

## Perjalanan Politik Birokrasi di Indonesia: Kajian Teori dan Analisis Konsep

La Ode Wahyuddin

*Department of Government Studies, Faculty of Social and Political Sciences,  
Universitas Muhammadiyah Kendari, email: wahyuddin@umkendari.ac.id*

*Received: 20/04/2022 Revised: 23/04/2022. Published: 25/04/2022*

---

### Abstract

*The purpose of this writing is to describe the bureaucratic political journey in Indonesia. The research method used is literature review with systematic reviews technique by looking and identifying existing problems by developing existing concepts. The results showed that politics was very dominant in influencing bureaucratic activities and activities. The bureaucracy tends to be co-opted by the interests of political officials, so that they inevitably follow the will of political officials. The presence of Law Number 43 of 1999 concerning the Principal Employment places political officials more dominant in determining the bureaucratic career. In line with that, the presence of Law Number 5 of 2014 concerning the State Civil Apparatus conceptually puts positions in accordance with Merit Tokrasi but that has not been able to be implemented optimally. The influence of political officials is still very dominant in determining bureaucratic positions.*

*Keywords: Bureaucracy; Indonesia; Journey; Politics*

### Abstrak

Tujuan penulisan ini untuk mendeskripsikan perjalanan politik birokrasi di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah *literature review* dengan *systematic reviews technique* dengan melihat dan mengidentifikasi permasalahan yang ada dengan mengembangkan konsep yang telah ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik sangat dominan dalam mempengaruhi aktifitas dan kegiatan birokrasi. Birokrasi cenderung di kooptasi kepentingan pejabat politik, sehingga mau tidak mau mengikuti kehendak pejabat politik. hadirnya undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang pokok pokok kepegawaian menempatkan pejabat politik lebih dominan dalam menentukan karier birokrasi. Sejalan dengan itu, hadirnya undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara secara konseptual menempatkan jabatan sesuai dengan merit tokrasi tetapi hal itu belum mampu dilaksanakan secara maksimal. Pengaruh pejabat politik masih sangat dominan dalam menentukan jabatan birokrasi.

Kata kunci: Birokrasi; Indonesia; Perjalanan; Politik

### Pendahuluan

Kajian politik dan birokrasi menjadi topik penting untuk terus didiskusikan, hal itu karena belum dapat terpisahkan antar satu dengan lain dalam aplikasinya. Ibarat dua sisi mata uang yang tidak bisa terpisahkan. Makanya sampai hari ini diskusi-diskusi politik birokrasi masih relevan dalam kajian administrasi dan politik. Di dalam bukunya Felix A.

Nigro & Nigro, 2012: 81 menyebutkan bahwa politik mempengaruhi administrasi, hal itu nampak terlihat dengan bagaimana politik mampu mengendalikan kebijakan publik. Dengan kekuasaan yang ada mampu mengendalikan kerja birokrasi dan perilaku birokrasi, makanya tidak heran birokrasi menjadi mesin dalam menjalankan aktivitas politik baik untuk kepentingan pribadi, kepentingan politik maupun loyal dalam kepentingan birokrasi untuk keberlangsungan kekuasaan. Kondisi itu, juga terjadi Indonesia, birokrasi saat ini belum mampu terlepas dari pengaruh politik. Birokrasi seharusnya sebagai pelayan masyarakat, bebas dari aktivitas politik tetapi mau tidak mau, dipaksa atau tidak dipaksa harus terjun dalam politik karena ketika birokrasi diam dan tidak mendukung pejabat politik, maka kadang kala jabatan/karier birokrasi biasa saja atau tidak menduduki jabatan-jabatan strategis di pemerintahan.

Birokrasi di Indonesia, umumnya memakai konsep Weberian, yang dikenal dengan tipe ideal birokrasi. Tipe ideal birokrasi itu, bahwasanya suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Beberapa tipe ideal yang dikonsepsikan oleh Weber tentunya tidak mudah diimplementasikan dalam sebuah birokrasi pemerintahan. Realitas yang terjadi di birokrasi pemerintahan dalam hal pengangkatan pejabat tidak selalu berdasarkan pada kualifikasi profesionalitas, kualitas, kapabilitas, tetapi pengangkatan pejabat hanya didasarkan pada subyektivitas, hubungan emosional bahkan karena adanya kepentingan politik. Menurut pandangan Weber terdapat peranan politik dalam birokrasi yang bisa mempengaruhi terhadap proses terhadap tipe ideal birokrasi.

