

ANALISIS PROMOSI PEJABAT BIROKRASI DI ERA PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG (Di Povinsi Kalimantan Barat Tahun 2014-2015)

Ngusmanto
Universitas Tanjungpura

surel: ngusmanto@fisip.untan.ac.id

Abstrak

Penelitian ini berusaha untuk memotret dan menganalisis pola promosi pejabat birokrasi di era pemilihan kepala daerah secara langsung Di Provinsi Kalimantan Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola patronage system (spoil system) dalam promosi jabatan birokrasi masih begitu dominan dibandingkan Sistem Kecakapan (Merit System). Hal ini menjadi bukti nyata tentang kuatnya kepentingan pejabat politik, kekuatan politik dan tim sukses dalam penentuan promosi jabatan. Sebagai konsekuensinya, banyak pola pikir, sikap dan tindak dari pejabat politik yang secara langsung bertolak belakang dengan pola merit sistem (kecakapan), makin kuat dan berkembangnya reent-seeking bureaucrats, nepotisme (nepotism), like and dislike dari sudut kepentingan pejabat politik, perselingkuhan (hubungan simbiosis mutualisme) antara pejabat politik dengan birokrasi untuk saling memperkuat dan menguntungkan, melindungi dan mengamankan kepentingan pragmatis masing-masing, diabaikannya prinsip the right man on the right place, banyak pejabat birokrasi yang terkungkung dalam kondisi incompetensi, kurang inisiatif dan takut mengambil kebijakan atau resiko, kurang berfungsinya Badan Pertimbangan jabatan dan kepangkatan (Baperjakat) karena digantikan oleh dominasi kekuatan politik dan tim sukses yang bekerja dibelakang layar (tidak nampak dipermukaan, tetapi kuat sekali cengkeramannya), rambu-rambu atau aturan main banyak diabaikan, asalkan dari segi syarat kepangkatan terpenuhi, serta setiap kali akan ada promosi atau perombakan pejabat birokrasi selalu menimbulkan keresahan, perilaku kasak-kusuk, merasa teraniaya, kecemburuan, prustasi dan penurunan semangat kerja birokrat.

Kata kunci: Pola Promosi, Pejabat Birokrasi, merit sistem, petronik sistem dan Pemilihan langsung

Abstract

This reasearch seeks to photograph and analyze the pattern of promotion of bureaucratic officials in the era of direct local elections in West Kalimantan Province. The results showed that the pattern of patronage system (spoil system) in the promotion of bureaucratic positions was still so dominant compared to the Skill System (Merit System). This is clear evidence of the strong interests of political officials, political power and the team's success in determining promotion. As a consequence, many patterns of thought, attitudes and actions of political officials directly contradict the pattern of merit systems (prowess), the stronger and the development of reent-seeking bureaucrats, nepotism (nepotism), like and dislike from the point of interest of political officials, infidelity (symbiotic relationship of mutualism) between political officials and bureaucracy to strengthen and benefit each other, protect and safeguard each other's pragmatic interests, neglect the principle of the right man on the right place, many bureaucratic officials are confined in conditions of incompetence, lack of initiative and fear of taking policies or risk, the malfunctioning of the Office of Judgment and rank (Baperjakat) because it is replaced by the dominance of political forces and success teams working behind the scenes (not appearing on the surface, but very strong grip), signs or rules are largely ignored, as long as in terms of conditions rank of terp enuhi, and every time there will be a promotion or reshuffle bureaucratic officials always cause unrest, whispering behavior, feeling persecuted, jealousy, frustration and decreased morale of bureaucrats.

Keywords: *Promotion patterns, bureaucratic officials, merit systems, petronic systems and direct elections*

PENDAHULUAN

Kelebihan dan sekaligus tantangan di era otonomi daerah (Otda) melalui UU No. 32 tahun 2004 sampai dengan revisi menjadi UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No. 9 Tahun 2015 adalah pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) secara langsung oleh warga (*one man one vote*) yang memenuhi persyaratan. Di sisi lain, ada beberapa persoalan yang muncul (sisi buruk dari suatu kebijakan) adalah pemilihan kepala daerah secara langsung memerlukan ongkos politik yang meningkat berlipat ganda, baik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun dari sang kandidat, muncul *money politic* dibanyak tempat dan kesempatan, beberapa kandidat memiliki *track record* kurang baik atau bermasalah, tetapi tidak jarang

memenangkan pemilihan, pendidikan politik untuk pemilih tidak jalan dan muncul gesekan antar warga atau memicu konflik, kandidat hanya siap menang, tetapi tidak siap kalah, apabila kandidat kalah dalam pemilihan, dengan cepat ia mencari kelemahan si pemenang atau langsung menggugat ke Mahkamah Konstitusi.

