

MERIT SYSTEM DAN POLITIK BIROKRASI DI ERA OTONOMI DAERAH

MERIT SYSTEM AND POLITICAL BUREAUCRACY IN THE ERA OF REGIONAL AUTONOMY

Indaru Setyo Nurprojo
Jurusan Ilmu Politik FISIP Universitas Jenderal Soedirman
Jl. Prof. Dr. H.R. Bunyamin 993 Grendeng Purwokerto, 53122, Indonesia
e-mail: indaru2008@gmail.com

(Diterima 9 Mei 2014, direvisi 6 Juni 2014, dterbitkan 25 Juni 2014)

Abstrak

Aplikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi. Semangat implementasi merit system dalam Undang-Undang ini adalah untuk meningkatkan independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik, serta pengawasan dan akuntabilitas aparatur sipil negara. Namun faktanya, pertama, struktur birokrasi di daerah masih sangat besar, perilaku yang belum profesional, belum memiliki kompetensi yang baik, dan belum adanya etika pelayanan yang baik. Kedua, kondisi riil sumberdaya manusia yang ada dan konstelasi social politik yang terjadi di daerah. Akhirnya, terjadi politisasi birokrasi yang tidak ada ujung.

Kata Kunci: merit system, politisasi birokrasi, otonomi daerah

Abstract

The implementation of Law No. 5 by 2014 about Civil State Apparatus is intended to reform the bureaucracy. The spirit of the merit system in the implementation of this legislation is to increase the independence and neutrality, competence, performance, integrity, welfare, quality of public services, as well as the supervision and the accountability of civil State apparatus. But the fact is, first, the bureaucracy structure in the region still has very large portion while professional behavior, does not have a good competence, and excellent service ethics are not there yet. Second, there is also real condition of the existing human resources and a constellation of social politics going on in the area. Finally, there was a never ending bureaucratic politicization.

Key word: merit system, bureaucratic politicization, regional autonomy

PENDAHULUAN

Artikel ini ingin menjelaskan bagaimana aplikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) dalam mengatasi permasalahan pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur di daerah. Secara spesifik peneliti akan mengurai tentang ideal Undang-Undang serta kendala-kendala teknis dan politis di lapangan. Di satu sisi, lahirnya UU ASN secara *de jure* memberikan optimisme dalam mewujudkan tatanan birokrasi yang baik di Indonesia. Optimisme tersebut sangat beralasan karena UU ASN dianggap menjawab permasalahan tentang birokrasi profesional dan bersih kolusi, korupsi dan nepotisme di Indonesia. Di sisi lain, aturan main demokrasi prosedural yang dijalankan, kondisi SDM masing-masing daerah serta dinamika kepentingan elit politik lokal dan pusat juga mewarnai bagaimana

implementasi Undang-Undang dalam penataan SDM di daerah.

Berdasarkan data laporan dari *Global Competiveness Report* yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum*, memang peringkat daya saing Indonesia mengalami perbaikan, yaitu dari peringkat ke 55 (tahun 2008-2009) menjadi peringkat ke 38 (tahun 2013-2014). Dalam laporan tersebut juga disampaikan bahwa in-efisiensi birokrasi dan korupsi yang dianggap sebagai faktor paling bermasalah dalam dunia bisnis, terdapat fakta yang berbeda. Di satu sisi, in-efisiensi birokrasi tercatat mengalami perbaikan, namun di sisi lain angka korupsi di Indonesia malah dinilai meningkat. Bahkan menurut laporan Lembaga Transparansi Internasional Indonesia (LTII) telah menempati urutan 118 sebagai negara yang masih terjadi banyak praktek korupsinya. Sedangkan data yang disampaikan oleh PERC (*Political and*

Economic Risk Consultasy) di tahun 2012, masih menganggap Indonesia sebagai negara yang kinerja birokrasinya buruk dan menempati urutan ke 3 (tiga) terburuk dari bawah. Birokrasi di Indonesia memperoleh skor 8,37 dari kisaran skor nol untuk terbaik dan 10 untuk terburuk.