Hadirnya partai politik dalam suatu sistem pemerintahan akan berpengaruh terhadap tatanan birokrasi pemerintah. Susunan birokrasi pemerintah akan terdiri dari jabatan-jabatan yang diisi oleh para birokrat karir dan ada pula yang diisi oleh para pejabat politik. Kehadiran pejabat politik yang berasal dari kekuatan politik atau partai politik dalam birokrasi pemerintah tidak bisa dihindari. Oleh karena itu penataan birokrasi pemerintah dengan mengakomodasi hadirnya jabatan-jabatan dan para pejabat politik perlu ditata dengan baik (Thoha, 2010:151). Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (*ajeg*) antara fungsi kontrol dan dominasi (Carino, 1994 dalam Thoha, 2010:153). Di Indonesia, hampir seluruh penyelenggaraan pemerintahan, posisi pejabat politik cenderung sangat kuat bahkan menekan dan mempengaruhi birokrasi. Sehingga birokrasi cenderung tidak rasional dan kompeten, hal ini menyebabkan kapasitas dan kapabilitas seorang birokrat sebagai pelayan masyarakat dan ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan relatif rendah.

Salah satu pilar yang menopang pemerintahan Orde Baru adalah birokrasi, dengan dijadikan sebagai alat untuk memenangkan partai Golkar. Pejabat-pejabat yang menduduki jabatan strategis dalam birokrasi pemerintahan sangat loyal terhadap partai Golkar. Hal itu dikarenakan pejabat yang memegang jabatan struktural dalam birokrasi ditunjuk secara langsung oleh adalah pejabat politik yang berasal dari partai Golkar. Proses rekrutmen pejabat birokrasi lebih pada pertimbangan politik dengan mengesampingkan profesionalitas dan prestasi kerja pejabat birokrasi. Thoha (2010:180) menjelaskan pemihakan birokrasi pemerintah kepada Golkar dilakukan secara total berada disegala aspek dan lini pemerintahan, mulai dari sistem rekrutmen pejabat-pejabat teras, perencanaan program dan pendanaan, sampai dengan gaya dan

perilaku pejabat semuanya sejalan dan seiring dengan yang dilakukan oleh Golkar sendiri. Pejabat birokrasi dinas dan/atau departemen adalah orang-orang Golkar yang memberitahukan dana dan program kerjanya yang bisa di gunakan Golkar dalam kampanye pemilu untuk dijadikan janji- janji Golkar kepada rakyat.

Birokrasi cenderung dijadikan sebagai mesin politik pada proses pemilihan umum. Organisasi birokrasi yaitu KORPRI (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia) dijadikan bagian dari salah satu jalur didalam Golkar yang berguna untuk memperkuat dukungan pegawai negeri dalam setiap pemilihan umum. Pegawai Negeri (PNS) diharuskan untuk hanya menyalurkan aspirasi politik mereka melalui Golkar dengan memperlakukan kebijakan monoloyalitas. KORPRI berperan mendorong PNS untuk memilih Golkar. Politisasi birokrasi nampak jelas dengan adanya pembesaran jumlah PNS sebagai kantong kader dan pendukung Golkar lewat rekrutmen yang terus menerus tanpa memperhatikan kebutuhanan sebenarnya dalam melayani masyarakat. Gejala parkinsonisasi pada zaman Orde Baru menjadikan wadah birokrasi untuk menampung kader-kader politik penguasa atau rezim. Gejala parkinsonisasi ditandai dengan jumlah jabatan atau posisi dalam Departemen dan Non-Departemen yang semakin diperbesar guna menampung atau memberi kompensasi jabatan pada para pendukung politik yang berjasa memenangkan pemilu dan mendukung pemilihan Presiden yang berkuasa (Rozi, 2006:39). Birokrasi pada masa Orde Baru dapat disimpulkan bahwa birokrasi dikooptasi oleh kepentingan politik Golkar dengan menempatkan kader-kadernya untuk duduk dalam jabatan birokrasi. Birokrasi dijadikan instrumen untuk penguatan partai dan dengan hal itu netralitas birokrasi tidak dapat terelakan dan menyebabkan *Pathologi* birokrasi. Aturan dan kebijakan-kejakan yang dijalankan oleh birokrasi lebih berorientasi kepada partai politik dan kelompok penguasa bukan kepada masyarakat. Hal tersebut menyebabkan birokrasi kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Pengalaman pada masa Orde baru, keberpihakan birokrasi pada jabatan politik membuat citra birokrasi menjadi buruk dan menimbulkan dampak negatif. Kecenderungan birokrasi lebih berorientasi pada kekuasaan ketimbang kepada pelayanan kepada masyarakat. Dampak keberpihakan PNS dalam politik pertama, terjadi keterpasungan pegawai negeri dalam kehidupan politik, khususnya akibat yang menyimpannya jika memilih partai selain Golkar, jika memilih ataupun menjadi pengurus partai non Golkar harus keluar dari jajaran birokrasi. Kedua, keberpihakan PNS pada Golkar telah membawa ketakutan terhadap sebagian pegawai khususnya saat kampanye. Ketiga, keberpihakan PNS pada Golkar lebih mengakibatkan ancaman-ancaman struktural ketimbang fungsional. Keempat, kecenderungan pelayanan yang diskriminatif, baik dalam aspek administratif maupun pembangunan. Kelima, keberpihakan PNS pada salah satu partai politik memperlemah profesionalisme organisasi pemerintahan (Rozy, 2006:128-129).

