

MERETAS ASA KEPEMIMPINAN BIROKRASI

PASCA UNDANG-UNDANG APARATUR SIPIL NEGARA (UU ASN)

Marita Ahdiyana

Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial,

Universitas Negeri Yogyakarta

E-mail: marita_ahdiyana@uny.ac.id

ABSTRAK

Kepemimpinan politik yang hanya berjalan sekitar kurang dari lima tahun sulit mengubah wajah birokrasi yang telah memiliki tradisi dan budaya kerja yang telah berlangsung lama. Sehingga yang harus dilakukan adalah membangun tradisi kepemimpinan dalam semua tingkatan birokrasi, bukan sekedar mencari pemimpin politik, tetapi lebih dimaksudkan untuk perbaikan dalam menghasilkan kepemimpinan dalam birokrasi.

Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan birokrasi yang handal dan profesional adalah dengan melakukan manajemen pengelolaan PNS melalui pelaksanaan sistem kepegawaian meritokratik, yang menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik melalui UU Nomor 43 Tahun 1999. Sehingga akan tercipta sistem kepegawaian yang profesional, netral, demokratis dan terdesentralisir. Asa baru terhadap manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) menuju kepemimpinan birokrasi yang profesional seakan menemui harapan dengan disahkannya Undang-Undang (UU) ASN No. 5 Tahun 2014 pada 19 Desember 2013. Terlebih harapan terhadap adanya Komite ASN (KASN) sebagai pengawal pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah

Kunci: Kepemimpinan, birokrasi, UU ASN

1. PENGANTAR

Memasuki tahun politik 2014, perhatian terhadap persoalan kepemimpinan lebih banyak terfokus pada peran yang dimainkan oleh pucuk pimpinan seperti presiden, gubernur, dan bupati/walikota. Perubahan sistem pemilihan yang bersifat langsung diharapkan melahirkan pemimpin yang dapat menjalankan birokrasi dengan efektif. Utomo (2011:52), mengidentifikasi bahwa keberadaan atau wujud kepemimpinan di daerah pada era otonomi daerah sering menjadi masalah yang krusial. Baik yang berhubungan dengan kepemimpinan yang berada pada tingkat Badan Legislatif (DPRD) maupun yang berada pada Badan Eksekutif (Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Hal itu disebabkan karena sebagian besar anggota DPRD dan Kepala atau Wakil Kepala Badan Eksekutif tidak atau belum pernah memiliki pengalaman dalam bidang politik maupun pemerintahan. Padahal persyaratan-persyaratan seperti latar belakang, pengalaman, maupun pengetahuan adalah merupakan

syarat penting bagi seorang pemimpin. Jika tidak terpenuhi, hal tersebut seringkali menimbulkan permasalahan pada tingkat teknis maupun kebijakan pemerintahan yang dihasilkan. Dalam praktiknya, kepemimpinan para kepala daerah tersebut ternyata belum mampu menjamin keberhasilan birokrasi dalam membuat kebijakan dan memberikan pelayanan publik yang baik. Sehingga Pramusinto berargumen bahwa apapun sistem pemilihan yang dipilih, tidak akan mampu bekerja dengan baik selama birokrasi sendiri tidak dijalankan oleh birokrat dengan kepemimpinan yang benar (2009: 320). Kepemimpinan politik yang hanya berjalan sekitar kurang dari lima tahun dan dengan bekal pengalaman terbatas yang dimiliki akan sulit mengubah wajah birokrasi yang telah memiliki tradisi dan budaya kerja yang telah berlangsung lama. Sehingga ditambahkan oleh Pramusinto bahwa yang kemudian penting untuk dilakukan adalah bagaimana membangun tradisi kepemimpinan dalam semua tingkatan birokrasi, bukan sekedar mencari pemimpin politik, namun untuk perbaikan dalam menghasilkan kepemimpinan dalam birokrasi.

Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan birokrasi yang handal dan profesional adalah dengan melakukan manajemen pengelolaan PNS melalui pelaksanaan sistem kepegawaian meritokratik. Landasan hukum bagi sistem kepegawaian yang meritokratik yang menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik sebenarnya telah ada pada UU Nomor 43 Tahun 1999. Bahkan UU tersebut telah mengenalkan konsep kelembagaan independen sebagai pembantu Presiden untuk merumuskan kebijakan-kebijakan kepegawaian yang harus dilaksanakan oleh berbagai instansi pusat dan daerah dengan menetapkan adanya komisi independen yaitu Komisi Kepegawaian Negara. Sehingga dengan demikian akan tercipta sistem kepegawaian yang profesional, netral, demokratis dan terdesentralisir. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan birokrasi publik yang profesional dan bebas dari intervensi politik yang dapat mengganggu stabilitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik. Namun demikian, dalam realitanya hal tersebut belum dapat diimplementasikan. Bahkan Effendi menemukan adanya inkonsistensi antara UU dan peraturan pelaksanaannya yang berpotensi menimbulkan kekacauan dalam pengelolaan PNS (2010: 136-137). Ketidakjelasan pedoman pengelolaan PNS, serta tugas pokok dan fungsi pengelolaan kepegawaian selama ini merupakan persoalan utama dalam reformasi birokrasi. Selain itu juga menyebabkan birokrasi sangat mudah dipengaruhi oleh kepentingan politis.

