



MERITOKRASI DAN NETRALITAS APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) DALAM PENGARUH PILKADA LANGSUNG

FIRMAN

Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta
firman@uta45jakarta.ac.id

Abstract: *This study is about the meritocracy system of bureaucracy and the neutrality of civil state apparatus (ASN) in the face of elections to the elections. In various regions there is always a problem of bureaucratic professionalism issues. Despite the various regulations to regulate ASN to be neutral and independent so that the democratic process in this case direct election of the head of the region can run well. However, this issue is always repeated with different schemes for the lust of power and bureaucrat positions that can be facilitated or lifted / accelerated to occupy positions in the bureaucracy. Various rules and regulations were hit or forced only because they became part of the susceptibility when the pilkada was implemented. A regulation about ASN 2014 is expected to filter spoil system problems or promote a bureaucrat in certain positions only because of proximity or for being a successful team during the elections*

Keywords: *meritocracy system , bureaucracy, election*

Abstrak: Kajian ini tentang system meritokrasi birokrasi dan netralitas aparatur sipil negara (ASN) dalam menghadapi pilkada sampai dengan pilkada usai. Diberbagai daerah selalu muncul persoalan permasalahan profesionalisme birokrasi. Walaupun sudah lahir berbagai regulasi untuk mengatur agar ASN bisa bersikap netral dan independen agar proses demokrasi dalam hal ini pemilihan langsung kepala daerah bisa berjalan dengan baik. Namun, persoalan ini selalu berulang dengan skema yang berbeda untuk syahwat kekuasaan dan jabatan birokrat yang bisa dimudahkan atau diangkat/dipercepat untuk menduduki posisi dalam birokrasi. Berbagai aturan dan regulasi ditabrak atau dipaksakan hanya karena menjadi bagian sukses saat pilkada dilaksanakan. Muncul regulasi tentang ASN 2014 diharapkan bisa menfilter persoalan *spoil system* atau mempromosikan seorang birokrat dalam posisi tertentu hanya gara-gara kedekatan atau karena menjadi tim sukses saat pilkada

Kata kunci: Sistem Merit, Birokrasi, Pemilu

PENDAHULUAN

Kajian ini tentang netralitas dan meritokrasi birokrasi dalam menghadapi proses pemilihan kepala daerah (pilkada). Seringkali muncul situasi yang begitu sulit buat Aparatur Sipil Negara (ASN) ketika menghadapi pemilihan umum kepala daerah, utamanya jika itu berlangsung di tahapan lokal. Pemilih dan yang dipilih (peserta pilkada) dalam pilkada terkadang mempunyai ikatan calon petahana atau *incumbent*. Aparatur Sipil Negara menjadi sangat dilematis dikarenakan berbagai alasan yang sangat rasional. Jika ASN tidak memihak misalnya tidak akan mendapatkan apa-apa. Begitupun halnya jika ASNnya memihak ke salah satu kandidat dan tidak terpilih maka ancaman demosi/pencopotan/mutasi juga di depan mata. Persoalan ini menjadi rahasia umum yang hangat di perbincangkan hingga ke warung-warung kopi.

Disisi lain, birokrasi (ASN) menjadi salah satu organ yang paling diminati oleh para politisi dan kandidat dalam setiap momentum memenangkan pemilu. Keberpihakan birokrasi mulai di peragakan dengan dengan telanjang saat masa Orde Baru (Soeharto). Hal ini terlihat dalam menjaga dan mempertahankan kekuasaan politiknya sebagai presiden kurang lebih 32 tahun. Seperti yang disinggung William Liddle (1985) mencoba membuat alur Pyramida dalam melihat dan menjelaskan Indonesia masa orde baru. Menurutnya kekuasaan Indonesia dibagi ketiga pola utama yakni ; *Presiden* dengan semua atributnya, Angkatan bersenjata, dan Birokrasi. Ketiga kekuatan ini kemudian digunakan untuk memelihara kekuasaan politik yang begitu lama. Salah satu pilar yang begitu besar pengaruhnya dalam sistem politik masa itu adalah tentang birokrasi. Birokrasi di politisasi sedemikian rupa untuk memenangkan golkar setiap pemilu. Adanya kontrol yang begitu besar terhadap pejabat-pejabat birokrasi menjadikan birokrasi tidak berdaya.

