

DEMOKRASI VS. MERITOKRASI: Mencari Jalan Tengah DARI KASUS PENGANGKATAN PEGAWAI HONORER *)¹

Wahyudi Kumorotomo

Pengantar

Sebuah surat edaran dari kantor Menpan tertanggal 9 Juni 2005 dengan nomor B/1110/M.PAN/6/2005 yang bertajuk "Kebijakan Umum Pengadaan Pegawai" telah mengakibatkan kontroversi di pelbagai daerah. Surat itu ditujukan kepada semua menteri, kepala lembaga-lembaga tinggi negara, serta para gubernur dan bupati/walikota di seluruh tanahair. Isinya adalah untuk segera melaksanakan pengadaan pegawai secara bertahap selama tiga tahun. Pengadaan pegawai merupakan suatu proses alami dan harus dilakukan oleh semua organisasi. Masalahnya ialah bahwa di dalam surat Menpan ini ditonjolkan secara eksplisit prioritas untuk merekrut PNS dari jajaran pegawai honorer. Bagi banyak kepala daerah, kebijakan ini cukup dilematis. Di satu pihak para pejabat daerah dituntut untuk membatasi penerimaan pegawai baru, merampingkan birokrasi Pemda sesuai dengan PP No.8 tahun 2003, tetapi di lain pihak muncul keharusan untuk merekrut pegawai honorer yang jumlahnya di daerah cukup besar.

Berdasarkan rencana dari kantor Menpan, jumlah tenaga honorer yang hendak diangkat menjadi PNS dalam kurun waktu tiga tahun itu cukup besar, sekitar 650.000 orang. Tenaga yang diangkat itu dimaksudkan untuk mengisi tambahan formasi bagi guru, tenaga kesehatan, penyuluh pertanian, serta tenaga teknis lain yang sangat dibutuhkan oleh organisasi publik. Prioritas disediakan bagi tenaga honorer dengan tempo pengabdian secara bertingkat, dari yang telah mengabdikan antara 10 sampai 20 tahun, 5 sampai 10 tahun dan 1 sampai 5 tahun. Namun kebijakan di tingkat nasional itu dalam beberapa hal memang bertentangan dengan garis kebijakan daerah. Itulah sebabnya, di beberapa daerah kebijakan untuk melakukan rekrutmen terhadap pegawai baru disertai dengan banyak persoalan dan terkadang mengakibatkan konflik diantara para pejabat, politisi, para pegawai honorer (honorer daerah) dan dengan khalayak pada umumnya.

Dari segi kepastian, pengangkatan pegawai honorer itu sudah problematis. Sebagai contoh, dalam ketentuan PP No.48 tahun 2005, prioritas sebenarnya hanya diberikan kepada guru bantu yang telah berusia lebih dari 48 tahun dengan masa kerja 20 tahun. Tetapi kalau ketentuan mengenai prioritas ini diubah, berarti bahwa pengangkatan guru bantu menjadi relatif lebih mudah. Siapapun yang sudah berstatus sebagai tenaga honorer akan bisa segera diangkat kalau pejabat daerah memutuskan untuk menambah PNS baru. Apalagi jika dilihat bahwa dalam surat edaran Menpan pengangkatan tenaga honorer itu

*)

Makalah disampaikan pada seminar sehari tentang Manajemen Pejabat Politik dan Pegawai Birokrasi di Gedung Pemda Provinsi DI Jogjakarta, Kapatihan, tgl 17 Mei 2006. Penulis adalah dosen pada Jurusan Administrasi Negara-Fisipol dan Magister Administrasi Publik, UGM.

tidak melalui tes lagi tetapi hanya dengan kelengkapan administratif. Keputusan pengangkatan pegawai yang kurang rasional di tingkat pusat itu ternyata menimbulkan banyak persoalan bagi para pejabat di daerah.

