam Pelantikan Jabatan Struktural

No	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Eselon III a	4 orang	
2	Eselon III b	1 orang	
3	Eselon IV a	14 orang	
JUMLAH		19 orang	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal '2005

Dari sejumlah pejabat struktural yang dilantik tersebut, selanjutnya dapat dirinci jumlah masing-masing jabatan dan tingkat eselonnya, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.8  
Nama dan Jumlah Jabatan Struktural

No	JABATAN	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Kepala Kantor	III a	1	
2	Kabag Tata Usaha pada Dinas	III a	2	
3	Kepala Sub Dinas pada Dinas	IV a	1	
4	Camat	III b	1	
5	Sekretaris Kecamatan	IV a	1	
6	Kepala Seksi pada Kantor	IV a	2	
7	Kepala Subbag pada Dinas	IV a	1	
8	Kepala Seksi pada Dinas	IV a	2	
9	Kepala Cabang Dinas	IV a	6	
10	Kepala Subid pada Badan	IV a	2	
JUMLAH			19	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal 2005

Dari peristiwa pelantikan dan pengambilan sumpah pejabat struktural tersebut diatas, berdasarkan penjelasan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal<sup>49</sup>, diperoleh keterangan bahwa ada seorang pejabat struktural yang semula menjabat sebagai Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat ( Eselon III a) Sdr. Dra. Indra Retnowati, SH,MM NIP. 130881971 selanjutnya dimutasi dalam jabatan Kepala Bagian Tata Usaha pada Dinas Peternakan Kabupaten Kendal ( Eselon III a ). Terhadap mutasi jabatan ini salah satu pertimbangannya adalah pejabat tersebut memiliki track record yang kurang baik dalam perilaku sehari-harinya yang kurang mencerminkan kepribadian seorang pimpinan unit kerja. Track record yang kurang baik tersebut banyak diperbincangkan dikalangan pegawai

<sup>49</sup> Wawancara Pribadi dengan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal.

dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal bahkan sampai ke telinga beberapa pegawai perempuan. Karena informasi track record tersebut sampai didengar oleh pejabat pembina kepegawaian, akhirnya Kepala Kantor tersebut dimutasi ke jabatan struktural lainnya yang eselonnya masih dalam satu level, meskipun bukan berkedudukan sebagai pimpinan unit kerja.

Dampak dari berjalannya gerbong mutasi ini akhirnya berimbas ke mutasi jabatan struktural lainnya seperti adanya seorang Camat Limbangan ( Drs. Soedarno Patawidjaya, NIP 010082066 ) yang dipromosikan sebagai Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Kendal. Selanjutnya gerbong mutasi jabatan struktural berikutnya adalah promosi Sekretaris Kecamatan Boja ( sdr. Widodo, S.Sos NIP 010136159 ) dipromosikan menjadi Camat Limbangan. Hal yang menarik dari proses promosi Sdr. Widodo, S.Sos tersebut adalah karena yang bersangkutan pada saat proses Pilkada di Kabupaten Kendal turut memberikan andil dalam rangka menggalang dukungan suara pemilih di wilayah Boja dan Limbangan karena yang bersangkutan bertempat tinggal di Kecamatan Limbangan dan pernah kalah dalam proses pencalonan Kepala Desa di Limbangan.

Disamping itu ada seorang pejabat struktural Kepala Seksi Pembangunan pada Kelurahan Patukangan (eselon IV b) yaitu Sdr. Sujanto, S.Sos NIP 500 087 648, Penata Muda ( III/b) yang dipromosikan menjadi Kepala Seksi pada Pembinaan Pengembangan Kapasitas Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (IV a). Promosi tersebut dilakukan oleh pihak-pihak yang berkecimpung di media massa ( Wartawan Momorandum ) dengan cara mengakses langsung kepada Bupati Kendal. Disamping itu wartawan

tersebut juga melakukan pendekatan kepada Bupati Kendal agar Sdr. Slamet, SPd NIP 130 391 999 pejabat fungsional pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan agar dipromosikan menjadi Kepala Cabang Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kecamatan Cepiring ( eselon IV.a)

**b. Pelantikan pejabat struktural tanggal 20 Desember 2005**

Setelah berjalan selama 20 (dua puluh) hari dari kegiatan pelantikan pejabat struktural sebelumnya, berdasarkan Keputusan Bupati Kendal nomor 821.2/9494/2005 tanggal 19 Desember 2005, Bupati Kendal pada tanggal 21 Desember 2005 melantik dan mengambil sumpah pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal sebanyak 41 (empat puluh satu) orang. Peristiwa pelantikan pejabat struktural pada saat itu termasuk singkat dari waktu pelantikan yang terjadi sebelumnya. Adapun perincian pejabat yang dilantik adalah sebagai berikut :

Tabel 3.9  
Jumlah Eselon dalam Pelantikan Jabatan Struktural

No	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Eselon II a	1 orang	
2	Eselon II b	2 orang	
3	Eselon III a	19 orang	
4	Eselon III b	3 orang	
5	Eselon IV a	14 orang	
6	Eselon IV b	2 orang	
JUMLAH		41 orang	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal '2005

