

# NETRALITAS BIROKRASI DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

**Alizar Isna**

Jurusan Administrasi Negara, Universitas Jenderal Soedirman  
Jl. HR Bunyamin, Grendeng, Purwokerto

**Abstract:** This study aimed to describe the bureaucratic neutrality in the election in Indonesia, and efforts to improve the neutrality of these. Literature study was conducted by doing a search of documents and review of related research results bureaucratic neutrality in the election in Indonesia as well as aspects of the employment of civil servants, especially the job competency and competency standards. Weaknesses in aspects of personnel administration that allows the regents through personalitynya, and supported by vested interests, political speculation, and power is expected by the civil servants who provide political support to the contestants election, has led to the bureaucracy involved in the election. There should be clear guidelines for career development and performance appraisal of civil servants to provide opportunities for the emergence of objektivitas regent / mayor in the recruitment of officers within the district / city.

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan netralitas birokrasi dalam pemilukada di Indonesia, dan upaya meningkatkan netralitas tersebut. Studi kepustakaan dilakukan dengan melakukan penelusuran dokumen dan telaah atas berbagai hasil penelitian netralitas birokrasi dalam pemilukada di Indonesia serta aspek kepegawaian PNS, terutama kompetensi jabatan dan standar kompetensi. Kelemahan pada aspek administrasi kepegawaian yang memudahkan bupati melalui personalitynya, dan ditunjang oleh vested interest, spekulasi politik, dan kekuasaan yang diharapkan oleh PNS yang memberikan dukungan politik kepada kontestan pemilukada, telah menyebabkan birokrasi terlibat dalam pemilukada. Perlu ada pedoman yang jelas bagi pengembangan karier serta penilaian kinerja PNS untuk memberikan peluang munculnya objektivitas bupati/walikota dalam proses rekrutmen pejabat di lingkungan daerah kabupaten/kota.

**Kata Kunci:** netralitas, birokrasi, pilkada.

Salah satu wacana yang senantiasa mengemuka menjelang pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) adalah keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau birokrasi dalam proses rekrutmen politik secara terbuka. Untuk menjaga netralitas PNS dalam pelaksanaan pemilukada, Korpri menandatangani memorandum of understanding (MoU) dengan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), termasuk aturan mengenai keterlibatan PNS dalam pemilukada. Penandatanganan MoU tersebut dipandang penting mengingat pada 2010 setidaknya ada 244 daerah yang melangsungkan pemilukada, terdiri dari 7 pemilihan gubernur dan 237 pemilihan bupati/wali kota (Suara Merdeka, 31 Maret 2010).

Berkaitan dengan upaya untuk netralitas PNS dalam pemilukada, hal yang menarik adalah masih tampak ketidakpercayaan pihak eksternal birokrasi pada upaya yang telah dan

akan dilaksanakan Korpri dan Bawaslu, maupun oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota. Ketidakpercayaan tersebut tampak pada Anggota Komisi II DPR Arif Wibowo yang meragukan PNS mampu bersikap netral dalam pemilukada. Keraguan Arif Wibowo disebabkan netralitas PNS hanya bersifat imbauan, tanpa pengaturan yang tegas dalam undang-undang. Arif Wibowo menambahkan, PNS sulit memosisikan diri sebagai pihak netral dalam pemilukada karena kewenangan kepala daerah terlalu besar dalam mengatur nasib PNS, sebagaimana diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 (Puspen Kemendagri, 2010). Bahkan, Koordinator Komite Pemilih Indonesia (Tepi) Jeirry Sumampow menilai bahwa keterlibatan PNS dalam penyelenggaraan pemilukada dinilai sulit diberantas. Jeirry mengatakan, sebenarnya negara sudah mempunyai peraturan yang melarang keterlibatan PNS. Namun, pada

praktiknya, hal ini sulit diatasi. Keterlibatan PNS dalam pemilukada memang paling sering ditemui dalam kasus kepala daerah yang mencalonkan lagi (incumbent). Selain masalah pemberian sanksi administratif, Jeirry melihat masalah panwas juga menjadi alasan lain sulitnya memberantas keterlibatan PNS ini (Media Indonesia: 2010).

