

MERITOKRASI VS POLITISASI JABATAN KARIR DALAM BIROKRASI LOKAL: SEBUAH PARADOKS NETRALITAS BIROKRASI

Edison¹

Mahasiswa Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada

ABSTRACT

This paper attempts to assess various initiatives tailored toward strengthening bureaucratic reform at the local level. Some of the problems which characterize local bureaucracies include low professionalism, domineering influence of local government heads and politicians on key positions in the local bureaucracy. Though not new, the issue is still not accorded the attention it deserves. With respect to relations of the local government heads and bureaucracy, there has emerged a tendency of diluting the bureaucratic culture, which has become more common in the wake of the implementation of government policy in Act No. 32 / 2004 on local government, which allows direct election of local government heads.

Professional bureaucracy emphasizes the importance of legal-rational system of meritocracy. Consistency of the merit system should promote fair competition for all. However, the intervention of the local government executives in appointing career members of the local bureaucracy who assume structural position, has hampered efforts at improving the professionalism ideal. Worse still, incumbent local government heads have undermined the neutrality of the local bureaucracy by filling important positions with handpicked political supporters. To that end, bureaucracy in many regions is increasingly being filled with bureaucrats who share affiliations with local government heads. Inevitably, cleavages in the bureaucracy have emerged as factions are formed that support and oppose the incumbent local government head. Consequently, discrimination in treatment occurs within the bureaucracy, which culminates into the promotion and demotion of personnel on the basis of affiliation rather than merit and capability. Enhancing professionalism in the bureaucracy calls for efforts to ensure that high ranking officials in the bureaucracy be free from intervention from political pressure groups or politicians officials.

Keywords: Meritocracy, Political Officer, Career Position, Neutrality Bureaucrats

PENDAHULUAN

Paper ini mendiskusikan tentang dinamika interaksi antara politik dan birokrasi yang mewarnai sketsa pemerintahan lokal pasca rekonstruksi sistem politik lokal menjadi sistem pemilihan langsung. Seperti lazimnya, sebagai sebuah proses transisi, perubahan tersebut tidak berjalan tanpa bias. Diantara isu pentingnya terkait dengan pola hubungan jabatan politik dengan jabatan karir. Persoalan yang muncul kepermukaan adalah dinamika anomali dan konflik hubungan antara kedua jenis jabatan tersebut dalam birokrasi publik. Jabatan politik dalam birokrasi lokal yang diisi oleh Kepala Daerah dan Wakil nya mulai tampil sebagai *super power* yang cenderung *abusing*.

Isu hubungan birokrasi dan politik di Indonesia memiliki rekam sejarah yang panjang, dan masih akan merajut sejarah. Lebih dari 30 tahun masa rezim orde baru telah memperlakukan birokrasi dalam konteks peran yang keliru. Realitas peran birokrasi masa itu kontras dengan pandangan Hegel bahwa birokrasi seharusnya melayani kepentingan umum, dan sebagai struktur yang menjembatani antara negara dengan *civil society*. Birokrasi orde baru justru menjadi alat kekuasaan yang partisan dan loyal melayani penguasa (eksekutif; para pejabat politik yang dipilih lewat pemilu).

1. Mahasiswa Magister Administrasi Publik Angkatan 53
Telp: 085263823486
Email: Edison4086@gmail.com

Tampilan birokrasi Orde Baru merupakan representasi yang tepat sebagai wajah birokrasi yang tidak netral dimana birokrasi menjadi instrumen politik penguasa masa itu. Birokrasi tampak menjadi alat kepentingan *status quo* pemerintah dengan cara menjadikan birokrasi—dalam konteks ini PNS dan KORPRI—sebagai mesin politik dan wadah penampung pendukung GOLKAR. KORPRI dicitrakan sebagai institusi tunggal birokrasi yang digunakan GOLKAR sebagai sarana mengumpulkan suara PNS bagi pemenangan pemilu Orde Baru. Birokrasi senantiasa memberikan kesan menjauh dan menjaga jarak dari publiknya pada masa itu, yang pada akhirnya menjadi *boomerang*, dan memicu meletusnya gerakan *massiv* tahun 1998 untuk melakukan reformasi secara mendasar, terutama dalam tata pemerintahan dan birokrasi pada seluruh level, baik pusat maupun lokal.

