



POLITISASI BIROKRASI DALAM PENEMPATAN JABATAN PUBLIK DI DAERAH

H. Marzuki Alie, SE.MM.
KETUA DPR-RI

Disampaikan pada acara Seminar Alumni Diklatpim Tingkat II Pusat Kajian Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I
Lembaga Administrasi Negara (LAN) Bandung.
di Hotel Horizon Bandung, 1 April 2010

1

PENDAHULUAN

- Birokrasi berasal dari kata *bureaucracy* Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, didefinisikan: **sistem pemerintahan** yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah **berpegang pada hierarki** dan jenjang jabatan, dan cara bekerja atau susunan pekerjaan tertentu menurut **tata aturan** yang ditentukan (adat dan sebagainya).
- *Pejabat publik* adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan **penyelenggaraan negara** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain, pejabat pemerintah baik pusat maupun daerah, hakim, jaksa, polisi, TNI, anggota (komisioner) komisi-komisi negara, bupati, walikota, gubernur, dan sebagainya.

2

- Jabatan publik yang **di tunjuk** melalui persetujuan DPR-RI misalnya Panglima TNI, Kapolri, Hakim Agung, sebagian dari hakim konstitusi, gubernur dan deputy gubernur Bank Indonesia (BI), anggota KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), anggota BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), anggota KPU (Komisi Penyelenggara Pemilu), anggota KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha), anggota BSBI (Badan Supervisi Bank Indonesia), dan sebagainya. Jabatan publik di **tingkat daerah** adalah gubernur, bupati, walikota.
- Konsep birokrasi modern dan rasional gagasan Max Weber, memandang birokrasi sebagai **organisasi yang hierarkis**, di mana PNS wajib melaksanakan tugas yang berkaitan dengan urusan-urusan publik. Birokrasi juga melaksanakan fungsi dan kewajiban pemerintahan.
- Idealnya, dalam suatu negara demokrasi, **Pegawai Negeri Sipil memfokuskan tugasnya pada masalah pelayanan kepada publik/masyarakat.**

Lihat:
 1. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, 1947. Translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons. NY: The Free Press.
 2. E. N. Gladden, *Parliament and The Civil Service*, Parliam Aff, 1956.

- Dalam **konteks ideal**, birokrasi itu **bukanlah bawahan** atau "kepanjangan tangan" pemerintah, tetapi **alat negara** yang memiliki "aturan main" sendiri didukung oleh perundang-undangan. Birokrasi harus difungsikan sebagai abdi negara, abdi masyarakat, dan bukan abdi kekuasaan. Dengan kata lain, **politik birokrasi adalah politik kenegaraan, bukan politik kekuasaan.**
- Birokrasi harus menjaga **netralitas**, yang bertujuan untuk **menghindari** munculnya birokrasi otoriter (*the authoritarian bureaucracy*), maka perlu **kontrol kuat** dari masyarakat, pers, lembaga legislatif, agar birokrasi, khususnya birokrasi pemerintahan terbuka, transparan dan akuntabel.

BIROKRASI DI INDONESIA

Dalam sejarah Indonesia, birokrasi merupakan pihak yang terus-menerus mengalami **tarik-menarik** pengaruh kekuasaan.

Pada masa Demokrasi Parlementer tahun 1950-an, birokrasi menjadi objek “**pertarungan kepentingan**” partai-partai politik yang menjadi kekuatan sentral perpolitikan.

5

Birokrasi di...

1. Politisasi Birokrasi pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1965). Partai-partai politik berlomba-lomba untuk **menguasai kementerian**. Rekrutmen PNS dan penentuan jabatan **tidak obyektif**. Kelompok-kelompok birokrasi berafiliasi kepada partai-partai politik.
2. Masa Orde Baru, birokrasi pemerintah menjadi **kendaraan politik Golongan Karya** (Golkar). Kemenangan Golkar dalam enam kali Pemilu terutama berkat peranan birokrasi.
3. Era Reformasi, kebijakan yang ditempuh adalah memisahkan birokrasi dari persoalan dukung-mendukung partai politik. Melalui UU No. 43 Tahun 1999 para pegawai negeri **dilarang** menjadi anggota atau pengurus partai politik. *Mono-loyalitas* birokrasi pada Golkar dihapus, *poly-loyalitas* terhadap partai politik, tidak diijinkan.