Begitupun halnya dengan keterlibatan militer ikut menentukan status kepengurusan dalam organisasi kemasyarakatan maupun sosial politik pada masa Orde Baru tidak hanya mendominasi peran sosial politik saja juga

dibidang ekonomi Prihatanti dkk (2013). Tujuannya adalah agar dapat menjamin mengalirannya dana tetap ke kas Angkatan Darat, sehingga banyak perwira AD yang ditugaskan di berbagai sektor ekonomi, seperti perusahaan minyak negara yaitu Pertamina yang merupakan salah satu BUMN yang dipakai AD untuk mengisi kas mereka dan perusahaan lainnya yaitu Bulog (Badan Urusan Logistik).

Begitupun halnya dengan penempatan para purnawirawan (TNI dan POLRI) sebagai bupati/walikota dan gubernur di daerah. Penunjukan langsung ini menjadikan kontrol presiden terhadap pejabat birokrasi begitu kuat. Diperparah sistem pemilu saat itu tidak untuk pemilihan langsung terhadap bupati/walikota dan gubernur. Namun, dipilih oleh anggota DPRD baik tingkat I maupun tingkat II. Kemenangan Golkar disetiap pemilu sebagai partai pemerintah (orde baru) dengan mudah dimobilisir oleh para pejabat birokrasi daerah. Sehingga setiap pemilu dengan mudah dimenangkan oleh Golkar.

Tidak jarang para PNS harus menjadi tim sukses dalam setiap agenda kampanye yang dilakukan oleh Golkar. Bahwakan harus korbang materi dengan ikut menyumbangkan sebageian dana kampanye agar kegiatan kampanye bisa berjalan dengan lancar. Jika menolak apalagi ketahuan tidak memilih partai Golkar maka akan sampai pada mutasi dan pemecatan. Hal itulah yang sedikit bisa menjelaskan netralitas PNS dan Birokrasi masa Orde baru.

Harusnya pola orde baru memberikan pembelajaran yang begitu berarti terhadap perjalanan demokrasi dan sistem politik di Indonesia. Namun, kejatuhan Soeharto (masa orde baru) telah menggeser pola birokrasi di Indonesia. Pola patronase yang begitu kental tidak banyak berubah. Agenda reformasi yang banyak digembor-gemborkan belum banyak memberikan dampak yang begitu besar.

Dilain sisi, pasca 1998 yang kita namakan sebagai masa reformasi memberikan banyak sekali perubahan dalam konstruksi demokrasi dan politik di Indonesia. Ada berbagai perubahan sistem, utamanya dalam proses

pemilihan umum. Konstruksi Demokrasi dan politik begitu cepat dengan berbagai lembaga negara yang memberikan dukungan yang luar biasa. Seperti penguatan dalam system penyelenggaraan pemilu melalui KPU dan Bawaslu sebagai lembaga penyelenggara pemilu.

Salah satu contoh daerah di Kabupaten Soppeng, pada saat pelaksanaan pilkada 2015 beberapa oknum ASN dianggap terlibat langsung memberikan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Akibatnya setelah pemilu usai dilaksanakan terjadi mutasi besar-besaran dilingkungan pemerintahan daerah. Ada 131 pejabat baru yang dilantik (tribunSoppeng.com). Jumlah yang cukup besar dalam sebuah kabupaten yang jumlah penduduknya tidak sampai 300 ribu jiwa.

Berdasarkan berbagai persoalan yang dilahirkan apartur sipil negara di dalam setiap pemilihan umum, baik itu dalam skala lokal maupun daerah yang sampai sekarang tidak mampu diselesaikan dengan berbagai skema regulasi oleh pemerintah pusat dan daerah. Berbagai edaran dan regulasi yang sudah ada tidak berpengaruh secara signifikan terhadap netralitas birokrasi dan secara khusus kepada aparatur sipil negara.

TINJAUAN PUSTAKA

Beberapa kajian mengenai netralitas birokrasi sudah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Seperti yang dilakukan oleh (Sudirman, 2009) di provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Banten. Salah satu temuannya adalah implementasi netralitas PNS di kedua provinsi ini tidak terjadi. Kedua provinsi ini secara terang-terangan memperlihatkan keberpihakan birokrasi. Hal ini diperkuat dengan keterlibatan calon petahan/*incumbent* dalam kontekstasi pemilihan gubernur.

Kajian lain yang dilakukan Martini, R. (2010) bahwa berbagai bentuk fenomena-fenomena dalam politisasi birokrasi seperti; adanya penggunaan fasilitas negara dalam aktifitas kampanye, mobilisasi dalam pemilu, kompensasi jabatan, rekrutmen pegawai negeri sipil, komersialisasi jabatan, pencopotan jabatan karir. Berbagai permasalahan ini menjadi masalah

tersendiri dalam menerapkan system merit yang coba dipraktekkan di Indonesia.