Perkembangan birokrasi lokal pasca perubahan tatanan politik dan pemerintahan daerah -melalui pemutakhiran sistem desentralisasi dengan UU No. 32 dan 33 tahun 2004—tidak mengatasi problem hubungan yang terjadi antara *top* eksekutif (Kepala Daerah) dan birokrat dalam birokrasi. Kepala daerah dan wakil kepala daerah menjadi sosok superior. *Mainstream* nya di banyak daerah adalah maraknya tindak kesewenangan dari para pejabat politik tersebut melakukan bongkar pasang (*trend rolling*) pejabat eselon (birokrat karir) dalam pengisian unit-unit jabatan struktural birokrasi. Mutasi tidak dilakukan atas pertimbangan profesionalitas dan rasionalitas, melainkan pertimbangan politik dan *vested interest* lainnya. Gejala ini dimungkinkan karena ketidakjelasan ketentuan legal formal yang menjadi aturan main.

Argumen utama dari tulisan ini adalah bahwa pengisian jabatan struktural birokrasi oleh pejabat karir seharusnya berfondasikan kecakapan teknokratik—sebagai bentuk pengejawantahan prinsip *merit system*—, bukan didasarkan atas afiliasi pada pejabat politik ataupun atas persektif subordinasi terhadap birokrat. Penegasan Thoha (2010:308), Sarundajang (2005:234), dan (Rozi, 2006, hal. 15) bahwa konsistensi terhadap sistem merit akan mendorong tumbuhnya suasana kompetitif yang sehat. Setidaknya, aspek ini lah yang menjadi salah satu prasyarat bagi terwujudnya birokrasi yang legal rasional sebagaimana gagasan yang dikonstruksi oleh Weber.

Isu tentang bias kewenangan dari pejabat politik dalam mengintervensi sistem pengisian jabatan birokrat karir dalam birokrasi lokal juga bukan lagi problem yang baru dibicarakan. Problemnnya semakin menguat pasca pilkada langsung. Akan tetapi isu tersebut belum berhasil mendapat perhatian serius dari pemerintah untuk mereposisi batas-batas kewenangan pada domainnya masing-masing melalui sistem penataan yang jelas dan berkekuatan hukum. Maka, tulisan ini akan mengelaborasi bagaimana Pilkada langsung berimplikasi pada tercemarnya netralitas dan karir birokrat? Dan apa implikasi bagi masa depan reformasi birokrasi lokal ketika sistem merit dalam pengisian jabatan struktural oleh birokrat karir ditutupi oleh politisasi?

PILKADA LANGSUNG: IMPLIKASINYA PADA NETRALITAS BIROKRAT

Perubahan paling populer setelah revitalisasi sistem pemerintahan daerah adalah berubahnya sistem politik lokal, khususnya dalam pola rekrutmen Kepala Daerah menjadi pemilihan langsung. Dibawah naungan UU no. 32 tahun 2004, terbuka akses yang luas bagi setiap anggota masyarakat yang memenuhi syarat dan ketentuan, untuk berkompetisi secara *fair* menduduki jabatan politik ditingkat lokal (Gubernur/Bupati/Wali Kota), dengan mengikuti semua mekanisme politik yang telah ditetapkan. Transformasi ini relevan untuk disebut sebagai sebuah proses pematangan demokrasi. Sesuai dengan pandangan Filsuf politik Amerika John Rawls (Andrian, 1992, hal. 19) bahwa "semua jabatan politik terbuka bagi setiap orang atas dasar persamaan hak". Prinsip persamaan hak tersebut akan bermakna secara sosial apabila ditujukan untuk mewujudkan sinergi sosial bagi kebaikan bersama. Kondisi tersebut berbeda dengan sistem sebelumnya, dimana pimpinan daerah selalu hanya berasal dari dua unsur yakni TNI dan Birokrasi, melalui mekanisme pemilihan di DPRD. (Sarundajang, 2005, hal. 177)

Sistem pemilihan langsung sangat potensial untuk menemukan calon kepala daerah yang berkompeten. Disamping itu, masyarakat bisa menyeleksi sendiri dan mengenal dengan baik sosok yang akan dipercaya untuk memimpin daerahnya (Sarundajang, 2005, hal. 178) Dalam iklim yang seperti ini, proses demokratisasi bagi publik ditingkat lokal bisa bertumbuh-kembang. Situasi demikian adalah pemikiran naif dengan asumsi, bebas dari konflik dan anomali. Kecenderungan empirik menunjukkan bahwa proses politik yang dilalui selalu sarat dengan pertarungan kepentingan yang memicu kecurangan, antara lain money politik, ijazah palsu, *black campaign* dan berbagai pelanggaran etika politik lainnya. Hal itu diperumit oleh masih sedikitnya pemilih yang rasional.