Oleh karenanya, berdasarkan laporan-laporan tersebut, agenda perbaikan kinerja aparat pelayanan publik merupakan suatu keharusan jika dikaitkan dengan perkembangan dan tuntutan kekinian, seperti globalisasi atau liberalisasi perdagangan, *good governance*, profesionalisme, transparansi, akuntabilitas, penegakan etika dan moral dalam penyelenggaraan pelayanan publik (Milakovich and Gordon, 2007). Sejarah mengungkapkan sejak publik memasukkan reformasi birokrasi sebagai salah satu tuntutan dalam gerakan reformasi tahun 1998, maka publik menunggu *political will* pemerintah dalam menata birokrasi baik secara administratif maupun politis. Hal ini dikarenakan birokrasi menjadi pilar utama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Banyaknya aturan-aturan dalam menata birokrasi dan pelayanan publik ditujukan untuk memperbaiki dan mengisi pada masing-masing aturan. Di awal reformasi, dirintis dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (UU-KKN); Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda); Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) hingga Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 (Perpres *Grand Design* RB 2010-2025). Tetapi kondisi politik dan arah kepentingan pada masing-masing rejim pemerintahan, dinamika relasi pusat dan daerah, serta konstelasi politik pada level pusat dan daerah begitu kental dalam mewarnai perumusan dan aplikasi berbagai aturan dalam penataan birokrasi. Puncaknya adalah ditetapkan UU ASN pada tanggal 15 Januari 2014, yang terdiri atas 14 (empat belas) bab dan 141 pasal memuat beberapa substansi penting dan krusial yang berkaitan dengan pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai lainnya yang terkait dengan kegiatan birokrasi pemerintahan

sebagai momentum reformasi birokrasi.

Melalui UU ASN terlihat bahwa komitmen atas reformasi birokrasi terus diperkuat khususnya untuk meningkatkan independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja/produktivitas kerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik, serta pengawasan dan akuntabilitas Aparatur Sipil Negara. Begitu juga dengan substansi yang terkandung di dalam UU ASN memuat sejumlah perubahan dalam sistem manajemen kepegawaian ASN secara keseluruhan. Mulai dari sistem perencanaan, pengadaan, pengembangan karier dan promosi, penggajian, serta sistem dan batas usia pensiun. Sedangkan pada sistem manajemen kepegawaian didasarkan pada sistem yang mengedepankan prinsip profesionalisme/kompetensi, kualifikasi, kinerja, transparansi, obyektivitas, serta bebas dari intervensi politik dan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), atau yang dipahami sebagai *merit system*.

PEMBAHASAN

UU ASN dan *Merit System*

PNS merupakan salah satu SDM yang memerlukan penerapan sistem penilaian kinerja. Hal ini dikarenakan mengingat keberadaan PNS sangat dibutuhkan dalam rangka pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Tetapi, PNS sebagai aparatur negara hingga saat ini masih memiliki kinerja yang rendah. Hal ini didasarkan pada kompetensi dan produktivitas PNS yang masih rendah dan perilaku yang *rule driven*, paternalistik dan kurang profesional. Ini menjadi kendala dan sekaligus tantangan mengingat dalam perkembangan negara dan serta kekritisan masyarakat ke depan memerlukan aparatur yang bersih, kompeten dan melayani.

Salah satu hal penting yang diatur dalam UU ASN adalah pengembangan SDM Aparatur. Secara tegas Undang-Undang ini menerapkan *merit system* dalam menata SDM aparatur birokrasi. Adapun yang menjadi tujuan utama dari UU ASN adalah melahirkan aparatur negara yang mempunyai independensi dan netralitas, kompetensi, kinerja/produktivitas

kerja, integritas, kesejahteraan, kualitas pelayanan publik serta pengawasan dan akuntabilitas. Dengan tujuan tersebut diharapkan akan lahir SDM aparatur negara yang diimpikan dalam reformasi birokrasi.

Pfeffer mengemukakan bahwa pada kompetisi global hanya ada satu landasan untuk mencapai keunggulan bersaing bagi institusi/organisasi, yaitu bagaimana mengelola faktor SDM tersebut. Oleh karena itu, pengembangan kualitas SDM diperlukan dalam dinamika persaingan, dinamika pasar serta dinamika teknologi yang terus berkembang. SDM merupakan faktor utama yang strategis dalam meningkatkan kemampuan bersaing (*competitive*) dan bertahan (*defensive*) bagi institusi/organisasi di era globalisasi saat ini (Daryanto, 2009).