Dengan diberlakukan Undang- Undang No 22 tahun 1999 dan semenjak era reformasi, maka penataan sumber daya aparatur pemerintah mengalami banyak perubahan. Persoalan demi persoalan mulai dibenahi namun karena banyaknya dan kopleksnya persoalan dibidang kepegawaian, maka pemecahan masalah kepegawaian agak lambat. Banyaknya jumlah pegawai yang tidak produktif dan didukung oleh kualitas kurang

memadai, maka profesionalisme yang bekerja dipemerintahan dinilai banyak yang tidak kompeten. Kondisi kepegawaian yang ada sekarang ini tidak bisa dipisahkan dari kebijakan penerimaan pegawai di masa lalu. Proses penataan kepegawaian mulai dari rekrutmen, pembinaan dan pensiun banyak diwarnai oleh politik. Pemerintah membutuhkan pegawai karena didorong oleh keinginan untuk memperbanyak jumlah sehingga semakin banyak pegawai yang bisa dibina untuk mendukung kekuatan politik yang berkuasa(Thoha, 2005:4).

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004, memberikan kewenangan penuh Kepada Daerah untuk mengatur, mengurus dan menyelenggarakan urusan pemerintahannya berdasarkan prinsip nyata, luas dan bertanggung jawab. Lahirnya undang-undang ini justru semakin memberi ruang bagi daerah untuk mengelola pemerintahan di daerah. Kewenangan daerah bukan hanya menyangkut masalah pembangunan, pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat tetapi juga termasuk menyangkut manajemen dan pengembangan Pegawai Negeri Sipil yang ada di daerahnya.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian memberikan kewenangan pemerintah daerah dalam hal rekrutmen, pembinaan dan pengembangan PNS, kewenangan itu juga termuat didalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 yang mengatur tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil di Daerah. Pemindahan pegawai negeri sipil di Kabupaten/Kota merupakan kewenangan Bupati/Walikota. Dengan adanya kebijakan tersebut diharapkan dapat membangun dan menciptakan pegawai negeri yang kompeten, profesional, dan memiliki kapasitas yang dapat menunjang kinerja dalam birokrasi. Dengan modal tersebut pegawai negeri sipil dapat bertugas dengan baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pada umumnya PNS di daerah lahir dari kadernisasi kepegawaian yang berjenjang dan mengikuti prosedur yang ada, sejak rekrutmen, seleksi, pengadaan, pengembangan kualitas, promosi, penempatan, kesejahteraan sampai dengan pensiun. Hal tersebut dilakukan secara terorganisir oleh Baperjakat (Badan Pemberian Pangkat dan Jabatan) selaku yang mewakili Kepala Daerah untuk melakukan pembinaan kepada pegawai daerah. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan agar baik dan benar, maka diperlukan PNS yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier. Penilaian itu didasarkan dengan prestasi kerja dan syarat-syarat yang lain misalnya disiplin kerja, kesetiaan, pengabdian, pengalaman, kerjasama dan dapat dipercaya untuk menduduki jabatan yang lebih baik. Pembentukan PNS harus diatur dengan perencanaan serta manajemen kepegawaian tingkat daerah yang terukur, sehingga mampu menjadi pegawai yang efisien, efektif memiliki derajat tinggi dalam profesionalitas penyelenggaraan tugas, fungsi dan kewajiban kepegawaian.

Namun, dalam kenyataannya dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 telah menimbulkan masalah baru. Hal itu karena dalam Undang-Undang tersebut memungkinkan bagi Kepala Daerah untuk melakukan pengangkatan dan pemindahan aparat birokrasi di daerah secara sepihak. Kewenangan Kepala Daerah dalam rekrutmen aparat dan penempatan pejabat di daerahnya dapat mengurangi derajat profesionalisme

birokrasi di Daerah. Banyak posisi atau jabatan strategis dalam struktur pemerintahan yang ternyata tidak sebanding dengan kualifikasi pegawai yang menjabat. Sehingga untuk membentuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah yang profesional dan kompeten sangat kecil untuk dilaksanakan, mengingat kepentingan politik lebih kuat dibandingkan tingkat prestasi yang dimiliki oleh PNS daerah tersebut dalam memperoleh hak-hak kepegawaiannya.

