

## **REFORMASI BIROKRASI VS REFORMASI POLITIK DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH SERENTAK DI PROVINSI LAMPUNG (MENGHAPUS DISKRIMINASI PERSYARATAN PENCALONAN KEPALA DAERAH ANTARA PNS DAN ANGGOTA DPR/ DPRD)**

**Moh. Waspa Kusuma Budi**

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

**Abstrak.** *Salah satu upaya Reformasi birokrasi telah ditempuh melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menjauhkan aparat birokrasi dari pengaruh politik praktis menuju aparatur sipil negara yang melayani. Diantara upaya reformasi birokrasi tersebut adalah pengunduran diri secara permanen bagi pegawai negeri sipil yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan atau wakil kepala daerah (gubernur/ wakil gubernur, bupati/ wakil bupati/ walikota/ wakil walikota). Awalnya upaya reformasi birokrasi dalam pilkada belum diikuti oleh reformasi politik. Sehingga muncul adanya diskriminasi persyarikat pencalonan kepala daerah. Dalam pencalonan kepala daerah/ wakil kepala daerah, mengapa yang berasal dari kalangan pegawai negeri sipil harus mundur, sementara bagi anggota DPR/DPRD tidak harus mundur ?. Namun belakangan pasca keputusan Mahkamah Konstitusi atas gugatan terhadap salah satu pasal Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota maka persyaratan pecalonan kepala daerah yang berasal dari anggota DPR/DPRD yang sebelumnya tidak harus mundur, diganti dengan harus mundur sebagai anggota DPR/ DPRD sejak ditetapkan sebagai pasangan calon kepala daerah oleh KPUD. Maka disinilah salah satu upaya reformasi birokrasi telah diikuti oleh reformasi politik yang diwujudkan dengan menghapus diskriminasi menuju kesetaraan persyaratan dalam pencalonan kepala daerah secara serentak. Di Provinsi Lampung terdapat 8 Kabupaten/ Kota yang akan melaksanakan pilkada serentak yang hari H pemungutan suara akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015. Melalui kesetaraan dan konsistensi persyaratan pencalonan kepala daerah inilah, demokrasi politik local akan tumbuh dengan baik. Semoga akan menghasilkan kepemimpinan kepala daerah yang berkualitas dan mengabdikan untuk kepentingan rakyat.*

**Kata Kunci:** *Reformasi Birokrasi, Reformasi Politik, Demokrasi Politik Lokal*

### **1. Pendahuluan**

Pasca ditetapkan Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, terdapat klausul yang dimuat pada pasal 3 ayat (1) bahwa pilkada secara bertahap akan dilaksanakan secara serentak diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu elemen penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah birokrasi pemerintah daerah, yang juga “ikut” berpartisipasi dalam pilkada, namun harus dijamin netralitasnya. Walau demikian menurut Moeltjarto (2011), 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.

Di Provinsi Lampung dalam pilkada serentak yang hari H pemungutan suara akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015 akan diikuti oleh 8 Kabupaten/ kota. Pilkada sebagai salah satu upaya menumbuh-kembangkan demokrasi politik local harus bisa dipastikan berjalan dengan baik dari seluruh tahapan tanpa melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Proses dan persyaratan pasangan calon Bupati/ Walikota yang berasal dari kalangan PNS harus mundur dan yang berasal dari kalangan anggota DPR/DPRD juga harus mundur. Sehingga reformasi birokrasi akan berjalan seiring dengan upaya reformasi politik.

## **2. Telaah Teori**

### **2.1 Birokrasi Pemerintahan Daerah**

Menurut Webber dalam Siswadi (2012: 35), pada hakekatnya birokrasi itu mengandung makna pengorganisasian yang tertib, tertata dan teratur dalam hubungan kerja yang berjenjang serta mempunyai prosedur dalam suatu tatanan organisasi.

Dari berbagai macam pengertian yang sering muncul, menurut Santoso (1993) dapat dikemukakan menjadi 3 (tiga) katagori mengenai birokrasi, antara lain: (1) Birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau-rationality*); (2) Birokrasi sebagai suatu penyakit (*bureau-phatology*); (3) Birokrasi dalam pengertian yang netral (*value-free*) artinya tidak terkait dengan pengertian baik buruk. Di dalam tulisan ini lebih akan difokuskan pada birokrasi pemerintahan daerah, karena fokus dan lokus penelitian ini berada di daerah kabupaten/ kota sesuai dengan pelaksanaan pilkada serentak di 8 daerah kabupaten/ kota di Provinsi Lampung.