Berkenaan dengan hal tersebut, UU ASN dirancang dengan mendasarkan kepada merit system dalam penataan birokrasi. *Merit system* adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Sistem ini dijalankan melalui; seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, menerapkan prinsip *fairness*, penggajian, *reward and punishment* berbasis kinerja, standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik, manajemen SDM secara efektif dan efisien, melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena. Sistem ini dengan tegas ingin memagari birokrasi agar mempunyai karakteristik organisasi adaptif, harmonis, a-politik, netral dan berorientasi pada pelayanan public serta tidak mempunyai lagi penyakit *bureaumania*. Harapan ini tidak hanya kepada birokrasi di level pusat, namun juga yang ada di berbagai kabupaten/kota.

Melalui UU ASN, maka akan terwujud ASN yang memiliki integritas, profesional, melayani dan sejahtera. Pengelolaan dan pengembangan SDM diharapkan dapat mengungkap potensi yang ada sehingga pada akhirnya dapat menjadi asset dan modal (*human capital*) dalam sistem pemerintahan. Disinilah bagaimana komitmen harus diwujudkan dalam aksi nyata. Dengan

kata lain, peran pegawai ASN melalui UU ASN menjadi jelas, yaitu sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Persoalannya adalah cita-cita luhur tersebut tidak semudah membalikkan telapak tangan. Harapan Undang-Undang tersebut mendapat tantangan di lapangan. Efek politisasi birokrasi selama orde baru serta berbagai dinamika di masa reformasi, seperti Pemilihan Kepala Daerah (pilkada), menjadikan birokrasi masih sangat kental dengan politik praktis. Ketika domain politik daerah mutlak sepenuhnya diberikan kepada orang-orang daerah, maka terjadi pergeseran orientasi politik. Pergeseran orientasi politik mempunyai implikasi yang mengarah pada adanya patologi birokrasi, yakni pemanfaatan birokrasi daerah untuk kepentingan politik kelompok atau golongan. Sebagai implikasinya, banyak kendala memang, namun sekiranya dapat dikecurutkan dalam dua persoalan besar yang dapat mempengaruhi penerapan UU ASN dalam penataan SDM aparatur di berbagai kabupaten/kota. *Pertama*, mengenai bagaimana kondisi dan posisi birokrasi dalam era otonomi daerah, dan *kedua*, birokrasi dan kontestasi politik di daerah. Berikut ini akan dijabarkan oleh peneliti mengenai dua hal tersebut.

Birokrasi di Era Otonomi Daerah

Otonomi daerah sebagai gerbang pemerintahan baru era reformasi memiliki agenda besar dalam menciptakan kesejahteraan dan pembangunan rakyat. Salah satunya adalah pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dalam rangka mengimplementasikan demokrasi yang substantif di dalam bidang pemerintahan. Salah satu cara mempercepat menciptakan kesejahteraan dan pembangunan adalah memaksimalkan peran birokrasi di tingkat daerah melalui pelaksanaan program pembangunan dan pelayanan publik.

Semua pihak juga meyakini, bahwa di era otonomi daerah diharapkan akan membawa

angin segar bagi daerah untuk menata kembali pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, desain desentralisasi telah memberi ruang gerak yang spesifik kepada birokrasi pemerintah daerah untuk berkreasi dan berinovasi dalam akselerasi pembangunan di daerah. Di era otonomi daerah, birokrasi lebih dekat dan secara langsung berhadapan dengan masyarakat serta merupakan perwujudan dan perpanjangan tangan pemerintah. Pelayanan yang diberikan birokrasi di daerah identik dengan pelayanan pemerintah. Amanah otonomi daerah yang mengutamakan peningkatan kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan.

Dengan adanya penyerahan kewenangan kepada daerah, memacu daerah untuk menyusun kebijakan-kebijakan strategis yang menyentuh langsung pada kebutuhan masyarakat. Mengacu pada visi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat, sehingga kebijakan dalam peningkatan pelayanan umum menjadi sangat strategis karena berhubungan langsung dengan kebutuhan dasar masyarakat. Sebagai ujung tombak guna mewujudkan keinginan tersebut birokrasi di daerah mewakili negara dalam berinteraksi dan melayani masyarakat secara langsung. Pada titik inilah, peran dan tugas birokrasi menjadi sangat strategis.