Dalam kajian Rourke, F. E. (1992) mengungkapkan bahwa ada Ketidakpercayaan Presiden terhadap birokrasi yang telah memiliki lebih dari setengah abad interaksi dengan aparat administrasi yang sangat maju dalam pemerintahan nasional di Amerika. Sepanjang periode ini di Gedung Putih telah mengalami kesulitan berulang dengan gagasan bahwa birokrasi mereka mewarisi dari para pendahulu mereka bisa diandalkan untuk memberikan keahlian kompetensi dan netral di mana mereka yakin dapat memberikan sumbangsi pemikiran dari keahlian mereka pada isu-isu kebijakan.

Seperti kurangnya kepercayaan PNS telah sangat jelas ketika presiden datang ke kantor setelah partai politik mereka telah mengalami periode panjang tidak berkuasa. Ini bukan untuk menyangkal profesionalisme yang menimbulkan masalah dalam pembuatan kebijakan di Amerika. Profesional kadang-kadang bisa menjadi hambatan serius untuk menyelesaikan pembuatan kebijakan. Pengacara di Kantor Penasehat Hukum dari Departemen Kehakiman telah sering disarankan presiden baru-baru ini untuk berpegang teguh kepada otoritas hukum diberikan kepada mereka oleh Konstitusi selama perselisihan dengan Kongres atas hak istimewa eksekutif dan veto legislative.

Lebih jauh diungkapkan oleh Alon-Barkat, S., & Gilad, S. (2016) Studi ini berkontribusi terhadap kajian saat ini dengan menganalisa sejauh mana kontrol politik membentuk respon langsung dari birokrasi sampai tekanan publik secara *buttom up*. Secara empiris, telah menganalisis tanggapannya dari seperangkat 36 birokrasi yang beragam terhadap demonstrasi sosial yang belum pernah terjadi sebelumnya yang terjadi di Israel. Kajian ini menunjukkan birokrasi yang dibiayai negara, yang mengalami tingkat yang lebih tinggi kontrol politik serta cenderung meningkatkan pengeluaran mereka untuk kampanye publik.

Birokrasi lebih memperhatikan tuntutan publik saat mereka menghadapi risiko politik intervensi oleh pemimpin politik mereka yang

bergantung pada dukungan publik. Ketaatan mereka terhadap kontrol politik mendorong mereka untuk menunjukkan ketertarikan mereka terhadapnya tuntutan publik dan/atau kontribusinya terhadap kepentingan umum sehingga mendahului intervensi politik. Kontrol politik meningkatkan kecenderungan birokrasi untuk merespons sinyal-sinyal penting dari masyarakat dan media secara serius.

Selanjutnya dari kajian Meier, K. J. (1997). Menitik beratkan pada persoalan birokrasi dalam lembaga pemilu. Kajian ini mencoba melihat pada kontribusi untuk proses pembuatan kebijakan; *pertama*, mereka diberi tujuan yang jelas oleh lembaga pemilihan, *kedua*, mereka dialokasikan sumber daya yang memadai, dan *ketiga*, mereka diberi otonomi menerapkan keahlian mereka dalam menyelesaikan masalah. Aaturan normatif ini berlaku untuk semua tahapan proses kebijakan. Tawaran lain dari kajian ini merekomendasikan beberapa hal yakni, desain ulang system politik yang ada agar konflik tidak bertambah buruk, memperbaiki birokrasi dalam pembuatan kebijakan dalam system pemilihan, jangan ada pejabat politik dalam birokrasi penyelenggara pemilu.

Berbeda dengan kajian yang dilakukan oleh Ranjan Kumar, M. (2007). kajian ini menilai hirarki pada tiga dimensi: 1. kecenderungan hubungan personal dengan atasan, 2. kesadaran status dengan atasan, dan 3. ketergantungan pada atasan. Makalah ini menyimpulkan bahwa di birokrasi India, 15 tahun telah diliberalisasi dan lebih dari 50 tahun demokrasi tidak membawa hierarki yang berbeda antara para pekerja muda yang bergabung dengan birokrasi kurang dari dua tahun. Pegawai yang lebih tua atau pegawai senior yang bergabung dengan birokrasi pemerintahan sekitar 25 tahun lalu.

Birokrasi India terus bergantung pada atasan mereka dan terus sadar akan status atasan mereka. Namun, mereka tidak merasa perlu mengembangkan hubungan personal dengan atasan mereka. kajian ini memberikan bukti empiris kepada pimpinan yang berurusan dengan birokrasi di India tentang dimensi hierarki mana yang harus ditangani secara

hati-hati oleh mereka. Kajian Ini juga menunjukkan bahwa sejauh mana birokrat India telah setuju dengan praktik manajemen partisipatif yang dianut di Barat.