Demokrasi, tenggang-rasa, dan nepotisme

Dalam situasi di mana sektor swasta masih belum mampu menyerap masuknya angkatan kerja baru, animo masyarakat untuk menjadi PNS masih sangat besar. Masalahnya ialah bahwa pada akhirnya begitu banyak pelamar PNS yang tentunya akan kecewa karena terlalu sedikit dari mereka yang bisa diterima dan diangkat. Di kota Makassar, formasi yang hanya sebanyak 449 orang diperebutkan oleh ribuan pelamar. Dari seluruh formasi yang tersedia, ternyata 70 persen yang diangkat adalah tenaga honorer. Di kota Medan, tenaga honor yang diprioritaskan itu jumlahnya mencapai 700 orang. Jika pemerintah pusat menyediakan formasi yang sebanyak tenaga honorer yang ada sedangkan ditetapkan bahwa tidak ada testing lagi untuk mereka, maka para pelamar pegawai yang sudah mengetahui pengumuman lowongan PNS tentunya sangat kecewa.

Di kota Semarang, walikota pada awalnya pernah menyatakan penolakan untuk merekrut tenaga honorer guru bantu untuk mengisi 309 formasi yang tersedia. Penolakan itu ternyata berakibat sangat buruk bagi citra walikota. Sementara pihak mengkritik bahwa formasi tenaga honorer guru itu terlalu mengacu kepada kuota dari pemerintah pusat yang dipandang tidak mencukupi kebutuhan tenaga guru di daerah. Kritik juga diungkapkan oleh rektor IKIP PGRI Semarang yang mengatakan bahwa Pemkot tidak sensitif dengan nasib guru bantu dan berpendapat bahwa penerimaan pegawai sebenarnya masih terbuka luas. Akhirnya, walikota terpaksa mengalah kepada tuntutan para tenaga honorer untuk menampung mereka dan mengangkatnya menjadi PNS.

Di wilayah provinsi Jogjakarta, minat para pelamar PNS juga demikian besar. Lebih dari 70.000 orang mendaftarkan diri dalam satu gelombang penerimaan pegawai. Secara rasio dapat dihitung bahwa satu formasi diperebutkan oleh lebih dari 2 ribu pelamar. Setelah kelulusan tes diumumkan, banyak tenaga guru bantu yang memprotes karena Pemda hanya menerima tenaga guru bantu yang usianya di bawah 35 tahun sedangkan yang lebih lama masa kerjanya justru tidak diterima. Ratusan pegawai honorer yang tergabung dalam Forum Komunikasi Guru Bantu itu melakukan unjuk-rasa ke kantor Pemda provinsi. Mereka menuntut agar semua tenaga honorer itu diterima. Mereka juga meminta agar PP No.48/2005 direvisi untuk mengakomodasi tuntutan mereka.

Ketidakpuasan tenaga honorer guru bantu itu rupanya ditangkap oleh institusi politis. Pihak DPD provinsi Jogjakarta ikut menyampaikan pernyataan bahwa PP No.48/2005 sebenarnya mengandung banyak hal yang menyimpang dari ketentuan lama pada UU No.8 tahun 1974. Sekalipun wewenang untuk pengangkatan pegawai tetap berada di pihak pemerintah kabupaten/kota, tekanan dari berbagai pihak itu akhirnya memaksa pihak BKD (Badan Kepegawaian Daerah) untuk bersikap akomodatif. Memang tidak semua tenaga honorer itu diterima menjadi PNS, tetapi kemudian berbagai cara untuk

menambah formasi pegawai dilakukan meskipun tidak benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah.

Dari semua kasus di daerah, terlihat dengan jelas bahwa sistem rekrutmen pegawai dalam situasi politik yang demokratis memang menjadi lebih rumit dan menyita energi tersendiri. Selama masa Orde Baru yang otoriter, pengangkatan PNS berlangsung lebih tertutup tetapi masalah-masalah di lapangan memang relatif mudah dikendalikan. Jika formasi dan penerimaan PNS sudah diumumkan, pejabat yang berwenang akan memiliki otoritas penuh dan tidak ada lagi pelamar yang berani protes. Tetapi dalam masa demokrasi yang lebih terbuka, hal itu sama sekali tidak dapat dijamin. Kepala BKD, bupati/walikota atau gubernur harus lebih sensitif terhadap isu-isu baru yang berkembang dalam penerimaan pegawai.

