

## **Diskriminasi Dalam Upaya Reformasi Birokrasi (Analisis terhadap Keputusan Penjabat Bupati/ Walikota Menjelang Pilkada Serentak di Provinsi Lampung)**

---

**Drs. Moh. Waspa Kusuma Budi, M.Si.  
Ari Gusnita, S.A.N., M.Si.**

**Dosen STISIPOL Dharma Wacana Metro  
waspabudi@yahoo.com;**

### **Abstrak**

Di Provinsi Lampung terdapat delapan kabupaten/ kota yang telah melakukan pilkada serentak tahun 2015. Untuk keberlanjutan tata kelola pemerintahan daerah, khususnya dalam upaya reformasi birokrasi, sebelum pemilihan kepala daerah telah ditunjuk penjabat kepala daerah baik bupati atau walikota. Dalam menjalankan tugasnya, penjabat bupati/ walikota tersebut dilarang untuk mengambil kebijakan yang bersifat strategis dalam pemerintahan dan pembangunan, promosi maupun mutasi jabatan birokrasi. Namun demikian pada kenyataannya, penjabat bupati/ walikota tersebut telah melakukan promosi maupun mutasi tanpa mengindahkan proses dan persyaratan yang sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bahkan ketika Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memberikan rekomendasi untuk dilakukan pembenaran atas kesalahan kebijakan yang dilakukan oleh penjabat bupati/ walikota, hal ini tetap tidak diindahkan hingga dilantiknya bupati/ walikota definitive. Hal ini jelas masih terdapat diskriminasi dalam upaya reformasi birokrasi. Perlawanan penjabat bupati/ walikota yang tidak mengindahkan rekomendasi KASN, yang hingga kini tidak mendapat teguran dari Kementerian Dalam Negeri maupun Kementerian Penertiban Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi jelas-jelas merupakan tindakan diskriminasi. Untuk itu diskriminasi harus dihilangkan, agar kedepan upaya reformasi birokrasi tanpa diskriminasi bisa dicapai dengan baik.

Kata kunci: Reformasi Birokrasi, Diskriminasi; Penjabat Bupati/ Walikota.

## **PENDAHULUAN**

Reformasi birokrasi merupakan upaya yang sungguh-sungguh dalam melakukan perubahan dalam tatanan birokrasi kearah yang lebih baik. Menurut Nugroho (2013: 15), melaksanakan reformasi birokrasi sama dengan melakukan manajemen perubahan dalam birokrasi. Manajemen perubahan dalam birokrasi hingga saat ini terus digulirkan melalui inovasi pemerintah daerah dalam pelayanan publik. Manajemen perubahan dalam birokrasi pemerintah daerah sangat ditentukan oleh kepemimpinan kepala daerah yang kuat dan melayani.

Namun demikian, masih perlu disadari bahwa upaya reformasi birokrasi hingga hari ini masih sebatas pada procedural dan belum sampai menyentuh yang bersifat substansial. Sedarmayanti (2010: 29) mengemukakan bahwa reformasi birokrasi baru menyentuh “kulit”nya saja, seperti perubahan nomenklatur, restrukturisasi organisasi, dan pemberian remunerasi, sedangkan produktivitasnya masih tetap sama atau bahkan tidak meningkat sama sekali. Agus Dwiyanto (2011: 118) menjelaskan bahwa kegagalan reformasi birokrasi publik di Indonesia sebagian disebabkan pemerintah selama ini cenderung hanya memperbaiki struktur birokrasi, seperti menyederhanakan prosedur pelayanan, memperpendek jenjang hirarki, dan berbagai bentuk debirokratisasi lainnya. Hal ini cenderung mengabaikan dimensi-dimensi permasalahan lainnya, seperti mengubah budaya yang salah pada birokrasi yang mendasari munculnya sikap dan perilaku birokrasi yang berorientasi pada kekuasaan dan anggar, selain tidak dikembangkannya budaya pelayanan secara sistimatis dalam kehidupan birokrasi public.