Dari sejumlah pejabat struktural yang dilantik tersebut, selanjutnya dapat dirinci jumlah masing-masing jabatan dan tingkat eselonnya, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.10  
Nama dan Jabatan Struktural

No	JABATAN	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Sekretaris Daerah	II a	1	
2	Sekretaris DPRD	II b	1	
3	Asisten Sekda	II b	1	
4	Kepala Kantor	III a	2	
5	Kepala Bagian pada Setda	III a	4	
6	Kepala Bidang pada Badan	III a	4	
7	Kepala Subdinas pada Dinas	III a	8	
8	Sekretaris Badan	III a	1	
9	Camat	III b	3	
10	Kepala Subbagian pada Badan	IV a	1	
11	Kepala Subbagian pada Dinas	IV a	2	
12	Kepala Seksi pada Dinas	IV a	5	
13	Kepala Subbidang pada Badan	IV a	1	
14	Kepala Cabang Dinas	IV a	4	
15	Kepala UPTD	IV a	1	
16	Kepala Seksi pada Kelurahan	IV a	2	
JUMLAH			41	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal 2005

Dari peristiwa pelantikan dan pengambilan sumpah pejabat struktural tersebut diatas, berdasarkan penjelasan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal<sup>50</sup>, diperoleh keterangan sebagai berikut :

<sup>50</sup> Wawancara Pribadi dengan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal.

a. Pengangkatan Sekretaris Daerah ( Eselon II a)

Dengan adanya pengunduran diri Sekretaris Daerah ( Endro Arintoko, SH,MM) karena mendaftarkan sebagai calon Bupati pada pada Pilkada Kabupaten Kendal tahun 2005, maka terjadi kekosongan jabatan Sekretaris Daerah Kabupaten Kendal pasca Pilkada. Untuk mengisi kekosongan jabatan Sekretaris Daerah tersebut maka Bupati Kendal sesuai dengan mekanisme yang diatur dalam undang-undang nomor 32 tahun 2004, mengusulkan 3 (tiga) orang calon Sekretaris Daerah kepada Gubernur Jawa Tengah. Mekanisme pengusulan dan pengangkatan Sekretaris Daerah ( Sdr. Ir. Kardani Iswantah ) tersebut sudah ditempuh melalui mekanisme sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan diangkat dengan keputusan Gubernur Jawa Tengah nomor 821.2/489/2005 tanggal 7 Desember 2005 dan dilantik oleh Bupati Kendal.

b. Mundurnya pejabat eselon II b.

Seorang pejabat eselon II b yaitu Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal ( Sdr. Heru Trihandoko, SH) yang tugas dan fungsinya banyak berkaitan dengan pelayanan anggota legislatif mengajukan pengunduran diri dari jabatannya. Terlepas dari motivasi, kinerja atau apapun alasan yang disampaikan oleh seorang pejabat eselon II b tersebut pada dasarnya yang bersangkutan, merasakan suatu beban yang berat untuk dapat melayani anggota legislatif. Menurut informasi dari Kabag Rapat Rapat dan Risalah pada DPRD<sup>51</sup> dijelaskan bahwa beberapa anggota DPRD tidak menyukai keberadaan Sdr. Heri Trrihandoko, SH sebagai Sekretaris DPRD Kabupaten Kendal dan sikap tidak suka tersebut pernah

---

<sup>51</sup> Wawancara Pribadi dengan Jamal Swasono, SH ( Kabag Rapat dan Risalah DPRD Kendal ).

akan disampaikan pada rapat paripurna DPRD namun dibatalkan dan desakan untuk menggantinya dilakukan dengan cara yang lebih santun untuk disampaikan kepada Bupati Kendal melalui Kepala BKD.

Akhirnya Sekretaris DPRD tersebut ( Sdr. Heru Trihandoko, SH ) membuat surat permohonan pengunduran diri dari jabatannya yang ditujukan kepada Bupati Kendal. Kebijakan yang ditempuh oleh Bupati Kendal menyetujui pengajuan permohonan dimaksud adalah pejabat eselon II tersebut dimutasikan jabatannya secara “demosi“ (penurunan eselon) dan menempatkan dalam jabatan struktural eselon III a sebagai salah satu Kepala Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Kabupaten Kendal dimana jabatan tersebut adalah jabatan awal sebelum yang bersangkutan dipromosikan dan dilantik untuk menduduki jabatan struktural eselon II b dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal.

c. Mutasi / Promosi jabatan Eselon II b

Berdasarkan ketentuan pasal 23 ayat (2) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa “Sekretaris DPRD Kabupaten diangkat dan diberhentikan oleh Bupati atas persetujuan DPRD”. Sekretaris DPRD Kabupaten adalah pejabat struktural eselon II b yang dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Melihat posisi jabatan Sekretaris DPRD seperti ini maka pengangkatan Sekretaris DPRD Kabupaten memiliki muatan politis karena harus mendapatkan persetujuan dari DPRD dan muatan nilai administratif

yang harus memenuhi persyaratan ketentuan peraturan kepegawaian. Berdasarkan pasal 130 ayat (2) Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “Pengangkatan , pindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan struktural eselon II pada Pemerintah Kabupaten / Kota ditetapkan oleh Bupati / Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur”.