Dalam konteks ini, Rasyid (1997) menyatakan birokrasi di daerah mempunyai peran besar dalam pelaksanaan urusan-urusan publik. Adapun yang menjadi tugas dan fungsi birokrasi di daerah adalah: Pertama. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perizinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk. Kedua. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan. Ketiga. Menyelenggarakan pembangunan di tengah masyarakat seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan, dan

sebagainya.

Ketiga peran besar birokrasi dalam pelaksanaan urusan-urusan publik tersebut di daerah menjadi terwujud apabila harapan akan birokrasi yang mempunyai karakteristik organisasi adaptif, harmonis, a-politik, netral dan berorientasi pada pelayanan *public* serta tidak mempunyai lagi penyakit *bureaumania* bisa terlaksana. Secara garis besar, konsentrasi utama reformasi birokrasi di daerah adalah bagaimana merubah dari *state service* menjadi *public service*. Sebab, ketika berbicara mengenai birokrasi, maka tidak pernah lepas dari konsep pelayanan. Keduanya bagai dua sisi mata uang yang saling terkait. Pada dasarnya birokrasi adalah seperangkat yang fungsinya untuk memudahkan pelayanan publik. Perubahan paradigma pelayanan tentu bukan hal yang mudah apalagi bila melihat sejarah panjang birokrasi Indonesia. Idealnya, infrastruktur birokrasi dibentuk tidak hanya guna memproduksi regulasi bagi masyarakat, tetapi juga dengan segenap kreativitas berusaha untuk melayani dan meletakkan kepentingan masyarakat sebagai bagian akhir yang harus dipenuhi. Namun di dalam prakteknya, birokrasi menjelma menjadi hantu yang menakutkan bagi masyarakat. Di satu sisi ada kecenderungan "*enggan*" pada birokrasi, tapi disisi lain masyarakat sangat membutuhkan birokrasi.

Kegelisahan terhadap kualitas pelayanan birokrasi tergambar jelas dalam ranah otonomi daerah. Sebab, pada titik ini birokrasi bertemu langsung dengan *public* sebagai pemilik "sah" dari pelayanan. Sejak otonomi daerah digulirkan peranan dan fungsi birokrasi semakin dipertanyakan, mengingat banyaknya kecaman dan keluhan masyarakat terhadap rendahnya kualitas pelayanan publik di berbagai sektor kehidupan. Maraknya KKN menjadikan tingkat kepercayaan masyarakat semakin menurun terhadap birokrasi. Penelitian yang dilakukan oleh Dwiyanto (2002) menyimpulkan kinerja pelayanan birokrasi publik di daerah masih rendah, praktik KKN dalam pemerintahan dan dalam pelayanan publik masih terus berlangsung, bahkan dengan skala dan pelaku yang semakin meluas, keinginan masyarakat untuk menikmati pelayanan publik yang efisien, responsif, akuntabel masih amat jauh dari realitas.

Penelitian lainnya, yang dilakukan oleh Akhmad Suharyo (2011) yang berjudul Kualitas Birokrasi Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah: Studi kasus di Kabupaten Tulang Bawang, Lampung, juga memberikan gambaran dengan jelas bagaimana problematika kinerja birokrasi di era otonomi daerah menemukan bahwa, faktor yang mempengaruhi kualitas birokrasi pelayanan publik adalah adanya struktur birokrasi yang sangat besar, perilaku birokrasi yang belum profesional, adanya perilaku kepemimpinan birokrasi yang belum memiliki kompetensi yang baik, dan belum dikedepankannya etika pelayanan yang baik oleh aparat birokrasi di daerah.