Berbeda dengan di negara tetangga Malaysia, Woo, K. H. (2015). Pegawai sipil Malaysia mampu menarik jumlah pelamar yang cukup untuk memenuhi kebutuhan akan kapasitas dan keterwakilan etnis. Namun, rekrutmen perwakilan orang Cina Malaysia mungkin memerlukan beberapa kompromi dalam prestasi yang diukur. Dibandingkan dengan kelompok etnis lain di Malaysia, Lulusan China dengan akademis yang lebih kuat kinerja cenderung tidak memilih kerja di zona publik. Faktor lain yang banyak dikutip publik adalah Praktik perekrutan personil. Meski sering secara resmi menolak, rekrutmen ke pegawai negeri Malaysia secara luas dipandang sebagai pemohon Melayu yang disukai.

Penekanan yang lebih besar pada sistem merit rekrutmen diperlukan untuk meningkatkan kapasitas dan kinerja di dinas sipil. Ketidakseimbangan etnik yang diperparah di dinas sipil mungkin karena praktik preferensi etnis dalam perekrutan. Tenaga kerja yang semakin homogen Dalam dinas sipil adalah fenomena yang tidak sehat itu melemahkan kepercayaan dan legitimasi pemerintah; mengurangi daya tanggap, efektifitas, dan efisiensi sektor publik; dan memiliki dampak negatif terhadap persatuan nasional. Meski ada tanda-tanda praktik inovatif yang telah dilakukan namun, pada kenyataannya terjadi signifikansi penyajian yang berlebihan dari etnis Melayu di pegawai negeri Malaysia dengan etnis lainnya.

A. Rasional dan Tipe Ideal Birokrasi

Weber mengemukakan pokok-pokok pikirannya tentang birokrasi dalam organisasi modern, sebagai suatu tipe khusus sebuah struktur sebagai berikut;

1. Pemerintahan yang bersih atau memiliki aturan kegiatannya atau aktivitasnya dilakukan secara khusus atau spesialisasi staf administrasi (tidak sama seperti bentuk tradisional dimana

penyerahan tugas-tugas dilakukan oleh pemimpin dan dapat dirubah kapan saja).

2. Organisasi mengikuti prinsip hirarki, sub-ordinat taat terhadap tata tertib atau kekuasaan, tetapi memiliki hak untuk mengeluarkan pendapat (berbeda dengan otoritas dalam struktur tradisional).
3. Maksud (intensial), keputusan yang mengatur aturan yang abstrak, tindakan, dan keputusan selalu stabil, mendalam, dan dapat dipahami. Ketetapannya terarsipkan secara permanen (di dalam bentuk tradisional hukum bersifat kurang tegas atau tidak direkam secara tertulis).
4. Pengertian produksi atau administrasi adalah sebagai aktifitas perkantoran. Kepemilikan pribadi terpisah dari kepemilikan kantor (dinas).
5. Pegawai diseleksi berdasarkan tehnik kualifikasi bukan dipilih begitu saja tanpa spesialisasi yang jelas. Mereka diberi kompensasi berupa imbalan dan penalti sesuai aturan.
6. Jabatan pada organisasi merupakan suatu karier yang permanen. Pegawai merupakan pekerja full-time dan berpandangan ke depan kepada suatu kehidupan karier yang panjang. Sesudah beberapa periode mereka mendapatkan kenaikan atau promosi jabatan dan dilindungi dari pemecatan yang sewenang-wenang.
7. Gambaran tersebut di atas menurut Weber merupakan tipe ideal dari birokrasi sebagai suatu model yang disederhanakan (bukan suatu model yang dilebih-lebihkan) yang di fokuskan pada sisi yang paling penting.

Thompson (1967) mendukung pendapat Weber dengan berpendapat bahwa tujuan hakiki dari administrasi adalah mengurangi ketidak pastian, tetapi tidak pula mengurangi fleksibilitas organisasi. Weber menyadari bahwa bentuk “birokrasi yang ideal” itu tidak ada dalam realita. Dia menggambarkan tipe organisasi tersebut dengan maksud menjadikannya sebagai landasan untuk berteori tentang

bagaimana pekerjaan dapat dilakukan dalam kelompok besar. Teorinya tersebut menjadi contoh desain struktural bagi banyak organisasi besar sekarang ini.