Akibatnya, banyak diantara para pejabat daerah yang kemudian memenuhi tuntutan dari masyarakat dengan mengorbankan prinsip-prinsip kepastian aturan dan meritokrasi dalam rekrutmen pegawai. Alasan-alasan yang menyangkut tenggang-rasa kepada tenaga-tenaga honorer yang sudah mengabdikan selama bertahun-tahun lebih sering mengemuka. Tidak jarang, isu ini berkembang menjadi isu politik dan ditangkap oleh para aktivis LSM, politisi di DPD dan DPRD serta pihak-pihak lain yang berkepentingan.

Yang menjadi soal ialah bahwa para pembuat keputusan di daerah kemudian mengakomodasi berbagai kepentingan berdasarkan kekuatan dari kelompok-kelompok tertentu. Tidak jarang, kekuatan tawar-menawar dari kelompok tersebut mengandalkan unjuk-rasa yang anarkhis, pengaruh politik, serta cara-cara yang sebenarnya sudah melewati batas-batas demokrasi yang seharusnya. Ekses penggerudukan, anarki, atau semua ancaman kekerasan yang sudah merupakan wujud dari *mobocracy* ternyata juga bisa digunakan dalam persoalan pengangkatan PNS. Kekecewaan sebagian masyarakat mengenai mobokrasi atau demokrasi yang kebablasan seperti pernah dikemukakan oleh Zakaria (2003) dan Syuhud (2004) ternyata bisa menyentuh banyak aspek kehidupan dan bentuk-bentuk manajemen pemerintahan.

Berkenaan dengan pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS secara otomatis, pertimbangan tenggang-rasa dan kemanusiaan memang wajar tetap dilakukan. Tetapi masalahnya ialah bahwa harga yang harus dibayar untuk itu mungkin akan sangat mahal. Meskipun tidak sedikit tenaga honorer yang profesional dan memiliki dedikasi yang baik, di banyak daerah masih terdapat kecenderungan bahwa rekrutmen tenaga honorer itu sangat kental dengan nepotisme. Banyak diantara mereka yang terdaftar sebagai tenaga honorer karena punya hubungan kekerabatan dengan PNS yang masih aktif atau karena direkomendasikan oleh pejabat tertentu yang tengah berkuasa. Begitu mengetahui ada peluang untuk menjadi pegawai, ada sebagian keluarga pejabat yang tiba-tiba mengantongi status sebagai tenaga honorer, dan kemudian tidak berapa lama langsung diangkat menjadi PNS penuh. Sulit dipungkiri bahwa banyak tenaga honorer yang direkrut secara rahasia dan tidak memenuhi azas-azas transparansi. Apabila birokrasi publik hanya diisi oleh para PNS yang kurang memiliki kecakapan memadai, kurang profesional, dan kurang memiliki komitmen karena hanya mengandalkan nepotisme, akibatnya sungguh sangat

mengkhawatirkan. Betapapun, manajemen organisasi pemerintah harus ditangani oleh orang-orang yang cakap, profesional, dan berdedikasi tinggi. Sulit untuk membayangkan peningkatan efisiensi, kualitas pelayanan dan responsivitas lembaga pemerintah tanpa adanya dukungan dari sumberdaya manusia yang memiliki kualifikasi yang memadai.

Pentingnya meritokrasi dalam organisasi Pemda

Secara sederhana, meritokrasi dapat dirumuskan sebagai suatu sistem sosial yang menempatkan imbalan, kedudukan dan jabatan berdasarkan kemampuan atau kecakapan dan bukan berdasarkan faktor-faktor askriptif seperti kelas sosial, jender, kesukuan ataupun kekayaan seseorang. Pada umumnya terdapat asumsi bahwa meritokrasi adalah suatu sistem yang memungkinkan terbentuknya suatu tatanan yang lebih adil dan lebih profesional yang akan menunjang kemajuan suatu bangsa. Ini berlaku untuk sektor publik maupun sektor swasta. Namun demikian harus diakui bahwa meritokrasi adalah sesuatu yang sulit diwujudkan, bukan saja di negara-negara berkembang tetapi juga di negara yang relatif lebih maju. Dalam kaitan ini Lawson dan Garrod (2002) mengemukakan bahwa meritokrasi adalah:

“A social system in which reward and positions are allocated justly on the basis of merit, rather than ascriptive factors such as genders, ethnic group or wealth. It is often claimed that modern industrial societies are more meritocratic than in the past, and that the education systems in such societies are also meritocratic. However, there is much evidence to show that ascriptive factors such as those listed above exert a considerable influence on an individual’s life chances”.