Kepala daerah terpilih yang memenangkan perhatian dan legitimasi publik akan menjadi top eksekutif dari birokrasi lokal. Kedudukan birokrasi publik secara organisatoris berada dibawah kekuasaan kepala daerah yang umumnya dari parpol tersebut (*bureaucracy under the control of the mayor*) (Thoha, 2008: 77). Karena itu, Carino (1994) dalam Thoha (2007:153) mengemukakan bahwa birokrasi pemerintah itu tidak hanya didominasi oleh para birokrat saja, melainkan ada bagian-bagian tertentu yang diduduki oleh pejabat politik. Demikian sebaliknya, Thoha melengkapi pernyataan tersebut, bahwa didalam birokrasi pemerintah itu bukan hanya dimiliki oleh pimpinan politik saja, melainkan ada pimpinan birokrasi karir yang profesional.

Lebih lanjut dikatakan bahwa hubungan antara pejabat politik dengan dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (*ajeg*) antara fungsi kontrol dan dominasi. Dalam hubungan seperti ini maka akan senantiasa timbul persoalan siapa mengontrol siapa?, dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa? (Carino dalam Thoha, 2007: 153). Disinilah persoalan mulai muncul, karena sering hubungan dari kedua area jabatan mengalami

dinamika yang “unik”. Suatu ketika bisa mengalami harmoni, namun dilain waktu bisa diwarnai ketegangan sebagai akibat dari politisasi.

Dalam iklim keterpaduan antara dua kategori jabatan tersebut secara institusional dalam satu wadah birokrasi melahirkan tantangan baru dalam aspek netralitas birokrat. Thoha (2007:168) memahami netralitas birokrasi sebagai suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam melakukan pelayanan kepada masternya, biarpun masternya berganti dengan master yang lain. Tugas birokrasi sebagai pemberi pelayanan tidak boleh bergeser sedikitpun walaupun masternya berubah. Meskipun kasuistik, tapi secara dominan di banyak pemerintahan daerah, pada momentum Pilkada, birokrat sulit mengisolasi diri dari keberpihakan. Netralitas menjadi hal yang paling sulit untuk dipertahankan oleh birokrat. Sebagaimana wawancara konfidensial yang dilakukan terhadap salah seorang birokrat daerah - merupakan rekan penulis yang sama-sama studi di MAP UGM- yang pernah menjadi korban “mutasi yang tidak bertanggungjawab” mengemukakan sulitnya menjaga netralitas:

“Netralitas itu sangat klise untuk bisa di konkritkan. Mudah sekali diucapkan tapi sangat sulit untuk dilaksanakan. Kami PNS menjadi serba salah dalam menentukan sikap. Netral salah, berpihak pun juga salah. Jika berpihak, kita juga seperti berjudi. Sukur-sukur kalau yang didukung menang. Kalau tidak, kitapun ikut-ikutan apes.”(wawancara dengan seorang PNS eselon Kab. Beltim berinisial R tanggal 23 April 2011).

Setting ini terutama sangat sering diaktori oleh calon kepala daerah *incumbent* untuk mempertahankan posisinya pada periode kedua. Pejabat karir dirangkul menjadi mitra (afiliasi) untuk menggalang peyuksesan pemilihannya terutama untuk meraup dukungan suara dari kalangan personil birokrasi (PNS) –jika perlu seluruh anggota keluarganya yang memiliki hak suara-. Kebanyakan dari pejabat struktural dan personel lain yang berkepentingan atau ingin melanggengkan posisinya, dirangkul –bahkan ada dengan sendirinya mendekat dan menawarkan diri- untuk ikut menyukseskan secara terselubung dan mengampanyekan secara *latent*.