Berbagai asa baru terhadap manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) menuju kepemimpinan birokrasi yang profesional seakan menemui harapan dengan disahkannya

Undang-Undang (UU) ASN No. 5 Tahun 2014. UU ASN telah disahkan dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 19 Desember 2013, dan ditandatangani Presiden pada tanggal 15 Januari 2014. Dengan demikian masa depan pembinaan ASN telah resmi digariskan melalui UU ASN, setelah sebelumnya diatur melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 juncto Undang-Undang- Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Didalam UU ASN juga disebutkan adanya lembaga baru yang mendapat delegasi kekuasaan Presiden dalam melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN, yaitu Komisi ASN (KASN). Namun demikian UU ASN masih mengamanahkan pembentukan sekitar 19 Peraturan Pemerintah (PP) dan 4 Peraturan Presiden (Perpres).

Tulisan ini akan membahas tentang tantangan-tantangan yang dihadapi oleh birokrasi, dan berbagai harapan baru terhadap pengelolaan kepegawaian negara melalui manajemen ASN untuk mewujudkan kepemimpinan birokrasi profesional pasca diundangkannya UU ASN. Terlebih harapan terhadap adanya Komite ASN (KASN) sebagai pengawal pelaksanaan norma dasar, kode etik dan kode perilaku ASN, serta penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah.

2. BERBAGAI TANTANGAN TERHADAP KEPEMIMPINAN BIROKRASI

Kepemimpinan birokrasi sebagai kepemimpinan dalam institusi pemerintah, harus menjadi perhatian utama institusi negara setelah era reformasi. Karena selama ini model kepemimpinan birokrasi di Indonesia, seringkali diwarnai dengan adanya politisasi birokrasi. Sejarah birokrasi pemerintahan Indonesia menunjukkan bahwa kedudukan birokrasi terhadap kekuatan politik tidak dapat dikatakan bersifat netral (Dwimawanti, 2009). Pada masa pemerintahan orde lama, semua posisi dan jabatan birokrasi terkooptasi dan memihak kepada pemerintahan Soekarno yang memberikan akses kepada partai nasionalisme, agama dan komunis. Pada masa pemerintahan orde baru, peraturan tentang sistem karir telah digunakan sebagai pengangkatan seseorang didalam jabatan birokrasi, namun hampir semua pejabat birokrasi pemerintah adalah partisan kekuatan politik mayoritas tunggal. Sedangkan pada masa reformasi, kekuatan politik saling berlomba mendapatkan posisi strategis dalam birokrasi pemerintahan sebagai akibat dari euforia kebebasan kekuatan politik .

Walaupun reformasi telah berjalan sejak 1998, namun masih terjadi kecenderungan intervensi politisi terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Dampak yang muncul kemudian adalah terganggunya kinerja birokrasi yang berpedoman pada sistem merit. Ada dua macam jabatan dalam birokrasi pemerintah, yaitu jabatan karir dan jabatan politik. Jabatan karir pada dasarnya diisi oleh pejabat yang direkrut berdasarkan keahlian dan bersifat impersonal sedangkan jabatan politik diisi oleh pejabat yang direkrut atau dipilih melalui proses politik formal. Dalam berbagai macam pola hubungan yang terjadi antara pejabat politik dan pejabat karir, pejabat politik terdiri atas orang-orang yang berperilaku politis yang diorganisasikan secara politik oleh kelompok-kelompok kepentingan dan berusaha untuk mempengaruhi pemerintah mengambil dan melaksanakan suatu kebijakan. Sehingga, birokrasi pemerintah yang diisi oleh pejabat karir secara langsung berhubungan dengan pejabat politik karena sistem kenegaraan kita mensyaratkan politik masuk sebagai aktor yang mengepalari birokrasi. Artinya, birokrasi kemudian dipimpin oleh orang yang berasal dari lembaga politik. Akibatnya, kepentingan politik dengan sendirinya akan turut bermain dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan (fisip.unsyiah.ac.id). Bahkan di daerah, birokrasi sering digunakan sebagai alat politik bagi pejabat politik yang mengepalari eksekutif untuk kepentingan konstituennya. Hal tersebut mengakibatkan birokrasi tidak bisa lepas dari intervensi politik atau tidak netralnya birokrasi. Sehingga seringkali terjadi penempatan jabatan dilakukan berdasarkan hitung-hitungan politik pimpinan eksekutifnya.