Rendahnya kualitas pelayanan publik di daerah, mengakibatkan masyarakat sebagai pengguna jasa harus membayar biaya yang mahal (*high cost economy*) untuk pelayanan publik. Kondisi tersebut dapat dikatakan sebagai kapitalisme birokrasi. Kapitalisasi birokrasi tersebut menghasilkan banyak penyimpangan, salah satunya muncul nalar transaksional dikalangan pegawai birokrasi disetiap prosedur pelayanan. Akibatnya, cepat dan lambatnya prosedur pelayanan ditentukan oleh besaran "pelicin" yang diberikan oleh pemohon. Kondisi tersebut diperparah dengan rendahnya kedewasaan pemegang kebijakan dalam birokrasi tersebut, seringkali kepentingan pribadi dan kepentingan politis. Ketidakpastian (*uncertainty*) waktu, dan ketidakpastian biaya membuat masyarakat malas dan jengkel berhubungan dengan birokrasi. Effendi (1995) menyatakan pelayanan publik di Indonesia sering identik dengan pelayanan yang "*high-cost economy*". World Bank, (dalam *World Development Report*, 2004), memberikan stigma bahwa layanan publik di Indonesia sulit diakses oleh orang miskin, dan menjadi pemicu ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) yang membebani masyarakat (publik). Hal tersebut tidak dapat dibiarkan berkepanjangan. Birokrasi harus memiliki *mind-set* (pola pikir) dan *culture-set* (budaya kerja) yang produktif, efisien dan efektif, transparan, dan akuntabel serta responsif dalam memberikan pelayanan publik di era otonomi daerah.

Birokrasi dan Konstelasi Politik di Daerah

Birokrasi adalah salah satu aktor politik dalam dinamika proses penyelenggaraan kekuasaan di daerah. Bersama legislatif, birokrasi merupakan jalan pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan dan percepatan pembangunan di tingkat lokal. Peran birokrasi menjadi lebih sentral di era otonomi daerah, setelah terjadi pembagian peran antara pusat dan daerah pasca reformasi. Birokrasi sebagai pelaku pembangunan memiliki peran yang tidak kecil dalam struktur sosial masyarakat, dimana birokrasi mampu menciptakan kebijakan dan juga arah pembangunan yang sangat erat hubungannya dengan kehidupan masyarakat di daerah. Sebagai konsekuensi logisnya, birokrasi mempunyai posisi strategis dalam peta politik di level lokal.

Posisi strategis bukan hanya diemban birokrasi pada tataran penyelenggaraan pemerintahan daerah saja, namun juga dalam kontestasi politik pimpinan birokrasi di daerah. Bukan menjadi rahasia umum lagi, bahwa seringkali birokrasi dijadikan alat untuk menjalankan dan menjaga kekuasaan bupati. Hal itu karena posisi strategis bupati dalam menentukan penataan birokrasi di daerah untuk kepentingan pemerintahannya. Pilkada langsung telah memberikan legitimasi yang begitu kuat pada bupati untuk mengarahkan kemana dari tujuan pemerintahan daerah. Tidak jarang bupati akan melakukan "reformasi" pada tata organisasi birokrasi dan strategi penempatan orang-orang yang dipercaya oleh bupati untuk bisa membantunya mencapai program-program yang sudah dicanangkan dalam pemerintahannya.

Dengan kata lain, birokrasi dapat menjadi mesin politik yang efektif untuk mensosialisasikan dan mensukseskan program dan kebijakannya. Pelaksanaan keputusan bupati tentang penataan Struktur Organisasi dan Tata Kepegawaian (SOTK) seringkali menjadi momok bagi birokrat di daerah. Penilaian subjektif bupati lebih begitu dominan dibandingkan dengan mekanisme penilaian sesuai aturan dalam kewenangan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) daerah. Pertimbangan Baperjakat mengenai penilaian terhadap pegawai tidak lebih hanya menjadi

pelengkap saja dan sering kali tidak mempunyai andil dalam penentuan pengangkatan dan pemindahan seorang pejabat struktural. Padahal Baperjakat inilah yang seharusnya juga punya peran dalam melakukan Manajemen PNS, 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 (Nurprojo, 2012).