Kecenderungan dari partai politik untuk mengusung kandidat dari unsur birokrasi, maupun kandidat non birokrat selalu berpotensi konflik dalam birokrasi. Para kandidat berlomba-lomba membangun pola kekuatan mereka didalam birokrasi. Bagi kelompok partisipan yang kandidatnya berhasil memenangkan kompetisi maka siap-siap untuk menerima kompensasi yang mereka harapkan –bahkan menjadi kontrak politik-. Berlaku sebaliknya bagi kelompok birokrat yang diketahui sebagai partisipan yang kalah, bersiap-siap untuk terlempar dari posisi-posisi yang sedang mereka duduki.

Data yang diperoleh seorang birokrat di salah satu Kabupaten di Provinsi Bengkulu dalam sebuah wawancara konfidensial mengungkapkan bahwa:

“Bupati yang menang dalam pilkada 2010-2015 ini adalah non birokrat. Dia dari kalangan pengusaha. Dia sangat intens menjalin hubungan dengan birokrat-birokrat. Setelah

terpilih, birokrat yang mendukungnya mendapat kompensasi dengan diberi jabatan struktural. Selain hubungan politik itu, yang diutamakan adalah birokrat yang memiliki hubungan keluarga dengan beliau. Yang saya tau, saudaranya yang tadinya seorang guru PNS, diangkat menjadi Kabag. Mutasi di sekretariat daerah. (Wawancara dengan PNS staf Kab. Bengkulu Selatan berinisial A tanggal 23 April 2011)”.

Afiliasi politik dan intervensi yang dilakukan oleh para pejabat politik terhadap pejabat struktural dalam birokrasi lokal tersebut tidak semata didasari oleh motif-motif emosional, melainkan juga tidak lepas dari motif-motif untuk membangun dinasti korupsi. Fakta yang lebih buruk, jabatan struktural dijadikan komoditi untuk dijual kepada birokrat karir yang menginginkannya dan bersedia membayar. Data yang dikemukakan oleh Prof. Agus Dwiyanto (sumber lisan) tentang pengakuan seorang mantan mahasiswanya yang menjabat Sekretaris Daerah dari salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah menunjukkan fakta tragis, berkaitan dengan hal tersebut, sebagai berikut:

“Pak, saya dipanggil Bupati saya dan saya ditanyai, apakah saya mau jabatan sekda saya diperpanjang? Jika mau diperpanjang, sediakan 40 juta”

Kecenderungan kepala daerah untuk mengisi posisi-posisi jabatan strategis di birokrasi untuk birokrat yang loyal padanya didasari pada keinginan untuk memudahkan aksesnya terhadap program-program dan proyek-proyek yang ingin di gol kan. Berdasarkan data yang dihimpun ICW dalam kurun waktu 2004-2010, tercatat sebanyak 147 kepala daerah tersangkut kasus korupsi. Rinciannya, 18 gubernur, 17 walikota, 84 bupati, 1 wakil gubernur, 19 wakil bupati, 8 wakil walikota. Dari ratusan dugaan korupsi tersebut, estimasi total kerugian negara terhadap dugaan korupsi kepala daerah mencapai Rp 4.814.248.597.729 (<http://jambiekspres>). Dalam konteks ini, tidak keliru jika kita sepakat dengan pandangan Robert Klitgard (Thoha, 2008: 79) bahwa “Kekuasaan dan diskresi yang luas menjadi penyebab terjadinya korupsi”.

Birokrasi diharuskan menjadi area yang secara konsisten berada pada kekuasaan profesionalnya, dan *sterill* dari kegiatan dan aktivitas politik dengan segala kepentingannya. Karena jika birokrasi tidak bisa *sterill* dari kepentingan politik yang tidak sehat, maka publik akan menjadi pihak yang terabaikan kepentingannya. Hal ini sudah pasti tidak relevan dengan cita-cita reformasi birokrasi. Berbagai implikasi negatif satu persatu mulai menjadi masalah kronik dalam birokrasi lokal setelah perubahan sistem politik. Pemikiran ulang untuk mengupayakan modifikasi dan pemutakhiran tatanan yang ada menjadi sebuah keharusan.