Pada penelitian Masdar (dalam Martini, 2010) tentang intervensi politisi terhadap birokrasi, memperlihatkan fenomena umum bahwa proses pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Daerah (sekda) menunjukkan adanya pola relasi yang interventif. Karena jabatan-jabatan di tingkat daerah dipilih (promosi) bukan berdasarkan sistem merit tapi karena politisasi birokrasi, sehingga kemudian pencopotan (depromosi) pun juga karena politisasi birokrasi. Kasus di Surabaya menunjukkan pola pemberhentian sekda yang dilakukan kepala daerah penuh dengan muatan politis, untuk melanggengkan kekuasaan kepala daerah sendiri. Sedang di Situbondo ketika sekda tidak bersedia mengakomodir keinginan kelompok mayoritas, berbagai usaha dilakukan untuk menggeser sekda dari jabatannya. Intervensi politik tersebut menyebabkan sistem merit sulit terlaksana.

Di Sulawesi Tenggara, berdasarkan penelitian yang dilakukan Azhari (2009), pada kurun waktu sebelum pemilihan gubernur tahun 2007 sampai dengan pelantikan gubernur terpilih pada tahun 2008, telah terjadi rekrutmen PNS serta promosi dan mutasi tanpa mengindahkan

aspek profesionalisme birokrasi. Bahkan ratusan pejabat birokrasi dijadikan bulan-bulanan kebijakan gubernur dengan adanya mutasi pejabat beberapa kali dalam rentang waktu satu tahun (www.pasca.ugm.ac.id/v3.0/promotion/id/61). Berdasarkan pengalaman tersebut, untuk menegakkan profesionalitas dan netralitas kinerja birokrasi sangat diperlukan pedoman aturan yang mendukung kinerja birokrasi. Sehingga setelah era reformasi, netralitas birokrasi seharusnya merupakan hal prinsip yang wajib diwujudkan dalam mendukung peran birokrasi profesional dalam pelayanan publik.

Selama ini, birokrasi pemerintah seringkali diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern (Thoha, 2008:16). Bahkan dalam penilaian Dwiyanto (2009: 227), dalam perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia sosok birokrasi sebagai penguasa sangat menonjol. Penyebabnya adalah birokrasi dan aparatnya cenderung ditempatkan lebih sebagai agen penguasa dan alat kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan. Hal tersebut berakibat pada reformasi birokrasi yang kurang menggembirakan dampaknya pada pelayanan kepada publik. Untuk mendukung keberhasilan reformasi birokrasi, kepemimpinan birokrasi sangat diperlukan sehingga mampu mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dengan lebih baik. Karena hal tersebut merupakan prasyarat untuk mewujudkan cita-cita *good governance*. Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan cita-cita tersebut adalah dengan membangun aparatur sipil negara sebagai mesin utama penggerak birokrasi pemerintah.

Sejalan dengan semakin kompleksnya perkembangan yang terjadi di masyarakat, maka fungsi dan tugas pokok yang harus dijalankan oleh birokrasi juga semakin kompleks. Selain itu, berbagai persoalan kritis juga kemudian muncul karena birokrasi sektor publik harus menghadapi globalisasi. Sebagaimana dikemukakan Cheema (2005), dalam Pramusinto (2009: 323), bahwa globalisasi menuntut perubahan paradigma peran negara sebagaimana disajikan dalam tabel 1, berikut ini:

Tabel 1. Perubahan Paradigma Peran Negara Akibat Tuntutan Globalisasi

<i>Sebelum Globalisasi</i>	<i>Setelah Globalisasi</i>
Kontrol	Regulasi
Orientasi ke dalam	Perlindungan <i>public goods</i>
Model <i>Government</i>	Model <i>Governance</i>
Fokus pada pertumbuhan	Pengurangan ketimpangan sosial dan antar daerah
Kontrol negara	Kesesuaian negara menurut kapasitasnya.
Kapasitas negara yang bersifat tradisional	Ketrampilan baru