Menjelang Pemilihan kepala daerah serentak tanggal 9 Desember 2015 yang lalu, sesuai dengan peraturan yang berlaku, setiap daerah yang akan melaksanakan pilkada maka ditunjuk penjabat kepala daerah untuk memimpin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Seperti halnya di Provinsi Lampung yang menyelenggarakan pilkada serentak di 6 kabupaten dan 2 kota juga ditunjuk penjabat bupati/ walikota oleh Gubernur. Para penjabat bupati/ walikota ini ditunjuk dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat dari segi kepangkatan.

Tabel 1.  
Kabupaten dan Kota di Provinsi Lampung yang  
Menyelenggarakan Pilkada Serentak Tanggal 9 Desember 2015

NO.	KABUPATEN/ KOTA	KETERANGAN
1.	Kota Metro	Ditunjuk Penjabat Walikota
2.	Kota Bandar Lampung	Ditunjuk Penjabat Walikota
3.	Kabupaten Way Kanan	Ditunjuk Penjabat Bupati
4.	Kabupaten Lampung Timur	Ditunjuk Penjabat Bupati
5.	Kabupaten Lampung Selatan	Ditunjuk Penjabat Bupati
6.	Kabupaten Lampung Tengah	Tidak Ditunjuk Penjabat Bupati
7.	Kabupaten Pesawaran	Tidak Ditunjuk Penjabat Bupati
8.	Kabupaten Pesisir Barat	Tidak Ditunjuk Penjabat Bupati

Sumber: Sekretariat Daerah Lampung, 2015.

## TELAAH TEORI

### Reformasi Birokrasi

Reformasi administrasi atau dalam terminology yang lebih populer di Indonesia disebut sebagai reformasi birokrasi<sup>10</sup> adalah dorongan perubahan yang direncanakan untuk menstranformasikan administrasi dan mengatasi resistensi yang menyertai transformasi tersebut (Caiden, 1969 dalam PKMK, 2012). Sedangkan menurut Kasim (2012: 176), reformasi administrasi/ birokrasi adalah upaya perubahan melalui pendekatan dari atas ke bawah dengan program reorganisasi, pelangsingan (*downsizing*), program penghematan biaya, dan program *reengineering*. Effendi (2014) mendefinisikan secara sederhana reformasi birokrasi sebagai (1) Perubahan *mind set*, cara berfikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak); (2) Perubahan penguasa menjadi pelayanan; (3) mendahulukan peran dari wewenang; (4) Perubahan manajemen kinerja; (5) Pemantauan percontohan keberhasilan (*best practices*) dalam mewujudkan *good governance, clean government*,

<sup>10</sup> Menurut Katharina (2013) dalam literature yang ada, reformasi birokrasi sesungguhnya tidak dikenal. Reformasi yang dimaksud dalam pemerintahan Indonesia lebih dikenal sebagai reformasi administrasi.

transparan, akuntabel dan bersih; (6) Penetapan formula pelayanan public “bermula dari akhir dan berakhir di awal”.

Dwiyanto (2011: 317) menyatakan bahwa reformasi birokrasi diperlukan agar birokrasi sebagai bagian dari institusi penyelenggara pemerintahan selalu menempatkan kepentingan public sebagai panglima. Bahwa birokrasi dan aparaturnya harus peduli terhadap kepentingan public dan selalu menjadikan kepentingan public sebagai criteria utama dalam pengambilan keputusan.