Hadirnya undang-undang nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil negara lebih menitikberatkan pada meritokrasi artinya bahwa karier ASN untuk menduduki jabatan-jabatan lebih melihat pada kompetensi, pengalaman kerja, pendidikan dan lainnya yang lebih menekankan bahwa pejabat yang menduduki jabatan tertentu layak dan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan. Hadirnya undang-undang tersebut memberikan harapan perbaikan birokrasi dalam penempatan jabatan birokrasi, karena dengan perbaikan tersebut sangat berpengaruh terhadap kinerja birokrasi. Penempatan pegawai sesuai dengan kompetensi/keahliannya tentunya memberikan lingkungan birokrasi menjadi baik, penghargaan pegawai terhadap pendidikan dan keahlian menjadikan birokrasi dapat bekerja secara maksimal. Akan tetapi sejauh ini, yang terjadi walaupun undang-undang menyaratkan hal itu masih ada celah dan ruang jabatan-jabatan yang ditempati oleh ASN yang tidak sesuai dengan bidang dan keahliannya. Pejabat politik sebagai pejabat pembina kepegawaian masih dengan mudah menempatkan pejabat birokrasi sesuai dengan keinginannya. Hal tersebut dilakukan tidak lepas karena faktor kedekatan, ataupun faktor politik yang lebih dominan dalam menentukan posisi untuk menduduki jabatan birokrasi ketimbang faktor kompetensi, pendidikan ataupun pengalaman kerja.

Kebaharuan tulisan dilakukan dengan melihat penelitian dan artikel jurnal yang telah dilakukan dengan fokus yang berbeda. Kajian tentang Politik birokrasi yang sudah lama dilakukan diantaranya Riggs, 1969 melihat politik Birokrasi dengan persepektif komparasi yang menekankan pada dampak kebijakan. Elison, 1995 kekuasaan birokrasi dan perilaku birokrasi, Wanat, 1975 tentang politik birokrasi dalam formulasi anggaran. Yudiantmaja, 2015 hubungan pejabat politik dan birokrasi sedangkan tulisan ini lebih menekankan pada politik birokrasi dalam penempatan jabatan-jabatan di pemerintahan. Politik lebih dominan dalam menentukan jabatan birokrasi ketimbang kompetensi, pendidikan ataupun pengalaman kerja. Perjalanan politik birokrasi terus terjadi hingga sekarang ini. Oleh karena itu berdasarkan hal itu menjadi hal yang cukup menarik untuk diteliti lebih lanjut.

### **Metodologi Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah *literature review* dengan *systematic reviews technique*. (Gough, Oliver & Thomas, 2012). Metode ini digunakan untuk melihat dan mengidentifikasi, menginvestigasi permasalahan yang ada dengan mengembangkan konsep yang telah ada. literatur review dilakukan dengan merangkum buku, jurnal yang sesuai dengan permasalahan penulis. Setelah proses *review* kemudian dianalisis secara induktif. Metode ini juga digunakan untuk menggambarkan analisis teori dan konsep dan mengumpulkan permasalahan yang ada kemudian membangun pemahaman dan pengetahuan sehingga menghasilkan kajian yang sistematis dan dapat dikembangkan secara ilmiah. Pengumpulan data dilakukan dengan *theoretical &*

*analytical frameworks (meta-theory)* yang berasal dari berbagai literatur kajian politik dan birokrasi.

## Hasil dan Pembahasan

Kehidupan birokrasi yang ditumpangi atau bahkan didominasi muatan-muatan politis oleh penguasa negara, jelas menjadikan tujuan birokrasi melenceng dari arah yang semula dikehendaki. Akibatnya orientasi pelayanan publik yang semestinya dijalankan, menjadi bergeser kearah orientasi yang sifatnya politis. Politisasi birokrasi dianggap sesuatu hal yang tidak bisa terelakan dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia. Politisasi birokrasi terjadi disebabkan adanya intervensi partai dalam birokrasi, dimana partai yang penduduki jabatan politik dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan mengisi jabatan-jabatan dalam struktur organisasi pemerintahan dengan pegawai yang loyal dan mendukung setiap kebijakan diputuskan. Pengisian jabatan-jabatan tersebut dengan tidak memperhatikan profesionalisme maupun kualitas pegawai tetapi hanya didasarkan kedekatan ataupun pegawai yang mendukung/memenangkan ketika dalam pemilihan kepala daerah. Disamping itu politisasi terjadi karena adanya kepentingan pejabat politik ataupun pejabat karier untuk mempertahankan jabatannya/ kekuasaannya.