Bentuk riil politisasi birokrasi dapat dilihat pada laporan penelitian yang dilakukan LIPI (2006) terhadap pilkada langsung di Malang, Gowa, dan Kutai Kartanegara. Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa ada sejumlah faktor yang mempengaruhi birokrasi berpolitik, yaitu: kuatnya ketokohan (*personality*) menamamkan pengaruh terhadap PNS, *vested interest* PNS untuk mobilitas karier secara cepat, lemahnya sosialisasi institusi, manipulasi tafsir regulasi, kuatnya hubungan *patron-client*, dan peran *shadow bureaucracy*. Mobilitas politik terhadap individu dan institusi birokrasi digerakkan melalui jalur primordialisme (kekerabatan dan asal usul kandidat). Juga adanya dilema "rezim pelaksana" pilkada dan tafsir regulasi sepihak yang terjadi saat pilkada. Dalam satu kasus ada tim sukses PNS yang "bisa bermain" lewat desk pilkada untuk kemenangan kandidat. Faktor *vested-interest* yaitu kepentingan memelihara dan meningkatkan posisi karier/jabatan, juga kepentingan jaringan bisnis dan politik oleh *shadow-bureaucracy* tampak menjadi faktor dominan yang mendorong birokrasi masih berpolitik di era pilkada langsung.

Aroma politisasi birokrasi semakin kuat ketika bupati punya keinginan untuk maju dalam jabatan keduanya. Posisinya sebagai *incumbent* menjadikan bupati dengan bebas menyisati aturan guna kepentingannya. Kepemimpinan bupati dari kandidat *incumbent*, akan memunculkan strategi dan pola yang menarik untuk dicermati. Karena, legitimasi yang di dapat akan bersanding dengan basis dukungan dan modal politik yang dimilikinya. Salah satunya adalah birokrasi. Jauh sebelum pilkada, dia secara sistematis dan pasti melakukan langkah-langkah

guna membantu kemenangannya. *Pertama*, dia berusaha melakukan manajemen pada wilayah aktivitas birokrasi dan memanfaatkan mereka untuk kepentingannya. Disini proses sosial budaya yang menimbulkan adanya kelompok atau 'klik-klik' masih menentukan jalannya rekrutmen pada jabatan-jabatan birokrasi. Karier politik seperti ini lebih bergantung kepada kecerdikan birokrasi dalam memanfaatkan dan memelihara hubungan pribadi dan hubungan politik dengan bupati, sebagaimana halnya dalam mendapatkan pekerjaan atau jabatan. *Kedua*, melakukan pemanfaatan anggaran uang Negara untuk mencari simpatik pemilih. Pemanfaatan ini melalui dana taktis bupati, program-program proyek social APBD dan dana-dana simpanan BUMD untuk di distribusikan untuk basis-basis pendukung (Nurprojo, 2012).

Pertarungan akan semakin seru ketika wakil bupati serta ketua DPRD juga berkenan untuk maju bersaing dalam pemilihan kepada daerah secara langsung. Dalam hal ini posisi birokrasi akan semakin diperebutkan oleh para elit yang akan bertarung. ketidaknetralan terhadap politik hanya menjadikan birokrasi sebagai kendaraan politik dan akan melahirkan *divided government*. Seperti yang disampaikan oleh Mendagri, bahwa terdapat 98% pasangan bupati dan wakil bupati yang pecah kongsi. Indikasi terjadinya *divided government* terlihat pada, pertama, birokrasi daerah mengalami proses fragmentasi secara internal. Kedua, arah gerakan birokrasi mengalami polarisasi yang sangat tajam dengan mengikuti polarisasi politik pasangan calon kepala daerah. Dimana para birokrat memiliki afiliasi politik sesuai dengan pasangan calon yang mereka dukung. Dan ketiga, paska pilkada telah terjadi pembusukan politik di di daerah.

Kondisi tersebut menandakan bawah birokrasi saat ini masih terikat dengan budaya birokrasi masa lalu yang sangat patrimonial dan otoritarian. Kondisi tersebut diperparah dengan rendahnya kedewasaan berperilaku kalangan birokrat dalam menyikapi potensi otonomi daerah. Muncul pragmatisme kekuasaan di kalangan birokrat dalam memanfaatkan potensi otonomi daerah, dalam rangka mencapai kepentingan pribadi. Akibatnya birokrasi ke-

hilangan peran fungsional pelayanan publik dan bertransformasi menjadi alat politik kekuasaan.