Terhadap usulan pengangkatan Sekretaris DPRD perlu mendapatkan pertimbangan politis dan administratif, maka Gubernur melakukan pengkajian usulan pengangkatan Sekretaris DPRD Kabupaten Kendal untuk diberikan rekomendasi yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan kepegawaian yang berlaku. Berdasarkan hasil rekomendasi Gubernur, kemudian Bupati menetapkan Keputusan pengangkatan dalam jabatan Struktural dan melantiknya..berdasarkan ketentuan kepegawaian dan pertimbangan persetujuan politis dari DPRD Kabupaten Kendal.

d. Mutasi / Promosi jabatan Eselon III a

Pegawai negeri sipil dalam Pilkada harus bersikap netral dan dilarang untuk mendukung salah satu calon kepala dalam pilkada. Namun dalam kenyatannya dan sulit untuk buktikan bahwa ada beberapa pegawai negeri sipil dengan cara tertentu memberikan dukungan secara penuh terhadap seorang calon kepala daerah, karena mereka memberikan kontribusi tertentu kepada salah satu calon kepala daerah pada proses Pilkada Kabupaten Kendal. Beberapa pegawai negeri sipil yang memiliki afiliasi langsung dengan Bupati terpilih pada saat proses pemilihan Kepala Daerah

Kabupaten Kendal dan mendapat imbalan penghargaan dalam penataan jabatan struktural diantaranya adalah :

- a. Sdr. Sukron Samsul Hadi, Nip. 500 101 691 jabatan Sekretaris BKD dimutasi dalam jabatan Kasubdin Penelitian, Pengembangan dan Pengawasan Pasa Kabupaten Kendal. Perlu dijelaskan bahwa yang bersangkutan merupakan pimpinan ormas Islam (Gerakan Pemuda Ansor Kabupaten Kendal suatu organisasi dibawah Nahdhadul Ulama, yang pernah mencalonkan diri sebagai calon Wakil Bupati Kendal).
- b. Sdr. Supriyono, NIP. 500 094 781 jabatan Kasubdin Penelitian, Pengembangan dan Pengawasan Pasa Kabupaten Kendal dimutasi dalam jabatan Kasubdin Perencanaan pada Dinas Pengelola Keuangan Daerah (DPKD) Kabupaten Kendal dan sekaligus meangkap sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala DPKD kabupaten Kendal. Supriyono banyak berperan dalam membantu memberikan logistik melalui pengusaha untuk membantu dukungan finansial kepada Bupati terpilih dalam pencalonan Kepala Daerah
- c. Sdr. Subarso, NIP 500 091 659, jabatan Kasubag Pemberitaan pada Bagian Humas Setda Kabupaten Kendal (Eselon IV a) dipromosikan dalam jabatan Kepala Kantor Kesejahteraan Sosial Kabupaten Kendal. (Eselon III a ). Yang bersangkutan banyak membantu Kpala Daerah terpilih pada saat proses Pilkada kabupaten Kendal dengan pendakatan media massa dan memberikan saran kajian startegis untuk penggalanagan dukungan suara masyarakat.

Dengan gambaran tersebut diatas dampak Pilkada Kabupaten Kendal sangat mewarnai pelantikan pejabat struktural yang terjadi pada periode ini. Beberapa Tim Sukses non formal Pilkada Kendal yang berasal dari jajaran pegawai negeri dengan dukungan dari politisi partai politik menempati promosi jabatan eselon III a sebagai pimpinan unit kerja atau dimutasikan dalam jabatan eselon III a lainnya yang strategis. .

e. Pengangkatan jabatan Camat ( Eselon III b )

Pengangkatan Sdr. Achmadi, SH, NIP 500 093 663 jabatan Kasubag Pemerintahan Umum pada Bagian Tata Pemerintahan Setda (eselon IV a) diangkat dalam jabatan Camat Ringinarum Kabupaten Kendal Pada pelantikan jabatan struktural periode kali ini, ada satu hal yang sangat menarik untuk dicermati lebih lanjut. Dari aspek administrasi kepegawaian, Sdr. Achmadi tersebut belum memenuhi ketentuan Keputusan Kepala BKN nomor 13 tahun 2002 yang menyebutkan bahwa “Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural dapat diangkat dalam jabatan struktural setingkat lebih tinggi apabila yang bersangkutan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam jabatan struktural yang pernah dan/atau masih didudukinya, kecuali pengangkatan dalam jabatan struktural yang menjadi wewenang Presiden”. Karena Sdr. Achmadi tersebut masa jabatannya kurang dari 2 (dua) tahun dalam masa jabatan sebelumnya sebagai kasubag tata Pemerintahan pada Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Kendal, sehingga karier Jabatan Camat tersebut dinilai dikurang wajar dan dianggap terlalu cepat karena minimnya pengalaman pengetahuan kewilayahan . Dari aspek politik, pengangkatan dalam jabatan Camat tersebut karena yang bersangkutan telah cukup banyak berkiprah dalam

proses pemenangan salah satu calon kepala daerah pemilihan kepala daerah di Kabupaten Kendal dengan membatu menyusun Visi dan Misi Calon Kepala Daerah sebagai salah syarat dalam proses pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Kendal.