Untuk memenangkan pemilihan, sang kandidat pasti akan membentuk tim sukses, menggalang dana yang sangat besar atau puluhan milyar keatas, cetak spanduk, baleho, stiker, iklan di media massa dan sosial, berperilaku seperti Santa Claus (*Certer Claus*) cermin pemurah dan pemberi hadiah kepada orang-orang yang dijumpai supaya mau mendukung kandidat, membeli atau menyewa perahu serta biaya-biaya lain yang tidak sedikit

jumlahnya. Realitas ini memberikan bukti sah (kuat) bahwa setiap kandidat wajib dan harus memiliki modal finansial yang kuat atau banyak dari manapun asal atau sumber finansial tersebut. Tidak cukup finansial maka sang calon akan sulit bersaing, satu persatu tim sukses menjadi lemah, berguguran di tangan jalan dan atau meninggalkan si kandidat. Hal ini bermakna bahwa tidak mungkin orang miskin bisa menjadi kandidat, walaupun secara intelektual hebat, umur cukup dan punya *track record* yang bagus.

Setelah sang kandidat terpilih maka ia menjadi orang yang terpendang, dihormati di mana-mana, banyak orang yang ingin dekat, ia akan berusaha secara maksimal untuk mengembalikan modalnya, akan menghidupi dan memelihara tim sukses selama ia berkuasa. Intinya, modal harus kembali, dapat menghidupi dan memelihara tim sukses, dapat untung atas investasinya yang sangat besar dan bahkan, ia harus segera mengumpulkan dan mencari modal untuk memenangkan pemilihan di periode kedua. Di sisi lain, ia juga menjadi pembina birokrasi, sehingga ia dengan leluasa dapat memilih dan menetapkan siapa saja orang yang akan menjadi kabinetnya (pejabat eselon I/II, III dan IV), menentukan siapa yang dipromosikan atau dikenai mutasi dan demosi. Oleh karena itu, kepala daerah menjadi pusat segalanya, pemegang kekuasaan di wilayahnya dan pemegang gula yang dapat menarik dan memikat siapapun seperti pelaku usaha (pengusaha), masyarakat dan birokrat.

Banyak birokrat dalam hal ini yang berlomba-lomba untuk mendekat kepada pejabat politik (kepala daerah) untuk pengamanan jabatannya (bertahan atau malahan dipromosikan) dan untuk mendapat jabatan karena ia belum menjabat. Mengapa hal demikian Terjadi? Hal ini terjadi karena kepala daerah adalah pembina birokrasi dan di sisi lain, birokrat

tahu dengan persis bahwa ada perbedaan yang sangat signifikan antara pegawai yang menduduki suatu jabatan struktural, dengan mereka yang tidak. Kelebihan dari mereka yang menjabat dapat dikaji dari 2 (dua) sisi yaitu materi dan non materi. Kelebihan materi dari pejabat terlihat dari tunjangan struktural dan kinerja yang sangat besar, mereka menjadi sumber gula bagi anak buah, mendapat fasilitas kerja seperti ruang kerja yang bagus, ber- AC dan fasilitas kendaraan dinas, sering melakukan perjalanan dinas dan mendapat uang perjalanan dinas. Untuk kelebihan dari segi non materi terlihat dari posisi si pejabat yang lebih dihormati dibandingkan yang tidak menjabat, memiliki pengaruh besar di kantor, informasinya lebih didengar dan bahkan bisa menentukan baik atau tidaknya masa depan pegawai.

Berdasarkan realitas demikian, orang dengan mudah memandang bahwa pejabat birokrasi terlihat lebih sukses dari segi materi maupun non materi dibandingkan mereka yang bukan pejabat struktural. Pandangan demikian makin menguat dan semakin mengakar di lingkungan pegawai dan masyarakat luas karena ukuran keberhasilan seseorang lebih banyak dilihat dari segi materi atau kekayaan materi yang dimiliki. Untuk itu, banyak birokrat yang berpandangan bahwa pejabat struktural identik dengan bergelimang materi. Perkembangan selanjutnya, banyak pegawai atau birokrat yang termotivasi dan berlomba-lomba untuk mendapatkan jabatan struktural melalui berbagai cara. Jabatan-Jabatan struktural yang sangat menggoda dan diperjuangkan melalui berbagai cara oleh kebanyakan pegawai di lokasi survey serta mereka yang tidak menjabat, disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1: Banyaknya jabatan Birokrasi Dan Mereka Yang Tidak Menjabat Tahun 2014-2015

No	Lokasi Survey	Jabatan Eselon IV	Jabatan Eselon III	Jabatan Eselon II dan I	Banyaknya Jabatan	Banyaknya PNS
1	Provinsi Kalbar	737	277	55	1.069	6.021
2	Kabupaten Bengkayang	379	144	26	549	4.282
3	Kabupaten Sambas	550	165	30	745	7.415
4	Kabupaten Kubu Raya	296	134	31	461	5.542
5	Kabupaten Melawi	338	141	31	510	3.662
6	Kabupaten Sintang	531	171	34	736	6.122
7	Kabupaten Kapuas Hulu	441	148	25	614	5.676
	Jumlah	3.272	1.180	232	4.684	38.720