POLITISASI JABATAN STRUKTURAL: SISTEM MERIT YANG DIABAIKAN

Jabatan struktural dalam birokrasi publik merupakan wilayah jabatan profesional yang diisi oleh birokrat karir. Dalam SK Kepala BKN No. 43/Kep/2001 –tentang standar kompetensi jabatan struktural PNS- dalam mengartikan jabatan struktural sebagai suatu

kedudukan yang menunjukkan tugas tanggungjawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam memimpin suatu satuan organisasi negara. Pejabat birokrasi yang terlatih secara profesional mempunyai kekuatan tersendiri sebagai pejabat yang permanen (Thoah, 2007: 155). Oleh karena itu, jabatan birokrasi harus didasarkan pada sistem merit, karena menuntut kecakapan teknis profesional untuk menjalankan fungsi-fungsi birokrasi. Tatanan normatifnya, jabatan tersebut seyogianya tidak boleh diutak-atik oleh pejabat politik sesuai kepentingannya, dan diluar pertimbangan rasionalitas dan profesionalisme.

Dalam penataan kepegawaian Sipil (PNS) secara legal telah diatur melalui UU no. 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dan diikuti dengan berbagai aturan pelaksanaannya. Dari rangkaian regulasi formal yang ada -dalam PP no. 99 tahun 2000 tentang kenaikan Pangkat pegawai Negeri sipil-, meskipun mengatur tentang penataan karir pegawai seperti pola kepangkatan, golongan dan jabatan PNS, namun yang diketahui secara pasti oleh PNS hanyalah berapa lama masa kerja yang akan mereka lalui dan kapan waktunya untuk pensiun (Yusuf dan Wibawa, 2010:213). Sedangkan tingkat capaian jenjang karir yang mungkin bisa dia lalui dalam masa kerjanya adalah sesuatu yang tidak bisa diperkirakan. Persoalannya adalah bahwa tidak ada aturan yang secara eksplisit menetapkan tentang kepastian karir bagi seorang PNS dalam perjalanan masa kerja tersebut. Artinya, regulasi yang ada hanya menetapkan bahwa dengan prosedur dan persyaratan yang telah ditetapkan dalam peraturan dan perundang-undangan yang berlaku, setiap pegawai negeri memiliki potensi atau peluang untuk berusaha mencapai karir yang tertinggi. Tapi tidak ada garansi bahwa setiap pegawai negeri bisa mencapai posisi-posisi karir tertentu, bahkan meskipun mereka memiliki prestasi kerja yang baik dan persyaratan terpenuhi.

Problem utama terkait dengan hal tersebut adalah adanya politisasi dalam pencapaian *grade* karir tertentu dilingkungan PNS. Paradoks yang terjadi dalam kepegawaian sipil daerah adalah bahwa capaian karir tertentu belum tentu mencerminkan ketepatan keahlian dan profesionalitas dari personel yang bersangkutan. Salah satu faktor yang berperan krusial dalam hal ini yakni aspek politis. Orang yang pintar dan kompeten belum tentu memiliki kesempatan untuk menapaki karir gemilang dalam birokrasi, karena siapa yang dekat dengan penguasa maka dia lah yang akan mendapatkan posisi yang ia cari.

Penguasa puncak di daerah “merasa” memiliki kewenangan penuh untuk memilih, menetapkan dan mengganti pejabat struktural yang akan membantunya dalam pemerintahan. Badan pertimbangan jabatan dan pangkat (BAPERJAKAT) cenderung hanya menjadi lembaga formalitas yang tidak jarang juga berkompromi untuk mempolitisir. *Trend rolling* pejabat eselon hampir selalu terjadi pada masa pra maupun pasca pilkada. Itulah saatnya *event* bagi-bagi kekuasaan dengan berbagai tawar-menawar kepentingan didalamnya sesuai dengan selera para penguasa. Momentum tersebut menjadi kabar baik bagi birokrat yang memiliki kedekatan –keluarga maupun politik- dengan sumber kekuasaan untuk mendapatkan posisi

jabatan struktural yang diinginkan, sebagai kompensasi atas kesetiaan maupun dukungan politik yang telah diberikan. Sebaliknya ini akan menjadi bencana bagi para pemegang jabatan struktural yang tidak disukai –mungkin saja karena idealisme yang tidak bisa berkompromi dengan keinginan penguasa atau pun sebab lain- untuk siap-siap lengser dari jabatannya baik itu dalam bentuk mutasi ke unit-unit yang sulit bagi pengembangan karir, dan bahkan *dinon-jobkan*.