PENUTUP

Sejak tahun 2010, Presiden telah mengeluarkan Perpres *Grand Design* RB 2010-2025 sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Hal ini dilakukan dalam rangka mendorong peningkatan pelayanan publik yang berkualitas, transparan dan akuntabel. *Grand design* Reformasi Birokrasi untuk memberikan peta jalan bagi penataan birokrasi dan menstimulus inovasi birokrasi yang bermanfaat untuk mempercepat seluruh agenda pembangunan yang kini berjalan. Dalam grand design Reformasi Birokrasi diharapkan dapat terwujud pemerintahan yang bersih dan bebas KKN; mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat serta meningkatkan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi. Pengejawantahannya salah satunya melalui UU ASN.

Ini sejalan dengan satu model reformasi yang disarankan dalam pemikiran Soebhan (2000) tentang reformasi birokrasi. Dia menekankan bahwa model birokrasi masa depan adalah birokrasi yang mempunyai kultur dan struktur kerja yang *rational-egaliter*, hubungan kerja yang partisipan-otonom, tujuan kerja yang berwawasan pemberdayaan publik-demokratis, sikap terhadap publik yang profesional dalam pelayanan dan transparansi biaya, pola rekrutmen dan pengawasan yang berdasarkan *merit system*, model pelayanan yang kompetitif serta netralitas birokrasi dengan politik.

Namun, niat baik UU ASN dalam mengatasi permasalahan pengembangan SDM Aparatur di daerah bagaimanapun juga harus diapresiasi dengan baik. Tetapi harus di pahami juga, bahwa realitas konfigurasi politik pada tingkat lokal sangat berpengaruh terhadap implementasi tegas dari Undang-Undang tersebut. Kendala-kendala tersebut tidak bisa dilihat dari satu sisi semata, atau dengan kata lain tidak hanya bisa dipahami dalam satu

persoalan sebagai penyebabnya. Ketegasan penerapan aturan main dalam Undang-Undang ini harus bisa beriteraksi dan berkolaborasi untuk bisa saling mengisi dengan Undang-Undang lainnya. Seperti Undang-Undang tentang pemerintah daerah, Undang-Undang perencanaan pembangunan nasional, Undang-Undang tentang pemilu/pilkada, Undang-Undang pelayanan publik dan Undang-Undang tentang kementerian negara.

Pada akhirnya, perlu kiranya pemerintah melakukan pelaksanaan aturan yang tegas guna mengatasi permasalahan pengembangan SDM Aparatur di daerah. Penerapan pada pengawasan dan sanksi yang komprehensif guna terciptanya birokrasi yang ideal dan profesional penting juga dilakukan. Tentunya, hal ini harus dimulai dari birokrasi pusat dan kemudian dilanjutkan di daerah. Sebab, bagaimanapun juga "penyakit" yang ada di daerah ini juga sama dengan birokrasi di pusat, dimana politisasi terjadi dalam proses pemilihan presiden secara langsung serta perebutan jabatan-jabatan dalam tubuh kementerian dan jajaran di bawahnya. Sedangkan di daerah perlu juga upaya untuk mengerem *power* bupati dalam menata birokrasi yang tidak mendasar pada merit system. Ini bukti, bahwa reformasi birokrasi tidak akan pernah selesai serta butuh komitmen dan aksi nyata dari semua pihak.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Effendi, Sofyan. 2005. *Modernisasi Tata Laksana Pelayanan Publik Makalah*. Yogyakarta: Lokakarya Nasional Reformasi Birokrasi.
- LIPI Press. 2006. *Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung di Indonesia 2005* (Studi kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara). Tidak di publikasikan.
- Milakovich, M. E. and Gordon, G.J. 2007. *Public Administration in America*, 9th edition, Thomson Wadsworth, Belmont.

- Nurprojo, Indaru Setyo. 2012. *Undang-Undang Pegawai dan Dinamika Reformasi di Daerah*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Badan Kepegawaian Negara Volume VI Nomor 1, Juni 2012.
- Rasyid, Muhammad Ryaas. 1997. *Makna Pemerintahan. Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone. Cetakan Ketiga.
- Soebhan, Syafuan Rozi. 2000. *Model Reformasi Birokrasi*, PPW LIPI.
- Suharyo, Akhmad. 2011. *Kualitas Birokrasi Pelayanan Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah: Studi kasus di Kabupaten Tulang Bawang, Lampung*. Tesis Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Tidak dipublikasikan.
- World Development Report. 2004. *Making Services Work for Poor People*.