f. Mundurnya pejabat eselon III a

Dengan terbitnya Keputusan Presiden nomor 5 tahun 2004 yang mulai diimplementasikan di Kabupaten Kendal pada tahun 2005, merupakan salah satu faktor pendorong mundurnya beberapa pejabat eselon IIIa pada Badan RSUD Dr. Soewondho Kabupaten Kendal dan mereka memilih untuk kembali dalam jabatan fungsional di jajaran Kesehatan. Kembalinya para pejabat struktural dari tenaga kesehatan dan kembali ke jabatan fungsional karena mereka berpikir bahwa tujangan jabatan fungsional kesehatan lebih besar dari pada tunjangan jabatan struktural eselon IV a, batas usia pensiun lebih lama dan dengan angka kredit tertentu dapat naik pangkat tanpa harus melalui kenaikan pangkat reguler. Dengan mundurnya salah satu pejabat eselon III a pada Badan RSUD dr. Soewondho, maka informasi tersebut di tangkap oleh kelompok mantan tim sukses non formal Pilkada dari pasangan Bupati terpilih. Melalui pendekatan dengan kelompok tersebut, akhirnya Kepala Desa Pegandon Kecamatan Pegandon ( Sdr. Aminudin ) melakukan pendekatan dengan Bupati untuk dapat menempatkan istrinya (Sdri. Asrifah NIP 140 218 330) dalam jabatan Kepala Bidang Pelayanan Medik pada Badan RSUD d. H Soewondo

g. Pengangkatan jabatan Eselon IV a dan IV b.

Beberapa pejabat struktural eselon IV a yang dilantik adalah bersifat pengukuhan dalam jabatan yang sama karena pangkat / golongan rung para pejabat tersebut semula belum memenuhi syarat kepangkatan. Karena pada pelantikan jabatan tersebut mereka sudah memnuhi ketentuan administrasi kepegawaian, maka mereka dukukuhkan dalam jabatan semula secara definitif. Pengisian jabatan strukutral Eselon IV b adalah promosi bagi beberapa staf yang sudah memenuhi persyaratan administrasi kepegawaian dan untuk mengisi kekosongan jabatan pada Pemerintah Kelurahan.

**c. Pelantikan pejabat struktural tanggal 2 Maret 2006**

Berdasarkan Keputusan Bupati Kendal nomor 821.2/854/2005 tanggal 1 Maret 2006, Bupati Kendal pada tanggal 2 Maret 2005 melantik dan mengambil sumpah pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal sebanyak 18 (Delapan belas) orang dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.11

Jumlah Eselon dalam Pelantikan Jabatan Struktural

No	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Eselon III a	6 orang	
2	Eselon III b	4 orang	
3	Eselon IV a	7 orang	
4	Eselon IVb	1 orang	
JUMLAH		18 orang	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal '2006

Dari sejumlah pejabat struktural yang dilantik tersebut, selanjutnya dapat dirinci jumlah masing-masing jabatan dan tingkat eselonnya, dengan perincian sebagai berikut :

Tabel 3.12  
Nama dan Jumlah Jabatan Struktural

No	JABATAN	ESELON	JUMLAH	Keterangan
1	Wakil Kepala Dinas	III b	1	
2	Kepala Bagian pada Sekda	III a	1	
3	Kepala Subdin pada Dinas	III a	4	
4	Camat	III b	4	
5	Sekretaris Kecamatan	IV a	2	
6	Kepala Seksi pada Dinas	IV a	1	
7	Kepala Cabang Dinas	IV a	2	
8	Kepala Seksi pada Kecamatan	IV a	2	
9	Kepala Seksi pada Kelurahan	IV a	1	
JUMLAH			18	

Sumber Data : BKD Kabupaten Kendal 2006

Dari peristiwa pelantikan dan pengambilan sumpah pejabat struktural tersebut diatas, berdasarkan penjelasan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal<sup>52</sup>, diperoleh keterangan sebagai berikut :

a. Mutasi / Promosi jabatan Eselon III a

Mutasi jabatan struktural eselon III a dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal pada periode ini diwarnai oleh beberapa pertimbangan diantaranya adalah promosi jabatan dan mutasi yang disebabkan karena tuntutan sebuah organisasi pemerintah daerah karena pejabat lama memasuki batas usia pensiun, penempatan personil kembali instansi semula dan penetrasi politik.

<sup>52</sup> Wawancara Pribadi dengan Sekretaris Baperjakat Kabupaten Kendal.

Penataan jabatan struktural pada tahun sebelumnya banyak dijumpai penempatan personil yang tidak sesuai dengan pendidikan dan kompetensi jabatannya, misalnya seseorang yang memiliki latar belakang pendidikan tenaga pendidik atau guru ditempatkan dalam jabatan Camat atau Kepala Sub Dinas (Sdr. H Anton Taufan NIP 130 413 484 dan Sdr. Ismail NIP 131 673 961) yang membidangi masalah angkutan dan perhubungan darat. Karena satu pertimbangan tertentu maka pejabat tersebut pada pelantikan tersebut ditempatkan kembali di jajaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Kendal.