Fakta empiris yang dikemukakan oleh Hamid (2011) dalam sebuah penelitiannya pada tahun 2006 menemukan kasus yang cukup menarik jelang pilkada Banten. Pada tahun 2005, ketika Atut menjadi Plt. Gubernur menggantikan Djoko yang diberhentikan Presiden karena tersandung korupsi, hal utama yang dilakukan adalah mengganti sekretaris daerah dari Chaeron Muchsin ke Hilman Nitiamidjaja dan menncopot 12 pejabat eselon 2 di lingkungan pemerintah Provinsi Banten. Pergantian yang dilaksanakan menjelang Pilgub langsung menimbulkan banyak praduga bahwa itu adalah upaya Atut membersihkan loyalis Djoko dan menjamin mesin birokrasi berpihak padanya.

Disamping itu, *trend rolling* juga marak terjadi pasca pilkada. Beberapa data empiris sebagaimana dirilis oleh media *online* (www.bantenlink.com) yang dikutip oleh dibawah ini menjadi argumentasi faktual:

“Seorang camat di Kabupaten Pandeglang, tiba-tiba saja melompat menjadi Kepala Biro Umum dan Perlengkapan di Provinsi Banten. Diduga, sang camat sukses menjadi tim sukses Gubernur dalam pilkada. Padahal secara eselon, Camat hanya eselon IIIB, sedangkan Kepala Biro di tingkat Provinsi adalah eselon IIB” Beberapa lama kemudian diadakan juga mutasi untuk pejabat eselon III. Banyak pejabat eselon III yang bolak-balik dari jabatan sebelumnya. Contohnya, Bambang Santoso yang sebelumnya menjabat Kabag Dokumentasi Biro Humas dipindahkan ke Biro Promosi Dinas Kebudayaan dan Pariwisata. Mutasi kali ini Bambang Santoso balik lagi ke Kabag Dokumentasi Biro Humas. Hal serupa Erik Syahabudin dari Kabag di BPM dipindahkan jadi Kabag Dikmenti Dinas Pendidikan Banten. Dia balik lagi ke BPM. Contoh lainnya, Ajak Muslim dari Dinas Pendidikan ke BPM, balik lagi ke Dinas Pendidikan Banten. Dari 104 pejabat eselon III tersebut, hampir 50 persen mengalami nasib serupa.

Sedangkan kondisi yang terjadi di kota Depok, sebagaimana dilansir oleh Koran Tempo (29 Desember 2006), Sebanyak 139 pegawai negeri sipil (PNS) di pemerintahan kota Depok dimutasi oleh Wali Kota Depok Nurmahmudi Ismail. Namun, mutasi eselon IV dan III ini tidak berdasarkan pertimbangan Badan Baperjakat. Ketua Badan Pertimbangan yang juga Sekertaris Daerah Winwin Winantika mengatakan, mutasi dilakukan sepenuhnya oleh Wali Kota Depok tanpa melalui pertimbangan dirinya sebagai Ketua Baperjakat. Seharusnya, dalam mutasi PNS apalagi untuk eselon IV dan III, seharusnya Baperjakat dilibatkan. Badan ini akan mempertimbangkan pangkat dan jabatan PNS dalam satu bagian tersebut. Baik pangkat dan jabatan yang rendah atau tinggi.

Rangkaian fakta diatas menunjukkan bahwa pengisian jabatan struktural untuk menjalankan fungsi-fungsi pengelolaan pemerintahan daerah yang seharusnya didasarkan atas pertimbangan profesionalitas sengaja diabaikan. Prinsip *right man in the right job and the right place* tergantikan oleh pertimbangan politis dan *vested interest* dari pejabat politik. Kondisi itu terjadi di sebagian besar pemerintahan daerah. Potret politisasi birokrat oleh pejabat politik dalam birokrasi memberikan sinyal bahaya bagi masa depan birokrasi lokal. Dilematika politisasi dalam tubuh birokrasi tersebut sangat kontra produktif dengan spirit reformasi birokrasi dan penguatan kapasitas birokrasi lokal dalam melayani kepentingan publik di daerah.