Banyak bukti yang menunjukkan bahwa meritokrasi merupakan suatu cara yang dapat diandalkan untuk membentuk organisasi dan lembaga yang kuat. Pada dasarnya dapat dilihat bahwa modernisasi di banyak negara tidak mungkin dapat terwujud tanpa penggunaan azas-azas meritokrasi yang kuat (Young, 1958; Brooks, 2002). Tetapi memang harus diakui bahwa hambatan untuk menerapkan meritokrasi itu tidak sedikit. Di negara-negara maju pun masih sering kita lihat bahwa penunjukan seseorang pada jabatan tertentu dalam organisasi publik maupun swasta dilakukan dengan mempertimbangkan ras, agama, atau etnik dan tidak selalu mengutamakan aspek kemampuan seseorang. Kritik atas kegagalan untuk menerapkan meritokrasi ini juga sudah banyak dikemukakan (Arrow, 2003; McNamee & Miller, 2004).

Dalam konteks sistem administrasi-pemerintahan di Indonesia, khususnya dalam rekrutmen PNS, kita lihat bahwa penerapan meritokrasi juga masih banyak sekali menghadapi kendala. Dilema antara demokrasi dan meritokrasi sangat terasa nuansanya di dalam pengangkatan tenaga honorer. Pemenuhan tuntutan dari tenaga honorer untuk segera diangkat menjadi PNS terkadang dimaksudkan untuk mempertimbangkan prinsip demokrasi, mengakomodasi suara-suara di dalam masyarakat, termasuk para tenaga honorer daerah yang ingin mengabdikan diri sebagai pegawai negeri. Tetapi sangat jelas bahwa pemenuhan tuntutan itu pada akhirnya sering mengorbankan prinsip meritokrasi.

Dengan demikian, salah satu hal penting yang harus diutamakan oleh para perumus kebijakan publik di masa mendatang ialah menyebarluaskan pemahaman kepada masyarakat bahwa pemerintah tetap memerlukan tenaga-tenaga pegawai yang dapat diandalkan supaya sistem pelayanan publik dapat dilaksanakan secara profesional. Oleh sebab itu, kendatipun banyak angkatan kerja yang belum terserap oleh sektor swasta, jangan sampai kemudian penyerapan tenaga kerja itu dialihkan begitu saja ke sektor publik atau sektor pemerintah. Jadi, formasi PNS betapapun ada batasnya, sesuai kebutuhan riil dari organisasi pemerintah.

Formasi PNS sebenarnya bahkan kian menyusut karena dua hal. Pertama, kemampuan pemerintah untuk membayar gaji para pegawai negeri melalui APBN sangat terbatas karena sebagian besar anggaran itu masih tersedot untuk membayar cicilan utang luar negeri. Anggaran untuk membayar PNS memang penting guna terus menggerakkan birokrasi pemerintah, tetapi besarnya harus tetap rasional sehingga tidak justru mengurangi jatah anggaran untuk pembangunan. Untuk tahun anggaran 2006, belanja pemerintah untuk gaji dan tunjangan pegawai sudah mencapai 55,01 persen dari total belanja dengan angka nominal Rp 42,7 triliun. Kedua, dengan kebijakan otonomi daerah, pembayaran gaji untuk PNS banyak yang telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Jika melihat bahwa sebagian besar DAU selama ini masih tersedot untuk membayar gaji pegawai, banyak Gubernur dan Bupati/Walikota yang terus mencoba untuk membuat agar struktur birokrasi Pemda tetap ramping sehingga tidak memerlukan terlalu banyak pegawai. Otonomi daerah juga berarti tuntutan bahwa pegawai Pemda harus lebih profesional dan tidak bisa bekerja seenaknya seperti dulu-dulu.