Upaya mewujudkan netralitas birokrasi, meskipun hingga pilpres terakhir dan pemilukada tahun 2010 ini belum terwujud, tidak terlepas dari kedudukan dan pengalaman birokrasi dalam perjalanan sejarah Indonesia. Sejarah politik Indonesia menunjukkan bahwa birokrasi senantiasa tidak ditempatkan pada posisi, fungsi, dan perannya sebagai sebuah organisasi yang mengurus negara secara profesional. Hal tersebut dapat ditelusuri sejak masa sebelum kolonial Belanda hingga masa Orde Baru. Pada masa Orde Baru, misalnya, birokrasi senantiasa mendukung Golkar ketika pemilu. Birokrasi juga ditempatkan sebagai alat kepentingan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Oleh karenanya, tidak salah penilaian banyak pihak jika salah satu faktor yang menentukan kemenangan Golkar pada 6 kali pemilu (sampai 1997) adalah karena peranan birokrasi yang cukup kuat. Penerapan politik floating-mass (masa mengambang) pada masa Orde Baru menjadikan birokrasi dapat menjangkau hingga wilayah pelosok desa di tanah air yang merupakan potensi kemenangan yang diraih Golkar. Apalagi birokrat dapat menggunakan hak pilihnya (menjadi peserta pemilu) yang pilihannya harus Golkar. Sehingga birokrasi kemudian identik dengan Golkar.

Implikasi dari keterlibatan atau tidak netralnya birokrasi sebagaimana diuraikan di atas menyebabkan sulitnya mewujudkan proses kontrol yang efektif terhadap birokrasi serta menciptakan proses check and balance dalam mekanisme politik. Hal tersebut disebabkan birokrasi yang identik dengan kekuatan politik tertentu/dominan dan sebaliknya, menyebabkan birokrasi dapat bebas meniadakan fungsi kontrol terhadap hak-hak politik warga negara. Selain itu, pemihakan birokrasi kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan telah membuat birokrasi tidak steril sehingga pelayanan yang diberikan pun menjadi memihak, jauh dari objektivitas, terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya. Perilaku birokrat semacam ini muncul karena birokrasi merasa lebih kuat sendiri serta kebal dari pengawasan maupun kritik.

Tidak heran, setelah keruntuhan Orde Baru tahun 1998, terhadap kondisi birokrasi sebagaimana diuraikan di atas, berkembang tuntutan luas dari publik bagi penegakan netralisasi politik birokrasi. Pemerintahan pas-

ca-Soeharto pun merespon tuntutan reformasi tersebut, yakni dengan menetapkan PP No. 5 Tahun 1999 yang menekankan PNS harus netral. Apabila seorang PNS akan menjadi anggota parpol, maka harus tidak boleh aktif dalam jabatannya. Bagian dari aturan yang sama juga mencakup unsur TNI dan Polri. Bahkan, aturan netralitas PNS itu dikuatkan lagi dengan pengesahan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menggantikan UU No. 8 Tahun 1974. Pasal 3 ayat 3 UU tersebut menyebutkan PNS harus netral dari semua golongan dan parpol serta tidak diskriminatif dalam melayani masyarakat. Penegasan netralitas PNS, selanjutnya dilakukan melalui Munas V Korpri tahun 1999 yang menyatakan Korpri netral dalam berpolitik dan tidak lagi berafiliasi kepada salah satu kekuatan politik.