Ditambahkan oleh Pramusinto bahwa kompleksitas tersebut menciptakan adanya tuntutan kepemimpinan. Seperti dikemukakan Feldman, sifat dinamis, kompleks dan saling keterkaitan berbagai masalah yang dihadapi organisasi, termasuk birokrasi merupakan faktor pendorong kedaruratan organisasi masa depan (2010: 159). Sehingga perlu diperhatikan adanya tiga hal yaitu kepemimpinan, akuntabilitas dan pemberdayaan. Sedangkan Wallis dan McLaughlin (2007) dalam Triputro (2014: 1-2), mengemukakan bahwa kepemimpinan yang efektif sangat dibutuhkan di sektor publik dalam menghadapi perubahan seperti globalisasi, desentralisasi, penggunaan teknologi serta masyarakat heterogen. Dalam kondisi demikian, pemimpin harus menyampaikan nilai-nilai baru, memediasi perbedaan, dan menciptakan dukungan dalam reformasi. Bahkan menurut Grindle (2007), dengan melihat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di beberapa negara berkembang termasuk Meksiko dan Irlandia, maka kepemimpinan merupakan faktor dominan bagi kinerja pemerintahan-pemerintahan lokal, khususnya untuk menentukan kebijakan-kebijakan dan membawa perubahan. Bertolak dari pemahaman kepemimpinan sebagai sebuah proses, maka bagaimana proses tersebut dapat diciptakan dan difasilitasi agar dapat mencapai tujuan adalah merupakan hal yang penting. Sulistyani (2008: 21) mengemukakan bahwa sebuah proses mengisyaratkan adanya dinamika yang berlangsung secara terus-menerus. Pemimpin diharapkan dapat memfasilitasi terjadinya dinamika tanpa menimbulkan tekanan. Dinamika tersebut akan terwujud dalam pola interaksi antar individu, komunikasi, dan hubungan-hubungan yang bersifat kompleks.

Kepemimpinan birokrasi tradisional berbeda dengan kepemimpinan birokrasi modern, hal tersebut menurut Pramusinto (2009: 234) ditandai dengan beberapa ciri sebagaimana disajikan dalam tabel 2 berikut:

Tabel 2. Perbedaan Kepemimpinan Birokrasi Tradisional dan Kepemimpinan Birokrasi Modern

<i>Nilai yang Dikembangkan</i>	<i>Tradisional</i>	<i>Modern</i>
Gaya	Otoriter	Egaliter
Orientasi kepentingan	Birokrasi	Publik
Wawasan	Domestik	Global
Hubungan	Internal birokrasi	Kompetisi dan kerjasama
Pengambilan keputusan	Hierarkis	Demokratis
Pola komunikasi	Lokal	Internasional
Koordinasi	Instruksi	Negosiasi

Sebagaimana disampaikan OECD (2001) dalam Broussine (2003: 176), bahwa adanya perubahan lingkungan mensyaratkan tipe baru kepemimpinan. Untuk mendukung

keberhasilan reformasi birokrasi, kepemimpinan birokrasi sangat diperlukan sehingga mampu mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dengan lebih baik. Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan cita-cita tersebut adalah dengan membangun aparatur sipil negara. Dalam kepemimpinan birokrasi modern, unsur sumber daya manusia (sdm) adalah merupakan faktor dominan, disamping faktor-faktor lain seperti teknologi dan lingkungan. Sehingga sdm birokrasi pemerintah harus dibangun melalui peraturan yang memungkinkan sdm memiliki profesionalisme dan kapasitas yang tangguh. UU ASN diharapkan akan menciptakan sistem manajemen sdm aparatur birokrasi di Indonesia yang lebih baik.

3. ASA BARU MANAJEMEN KEPEGAWAIAN NEGARA PASCA UU ASN

Reformasi politik yang berlangsung secara cepat sejak tahun 1998, ternyata telah menimbulkan dampak yang besar pada sistem pendukung penyelenggaraan negara. Sehingga Effendi mengemukakan pentingnya perbaikan pada sistem tersebut jika tidak ingin berkembang menjadi puting beliung yang dapat menghancurkan sistem administrasi sebagaimana dibayangkan Caiden (2009: 95-96). Seperti dikemukakan Caiden, ketika disadari bahwa sistem administrasi yang bobrok menjadi hambatan utama kemajuan, kesalahan yang terjadi bersifat sangat fundamental, dan meluruskan kembali administrasi merupakan prioritas utama, maka ketika itu angin kencang kebobrokan administrasi telah berubah menjadi puting beliung (2009: 90). Hal tersebut dapat merontokkan sendi-sendi aparatur negara yang profesional yang menerapkan sistem manajemen aparatur negara meritokratik. Landasan hukum bagi sistem kepegawaian yang meritokratik yang menjamin agar birokrasi pemerintah bersih dari intervensi politik sebenarnya telah ada pada UU Nomor 43 Tahun 1999. Bahkan UU tersebut telah mengenalkan konsep kelembagaan independen sebagai pembantu Presiden untuk merumuskan kebijakan-kebijakan kepegawaian yang harus dilaksanakan oleh berbagai instansi pusat dan daerah. Pasal 13 Ayat (3) UU Nomor 43 Tahun 1999 sebenarnya telah menetapkan adanya komisi independen yaitu Komisi Kepegawaian Negara. Namun demikian hal tersebut menemui banyak kendala dalam implementasinya.