Tuntutan bagi daerah untuk terus melakukan *rightsizing* atau perampingan terhadap birokrasi pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah itu sangat penting karena betapapun besaran organisasi publik harus tetap rasional. Pada awalnya, seiring dengan kebijakan otonomi daerah, pemerintah pusat bermaksud memberi keleluasaan yang lebih besar kepada daerah untuk membentuk organisasi Pemda, yaitu melalui PP No.84 tahun 2000. Namun karena yang terjadi kemudian adalah membengkaknya struktur organisasi daerah dan pola rekrutmen pegawai yang tidak terkendali, akhirnya peraturan tersebut digantikan dengan membatasi struktur organisasi Pemda melalui PP No.8 tahun 2003. Pembatasan yang tertuang dalam peraturan tentang SOT (Struktur Organisasi dan Tatalaksana) itu demikian ketat sehingga banyak pejabat Pemda yang diturunkan eselonnya, bahkan banyak yang khawatir akan terkena pensiun dini.

Belakangan, karena meluasnya keluhan dari Kepala Daerah serta kebutuhan untuk menyesuaikan dengan ketentuan baru dalam UU No.32 tahun 2004, mulai muncul rencana untuk melakukan revisi terhadap PP tersebut. Rapat kerja Karo Ortala se-Indonesia di Bandung pada bulan Februari tahun 2005 sudah mengisyaratkan agar ketentuan dalam PP No.8 tahun 2003 segera diubah agar struktur birokrasi Pemda bisa lebih rasional sesuai dengan kebutuhan daerah. Masalahnya, apakah penyesuaian dengan kebutuhan daerah itu lalu bisa ditafsirkan bahwa Pemda kini boleh merekrut pegawai lebih banyak?

Kiranya bukan. Oleh sebab itu, jika ribuan pelamar tetap bermimpi untuk menjadi PNS, tampaknya masih banyak yang harus kecewa karena memang formasi pegawai itu seharusnya tetap sejalan dengan kebutuhan *rightsizing* birokrasi pemerintah.

Kecuali itu, harus diingat bahwa tuntutan profesionalisme bagi PNS kini semakin tinggi. Gubernur atau Bupati/Walikota yang benar-benar ingin membangun daerahnya tentu menghendaki bahwa birokrasi Pemda akan terisi oleh orang-orang yang memang mau bekerja keras, berdisiplin tinggi, bersikap profesional, jujur, dan benar-benar ingin menjadi abdi masyarakat. Dilema yang harus dihadapi oleh para pembuat keputusan di daerah ialah bahwa kemampuan untuk memberi imbalan yang layak kepada PNS masih terbatas sedangkan tuntutan akan profesionalisme semakin tinggi. Namun melihat animo angkatan kerja untuk menjadi PNS yang masih tetap melimpah, pejabat daerah sebenarnya punya kesempatan sangat bagus untuk benar-benar memilih calon pegawai yang berkualitas.

Kendala yang masih dihadapi dalam menerapkan *merit system*, pemberian imbalan yang baik dan sehat bagi PNS, ialah belum dikembangkannya sistem yang memungkinkan penggajian berdasarkan kinerja (*performance-based remuneration*). Kebanyakan PNS masih berorientasi kepada jabatan struktural berdasarkan eselon yang kriteria penilaiannya belum didasarkan pada kinerja, tetapi lebih didasarkan pada senioritas, masa kerja, kedekatan kepada atasan, hubungan famili, dan sebagainya. Banyaknya jenis jabatan yang memperoleh tunjangan fungsional, yang didasarkan pada profesionalisme dan kinerja, masih terbatas. Hingga sepuluh tahun terakhir, jenis-jenis jabatan fungsional bagi PNS itu masih kurang dari 70 macam. Bandingkan dengan negara lain seperti di Malaysia yang jabatan fungsional bagi pegawai negerinya sudah lebih dari 300 macam.

Namun demikian, masalah dalam pembenahan sistem kepegawaian bagi PNS tampaknya mulai disadari oleh banyak pihak. Walaupun pemerintah pusat belum sensitif dalam upaya untuk melakukan rekrutmen pegawai secara rasional, tantangan kini langsung dihadapi oleh para pembuat kebijakan di daerah. Kalau tidak ingin bahwa rekrutmen PNS hanya membebani anggaran Pemda sedangkan para pegawai itu tidak bisa menggerakkan pelayanan publik di daerah secara lebih profesional dan efisien, tidak ada pilihan lain bagi pejabat di daerah kecuali harus benar-benar memilih pelamar yang terbaik. Itu berarti bahwa seseorang yang telah menjadi PNS tidak bisa onggang-onggang lagi. Apalagi jika ketentuan PP No.9/2003 tentang pengangkatan dan pemberhentian PNS nanti memungkinkan penilaian pegawai berdasarkan sistem kontrak selama periode waktu tertentu, sehingga mereka yang kinerjanya buruk akan dapat diputuskan kontrak kerjanya.