Pada sisi lain masih ada desakan dari politisi Anggota DPRD Kabupaten Kendal dari PDIP, untuk melakukan penetrasi penatan elit birokrasi yaitu dengan cara tertentu mendesak kepada pejabat pembina kepegawaian agar seorang pejabat struktural eselon IV a yang bernama Soedarsono Susatyo, BA Kepala Cabang Dinas Kecamatan, (eselon IVa) dapat dipromosikan dalam jabatan kepala subdinas pada suatu dinas (eselon IIIa ). Sebagai akibat penetrasi ini maka pejabat lama harus dicarikan dalam jabatan baru yaitu jabatan fungsional karena formasi jabatan struktural pada dinas tersebut sudah penuh.

b. Promosi Jabatan Camat

Penetrasi politik terhadap jabatan Camat maupun pejabat struktural eselon IV a di wilayah Kecamatan juga terjadi di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal yang dilakukan oleh politisi partai politik. Disamping itu peranan perangkat desa yang telah berkiprah untuk mendukung kemenangan calon kepala daerah pada pemilihan kepala daerah pada

akhirnya juga mempengaruhi pengambilan keputusan untuk menata jabatan struktural. Menurut informasi dari salah satu mantan Tim Sukses Non Formal Pilkada, bahwa Sdr. Sumartoyo, S.Sos NIP 010 172 096 ( III/d ) diangkat dalam jabatan Camat karena hasil karya penetrasi para Tim Sukses Pilkada dimana Camat tersebut memiliki hubungan khusus dengan mantan Tim sukses pilkada tersebut.

c. Mutasi pejabat struktural eselon IV a

Sebagaimana didiskripsikan pada bab terdahulu bahwa kegiatan pasca Pilkada di Kabupaten Kendal masih menyisakan ketidakpuasan dari calon kepala daerah yang kalah dan jajaran pendukungnya. Aksi demonstrasi yang berlangsung di Istana Negara, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Polda Jawa Tengah yang mengusung isu korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah terpilih banyak dilakukan oleh para pegawai negeri sipil termasuk pejabat struktural di Kabupaten Kendal. Sebagai dampak dari kegiatan demonstrasi tersebut akhirnya ada pejabat struktural yang dimutasi dari jabatannya semula, yaitu Sdr. Mutiara Chotimah NIP. 010 175 656 Kepala seksi verifikasi belanja rutin pada DPKD dimutasi menjadi kepala seksi pelayanan umum pada Kecamatan Boja.,

Disamping itu pengaruh Media Masa tertentu di Kabupaten Kendal (Sdr. Imam Maulana, wartawan Tablod Memorandum ) juga mewarnai untuk melakukan penetrasi / “menitipkan“ seseorang dalam penataan jabatan struktural eselon IV a yaitu mengusulkan kepada Bupati Kendal agar Sdr. Eko Kisowogati, NIP 010 246 588 Kepala Seksi pelayanan umum pada Kelurahan untuk dipromosikan menjadi Kasi Ketrentaman dan

Ketertiban pada Kecamatan Rowosari. Dilihat dari sepak terjang Sdr Imam Maulana dalam melakukan pendekatan dengan Bupati Kendal dapat disimpulkan bahwa yang bersangkutan memiliki hubungan yang erat dengan Bupati Kendal. seorang untuk menduduki suatu jabatan struktural di Kabupaten Kendal.

Dari berbagai gambaran tentang peristiwa pelantikan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal tersebut diatas, akhirnya dapat didiskripsikan bahwa berbagai pihak yang mempengaruhi Bupati dalam mengambil keputusan untuk melakukan penataan pejabat struktural berasal dari berbagai pihak, diantaranya adalah para politisi, kepala desa dan perangkatnya serta jajaran Pegawai Negeri Sipil yang berjasa dalam kemenangan Pilkada atau **“electioner”**, dan pihak-pihak lain seperti pelaku media massa atau wartawan tertentu di Kabupaten Kendal.

Adapun pola atau bentuk yang biasanya dilakukan oleh pihak-pihak pelaku penetrasi untuk mempengaruhi pejabat pembina kepegawaian atau kepala daerah dalam mengambil keputusan untuk melakukan penataan jabatan struktural adalah sebagai berikut :

1. Pegawai Negeri Sipil yang menginginkan untuk mutasi atau promosi jabatan struktural melakukan pendekatan kepada pihak-pihak tertentu yang memiliki hubungan khusus dengan kepala daerah, agar yang bersangkutan dapat di mutasi atau dipromosikan jabatannya.
2. Pihak tertentu tersebut kemudian melakukan pengkajian terhadap persyaratan administrasi kepegawaian utamanya adalah persyaratan kepangkatan untuk menduduki jabatan yang diinginkan.

3. Apabila kepangkatan yang miliki memenuhi persyaratan yang diinginkan, maka pihak tersebut membawa data calon pejabat struktural untuk disampaikan kepada kepala daerah dan meminta agar pegawai negeri sipil tersebut dapat dipromosikan atau dimutasi dalam jabatan tertentu.
4. Apabila Kepala Daerah menyetujui masukan pihak-pihak tersebut, kemudian kepala daerah memerintahkan kepada instansi pengelola kepegawaian agar pegawai negeri sipil tersebut dapat dipromosikan atau dimutasi dalam jabatan tertentu.
5. Instansi pengelola kepegawaian menyiapkan naskah keputusan pengangkatan jabatan struktural yang sebelumnya diagendakan dalam sidang Baperjakat. Dengan demikian peranan Baperjakat hanya “mengamini” petunjuk Kepala Daerah.