Penelitian yang dilakukan oleh Thoha (2005:87) di beberapa daerah dengan melihat pengaruh politik terhadap birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Ada faktor politik mempengaruhi promosi sehingga terjadi jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi(hal ini terjadi di Propinsi. Sulawesi Selatan).
2. Berdasarkan pasal 17 Undang-Undang No 43 tahun 1999 bahwa untuk pengangkatan dalam jabatan struktural, didasarkan pada kriteria: kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat. Permasalahan ketiga kriteria ini tidak mempunyai indikator maupun skor bisa yang dipakai sebagai alat ukur terhadap kompetensi, prestasi, dan jenjang pangkat. Akibatnya, pernah terjadi kenaikan promosi jabatan “ Naga Bonar “ (satu tahun bisa naik dua kali), hal ini dimungkinkan karena PNS yang dipromosi mempunyai hubungan dekat dengan Bupati (Kab. Simalungun).
3. Promosi banyak ditandai oleh praktek koneksi dan perkoncoan (Propinsi Jawa Timur dan Propinsi Sumatra Utara).
4. Mutasi yang selalu mengesankan keinginan untuk penyegaran di satu sisi, dengan pergeseran yang tidak rasional dan cenderung mengingkari prinsip *merit system* pada sisi yang lain (Kabupaten Blitar).
5. Pengangkatan pejabat eselon tidak selalu berdasarkan pada kompetensi melainkan faktor ketentuan yang ada (Sulawesi Selatan).

Dari beberapa permasalahan yang di daerah dapat disimpulkan kepentingan politik lebih mendominasi dari pada kompetensi pegawai, profesionalitas dan berdasarkan pada *merit system* dalam penempatan pegawai. Kewenangan kepala daerah yang terlalu besar memberikan peluang untuk menjalankan kebijakan-kebijakan untuk kepentingan politik dan keberlangsungan kekuasaan. Tentunya perlu adanya penataan aparatur PNS, dalam rangka mewujudkan sumber daya aparatur yang profesional dan kompetitif. Salah satunya dengan strategi formasi jabatan yang paling valid, adil dan layak didaerah adalah dengan mengadakan *fit and proper test* secara obyektif kepada setiap calon tanpa



melihat dari mana suku dan daerahnya, yang penting masih warga Negara Indonesia. Hal ini akan mampu menekan isi kesukuan yang sudah tidak relevan lagi dipertahankan di era globalisasi karena keaslian dan kesukuan tidak akan menunjang keberhasilan pelaksanaan tugas. Sebaliknya dengan profesionalisme akan dapat memberikan kinerja yang unggul karena pendekatan yang bersifat primordial adalah masa lalu yang harus segera ditinggalkan. Pembinaan pegawai di pemerintah daerah harus segera menerapkan *merit system* agar kinerja pemda dapat menjadi *clean government* di tingkat lokal sebagai sumbangan untuk menciptakan *clean government* secara nasional (Ismail, 2007:114). Dengan kesadaran tinggi secara bertanggung jawab demi masa depan bangsa dan keberhasilan reformasi birokrasi dari para pejabat yang menangani kepegawaian dan pejabat pembina kepegawaian, maka secara umum melalui penerapan prinsip "*meritokrasi*" akan membuka kesempatan luas untuk maju bagi sumber daya manusia. Aparatur yang visioner, unggul dan cakap serta menjadi arena pendorong kompetensi sehat untuk maju (Guazali Saydam dalam Sedarmayanti, 2007:341). Beberapa persoalan menyangkut sumber daya manusia didalam dunia birokrasi perlu dibenahi dengan menggunakan pendekatan profesionalisme yang berbasis kompetensi, sehingga mampu menciptakan birokrasi yang memiliki kinerja yang tinggi dan profesional dalam memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

Pengangkatan dan pemindahan pejabat tentunya perlu melihat prestasi kerja, karena dengan hal itu dilihat dari sisi manajemen sumber daya aparatur merupakan tindak lanjut dari hasil penilaian prestasi kerja. Karena dengan penilaian prestasi kerja karyawan/pegawai akan diketahui kecakapan karyawan dalam menyelesaikan uraian pekerjaan (*job description*) yang dibebankan kepadanya. Mutasi yang didasarkan atas indeks prestasi yang dapat dicapai oleh karyawan yang bersangkutan. Dengan adanya mutasi diharapkan dapat memberikan uraian pekerjaan, sifat perkerjaan, lingkungan pekerjaan, dan alat-alat kerja yang cocok bagi karyawan bersangkutan sehingga dapat bekerja secara efisien dan efektif pada jabatan itu. Karena pada dasarnya mutasi termaksud dalam fungsi pengembangan karyawan karena tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dalam organisasi/perusahaan tersebut (Hasibuan, 2003:101). Hal senada dengan yang dijelaskan oleh Sutiono, dkk., (2004:169) bahwa mutasi yang dilakukan hendaknya merupakan sarana birokrasi menuju *good governance*. Artinya kebijakan mutasi sebaiknya sungguh didasarkan pada kebutuhan akan meningkatkan kualitas, tercapainya efisiensi, terwujudnya keadilan, kinerja yang baik dan pengembangan partisipasi dan produktivitas. Untuk menuju cita-cita tersebut diperlukan kebijakan mutasi yang memperhatikan isu strategis dan kebijakan strategis organisasi. Dengan mutasi hendaknya justru mampu memompa para pejabat/pegawai yang dimutasikan sehingga ketika dipindahkan akan memperoleh energi baru dan semangat baru untuk bekerja, bukan sebaliknya.