PEMBAHASAN

Menjaga Netralitas Birokrasi

Lahirnya kata *bureaucracy* dapat dimengerti dengan mencoba memahami dari segi istilah terlebih dahulu. Dari segi istilah bahasa 'bureau' yang telah banyak dimaknai sebagai meja tulis yang atau kantor tempat pejabat bekerja. Sedangkan 'cracy' yang berasal dari kata Yunani (Kratein) yang berarti mengatur dimana kata 'kratein' ini dianggap memiliki kekuatan yang begitu besar oleh para ahli seperti (Albrow 2005). Istilah ini kemudian banyak bagian perbendaharaan di dunia khususnya di eropa masuk sebagai istilah politik internasional. *Bureaucratie* dalam Bahasa Perancis, *bureaukratie* dalam Bahasa Jerman, *burocrazia* dalam Bahasa Italia, dan *bureaucracy* dalam Bahasa Inggris. Seperti halnya istilah yang populer lainnya 'democracy' maka 'bureaucracy' pun banyak diturunkan menjadi *bureaucrat*, *bureaucratic*, *bureaucratism*, *bureaucratis*, *burueaucratization*'

Netralitas birokrasi merupakan bukan kajian yang baru, sejak didekati dengan berbagai pendekatan ilmiah untuk memahami birokrasi sejak itu pulalah perhatian tentang netralitas birokrasi mulai di pertanyakan beberapa pakar. Dalam perspektif Rourke (1984) mengatakan bahwa walaupun birokrasi pada mulanya hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik, akan tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan politik. Menurut Rourke, netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin, sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang bisa membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik

itu, menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni pada masyarakat luar, pada legislatif dan pada diri birokrasi sendiri (*executive branch*). Akan tetapi Thoha (1993) Dari berbagai pandangan di muka, dapat disimpulkan bahwa belum ada kesepakatan yang pasti tentang netralitas birokrasi, apakah berdiri sebagai profesional ataukah ia harus memihak partai/pihak tertentu yang sedang berkuasa.

Perdebatan mengenai netralitas birokrasi bisa memberikan berbagai gambaran dan perspektif dalam memahami mengapa birokrasi penting untuk bersikap netral disatu pihak dan di pihak dalin harus bersikap inteventif. Dalam posisi 'netral' sangat di butuhkan ketika pelaksanaan atau penyelenggaraan pemilu. Berperilaku Netral dan ketidakberpihakan dalam pada kandidat/partai tertentu dalam pemilihan umum menjadi hal yang penting dalam mewujudkan pemilu yang berkualitas. Tidak hanya kualitas pemilu yang baik tapi justru dari birokrasi pemerintahan akan menjadi baik. Oleh karena demikian penting untuk setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk bersikap netral di pemilu.

Rekrutmen dan Budaya Birokrasi

Birokrasi mengenal berbagai konsep dalam hal seperti promosi dan demosi menurut Menurut Cascio, (2006:454) *A promotion involves the reassignment of an employee to a higher-level job. When promoted, employees generally face increasing demands in term of skills, abilities, and responsibilities. In turn, employees generally receive increased pay and (sometimes) benefits, as well as greater authority and status.*

Ada dua pendekatan untuk memahami rekrutmen pegawai baik di organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta. Beberapa konsep yang mencoba menjelaskan mengenai hal ini. Kedua pendekatan tersebut sebagai berikut :

1. Merit system

Sistem Merit adalah kebijakan dan manajemen SDM Aparatur yang berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar, tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan (Kaufman,1956). Penerapan system merit adalah adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang akan di tempati seseorang, baik dari segi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal, pengalaman kerja, dan penguasaan wilayah tugas yang akan di tempati.

2. *Spoil system*

Sistem ini lebih menekankan pada aspek kekeluargaan dan kolega serta kedekatan emosional terhadap seseorang yang akan menduduki jabatan tertentu. Cara-cara ini seringkali digunakan di berbagai organisasi termasuk lembaga pemerintahan. Di Indonesia, sejak masa reformasi, dalam perekrutan pegawai sudah mulai di tinggalkan dikarenakan system ini banyak merugikan birokrasi dari berbagai aspek. Baik dari persoalan kinerja maupun dari aspek pelayanan publik.

Pengendalian dan Pengawasan Birokrasi

Birokrasi dianggap mempunyai kekuasaan yang begitu besar, kekuasaan pejabat yang besar bisa mengancam kebebasan warga negara Laski, H. J. (2014). Begitupun halnya dengan system control yang sepenuhnya ada di tangan pejabat birokrasi. Maka, penting untuk dikendalikan atau dibatasi. Menurut Soebhan, S. R. (2000) Perlu dibangun birokrasi berkultur dan struktur rasional-egaliter, bukan irasional-hirarkis. Caranya dengan pelatihan untuk menghargai penggunaan nalar sehat dan menggunakan hasil-hasil ilmu pengetahuan. Perlunya memiliki semangat pioner, bukan memelihara budaya minta petunjuk dari atasan.