Sumber: Kalbar Dalam Angka Tahun 2014 dan BKD Provinsi Kalbar dan BKD beberapa Kabupaten, Januari 2016

Total jabatan di lokasi survey mulai dari eselon IV b (terendah) sampai Ib (tertinggi, khusus di provinsi) ada sebanyak 4.684 jabatan dari pegawai sebanyak 38.720 orang. Kondisi ini menggambarkan bahwa banyak pegawai yang tidak memiliki jabatan atau 1 jabatan berbanding 8,27 yang tidak menjabat. Sungguhpun jumlah mereka (birokrat) besar, tetapi mereka sangat tergantung dengan kepala daerah atau tidak berdaya dihadapan penguasa dalam hal jabatan karena ia yang yang menentukan. Bermula dari realitas pemilihan kepala daerah secara langsung dalam hubungannya dengan pola promosi pejabat birokrasi seperti telah dijelaskan maka permasalahan penelitian dirumuskan dalam pertanyaan penelitian: Bagaimana pola promosi pejabat birokrasi di era

pemilihan kepala daerah secara langsung di lokasi penelitian?

Promosi pegawai merupakan bagian penting dari pengembangan sumberdaya manusia yang banyak dikaji dalam manajemen sumberdaya manusia. Siagian (1996:169) menyatakan bahwa:

Penempatan sumberdaya aparatur mencakup promosi, mutasi transfer dan demosi. Promosi terjadi pada saat seseorang karyawan berpindah dari suatu pekerjaan ke posisi lainnya yang lebih tinggi, gaji, tunjangan, tanggung jawab dan atau jenjang organisasinya, mutasi adalah suatu kegiatan memindahkan pegawai dari unit/bagian yang kekurangan tenaga atau yang lebih memerlukan, sedangkan demosi adalah pemindahan yang berfungsi sebagai hukuman.

Untuk itu, promosi jabatan dalam level apapun menjadi dambaan birokrat, dengan cacatan didasarkan pada kriteria yang obyektif dan persyaratan yang ditentukan dipatuhi dan dipenuhi, yang dalam UU Kepegawaian ditetapkan melalui sistem meritokrasi. Bagi mereka, promosi merupakan bentuk penghargaan dan pengakuan atas prestasi kerjanya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya (tupoksi). Nainggolan dalam Ngusmanto (2009:6) menyatakan bahwa prinsip pokok penempatan dalam jabatan adalah menempatkan pegawai negeri sipil (PNS) yang tepat pada tempat yang tepat (*the right man on the right place*) serta dipenuhinya ukuran-ukurannya. Ukuran lengkapnya menurut Nainggolan dan Nitisemito dirinci sebagai berikut:

Dalam proses penempatan, ada beberapa ukuran yang dipergunakan yaitu: (1) penilaian pelaksanaan pekerjaan, (2) Keahlian, (3) Perhatian (interest), (4) Daftar urutan kepangkatan, (5) Kesetiaan, (6) Pengalaman, (7) Dapat dipercaya dan (8) Kemungkinan pengembangan, sedangkan menurut Nitisemito (1982:136) menyatakan bahwa persyaratan penempatan mencakup: (1) Pengalaman, (2) Tingkat Pendidikan, (3) Loyalitas, (4) Kejujuran, (5) Tanggung Jawab, (6) Kepandaian bergaul, (7) Prestasi kerja dan (8) Inisiatif dan kreatif.

Mereka atau birokrat yang dipromosikan dengan ukuran atau kriteria seperti pendapat Nainggolan dan Nitisemito yang telah dijelaskan akan melahirkan motivasi kerja yang tinggi, penuh dedikasi, tanggung jawab, kebanggaan, lingkungan yang kondusif dan persaingan yang sehat. Undang-Undang (UU) kepegawaian mulai dari No. 8 tahun 1974, yang dirubah menjadi UU No. 43 Tahun 1999 dan yang terbaru menjadi UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Apatur Sipil Negara (ASN) mengadopsi persyaratan tersebut, dengan memberlakukan merit sistem. Pasal 18

ayat (2) dan Pasal 51 UU ASN mengamanahkan bahwa:

Pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu ditentukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dimiliki oleh pegawai. Prinsip yang dilaksanakan berdasarkan prinsip profesional, menghindari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Untuk melaksanakan prinsip itu, manajemen ASN dilaksanakan dengan sistem merit yaitu 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.