Namun disisi lain, pengangkatan dan pemindahan pejabat terjadi di sejumlah Daerah karena adanya intervensi politik. Pengkatan dan pemindahan itu tidak didasarkan atas kompetensi, profesionalitas dan kinerja akan tetapi didasari kepentingan politik. jabatan-jabatan yang strategis dalam birokrasi diisi oleh pejabat-pejabat yang dekat dengan pejabat politik, kader partai yang sama dengan pejabat politik atau pejabat yang berasal dari keluarganya sendiri, pengisian jabatan tersebut didasarkan subyektivitas tidak berdasarkan kompetensi ataupun profesionalitas. Dikatakan Carino (1994) (dalam Islamil, 2007:37), dalam pandangan terori liberal, birokrasi pemerintah menjalankan

kebijakan-kebijakan pemerintah yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan. Dengan demikian, birokrasi pemerintah bukan hanya didominasi oleh para birokrat saja, melainkan ada bagian-bagian tertentu yang diduduki pejabat politik. Demikian pula sebaliknya bahwa didalam birokrasi pemerintah bukan hanya dimiliki oleh pimpinan politik dari partai politik saja melainkan ada juga pimpinan birokrasi karier yang profesional. Dengan melihat hal tersebut, maka netralitas PNS sangat sulit terelakan, sementara dalam Undang-undang No 43 tahun 1999 pasal 3 menyebutkan bahwa sebagai berikut :

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan.
2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Yusuf dan Wibawa (2010:214) menjelaskan bahwa politisasi birokrasi terjadi karena pegawai daerah pegawai daerah cenderung dikooptasi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada didaerah. Birokrasi mencari dukungan politik untuk memperoleh atau mempertahankan jabatannya. Padahal idealnya birokrasi hendaknya netral. (Irsam, 2004) berpendapat bahwa politisasi birokrasi adalah penghambat dalam tumbuhnya profesionalisme birokrasi. Ada dua faktor yang mengakibatkan birokrasi belum terjamah oleh proses profesionalisasi selama setengah abad ini. Pertama, karena disepanjang sejarah politik Indonesia para penguasa, baik sipil maupun militer, selalu menjadikan birokrasi sebagai sasaran yang empuk bagi politisasi. Minimal melalui politisasi, sebuah birokrasi dapat digiring untuk dijadikan sebagai basis bagi partai sang menteri di dalam pemilu yang akan datang. Kedua, politisasi birokrasi itu menjadi hambatan bagi tumbuhnya proses profesionalisme di dalam birokrasi. Tegasnya, sejak 1950 hingga dewasa ini profesionalisme birokrasi belum pernah menjadi titik perhatian dari para politisi yang memimpin birokrasi. Biasanya para politisi beranggapan bahwa profesionalisme hanya akan merugikan atau membatasi ruang gerak politisasi yang akan dilancarkannya didalam birokrasi tersebut.

Dengan melihat posisi birokrasi seperti itu, Kumorotomo, dkk. (2010:215) menjelaskan bahwa hal itu menjadi sebuah dilema bagi para aparat birokrasi itu sendiri. Di satu sisi aparat adalah pegawai yang mengabdikan pada kepentingan masyarakat sehingga seharusnya netral. Disisi lain, kedekatan pegawai daerah dengan penguasa juga menentukan posisinya dalam struktur kepegawaian yang ada. Tidak bisa kita elakan bahwasanya jabatan dalam struktur birokrasi pemerintah daerah pun banyak dikooptasi oleh kepentingan politik dalam penempatannya. Siapa yang dekat dengan penguasa maka ia akan mendapatkan kekuasaan. Untuk itu birokrasi harus netral dalam menjalankan tugas pemerintahan. Netralitas birokrasi pada hakikatnya suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada masternya (dari parpol yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain. Pemberian pelayanan tidak akan bergeser sedikit pun walaupun masternya berubah. Birokrasi dalam memberikan pelayanan berdasarkan profesionalisme bukan karena kepentingan politik (Thoha, 2010:168).