Jalan tengah: apa yang masih dapat dilakukan?

Berkenaan dengan telah diangkatnya banyak tenaga honorer menjadi PNS secara penuh, sebagian pejabat mungkin tidak melihat bahwa masih banyak hal yang harus dilakukan. Justru di sinilah letak masalahnya. Setelah

tenaga honorer diangkat melalui proses pembuatan keputusan yang dilematis, seolah-olah pembinaan terhadap mereka terhenti. Dalam banyak kasus, tenaga honorer yang sudah diangkat menjadi PNS etos kerjanya justru menurun. Jika sebelum diangkat mereka ini ingin membuktikan pengabdian yang tulus dengan bekerja tekun penuh dedikasi, setelah diangkat dan merasa aman menjadi pegawai pemerintah sampai pensiun, mereka lalu tidak lagi melihat adanya tantangan untuk bekerja dengan lebih baik.

Karena tenaga honorer itu sudah telanjur diangkat sedangkan birokrasi semestinya tidak boleh mengorbankan efektivitas dan efisiensi kerjanya, maka jalan tengah yang sistematis harus diambil. Dalam hal ini *merit system* tetap harus diberlakukan kepada semua tenaga honorer agar mereka tidak justru semakin buruk kinerjanya. Pemerintah daerah perlu mengembangkan sistem penilaian pegawai secara objektif berdasarkan berbagai ketentuan yang ada. Sistem penilaian yang dimaksud itu mungkin tidak harus mengikuti formalitas penilaian seperti yang selama ini dilakukan, tetapi perlu menambah dengan hal-hal praktis sejauh itu dapat dipertanggungjawabkan secara objektif. Misalnya, penilaian menggunakan sistem DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan) sekarang ini banyak dikeluhkan karena cenderung bias kepada pimpinan satuan organisasi dan banyak hal yang bersifat subjektif.

Dari sistem penilaian pegawai yang sudah diterapkan di dalam pelbagai peraturan, sebenarnya sudah terdapat beberapa inisiatif yang bagus untuk menjamin penilaian secara objektif. Berdasarkan ketentuan Inpres No.7 tahun 1999 mengenai AKIP (Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) dan SK Kepala LAN No.589/IX/6/1999 tentang pedoman penyusunan LAKIP, semua pegawai telah diwajibkan untuk membuat laporan yang objektif tentang kinerja di lingkungan kerjanya masing-masing. Masalahnya ialah bahwa banyak diantara laporan itu yang tidak dievaluasi dengan baik dan belum dijadikan sebagai patokan untuk menilai karir seorang pegawai. SK Kepala LAN No.239/IX/6/8/2003 juga telah menggariskan bahwa setiap pegawai dan instansi harus berorientasi pada rencana strategis yang menitikberatkan pada hasil. Tetapi praktik pelaksanaannya ternyata masih jauh dari harapan. Sementara itu sebuah surat edaran Depdagri No.8/06/Sekdep/LPND/2002 mengenai Standar Minimal Pelayanan (SPM) sesungguhnya juga dapat dijadikan sebagai tolok-ukur objektif dalam menilai kinerja lembaga pemerintah dan semua PNS yang bekerja di dalamnya. Tetapi sekali lagi aturan-aturan yang mendorong profesionalisme pegawai itu masih belum dapat diterapkan dengan baik karena iklim organisasi yang tidak mendukung.

Betapapun kecilnya, inisiatif-inisiatif baru untuk mengembangkan sistem penilaian yang objektif terhadap kinerja PNS patut ditindaklanjuti. Saat ini, Pemda di beberapa daerah sudah mulai mengembangkan secara kreatif penilaian-penilaian yang lebih objektif, misalnya dengan menggunakan *Balance Score-Card* yang menjamin inter-subjektivitas penilaian. Untuk jajaran pejabat seperti Kepala Dinas atau kepala BUMD, sebagian sudah menggunakan seleksi *fit and proper test* yang melibatkan bukan hanya Baperjakat tetapi juga masyarakat luas.