Rush dan Althoff (1983; 175-222) menjelaskan ada 2 (dua) pola perekrutan politik, yang sekaligus dipraktekkan atau diaplikasikan dalam perekrutan jabatan administrasi yang telah ada sejak abat 18 yaitu sistem patronase (spoil system) dan sistem kegunaan (merit system). Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa:

Sistem petronase berkembang lebih dahulu dan menjadi dasar umum perekrutan. Sistem ini memunculkan sistem pilih kasih secara besar-besaran dalam perekrutan, untuk menjamin kesetiaan, kenaikan pangkat dapat dibeli oleh orang-orang yang mencari jabatan, sistem ini tidak menjamin orang yang direkrut cocok dengan jabatan-jabatan yang diduduki, orang dapat dibujuk untuk bertindak sesuatu dengan sejumlah imbalan serta menjadi bagian dari sistem penyuaipan dan korupsi. Praktek demikian terjadi di negara maju, terus berkembang di negara sedang berkembang. Oleh karena itu, negara maju mulai menggantikan patronase atau pilih kasih (spoil system) menjadi sistem kegunaan (merit system). Sistem ini menuntut

pendidikan tertentu, standar dan persyaratan tertentu (kompetensi), perekrutan dengan persaingan terbuka, ada ujian terbuka dan dilengkapi dengan wawancara yang intensif.

Berpijak pada teori rekrutmen pejabat politik dan pejabat administrasi seperti yang telah diungkap, terutama melalui sistem petronase dan sistem merit maka peneliti akan melakukan analisis pola promosi pejabat birokrasi di era pemilihan kepala daerah di lokasi penelitian. Hasil analisis ini diharapkan dapat memotret pola promosi yang betul-betul diaplikasikan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mempergunakan pendekatan kualitatif. Analisis data penelitian dilakukan secara obyektif. Penegasan ini penting karena kualitas penelitian sosial sangat ditentukan oleh kemampuan si peneliti dalam mengungkap dan menganalisis fenomena yang menjadi fokus penelitian. Informan penelitian dan peserta diskusi terfokus atau focus group discussion (FGD) dipilih dan ditetapkan secara purposif. Informan penelitian terdiri dari 3 (tiga) kepala daerah/wakil, 4 (empat) sekretaris daerah dan merangkap sebagai Baperjakat, 4 (empat) asisten bidang pemerintahan, 4 (empat) kepala Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan merangkap sebagai Baperjakat, 6 (enam) anggota tim sukses, 12 pejabat eselon II, III dan IV. Mereka ini akan diwawancara secara mendalam dan sebagian dari mereka menjadi peserta FGD. Untuk FGD dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali dan masing-masing FGD menghadirkan 3–5 pejabat birokrasi maupun mantan pejabat (pensiun).

Untuk menjamin keabsahan data penelitian maka peneliti mempergunakan Trianggulasi teknik dan sumber. Trianggulasi teknik terdiri dari wawancara, studi dokumen dan FGD, sedangkan trianggulasi sumber dimaksudkan sumber

informan berasal dari pejabat eselon II, III dan IV atau pejabat yang telah pensiun. Teknik trianggulasi dalam penelitian berfungsi sebagai check and cross check antar data yang dapat dikumpulkan. Selain itu, studi dokumen dalam penelitian ini bukan hanya melakukan studi terhadap dokumen dalam bentuk laporan-laporan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan peraturan-peraturan, peneliti juga melakukan analisis berita media baik media cetak, khususnya AP. Pos dan Tribun Pontianak.

PEMBAHASAN

Promosi pejabat birokrasi, mutasi dan demosi di era pemilihan kepala daerah secara langsung berdasarkan hasil wawancara dengan tim Baperjakat dan hasil studi dokumen di lokasi penelitian diperoleh informasi bahwa promosi dilakukan 2 (dua) tahun sekali pada bulan Februari–April. Jika kepala daerah baru terpilih dan bukan *incumbent* maka ia akan melakukan promosi, setelah menduduki jabatan selama 6 (enam) bulan – 1 (satu) tahun. Pejabat maupun staf umumnya tahu dengan persis tentang kapan ada promosi, terutama yang telah memiliki masa kerja minimal 4 (empat) tahun atau pernah naik pangkat 1 (satu) kali. Mereka tahu dan memberikan informasi bahwa waktu promosi yang sudah dekat menimbulkan rasa cemas diantara mereka dan berharap-harap cemas tentang terima tidaknya undangan promosi. Jika pejabat memiliki posisi strategis, masuk tim inti atau tim sukses, sekaligus dekat dengan penguasa, maka perasaan cemas tidak ada pada dirinya karena ia tahu posisinya aman dan jabatan tetap ditangan.

Dalam pola promosi, semua informan yang diwawancara berpandangan sama bahwa di lokasi penelitian mempergunakan pola campuran antara sistem petronase dan sistem merit. Ada pula informan yang menegaskan bahwa ia

berpandangan tidak ada yang menerapkan pola sistem merit 100 persen dan atau sistem petronase 100 persen. Pandangan yang telah diungkap akan diperdalam melalui FGD, wawancara mendalam dan studi dokumen, yang dapat dijelaskan seperti uraian berikut.