Perlu dibiasakan mencari cara-cara baru yang praktis untuk pelayanan publik, inisiatif, antisipatif dan proaktif, cerdas membaca keadaan kebutuhan publik, memandang semua orang sederajat di muka hukum, menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan, setiap orang yang berurusan

diperlakukan dengan sama pentingnya. Berikut ini juga bisa memberikan gambaran mengenai metode pengendalian birokrasi yang di uraikan oleh Nadel, M. V., & Rourke, F. E. (1975).

Tabel.1
Metode Pengendalian Birokrasi

Politis	Eksternal
Pengawasan oleh pejabat politik Pengawasan oleh legislative	Pengawasa media Pengawasan LSM Pengawasan Ormas Pengawasan Mahasiswa Opini public
Administratif	Internal
Pengawasan peradilan Ombudsman Kompetisi antar instansi Sistem administrasi Performance standar Internal auditor	Norma dan etika profesi Hati nurani

Sumber : Diadopsi dari Nadel & Rouke (1975)

Metode yang ditawarkan Nadel dan Rourke sebenarnya sangat baik untuk mengendalikan kekuasaan birokrasi. Namun, kendala yang terkadang muncul adalah pada persoalan implementasinya. Dalam pengendalian politik misalnya, bagaimana bisa dikendalikan dengan kewenangan politik jika birokrasi dan politik 'berselingkuh' untuk sebuah kepentingan tertentu. Di dalam pemilu kandidat membutuhkan dukungan mayoritas suara untuk bisa memenangkan sebuah pemilu. Hal inilah yang memaksa untuk melakukan berbagai aktifitas tertentu untuk mempengaruhi berbagai kelompok-kelompok masyarakat yang dianggap mempunyai pengaruh yang signifikan.

Tabel. 2
Faktor Perusak Birokrasi dari Aspek Politik

No	Bentuk	Efek Negatif
1	Kekuasaan yang besar	<ul style="list-style-type: none"> • Penyalagunaan wewenang • monopoli kewenangan • Arogansi Sikap • Tak ada kontrol yang seimbang
2	Sentralisasi Komando	<ul style="list-style-type: none"> • Ketergantungan bawahan pada atasan • Orientasi tidak pada masyarakat • Tidak berkembangnya potensi lokal • Sulit mengatasi masalah • Menimbulkan kerusakan domino
3	Organisasi tertutup	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada kontrol langsung • Timbulnya KKN • Pola rekrutmen yang tidak rasional

Sumber : Setiyono, B. (2012)

Pada tabel tersebut digambarkan beberapa faktor perusak dalam birokrasi, namun beberapa persoalan yang tidak kalah penting juga untuk menjadi perhatian yakni masalah rekrutmen. Telah disinggung sebelumnya bahwa salah satu factor yang ikut mempengaruhi kinerja dan pelayanan public tidak maksimal dikarenakan adanya jabatan publik atau pejabat birokrasi yang tidak sesuai dengan keahliannya. Namun, bagaimana bisa menjalankan system merit dengan baik ketika system yang dibuat di politisasi sedemikian rupa sehingga beberapa posisi di tempati oleh orang yang ikut terlibat dalam kegiatan pemilu.

Ini tentu menjadi perhatian publik ketika hampir semua jabatan birokrasi dilakukan mutasi yang cukup besar. Meskipun dilakukan dengan bungkusan lelang jabatan. Namun, public tetap mempertanyakan apakah memang benar nama-nama yang masuk sebagai pejabat di tingkat local tersebut murni lelang jabatan. Apakah saat penyelenggaraan pilkada 2015 lalu sudah berperilaku dan bersikap netral?

Mutasi yang cukup besar ini tidak masuk jumlah kepala sekolah yang di copot. Indikasi ini semakin memberikan sinyal kuat bahwa ada persoalan dalam demosi pejabat di Soppeng. Hal ini dikarenakan mutasi ini di berlakukan ke jabatan fungsional. Belum lagi beberapa yang dianggap

medukung kandidat yang tidak terpilih harus dipindahkan ke daerah-daerah terpencil. Sehingga sampai saat ini menjadi kegelisahan semua ASN baik struktural maupun fungsional.

Namun, hal ini belum diiringi dengan bangunan birokrasi, butuh waktu 12 tahun (1998-2010) dalam merumuskan *Grand Desain* reformasi birokrasi melalui PERPRES. Ini bisa jadi salah satu alasan mengapa persoalan netralitas birokrasi dan profesionalisme birokrasi terlihat lambat dalam menyikapi persoalan-persoalan hari ini khususnya bersikap netral dalam pemilu.