Meskipun peraturan perundangan yang mengatur netralitas PNS atau birokrasi telah ditetapkan, akan tetapi keterlibatan birokrasi dalam proses pemilukada masih tetap tampak. Bawaslu hingga awal Mei telah menemukan 1.599 pelanggaran pilkada 2010. Semua di himpun berdasar temuan pada 16 pilkada yang telah dilangsungkan. Di antara sekian banyak kasus tersebut, ditemukan keterlibatan birokrasi, yakni dalam bentuk penyalahgunaan fasilitas negara dan mobilisasi PNS. Berarti, masih akan ditemukan bentuk-bentuk ketidaknetralan birokrasi pada 228 pilkada lainnya sepanjang 2010. LIPI pernah merilis hasil studi tentang netralitas birokrasi dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung 2005. Keinginan untuk memperoleh jabatan membuat PNS mau berspekulasi menjadi bagian dari tim sukses. Dengan harapan, seandainya kandidat yang didukung menang, para birokrat tersebut mendapatkan keuntungan perolehan jabatan. Demi balas budi, biasanya kenaikan pangkat tersebut bisa menabrak aturan kepangkatan (Jawa Pos, 2009).

Apabila mengacu pada penyebab keterlibatan PNS dalam pemilukada sebagaimana diemukakan LIPI di atas, tampak bahwa rekrutmen para pejabat di lingkungan pemerintah kabupaten/kota sangat ditentukan oleh kepala daerah (bupati/walikota). Sebagai implikasinya, proses rekrutmen tersebut bisa bersifat subjektif dan kurang memperhatikan kompetensi calon pejabat. Oleh karena subjektif prosesnya, para PNS yang ingin memperoleh suatu jabatan kemudian membantu para calon kepala daerah dengan harapan pada saat rekrutmen pejabat, giliran para calon kepala daerah yang telah dibantu akan membalas budi kepada para PNS yang telah membantunya.

Birokrasi merupakan instrumen penting dalam masyarakat modern yang kehadirannya tak mungkin terelakkan. Eksistensi birokrasi ini



sebagai konsekuensi logis dari tugas utama negara (pemerintahan) untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (social welfare). Pengertian birokrasi yang diberikan (Arif, 2004) mencakup tujuh pengertian. Inti dari ketujuh pengertian tersebut mencakup keberadaan alat-alat perlengkapan negara, hubungan tugas dan kewajibannya, serta hubungan antara alat-alat perlengkapan tersebut yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan dengan ciri-cirinya yang sangat spesifik.

Thoha (2005) menjelaskan, pada hakikatnya netralitas birokrasi adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pimpinan/masternya (dari partai politik yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain. Sedangkan Rozi (2006) menjelaskan, netralitas birokrasi dalam politik adalah kecenderungan birokrasi (pegawai negeri sipil) untuk independen atau tidak memihak (nonpartisan) dalam pertarungan mendapatkan jabatan atau kekuasaan politik.

Selanjutnya, Sudiman menjelaskan, ada faktor internal yang mempengaruhi netralitas birokrasi yaitu sentimen primordialisme dan logika kekuasaan. Secara eksternal adalah adanya ambiguitas regulasi yang membuat birokrasi menjadi tidak netral dan independen. Faktor primordialisme lebih kepada kedekatan etnisitas, kesukuan dan agama. Sedangkan faktor logika kekuasaan dikarenakan adanya ketidakpastian sistem dalam penjenjangan karir seorang PNS. Ada sebuah spekulasi politik dan kekuasaan yang diharapkan dari PNS yang memberikan dukungan politik kepada kontestan pilkada, yaitu akan meningkatkan karir di birokrasi, ketika calon yang didukung menang. Hal yang sama juga terjadi dalam pilkada Banten, dimana ada shadow state yaitu kekuatan di luar birokrasi yang mampu mengendalikan birokrasi. Kekuatan dominan muncul dari kelompok jawara dan pemilik modal yang memiliki akses politik dengan pusat kekuasaan.

Kompetensi adalah karakteristik yang mendasar yang dimiliki seseorang yang berpengaruh langsung terhadap, atau dapat memprediksi, kinerja yang sangat baik (Purnadi, 2009). Spencer dan Spencer (2003) mendefinisikan kompetensi sebagai karakteristik yang mendasar yang dimiliki seseorang yang memiliki hubungan kausal dengan kriteria yang dijadikan acuan, efektif, atau kinerja terbaik di tempat kerja atau situasi tertentu. Dalam praktiknya kompetensi ini memiliki banyak fungsi, sehingga dapat membentuk suatu upaya yang integrated dalam manajemen sumberdaya manusia. Hal ini sesuai dengan yang dikemu-

kakan oleh Jay (1988).