1. Pola Sistem Marit

Dalam tataran teroitis dan diperkuat oleh UU kepegawaian dapat ditegaskan bahwa pola yang terbaik dalam promosi jabatan adalah sistem merit atau meritokrasi. Sistem ini mendasarkan promosi pejabat birokrasi dari segi kompetensi, integritas, loyalitas, pengalaman, urutan kepangkatan dan prestasi kerja. Dalam aplikasinya di lokasi penelitian, ukuran sistem merit direduksi hanya menekankan kepangkatan harus memenuhi syarat, sedangkan ukuran lain ditafsirkan sesuai dengan keinginan pejabat politik. Soal pengalaman dan prestasi lebih diidentikan dengan jabatan yang telah diduduki. Informasi ini diperkuat oleh hasil studi dokumen bahwa semua pejabat yang dipromosikan telah memenuhi syarat dari segi kepangkatan dan tidak ada pelanggaran.

Sehubungan dengan penerapan sistem merit di lokasi penelitian, beberapa informan yang diwawancarai tidak begitu antusias untuk menanggapi. Beberapa diantara informan menegaskan bahwa sistem ini bagus, tetapi tidak menjadi pilihan utama dalam pola promosi jabatan. Sistem ini sudah baik, tidak perlu dipersoalkan. Di sisi lain, ukuran pola ini tergolong sangat umum dan bisa berbeda dalam memaknai ukuran. Prakteknya, penafsiran tentang ukuran sistem merit sangat ditentukan oleh pejabat politik. Siapa yang mau dipromosikan dan gimana persyaratan sistem ini, lebih ditentukan oleh subyektifitas pejabat politik (user).

2. Pola Sistem Petronik

Pola yang mendominasi atau lebih banyak diaplikasikan di lokasi penelitian adalah pola atau sistem petronik (spoil sistem), dibandingkan sistem merit sebagai pola promosi pejabat birokrasi. Pola promosi atau rekrutmen jabatan tidak dilakukan secara terbuka atau transparan, tidak ada uji kompetensi dan menggunakan indikator yang tidak baku atau disesuaikan dengan keinginan pejabat politik dan tim suksesnya. Hasil wawancara dengan informan penelitian, FGD dan studi dokumen diperoleh informasi yang mengindikasikan tentang kuatnya penerapan sistem petronik (*spoil sistem*) di lokasi penelitian. Indikasi kuatnya penerapan pola ini terlihat dari faktor kontribusi, kedekatan, nepotisme dan primordialisme serta hubungan simbiosis mutualisme, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Kontribusi

Kontribusi dalam hal ini berhubungan langsung dengan finansial, sumbang saran atau pemikiran, tenaga serta menjadi tim sukses. Jadi, untuk menjadi pejabat politik sudah dapat dipastikan bahwa calon memerlukan modal finansial yang besar serta dukungan pikiran dan tenaga. Untuk memobilisasi tenaga, pikiran dan finansial, calon harus membentuk tim sukses sebagai gerbong atau wadah pengusung sang kandidat. Bergabung atau tidak dalam suatu tim sukses menjadi realitas pilihan yang tidak mudah bagi birokrat. Mengapa? Pilihan ini menjadi buah simalakama bagi birokrat. Tidak bergabung dan tidak berkontribusi, sudah dapat dipastikan bahwa birokrat tersebut tidak akan mendapat bagian dalam promosi jabatan dan bahkan bisa kehilangan job yang sudah ditangan. Jika ia berkontribusi, tetapi yang ia dukung kalah maka orang yang bersangkutan juga tidak akan dipromosikan dan atau menjadi non job. Bermula dari pemilihan kepala

daerah secara langsung inilah titik awal, kenapa birokrat di lokasi penelitian mulai merasa teraniaya atau tidak aman posisi atau jabatannya dan menjadi resah atau harap-harap cemas.

Posisi birokrat sebagai bagian dari suatu gerbong perjuangan atau tim sukses calon pejabat politik memang dilarang dalam peraturan perundang-undangan karena posisi sebagai PNS atau birokrat harus netral atau tidak berpolitik praktis. Menghadapi situasi ini, anggota tim sukses yang berlatang belakang sebagai birokrat di lokasi penelitian tidak kehilangan akal. Supaya ia aman, dan mereka tetap menjadi bagian dari tim sukses, maka ia bertindak atau berperilaku tidak terang-terangan atau bekerja dibelakang layar dan tidak diformalkan dalam suatu surat keputusan (SK). Ia tetap dapat bergerak dan bergerilnya memainkan peran sebagai tim sukses secara optimal, termasuk menumpang kunjungan kerja ke lapangan dan berkontribusi dalam finansial. Oleh karena ia berkontribusi besar maka ia diberi imbalan promosi jabatan birokrasi oleh pejabat politik.