Lihat:
Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
perubahan dari Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-
pokok Kepegawaian.

6

Birokrasi di..

Kenyataannya, Birokrasi **belum benar-benar **netral**, karena dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, Presiden mempunyai dua kedudukan yang sulit dipisahkan satu sama lain.**

1. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden, sehingga Presiden dapat bertindak untuk dan atas nama negara.
2. Selain itu, Presiden adalah penyelenggara administrasi negara. Dalam fungsinya sebagai otoritas dalam penyelenggaraan administrasi negara inilah yang biasanya mengakibatkan birokrasi, yang seharusnya menjadi institusi negara, menjadi institusi pemerintah.

7

Birokrasi di..

- Dalam aturan kewajiban, kesetiaan, dan ketaatan pegawai negeri pada UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menyebutkan bahwa setiap pegawai negeri setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, **negara dan pemerintah**, serta wajib menjaga kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
- **Netralitas birokrasi harus menjadi prioritas utama** dalam memperbaiki tata pemerintahan di Indonesia, terutama terkait tuntutan perkembangan politik agar birokrasi yang menguasai berbagai akses sumberdaya, anggaran, kemampuan ketrampilan, dan informasi harus betul-betul diarahkan bagi kepentingan publik, masyarakat, rakyat, **bukan semata-mata bagi kepentingan kekuasaan.**

8

Birokrasi di..

- Kebijakan netralitas birokrasi "**dipertaruhkan**" manakala pimpinan dijabat oleh **pejabat negara yang berasal dari partai politik tertentu**. Situasi dan kondisi organisasi partai politik akan mempengaruhi tindakan, sikap, perilaku, dan kebijakan yang akan diambil.
- Masih belum semua PNS/birokrasi melaksanakan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang tersurat. Masih ditemukan Pegawai Negeri Sipil yang **tercatat sebagai anggota partai politik atau bahkan menjadi anggota legislatif**.

9

Birokrasi di..

Idealnya, **birokrasi harus bebas** dari pengaruh eksternal, dari partai politik atau pejabat politik dari partai manapun, baik yang sedang berkuasa maupun yang tidak berkuasa.

Tindak lanjut usaha netralitas birokrasi dilakukan dengan dikeluarkannya Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor SE/04/M.PAN/03/2004 yang pada intinya memberikan **peringatan sanksi** bagi PNS yang terlibat dalam kampanye mendukung partai politik atau calon pejabat politik tertentu.

10

BIROKRASI DAERAH

- Pada era reformasi ini, masih saja ada upaya-upaya untuk **mempolitisasi birokrasi**, khususnya dalam proses pilkada langsung, baik dalam bentuk memberikan dukungan secara terang-terangan melalui tim sukses atau dengan cara-cara lain.
- Kalau ini terjadi, maka netralitas birokrasi menjadi **tidak terjaga**, karena seseorang yang telah menduduki jabatan publik di daerah, bupati/walikota, jelas akan memberikan kompensasi kepada birokrat yang mendukungnya.

11

- UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang **diharapkan** dapat menjadi landasan kuat untuk mengatasi masalah politisasi birokrasi, khususnya dalam hal penempatan pejabat publik di daerah, ternyata dinilai masih menyisakan persoalan bagi pengembangan sistem demokrasi di Indonesia.
- UU No. 43 Tahun 1999 masih memungkinkan kepala daerah (bupati/walikota) untuk melakukan **pengangkatan dan pemberhentian** aparat birokrasi di daerah secara sepihak.

12

Birokrasi di Daerah

- Kewenangan kepala daerah dalam rekrutmen aparat dan penempatan pejabat di daerahnya, masih mengganggu usaha mewujudkan netralitas birokrasi di Indonesia. Demikian pula dengan banyaknya masalah pemutasian aparat birokrasi di luar prosedur oleh kepala daerah yang sifatnya dinilai politis. Maka, sudah jelas bahwa UU No. 43 Tahun 1999 **perlu diperbaiki** demi mewujudkan aparat birokrasi yang **netral dan profesional**.
- Dalam konteks pilkada langsung, UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi basis hukum pelaksanaan pilkada langsung **telah menegaskan larangan** bagi pasangan calon untuk melibatkan PNS, termasuk TNI dan Polri, sebagai peserta kampanye dan juru kampanye (Pasal 79 ayat [4]).