Birokrasi pemerintah merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Oleh karena itu, birokrasi pemerintah harus bersikap netral baik dari sisi politik yaitu bukan merupakan kekuatan politik politik maupun dari sisi administrasi. Sebab apabila birokrasi menjadi kekuatan politik maka akan menjadi tidak netral, yaitu memihak kepada kekuatan/ aliran politik tertentu. Padahal dalam memberikan pelayanan umum, birokrasi pemerintah diharapkan tidak akan memihak kepada kelompok tertentu dengan tujuan agar pelayanan umum yang dilakukan oleh pemerintah bisa diberikan kepada seluruh masyarakat, tanpa membedakan aliran atau partai politik yang diikuti oleh anggota masyarakat tersebut (Ismail, 2007:56).

Setidaknya ada empat dampak yang ditimbulkan dengan adanya politisasi birokrasi yaitu, *pertama*, kebijakan penempatan mendudukan orang-orang partai politik, yang sesuai dengan selera Menteri yang bersangkutan, jelas mengakibatkan tidak berfungsinya mekanisme promosi jabatan pada jabatan karier yang ada dalam struktur pemerintahan. *kedua*, kebijakan politisasi birokrasi dengan sendirinya akan menciptakan rasa anti pati atau perasaan tidak bisa bekerja sama dengan orang-orang yang tidak berasal dari partai politik yang sama. Kondisi ini sangat mungkin terjadi, terutama jika alasan utama yang melandasi rekrutmen pada jabatan karier itu adalah rasa “kecocokan” dan “bisa diajak kerja sama”. Faktor alasan inilah yang pada gilirannya bisa menimbulkan sikap *like and dislike* dalam sebuah organisasi pemerintahan. akibatnya dari kondisi ini tak lain adalah terabaikannya fungsi utama birokrasi sebagai sarana untuk melayani kepentingan masyarakat. Dalam konteks ini birokrasi tidak butuh orang-orang yang separtai politik, tapi memerlukan orang-orang yang konsisten dalam bekerja dan mengutamakan kepentingan bersama (bukan kepentingan partai politik). *Ketiga*, kebijakan pemberian orang-orang partai politik sebuah jabatan penting dipemerintahan, secara tidak langsung berarti tidak mengindahkan bekerjanya prinsip meritokrasi dalam pelaksanaan tugas birokrasi sehari-hari. Prinsip untuk menempatkan seorang pada sebuah jabatan yang sesuai dengan keahliannya, jelas mutlak diterapkan dilingkungan pemerintahan. *Keempat*, penampilan birokrasi Indonesia dimasa orde baru yang “terlalu berkuasa” sebab pada masa itu birokrasi tidak hanya berperan sebagai pelaksana kebijakan publik, tetapi juga sebagai pembuat sekaligus pengawas dari kebijakan itu sendiri. Dan karenanya orang-orang birokrasi jugalah yang paling banyak menikmati hasilnya. (Tjokrowinoto, dkk., 2001:127). Pejabat politik sebagai pejabat Pembina kepegawaian memiliki kewenangan yang besar dalam hal pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian aparatur PNS. Implikasi kewenangan Kepala Daerah yang terlalu luas, nampak dirasakan oleh seluruh birokrasi yang ada di Indonesia. Kondisi aparatur PNS di Indonesia dalam pengangkatan dan pemindahan dan pembinaan karier PNS tidak memperhatikan profesionalisme, kepangkatan dan pendidikan akan tetapi lebih di dasarkan pada subyektivitas aparatur yang lebih didasarkan pada pertimbangan politik, ikatan emosional, loyalitas politik ataupun kepentingan partai politik.

Kemudian dari itu, Seleksi dan penempatan pejabat sangat dipengaruhi juga oleh nilai. Para legislator yang terpilih dan eksekutif sering memandang birokrasi tidak responsif terhadap pilihan-pilihan perorangan, prioritas program dan nilai-nilai mereka. Oleh karena itu mereka berusaha menetapkan kriteria seleksi dan penempatan, bahkan promosi yang sesuai dengan falsafah-falsafah politik dan tujuan-tujuan program dari para pejabat terpilih. Cara pelaksanaan tujuan-tujuan tersebut dilakukan dengan berbagai

bentuk mulai dari Spoil system kebanyakan jabatan diisi oleh berdasarkan *political patronage* hingga *merit system*, yang kebanyakan para pekerja adalah pegawai-pegawai yang berpengalaman dengan orang-orang dipilih secara politik sebagai pimpinan instansi (Cardoso,2003:118). Penempatan pejabat didasarkan pada afiliasi-afiliasi politik, jabatan-jabatan penting dipangku oleh pejabat-pejabat yang loyal dan afiliasi partai politik yang sama dan penempatan ini lebih mengutamakan kedekatan yang dipilih secara subyektif. Selain itu juga penempatan dilakukan lebih didasarkan pada keinginan untuk membantu pejabat politik yang lebih didasarkan pada hubungan politik yang sama maupun ikatan kekeluargaan.