Harapan akan profesionalisme birokrasi saat ini ternyata tidak juga kelihatan di masa reformasi hingga saat ini. Namun, praktek kolusi, korupsi dan nepotisme masih saja menggurita di Indonesia. Regulasi dan aturan tentang netralitas dan Profesionalitas aparatur sipil negara seakan-akan hanya simbol prosedural birokrasi. Praktek ketidak netralan birokrasi di pertontongkan secara telajang para birokrat di setiap penyelenggaraan pemilu. Aparatur sipil negara (ASN) seolah-olah tidak menghiraukan berbagai regulasi tentang netralitas birokrasi yang harusnya menjadi organ penting yang menjaga pemilu berjalan dengan demokratis dan adil.

Berbagai hal konkrit yang dikemukakan Sudiman (2009) dalam kajiannya tentang netralitas PNS di Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Banten. Salah satu temuannya tentang adanya mobilisasi pejabat birokrasi, adanya tekanan untuk untuk struktur pemerintahan mulai dari bupati, kepala dinas camat dan lurah. Bahkan semua dilakukan dengan tekanan oleh pejabat *incumbent* atau keluarga *incumbent*. Tidak tanggung-tanggung dilakukan secara terang-terangan melalui undangan kepada pejabat struktural pemerintahan birokrasi untuk ikut serta dalam kampanye pada calon tertentu.

Temuan lain terkait dengan kepala dinas kesehatan misalnya mengundang sekelompok orang untuk pembagian obat yang memang masuk dalam agenda Dinas kesehatan. Namun, yang di undang hanya orang-orang tertentu untuk menjalankan misi sosialisasi dan mebangun komitmen untuk

dipilih. Begitupun halnya dengan APBD bantuan social yang bisa disalah gunakan, hanya diserahkan kepada daerah-daerah yang mayoritas potensi dukungan. Akhirnya bantuan social yang sebelumnya sudah dibuat sasaran dan tujuan menjadi salah sasaran karena efek ingin memperoleh dukungan masyarakat.

Dilain sisi, pemerintah melalui menteri selalu mengeluarkan surat edaran tentang netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) / Pegawai Negeri Sipil (PNS) disetiap pilkada akan diselenggarakan. Namun, lagi-lagi surat edaran seakan-akan tidak mendapat perhatian khusus bagi para PNS dan cenderung di abaikan. Edaran yang dikeluarkan adalah seringkali penegasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Otonomi Daerah, serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Seperti yang diberitakan kompas.com oleh Nabilla (2016) bahwa Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tengah memproses penetapan hukuman terhadap 56 pegawai negeri sipil (PNS) yang diduga melakukan pelanggaran dalam Pilkada Serentak 2015. Namun sanksi terhadap PNS yang cenderung tidak memberikan efek jera kepada ASN membuat publik menilai bahwa masih ada persoalan penindakan aparat birokrasi.

Dalam amanat Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dari segi kelembagaan ada 4 lembaga negara yang diberikan wewenang dalam penyelenggaraan pemerintahan antara lain :

- a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara, berkaitan dengan kewenangan perumusan dan penetapan kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi kebijakan, serta pengawasan atas pelaksanaan kebijakan ASN;
- b. KASN, berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN;

- c. LAN, berkaitan dengan kewenangan penelitian, pengkajian kebijakan Manajemen ASN, pembinaan, dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan ASN; dan
- d. BKN, berkaitan dengan kewenangan penyelenggaraan Manajemen ASN, pengawasan dan pengendalian pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria Manajemen ASN

Sesuai dengan regulasi ASN tersebut lembaga kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPAN-RB) serta Komisi Aparatur Negara (KASN) yang memiliki wewenang yang cukup besar dalam menjaga dan mengawasi persoalan netralitas birokrasi di Indonesia di setiap adanya ajang pemilihan umum.