Untuk mewujudkan sistem kepegawaian yang profesional, netral, demokratis dan terdesentralisir, pada November 1999 pemerintah telah mengeluarkan 6 PP, dan 1 Keputusan Presiden (Keppres) tentang kepegawaian. Keppres Nomor 159 tahun 2000 menetapkan

pedoman pembentukan Badan Kepegawaian Daerah, yaitu perangkat daerah untuk menjalankan semua fungsi manajemen kepegawaian bagi PNS daerah. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan birokrasi publik yang profesional dan bebas dari intervensi politik yang dapat mengganggu stabilitas penyelenggaraan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik. Namun demikian, Effendi menyebut adanya beberapa hal yang bersifat inkonsisten antara UU dan peraturan pelaksanaannya yang berpotensi menimbulkan kekacauan dalam pengelolaan PNS untuk menciptakan sistem kepegawaian meritokratik (2010: 136-137), yaitu:

1. UU menginginkan adanya demarkasi yang jelas dalam pembinaan jabatan politik dan pembinaan jabatan karier. Sehingga yang ditetapkan sebagai pembina kepegawaian adalah PNS paling senior di instansi pusat dan daerah, yaitu Sekretaris Negara, Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), Sekretaris Jendral Lemtina dan Lemtina, Sekretaris Jendral dan Sekretaris daerah. PP Nomor 96 tahun 2000 tidak mengikuti garis demarkasi antara jabatan politik dan jabatan karier karena yang memegang wewenang pengangkatan PNS adalah para pejabat politik seperti Menteri, Gubernur, Sekretaris Presiden, dan Kepala Daerah. Sehingga pengaburan batas antara kedua jabatan tersebut dapat menyuburkan politisasi birokrasi dan praktik *koncoisme*.
2. Disintegrasi kepegawaian dan pelaksanaan sistem merit menjadi tidak terkendali karena kepala daerah berdasarkan PP No. 96 memiliki kewenangan mutlak untuk menetapkan kenaikan pangkat PNS daerah untuk menjadi Juru Muda Tingkat I (Golongan I/b) sampai Pembina Utama (Golongan IV/e, termasuk kenaikan pangkat anumerta dan kenaikan pangkat pengabdian. Dalam penetapan kenaikan pangkat ini, seorang Gubernur dan Bupati bahkan lebih besar kewenangannya dari Presiden. Presiden harus mendapatkan pertimbangan teknis dari Kepala BKN untuk pengangkatan PNS ke golongan IV/c sampai golongan IV/e, sedangkan Gubernur dan Bupati dapat melakukan tanpa pertimbangan siapapun. Hal tersebut dapat berakibat pada inflasi kenaikan pangkat PNS daerah.
3. PP No. 97 Tahun 2000 tentang formasi PNS tidak lagi mengakui adanya sentralisasi dalam penetapan formasi PNS. Formasi CPNS untuk instansi pusat ditetapkan oleh pimpinan instansi masing-masing, dan formasi CPNS daerah ditetapkan oleh kepala daerah masing-masing. Hal ini dapat memunculkan permasalahan para kepala daerah menghadapi tekanan yang kuat dari parpol yang berkuasa sehingga jumlah PNS

daerah semakin besar. Padahal formasi PNS adalah instrumen pengendali yang efektif untuk menjaga agar jumlah PNS ada dalam batas-batas keuangan negara.

4. PP No. 98 tahun 2000 memiliki nilai positif terutama pada pengakuan terhadap jenjang yang lebih tinggi.

Berbagai permasalahan yang ada dalam manajemen sumber daya manusia birokrasi tersebut merupakan dorongan utama terhadap lahirnya UU ASN. Manajemen dan pengelolaan sumber daya aparatur pemerintah harus segera dibenahi. Terutama karena UU sebelumnya sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global. Selain itu juga ada beberapa faktor pendorong menurut pertimbangan lahirnya UU tersebut, yaitu:

- a. Perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa.
- b. Pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan.
- c. Untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara.