Mengutip pendapat Cardoso (2003:108-109), bahwa para pejabat yang ditunjuk secara politik melihat pekerjaan pemerintah dengan berbagai perspektif dibandingkan dengan administrasi karier, hal ini dapat dibuktikan sebagai berikut:

- a. Orang-orang yang dipilih secara politik biasanya orientasinya dan kesetiaannya kepada atasan atau kepada pejabat terpilih yang mengangkatnya. Mereka diperkenalkan kepada jabatan-jabatan yang dikarenakan kesetiaan politik dan psikologis yang telah mereka berikan kepada pejabat terpilih;
- b. Mereka biasanya tidak banyak mengetahui tentang struktur dan fungsi dari instansi pemerintahan yang mereka jalankan, walaupun mungkin menunjukan mereka didasarkan kepada latar belakang pengalaman yang dianggap berkaitan dengan posisi yang mereka duduki;
- c. Mereka kebanyakan adalah orang-orang yang juga dianggap berhasil dalam usaha-usaha disektor swasta;
- d. Orang-orang yang dipilih secara politik ini, dalam hal-hal tertentu, mungkin melihat para birokrat karir sebagai orang-orang yang tidak mempunyai daya tanggap secara politik, termaksud loyalitas mereka terhadap program-program atau kebijaksanaan-kebijaksanaan dari pemerintahan terdahulu. Oleh karena itu pejabat-pejabat terpilih memandang proteksi-proteksi pelayanan sipil sebagai *red-tape* (berbelit-belit) yang memelihara pegawai yang tidak produktif pada pekerjaan-pekerjaan mereka.

Pengangkatan pejabat dengan pertimbangan politik mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintahan dan orientasi pelayanan birokrasi lebih cenderung melayani pejabat politik. Hal itu juga juga menimbulkan kecemburuan terhadap aparatur PNS yang kapabel dan profesional dan memperburuk mental pegawai negari. Dari hal itu semua menimbulkan kinerja birokrasi pemerintahan menjadi rendah.

## Kesimpulan

Kajian politik dan birokrasi hampir saja tidak mampu terpisahkan dan saling membutuhkan. Politik mampu mempengaruhi aktifitas dan kegiatan yang akan dilakukan oleh birokrasi, sehingga apa yang diinginkan oleh pejabat politik cenderung selalu dipatuhi oleh birokrasi. Kondisi itu memberikan gambaran bahwa birokrasi pejabat politik di Indonesia cenderung sangat kuat dan mempengaruhi birokrasi Indonesia. Aturan yang di keluarkan dari rezim orde lama sampai dengan hadirnya undang-undang nomor 5 tahun 2014 belum mampu menunjukan birokrasi terlepas dari pengaruh politik.

## Ucapan Terima Kasih

Terima kasih penulis ucapkan kepada tim Parabela yang sudah menerima tulisan ini yang melalui proses *review* hingga layak dipublikasikan.

## Daftar Pustaka

- Ellison, Brian A. *Conceptual Fremework for analizing Bureucratic Politics and autonomy. The American Review Of Publik Administration*. Vol 25.2 Hal 161-168
- Gomes, Faustino Cardoso. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia (Edisi Ke 2)*. Yogyakarta: Andi.
- Gough, D. Oliver, S., & Thomas. (2012). *An Introduction to Systematic Reviews*. London: SAGE Publications.
- Hasibuan, Malayu. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ismail, HM. (2007). *Politisasi Birokrasi*. Malang: Averroes Press.
- Kumorotomo, Wahyudi,dkk,. (2010). *Referomasi Aparatur Di Tinjau Kembali*. Yogyakarta: Gava Media.
- Nigro Liyod G & Felix A. Nigro. (2012). *Administrasi Publik Modern*. Yogyakarta: Pallmall.
- Riggs, Fred W. (1969). *Bureaucratic Politic in Comparative Perspective*. Journal of comparative administrative. American.
- Rozi, Syafuan. (2006). *Zaman Bergerak, Birokrasi Di Rombak, Potret Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sedarmayanti. (2007). *Manajemen Sumber Daya Manusia,, Referomasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Bandung: Refika Aditama.
- Sutiono, Agus, dkk,. (2004). *Memahami Good Governance Dalam perspektif Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Thoha, Miftah. (2005). *Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Thoha, Miftah. (2010). *Birokrasi dan Politik di Indonesia (Edisi ke 7)*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. (2001). *Birokrasi dalam Polemik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.
- Undang-undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Wanat, John. (1975). *Bureaucratic Politics In The Budget Formulation Arena. Administration and society* Vol. 7. 2. Hal 191-212
- Yudiatmaja, Wayu Eko. 2015. *Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan Politik dan Birokrasi di Indonesia*. Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)