PENUTUP

Ada berbagai persoalan yang lahir disetiap perebutan kekuasaan dalam pemilihan umum baik yang skala lokal (kabupaten/kota). Skala regional (Pilgub) dan bahkan dalam skala nasional (pilpres/pileg). Penyelenggaraan pemilihan umum ini juga adalah keniscayaan bangsa ini dalam menjalankan sistem politik dan demokrasi di Indonesia. Hal ini juga tentu mempunyai konsekuensi yang cukup serius dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya birokrasi. Telah disinggung sebelumnya, bahwa dalam masa orde baru telah terjadi politisi birokrasi sedemikian rupa dalam mempertahankan kekuasaan saat itu (orde baru). Birokrasi dimanfaatkan dan dimobilisir sedemikian rupa dalam memenangkan partai pemerintah (golkar)

Harapan yang begitu besar saat reformasi 1998 terhadap seluruh elemen bangsa termasuk pada birokrasi sampai hari masih mengalami berbagai masalah. Berbagai strategi yang dilakukan pemerintah untuk menjawab berbagai permasalahan publik. Butuh waktu 12 tahun kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dalam rangka mempercepat reformasi birokrasi.

Salah satu penekanan yang harus dilakukan Komisi Aparatur Sipil Negara (selanjutnya; KASN) adalah memastikan Sistem Merit yang diatur

dalam UU ASN berjalan sebagaimana mestinya. Namun, tentu menjadi masalah besar ketika ASN tidak bisa netral dan professional apalagi terlibat dalam kegiatan aktifitas dan suksesi dalam pemilihan umum/pilkada.

Adanya regulasi baru dengan pelaksanaan pemilihan umum secara serentak di seluruh Indonesia pada tahun 2018 dengan total 171 (pilkada, pilwalkot dan pilgub) juga menjadi tantangan baru bagi ASN dan pemerintah untuk berperilaku netral dalam pemilu. Kementria juga sudah mengimbau bahwa seluruh PNS untuk dapat netral seperti, tidak ikut kampanye atau deklarasi calon, tidak mengunggah pasangan calon atau kandidat di social media, serta ikut memasang spandukatribur kampanye.

Dengan demikian penting untuk merumuskan sebuah system yang bisa menjaga aktifitas birokrasi untuk dapat bersikap dan berperilaku yang tidak merugikan system pemilu dan system adamnistrasi (merit system). Peran stakeholder untuk bersama-sama membangun birokrasi yang dicita-citakan sebagai birokrasi yang mempunyai profesionalitas tinggi bisa terwujud jika bisa dimulai dari segi penerimaan hingga promosi dan demosi di jalankan dengan prosedur yang benar.

DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, M. (1989). Birokrasi, diterjemahkan oleh Rusli Karim dan Totok Daryanto, PT. *Tiara Wacana. Jakarta.*
- Alon-Barkat, S., & Gilad, S. (2016). Political control or legitimacy deficit? Bureaucracies' symbolic responses to bottom-up public pressures. *Policy & Politics*, 44(1), 41-58.
- Assessment of hierarchical tendencies in an Indian bureaucracy. *International Journal of Public Sector Management*, 20(5), 380-391
- Cascio, W. F. (2006). The economic impact of employee behaviors on organizational performance. *California Management Review*, 48(4), 41-59.

- Kaufman, H. (1956). Emerging conflicts in the doctrines of public administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.
- Laski, H. J. (2014). *Parliamentary Government in England (works of Harold J. Laski): A Commentary* (Vol. 9). Routledge.
- Martini, R. (2010). Politisasi birokrasi di Indonesia. *POLITIKA Jurnal Ilmu Politik MIP*, 1(1), 67-74.
- Nadel, M. V., & Rourke, F. E. (1975). Bureaucracies. *Handbook of Political Science*, 5, 373-440.
- Rourke, F. E. (1984). Bureaucracy, Politics, and Public Policy. Boston: Little, Brown. Rourke Bureaucracy. *Politics, and Public Policy 1984*.
- Rourke, F. E. (1992). Responsiveness and neutral competence in American bureaucracy. *Public Administration Review*, 539-546.
- Setiyono, B. (2012). *Birokrasi Dalam Perspektif "Politik & Administrasi"* (Vol. 1). NUANSA.
- Soebhan, S. R. (2000). Model Reformasi Birokrasi Indonesia. *Jakarta: PPW LIPI*.
- Sudirman ://makassar.tribunnews.com/2016/08/26/daftar-nama-nama-pejabat-soppeng-yang-baru-dilantik diakses pada tanggal 2/10/2017
- Thoha, M., & Organisasi, P. (1993). konsep dasar dan Aplikasinya. *Jakarta: Rajawali Pers*.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. Transaction publishers.
- Woo, K. H. (2015). Recruitment Practices in the Malaysian Public Sector: Innovations or Political Responses?. *Journal of Public Affairs Education*, 229-246.
- Janesick, J., Pinter, J., Potter, R., Elliot, T., Andrews, J., Tower, J., ... & Bishop, J. (2009, August). Fundamental performance differences between CMOS and CCD imagers: part III. In *Proc. SPIE* (Vol. 7439, p. 743907).