URGENSI REKONSTRUKSI BATAS-BATAS KEWENANGAN JABATAN POLITIK TERHADAP JABATAN KARIR DALAM BIROKRASI LOKAL

Sejatinya, diantara fungsi utama dari keberadaan birokrasi publik adalah sebagai instrumen pemerintah dalam penyelenggaraan fungsi-fungsinya –pembuat regulasi (*regulation*), pelayanan publik (*public service*), dan pemberdayaan masyarakat (*empowering*) (Kalloh, 2009, hal. 15) -. Suasana birokrasi yang tidak stabil –sebagai akibat subordinasi politik- secara internal sangat potensial mengganggu kinerja birokrasi publik dalam mengemban fungsi-fungsi tersebut. Terdapat beberapa persoalan krusial yang potensial terjadi. *Pertama*, ketidakstabilan iklim kerja. Seringnya terjadi pergantian pimpinan SDPK secara tiba-tiba, sangat mempengaruhi stabilitas dan arah kebijakan SKPD. Data terkait hal ini ditemukan dalam wawancara konfidensial dengan seorang birokrat –rekan penulis sesama mahasiswa MAP UGM- yang merupakan staf BKD di salah satu kabupaten di Kalimantan Timur mengatakan bahwa:

“Pimpinan kami baru diganti lagi, semua pekerjaan harus menyesuaikan dengan perintah baru. saking seringnya pergantian dan pelantikan pejabat eselon di wilayah kami sampai-sampai lahir jargon dikalangan pegawai, “pelantikan THR” yang merupakan singkatan dari “pelantikan Tiap Hari Rabu”(wawancara dengan PNS staf di Kab. Kutai Kartanegara berinisial W tanggal 23 April 2011).

Pergantian pimpinan baru dalam tempo-tempo yang singkat tanpa pola dan perhitungan yang rasional sangat berdampak buruk pada operasionalisasi tupoksi dari unit-unit kerja yang ada dilingkungan pemerintahan daerah. Disamping itu, belum tentu pimpinan yang baru memiliki pola pikir yang sejalan dengan yang sebelumnya, atau yang lebih buruk adalah ketika pimpinan pengganti tidak memiliki kompetensi perofesional yang memadai. Kondisi ini senada dengan apa yang dinyatakan oleh Irsyam (dalam Yusuf dan Wibawa, 2010:214) bahwa “politisasi birokrasi adalah penghambat terhadap tumbuhnya profesionalisme dalam birokrasi”.

Kedua, dominasi politisasi dapat melemahkan semangat kerja dan motivasi berprestasi dari birokrat karir. Ketidakjelasan aturan main membuat birokrat karir tidak memiliki posisi tawar untuk mempertahankan diri dari intimidasi dan dominasi pejabat politik. Situasi ini

potensial untuk menciptakan *mindset* pada diri birokrat –terutama yang tidak memiliki akses atau keberpihakan pada kelompok kekuasaan tertentu- bahwa jenjang karir tidak akan ditentukan oleh pretasi kerja gemilang, melainkan ada tidaknya jaringan dan akses dengan orang-orang yang berada di kekuasaan puncak. Dan masih banyak implikasi lainnya terhadap berbagai dimensi birokrasi –diantaranya melayani publik- yang akan mengganggu kinerja birokrasi itu sendiri.

Penting kiranya untuk merumuskan suatu penataan hubungan dalam bentuk legal formal yang mengikat agar intervensi pejabat politik terhadap jabatan karir dan ketidakpastian dalam sistem karir pegawai birokrasi bisa dihindari. Gagasan yang dikemukakan oleh Thoha (2007:155-156) untuk menstrukturisasi birokrasi pemerintah, relevan untuk diikuti dalam merencanakan penataan hubungan dua jenis jabatan yang ada dalam birokrasi. Upaya yang disarankan adalah:

1. Dirumuskan apa yang dimaksudkan dengan jabatan politik dan apa pula yang dimaksudkan dengan jabatan karier (birokrasi). Seyogianya rumusan ini berdasarkan pada ketentuan perundangan yang ada.
2. Dilakukan identifikasi jabatan. Diantara jabatan-jabatan itu manakah jabatan yang digolongkan kepada jabatan politik dan jabatan karir.
3. Tetapkan batas-batas tugas, tanggungjawab dan kewenangan antara kedua jabatan tersebut, sehingga tidak dijumpai ketidakjelasan, kesimpangsiuran, dan saling intervensi.
4. Tetapkan hubungan kerja antara kedua jabatan dan pejabatnya tersebut.