Rahmawati juga mengemukakan beberapa alasan perlunya pembenahan yang harus segera dilakukan terkait permasalahan dalam manajemen dan pengelolaan sumber daya aparatur pemerintah, yaitu:

- a. Belum tertanamnya budaya kinerja dan pelayanan. Pemerintah selama ini juga mengalami kesulitan untuk memberhentikan mereka yang berkinerja buruk dan berkualitas rendah, karena ukuran kinerja belum terencana dengan baik.
- b. PNS yang tidak kompeten akan semakin menambah beban negara.
- c. Proses rekrutmen dan promosi jabatan di beberapa pemerintah daerah banyak memiliki dimensi politik, kekeluargaan, dan ekonomi.

- d. Kesulitan menegakkan integritas dan mencegah terjadinya perilaku menyimpang dalam birokrasi (news.detik.com).

Selama ini, sistem manajemen pengelolaan PNS yang tidak jelas seringkali sangat mudah dipengaruhi oleh kepentingan politis. Sebagai contoh perencanaan kebutuhan pegawai yang dilakukan tidak mencerminkan pada kebutuhan nyata organisasi, namun seringkali dimuati kepentingan politis. Padahal sistem pengelolaan PNS yang tegas, jelas dan transparan akan sangat membantu dalam meminimalisir pengaruh kepentingan politis. Sehingga Rahmawati mencermati beberapa hal terkait penerapan UU ASN sebagai berikut:

- a. Terkait sistem terbuka, dalam arti seorang PNS dari instansi berbeda dapat mengajukan menjadi pejabat, aparat eselon III dan IV harus mengikuti pelatihan jabatan untuk melakukan *brainwash* terkait nasionalisme, dan anti KKN.
- b. Keberadaan pegawai honorer yang tidak dapat diangkat menjadi PNS karena selama ini pengangkatannya diduga terkait pelaksanaan pemilu kepala daerah (pilkada), sehingga hal tersebut dapat mengurangi muatan politis dalam pengangkatan pegawai.
- c. UU ASN harus mendorong ke arah reformasi birokrasi dengan pengisian pejabat birokrasi harus menggunakan sistem merit. Karena selama ini yang digunakan justru faktor senioritas, atau malah faktor politis seperti kedekatan dengan pejabat atau menteri.
- d. Pejabat yang terindikasi 'nakal' harus langsung disekolahkan atau mengikuti diklat.

Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Dengan adanya UU ASN maka seluruh PNS menjadi profesi, dan kepala daerah tidak dapat lagi mencampuri urusan pengangkatan kepegawaian. Alfie mencatat bahwa UU ASN telah memberikan nuansa baru yang lebih baik dalam manajemen SDM aparatur di Indonesia, dengan beberapa perubahan signifikan sebagai berikut (birokrasi.kompasiana.com):

- a. Memberikan koridor cukup baik dalam pengaturan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK), karena selama ini manajemen pegawai honorer sering menimbulkan masalah dalam pengelolaan pegawai.

- b. Walaupun secara filosofis UU ASN hanya mengenal eselonisasi hingga tingkat ke-2 sebagai Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT), namun secara implisit eselonisasi tetap dipertahankan dengan nama Jabatan Administrasi.
- c. Memberi pengakuan dan tanggung jawab kehormatan kepada JPT yang ada dalam birokrasi.
- d. Telah mengatur kelembagaan dalam manajemen sdm aparatur, yang mungkin dapat meminimalisir potensi tumpang tindih kewenangan antara Menpan-RB dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan KASN.
- e. Menjadi dasar pembentukan KASN sebagai manifestasi praktik *governance* di bidang pendayagunaan aparatur negara.
- f. Secara eksplisit menyebutkan bentuk pengembangan karier PNS dengan pemberian kesempatan praktik kerja di instansi lain termasuk perusahaan swasta.
- g. Membuka peluang diberhentikannya PNS atas alasan kinerja.
- h. Memungkinkan pengisian JPT terbuka secara nasional.
- i. Memperkenalkan sistem kontrak pada JPT yang berlaku lima tahun, sehingga tidak ada pengkaplingan jabatan oleh seseorang atau sekelompok orang.

Beberapa catatan terhadap manajemen ASN di atas, telah menumbuhkan banyak harapan baru bagi penyelenggaraan sistem manajemen kepegawaian negara yang lebih baik. Terutama adalah harapan untuk memiliki ASN yang netral dan bersih dari muatan politis serta memiliki profesionalitas dan kompetensi di bidangnya sejak mulai dari rekrutmen sampai dengan pengangkatan dalam jabatan, karena harus didasarkan pada sistem merit. Dalam Pasal 1 UU ASN disebutkan bahwa sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Dengan demikian harapan terhadap kinerja ASN juga akan lebih baik, sehingga mampu memberikan dukungan terhadap reformasi birokrasi. Bahkan dikemukakan Effendi (2014), bahwa setidaknya UU ASN akan cukup memberikan landasan hukum yang kuat untuk melaksanakan reformasi aparatur negara yang lebih luas dari reformasi birokrasi yang dilaksanakan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2010-2014.