Larangan yang sama juga diatur dalam konteks pemilu melalui UU Pemilu (UU Nomor 10 Tahun 2008) dan pilpres melalui UU Pilpres (UU Nomor 42 Tahun 2008).

13

Birokrasi di Daerah

**Poin-poin penting yang perlu diperhatikan
untuk penyempurnaan UU No. 43 Tahun
1999 antara lain;**

1. Undang-undang itu harus lebih menjiwai semangat otonomi daerah dan desentralisasi. Perlu diperhatikan kembali bahwa prinsip yang kita kehendaki adalah prinsip otonomi **masyarakat daerah, bukan otonomi kepala daerah.**
2. Undang-undang itu harus semakin **mengurangi** atau bahkan **menghilangkan** ruang bagi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat daerah, termasuk dalam konteks penempatan pejabat publik di daerah.

14

- Pemikiran saya, **jabatan politik harus dibatasi** hanya pada tingkat tertentu seperti menteri, gubernur, bupati, dan walikota. Selebihnya merupakan jabatan yang diperuntukkan bagi pejabat karier PNS.
- Pertimbangan pemikiran ini adalah bila terjadi perubahan apa pun pada jabatan politis, diharapkan **tidak akan mempengaruhi birokrasi** pemerintahan, khususnya dalam pengimplementasian fungsi dan peran inti birokrasi, yaitu memberikan pelayanan publik secara profesional.
- Prinsip ini dapat dilakukan dengan penyesuaian diri dalam **format kepegawaian negara**, yaitu memisahkan secara tegas antara pengangkatan politik (*political appointee*) pada jabatan negara di pemerintahan dengan jabatan profesi (*profession jobs*) yang harus netral.

15

- Prinsip **integritas kepemimpinan** yang bermoral harus kedepankan. Prinsip tersebut akan menuntut lahirnya suatu kepribadian yang mampu menempatkan seorang pejabat politik di birokrasi, dengan pemahaman bahwa ketika ia memegang jabatan politik dalam institusi birokrasi. Berkomitmen kuat untuk tidak membuka peluang membangun afiliasi politik dengan partai politik guna memberikan pelayanan bagi kepentingan kelompok politik tertentu.
- Untuk mewujudkannya, yang diperlukan adalah perangkat perundang-undangan yang mendukung hal itu, dan juga perlu digalakkan pemberdayaan integritas pejabat birokrasi. Kapasitas moral yang perlu diberdayakan adalah **meliputi pemahaman, penghayatan, dan pengamalan nilai-nilai ajaran agama yang berlaku universal, seperti kejujuran, keterbukaan, keadilan, kebenaran, dan rasa tanggung jawab.**

16

- Terakhir, yang tidak boleh dilupakan adalah birokrasi **“yang asyik dengan dirinya sendiri”**. Birokrasi ini adalah **kebalikan** dari birokrasi yang berpihak pada kekuatan politik tertentu. Ia bekerja **dengan logikanya sendiri**, tidak dalam pengertian positif yaitu melayani kepentingan negara dan masyarakat, melainkan **sibuk mengejar** target-target atau keuntungan pribadi. Birokrasi jenis ini sama buruknya dengan birokrasi yang berpihak pada kekuasaan politik tertentu.
- Yang kita butuhkan di masa depan adalah **birokrasi netral**, bekerja secara profesional, dan melayani kepentingan negara dan masyarakat. Pada titik inilah kita membutuhkan upaya ekstrakeras untuk mewujudkannya.

17

KESIMPULAN

- Birokrasi di Indonesia, sesuai peraturan perundang-undangan **tidak boleh dipolitisasi**, diarahkan dan diatur, oleh kekuatan partai politik dalam menjaga netralitas pelayanannya kepada publik, masyarakat, dan rakyat.
- Dalam penempatan jabatan publik di daerah, birokrasi juga **tidak bisa dimintakan peranannya** untuk dapat **ikut mengatur**, mendorong, membantu bagi terpilihnya seseorang untuk menduduki jabatan publik di daerah.
- Apabila hal ini tidak dilakukan maka yang terjadi birokrasi menjadi **“kue politik”** yang dibagi-bagikan sebagai imbalan jasa dari partai-partai politik pada saat terjadi pertarungan politik untuk menduduki jabatan publik.

18