Berdasarkan batasan analisa kemungkinan adanya penetrasi dalam rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal, yang meliputi 2 (dua) dimensi waktu yaitu masing-masing sebelum dan sesudah pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Kabupaten Kendal, maka dapat dilihat bahwa hampir setiap moment pelantikan pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal ada pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pelantikan jabatan struktural tersebut. Pihak-pihak yang berkepentingan terhadap penataan jabatan struktural dapat berasal dari partai politik atau anggota lembaga legislatif yang memiliki akses tertentu dengan Bupati, para mantan tim sukses Pilkada yang berasal dari jajaran perangkat desa, pegawai negeri sipil atau pelaku media massa. Jumlah dan tingkat penetrasi dalam setiap pelantikan sangat variatif. Tingkat kecenderungan penetrasi politik antara rekrutmen jabatan jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal sebelum Pilkada dan pasca

Pilkada terdapat perbedaan yang cukup signifikan. Penetrasi politik pasca Pilkada cenderung lebih meningkat daripada sebelum pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Kendal. Apabila pada saat pelaksanaan Pilkada ada pegawai negeri sipil yang tidak sepaham dengan calon kepala daerah “incumbent”, maka pada penataan jabatan struktural pasca Pilkada akan terjadi pola menyingkirkan para pejabat struktural yang berseberangan tersebut. Bahkan berdasarkan catatan kepegawaian di Kabupaten Kendal baik sebelum pelaksanaan Pilkada maupun setelah Pilkada banyak terjadi penempatan pejabat struktural di Kabupaten Kendal tidak sesuai dengan basic pendidikan dan tingkat kompetensi jabatannya. Disamping itu banyak pula pejabat struktural, dari eselon II b sampai dengan eselon IV a yang diberhentikan dari jabatannya dan diangkat dalam jabatan fungsional yang semestinya sesuai kompetensinya tidak tepat.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan.**

Seiring dengan tuntutan dan tantangan pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintah daerah dituntut untuk dapat menggali potensi daerah dan mengelola potensi sumber daya aparatur untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Upaya peningkatan kualitas profesionalisme Pegawai Negeri Sipil yang memiliki keunggulan kompetitif dan memegang teguh etika birokrasi dalam memberikan pelayanan yang sesuai dengan tingkat kepuasan dan keinginan masyarakat adalah suatu kebutuhan mutlak bagi pemerintah daerah..

Ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah dilakukan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, dimana calon kepala daerah harus diusung dari partai politik atau gabungan partai politik tertentu. Dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung maka sangat dimungkinkan adanya dampak kebijakan pengangkatan jabatan struktural yang tidak lepas dan pengaruh nuansa politis khususnya yang menyangkut dari tingkat dukungan partai politik pengusung calon kepala daerah. “*Politik balas budi*” pasca pilkada karena adanya dukungan tertentu dari partai politik maupun pegawai negeri sipil yang mendukung salah satu calon kepala daerah dalam pilkada akan mewarnai pengangkatan pegawai negeri dalam jabatan struktural. Begitu pula yang terjadi di Kabupaten Kendal, pengisian jabatan – jabatan struktural yang strategis untuk diisi oleh pegawai yang dianggap mendukung visi dan misi Kepala Daerah pada saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung..

Pegawai Negeri Sipil ketika pemilihan Kepala Daerah yang dianggap tidak mendukung atau berseberangan secara bertahap disingkirkan. Sebagai gambaran adalah diangkatnya seorang pegawai dalam jabatan struktural yang strategis, meskipun pegawai tersebut tidak memiliki kompetensi untuk menduduki jabatan tersebut, sehingga pada akhirnya kinerjanya tidak profesional lagi tetapi hanya untuk mendukung kepentingan golongan tertentu, dan pada gilirannya banyak Pegawai Negeri Sipil yang berurusan dengan pihak penegak hukum karena harus menjalankan kebijakan pimpinan tersebut.

Tingkat penetrasi politik dalam pengangkatan jabatan struktural di Kabupaten Kendal antara masa sebelum pemilihan kepala daerah langsung dan pasca pemilihan kepala daerah langsung di Kabupaten Kendal dapat dilihat dengan adanya peristiwa pelantikan jabatan struktural yang relatif sering dilakukan. Dalam pelantikan jabatan struktural, ada pejabat tertentu yang dapat dipromosikan dalam suatu jabatan karena dampak dari pilkada, dan hanya mengandalkan persyaratan kepangkatan semata-mata serta mengabaikan persyaratan kepegawaian lainnya..