### **Batasan Kewenangan Pejabat Bupati/ Walikota**

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, pasal 132A, disebutkan:

**(1) Pejabat kepala daerah** atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/ dicalonkan menjadi calon kepala daerah/ wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/ dicalonkan sebagai calon kepala daerah/ wakil kepala daerah **dilarang**:

- a. Melakukan mutasi pegawai;
- b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/ atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
- c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
- d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Selain Peraturan Pemerintah diatas, melalui Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPAN-RB)

Nomor: 02 Tahun 2016, tanggal 19 Februari 2016, tentang Penggantian Pejabat Pasca Pilkada, berisi dan juga menegaskan antara lain:

- 1) Sesuai dengan pasal 162 ayat (3) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang, yang mengamanatkan bahwa Gubernur, Bupati atau Walikota **dilarang** melakukan penggantian pejabat dilingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/ Kota dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan;
- 2) Berdasarkan pasal 116 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menyebutkan bahwa :
  - (1) Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun terhitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan;
  - (2) Pengantian pejabat pimpinan tinggi utama dan madya sebelum 2 (dua) tahun dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden.

## **PEMBAHASAN**

Diantara 8 (delapan) kabupaten/ kota di Provinsi Lampung yang menyelenggarakan pilkada serentak tahap pertama pada tanggal 19 Desember 2015, hanya pada 5 kabupaten/ kota yang ditunjuk penjabat bupati/ walikota. Hal ini, 3 kabupaten yang tidak ditunjuk penjabat bupati karena rentak waktu masa tugas bupati dengan pelaksanaan pilkada sangat dekat. 3 (tiga) kabupaten yang tidak ditunjuk penjabat bupati tersebut adalah Kabupaten Lampung Tengah, Kabupaten Pesawaran dan Kabupaten Pesisir Barat. Sedangkan pada 5 kabupaten/ kota yang ditunjuk penjabat bupati/ walikota tersebut, karena rentang waktu masa tugas bupati dengan pelaksanaan pilkada masih sangat lama.

**Promosi dan Mutasi Jabatan Struktural: Kasus Kota Metro**

Di Provinsi Lampung pilkada serentak dilaksanakan pada tanggal 9 Desember 2015 yang diikuti oleh 6 kabupaten dan 2 kota. Untuk menjaga kesinambungan roda pemerintahan dan pembangunan di 8 (delapan) kabupaten/ kota yang akan melaksanakan pilkada serentak tersebut, maka ditunjuk penjabat kepala daerah dengan kewenangan terbatas. Sejak ditetapkan sebagai Penjabat Walikota Metro berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.18-4766 Tahun 2015, tanggal 7 Agustus 2015, penjabat Walikota Metro telah menerbitkan 7 (tujuh) keputusan mutasi, pengangkatan dan pemberhentian dalam dan dari Jabatan Struktural.

Tabel 2  
Surat Keputusan Mutasi, Pengangkatan dan Pemberhentian  
dalam Jabatan Struktural di Kota Metro

No.	Keputusan PJ. Walikota Metro	Berisi Tentang
1.	821.22/731/LTD-3/03/2015 Tanggal 19 Oktober 2015	Pengangkatan dan Mutasi dalam Jabatan Struktural Eselon II b di Lingkungan Pemerintah Kota Metro (8 orang)
2.	821.22/729/LTD-3/03/2015 Tanggal	Pemberhentian dari Jabatan Struktural Eselon II b di Lingkungan Pemerintah Kota Metro (1 orang).
3.	821.27/732/LTD-3/03/2015 Tanggal 19 Oktober 2015	Pengangkatan dalam Jabatan Struktural Eselon III (Camat) di lingkungan Pemerintah Kota Metro (1 orang).
4.	821.23/730/LTD-3/3/2015	Pemberhentian dari Jabatan Struktural Eselon III di Lingkungan Pemerintah Kota Matro (3 orang)
5.	821.29/734/LTD-3/03/2015 Tanggal 19 Oktober 2015	Pengangkatan dalam Jabatan Struktural Eselon IV (Lurah) di Lingkungan Pemerintah Kota Metro (1 orang)

6.	821.24/735/LTD-3/03/2015 Tanggal 19 Oktober 2015	Pengangkatan dan Mutasi dalam Jabatan Struktural ESelon IV di Lingkungan Pemerintah Kota Metro
7.	821.23/77.1/LTD-3/03/2015 Tanggal 21 Oktober 2015	Perubahan Keputusan Walikota Metro Nomor 821.23/733/1.LTD-3/03/2015 tentang Pengangkatan dan Mutasi dalam Jabatan Struktural Eselon III di Lingkungan Pemerintah Kota Metro (13 orang)

Sumber: Hasil Pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara, 2015.

Sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, sebagai Penjabat Walikota Metro tidak mempunyai kewenangan tanpa seijin tertulis dari Menteri Dalam Negeri untuk melakukan mutasi, pengangkatan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan structural sebagaimana diatur dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Hal tersebut dipertegas dengan surat Ketua Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Nomor B-1145/KASN/10/2015 Tanggal 19 Oktober 2015, surat Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 820/6040/SJ Tanggal 26 Oktober 2015.

### **Hasil Pengawasan dan Rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara: Kasus Kota Metro**

Sejak di terbitkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, maka upaya reformasi birokrasi selangkah lebih maju dari sisi normatif. Sebelum undang-undang tersebut menjadi salah satu landasan upaya reformasi birokrasi, maka setiap pasca pelaksanaan pilkada di daerah provinsi, kabupaten maupun kota, situasi aparat birokrasi di daerah menjadi “mencekam”.

Bagi aparat birokrasi yang saat pilkada berlangsung tidak mendukung, maka tinggal menunggu waktu bakal dimutasi pada jabatan yang “tidak

menyenangkan” atau bahkan bisa di non-jobkan. Sedangkan bagi aparat birokrasi pada saat pilkada berlangsung mendukung, maka tinggal menunggu “nasib baik” akan mendapat promosi pada jabatan struktural. Sejak lahirnya undang-undang Aparatur Sipil Negara, maka kepala daerah tidak bisa leluasa memakai pedekatan kekuasaan melakukan mutasi atau menonjobkan pegawai. Kepala daerah dalam melakukan promosi dan mutasi harus berlandaskan pada peraturan melalui mekanisme menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Betapun sudah ada larangan bagi pejabat kepala daerah untuk tidak melakukan mutasi dan penggantian pejabat pimpinan tinggi, namun demikian pejabat kepala daerah dari lima kabupaten/ kota diatas (lihat pada table 1) tetap saja melakukan promosi dan mutasi pejabat structural. Demikian juga di Kota Metro, semenjak diangkat dan ditetapkan Penjabat Walikota Metro berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.18.4766 Tahun 2015 tanggal 7 Agustus 2015, penjabat walikota Metro telah menerbitkan 7 (tujuh) keputusan mutasi, pengangkatan dan pemberhentian dalam dan dari Jabatan Struktural.

Sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hal ini jelas telah melanggar dan menyalahi peraturan diatas. Ini berarti penjabat Walikota telah melakukan perlawanan terhadap peraturan perundang-undangan dan dikemudian hari tidak lagi mengindahkan serta dapat dikatakan melakukan perlawanan terhadap rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara.

Atas dasar kebijakan promosi dan mutasi yang dilakukan oleh penjabat Walikota Metro yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut diatas, maka Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memberikan rekomendasi kepada Penjabat Walikota Metro, yang berisi antara lain:

1. Secepatnya mencabut dan membatalkan 7 (tujuh) keputusan tersebut diatas pada table 1 (satu) karena hal itu di luar kewenangan selaku Penjabat Walikota untuk melakukan mutasi pegawai, kecuali memperoleh ijin tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
2. Pengangkatan pada Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungan Pemerintah Kota Metro dilakukan melalui seleksi terbuka dengan terlebih dahulu berkoordinasi dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN);



3. Mengisi kekosongan Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama dengan mengangkat Pelaksana Tugas (Plt.) pada Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait;
4. Terhadap para Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Metro yang diduga melanggar disiplin PNS dan tidak mencapai target kinerja yang ditetapkan untuk diproses pengenaan hukuman didiplinnya sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, dan selanjutnya apabila diperlukan mutasi dan rotasi untuk melengkapi persetujuan secara tertulis dari Mendagri;
5. Sesuai dengan Undang-undang Nomo 5 Tahun 2014 Pasal 120 ayat (5) disebutkan bahwa rekomendasi KASN bersifat mengikat, karenanya diharapkan agar rekomendasi atas permasalahan tersebut di atas segera dilaksanakan, dan tindaklanjutnya dilaporkan kepada KASN dalam kesempatan pertama.