Seperti telah dijelaskan, pihak Pemda semestinya tidak menutup kemungkinan diterapkannya sistem yang memungkinkan status PNS tidak lagi bersifat permanen. Selama ini muncul kesan bahwa PNS adalah "Pegawai Nyaman Sekali" dengan sistem evaluasi yang sangat longgar. Bahkan sistem pengangkatan sering menggambarkan suatu penunjukan *save for life*, pegawai yang diangkat akan aman statusnya seumur hidup. Kesan inilah yang mulai harus dihapus, terutama diantara para pegawai tenaga honorer yang secara otomatis diangkat menjadi PNS.

Pengangkatan tenaga honorer melalui jalur-jalur nepotisme dan tidak transparan harus sedapat mungkin dikurangi. Tentunya ini bukan merupakan hal mudah karena sebagian dari jajaran PNS kita di daerah sudah terbiasa dengan sistem rekrutmen yang mengutamakan koneksi dan hubungan kekerabatan. Tetapi kalau pejabat di daerah ingin menghendaki terciptanya birokrasi pemerintah yang kuat, rekrutmen tenaga honorer yang transparan dan rasional merupakan salah satu cara yang harus dirintis sejak sekarang. Semua PNS harus dinilai secara objektif dan tidak boleh ada perlakuan khusus kepada kelompok tertentu. Inilah inti dari meritokrasi yang sesungguhnya.

Dalam jangka-panjang, para pejabat hendaknya tidak ragu-ragu untuk melakukan *rightsizing* terhadap organisasi Pemda. Setelah otonomi daerah, kita masih melihat betapa banyak struktur organisasi di daerah yang menggelembung tidak terkendali. Pemkab Kutai Kertanegara, misalnya, kini memiliki pegawai sejumlah 14.000 orang pada hal volume kerja yang ada sesungguhnya dapat dilaksanakan oleh pegawai dengan jumlah kurang dari setengahnya. Dengan berpedoman pada PP No. 8/2003, Pemrov Jogjakarta berupaya untuk melakukan perampingan dengan target dari 12.000 menjadi hanya sekitar 5.000 orang. Tetapi dalam kenyataan masih dijumpai pelbagai hambatan sehingga jumlahnya sampai saat ini masih sekitar 8.000 orang. Hal yang serupa mungkin juga dihadapi di daerah-daerah lain dalam usahanya untuk melakukan *rightsizing*. Sementara itu data setelah otonomi daerah menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran daerah (68,7 persen) masih tersedot untuk membayar gaji pegawai, sedangkan kinerja pelayanan publik masih juga menjadi keluhan pokok diantara warga masyarakat. Ini jelas menunjukkan bahwa pola rekrutmen dan sistem penilaian kinerja pegawai yang objektif masih merupakan masalah utama dalam sistem administrasi-pemerintahan daerah di Indonesia. Perlu upaya yang lebih serius dalam menangani masalah-masalah kepegawaian seperti ini.

Referensi:

1. Brooks, David, "The Merit of Meritocracy", *The Atlantic Monthly*, May 2002
2. Douthat, Ross, "Does Meritocracy Work?", *The Atlantic Monthly*, November 2005
3. Ferrazi, Gabe, *Providing Policy Advice for Indonesian Decentralisation: The Case of the Model Building Exercise for the Development of Obligatory Functions and Minimum Service Standards*, GTZ-SfDM, Jakarta, 2005
4. Lawson, D & J. Garrod, *The Complete A-Z Sociology Handbook*, Penguin, Boston, 2002
5. McNamee, Stephen J., *The Meritocracy Myth*, Rowman & Littlefield Publishers, New York, 2004
6. Syuhud, A. Fatih, "Keraguan Terhadap Demokrasi", *Waspada*, 08 Mei 2004
7. Young, Michael, "Down With Meritocracy", *The Guardian*, 29 June 2001
8. Young, Michael, *The Rise of Meritocracy*, McGraw-Hill, London, 1958
9. Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Penguin Books India, New Delhi, 2003