Di samping itu adanya penetrasi dalam penataan jabatan struktural di Kabupaten Kendal yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang mempunyai akses dekat dengan Bupati akan membawa implikasi tertentu yang kurang kondusif bagi iklim birokrasi di Kabupaten Kendal. Sebagai gambaran konsekuensi atau dampak yang timbul dari penetrasi dalam penataan jabatan struktural adalah sebagai berikut:

- a. Pola pembinaan karier pegawai tidak dapat diimplementasikan.
- b. Iklim kerja pegawai tidak kondusif, dan adanya rasa saling curiga antar pegawai terhadap afiliasi pejabat..

- c. Persaingan tidak sehat untuk meraih jabatan struktural dengan pendekatan politik kepada pihak-pihak yang telah berjasa dan memiliki akses langsung yang sangat erat dengan Bupati karena telah memberikan kontribusi terhadap kemenangan kepala daerah terpilih dalam Pilkada.
- d. Munculnya rasa superior dikalangan PNS tertentu karena merasa memiliki akses lebih dengan Bupati dari pada pegawai negeri sipil yang lain
- e. Konflik antar pelaku penetrasi karena perbedaan kepentingan diantara mereka ( masing-masing mengusulkan calon yang berbeda dalam satu jabatan ).
- f. Munculnya “ Baperjakat Bayangan” yang memiliki peran lebih dominan mewarnai penataan jabatan struktural di Kabupaten Kendal

Tingkat penetrasi dalam rekrutmen elit birokrasi atau pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal dapat berasal dari berbagai sumber, baik itu politisi, pelaku media massa, maupun para mantan tim sukses pilkada atau “electioner” baik yang berasal dari jajaran perangkat desa maupun jajaran pegawai negeri sipil tertentu. Para Tim Sukses Pilkada dari jajaran pegawai negeri sipil sudah barang tentu pada saat ini telah mendapatkan kompensasi jabatan struktural sebagai pimpinan unit kerja pada saat ini. Namun yang sangat memprihatinkan bahwa para “electioner” tersebut sampai saat ini masih berpengaruh dalam memberikan masukan kepada Bupati untuk melakukan penataan jabatan struktural di Kabupaten Kendal. Mekanisme pengangkatan pejabat struktural di Kabupaten Kendal yang dilakukan oleh pihak-pihak yang melakukan intervensi dalam penataan pejabat struktural dilakukan dengan cara :

1. Para pelaku / aktor penetrasi dalam penataan pejabat struktural di Kabupten Kendal baik secara individu / Kelompok kecil atau besar ( secara bersama-

sama ) melakukan pendekatan dengan Bupati Kendal untuk menempatkan seseorang dalam suatu jabatan tertentu.

2. Selanjutnya apabila Bupati menyetujui atas masukan tersebut, maka Bupati menulis disposisi perihal penempatan seseorang dalam suatu jabatan tertentu yang ditujukan kepada Kepala Badan Kepegawaian Daerah ( BKD ) Kabupaten Kendal. Cara lain yang ditempuh adalah Bupati memberikan perintah kepada Kepala BKD Kendal untuk menata jabatan struktural atas “pesanan “ dari pelaku / aktor penetrasi adalah dengan memanggil Kepala BKD untuk diperintah secara lisan untuk melakukan penataan jabatan struktural.
3. Kepala BKD mencatat perintah Bupati perihal penataan pejabat struktural baik dalam bentuk disposisi maupun perintah lisan. Selanjutnya Badan Kepegawaian Daerah menindaklanjutinya dalam bentuk penyelesaian administrasi kepegawaian untuk pengangkatan dalam jabatan struktural seperti rapat Baperjakat dengan segenap anggota Baperjakat dengan materi sesuai perintah Bupati, pembuatan naskah berita acara rapat Baperjakat, pembuatan keputusan pengangkatan pejabat, naskah pelantikan, undangan pelantikan, saksi dan rokhaniawan, berita acara pelantikan dan lain-lain.
4. Pelaksanaan pelantikan pejabat struktural dengan peserta sesuai dengan petunjuk Bupati kadang-kadang tanpa mempertimbangan hasil rapat Baperjakat.

Keberhasilan penetrasi politik dalam rekrutmen elit briokrasi atau pejabat struktural tersebut yang dilakukan oleh para pelaku penetrasi politik relatif banyak dilakukan pada saat pasca pilkada di Kabupaten Kendal dari pada penetrasi politik dalam penataan jabatan struktural sebelum pilkada. Pada pelantikan sebelum

Pilkada cenderung untuk mengisi jabatan struktural yang disebabkan karena alasan kepegawaian semata seperti pengganti pensiun, mutasi antar jabatan dan pengukuhan dalam jabatan karena sudah terpenuhinya syarat minimal untuk menduduki suatu jabatan struktural.

## **B. Saran.**

Dalam rangka menciptakan birokrasi yang netral sebagaimana teori Weber, maka dalam penataan jabatan struktural dilingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal harus menjauhkan diri dari upaya penetrasi politik dari berbagai pihak. Pelaksanaan Pilkada di Kabupaten Kendal sudah berakhir dan tuntutan untuk membangun Kabupaten Kendal serta memberikan pelayanan masyarakat sekarang ini cenderung lebih meningkat. Oleh karenanya para pejabat struktural selaku elit birokrasi harus dapat menempatkan diri sebagai birokrat yang profesional dan memiliki kapabilitas sesuai dengan tuntutan tugas dan tanggung jawab jabatannya.

Di samping itu peranan Bupati sebagai pejabat pembina kepegawaian di daerah yang berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan jabatan struktural di daerahnya harus dapat memilih para calon pejabat struktural yang memiliki kompetensi sesuai dengan tingkat jabatannya. Oleh karena itu lembaga badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan atau Baperjakat harus dapat diberikan kesempatan untuk membahas dan memberikan saran kepada Bupati sesuai dengan bidang tugasnya. Baperjakat jangan dijadikan sebagai lembaga pelengkap administrasi kepegawaian semata atau "*penyetempel*" saja, dan peran baperjakat swasta yang dominan mewarnai harus dihilangkan.

Bupati harus dapat memberikan jaminan kepada para pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Kendal bahwa dalam rangka penataan jabatan

struktural di Kabupaten Kendal akan dijauhkan adanya penetrasi politik dari berbagai pihak. Frekwensi pelantikan pejabat struktural yang terlalu sering harus dapat dihindari, karena apabila frekwensi pelantikan pejabat stuktural terlalu sering akan menimbulkan iklim kerja yang tidak kondusif di jajajaran pegawai negeri. Disamping itu langkah pencopotan pejabat struktural dan dialihfungsikan menjadi pejabat fungsional yang tidak sesuai dengan kompetensi jabatannya harus dihentikan demi terciptanya iklim kerja yang kondusif di jajaran Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Kendal.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Bahan Bacaan.

- Albrow, Martin, 1996, Birokrasi, Tiara Wacana, Yogyakarta,
- Bayo, Andre Ala, 1985, Hakekat Politik *Siapa Melakukan Apa untuk memperoleh Apa*, Akademika, Yogyakarta,.
- Cardoso, Faustino Gomes, 2000, Manajemen Sumber Daya Manusia, Andi Offset, Yogyakarta,
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2003, Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta,.
- Hamdi, Muchlis, 2001, Peranan dan Kapabilitas Lembaga Legislatif pada Program Pembangunan Otonomi Daerah, Bigraf, Yogyakarta,
- Setiyono, Budi, 2004, Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi, Puskodak – Undip, Semarang.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1991, Edisi II, Balai Pustaka, Jakarta,
- Kartono, Kartini, 2001, Sosiologi Politik Alumni Bandung,.
- Moleong, 2001, Metode Penelitian Kualitatif, Remaja Rosda Karya, Bandung,.
- Nazir, Moh, 1985, Metode Penelitian, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Nasikun, 1992, Sistem Sosial Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta,.
- Prawotoediro, Prastitio, 1983, Pegawai Negeri Sipil, Pradnya Paramita, Jakarta
- Prijodarminto, Soegeng, 1992, Disiplin Kiat Menuju Sukses, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Siagian, Sondang P. 1974, Administrasi Pembangunan : Konsep dimensi dan Strategi, Gunung Agung, Jakarta,
- Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi, 1983, Metode Penelitian Survei, LP3ES, Jakarta,.
- Sihite, M. dan Gunawan Suswanto, 1999, Penerapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam Pemberdayaan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Produk Hukum Daerah, Biro Hukum Depdagri., Jakarta
- Sugiyono, 1996, Metodologi Penelitian Administrasi, Sinar Baru, Bandung,
- Varma, SP.. 2001, Teori Politik Modern., Raja Grafindo, Jakarta,
- Yuwono, Teguh, (Editor), 2001, Manajemen Otonomi Daerah (Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru), Diponegoro University, Semarang,

## **B. Jurnal**

Bahri, Idal Ismadi dalam makalahnya, Penetraasi Birokrasi LSD dan LKMD dampaknya terhadap partisipasi rakyat, Kritis Jurnal UKSW no.1 Th IV edisi Juli 1989.

## **C. Himpunan Peraturan Perundang-undangan dan referensi lainnya**

Undang-undang nomor 43 tahun 1999 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian,

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah,

Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam Jabatan Struktural

Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 13 tahun 2002.tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Dalam Jabatan Struktural

Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 46A tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 3 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kendal;

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 4 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kelurahan se Kabupaten Kendal;

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 5 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas di Kabupaten Kendal;

Peraturan Daerah Kabupaten Kendal Nomor 6 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan-badan dan Kantor-kantor Kabupaten Kendal.

Kendal Dalam Angka Tahun 2005, Kantor Statistik Kabupaten Kendal.

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### A. DATA PRIBADI

Nama Lengkap : MASHURI, S.Sos  
Tempat, Tanggal Lahir : Kendal, 24 Pebruari 1967  
Agama : Islam  
Pekerjaan : PNS Pemerintah Kabbupaten Kendal  
Pendidikan Strata 1 : Sarjana Ilmu Pemerintahan  
Universitas Diponegoro- Semarang (1993).  
Pendidikan Strata 2 : Magister Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro – Semarang ( 2007)

### B. DATA KELUARGA

Nama Istri : ISTIQOMAH  
Nama Anak : \*) NATASHA AMALIA SOFIANA  
Kendal, 23 Mei 1997  
\*) BAHREISY HAKIM  
Kendal, 29 Agustus 2001