### **Diskriminasi dalam Upaya Reformasi Birokrasi**

Diskriminasi semestinya tidak boleh dibiarkan terjadi dalam bentuk apapun, demikian pula diskriminasi dalam upaya reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan sebuah upaya mulia agar birokrasi menjadi lebih baik dalam memberikan pelayanan public. Seperti telah disebutkan diatas, dari rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), bahwa 5 pejabat bupati/ walikota yang telah melakukan promosi dan mutasi, khususnya para pejabat tinggi pratama (eselon II) harus mencabut surat keputusan promosi dan mutasi tersebut.

Namun demikian, hingga disampaikannya rekomendasi KASN, semua pejabat kepala daerah tidak mengindahkan rekomendasi KASN. Ini adalah bentuk “perlawanan” pejabat kepala daerah kepada peraturan-peraturan yang berlaku.

Lebih aneh lagi, dari 5 pejabat kepala daerah yang ditugaskan oleh Gubernur yang ketika melaksanakan tugas telah melanggar peraturan bahkan melakukan perlawanan terhadap rekomendasi KASN ternyata tidak diberi sanksi. Bahkan hingga berakhir dari masa tugas sebagai pejabat kepala daerah, hingga kini masih menduduki sebagai pejabat structural di Provinsi Lampung.

Melihat kasus ini, diskriminasi terhadap upaya reformasi birokrasi telah terjadi, yakni tidak adanya tindakan yang dilakukan oleh kementerian terkait. Para pejabat kepala daerah yang melanggar peraturan dan tidak

mencabut keputusan yang direkomendasikan KASN akan membawa aspek legalitas dari keputusan tersebut.

## **SIMPULAN**

Dari uraian diatas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Penjabat kepala daerah (Bupati/ Walikota) sesuai peraturan perundang-undangan hanya memiliki kewenangan terbatas, yang salah satunya dilarang melakukan mutasi pejabat structural kecuali atas ijin Menteri Dalam Negeri;
2. Atas mutasi terhadap pejabat structural yang dilakukan oleh penjabat kepala daerah di 5 (lima) kabupaten/ kota, khususnya di Kota Metro, sesuai dengan kewenangannya KASN memberikan rekomendasi agar keputusan tersebut dicabut.
3. Rekomendasi KASN sejatinya bersifat mengikat yang harus dilaksanakan oleh penjabat kepala daerah, namun tidak dilaksanakan. Hal ini berarti penjabat kepala daerah telah melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Telah terjadi diskriminasi dalam upaya reformasi birokrasi karena kepada para penjabat kepala daerah yang telah melanggar aturan tersebut tidak dilakukan tindakan oleh kementerian terkait yang dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri serta Menteri Penertiban Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dwiyanto, Agus, (2011). *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Gadjah Mada Univercity Press, Yogyakarta.
- Efendi, Taufik, (2013). *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Kotter & Cohan, (2002). *"The Heart of Change: Real Life Stories of How People Change Their Organization"* Harvard Business Review Press: Boston, Massachusetts.
- Nugroho, Riant, (2013). *Reformasi Birokrasi sebuah Keharusan Baru*, GIZ, Jakarta.

Sedarmayanti, (2010). *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Mass Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan Yang Baik)*, PT. Refika Aditama, Bandung.

Santoso, Priyo Budi, (1993). *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Siswadi, Edi, (2012). *Birokrasi Masa Depan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Efektif dan Prima*, Mutiara Press, Bandung.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengangkatan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah,

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.