b. Kedekatan

Kedekatan dalam hal ini dibangun dari posisi dan kedudukannya untuk bergabung dalam tim sukses. Sebagai tim sukses, sudah dapat dipastikan bahwa ia akan dekat dengan calon pejabat politik, sering bertemu, bertukar pikiran dan saling mengenal dengan baik. Selain itu, ia wajib juga berkontribusi tenaga, pikiran dan finansial. Jadi, mereka yang siap duduk dalam tim sukses, akan mendapat imbalan sebagai birokrat yang dekat dengan kandidat. Jika kandidat menang dalam pemilihan dan menjadi pejabat politik, maka si birokrat yang dikategorikan dekat ini akan diberikan imbalan dalam bentuk jabatan birokrasi. Imbalan ini pantas diberikan menurut pendukung sistem

petronik karena duduk dalam tim sukses juga memiliki resiko yakni bisa menang dan bisa kalah. Jika kalah, ia akan kehilangan jabatan (non job) atau tidak dipromosikan. Jika timnya menang, ia akan dipromosikan menjadi pejabat birokrasi.

c. Nepotisme dan Primordialisme

Nepotisme dan primordialisme model lama lebih dimaknai ada hubungan kekerabatan (anak, keluarga, keponakan atau sanak pamili), sedangkan model baru makin bermakna luas. Selain tetap bermakna lama seperti yang telah dijelaskan, ada perluasan makna baru yakni terkait dengan satu suku, satu agama, satu kampung atau daerah, satu alumni dan satu partai. Pejabat politik memahami betul bahwa kelompok-kelompok ini jika diajak berjuang, akan siap berjuang, mau menerima dan berkontribusi dalam perjuangan. Mereka tidak akan membiarkan saudara dan temannya berjuang sendiri. Mereka akan berusaha membantu. Oleh karena itu, jika orang yang didukung menjadi pejabat politik, maka kelompok ini akan menjadi kelompok yang diuntungkan dan mendapat balas jasa atas dukungan dan perjuangan yang dilakukan. Hal ini bukan hanya terjadi di era pemilihan kepala daerah secara langsung dewasa ini, melainkan telah dipraktekkan sejak abat ke – 18 dan tetap bertahan hingga kini, bahkan bisa terus bertahan selamanya. Untuk itu, tidak heran jika banyak pejabat birokrasi dapat duduk dalam jabatan dimaksud karena ada keterkaitan dengan nepotisme dan primordialisme.

d. Simbiosis Mutualisme

Simbiosis mutualisme merupakan hubungan yang saling menguntungkan antara pejabat politik dengan birokrat. Hubungan dalam hal ini lebih terkait dengan kepentingan pragmatis, saling menguntungkan, melindungi dan mengamankan dalam rangka sama-sama mendapat bagian. Kemunculan dari kelompok ini di lokasi penelitian tidak dibangun sejak membentuk tim sukses, tetapi mulai dibangun antara pejabat politik yang baru menang dalam pemilihan, dengan pejabat birokrasi. Hubungan simbiosis mutualisme ini dapat terbangun antar mereka karena pejabat birokrasi (lama) telah mempunyai pengaruh besar, punya lingkaran dengan kekuatan politik dan jaringan proyek yang kuat dengan Jakarta, sehingga jika pejabat ini diganti akan timbul beberapa masalah seperti tekanan politik dan pemutusan proyek.

Hubungan ini bisa juga muncul karena janji pejabat birokrasi (lama) kepada pejabat politik yang baru menang dalam pemilihan tentang penggiringan proyek yang akan masuk dan janji-janji finansial yang sangat menarik. Janji yang betul-betul ditepati, termasuk janji dapat memasukan finansial inilah yang dijadikan dasar pejabat politik tetap mempertahankan orang dimaksud dan jabatan yang dipegangnya. Jumlah pejabat yang tetap bertahan karena hubungan simbiosis mutualisme di lokasi penelitian tidak banyak. Rata-rata hanya 3 (tiga) orang, tetapi tetap menjadi salah satu faktor penting dalam promosi pejabat birokrasi.

Informasi penting lainnya yang ditemukan di lapangan adalah keberadaan dan kehadiran Baperjakat tetap ada, tetapi peran dan fungsinya hanya sekedar formalitas dan tidak "bergigi". Peran Baperjakat yang sesungguhnya telah diambil alih oleh tim sukses, kekuatan

partai pengusung kandidat yang menang dan pejabat politik. Mereka bergerilya dibelakang layar, tetapi sebagai penentu, sedangkan Baperjakat hanya untuk memenuhi persyaratan formal. Persyaratan untuk promosi jabatan seperti kompetensi, kualifikasi, pengalaman, senioritas, kinerja dan *the right man in the right place* diganti oleh dan dengan faktor kontribusi, kedekatan, nepotisme dan primordialisme serta simbiosis mutualisme.

