

## ARAH BARU REFORMASI BIROKRASI DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH PASCA UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

**Moh. Waspa Kusuma Budi**

*STISIPOL Dharma Wacana Metro Jl. Kenanga No.3 Mulyojati 16C Kota Metro Lampung*  
E-mail: waspabudi@yahoo.com

**Abstrak.** *Arah baru reformasi birokrasi dalam pemilihan kepala daerah dimulai sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Aparatur birokrasi “dijaga” dari keterlibatan dan dilibatkannya dalam pilkada melalui konsep netralitas birokrasi. Apakah di dalam pelaksanaan pilkada melalui Undang-undang tersebut selanjutnya aparat birokrasi dapat bersikap netral tidak terlibat dan dilibatkan dalam politik? Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah, melalui teknik observasi, teknik dokumentasi, dan teknik wawancara terhadap calon kepala daerah dan pejabat structural yang masuk dalam “tim sukses tersembunyi”. Bagi calon yang masih menduduki jabatan publik menggunakan pengaruh dari jabatannya. Demikian pula bagi PNS yang menduduki jabatan eselon tertentu tetap melibatkan diri dengan memberikan dukungan kepada calon kepala daerah yang diyakini akan memenangkan pilkada. Harapannya adalah “rente” transaksional jabatan structural dikemudian hari. Bahkan pasca pelaksanaan pilkada, aparat birokrasi yang berbeda dukungan akan menjadi “korban politik” kepala daerah terpilih, yang ditandai oleh “gerakan non-job” terhadap pejabat eselon yang tidak mendukungnya. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah bahwa betapapun arah baru reformasi birokrasi dalam pilkada yang diupayakan melalui terbitnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, namun ternyata hal ini belum bisa berjalan dengan maksimal. Aparat birokrasi masih saja ditarik-tarik masuk dalam ruang politik praktis pilkada.*

**Kata Kunci:** Reformasi Birokrasi, Pilkada, Aparatur Sipil Negara (ASN)

### 1. Pendahuluan

Upaya menegakkan reformasi birokrasi dalam pelaksanaan pilkada langsung yang sudah berjalan hampir 10 (sepuluh) tahun hingga kini belum berjalan secara efektif. Politisasi terhadap birokrasi masih marak dilakukan dalam setiap penyelenggaraan pilkada langsung. Hal ini sangat ditentukan oleh perkembangan birokrasi yang dipengaruhi oleh dinamika demokrasi politik disuatu negara. Seperti apa yang dicontohkan oleh Moeltjarto (2001) bahwa perjalanan panjang kehidupan birokrasi di Indonesia ini selalu saja ditandai oleh dominannya aspek politis dibawah komando penguasa negara. Ketika suatu negara berlaku sistem otoriter, maka birokrasi akan menganut tipe dan karakter yang cenderung otoriter; namun sebaliknya apabila suatu negara berlaku sistem demokrasi, perilaku birokrasi juga akan memiliki kecenderungan budaya demokrasi.

Dalam kondisi ini, birokrasi tidak lagi akrab dan ramah dengan kehidupan masyarakat, namun justru menjaga jarak dengan masyarakat sekelilingnya. Performance birokrasi yang kental dengan aspek-aspek politis inilah yang pada gilirannya melahirkan stigma “politisasi birokrasi”. Untuk itu Kebijakan penempatan jabatan birokrasi pemerintah daerah semestinya harus dipahami sebagai salah satu

upaya untuk membentuk sistem pemerintahan daerah yang efektif dan efisien, tanggap dan cekatan (*quick and responsive*), terbuka dan bertanggung jawab (*transparent and accountable*), membuka seluas mungkin partisipasi publik (*inclusive and democratic*).

Seperti dikemukakan oleh Isran Noor (2012: 103-104) dalam bukunya Politik Otonomi Daerah untuk penguatan NKRI, merupakan keniscayaan bahwa Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), sangatlah mendukung Aparatur Sipil Negara (aparatur birokrasi) yang memiliki profesionalisme dan kompetensi serta memenuhi kualifikasi dalam menduduki jabatannya. Hal ini disebabkan Aparatur Sipil Negara disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan dan tugas pembangunan. Upaya ini bisa ditempuh apabila dalam menjalankan tugasnya aparatur birokrasi bisa terhindar dari pengaruh politik manapun.

Upaya menegakkan netralitas birokrasi dalam pelaksanaan pilkada langsung seperti diuraikan di atas akan lebih sulit ketika pasangan calon kepala daerah berasal dari pejabat publik yang sangat strategis. Seperti kasus pilkada di Provinsi Lampung, menurut KPUD Lampung (2014), diantara calon kepala daerah/ wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatan strategis ini adalah Sekretaris Daerah Provinsi Lampung (Berlian Thihang) sebagai calon gubernur, Bupati Lampung Barat (Mukhlis Basri) sebagai calon wakil gubernur, Bupati Tulang Bawang Barat (Bahtiar Basri) sebagai calon wakil gubernur, Walikota Bandar Lampung (Herman HN.) sebagai calon gubernur dan Walikota Metro (Lukman Hakim) sebagai calon wakil gubernur. Adapun calon tersebut disamping menduduki jabatan strategis namun yang masih aktif sebagai pegawai negeri sipil (PNS) di atas adalah Berlian Thihang dan Herman HN., yang keduanya sebagai calon gubernur.

## 2. Wajah Birokrasi Pemerintah Daerah

Mendiskusikan birokrasi di negara berkembang khususnya di Indonesia masih merupakan topic yang menarik. Berangkat dari alasan bahwa birokrasi merupakan institusi modern yang “wajib ada” dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan public. Birokrasi dinegara berkembang masih dipersepsikan memiliki berbagai “wajah” yang memang dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal, dari yang bersifat kultural maupun politis. Anthony Giddens (1998) dalam menganalisis karya Durkheim dan Weber yang menyebut birokrasi dalam pelaksanaannya menampakkan tiga wajah berbeda, yaitu (1) dalam pengertian yang baik; (2) sebagai sebuah penyakit; dan (3) birokrasi yang “*free value*” (netral).

## 3. Reformasi Birokrasi : Relasi Birokrasi dan Politik dalam Pilkada

Mengikuti perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia, jati diri netralitas birokrasi pemerintah belum pernah terwujud secara maksimal, bahkan tindakan politisasi birokrasi justru semakin berkembang. Konsep *Bureaucratic-Polity* yang pertama dikemukakan Fred Riggs, yang kemudian digunakakan oleh Harold Crouch untuk melihat birokrasi di Indonesia, telah membuktikan kenyataan kecenderungan itu. Menurut Harold Crouch (1995: 31), *Bureaucratic-Polity* di Indonesia mengandung 3 (tiga) ciri utama. **Pertama**, lembaga-lembaga politik yang dominan adalah birokrasi; **Kedua**, lembaga-lembaga politik lainnya seperti parlemen, partai politik dan kelompok kepentingan berada dalam keadaan lemah sehingga tidak mampu mengimbangi atau mengontrol kekuatan birokrasi; **Ketiga**, masa diluar birokrasi secara politik dan

ekonomi adalah pasif, yang sebagian adalah merupakan kelembagaan partai politik dan secara timbal balik menguatkan birokrasi.

Dalam pandangan lain, netralitas birokrasi dikemukakan oleh Nicholas Henry (1980) telah menyoroti keterlibatan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan politik. Seperti ditulis oleh Miftah Thoha (2003) Rourke menyatakan bahwa walaupun birokrasi itu pada mulanya berfungsi hanya untuk melaksanakan kebijakan politik, tetapi birokrasi bisa berperan dalam perumusan kebijakan. Untuk itu diperlukan dukungan politik yang kuat dalam melaksanakan kebijakan politik. Netralitas birokrasi dari pengaruh politik hampir sulit dilaksanakan apabila partai politik tidak bisa menjalankan fungsinya secara maksimal. Memasuki babak baru era reformasi, ketika pemilu diselenggarakan dengan proses yang relative independent dengan sistem multi partai, upaya menuju netralitas birokrasi ternyata belum menampakkan kemajuan yang berarti. Aparat birokrasi justru merasa lebih bebas untuk menyalurkan kepentingan politiknya sesuai dengan aspirasi dan orientasi yang dimiliki. Seperti dikemukakan oleh Sofuan Rozi (2007) dalam tabel dibawah ini mengenai model reformasi birokrasi Indonesia.

**Tabel 1.**  
**Model Reformasi Birokrasi Indonesia**

DIMENSI	MODEL LAMA BIROKRASI	MODEL BARU BIROKRASI
Kultur dan struktur kerja	Irasional-hirarkis	Rasional-egaliter
Hubungan kerja	Komando- <i>intervensionis</i>	Partisipan- <i>outnomus</i>
Tujuan kerja	Penguasaan, pengendalian public	Pemberdayaan public, demokratisasi
Sikap terhadap public	<i>Rent-seeking</i> (ekonomi biaya tinggi)	Professional pelayanan public, tranparansi biaya ( <i>public accountability</i> )
Pola rekrutmen, pengawasan dan penghargaan	<i>Spoil system</i> (nepotisme, diskriminasi, <i>reward</i> berdasarkan ikatan primordial, suku, ras, agama)	<i>Merit system</i> (pengangkatan karena keahlian, pengawasan kolektif, obyektif)
Model pelayanan	Tidak ada kompetensi dalam pelayanan	Kompetitif dalam memberikan pelayanan
Keterkaitan dengan politik	Birokrasi berpolitik	Netralitas politik birokrasi

Sumber : Sofuan Rozi, 2007.

#### 4. Demokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah

Pengertian yang paling sederhana mengenai demokrasi adalah dari rakyat untuk rakyat. Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, ‘demos’ dan ‘kratos’ yang berarti ‘pemerintahan oleh rakyat’. Dalam perkembangannya, demokrasi di Indonesia telah mengalami kemajuan yang sangat pesat. Dimulai dari pemilu anggota legislative (DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota), pemilu anggota DPD, pemilu presiden dan wakil presiden serta pemilu kepala daerah hingga pemilu kepala desa. Sehingga dikatakan oleh Marijan (2006: 32) bahwa demokrasi bukanlah konsep yang statis, tetapi secara histories berevolusi.

Dari pandangan mengenai demokrasi itu, Robert Dahl (1971: 2) menyampaikan delapan criteria demokrasi, antara lain: (1) adanya hak untuk memilih, (2) hak untuk dipilih, (3) hak para pemimpin politik untuk bersaing mempebutkan dukungan dan suara, (4) adanya pemilu yang bebas dan fair, (5) kebebasan berorganisasi, (6) kebebasan

berekspresi, (7) terdapatnya sumber-sumber informasi alternative, dan (8) adanya institusi pembuatan kebijakan-kebijakan publik yang bergantung pada suara dan ekspresi-ekspresi pilihan lainnya. Selanjutnya dalam kerangka yang lebih empiris lagi, oleh Robert Dahl (1971:4) delapan criteria itu dikerucutkan kedalam dua dimensi teoritis demokratisasi, yaitu dimensi kompetisi dan dimensi inklusivitas.

## 5. Aparat Sipil Negara (ASN)

Pada 15 Januari 2014, telah diterbitkan Undang-undang Nomor: 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Di dalam undang-undang ini telah memberi arah baru bagi reformasi birokrasi.

Arah baru reformasi birokrasi dalam pilkada yang antara lain ditunjukkan bahwa Aparatur Sipil Negara yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mencalonkan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah harus mengundurkan diri dari PNS yang bersifat tetap. Seperti yang dimuat pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

## 6. Metode

Penelitian ini menggunakan pengumpulan data dengan teknik observasi terhadap pelaksanaan pilkada di Provinsi Lampung. Teknik Dokumentasi digunakan untuk melengkapi data-data yang diperlukan yang berasal dari dokumen yang dimiliki KPUD Lampung. Sedangkan teknik wawancara digunakan untuk melengkapi serta informasi mendalami atas data yang ada. Sedangkan teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

## 7. Pembahasan

Setelah mengalami penundaan hingga 3 (tiga) kali pada tahun 2013, akhirnya Pilkada Gubernur dan Wakil Gubernur dapat dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 berbarengan dengan pemilu anggota DPRD, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten dan Kota. Dari 4 (empat) pasangan calon, akhirnya pilkada ini dimenangkan oleh pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur, M. Ridho Ficardo dan Bakhtiar Basri dalam satu putaran. Menurut perhitungan manual yang dilakukan oleh KPUD Lampung, secara berurutan pasangan M. Ridho Ficardo-Bakhtiar Basri memperoleh 1.816.533 suara (44,81 %), disusul urutan kedua perolehan suara Herman HN.-Zainudin Hasan memperoleh 1.342.763 suara (33,12 %). Sedangkan urutan perolehan ketiga adalah Berlian Tihang-Mukhlis Basri memperoleh 606.560 suara (14,96 %), sedangkan urutan keempat atau terakhir adalah M. Alzir Dianis Tabrani-Lukman Hakim yang memperoleh 288.272 suara (7,11 %). Selengkapnya hasil perolehan suara dapat dilihat pada table 2 dibawah ini.

**Tabel 2.**  
**Hasil Pilkada Gubernur Dan Wakil Gubernur Lampung**  
**9 April 2014 (Bareng Dengan Pileg)**

NOMOR URUT	NAMA PASANGAN CALON DAN PARPOL PENDUKUNG	SMRC *) Riset	RAKATA**) INSTITUTE	KPU***) LAMPUNG
1.	Berlian Tihang-Mukhlis Basri (BERLIANMU)	15,07 % 610.957	14,87 % 602.849	14,96 % 606.560

	(PDIP, PKB, PPP)			Suara
2.	M. Ridho Ficardo-Bakhtiar Basri (RIDHO BERBAKTI) (PD, PKS, PKPB, PDK)	44,74 % 1.813.817	44,67 % 1.810.980	44,81 % 1.816.533 Suara
3.	Herman HN.-Zainudin Hasan (MANZADA) (PAN, 4 Parpol Non-parlemen)	33,11% 1.342.322	33,40 % 1.354.078	33,12 % 1.342.763 Suara
4.	M. Alzier Dianis Thabranie- Lukman Hakim (AMAN) (P Golkar, P Hanura)	7,08 % 287.032	7,06 % 286.221	7,11 % 288.272 Suara
Jumlah		4.054.128 100,00 %	4.054.128 100,00 %	4.054.128 100,06 %

Sumber: KPUD Lampung, Pilgub diadakan tanggal 9 April berbarengan dengan Pemilu Legislatif

Upaya menciptakan netralitas birokrasi belum maksimal di era pilkada langsung, apalagi dalam sebuah pilkada terdapat calon yang masih menduduki jabatan strategis, disinilah birokrasi semakin tidak netral. Ketidak-netralan aparat birokrasi lebih disebabkan oleh adanya konspirasi saling memerlukan dan saling membutuhkan antara calon kepala daerah dengan aparat birokrasi pemerintah daerah. Aparat birokrasi sangat memerlukan “*cantolan*” yang kelak akan bisa mengamankan jabatan strukturalnya apabila terpilih, disisi lain calon kepala daerah sangat memerlukan dukungan dari ketokohan aparat birokrasi di tengah masyarakat.

Dari 4 (empat) pasangan calon terus melakukan sosialisasi bahkan mobilisasi massa yang menjurus pada tindakan politisasi birokrasi di daerah. Politisasi birokrasi sangat kentara terjadi yang dilakukan terutama oleh bakal calon yang berasal dari kepala daerah yang masih aktif (*incumbent*) maupun aparat birokrasi yang sedang menduduki jabatan strategis. Apabila dibiarkan, hal ini bisa menyebabkan tugas pokok aparat birokrasi yang seharusnya memberikan pelayanan publik dengan prima menjadi terganggu karena bakal calon yang berasal dari kepala daerah hanya sibuk melakukan sosialisasi dan mobilisasi massa demi kemenangan dalam pilkada gubernur tersebut.

Dengan jabatan sebagai bupati, walikota maupun sekretaris propinsi yang dimiliki, calon gubernur/ wakil gubernur tersebut bisa menggerakkan sumberdaya yang ada, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya financial melalui pengaruh kekuasaannya. Sekretaris daerah propinsi yang nota bene memiliki jabatan birokrasi paling tinggi di propinsi Lampung bisa menggunakan kekuasaan birokrasi dan kesempatannya untuk “mempengaruhi” para PNS diseluruh Lampung. Melalui acara pembinaan PNS dan berbagai modus operandi dengan alasan tertentu, seorang sekdaprov bisa melakukan apa saja untuk kepentingan kemenangan pilkada.

Seorang bupati maupun walikota juga tidak kalah strategisnya untuk menggunakan setiap acara protokoler sebagai kepala daerah untuk memobilisasi massa demi meraih kepercayaan publik sebagai calon gubernur/ wakil gubernur. Bahkan dari sisi sumberdaya keuangan-pun diduga telah terjadi penyimpangan. Kepala daerah yang mencalonkan sebagai gubernur/ wakil gubernur akan menguras sumber keuangan di kabupaten/ kota-nya demi kepentingan pencalonan-nya.

Aparat birokrasi sulit untuk bisa netral, bahkan akan membawa implikasi perilaku yang menginginkan bupati/ walikota di wilayahnya bisa terpilih sebagai gubernur/ wakil gubernur. Hal Ini bisa menyangkut prestise suatu daerah, apabila bupati/ walikotanya benar-benar terpilih sebagai gubernur/ wakil gubernur, ini berarti

naik peringkat dalam jabatan publik. Belum lagi bagi yang sedang menduduki wakil bupati/ wakil walikota akan bersungguh-sungguh mendukung pencalonan bupati/ walikotanya, karena apabila nantinya terpilih, maka wakil bupati/ wakil walikota juga akan “naik peringkat” menjadi bupati/ walikota di daerah tersebut.

Kondisi ini sangat memungkinkan mendorong para wakil bupati/ wakil walikota dimana bupati/ walikotanya sedang mencalonkan sebagai gubernur/ wakil gubernur tersebut juga akan menggunakan sumberdaya manusia aparat birokrasi maupun sumberdaya financial-nya melalui penggunaan kekuasaan sebagai kepala daerah. Inilah yang disebut dengan politisasi birokrasi pemerintah daerah. Aparatur birokrasi pemerintah daerah dijadikan sebagai “tim sukses bayangan” bagi pasangan calon gubernur/wakil gubernur, yang keberadaannya ada namun sulit dibuktikan karena memang tidak ditulis secara formal.

## 5. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan penelitian ini menemukan bahwa upaya mendorong terciptanya netralitas birokrasi dalam pilkada langsung sudah dilakukan dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Namun karena sanksi dan penegakkan hukum terhadap pelanggaran atas politisasi birokrasi belum maksimal, sehingga upaya menegakkan netralitas birokrasi dalam pilkada belum berjalan secara efektif.

Saran atas hasil penelitian ini, bahwa agar arah baru reformasi birokrasi dalam pilkada dapat tercipta dengan efektif, maka perlu penegakkan hukum dan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran atas politisasi birokrasi.

### Daftar Pustaka

- Agus Heruanto Hadna, 2010. *Simbiosis Mutualisme antara Birokrasi dan Politik di Daerah*, PT. Gava Media, Yogyakarta. Dalam Wahyudi Kumorotomo, Dkk. 2010. *Reformasi Aparatur Negara di Tinjau Kembali*, PT. Gava Media, Yogyakarta.
- Albrow, Martin (Terjemahan)., 1996. *Birokrasi*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Azhari, 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Batinggi, A., 1998. “*Manajemen Pelayanan Umum*, Materi Pokok IPEM-4429 Universitas Terbuka.
- Budi, Moh. Waspa Kusuma, 2010. *Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik*, STISIPOL Dharma Wacana Metro, Metro.
- Budi, Moh. Waspa Kusuma, 2013. *Kepemimpinan Kepala Daerah Model Pendekatan Persuasif dan Dialogis (Belajar dari Kepemimpinan Gubernur DKI Jakarta)*, Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional: Transformasi Kepemimpinan Nasional Menuju Masyarakat Madani, Fisip Universitas Terbuka, Tangerang. (Dapat diakses on-line di [www.semnas.fisip.ut.ac.id](http://www.semnas.fisip.ut.ac.id))
- Ismail, 2009. *Politisasi Birokrasi*, Penerbit Ash- Shiddiqy Press, Malang.
- Marijan, Kacung, 2006. *Demokratisasi Di Daerah (Pelajaran dari Peilkada Secara Langsung)*, Penerbit atas Kerjasama Pustaka Eureka dan PusDeHam, Surabaya.
- Thoah, Miftah, 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.