



**REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA**

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta yaitu Undang-Undang tentang perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra (tidak melindungi hak kekayaan intelektual lainnya), dengan ini menerangkan bahwa hal-hal tersebut di bawah ini telah tercatat dalam Daftar Umum Ciptaan:

- I. Nomor dan tanggal permohonan : EC00201704390, 13 Oktober 2017
- II. Pencipta
 Nama : **Dr. MUH. NUR YAMIN, M.Si**
 Alamat : **JL. GUNUNG LOKON 59 D NO. 4 RT / RW : 000 / 002 KEL. LANJANGIRU KEC. UJUNG PANDANG, MAKASSAR, Sulawesi Selatan, 90114**
 Kewarganegaraan : **Indonesia**
- III. Pemegang Hak Cipta
 Nama : **Dr. MUH. NUR YAMIN, M.Si, Dr. MUHAMMAD GUNTUR, M.Si, Dra. HERLINA SAKAWATI, M.Si, dkk**
 Alamat : **JL. GUNUNG LOKON 59 D NO. 4 RT / RW : 000 / 002 KEL. LANJANGIRU KEC. UJUNG PANDANG, MAKASSAR, Sulawesi Selatan, 90114**
 Kewarganegaraan : **Indonesia**
- IV. Jenis Ciptaan : **Karya Tulis**
- V. Judul Ciptaan : **KARYA TULIS / MODEL PANDUAN POLITIK DAN KOMPETENSI DALAM SISTEM PROMOSI JABATAN BIROKRASI PEMERINTAH**
- VI. Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : **28 September 2017, di MAKASSAR**
- VII. Jangka waktu perlindungan : **Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.**
- VIII. Nomor pencatatan : **06516**

Pencatatan Ciptaan atau produk Hak Terkait dalam Daftar Umum Ciptaan bukan merupakan pengesahan atas isi, arti, maksud, atau bentuk dari Ciptaan atau produk Hak Terkait yang dicatat. Menteri tidak bertanggung jawab atas isi, arti, maksud, atau bentuk dari Ciptaan atau produk Hak Terkait yang terdaftar. (Pasal 72 dan Penjelasan Pasal 72 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta)



**LAMPIRAN
PEMEGANG**

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR HAKCIPTA DAN DESAIN INDUSTRI

Dr. Dra. Erni Widhyastari, Apt., M.Si.
NIP. 196003181991032001

No	Nama	Alamat
1	Dr. MUH. NUR YAMIN, M.Si	JL. GUNUNG LOKON 59 D NO. 4 RT / RW ; 000 / 002 KEL. LANJANGIRU KEC. UJUNG PANDANG
2	Dr. MUHAMMAD GUNTUR, M.Si	BTN HARTACO INDAH BLOK 1 S NO. 13
3	Dra. HERLINA SAKAWATI, M.Si	JL. RSI FAISAL IX NO. 41 E





Model Panduan Politik Dan Kompetensi Dalam Sistem Promosi Jabatan Birokrasi Pemerintah

PENDAHULUAN

Promosi jabatan berperan penting memajukan dan mengembangkan sumber daya manusia dalam suatu organisasi. Setiap pengambilan keputusan di dalam organisasi memang berusaha mengambil keputusan secara rasional, tetapi ada hal-hal tertentu yang membatasi upaya tersebut, yaitu: politik internal organisasi yang menimbulkan preferensi yang saling berlawanan tentang tujuan organisasi. Sehingga apa yang diramalkan oleh model rasional bisa jadi tidak terwujud dalam kenyataan. Situasi pengambilan keputusan dalam organisasi tidak steril dari pertimbangan kepentingan si pejabat (self interest).

Keputusan dalam organisasi tidak jarang diambil bukan berdasarkan solusi optimal, yaitu pilihan terbaik berdasarkan berbagai pertimbangan rasional, melainkan sekadar suatu solusi yang memuaskan, kita dapat juga menamakannya “solusi politis”. Asalkan suatu keputusan terlihat cukup baik (good enough), kendati tidak maksimal, pihak-pihak yang memperjuangkan self interest dalam organisasi sudah merasa aman. Disinilah pengambilan keputusan rasional menghadapi kendala terbesar, jika anggota organisasi dapat membangun suatu koalisi atau dukungan yang memengaruhi pengambilan keputusan, niscaya apa yang diramalkan oleh model keputusan rasional akan meleset.

Metode pendekatan kompetensi dan politik bukanlah suatu metode yang harus mempertentangkan kedua pendekatan, tetapi merupakan metode tepat pada kondisi tertentu. Dalam praktik kedua pendekatan tidak dapat dipisahkan, tidak ada organisasi yang tidak memerlukan langkah politik, sebaliknya juga tidak ada organisasi seratus persen mendasarkan keputusan pada rasionalitas. Pendekatan politik merupakan mekanisme pengambilan keputusan tepat jika organisasi

berhadapan dengan ketidak-pastian dan ketidaksepakatan. Sebaliknya, rasional lebih tepat diterapkan dalam lingkungan organisasi stabil dengan teknologi dikenal secara baik. Keduanya bahkan dapat diberlakukan dalam proses organisasi secara bersamaan karena organisasi sebagai wilayah arena permainan politik terletak pada perubahan struktural, koordinasi antar departemen, alokasi sumberdaya, dan suksesi manajemen. Khusus suksesi manajemen akan melibatkan tindakan merekrut, promosi, dan rotasi manajer, dan menjadi proses politik tingkat tinggi bagi organisasi ketika koalisi, aliansi, dan bahkan suap terjadi untuk memperebutkan dukungan. Tingkat ketidakpastian dalam organisasi menjadi tinggi.

TINJAUAN PUSTAKA

Model dasar promosi jabatan menurut Hasibuan (2011) yaitu: **1) Merit system**, promosi berlandaskan ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerja ; **2) Seniority system**, promosi didasarkan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja; dan **3) Spoil system**, promosi didasarkan pertimbangan suka atau tidak suka (*like or dislike*). Penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota menurut regulasi melalui sistem merit secara prosedural. Namun realitanya mekanisme tersebut bukanlah yang dominan dalam penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah daerah tetapi kecenderungan pada *Spoil system* yang mengacu pada kedekatan personal dengan pimpinan daerah secara substansial menjadi segmental dan penentu.

Model rekrutmen Karnaghan (dalam Kausar,2008) menjelaskan kembali kajiannya tentang perwakilan birokrasi menunjuk pada syarat bahwa pelayanan publik menjadi mikrokosmos dari keseluruhan masyarakat. Oleh karena itu *representative bureaucracy* merupakan sebuah miniatur dari gambaran masyarakat secara keseluruhan yang bisa menjadi tanggungjawab administratif yang diperkuat oleh sikap tanggap dari para pejabat pemerintah terhadap masyarakat. Para pejabat diyakini memiliki latar belakang sosial yang bisa mempengaruhi kebijakan yang telah mereka rumuskan dan implementasikan, yang pada akhirnya menghasilkan kebijakan yang diinginkan oleh kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat termasuk masyarakat lokal.

Rekomendasi berdasarkan kapabilitas mengacu pada model Wilson (1989) (dalam Richard, 2010) dalam yang melukiskan tiga tingkatan dari kehidupan birokrasi sebagai lembaga pemerintah sebagai berikut: Pertama, barisan tingkat bawahan para pegawai atau yang berkenaan mereka itu disebut operator (para penyelenggara) yang biasanya melakukan apa yang mereka kerjakan; Kedua, Manager (pemimpin) yaitu setiap hari bekerja dilembaga dimana hidup mereka dibentuk bukan oleh tugas sebagai penyelenggara yang melaksanakan, tetapi tujuan lembaga itu adalah melayani yang diposisikan dengan ketidakleluasaan oleh lingkungan politik. Ketidakleluasaan tersebut membatasi kemampuan mereka untuk mengalokasikan sumberdaya para pegawai untuk bekerja menuju suatu tujuan. Meskipun dengan ketidakleluasaan ini para pemimpin (manajer) tetap berupaya untuk menata bagaimana mereka bekerja demi akan mempertahankan suatu lembaga dimana mereka bekerja. Ketiga. Executif yang mencoba memelihara lembaga dan kedudukan mereka di dalamnya, sekaligus juga mereka diliputi oleh suatu kekhawatiran menyangkut penguasaan kontrol yang berlebihan terhadap birokrasi yang sesungguhnya otonom. Sehingga ada dua tujuan yang diemban oleh eksekutif yaitu memelihara lembaga itu sendiri dan sekaligus juga memelihara kedudukan politik. Berkaitan dengan model teoritik menurut Thoha (2008) bahwa pelaksanaan rekrutmen di negara maju maupun negara berkembang termasuk di Indonesia dalam birokrasi pemerintah selalu dikaitkan dengan sistem rekrutmen dengan dua model sistem sebagai berikut:

Pertama, sistem universal (terbuka) yakni sebuah sistem dengan menggunakan kriteria universal merupakan seleksi untuk memainkan peranan dalam sebuah sistem politik yang berdasarkan pada kemampuan dan penampilan yang ditunjukkan lewat tes atau ujian maupun prestasi. Sistem ini dikenal dengan sistem merita (*merit system*) yang berdasarkan atas jasa kecakapan seseorang dalam usaha mengangkat atau menduduki pada jabatan tertentu, sehingga sistem ini lebih objektif karena atas dasar pertimbangan kecakapan.

Kedua, sistem dengan menggunakan kriteria partikularistik adalah sistem tertutup (*spoil system*) yang banyak dipraktekkan oleh negara berkembang termasuk Indonesia, karena proses pemilihan lebih banyak didasarkan pada

pertimbangan primordial yang berbasis pada etnis, agama, keluarga, almamater, ras, status sosial/kelas, hubungan patron klien dan sebagainya yang diluar aspek rasional. Dalam sistem partikualiristik biasanya juga disamping pertimbangan primordial di atas, biasanya melekat sistem patronase (*patronage system*) yang dikenal sebagai sistem kawan, yang dasar pemikirannya bahwa dalam proses rekrutmen berdasarkan kawan dimana dapat mengangkat seorang kawan untuk menduduki jabatan baik dalam bidang pemerintahan maupun politik dengan pertimbangan yang bersangkutan masih kawan dekat, sanak famili dan juga karena asal daerah yang sama (termasuk pertimbangan etnis). Sistem kawan ini juga didasarkan atas perjuangan politik, ideologi, dan keyakinan yang sama tanpa memperhatikan keahlian dan keterampilan.

Model rekrutmen pejabat yang didasarkan pola karir yang jauh dari kriteria partikularistik dan harus dilakukan berdasarkan sistem merit dimana pengembangan dan promosi ASN dalam jabatan karir terlepas dari intervensi politik, maka perlu melihat model yang dikembangkan oleh Thoha (2010) dengan memberikan model alternatif sebagai berikut: (1). sistem terbuka, pengisian jabatan-jabatan yang kosong sebaiknya berlaku secara terbuka, bisa diisi oleh ASN dari luar organisasi atau dari pemerintah daerah lain asalkan prestasi dan kompetensinya dipenuhi. Sistem seleksinya terbuka, tidak rahasia seperti sekarang; Kedua, Ada kejelasan dan kepastian karir ASN. Selain itu ada tiga jalur pengembangan karir ASN yang bisa direkrut dan merupakan jalur didasarkan kondisi ini, sangat kontra produktif dengan tipe ideal birokrasi weber yang mendambakan secara penuh sistem merit, efesiensi dan efektivitas pada semua calon dilihat ijazah pendidikan.

Rekomendasi yang lain, akseptabilitas yaitu melihat fenomena dalam mengadaptasi pluralisme masyarakat dan masalah integrasi nasional dalam membentuk Bhinneka Tunggal Ika, maka dibutuhkan birokrasi yang bersifat affirmative action yang diwujudkan berupa *representative bureaucracy* dalam memenuhi kebutuhan keadilan sosial masyarakat daerah. Walaupun kondisi ini sangat kontra produktif dengan tipe ideal birokrasi weber yang mendambakan secara penuh sistem merit, efesiensi dan efektivitas. Sejalan hal tersebut

menjelaskan bahwa sebuah birokrasi perlu mencerminkan sebuah komposisi keterwakilan yang layak dalam lembaga politik dan dimana sikap dan segala bentuk tantangan yang menyangkut kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan publik tersebut dapat dihilangkan atau diperkecil dengan mengedepankan prinsip dasar keterwakilan, yang pada hakekatnya dikedepankan oleh pemerintah. Model rekrutmen seperti ini diperkuat oleh model teoritik dari Warner (2001) berpendapat bahwa Keterwakilan dalam birokrasi lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan memberikan perwakilan masyarakat lokal dalam kekuasaan, dalam arti kekuasaan dilaksanakan berdasarkan kekuatan dari perwakilan daerah yang mengakomodasi kelompok-kelompok masyarakat dalam birokrasi pemerintahan. Pengakomodasian tersebut diharapkan supaya proses demokrasi dalam negara yang pluralis atau multi etnis dapat dikelola dengan menggunakan perspektif keterwakilan.

Persoalan pejabat diangkat karena relasi politik dan bukan semata-mata karena kompetensi dalam birokrasi menjadi fenomena yang cukup memprihatinkan. kondisi ini misalnya terlihat dalam sistem rekrutmen jabatan strategis (eselon 2 dan 3) di lingkungan pemerintah daerah yang lebih mengedepankan adanya relasi kekuasaan. Beetham dalam Azhari (2011) mengasumsikan bahwa birokrasi merupakan entitas yang tidak mungkin netral dari ranah politik. Dengan demikian sangat dibutuhkan kejelasan pengaturan sistem promosi pola hubungan antara aspek politis dan aspek kompetensi, sehingga akan terbangun interaksi yang saling mendukung dan menguntungkan untuk kepentingan integritas dan loyalitas pada organisasi serta profesionalisasi pejabat publik. Dengan demikian sangat dibutuhkan kejelasan pengaturan sistem promosi pola hubungan antara keduanya, nantinya akan terbangun interaksi yang saling mendukung dan menguntungkan untuk kepentingan profesionalisasi pejabat publik.

Politisasi birokrasi dapat dipahami sebagai fenomena, ketika pelaku politik mencoba untuk melakukan kontrol atas birokrasi. Bentuk kedua dari politisasi adalah apabila kontrol ini dimanfaatkan, yaitu, ketika birokrasi berperilaku dengan cara yang responsif terhadap politisi. (Almendaes, jurnal *SAGE International Encyclopedia of Political Science*, 2011:1). Alasan keputusan politisasi diambil adalah politisi ingin dapat mengontrol apa yang dilakukan birokrat dalam

pemerintah. Selain itu, politisi juga membutuhkan ASN yang menyetujui sikap politisi (memiliki kesamaan sikap) dan pribadi loyal, dan hal tersebut tidak selamanya berasal dari partisan. (Peters dan Pierre, 2004:6-7). Intervensi partai politik dalam institusi birokrasi akan mengacaukan tatakerja birokrasi yang harusnya berdasar pada prinsip-prinsip manajemen pemerintahan (publik sektor manajemen) yang sehat, rasional, dan berdasarkan hukum. Apabila intervensi dilakukan, maka pengangkatan pejabat hanya didasari oleh prinsip suka- tidak (like and dislike) dalam konteks kepentingan politik, tidak didasari oleh pertimbangan kemampuan, kapasitas, dan pengalaman kerja. (Setiyono, 2012:77).

Upaya untuk melakukan penataan kembali (*rightsizing*) merupakan kebutuhan yang amat mendesak guna melihat seberapa jauh kepegawaian pemerintah ini bisa berperan dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik. (Thoha, 2010). Penempatan pegawai yang tepat berarti ada kesesuaian kompetensi pegawai terhadap jabatan sebagai suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak-haknya dalam satuan organisasi negara (Jeddawi, 2010).

PEMBAHASAN MODEL PANDUAN POLITIK DAN KOMPETENSI DALAM SISTEM PROMOSI JABATAN BIROKRASI PEMERINTAH

Promosi berarti perpindahan dari suatu jabatan ke jabatan lain yang mempunyai status dan tanggung jawab yang lebih tinggi, disertai dengan peningkatan gaji. Dengan promosi berarti ada kepercayaan dan pengakuan mengenai kemampuan serta kecakapan karyawan bersangkutan untuk menduduki suatu jabatan yang lebih tinggi. Mekanisme pengisian jabatan yang berlangsung di pemerintah daerah kabupaten atau kota, mulai dari tahap pengusulan, tahap verifikasi, tahap rekomendasi dan tahap penetapan, merupakan rangkaian proses dalam mekanisme pengisian pos jabatan struktural yang secara ideal dirancang untuk mampu menghasilkan aparatur profesional dan kompeten dalam mengisi posisi jabatan struktural di birokrasi pemerintah daerah.

Kondisi dari mekanisme pengisian jabatan struktural di lingkungan pemerintah daerah (kabupaten dan kota) ditelusuri dari proses yang telah dijalankan selama ini, apakah sudah memberikan ruang kondusif bagi terciptanya struktur

peluang dan akses yang sama kepada setiap ASN untuk bisa diangkat dalam jabatan struktural pada level eselon tertentu. Struktur peluang dan kesamaan akses tersebut, diharapkan terlahir dari suatu mekanisme seleksi yang pelaksanaannya didasarkan pada prinsip keadilan dan obyektivitas, bukan karena adanya alasan-alasan yang subyektif yang bias kepentingan seperti faktor nepotisme, primordialisme, patrimonialisme atau beragam motif politis lainnya.

Menghindari terjadinya tendensi politis terus-menerus dalam mekanisme pengisian jabatan, maka perlu adanya kajian ulang mengenai pola pendekatan dalam sistem promosi jabatan dari kondisi yang ada saat ini sehingga terdapat jaminan bahwa unsur kompetensi dan prestasi kerja merupakan inti utama dari kebijakan rekrutmen promosi pejabat sembari memastikan bahwa setiap ASN yang telah memenuhi persyaratan dan ketentuan, bisa memperoleh kesempatan sama dalam hal pengangkatan sebagai pejabat struktural di birokrasi.

Model sistem birokrasi yang seyogyanya digunakan di Indonesia adalah model merit system, karena menggunakan model merit system dalam aspek landasan berpikir lebih profesional dan netral, prosesnya pun melalui seleksi terbuka dengan profesionalisme tinggi dan kemampuan dan pengalaman kerja yang mumpuni tidak terjadi manipulasi birokrasi untuk partai politik serta intensitas kontrol politik yang tinggi atau intervensi politis dalam birokrasi.

Proses promosi jabatan struktural eselon II dan III di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Adanya formasi jabatan yang kosong, informasi tentang formasi jabatan ini bisa dilihat dari sistem informasi kepegawaian, pihak BKD dan seluruh pegawai di lingkungan pemerintah daerah.
2. BKD menyiapkan pendaftaran dan menentukan kriteria atau persyaratan untuk jabatan struktural eselon II dan III
3. Selain itu Dinas atau Badan terkait bisa mengusulkan calon pejabat struktural eselon II dan III kepada BKD, tetapi usulan dinas maupun badan tersebut tidak serta merta diterima, karena harus diseleksi berdasarkan kriteria yang sudah ditetapkan.

4. BKD melakukan seleksi terhadap pegawai eselon II dan III, dan usulan dari dinas/badan terkait, dimana pegawai yang memenuhi kriteria dan syarat serta memutuskan pegawai yang layak untuk dipromosi ke jabatan eselon II dan III,
5. Pegawai yang sesuai dengan syarat dan kriteria dan lolos seleksi maka akan di masukkan ke *assessment center* guna melihat kompetensi dan potensi pada masing-masing pegawai.
6. Hasil *assessment center* akan diberikan kepada tim Baperjakat untuk dibahas dan ditetapkan menjadi calon (2–3 calon) terbaik dalam satu jabatan.
7. Hasil FGD tim Baperjakat maka 3 calon terbaik tersebut akan diajukan ke Gubernur guna melakukan *fit and proper test* di hadapan komite penilai dan tim Baperjakat.
8. Hasil *fit and proper test* akan menentukan satu orang calon pejabat yang dinilai layak dan pantas untuk menduduki jabatan struktural eselon I atau eselon III.

Tabel 1. Tahapan Proses Seleksi Promosi Jabatan di Pemerintah Daerah (Kota Makassar dan Kabupaten Gowa) Tahun 2018

Tahapan	Kegiatan	Keterangan
Tahapan I	Pengumuman	Diinformasikan melalui internet atau surat kabar
Tahapan II	Pendaftaran	Pendaftaran dilakukan 15 hari kerja sejak waktu yang ditentukan
Tahapan III	Seleksi Administrasi	Verifikasi berkas kandidat
Tahapan IV	Pengumuman Hasil Seleksi Administrasi	Hasil verifikasi berkas kandidat
Tahapan V	<i>Assessment Center</i>	Psikotest, LGD, <i>in basket</i> , <i>problem analysis</i> , <i>presentation</i>
Tahapan VI	Wawancara/Uji Gagasan	Wawancara dengan panel terkait makalah yang telah dibuat
Tahapan VII	Uji Kesehatan	Tes tertulis, tes fisik, tes narkoba, psikometrik
Tahapan VIII	Penelusuran Rekam Jejak	Eksplorasi kepribadian dan pengalaman kandidat
Tahapan IX	Penyampaian Kepada Pimpinan daerah	2 sampai 3 kandidat per jabatan yang diperoleh melalui pengujian

Sumber : BKD Kabupaten Gowa dan Kota Makassar (dimodifikasi peneliti)

Penyempurnaan sistem promosi dalam pemerintahan daerah memerlukan perubahan sikap mendasar dari birokrasi itu sendiri. Sampai saat ini birokrasi mengalami apa yang disebut dengan patologi birokrasi, terutama ditunjukkan dengan

adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan *status quo* dan menghalangi adanya perubahan. Namun, di dalam praktek transformasi birokrasi itu sendiri juga tidak mudah untuk dilaksanakan. Pendekatan yang dipakai dalam pelaksanaan transformasi itu seringkali terlalu bersifat struktural, yaitu sekedar menysar kepada penataan organisasi dan fungsi-fungsinya. Menurut Peter M. Blau dan Marshal W Meyer (2000) maupun Taliziduhu Ndraha (2003), mereka menyebutkan bahwa penyebab patologi birokrasi adalah lemahnya faktor moral, gaji rendah, sistem rekrutmen dan promosi tidak baik, aturan dan mekanisme kerja belum jelas, lemahnya pengawasan, dan birokrasi berpotensi politis (Ambarwati, 2009)

Birokrasi adalah sebuah sistem terstruktur dari bangun kekuasaan berisi aktor-aktor yang terbagi menurut area dan jenjang hirarkis. Puncaknya ditempati oleh aktor penguasa tunggal yang memposisikan diri sebagai super ordinat terhadap aktor pejabat karir. Penguasa tunggal (kepala daerah kabupaten atau kota) dengan hak prerogatif adalah aktor paling berkuasa dalam menentukan nasib jabatan birokrasi pejabat karir. Di satu sisi birokrasi dipimpin oleh pejabat politik sebagai pemegang tampuk tertinggi kekuasaan yang selalu berganti secara periodik melalui mekanisme pemilihan umum, sementara di lain sisi, birokrasi dalam strukturnya terdapat pejabat birokrasi karir. Kondisi seperti ini rentan memunculkan hubungan emosional dan personal antara pejabat karir dengan pejabat politik dalam hal pertukaran atau transaksi politik demi kekuasaan. Pejabat yang sedang berkuasa melirik birokrasi untuk dijadikan mesin politiknya atau tim sukses yang mendukung pemenangannya. Birokrat pemburu jabatan (*job seeker*) sangat menyadari skenario peraturan perundang-undangan meletakkan nasib dari karir jabatan mereka berada pada genggamannya pejabat politik yang memiliki kontrol terhadap sumberdaya organisasi, termasuk lingkup hegemoni atas kewenangan luas dan kuat dari pejabat politik melalui klaim hak prerogatif. Fenomena ini sebagai *personal executive acendency*, yakni suatu kondisi di mana karir birokrasi hanya diatur oleh satu orang pejabat politik.

Budaya yang menonjol di dalam tubuh birokrasi Indonesia adalah kecenderungan pembentukan pola hubungan *patron-client*. Pola hubungan dalam konteks ini terjadi antar dua individu, si patron dan si client yang bersifat resiprokal

atau timbal-balik dengan saling mempertukarkan sumber daya oleh masing-masing pihak. Patron memiliki sumber daya berupa kekuasaan, kedudukan atau jabatan, harta kekayaan, perlindungan, perhatian dan rasa sayang. Sementara, klien memiliki sumber daya berupa tenaga, dukungan, dan loyalitas. Pola hubungan tersebut akan tetap terpelihara selama masing-masing pihak tetap memiliki sumber daya tersebut.

Hubungan *patron-client* tergambar dalam hirarki birokrasi pemerintahan daerah cenderung diwarnai budaya paternalistik dalam birokrasi telah menumbuhkan ketergantungan kuat para pejabat karir terhadap pejabat politik sebagai atasan maupun pejabat karir lainnya dengan kedudukan eselon lebih tinggi. Ketergantungan ini lebih diperkuat dengan posisi tawar pejabat atasan selaku pemegang otoritas tunggal yang akan menentukan nasib para pejabat karir bawahannya. Menyadari akan hal yang demikian seringkali pejabat karir sedapat mungkin mencari citra baik dan simpati atasan dengan menjual loyalitas dan dedikasi guna dipertukarkan dengan peluang memperoleh kemudahan dari sang pejabat politik dalam memuluskan jabatan karir di birokrasi. Ketergantungan itu kemudian mendorong mereka untuk memperlakukan atasan secara berlebihan, dengan menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang sangat tinggi kepada pimpinan dan mengabaikan perhatian kepada pengguna layanan yang menjadi perhatian utama.

Ketergantungan tersebut lebih diperkuat dengan posisi tawar pejabat atasan selaku pemegang otoritas tunggal yang akan menentukan nasib para pejabat karir bawahannya. Menyadari situasi demikian seringkali pejabat karir sedapat mungkin mencari citra baik dan simpati atasan dengan menjual loyalitas dan dedikasi guna dipertukarkan dengan peluang memperoleh kemudahan dari sang pejabat politik dalam memuluskan karir birokrasinya. Loyalitas yang demikian dalam konteks struktur kekuasaan di birokrasi menyebabkan persepsi yang berkembang dalam birokrasi adalah loyal kepada pimpinan karena jabatannya, bukan loyalitas yang dipahami sebagai ketaatan secara institusional dan profesional atas dasar visi, misi, serta tujuan organisasi. Hubungan emosional yang terbangun dari pola paternalistik yang mementingkan loyalitas, cenderung membuat pejabat politik mengabaikan sejumlah unsur obyektifitas seperti prestasi kerja, kompetensi, dan profesionalisme

yang seharusnya menjadi dasar pertimbangan utama keputusan promosi jabatan. Dengan demikian ada perbedaan karakteristik tentang konsep jabatan, dimana birokrasi irrasional melihat jabatan sebagai fungsi dari kepercayaan atasan, sedangkan dalam birokrasi rasional, jabatan merupakan fungsi dari kemampuan dan prestasi kerja.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mengamanatkan bahwa pembinaan kepegawaian ASN didasarkan atas *merit system*. Sistem ini dijalankan melalui; seleksi dan promosi secara adil dan kompetitif, menerapkan prinsip *fairness*, penggajian, *reward and punishment* berbasis kinerja, standar integritas dan perilaku untuk kepentingan publik, manajemen SDM secara efektif dan efisien, melindungi pegawai dari intervensi politik dan dari tindakan semena-mena. Sistem ini dengan tegas ingin memagari birokrasi agar mempunyai karakteristik organis-adaptif, harmonis, a-politik, netral dan berorientasi pada pelayanan publik. Pengangkatan pada jabatan struktural dilakukan berdasarkan prinsip profesionalisme.

Fenomena yang berkembang di pemerintah daerah dalam pengembangan promosi ASN adalah pengangkatan pejabat lebih mendekati *spoil system* dan *patronage system*. Promosi dijalankan selain menggunakan *merit system* juga terdapat kriteria lain yang sering digunakan yakni *patron-client* yang definisikan James Scott sebagai Interaksi antara dua individu (si *patron* dengan si *client*) yang bersifat timbal balik dengan mempertukarkan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing pihak. *Patron* memiliki sumber daya yang berupa kekuasaan, jabatan, dan materi. Begitupun *client* memiliki sumber daya yang berupa tenaga, dukungan, dan loyalitas. Pejabat politik yang memerlukan dukungan baik suara maupun material, membutuhkan dukungan dari ASN, sebagai pejabat birokrasi ASN pun menginginkan adanya peningkatan posisi jabatan dalam promosinya, oleh karena itu, munculnya kondisi dimana ada simbiosis mutualisme antara pejabat politik dan pejabat birokrasi. Secara normatif birokrasi Indonesia didesain menurut model *merit system* dengan mengandaikan proses pengangkatan pejabat birokrasi menurut standar profesional dan non politis. Akan tetapi dalam praktiknya, kriteria pengangkatan birokrat terutama pada tingkat elite birokrasi lebih dekat dengan praktek perkoncoan (*Spoil system*) dan kental dengan pertimbangan politis.

Kenyataan penempatan ASN dalam jabatan struktural birokrasi, meskipun telah dijalankan menurut prosedur normatif yang dirancang seideal mungkin, namun belum sepenuhnya mampu memenuhi harapan akan ketersediaan sosok-sosok pejabat yang dapat membawa birokrasi bergerak ke luar dari zona stigmatisasi negatif. Hal tersebut berdampak pada promosi yang dilakukan sehingga tidak hanya *merit system* yang menjadi landasan, namun adanya pertimbangan lain diluar *merit system*.

Berkenaan dengan hal tersebut, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dirancang dengan mendasarkan kepada *merit system* dalam penataan birokrasi. Apakah pola promosi dilakukan berdasarkan atas pertimbangan kompetensi ataukah atas pertimbangan politik. pembahasan tentang fenomena tersebut dapat memberikan gambaran promosi secara *merit system* atau *spoil system*, agar nantinya dapat ditemukan solusi perbaikan di masa mendatang.

Kepala daerah sebagai pejabat politik dalam birokrasi memperoleh mandat dan legitimasi demokratis karena dipilih langsung, memerlukan dukungan staf administrasi yang profesional dan loyal, demi mewujudkan program-program yang dijanjikan kepada rakyat. Kepala daerah mempunyai kewenangan untuk dapat mengintervensi birokrasi supaya birokrasi dapat menjadi instrument politiknya. Disisi lain, pejabat karir memerlukan jaminan atas status dan promosinya yang tidak ingin diintervensi, administrasi selalu ingin otonom dari politik, sedangkan pejabat politik selalu ingin mengontrol. Namun, keputusan pejabat politik menjadi penentu untuk melakukan sirkulasi pada struktur pemerintahan, dengan alasan untuk mempermudah mewujudkan janji-janjinya kepada para pemilihnya.

Politisasi birokrasi tersebut memiliki konotasi negatif. Politisasi dianggap menghilangkan kepercayaan dalam keadilan lembaga pemerintahan. Selain itu politisasi dianggap kurang efisien daripada kompetensi netral terkait dengan *merit system*. (Peters and Pierre, 2004:8). Kondisi dimana disatu sisi pejabat politik yang mengikuti Pemilu membutuhkan dukungan suara dan dukungan materi untuk melancarkan jalannya menuju kemenangan meraih kursi dalam Pilkada. pada sisi lain birokrat juga menginginkan adanya peningkatan dalam promosinya di pemerintahan, tumbuh hubungan simbiosis mutualisme antara pejabat politik dan birokrasi.

Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural

Mekanisme ini diketahui dari pelaksanaan setiap tahapan dalam proses pengisian pos jabatan struktural yang berlangsung di sekretariat daerah kabupaten atau kota, mulai dari tahap pengusulan, tahap verifikasi, tahap rekomendasi dan tahap penetapan. Setiap tahapan dipaparkan masing-masing untuk memberi gambaran apa adanya mengenai proses yang berlangsung di dalamnya. Keseluruhan tahapan tersebut merupakan satu rangkaian proses yang ditempuh dalam mekanisme pengisian pos jabatan struktural di birokrasi daerah yang secara ideal dirancang untuk mampu menghasilkan SDM Aparatur yang profesional dan kompeten dalam mengisi posisi jabatan struktural di birokrasi daerah

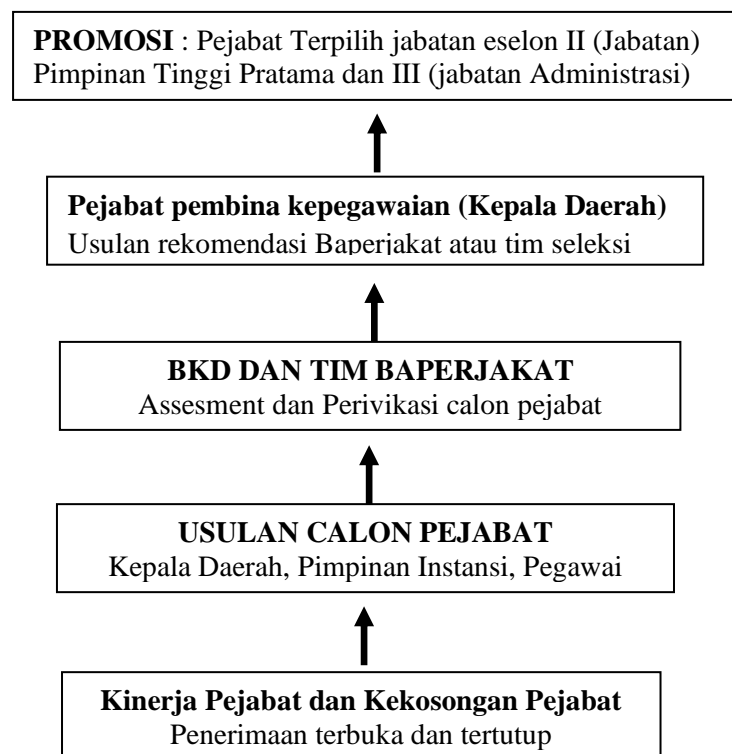
Berkaitan dengan pelaksanaan pola promosi ASN pada jabatan pimpinan tinggi pratama di lingkungan Pemerintah Daerah, berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Gowa dan Kota Makassar, dapat dijelaskan bahwa pola promosi pada jabatan pimpinan tinggi pratama di lingkungan pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Jabatan pimpinan tinggi pratama pada jabatan yang sama tidak boleh diisi lebih dari 5 tahun dan bisa diganti minimal sudah 2 tahun atau berdasarkan evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian;
2. Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama bisa dari jabatan pimpinan tinggi pratama itu sendiri ataupun dari jabatan administrator mendapatkan promosi;
3. Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan berdasarkan uji kompetensi yang dilakukan oleh panitia seleksi independen yang ditetapkan melalui Keputusan Bupati;
4. Panitia Seleksi melakukan uji kompetensi terhadap pejabat pimpinan tinggi pratama atau pejabat administrator yang layak untuk promosi dengan persyaratan yang telah ditentukan oleh panitia seleksi tanpa campur tangan dari pihak pemerintah daerah;
5. Berdasarkan hasil seleksi uji kompetensi, panitia seleksi memberikan rekomendasi 3 orang calon terbaik beserta hasil assesmen bagi setiap lowongan jabatan pimpinan tinggi paratama kepada Pejabat Pembina Kepegawaian;
6. Pejabat Pembina Kepegawaian menerima hasil rekomendasi dari Panitia Seleksi dan kemudian untuk melengkapi data yang telah data kemudian melihat juga

rekam jejak pejabat pimpinan tinggi pratama atau pejabat administrator serta laporan hasil pemeriksaan yang dikeluarkan oleh Inspektorat Daerah bagi Pejabat yang direkomendasikan oleh Panitia Seleksi;

7. Berdasarkan hasil seleksi, rekam jejak dan hasil pemeriksaan laporan, pejabat pembina kepegawaian menentukan:
 - a. bagi jabatan pimpinan tinggi pratama apakah itu bisa rotasi, job fit atau bahkan demosi;
 - b. bagi jabatan administrator yang memenuhi persyaratan apakah promosi atau *talent pool*.

Pola promosi sebagaimana di uraikan untuk pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dapat digambarkan ,



Gambar 1: Mekanisme Pengisian Jaatan Struktural di Pemerintah Daerah

Pola promosi adalah pola urutan pekerjaan yang harus dilalui pegawai untuk mencapai suatu jabatan tertentu. Pola promosi selalu bersifat ideal dan normatif. Artinya dengan asumsi setiap pegawai mempunyai kesempatan yang sama dengan pegawai lain, maka setiap pegawai mempunyai kesempatan yang sama untuk mencapai jabatan tertentu. Meskipun demikian, kenyataan sehari-hari tidak selalu

ideal seperti ini. Ada pegawai yang bagus promosinya, ada pula pegawai yang mempunyai promosi buruk meskipun prestasi kerja yang ditunjukkannya bagus. Dalam organisasi yang baik dan mapan, pola promosi pegawai selalu jelas dan eksplisit, baik titik-titik promosi yang dilalui maupun persyaratan yang harus dipenuhi untuk mencapai jabatan tertentu. Dalam hal ini, persyaratan untuk naik ke jabatan struktural tertentu ke jenjang fungsional tertentu lebih ditentukan dengan jelas dan bahkan dilengkapi dengan standar penilaian tertentu. Berdasarkan hasil wawancara yang menjadi hambatan berjalannya pola promosi ASN pada jabatan pimpinan eselon 2 dan 3 adalah:

1. faktor senioritas menimbulkan resistensi karena senioritas dari pejabat yang ikut pula promosi, budaya patron klien yang berdampak pada menguatnya kewenangan pejabat politis dalam pengelolaan penentuan pejabat struktural di birokrasi daerah, dan meningkatnya isu putera daerah dengan kentalnya nepotisme dan *spoil system*.
2. Baperjakat dan BKD memang telah memiliki pedoman yang menjadi dasar dalam menjalankan fungsinya, namun dalam praktiknya kedua lembaga tersebut selalu mengalami kesulitan menerapkan aturan-aturan kepegawaian ketika dihadapkan dengan kepentingan politis dari pejabat pembina kepegawaian di lingkungan pemerintah daerah.
3. Aturan formal mengenai kepegawaian yang belum lengkap turunannya. Seperti dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara serta Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN yang mana aturan tersebut belum disertai dengan pedoman pelaksanaan yang jelas. Oleh karena itu dalam pedoman pelaksanaan pola promosi masih menggunakan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 35 Tahun 2011 yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang sudah tidak berlaku lagi. Begitupun keberadaan UU NO. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menempatkan kepala daerah sebagai pembina kepegawaian, memungkinkan untuk bertindak sesuai kewenangannya dengan menetapkan pejabat struktural sesuai standar kepala daerah.

Titik pertautan pentingnya topik metode pendekatan perpaduan aspek politis dan aspek kompetensi dalam kebijakan promosi jabatan struktural dalam rangka pengembangan SDM aparatur berbasis merit system untuk dielaborasi lebih lanjut adalah pertama, kebijakan ini masih dalam kerangka umum, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN yang mana aturan tersebut belum disertai pedoman pelaksanaan, jelas menimbulkan multi interpretasi; kedua, sistem pengisian jabatan struktural masih dalam proses mencari format yang ideal sehingga perlu untuk dikritisi dan diberikan masukan; ketiga, perlu adanya sinkronisasi dalam manajemen ASN yang lama dengan yang akan diterapkan sehingga menciptakan harmonisasi dalam format promosi yang selaras antara kompetensi dan politis. Adapun tujuan yang diharapkan adalah:

1. Konstruksi kebijakan pengisian jabatan struktural dalam kerangka aturan ASN;
2. Identifikasi celah permasalahan dan memberikan solusi terhadap penerapan pengisian jabatan struktural dalam rangka pengembangan pola promosi yang memadukan (mengakomodasi realita fenomena di birokrasi) aspek politis (*spoil system*) dan aspek kompetensi (*merit system*) aparatur berbasis merit.

Pengisian jabatan struktural diharapkan dapat menunjang motivasi dan ASN profesional dalam bekerja.

Pejabat yang diberikan kewenangan untuk menetapkan pejabat struktural merupakan jabatan politis seperti halnya Bupati atau Walikota merupakan pejabat pembina kepegawaian di daerah. Kewenangan yang diberikan kepada jabatan politis tersebut menimbulkan permasalahan netralitas dari pejabat struktural yang diangkat. Banyak dari pejabat struktural diangkat berdasarkan pada kepentingan politik praktis daripada prestasi kerja. Pengisian jabatan pimpinan/jabatan struktural cenderung berorientasi pada pembinaan karier ASN secara berjenjang dalam instansi dan menekankan pada aspek senioritas tetapi kurang melihat latar belakang pendidikan dan kompetensi yang dimiliki pejabat struktural berpotensi membuka hubungan *patron client*. Hal ini menurut Lewis dan Gilman (2005: 76). menimbulkan implikasi negatif berupa lemahnya kompetisi, kurangnya motivasi dan birokrasi yang tidak efisien. Oleh karena itulah, upaya dilakukan guna melakukan perubahan pola promosi jabatan struktural ASN adalah dengan menformulasi mekanisme baru dalam pengisian jabatan struktural yang berorientasi

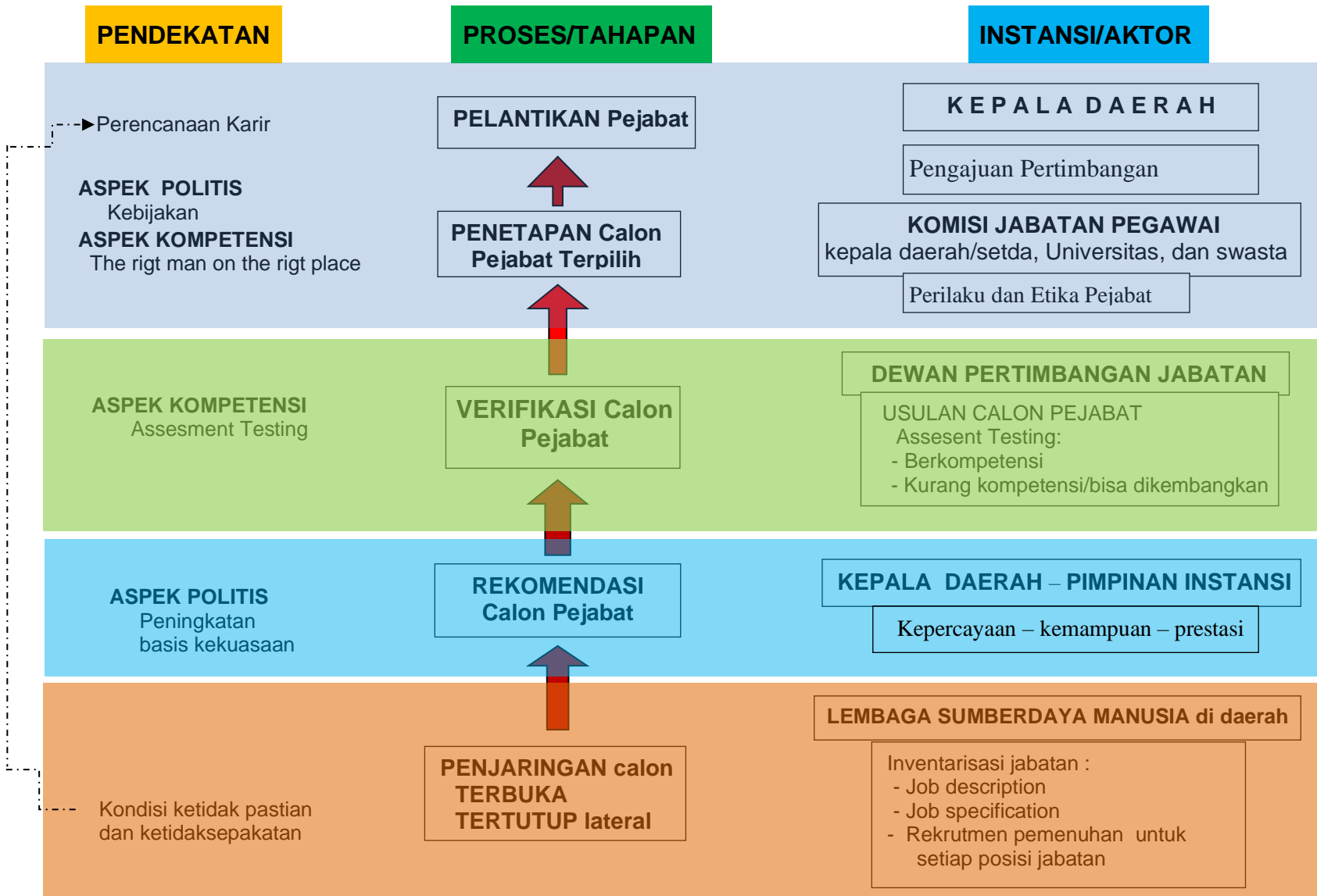
pada akuntabilitas dan tetap berbasis merit system. Selain itu, lemahnya pembinaan aparatur menimbulkan implikasi rendahnya tingkat kompetisi dan munculnya respon negatif masyarakat terhadap kinerja dari aparatur. Karena itulah kebijakan pengisian jabatan struktural menjadi sangat strategis untuk ditelaah.

Luaran Mekanisme Pengisian Jabatan Struktural

Promosi adalah penempatan pegawai pada jabatan yang lebih tinggi dengan wewenang dan tanggung jawab yang lebih tinggi, mempunyai peran penting dalam pengembangan sumber daya manusia dan peningkatan kualitas sumber daya aparatur. dengan demikian promosi akan memberikan dampak positif bagi pegawai dengan terangkatnya status sosial, wewenang, tanggung jawab, serta penghasilan yang semakin besar terhadap pegawai. Mekanisme pengisian jabatan struktural merupakan domain dari pejabat pembina kepegawaian, yakni bupati atau walikota dan juga menjadi kewenangan dari badan pertimbangan jabatan (Baperjakat), yang terdiri dari sekretaris daerah selaku ketua, kepala badan kepegawaian daerah sebagai wakil ketua dan kepala inspektorat daerah sebagai sekretaris. Penyelenggaraan tahapan promosi jabatan struktural eselon II dan III di lingkungan pemerintah daerah adalah t:

1. Adanya formasi jabatan yang kosong, informasi tentang formasi jabatan ini bisa dilihat dari sistem informasi kepegawaian, pihak BKD dan seluruh pegawai di lingkungan pemerintah daerah.
2. BKD menyiapkan pendaftaran dan menentukan kriteria atau persyaratan untuk jabatan struktural eselon II dan III
3. Selain itu Dinas atau Badan terkait bisa mengusulkan calon pejabat struktural eselon II dan III kepada BKD, tetapi usulan dinasmaupun badan tersebut tidak serta merta diterima, karena harus diseleksi berdasarkan kriteria yang sudah ditetapkan.
4. BKD melakukan seleksi terhadap pegawai eselon II dan III, dan usulan dari Dinas/Badan terkait, dimana pegawai yang memenuhi kriteria dan syarat serta memutuskan pegawai yang layak untuk dipromosikan ke jabatan eselon 2 dan 3
5. Pegawai yang sesuai dengan syarat dan kriteria dan lolos seleksi maka akan di masukkan ke *assessment center* guna melihat kompetensi dan potensi pada masing-masing pegawai.

6. Hasil *assessment center* akan diberikan kepada tim Baperjakat untuk dibahas dan ditetapkan menjadi calon (2–3 calon) terbaik dalam satu jabatan.
7. Hasil FGD tim Baperjakat maka 3 calon terbaik tersebut akan diajukan ke Gubernur guna melakukan *fit and proper test* di hadapan komite penilai dan tim Baperjakat.
8. Hasil *fit and proper test* akan menentukan satu orang calon pejabat yang dinilai layak dan pantas untuk menduduki jabatan struktural eselon I atau eselon III.



Gambar 2. Model Pendekatan Promosi Jabatan Metode Paduan Aspek Politis dan Aspek Kompetensi di Birokrasi Pemerintah Daerah

pelaksanaan promosi harus mempertimbangkan kompetensi, prestasi kerja, kinerja pegawai bahkan pengalaman, sehingga bisa melahirkan pegawai yang kompeten. Sumber daya aparatur yang kompeten maka akan memudahkan pelaksanaan pemerintahan, sehingga pemerintahan bisa berjalan lebih efektif, efisien dan akuntabel dalam hal memberi pelayanan publik, maupun menciptakan tata pemerintahan yang baik. Sebagian kalangan pegawai beranggapan bahwa jabatan struktural adalah suatu “prestise” di masyarakat, karena akan banyak mendapatkan pelbagai fasilitas dan kemudahan, sehingga banyak yang menginginkan, maka kadang-kadang mekanisme atau prosedur yang ditempuh untuk mendapatkan jabatan struktural tersebut diabaikan. Menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Pemerintahan Daerah, pengangkatan Kepala Daerah adalah dari unsur partai politik, maka kebijakan pengangkatan jabatan struktural pun tidak lepas dan penuh dengan nuansa politis.

Guna menentukan pejabat eselon II dan III dalam jabatan struktural suatu perangkat daerah atau unit kerja, misalnya eselon untuk jabatan kepala dinas, hal tersebut berpedoman pada undang-undang tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II dan III pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati atau walikota. Sebelum bupati atau walikota menyampaikan usulan atau mengangkat pejabat struktural di lingkungan pemerintah daerah, maka dibentuk suatu tim yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan dalam pengangkatan jabatan.

Penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah daerah kabupaten/kota dilakukan melalui dua cara, yakni sistem merit secara prosedural dan *spoil system* secara substansial. Sistem merit mengacu pada alasan-alasan senioritas, kecakapan dan pendidikan, akan tetapi realitanya penggunaan mekanisme tersebut bukanlah yang dominan dalam penataan jabatan struktural di lingkungan pemerintah daerah. *Spoil system* lebih mengacu pada kedekatan personal dengan bupati atau walikota, misalkan menjadi tim sukses kepala daerah atau elite segmental dan penentu lainnya. Lebih

spesifik lagi mengarah pada sistem patronase dan nepotisme, dimana tidak serta merta hanya sekedar hubungan kekerabatan namun juga mengedepankan asas primordialisme penguasa, dalam hal ini bupati atau walikota.

Terkait dengan pola hubungan pejabat politik dan pejabat karir, Chris Eichbaum dan Richard Shaw (2010) menyimpulkan birokrat tunduk dan patuh pada aturan/prosedur sedangkan politik lebih mengabdikan pada suara mayoritas/pemilih dan koalisi politik. penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa diserahkan kepada organisasi birokrasi yang mandiri jauh dari kepemimpinan politik, selama pertanggungjawaban politik dan kebijakan masih tetap berada pada sang pemimpin politik.

Terkait dengan kedudukan jabatan politik yang lebih tinggi dibanding jabatan karir dalam birokrasi, narasumber sepakat dengan pengaturan tersebut. Namun demikian dalam melaksanakan kekuasaannya, pejabat politik harus mentaati peraturan yang berlaku. Selain itu selaras dengan teori demokrasi liberal dari Carino, menurut narasumber, para pejabat politik yang akan menduduki jabatannya setidaknya memiliki bekal tentang birokrasi, sehingga dapat saling mendukung dengan para pejabat karir.

Terkait dengan siapa yang seharusnya menjadi Pembina pejabat karir, narasumber secara umum sepakat bahwa pejabat pembina PNS sebaiknya adalah pejabat karir tertinggi, yang dalam hal ini Sekretaris daerah. Terkait dengan bagaimana seharusnya pola hubungan antara pejabat politik dan karir dalam birokrasi, menurut narasumber diperlukan hubungan yang harmonis berdasar sistem atau prosedur yang jelas. Pejabat politik perlu mengetahui benar apa tanggung jawabnya dan apa tanggung jawab bawahannya. Selanjutnya terkait dengan aturan, sebagaimana telah diidentifikasi pada bagian terdahulu, saat ini pengaturan mengenai pejabat politik dan netralitas birokrasi bukanlah tidak ada. Narasumber mencatat bahwa permasalahannya bukan semata pada tiadanya aturan, namun lebih berada pada pelaksanaannya yakni tiadanya sanksi yang tegas terhadap politisasi/intervensi yang

berlebihan pada birokrasi. Ketiadaan atau lemahnya sanksi dan penegakan aturan yang tidak konsisten menjadi salah satu titik lemah dalam menjaga pola hubungan jabatan politik dan karir.

Terkait dengan bagaimana rekrutmen, narasumber mendukung adanya penyusunan indikator kinerja dan *fit and proper test* baik bagi pejabat politik dan karir. Untuk pejabat politik misalnya, pencapaian visi dan misinya yang menjadi indikator kinerja sedangkan bagi pejabat karir, kontrak kinerja antara dirinya dan pejabat politik bisa menjadi tolok ukurnya. Selanjutnya bagi kalangan politis sistem *fit and proper test* dapat dilakukan secara intern dalam partai yang mendukung pencalonannya, sehingga baik atau buruknya pelaksanaan tugas- akan mencerminkan partai politiknya tersebut. Sedangkan bagi kalangan birokrat, maka sistem *fit and proper test* yang dilakukan berdasar prosedur atau aturannya dan tidak hanya untuk Sekda saja melainkan sampai pada jabatan terendahnya.

Terkait dengan rekomendasi, strategi dan kemungkinan solusi Secara umum dari berbagai masukan dari narasumber, rekomendasi mereka dapat dikelompokkan dalam dua hal yaitu bagaimana pelaksanaan aturan yang sudah ada agar ditaati dan bagaimana meningkatkan profesionalisme pejabat karir/birokrasi dan menghindari politisasi. Terkait dengan hal ini, maka diperlukan sebuah lembaga yang bisa berfungsi sebagai “wasit” yang mengawasi pelaksanaan tugas dan fungsi pejabat politik dan pejabat karir, bertugas menjaga tingkat profesionalisme pejabat politik dan karir melalui proses rekrutmen yang baik. Persoalan birokrasi dalam kaitannya dengan politik ini Adanya intervensi partai politik dalam proses rekrutmen dan mutasi jabatan-jabatan birokrasi.

Promosi yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak terlepas pada tujuan untuk mencari pegawai yang berkompentensi tinggi dan mempunyai loyalitas tinggi, sehingga dapat mewujudkan visi dan misi yang telah dijanjikan oleh pejabat politik kepada pemilihnya. Promosi yang dilakukan oleh pemerintah daerah mencoba menggunakan dua kriteria tersebut dalam pelaksanaan promosi. Promosi yang

dilaksanakan oleh pemerintah daerah disatu sisi tentunya mengacu pada kriteria *merit system* yang dimaknai sebagai peraturan yang berlaku di Indonesia tentang penataan pegawai dalam pemerintahan daerah. Disisi lain kriteria *patronage* belum dapat dilepaskan dari pertimbangan pegawai yang dipromosikan di lingkungan pemerintah daerah. Meskipun diantara promosi yang dilakukan ada pertimbangan lain selain *merit system*. bahwa promosi dengan landasan atau pertimbangan politis merupakan tuntutan yang berbeda dengan tuntutan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik. Bahwa pejabat politik tentunya akan mengupayakan agar stabilitas pemerintahan tetap terjaga.

Kondisi saat ini, dimana ada hubungan yang saling menguntungkan antara pejabat politik dan birokrasi, pejabat politik yang membutuhkan dukungan dalam Pemilukada salah satunya dari ASN. Aparatur sipil negarayang mempunyai hak pilih dan materi memanfaatkannya untuk mendapatkan promosi jabatan atas dukungannya kepada pejabat politik. Oleh karena itu hubungan tersebut berdampak pada posisi pegawai dalam pemerintahan. Pegawai yang memiliki dukungan terhadap pejabat politik yang memenangkan kontestasi dalam Pemilukada tentunya akan mendapatkan posisi yang basah atau strategis. Tuntutan itu menjadikan kepala daerah meletakkan seseorang dalam suatu posisi karena kebutuhan untuk mempunyai SDM yang berkualitas pun diperlukan untuk mendukung tercapainya pemerintah daerah yang dapat menjalankan program-program yang telah direncanakan. Oleh karena, kebutuhan mendapatkan pegawai yang mempunyai kompetensi tinggi sekaligus loyalitas tinggi menjadikan pilihan bupati tidak hanya kepada partisan saja. Namun, kepada pegawai yang mempunyai kompetensi tinggi dan loyalitas yang tinggi pula, meskipun pegawai tersebut sebelumnya memberikan dukungannya kepada rival dalam Pemilukada. Ada dua motivasi umum untuk melakukan politisasi birokrasi. Yang pertama adalah patronase, di mana janji politik dibuat dan diisi sebagai penghargaan kepada sekutu politik atau dalam pertukaran untuk bantuan. Janji patronase sering "merusak", didistribusikan oleh pemenang kepada mereka yang membantu dalam

kampanye. kedua adalah kebijakan berorientasi. Politisi, eksekutif biasanya, bisa mempolitisasi agen dalam rangka memperoleh kontrol yang lebih besar, staf dengan personil yang mereka pilih dan siapa yang dapat mereka abaikan. Dengan cara ini, politisasi adalah sarana yang mengarahkan kebijakan eksekutif.

Promosi berpendekatan politis dan kompetensi diharapkan mendapatkan pegawai yang mempunyai kompetensi tinggi dan integritas tinggi, sehingga dapat menjalankan tugas dengan baik. Di satu sisi, adanya tuntutan untuk mengakomodir dari pendukung pada Pemilu, oleh karena itu *patronase* dalam mutasi belum dapat dihindarkan, sedangkan tuntutan masyarakat agar semakin responsif harus dapat diwujudkan oleh pemerintah. Sehingga ada upaya untuk mempertahankan kedua system, yakni *merit system* dan *patronage system* dengan tanpa mengabaikan visi dan misi pemerintahan. Menunju tercipta sistem promosi di birokrasi yang akuntabel, transparan, sehingga dapat menempatkan pegawai sesuai dengan kemampuannya, yang mempunyai integritas dan kompetensi yang tinggi, dan diharapkan dapat memunculkan semangat dari pegawai untuk bekerja semakin baik.

Model sistem birokrasi yang seyogyanya digunakan di Indonesia adalah model sistem birokrasi merit system. Menggunakan model system birokrasi merit system dalam aspek landasan berpikir lebih profesional dan netral, prosesnya pun melalui seleksi terbuka dengan profesionalisme tinggi dan kemampuan dan pengalaman kerja yang mumpuni tidak terjadi manipulasi birokrasi dan intensitas kontrol politik yang tinggi.

Secara normatif birokrasi Indonesia didesain menurut model *merit system* dengan mengandaikan proses pengangkatan pejabat birokrasi menurut standar profesional dan non politis. Akan tetapi dalam praktiknya, kriteria pengangkatan birokrat terutama pada tingkat elite birokrasi lebih dekat dengan praktek perkoncoan (*patrimonialisme*) dan kental dengan pertimbangan politis. Kenyataan penempatan ASN dalam jabatan struktural birokrasi, meskipun telah dijalankan menurut prosedur normatif yang dirancang se-ideal mungkin, namun belum sepenuhnya mampu

memenuhi harapan akan ketersediaan sosok-sosok pejabat yang dapat membawa birokrasi bergerak ke luar dari zona stigmatisasi negatif.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Kesimpulan

Pelaksanaan promosi jabatan struktural aparatur sipil negara (ASN) di pemerintah daerah berdasarkan merit sistem mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang aparatur sipil negara dengan pertimbangan utama karir dan prestasi kerja. Hanya saja peraturan tersebut belum berjalan optimal karena belum mampu secara keseluruhan pemerintah daerah menerapkan sistem merit dalam promosi jabatan struktural ASN. karena masih adanya pengaruh kepala daerah (pembina kepegawaian) yang bersangkutan, banyak celah yang didapati pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Mekanisme promosi jabatan struktural di pemerintah daerah, diberlakukannya kaidah normatif mulai dari tahap pengusulan, verifikasi sampai pada tahap rekomendasi berada dalam wilayah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Selanjutnya tahap penetapan sebagai wilayah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menjadi dominasi kekuasaan pejabat politik (walikota atau bupati). Dalam prakteknya kepala daerah menetapkan pejabat struktur memakai hasil rekomendasi Baperjakat atau memilih di luar rekomendasi Baperjakat. Marginalisasi Baperjakat dalam mekanisme penempatan jabatan struktural di jajaran pemerintah daerah karena kepentingan kekuasaan atau politik dari bupati atau walikota, hubungan patron client antara kepala daerah dan birokratnya, dan nuansa nepotisme yang masih terasa dalam penempatan jabatan-jabatan struktural dalam lingkungan pemerintah daerah.

Implikasi

Gambaran faktual hasil penelitian faktor dominan yang mempengaruhi proses promosi jabatan struktural adalah jalinan hubungan politis, loyalitas, dan patron klien. Sebagai langkah perbaikan mekanisme dapat ditinjau dari tiga tahapan :

- a. Tahap penjaringan pejabat struktural melalui sistem penjaringan terbuka dan tertutup lateral, pemberian rekomendasi bernuansa politis, nepotisme, dan patron klien. Aktor pelaku/lembaga kepala daerah dan pimpinan instansi, membutuhkan kerja BKD yang obyektif menganalisis job analysis dan job description. (dominansi aspek politis)
- b. Tahap perivikasi kompetensi dan prestasi sejumlah calon pejabat struktural, optimalisasi dari Baperjakat dan akuntabilitas BKD merekomendasikan dominasi 2-3 calon pejabat struktural. (dominansi aspek kompetensi)
- c. Tahap penetapan pejabat struktural dengan mengurangi kewenangan prerogatif bupati atau walikota, melalui peranan komisi kepegawain dengan tinjauan integritas (loyalitas organisasi), perilaku, etika, dan pengalaman manajerial penetapan pejabat struktural. (aspek politis dan aspek kompetensi).

DAFTAR PUSTAKA

- Almendares, Nicholas. *"Politicization of Bureaucracy," SAGE International Encyclopedia of Political Science*. 2011.
- Ambarwati, 2009. *Analisis Kebijakan Politik dan Kemampuan Kerja terhadap Penerapan Promosi Jabatan untuk Pegawai Sekretariat DPRD Kota Semarang*. Tesis PPS UNDIP (Tidak Dipublikasikan).
- Azhari. 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*. Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hasibuan, PM, 2006. *Manajemen Pengembangan Kinerja SDM*. Rajawali Press, Jakarta.
- Jeddawi, Murtir. 2010. *Karir PNS di Persimpangan Jalan: Sebuah Refleksi atas Kebijakan Kepegawaian di Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Gallery Ilmu.
- Kausar AS. 2008. *Sistem Birokrasi Pemerintahan di Daerah dalam BayangBayang Budaya Patron-Klien*. Bandung: PT Alumni.
- Peters, B. Guy. Pierre, Jon. 2004. "Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective (Perspective The Quest For Control)". New York: Routledge, 2004, hlm. 2.
- Richard, Huhg, 2007. *Organization Behavior*. McGraw-Hill, Singapore.
- Richard, Shaw dan Chris Eichbaum (ed.), 2010. *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of The Role of The Political Adviser*. Edward Elgar, Northampton, MA, USA
- Setiyono, Budi. 2012. *Birokrasi dalam Perspektif Politik dan Administrasi*. Bandung: Nuansa.
- Thoha, Miftah. 2010. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Edisi I, Cetakan ke-7. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- , Miftah. 2010. *Peningkatan Kompetensi menuju SDM Berkualitas*. Penerbit Tarsito, Bandung.
- Warner, Schilling, 2001, *The politics of national defence*, Dalam Frederickson, H, George and Kevin B Smith, *The Public Administratin Theory Primer*, Kansas and Nebraska, Westview: A Member of the Perseus Books Group