Stabilitas dan kejelasan batas-batas kewenangan dari jabatan dan unit-unit dalam birokrasi akan membantu birokrat dan institusi birokrasi itu sendiri bekerja dengan baik, dan membangun kinerja profesional yang optimal dari institusinya tanpa terganggu oleh konflik dan ketegangan.

KESIMPULAN

Dari elaborasi isu seputar konflik jabatan antara politik dan struktural dalam birokrasi diatas, menunjukkan bahwa tantangan terbesar birokrasi lokal untuk membangun kapasitasnya, ada pada lingkungan internalnya sendiri. Dalam rangkaian logika yang sederhana dapat dikemukakan penyimpulan bahwa superioritas yang ditunjukkan oleh pejabat politik dalam birokrasi terhadap mitra internal institusi nya (para birokrat karir/pajabat struktural) telah menciptakan iklim yang tidak sehat dalam birokrasi. Subordinasi politik mengakibatkan menurunnya optimisme dan motivasi birokrat karir untuk mempersiapkan rencana karirnya melalui prestasi kerja. Karena, budaya dominan yang terbentuk adalah bahwa kedekatan personal dan kedekatan secara politis (tim sukses) terhadap pimpinan, yang sesungguhnya

merupakan bentuk loyalitas menyimpang –bias dari spirit netralitas-, cenderung lebih diapresiasi dibandingkan dengan *ability*, prestasi dan performa kerja yang cemerlang.

Mengabaikan, menutup mata dan menganggap persoalan nyata ini seolah-olah tidak urgen, apa lagi tidak ada, tentunya bukan pilihan sikap yang bijak dan konstruktif. Harus ada *good political will* dari pemerintah untuk membuat penataan dan pemetaan yang jelas tentang batas-batas yang menjadi lingkup tugas, kewenangan dan pola hubungan dari jabatan tersebut birokrasi, agar birokrasi dapat berkonsentrasi pada tugas sejatinya dalam melayani publiknya. *Core value* yang harus diwujudkan adalah terbebasnya birokrasi dari intimidasi dan keberpihakan (*partiality*) pada kekuatan politik tertentu, dimana birokrasi memiliki posistawar -yang berdasar hukum- terhadap pejabat politik, dan bukan semata-mata menjadi kekuatan yang disubordinasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrian, C. F, 1992, *Kehidupan Politik dan Perubahan Sosial*, penerbit Yogyakarta.
- Hamid, A, 2011, Birokrasi dan Politik di Banten. *Makalah disampaikan dalam simposium Nasional Ilmu Administrasi Negara Untuk Indonesia*, Yogyakarta.
- Kaloh, J, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Koran Tempo, 2006, *139 Pegawai di Depok Dimutasi*, Koran Tempo, Jum'at 29 Desember 2006
- Pasolong, H, 2008, *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: Alfabeta
- Rozi, S, 2006, *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak: Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Yogyakarta: P2P LIPi dan Pustaka Pelajar
- Sarundajang, 2005, *Babak Baru Sistem Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Kata Hasta
- Thoha, M, 2007, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press
- Thoha, M, 2008, *Birokrasi Pemerintahan Daerah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana
- Thoha, M, 2009, "Membangun Budaya Birokrasi" dalam Pramusinto, A dan Kumorotomo, W (ed) "Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik Ynag Demokratis dan Birokrasi yang Profesional". Yogyakarta: Gavamedia, dan MAP UGM.
- Yusuf, Rima.R dan Wobawa, Samodra, 2010, "Kepegawaian daerah dalam Otonomi" dalam Kumorotomo, Wahyudi dan Widaningrum. A (ed), *Aparatur negara Ditinjau Kembali*, Yogyakarta: Gavamedia, JKP dan MAP UGM.

Sumber Online:

<http://jambiexpres//119.47.95.75/index.php/utama/16444-147-kepala-daerah-tersangkut-korupsi.html> diakses tanggal 2 maret 2011