Sistem rekrutmen yang berbasis kompetensi memusatkan pada metode seleksi yang dapat digunakan untuk memilih sejumlah calon dari populasi pelamar yang cukup besar secara cepat dan efisien. Sistem rekrutmen yang berbasis kompetensi harus mampu mengidentifikasi (1) kompetensi yang telah dikembangkan dan diperlihatkan oleh pelamar dalam suatu pekerjaan; (2) kompensasi yang dapat memprediksi prospek keberhasilan calon pegawai jangka panjang dan kompetensi tersebut sulit dikembangkan melalui training atau pengalaman kerja; (3) kompetensi yang dapat dipercaya dengan menggunakan wawancara perilaku yang singkat dan tertentu.

Penempatan dan rencana suksesi berbasis kompetensi memusatkan kepada usaha identifikasi calon yang dapat memberikan nilai tambah pada suatu pekerjaan organisasi. Oleh karena itu sistem seleksi dan penempatan harus menekankan kepada identifikasi kompetensi yang paling dibutuhkan bagi kepentingan suatu pekerjaan tertentu.

Kebutuhan kompetensi untuk pengembangan dan jalur karier akan menentukan dasar untuk pengembangan pegawai. Pegawai yang dinilai lemah pada aspek kompetensi tertentu dapat diarahkan untuk kegiatan pengembangan kompetensi tertentu sehingga diharapkan dapat memperbaiki kinerjanya.

Sistem manajemen kinerja berbasis kompetensi dikembangkan dari standar dan hasil kinerja tradisional. Sistem tersebut mengukur perilaku yang dibutuhkan untuk mencapai tugas-tugas pekerjaan tertentu dan memenuhi tanggungjawab suatu jenis pekerjaan berdasarkan kompetensi yang dapat diperlihatkan oleh seseorang yang berkinerja tinggi dan rendah. Efektivitas evaluasi kinerja tergantung pada ketepatan penggunaan masing-masing bentuk data yang ditentukan sebagai sasaran suatu sistem dan tingkat pengawasan atas kinerja pegawai untuk masing-masing variabel yang dinilai. Data hasil kinerja biasanya digunakan untuk keputusan pemberian reward.

Sementara itu dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 46 A Tahun 2003 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil, yang dimaksud standar kompetensi jabatan adalah persyaratan kompetensi minimal yang harus dimiliki seorang PNS dalam pelaksanaan tugas jabatan struktural. Kompetensi yang dimaksudkan terdiri dari kompetensi dasar dan kompetensi bidang. Kompetensi dasar adalah kompetensi yang wajib dimiliki oleh setiap pejabat struktural. Kompetensi bi-

dang adalah kompetensi yang diperlukan oleh setiap pejabat struktural sesuai dengan bidang pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya.

## METODE

Metode yang digunakan dalam <sup>penelitian</sup> ~~paper~~ ini adalah metode kepustakaan, dengan melakukan penelusuran dokumen dan telaah atas berbagai hasil penelitian netralitas birokrasi dalam pilukada serta aspek kepegawaian PNS, terutama kompetensi jabatan dan standar kompetensi. Prosedur pengumpulan data dalam penulisan ini menggunakan teknik dokumentasi. Data dokumentasi berupa literatur-literatur, hasil penelitian ataupun dokumen-dokumen yang relevan dengan fokus paper.

Sesuai dengan metode yang digunakan, data dalam paper ini merupakan data kualitatif. Oleh karena itu, prosedur pengolahan data pun menggunakan prosedur atau teknik kualitatif yakni menggunakan teknik analisis isi sebagai teknik untuk melakukan analisis hingga menghasilkan sintesis dan kesimpulan. Berdasarkan analisis-sintesis serta kesimpulan, dirumuskan beberapa rekomendasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Subjektivitas Kepala Daerah dalam Proses Rekrutmen Pejabat

Netralitas birokrasi merupakan fenomena lama yang senantiasa menjadi wacana aktual menjelang, saat, dan setelah pemilihan umum (pemilu), baik pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilukada. Meskipun pemerintahan pasca-Soeharto telah menetapkan peraturan perundangan (PP No. 5 Tahun 1999, UU No. 43 Tahun 1999 yang menggantikan UU No. 8 Tahun 1974, Surat Edaran MenPAN Nomor : SE/08/M/PAN/3/2005) untuk mendukung terwujudnya netralitas birokrasi, masih tampak keterlibatan birokrasi dalam pilukada yang dilaksanakan tahun 2005 maupun 2010. Studi Indonesia Corruption Watch (ICW) yang dilakukan setelah rangkaian pilkada 2005 berhasil mengidentifikasi fakta-fakta keterlibatan politik birokrasi dalam pilkada dan pemilu legislatif. Bersama jaringan kerja di empat daerah (Jakarta, Semarang, Surabaya, dan Jogjakarta). ICW menemukan 54 indikasi pelanggaran ketentuan tentang fasilitas jabatan selama pemilu 2009. Lebih dramatis lagi merujuk pada temuan Bawaslu, di mana hingga awal Mei, telah ditemukan 1.599 pelanggaran pilukada 2010. Semua dihimpun berdasar temuan pada 16 pilukada yang telah dilangsungkan. Di antara sekian banyak kasus tersebut, ditemukan keterlibatan birokrasi yakni, berupa penyalah-

gunaan fasilitas negara dan mobilisasi PNS. Berarti, masih akan ditemukan bentuk-bentuk ketidaknetralan birokrasi pada 228 pilkada lainnya sepanjang 2010 (Jawa Pos, 2010).

Berkaitan dengan keterlibatan PNS dalam pilukada, sebagaimana telah disinggung pada latar belakang di muka, LIPI pernah merilis hasil studi tentang netralitas birokrasi dalam pilkada langsung 2005. Bahwa keinginan untuk memperoleh jabatan membuat PNS mau berspekulasi menjadi bagian dari tim sukses. Dengan harapan, seandainya kandidat yang didukung menang, para birokrat tersebut mendapatkan keuntungan perolehan jabatan. Demi balas budi, biasanya kenaikan pangkat tersebut bisa menabrak aturan kepangkatan (Jawa Pos, 2009).

Studi yang dilakukan oleh Zuhro (2005) tampak menunjukkan hasil yang sama dengan hasil studi LIPI di atas. Studi menunjukkan bahwa terdapat permasalahan yang cukup serius dengan birokrasi di lokasi penelitiannya. Birokrasi tidak lagi berfungsi melayani masyarakat, tapi menjadi objek kepentingan bupati. Hasil penelitian Zuhro, apabila dikaitkan dengan hasil penelitian LIPI dan Sadiman sebagaimana telah diuraikan dalam telaah pustaka di muka, dapat mengantarkan pada penarikan konklusi sebagai bentuk sintesis karya tulis ini. Adapun sintesis yang dimaksud adalah terdapat kelemahan pada aspek administrasi kepegawaian yang memudahkan bupati melalui personality-nya, dan ditunjang oleh vested interest, spekulasi politik, dan kekuasaan yang diharapkan oleh PNS yang memberikan dukungan politik kepada kontestan pilukada, telah menyebabkan birokrasi terlibat dalam pilukada.

Subjektivitas dalam pengisian jabatan struktural sebagaimana diungkapkan Thoha serta tampak pada hasil penelitian LIPI, Sadiman, dan Zuhro, menunjukkan belum adanya pedoman yang jelas bagi pengembangan karier serta penilaian kinerja PNS. Ketiadaan kedua hal penting dalam pengembangan karier PNS tersebut, ditambah dengan hubungan patron-klien dalam birokrasi pemerintah, yang kemudian memberikan peluang Bupati Samsul untuk sering melakukan mutasi pejabat, namun tidak didasarkan atas standar atau kriteria yang jelas; dan menempatkan loyalitas kepada kepentingan penguasa sebagai pertimbangan penting dalam mempromosikan PNS ketimbang kompetensinya. Dengan demikian, belum adanya pedoman yang jelas bagi pengembangan karier serta penilaian kinerja PNS telah memberikan peluang munculnya subjektivitas bupati/walikota dalam proses rekrutmen pejabat di lingkungan daerah kabupaten/kota.

Berkaitan dengan pengangkatan dalam jabatan struktural, diatur dalam PP No. 100



Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002 dan dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural. Ditegaskan dalam peraturan-peraturan tersebut bahwa syarat untuk dapat diangkat dalam jabatan struktural adalah bestatus PNS, serendah-rendahnya menduduki pangkat satu tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan, memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan, semua unsur penilaian prestasi kerja sekurang-kurangnya bernilai baik dalam dua tahun terakhir, memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan, dan sehat jasmani dan rohani.

Selain persyaratan di atas, Pejabat Pembina Kepegawaian perlu memperhatikan faktor senioritas dalam kepangkatan, usia, diklat jabatan, dan pengalaman. Senioritas dalam kepangkatan digunakan apabila ada dua orang atau lebih PNS yang telah memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural semuanya memiliki pangkat yang sama. Dalam hal demikian, untuk menentukan salah seorang diantara dua orang atau lebih calon tersebut digunakan faktor senioritas dalam kepangkatan yaitu PNS yang memiliki masa kerja yang paling lama dalam pangkat tersebut diprioritaskan.

Berdasarkan uraian mengenai pengisian jabatan struktural di atas, dapat ditarik makna atau konklusi kedua sebagai bentuk sintesis kedua dari karya tulis ini. Sintesis yang dimaksud adalah keinginan bupati/walikota untuk menjabat pada periode selanjutnya serta kelemahan pada aspek administrasi kepegawaian yakni belum adanya pedoman yang jelas bagi pengembangan karier serta penilaian kinerja PNS, menjadi faktor penyebab subjektivitas bupati/walikota dalam proses rekrutmen pejabat di lingkungan daerah kabupaten/kota.

### **Upaya Mewujudkan Netralitas Birokrasi dalam Proses Pemilukada**

Munculnya vested interest maupun spekulasi politik dan kekuasaan dari para PNS yang terlibat dalam pemilukada juga disebabkan para PNS tersebut mengetahui bahwa belum adanya pedoman yang jelas bagi pengembangan karier serta penilaian kinerja mereka, terkait dengan karier mereka selanjutnya dalam pemerintahan. Para PNS yang terlibat dalam pemilukada sangat mengetahui bahwa bupati/walikota terpilih yang akan menentukan karier mereka selanjutnya. Oleh karena itulah mereka kemudian berspekulasi dengan cara mendukung dan menjadi tim sukses salah satu calon bupati/walikota, dengan harapan apabila calon yang didukung-

nya terpilih, mereka akan direkrut oleh calon terpilih untuk mengisi jabatan struktural di lingkungan pemerintah kabupaten/kota.

Untuk menjaga netralitas birokrasi dalam pemilukada selanjutnya, selain memperhatikan saran Rozi, dkk. (2006), perlu diminimalisir faktor penyebab subjektivitas bupati/walikota dalam proses rekrutmen pejabat di lingkungan daerah kabupaten/kota. Untuk itu, patut dikembangkan dan disusun formasi jabatan struktural maupun fungsional beserta standar kompetensi dari jabatan-jabatan tersebut. Formasi jabatan struktural maupun fungsional yang dimaksud berisikan nama-nama jabatan (struktural dan fungsional) dan jumlah pemangku jabatan. Sedangkan standar kompetensi jabatan berisikan persyaratan jabatan, yang meliputi pendidikan minimal dan idealnya, pendidikan dan pelatihan yang harus pernah diikutinya (baik pendidikan dan pelatihan struktural maupun teknis) dan golongan (minimal dan maksimal).

Sebagai contoh, jabatan atau formasi jabatan sekretaris daerah. Dalam eselonisasi jabatan, sekretaris daerah eselonnya adalah IIa. Apabila melihat deskripsi tugasnya, maka pendidikan minimal untuk jabatan tersebut adalah S1 di bidang ilmu sosial dan politik, hukum, atau ekonomi. Akan lebih baik lagi (ideal) jika berpendidikan S2 pada bidang-bidang tersebut. Selain pendidikan tersebut, juga dipersyaratkan telah mengikuti pendidikan dan pelatihan (diklat), baik struktural maupun teknis. Untuk diklat struktural, misalnya telah mengikuti Diklatpim II atau Spamen. Sedangkan untuk diklat teknis, telah mengikuti diklat-diklat yang mendukung pelaksanaan tugasnya, seperti diklat kebijakan publik, manajemen SDM, budaya organisasi, perencanaan pembangunan daerah, manajemen keuangan daerah, tata usaha negara, dan diklat-diklat teknis lainnya.

Berkaitan dengan penyusunan standar kompetensi, belajar dari pengalaman Kabupaten Pemalang sebagaimana tampak pada penelitian Wahyuningrat (2008), penyusunan standar kompetensi tersebut sebaiknya berbasis pada misi dan fungsi organisasi. Pendekatan misi dan fungsi organisasi merupakan pilihan yang lebih baik dibanding dengan pendekatan struktur organisasi (SOTK), karena misi organisasi bersifat relatif tetap meskipun struktur organisasinya berubah. Apabila menggunakan basis atau pendekatan SOTK akan lebih rentan karena sering mengalami perubahan akibat berbagai tuntutan lingkungan, termasuk peraturan perundangan yang terus berubah. Dengan demikian, standar kompetensi yang telah disusun akan tetap dapat digunakan sebagai acuan menyeleksi calon pejabat struktural meskipun SOTKnya berubah. Pada akhirnya, standar kompetensi jabatan yang telah disusun akan

dapat menjadi pedoman dalam pembinaan dan pengembangan karier PNS di kabupaten/kota, sekaligus sebagai landasan dalam pengangkatan PNS pada jabatan struktural dan fungsional sehingga dapat mengupayakan obyektivitas dan kompetensi calon pejabatnya.

Selain standar kompetensi, perbaikan lainnya yang perlu diperbaiki pada proses seleksi calon pejabat struktural adalah proses seleksinya yang selalu bersifat rahasia atau tertutup. Proses seleksi calon pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota, pada umumnya dimulai dari penyiapan data calon pejabat beserta hasil penilaian prestasi kerja (dalam hal ini Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan atau DP3) oleh sekretaris Baperjakat. Kelengkapan data juga diperoleh dari sajian Badan Kepegawaian Daerah. Badan Kepegawaian Daerah membuat skoring berdasarkan kualifikasi yang dimiliki oleh pegawai yang diusulkan. Setelah data dianggap lengkap, maka Baperjakat selanjutnya menyelenggarakan persidangan untuk menyeleksi calon pejabat dengan menggunakan kriteria-kriteria tertentu yang meliputi syarat jabatan dan track record calon pejabat baik dari hasil penilaian atasan langsung calon maupun dari hasil penilaian Baperjakat itu sendiri.

Pertimbangan Baperjakat yang nantinya akan disampaikan kepada bupati terdiri dari 3 (tiga) orang calon dengan urutan ranking 1 (satu) sampai dengan 3 (tiga). Proses persidangan dan hasil pertimbangan Baperjakat bersifat rahasia. Kondisi ini menambah pengembangan karier menjadi semakin tidak jelas. Pegawai yang akan menduduki suatu jabatan tidak tahu sebelumnya, bahkan ketika akan dilantik baru mengetahui. Secara teoritis, seseorang akan berkinerja optimal apabila mengetahui secara persis uraian tugas dan kompetensi jabatan yang akan diembannya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik makna atau konklusi ketiga sebagai bentuk sintesis ketiga dari karya tulis ini. Sintesis yang dimaksud adalah apabila proses seleksi calon pejabat struktural berdasarkan pada standar

kompetensi yang telah diketahui oleh segenap PNS di kabupaten/kota dan prosesnya dilaksanakan secara terbuka, maka peluang mewujudkan obyektivitas seleksi dan menghasilkan calon pejabat yang kompeten akan terbuka. Apabila proses seleksi dapat dilakukan dengan cara demikian, maka harapan dapat mewujudkan netralitas birokrasi dalam proses pemilihan selanjutnya akan terbuka lebar.

## SIMPULAN

Upaya mewujudkan netralitas birokrasi melalui perbaikan aspek administrasi kepegawaian, terdapat kelemahan pada aspek administrasi kepegawaian yang memudahkan bupati melalui personalitasnya, dan ditunjang oleh vested interest, spekulasi politik, dan kekuasaan yang diharapkan oleh PNS yang memberikan dukungan politik kepada kontestan pemilihan, telah menyebabkan birokrasi terlibat dalam pemilihan. Belum adanya pedoman yang jelas bagi pengembangan karier serta penilaian kinerja PNS telah memberikan peluang munculnya subjektivitas bupati/walikota dalam proses rekrutmen pejabat di lingkungan daerah kabupaten/kota. Keinginan bupati/walikota untuk menjabat pada periode selanjutnya serta kelemahan pada aspek administrasi kepegawaian yakni belum adanya pedoman yang jelas bagi pengembangan karier serta penilaian kinerja PNS, menjadi faktor penyebab subjektivitas bupati/walikota dalam proses rekrutmen pejabat di lingkungan daerah kabupaten/kota. Apabila proses seleksi calon pejabat struktural berdasarkan pada standar kompetensi yang telah diketahui oleh segenap PNS di kabupaten/kota dan prosesnya dilaksanakan secara terbuka, maka peluang mewujudkan obyektivitas seleksi dan menghasilkan calon pejabat yang kompeten akan terbuka. Apabila proses seleksi dapat dilakukan dengan cara demikian, maka harapan dapat mewujudkan netralitas birokrasi dalam proses pemilihan selanjutnya akan terbuka lebar.

## DAFTAR RUJUKAN

- Arif, S. (Ed). 2004. *Birokrasi dalam Polemik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Finroll News, 2010. *Pemkab Bentuk Tim Pemantau Netralitas PNS*. (Online), (<http://news.id.finroll.com>)
- Flippo, E.B. 1995. *Manajemen Personalialia (Personnel Management)*. Diterjemahkan oleh Moh. Masud. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Hasibuan, M.S.P. 1994. *Manajemen Sumber Daya Manusia Dasar dan Kunci Keberhasilan*. Jakarta: CV Haji Masagung.
- Jawa Pos, 2010. *Mencermati Keterlibatan Birokrasi dalam Pilkada*. (Online), (<http://www.jawapos.co.id>).
- Keban, Y.T. 2004. *Pokok-pokok Pikiran Perbaikan Sistem Manajemen SDM PNS di Indonesia*, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP)*, 8(2).
- Media Indonesia Com, 2010. *Sulit Hilangkan Keterlibatan PNS di Pilkada*. (Online), (<http://www.mediaindonesia.com>).

- Purnadi, P.M.W. 2009. *Kompetensi-Faktor Kunci Keberhasilan*. (Online), (<http://vibizconsulting.com>).
- Pusat Penerangan Kemendagri, 2010. DPR Ragu-kan Netralitas PNS di Pilkada. (Online), (<http://puspen.depdagri.go.id>).
- Rozi, Syafuan, 2006. *Zaman Bergerak, Birokrasi Dirombak: Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rozi, S. dkk. 2006. *Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung di Indonesia 2005* (Studi kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara). Jakarta: LIPI Press.
- Spencer, L.M.& Spencer, S.M. 1993. *Competence at Work : Models for Superior Performance*. John Wiley & Sons. Inc.
- Thoha, M. 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.