Data atau informasi penelitian yang telah diungkapkan dapat dijelaskan dengan beberapa pendapat ahli seperti uraian berikut. Mariana dan Paskarina (2008:152) menegaskan bahwa "penentuan pilihan dipengaruhi oleh perilaku elit-elit politik serta *frame of reference* yang melatar belakangi perilaku para elit. Kecenderungan elit untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri bukanlah fenomena yang baru muncul di era transisi".

Selain pendapat tersebut, Muchlas (2005:12) menyatakan bahwa "perilaku seseorang tidak terjadi secara kebetulan, tetapi muncul karena pertimbangan-pertimbangan tertentu. Dalam psikologi ditemukan bahwa setiap perilaku pasti mempunyai alasan-alasan yang umumnya berhubungan dengan kebutuhan manusia. Pandangan yang hampir senada diungkapkan oleh Hersey dan Balnchard (1995:16) yang menyatakan bahwa "untuk memahami atau memperkirakan perilaku manusia dapat tercermin atau terlihat melalui aktivitas-aktivitasnya, perlu diketahui motif atau kebutuhan seseorang, yang menimbulkan suatu aktivitas, sedangkan motif adalah ikhwal "mengapanya perilaku. Lebih tegas Winardi (1992: 140), Hersey dan Balnchard (1995:15-16) berpandangan bahwa "perilaku manusia pada dasarnya berorientasi pada tujuan dan mempunyai motif". Selanjutnya, "Motif dianggap sebagai kebutuhan, keinginan, dorongan

atau gerak hati dalam diri seseorang. Menurut esensinya, motif merupakan dorongan utama aktivitas manusia”.

Berpijak pada data penelitian dan teori yang diacu dapat ditegaskan bahwa motif pejabat politik, mengapa ia cenderung lebih memilih pola petronik dalam promosi pejabat birokrasi karena ia memiliki motif atau tujuan sebagai berikut:

- a. Sistem petonik lebih memberikan peluang kepada pejabat politik untuk mengakomodasi kepentingan orang-orang yang menjadi tim sukses, kekuatan politik pengusung dan atau mereka yang mempunyai kontribusi (finansial, tenaga dan pikiran atau gagasan) memenangkan pejabat politik dalam pemilihan. Ia harus menghidupi dan mengakomodasi kekuatan politik, cukong (penyumbang dana) dan tim sukses
- b. Pejabat politik sebagai pembina birokrat sangat berkepentingan untuk memperkuat, mengembangkan dan mempertahankan basis politik di lingkungan birokrasi, dalam wujud loyalitas, kesetiaan, kepatuhan dan dukungan birokrasi melalui hubungan simbiosis mutualisme. Malahan pejabat politik mempunyai target dapat melahirkan sikap *yesmen* di lingkungan birokrat.
- c. Ia juga memiliki motif untuk keluarga dan sanak famili, teman dan orang partai (wujud nepotisme dan primordialisme) yang akan ditempatkan di berbagai SKPD sebagai pegawai honorer, dipercaya untuk mengelola proyek dan akses lainnya yang dapat memperkuat ekonomi mereka, sebagai imbalan atas dukungan dan perjuangannya.
- d. Pejabat politik juga memiliki *vested interest* untuk mengembalikan modal besar yang dikeluarkan dalam proses pencalonan menjadi pejabat politik, mencari keuntungan finansial dari

investasinya yang besar (ongkos politik), sekaligus mencari dan mengumpulkan modal untuk pencalonan pada periode berikutnya. Salah satu usaha yang ia lakukan melalui dukungan dari pejabat birokrasi (proyek-proyek SKPD), pengusaha (cukong) yang diberi akses dan proyek serta yang bersumber dari tim sukses.

Hal ini merupakan cerminan tentang kuatnya kepentingan pejabat politik dan tim suksesnya dalam penentuan promosi jabatan dan siapa saja orang-orang yang dikehendaki. Hermawan (2013: 104) menegaskan bahwa birokrasi politik ini semakin “merajalela” bermain dalam arena politik, sehingga memunculkan praktek “*power seeking politicians*” dan “*rent-seeking bureaucrats*”, di mana para pejabat dalam birokrasi memainkan posisi, otoritas, dan pengaruhnya untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan, termasuk “menjaring” keuntungan ekonomi dalam berbagai transaksi politik maupun bisnis. Oleh karena itu, Andi Irawan [http://antikorupsi.org/indo/content/view/13251/7/](http://antikorupsi.org/indo/content/view/full/3251/7/) menegaskan bahwa;

Mengapa perilaku *rent seeking* itu begitu mudah hadir dalam institusi negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Hal ini terjadi karena proses dan mekanisme politik yang menyebabkan seseorang hadir menjadi pejabat publik pada institusi-institusi negara tersebut sarat dengan *transaction cost* yang tinggi. Oleh karena itu, ketika sang tokoh itu menjadi pejabat publik, yang bersangkutan pasti akan menjadikan jabatannya dengan motif privat. Jabatannya itu bukan hanya digunakan untuk menutup biaya politik yang telah dikeluarkan, tetapi juga digunakan untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang sebesar-besarnya.