### **2.2 Reformasi Birokrasi VS Reformasi Politik: Kesetaraan dalam Pencalonan Pilkada**

Reformasi birokrasi merupakan upaya merubah posisi birokrasi menuju pengertian yang baik. Di era reformasi politik dengan tumbuh berkembangnya demokratisasi baik ditingkat nasional maupun daerah, birokrasi tumbuh mengikuti arus deras demokrasi sehingga keluar dari dari jati diri sebagai aparatur sipil negara yang netral dari politik praktis. Namun dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pada tanggal 15 Januari 2014, hal ini telah memberi arti adanya salah satu upaya reformasi birokrasi.

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.

Pasal 119, Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi gubernur dan wakil gubernur, bupati/ walikota, dan wakil bupati/ wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis dari PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Pasal 123 ayat (3) Pegawai ASN dari PNS yang mencalonkan diri atau dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat; ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah; gubernur dan wakil gubernur; bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan pengunduran diri secara tertulis sebagai PNS sejak mendaftar sebagai calon.

Pada waktu Aparatur Sipil Negara (PNS) diharuskan mundur ketika mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan atau wakil kepala daerah, disinilah timbul diskriminasi persyaratan pencalonan kepala daerah yang berasal dari anggota DPR atau anggota DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota. Pasangan calon yang berasal dari anggota DPR, DPRD sesuai dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak mesti mengundurkan diri. Namun setelah keputusan Mahkamah Konstitusi, maka setiap anggota DPR, DPRD yang mencalonkan sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah juga harus mundur yang bersifat tetap. Disinilah kedudukan menjadi seimbang, kesetaraan dan tidak adanya diskriminasi dalam pencalonan kepala daerah antara Aparatur Sipil Negara (PNS) dan anggota DPR, DPRD yang harus mundur secara permanen telah tercapai. Sehingga boleh dikatakan bahwa reformasi birokrasi dalam pilkada telah diikuti dengan reformasi politik dalam pelaksanaan pilkada serentak.

### **2.3 Demokrasi Politik Lokal dalam Pilkada Serentak**

Menurut Surbakti (1992), politik dapat dipandang dalam beberapa konteks, antara lain: (1) usaha yang di tempuh warga negara untuk membicarakan kebaikan bersama; (2) segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dan pemerintahan; (3) segala kegiatan yang diarahkan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam masyarakat; (4) kegiatan yang berkaitan dengan perumusan dan pelaksanaan kebijakan umum; (5) segala konflik dalam rangka mencari atau mempertahankan sumber yang dianggap penting.

Heinelt dan Wollmann (2003) mendefinisikan politik local sebagai sense dalam pembangunan dan penghargaan secara social yang berupa keputusan-keputusan dalam system interaksi berdasarkan fisik dan ruang social. Sehingga dalam mengkaji mengenai politik local akan terkait dengan kekuasaan yang digunakan untuk memimpin suatu masyarakat tertentu. Kekuasaan itu tidak hanya didasarkan pada kemampuan tetapi juga oleh factor lain yang memiliki kaitan dengan keberadaan masyarakat atau daerah yang bersangkutan. Oleh Sjamsudin (2009) terdapat dua factor yang mempengaruhi kehidupan politik local masyarakat Indonesia yaitu cultural dan system kepercayaan.

Tumbuhnya demokrasi politik local di Indonesia ini juga ditandai dengan pemilihan kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) secara langsung. Bahkan mulai bertahap akan dilaksanakan pilkada serentak diseluruh wilayah negara Republik Inonesia. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada tahap pertama pilkada serentak telah dimulai, yang hingga hari ini telah masuk pada tahap penetapan pasangan calon dan kampanye. Dalam pilkada serentak tahap pertama di Provinsi Lampung akan dilaksanakan di 6 Kabupaten dan 2 Kota, yang tahap hari H pemungutan suara akan dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015.

## **3. Metode**

Penelitian ini menggunakan teknik observasi terhadap tahapan pelaksanaan pilkada serentak di Provinsi Lampung. Dalam kebijakan pilkada serentak ini, di Provinsi Lampung terdapat 6 kabupaten dan 2 kota yang hingga kini telah memasuki tahapan pendaftaran dan penetapan pasangan calon serta tahapan kampanye. Teknik Dokumentasi digunakan untuk melengkapi data-data yang diperlukan yang berasal dari dokumen yang dimiliki KPU, KPUD Lampung serta KPUD kabupaten/ kota yang

sedang melaksanakan pemilihan Bupati/ walikota. Sedangkan teknik analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

#### 4. Pembahasan

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, **pasal 3 ayat (1)** disebutkan bahwa pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pada tahap pertama pilkada serentak akan dilaksanakan pemungutan suaranya pada tanggal 9 Desember 2015. Daerah kabupaten dan kota di Provinsi Lampung yang akan melaksanakan pilkada serentak adalah 6 (enam) kabupaten dan 2 (dua) kota. Dilihat dari penetapan jumlah pasangan calon, jenis kelamin maupun latar belakang pekerjaan pasangan calon terdapat variasi dan perbedaan antara daerah kabupaten/ kota yang satu dengan daerah yang lain. Seperti dapat dilihat pada table 1 berikut ini:

**Tabel 1. Pasangan Calon Kepala Daerah dalam Pilkada Serentak di Provinsi Lampung 2015**

NO	KABUPATEN/ KOTA	JENIS KELAMIN PASLON		PEKERJAAN PASLON			STATUS PENCALONAN	
		LAKI- LAKI	PEREM- PUAN	PNS	DPR/ DPRD	WIRA- SWASTA	PARP OL	PERSEO- RANGAN
1.	Kota Metro	9	1	6 (2)	2	2	3	2
2.	Kabupaten Lampung Tengah	8	-	3 (1)	-	5 (2)	2	2
3.	Kabupaten Pesawaran	8	-	1	2	5 (1)	3	1
4.	Kabupaten Pesisir Barat	7	1	2	1	5	3	1
5.	Kabupaten Lampung Timur	5	1	1 (1)	4	1	3	-
6.	Kabupaten Lampung Selatan	6	-	-	2	4 (2)	3	-
7.	Kota Bandar Lampung	6	-	1 (1)	-	5 (1)	2	1
8.	Kabupaten Way Kanan	4	-	2 (1)	2	-	2	-
	Jumlah	53	3	16 (5)	13	27 (6)	21	7

Sumber: KPU Kabupaten/ Kota di Provinsi Lampung.

Keterangan:

Paslun: Terdiri atas Calon Bupati/ Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota;

Pekerjaan Paslon (..) : Pernah menjadi Bupati/ Walikota dan/ Atau Wakil Bupati/ Wakil Walikota;

Dilihat dari jumlah pasangan calon kepala daerah, diantara 8 kabupaten/ kota yang melaksanakan pilkada serentak di Provinsi Lampung, maka Kota Metro walaupun luas wilayah dan jumlah penduduknya paling sedikit, namun jumlah pasangan calonnya paling banyak, yakni 5 (lima) pasangan calon. Kemudian diikuti secara berturut-turut oleh Kabupaten Lampung Tengah sebanyak 4 (empat) pasangan calon, Kabupaten Pesawaran sebanyak 4 (empat) pasangan calon, Kabupaten Pesisir Barat sebanyak 4 (empat) pasangan calon. Adapun kabupaten/ kota yang memiliki 3 (tiga) pasangan calon adalah Kabupaten Lampung Timur, Kabupaten Lampung Selatan dan Kota Bandar Lampung. Sedangkan Kabupaten Way Kanan hanya diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon.

Apabila dilihat dari latar belakang pekerjaan sebelum mencalonkan sebagai kepala daerah/ wakil kepala daerah juga bervariasi. Di Kota Metro dari 5 (lima) pasangan calon, terdapat 6 (enam) orang yang berlatar belakang PNS, 2 (dua) orang berlatar belakang anggota DPR/ DPRD dan 2 (dua) orang yang berlatar belakang sebagai Wiraswasta.

Bahkan diantara 6 (enam) PNS tersebut, 1 orang pernah menduduki jabatan sebagai Bupati Lampung Tengah dan 1 orang pernah menduduki jabatan sebagai Wakil Walikota Metro. Sehingga dari 5 pasangan calon pilkada di Kota Metro, yang harus mengundurkan diri dari PNS sebanyak 6 (enam) orang dan 2 (dua) dari anggota DPR/DPRD.

Di Kabupaten Lampung Tengah dari 4 (empat) pasangan calon terdapat 3 (tiga) orang yang berlatar belakang PNS dan 5 (lima) berlatar belakang sebagai wiraswasta. Sedangkan yang berasal dari PNS yang berjumlah 3 orang tersebut, 2 orang pernah menduduki jabatan sebagai Bupati Lampung Tengah dan sebagai Wakil Bupati, serta 1 orang menduduki jabatan sebagai kepala dinas Tenaga kerja dan Transmigrasi. Disini terdapat 3 orang yang harus mengundurkan diri karena berlatar belakang sebagai Aparatus Sipil Negara (PNS).

Di Kabupaten Pesawaran, dari 4 (empat) pasangan calon, terdapat 1 (satu) orang yang berlatar belakang PNS, 2 dari anggota DPRD dan 5 orang yang berlatar belakang wiraswasta. Dari 5 orang yang berlatar belakang wiraswasta, 1 orang adalah incumbent Bupati Pesawaran.

Di Kabupaten Pesisir Barat dari 4 (empat) pasangan calon, terdapat 2 (dua) orang yang berlatar belakang PNS, 1 orang berasal dari anggota DPRD Pesisir Barat dan 5 (lima) orang berasal dari wiraswasta. Sesuai dengan Undang-undang, maka 2 (dua) orang PNS dan 1 (satu) orang anggota DPRD harus mundur permanen.

Di Kabupaten Lampung Timur, dari 3 (tiga) pasangan calon, terdapat 1 (satu) orang yang berlatar belakang PNS yang sekaligus sebagai incumbent Bupati Lampung Timur, 4 (empat) orang berasal dari anggota DPR/ DPRD dan 3 (tiga) orang berasal dari wiraswasta. Sesuai Undang-undang, maka 1 orang PNS dan 4 orang yang berasal dari anggota DPR/ DPRD harus mundur secara permanen. Di Kabupaten Lampung Selatan, dari 3 (tiga) pasangan calon, terdapat 2 (dua) orang yang berasal dari anggota DPRD dan 4 (empat) orang berasal dari wiraswasta. Diantara 4 orang yang berasal dari wiraswasta tersebut, terdapat incumbent Bupati dan incumbent wakil Bupati Lampung Selatan, yang dalam pilkada ini berpasangan kembali.

Di Kota Bandar Lampung, dari 3 (tiga) pasangan calon, terdapat 1 (satu) orang yang berlatar belakang sebagai PNS yang sekaligus sebagai incumbent Walikota Bandar Lampung, dan 5 (lima) orang yang berlatar belakang wiraswasta. Dari lima pasangan yang berlatar belakang wiraswasta tersebut terdapat 1 (satu) orang incumbent wakil Walikota Bandar Lampung.

Di Kabupaten Way Kanan inilah pilkada di Provinsi Lampung yang hanya diikuti oleh 2 (dua) pasangan calon. Dari pasangan calon yang ada, terdapat 2 (dua) orang yang berlatar belakang sebagai PNS, yang salah satunya adalah incumbent Bupati Way Kanan serta 2 (dua) orang yang berlatar belakang sebagai anggota DPRD. Sehingga sesuai dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta Undang-undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota terutama pasca Keputusan Mahkamah Konstitusi, maka 2 (dua) orang yang berlatar belakang PNS dan 2 (dua) orang yang berlatar belakang sebagai anggota DPRD harus mundur permanen. Disinilah salah satu upaya reformasi birokrasi telah sejalan

dengan reformasi politik dengan adanya kesetaraan persyaratan pencalonan kepala daerah antara PNS dan anggota DPRD.

## 5. Kesimpulan

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. Dilain sisi, upaya reformasi birokrasi yang diikuti dengan reformasi politik, khususnya dalam persyaratan pencalonan kepala daerah telah mendorong terjadinya “pertarungan” yang seimbang antara pasangan calon yang berasal dari latar belakang PNS dengan yang berlatar belakang anggota DPR/DPRD. Ada satu hal yang belum setara dalam persyaratan, yakni ketika presiden, gubernur, bupati dan walikota dibatasi hanya 2 (dua) kali periode masa bakti, namun dikalangan anggota DPR/DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/ kota belum dibatasi 2 (dua) periode masa baktinya.

### 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.
- Budi, Moh. Waspa Kusuma, 2010. Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik, STISIPOL Dharma Wacana Metro, Metro.
- Budi, Moh. Waspa Kusuma, 2014. Arah Reformasi Birokrasi dalam Pemilihan Kepala Daerah Pasca Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, SNaPP-2014, Volume 4, No.1, Unisba, Bandung.
- Heinelt, Hubert and Wollmann, 2003. Local Politics Research in Germany: Developments and Characteristics in Comparative Perspective. Sage Publication, London.
- Ismail, 2009. Politisasi Birokrasi, Penerbit Ash- Shiddiqy Press, Malang.
- Istianto, Bambang, 2011. Demokratisasi Birokrasi, Penerbit STIAMI, Jakarta.
- Kirwan, Kent A., 1987. “Woodrow Wilson and the Study of Public Administration- Respond to Van Riper,” in Administration and Society, 18 P. 389-401.
- Marijan, Kacung, 2006. Demokratisasi Di Daerah (Pelajaran dari Peilkada Secara Langsung), Penerbit atas Kerjasama Pustaka Eureka dan PusDeHam, Surabaya.
- Siswadi, Edi, 2012. Birokrasi Masa Depan: Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Efektif dan Prima, Mutiara Press, Bandung.
- Sjamsudin, Nazarudin, 2009. Integrasi Politik di Indonesia, Gramedia, Jakarta.
- Surbakti, Ramlan, 1992. Memahami Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 2009. Birokrasi dan Politik di Indonesia, Rajawali Press, Jakarta.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.