Selain beberapa harapan tersebut, pengaturan kelembagaan dalam manajemen sdm aparatur, yang selama ini sering diwarnai terjadinya tumpang tindih kewenangan berbagai lembaga, memiliki potensi untuk diminimalisir. Keberadaan KASN menurut UU ASN juga telah membuka peluang bagi berkembangnya penyelenggaraan manajemen PNS secara efektif, karena dalam prosesnya telah melibatkan unsur non PNS. Hal tersebut sejalan dengan paradigma *governance* dalam penyelenggaraan negara. Menurut Pasal 27 UU ASN, KASN merupakan lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik untuk menciptakan pegawai ASN (PNS, PPPK, dan anggota TNI/Polri yang ditugaskan dalam jabatan ASN) yang profesional dan berkinerja, memberikan pelayanan secara adil dan netral, serta menjadi perekat dan pemersatu bangsa. KASN terdiri atas 1 orang ketua merangkap anggota, 1 orang wakil ketua merangkap anggota, dan 5 anggota yang ditetapkan dan diangkat oleh presiden untuk masa jabatan 5 tahun dan hanya dapat diperpanjang untuk 1 kali masa jabatan. Anggota KASN terdiri dari unsur pemerintah dan/atau nonpemerintah, yang diseleksi dan diusulkan oleh tim seleksi yang dipimpin oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB).

Menurut Pasal 32 Ayat (3) UU ASN, KASN berwenang untuk memutuskan adanya pelanggaran kode etik dan kode perilaku pegawai ASN untuk disampaikan kepada pejabat pembina kepegawaian dan pejabat yang berwenang untuk wajib ditindaklanjuti. Dalam melaksanakan tugasnya, KASN dapat melakukan penelusuran data dan informasi terhadap sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi pemerintah. Adanya sistem merit dalam manajemen ASN juga merupakan asa baru terhadap pengelolaan PNS yang lebih baik, karena selama ini banyak terkooptasi oleh kepentingan politik. Namun kemudian yang harus mendapatkan pemikiran lebih lanjut adalah bagaimana mengawal pelaksanaan UU ASN dengan peraturan pelaksanaan yang mendukung karena UU ASN masih merupakan UU yang masih bersifat fleksibel.

4. PENUTUP

Walaupun reformasi telah berjalan sejak 1998, namun di Indonesia masih terjadi kecenderungan intervensi politis terhadap berbagai kebijakan birokrasi. Hal tersebut dapat berdampak negatif pada kinerja birokrasi. Salah satu upaya pemerintah untuk mewujudkan birokrasi yang profesional, dan netral adalah dengan melakukan manajemen pengelolaan

PNS melalui pelaksanaan sistem kepegawaian meritokratik. Karena dalam kepemimpinan birokrasi modern, unsur sdm aparatur adalah merupakan faktor dominan, disamping faktor-faktor lain. Sehingga sdm birokrasi pemerintah harus dibangun melalui peraturan yang mendukung profesionalisme dan netralitas mereka. Keberadaan UU ASN diharapkan akan menciptakan sistem manajemen sdm aparatur birokrasi di Indonesia yang lebih baik. Karena kepemimpinan birokrasi sangat diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dalam rangka reformasi birokrasi.

Beberapa hal terkait manajemen ASN, telah menimbulkan asa baru bagi penyelenggaraan sistem manajemen kepegawaian negara yang lebih baik. Penerapan sistem merit telah menimbulkan harapan untuk memiliki ASN yang netral dan bersih dari muatan politis serta memiliki profesionalitas dan kompetensi di bidangnya. Harapan terhadap kinerja ASN yang lebih baik juga tumbuh dengan adanya kemungkinan diberhentikannya ASN atas alasan kinerja. Selain itu, harapan baru terhadap pengaturan kelembagaan dalam manajemen sdm aparatur yang selama ini sering diwarnai terjadinya *overlapping* kewenangan berbagai lembaga, juga memiliki potensi untuk diminimalisir. Harapan terhadap terciptanya birokrasi yang profesional, netral, bersih dari praktik KKN, serta memiliki kapasitas untuk menyelenggarakan pelayanan publik juga semakin nyata dengan adanya KASN sebagai lembaga baru yang melaksanakan mandat melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN. Sehingga asa baru terhadap manajemen kepegawaian negara untuk mendukung terwujudnya kepemimpinan birokrasi profesional dapat tercapai. Namun demikian hal tersebut hanya dapat diwujudkan jika UU ASN kemudian dioperasionalisasikan dalam peraturan pelaksanaan yang mampu mendukung dan mengawal implementasi UU tersebut.