Setiap kali akan ada promosi atau perombakan pejabat birokrasi selalu menimbulkan keresahan, perilaku yang kasak-kusuk, ada yang merasa teraniaya, kecemburuan, prustasi dan penurunan semangat kerja birokrat.

SIMPULAN

Analisis yang telah diungkapkan menegaskan bahwa aplikasi sistem petronik (nepotisme atau *spoil system*) semakin kuat dilakukan oleh pejabat politik yang berkolaborasi dengan tim sukses dan kekuatan politik pendukungnya.

Hal ini menjadi energi luar biasa yang makin menyuburkan: (1) Praktek primordialisme, (2) Berkembangnya paradigma terbalik (orang yang kurang baik dan kurang kompeten akan menjadi baik dan berkompeten jika, ia diberikan jabatan), (3) Munculnya pola pikir, sikap dan tindak dari pejabat politik yang secara langsung bertolak belakang atau bententangan dengan pola merit sistem (kecakapan), (4) Makin kuat dan berkembangnya *reent-seeking bureaucrats*, (5) Nepotisme (*nepotism*), (6) Suburnya sikap *like and dislike* dari sudut kepentingan pejabat politik, (7) Ada perselingkuhan yang nyata (hubungan simbiosis mutualisme) antara pejabat politik dengan birokrasi untuk saling memperkuat dan menguntungkan, serta melindungi dan mengamankan, (8) Makin berkembangnya kepentingan pragmatis, (9) Diabaikannya prinsip *the right man on the right place*, (10) Banyak pejabat birokrasi yang terkungkung dalam kondisi *incompetensi*, kurang inisiatif dan takut mengambil kebijakan atau resiko, (11) Kurang berfungsinya Badan Pertimbangan jabatan dan kepangkatan (Baperjakat) karena digantikan oleh dominasi tim sukses yang bekerja dibelakang layar (tidak nampak dipermukaan, tetapi kuat sekali cengkeramannya) dan kekuatan politik pengusung, (12) Rambu-rambu atau aturan main banyak diabaikan dalam promosi jabatan (sistem merit), asalkan dari segi syarat kepangkatan terpenuhi, serta (13)

REFERENSI

- Hermawan, Dedy. 2013., *New Public Management Dan Politik Birokrasi*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan, Lampung, Fisip Universitas Lampung, Vol.4, No.2,
- Hersey, Paul dan Ken Blanchard. 1995. *Manajemen Perilaku Organisasi*, Jakarta, Erlangga
- Irawan, Andi. *Perilaku rent seeking*, <http://antikorupsi.org/indo/content/view/13251/7/>
- Mariana, Dede. 2006. *Menyingkap Tabir Segitiga, Politik-Kebijakan Publik-Admnsitrasi Publik*, Dalam *Buku Politik Dan Kebijakan Publik* yang disusun oleh Leo Agustino, Bandung: AIPI Bandung Bekerjasama Dengan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- , ----- dan Paskarina, Caroline. 2008. *Demokrasi Dan Politik Desentralisasi*., Yogyakarta., Graha Ilmu
- Muchlas. Makmuri. 2005. *Perilaku Organisasi*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press,
- Ngusmanto. 2009., *Rekrutmen Pejabat Birokrasi Oleh Gubernur Kalimantan Barat*. Pontianak, Jurnal Fisip Untan, Proyeksi, Vol. 3 No. 2,
- 2015., *Pemikiran dan Praktek Administrasi Pembangunan*. Jakarta, Mitra Wacana Media
- Rush, Michael dan Althoff, Phillip. 1983., *Pengantar Sosiologi Politik*, Alih Bahasa, Kartono Kartini, Jakarta, CV. Rajawali
- Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Thoha, Miftah. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
-,..... 2010. *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*., Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada
- Said, M. Mas'ud. *Birokrasi Di Negara Birokratis, Makna, Masalah Dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. 2007. Yogyakarta: UMM Press.
- Siagian, Sondang P., 2000. *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Jakarta, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, PT. Bumi Aksara
-, P., 1996. *Manajemen Sumberdaya Manusia*, Jakarta, PT. Bumi Aksara
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*.,

Bandung, Alfabeta.

Wahab, Abdul, Solichin. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UPT Penerbitan UMM.

Winardi, J. 1992. *Perilaku Organisasi (Organizational Behavior)*, Bandung, Tarsito

Dokumen

Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Barat. 2014. *Kalimantan Barat Dalam Angka*, Pontianak: BPS.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999
Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004
Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014
Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 43 Tahun 1974
Tentang Kepegawaian Negara
Republik Indonesia

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999
Tentang Kepegawaian Negara
Republik Indonesia

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014
Tentang Aparatur Sipil Negara
Republik Indonesia