Daftar Pustaka

- Broussine, Mike. 2003. "Public Leadership", dalam *Public Management and Governance*. Bovaird, Tony, and Elke Löffler (Eds). London and New York. Routledge Taylor & Francis Group.
- Dwimawanti, Ida Hayu. (2009). *Netralitas Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS BKN, Vol. 3 Juni 2009.
- Dwiyanto, Agus. (2009). "Reformasi Birokrasi Pemerintah Sebagai Instrumen Pengendalian Korupsi di Indonesia", dalam Pramusinto, Agus dan Wahyudi Kumorotomo (Ed.) *Governance Reform di Idonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: Gava Media.
- Effendi, Sofian. (2010). *Menyiapkan Aparatur Negara untuk Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Effendi, Sofian. (2009). "Reformasi Aparatur Negara Guna Mendukung Demokratisasi Politik dan Ekonomi Terbuka", dalam Pramusinto, Agus dan Wahyudi Kumorotomo (Ed.) *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: Gava Media.
- Feldman, Martha S. (2010). *Managing the Organization of the Future*. Public Administration Review 70 supp 1 D 2010 p. s159-s163 0033-3352 American Society for Public Administration 1301 Pennsylvania Avenue, NW, Suite 840, Washington, DC 20004
- Martini, Rina. (2010). *Politisasi Birokrasi di Indonesia*. POLITIKA Jurnal Ilmu Politik MIP , 1 (1). pp. 67-74. ISSN 20867344.
- Pramusinto, Agus. (2009). "Mengembangkan Budaya Kepemimpinan Profesional Birokrasi", dalam Pramusinto, Agus dan Wahyudi Kumorotomo (Ed.) *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: Gava Media.
- Putranto, Agustinus Sulistyio Tri. (2009). "Pengelolaan Kepegawaian Sebagai *Key Leverage* Reformasi Birokrasi di Indonesia", dalam Pramusinto, Agus dan Wahyudi Kumorotomo (Ed.) *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*. Yogyakarta: Gava Media.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. (2008). *Kepemimpinan Profesional. Pendekatan Leadership Games*. Yogyakarta: Gava Media.
- Thoha, Miftah. (2008). *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Triputro, R. Widodo. (2014). *Kepemimpinan Walikota dalam Reformasi Birokrasi Pemerintahan Daerah. Studi Kasus tentang Pola Kepemimpinan Walikota Herry Zudianto dalam Reformasi Birokrasi Pemerintahan Kota Yogyakarta*. Ringkasan Disertasi. Program Doktor Manajemen dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada.
- Utomo, Warsito. (2011). *Dinamika Administrasi Publik. Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer dalam Administrasi Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Referensi Dari Laman:

- Alfie, Imam dalam <http://birokrasi.kompasiana.com/2013/12/20/catatan-atas-uu- aparatur-sipil-negara-620055.html>. Diakses tanggal 15 Maret 2014.
- <http://news.detik.com/read/2014/01/07/164853/2460743/103/2/urgensi> undang-undang- aparat-sipil-negara. Diakses tanggal 4 maret 2014.
- <http://kepegawaian.dephub.go.id/berita/read/2014/01/22/708/undang-undang- Aparatur-sipil-negara-telah-disahkan>. Diakses tanggal 4 Maret 2014.
- <http://fisip.unsyiah.ac.id/2011/07/29/fgd-dekan-fisip-hadiri-kajian-penataan-jabatan-politik-dan-jabatan-karir-dalam-birokrasi/>. Dekan FISIP hadir FGD Kajian "Penataan Jabatan Politik dan Jabatan Karir Dalam Birokrasi". Diakses tanggal 4 Maret 2014.
- <http://bkd.rejanglebongkab.go.id/14-isu-pokok-dalam-ruu- Aparatur-sipil-negara-asn/> Diakses tanggal 4 Maret 2014.
- <http://kominfo.go.id/index.php/berita/detail/3902/Pemerintah+Menargetkan+Komisi+Aparatur+Sipil+Negara+Terbentuk+Juni>. Diakses tanggal 15 Maret 2014.
- <http://www.solopos.com/2014/01/24/uu- Aparatur-sipil-negara-dari-kelembagaan-pns-hingga-komisi- Aparatur-sipil-negara-484611> . Diakses tanggal 15 Maret 2014.

Biodata

Marita Ahdiyana adalah staf pengajar di Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta