Volume 14 No. 1 / Maret 2008 - ISSN : 1410-8399

Jurnal Administrasi Negara

AKREDITASI DIKNAS NO. 49/DIKTI/KEP/2003

Perspektif dan Konsep Pendidikan Dalam Konteks Masyarakat Madani di Indonesia
Muhammad Basri

Analisis Pemanfaatan Pendekatan Manajemen Kinerja *(Performance Management)* Dalam Proses Peningkatan Kualitas Pelayanan Sector Public
Abdul Asis

Pengaruh Perbedaan Nilai Individual Dan Organisasi Terhadap *Affective Commitment* Pegawai Negeri Sipil
Ismarli Muis dan Lukman

Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perspektif Ketahanan Nasional
H. Syahrul Saharuddin

Dinamika Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik di Indonesia
Halim

Netralitas Birokrasi Dalam PILKADA Pilihan atau Keharusan
Harbani Pasolong

STIA LAN
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Lembaga Administrasi Negara
MAKASSAR

Jl. Andi Pangerang Pettarani No. 61
Telp. (0411) 455949, Fax. (0411) 453438
PO Box 1110 Makassar 90222

STIA LAN MAKASSAR

Jurnal Administrasi Negara, volume 14 no. 1 (2008) 55 - 62

Jurnal
Administrasi Negara

NETRALITAS BIROKASI DALAM PILKADA: Pilihan atau Keharusan

Harbani Pasolong

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk membahas permasalahan netralitas birokrasi dalam pemilihan kepala daerah. Metode pembahasan yang digunakan adalah metode deskriptif analisis, yaitu menjelaskan secara komprehensif pendapat Karl Marx, Hegel dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan netralitas birokrasi

Hasil pembahasan menunjukkan bahwa sebaiknya memposisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen dari kelompok yang dominan/ penguasa, Karl Mark memberikan rujukan. Sedangkan Hegel berpendapat lain bahwa birokrasi beroperasi di tengah, sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum yang dalam hal ini diwakili oleh Negara dengan kelompok pengusaha dan profesi sebagai kelompok kepentingan khusus. Jadi dalam hal ini birokrasi harus Netral. Hal ini sejalan dengan era demokrasi, birokrasi harus netral dalam politik maupun dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

A. Pendahuluan

Netralisasi birokrasi dalam pilkada dapat dilihat dari dua perspektif, yaitu: Pertama, Birokrasi yang mencalonkan diri atau dicalonkan oleh partai politik sebagai kandidat kepala daerah. Kedua, Birokrasi yang terlibat baik karena dilibatkan atau melibatkan diri. Pada tataran normatif, perangkat peraturan perundang-undangan antara lain Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan aturan pelaksanaan tidak sejalan, bahkan saliNg bertentangan.

Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, dan adil dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Konsekuensi dari kedudukan dan tugaS seperti itu, pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk menjamin netralitas birokrasi dilarang menjadi anggota dan atau pengurus partai politiK, hal ini diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang

Nomor 43 tahun 1999.

Berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada dibeberapa daerah, posisi birokrasi masih dianggap cukup terhormat dan diperhitungkan. Pada posisi seperti itu birokrasi ditempatkan pada ranah yang strategis menjadi rebutan para kandidat kepala daerah. Para kandidat Yakin satu birokrasi mampu menarik 2 ke atas orang. Kondisi seperti inilah yang ditengarai menjadi titik rawan birokrasi tidak netral dalam penyelenggaraan pilkada.

B. Permasalahan

Permasalahannya adalah bagaimana kondisi peraturan perudang-undangan yang mengatur tentang netralitas birokrasI dalam pilkada dan sejauhmana posisi netral birokrasi dalam pilkada.

Di tengah perubahan sistem politik saat ini, jajaran birokrasi dituntut lebih responsif terhadap berbagai perubahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan harus tanggap terhadap perkembangan yang terjadi pada semua aspek kehidupan ekonomi, sosial, budaya, politik dan ketertiban serta mampu mengendalikan, membimbing dan mengarahkan seluruh dimensi kehdiupan bermasyarakat. Untuk mewujudkan semua itu, maka diperlukan birokrasi yang professional, independent dan Tidak terlibat dalam kekuatan sosial politik manapun (netral). Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan birokrasi harus menjunjung tinggi prinsip netralitas. Prinsip ini merupakan basis idealisme pengabdian pelayanan publik yang prima, dan dIsinilah tanggung jawab, moralitas dan disiplin Birokrasi diuji.

Pada dasarnya netralitas birokrasi sudah menjadi pembicaraan lama diantara para ahli, yaitu kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang Negara yang menggambarkan bahwa posisi kenetralan birokrasi menjadi suatu yang penting. Namun demikian dalam kritiknya, Marx hanya mengubah "isi" teori Hegel Tentang tiga kelompok dalam masyarakat, (1) kelompok kepentingan khusus *(particular interest)* dalam hal ini diwakili oleh para pengusaha dan profesi, (2) kepentingan umum *(general interest)* yang diwakili oleh Negara, dan (3) kelompok birokrasi. Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memposisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrument dari kelompok yang dominan atau penguasa. Jika kalau hanya sebatas sebagai penengah antara Negara yang mewakili kelompok kepentingan Umum dengan kelompok kepentingan khsusus yang diwakili oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini berarti Marx mengingikan birokrasi memihak kepada kelompok yang berkuasa. Masa depan dan kepentingan biRokrasi menurut Marx pada tingkat tertentu menjalin hubungan yang sangat erat dengan kelas dominan. Di sinilah netral atau tidaknya suatu birokrasi sudah ramai dibahas Miftah Thoha (1993). Sedangkan konsep Hegel tiga kelompok dalam masyarakat di atas menginginkan birokrasi berposisi netral (ditengah) antara kelompok kepentingan umum yang dalam hal ini diwakili oleh Negara dengan kelompok pengusaha dan profesi sebagai kelompok kePentingan khusus. Jadi dalam hal ini birokrasi

menurut Hegel harus netral.

Dalam perspektif lain, netralitas birokrasi dikemukakan oleh Francis Rouke (1984), mengatakan walupun birokrasi pada mulanya hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan politik, akan tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan. Menurut Rouke, netralitas birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin. Sebab jika partai politik tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dari mobilisasi dukungan maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan politik di luar partai politik yang dapat membantunya dalam merumuskan kebijakan politik. Dukungan politik itu, menurut Rouke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yakni: (1) pada masyarakat luar, (2) pada legislatif, dan (3) pada diri birokrasi itu sendiri. Sedangkan Nicholas Henry (1980), mengatakan bahwa birokrasi mempunyai kekuasaan *(power)*. Kekuasaan itu adalah kekuasaan untuk hidup tetap tinggal hidup selamanya *(stating power)* dan kekuasaan untuk membuat keputusan *(policy-making power)*.

Sementara itu, netralitas birokrasi juga diharapkan sejalan dengan demokratisasi yang membawa pandangan bahwa birokrasi harus bersifat netral dalam politik. Hal ini mempunyai makna birokrasi tidak diperkenankan menjadi pengurus/ anggota partai politik dan tidak terlibat dalam kegiatan politik sebagai pendukung/simpatisan. Dengan demikian birokrasi harus harus berdiri atas semua partai maupun golongan. Namun demikian sebagai warga Negara, birokrasi mempunyai "hak politik" yaitu hak untuk memilih dan hak untuk dipilih. Netralitas birokrasi bukanlah berarti birokrasi "buta politik" dan tidak peduli dengan perkembangan politik. Sebagai aparatur pemerintahan, birokrasi harus memahami perkembangan politik yang terjadi di tanah air, sehingga tidak mudah terombang ambing dalam kepentingan politik yang ada. Birokrasi semata-mata hanya berkewajiban untuk menghasilkan politik negara yang dilaksanakan presiden secara berjenjang sampai ke level bawah. Hal ini mengisyaratkan birokrasi harus benar-benar memahami politik pemerintahan sehingga dapat berperan maksimal dalam semua proses kebijakan yang diorientasikan dalam rangka mencapai cita-cita negara.

Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah telah mengatur bahwa birokrasi yang tidak netral atau berpihak kepada salah kandidat akan ditindak tegas. Hal itu menimbulkan rasa skeptis dan pesimis, karena pada tahap implementasi sangat sulit. Peringatan tinggal Peringatan pelanggaran jalan terus. Pada tahap implementasi instrumen yang tersedia, menjadi "Singa Ompong" menghadapi realita. Pada sisi lain, keberpihakan birokrasi pemerintah kepada partai politik atau pada golongan yang dominan menjadikan birokrasi tidak "steriil. Banyak virus yang terus menggorogotinya seperti pelayanan yang memihak kepada orang-orang tertentu, jauh dari objektivitas, terlalu bertele-tele (Birokratis) dan sebagainya. Akibatnya birokrasi merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang penyelenggaraan

Pilkada secara langsung. Pemilih akan memilih pasangan calon kepala daerah dan wakilnya yang diusulkan oleh partai politik. Dalam Logika substansi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E (1) (2) dan Pasal 18. Pilkada termasuk dalam kategori (pemilu) merupakan sarana kebebasan bagi masyarakat untuk menentukan kepala daerahnya sendiri secara otonom dan mandiri, terbukanya ruang publik *(public sphere)* sebagai medium partisipasi publik untuk menyalurkan berbagai pendapat dan pikiran rakyat serta terbentuknya ruang untuk mengembangkan demokratisasi kehidupan sosial.

Berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada, peran dan fungsi birokrasi sebagai pelayanan masyarakat kembali menjadi sorotan. Beberapa kasus Pilkada menunjukkan adanya keterlibatan birokrasi dalam menyukseskan salah satu pasangan calon kepala daerah, Karena adanya iming-iming kenaikan jabatan atau mendapat promosi jabatan "basah", jika calon yang diusungnya terpilih sebagai kepala daerah. Implikasi lebih jauh adalah kenaikan pangkat seorang birokrat selanjutnya tidak didasarkan pada penilaian yang objektif, dan tanpa mempertimbangkan kualitas dan kemampuan yang bersangkutan. Jika keterlibatan birokrat dalam politik praktis seperti dibiarkan, tidak tertutup kemungkinan akan berdampak pada semakin buruknya kualitas pelayanan semakin menterpurukkan citra pemerintahan di mata publik.

Berbeda dengan pemilhan presiden secara langsung di mana jabatan-jabatan menteri dapat diisi oleh kalangan non-birokrat. Pemilihan kepala daerah justeru sebaliknya , birokrat menjadi kelompok yang paling berkepentingan dalam hal pilkada. Jabatan-jabatan strategis, seperti Kepala Dinas, Kepala Badan, Kepala Kantor tidak mungkin diisi oleh kaum profesional maupun dari partai politik.

C. Pembahasan

Dalam era reformasi ini, independensi merupakan satu faktor yang sangat penting dalam mendorong kesuksesan memperbaiki sendi-sendi kehidupan, Masalah pengaruh politik dalam independensi birokrasi sangat berpengaruh terhadap kinerja birokrasi itu sendiri. Selalu ada benturan antara kepentingan politik dengan keinginan meningkatkan profesionalisme birokrasi. Perbedaan parameter antara kepentingan politik dengan kepentingan profesionalisme birokrasi inilah yang tidak jarang menimbulkan kondisi dilematis dikalangan birokrasi, karena dalam beberapa kasus keberhasilan dan kesuksesan seorang memilih karir di birokrasi bukan karena keberhasilan dalam bidang pekerjaannya tetapi dipengaruhi kiprahnya dalam memperkuat posisi partai politik yang sedang berkuasa. Benturan dua kepentingan inilah yakni kepentingan memperkuat posisi politik dengan peningkatan profesionalisme birokrasi.

Pasal 59 ayat (5) huruf g Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa partai politik atau gabungan partai Politik pada saat mendaftarkan pasangan calon wajib menyerahkan surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan Pegawai Negeri bagi calon yang berasal dari birokrasi. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 pasal 42 ayat (2) huruf f,

menegaskan bahwa pasangan yang diajukan oleh parpol atau gabungan parpol wajib melampirkan surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan Pegawai Negeri bagi calon yang berasal birokrasi. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 terutama pada lampiran, bila kita cermati formulir model B6-KWK yang harus dilampirkan untuk melengkapi berkas percalonan, tentang Surat Pernyataan Kesanggupan Mengundurkan Diri dari Jabatan Apabila terpilih menjadi Kepala Daerah /Wakil Kepala Daerah: tetapi pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 59 ayat (5) huruf g dan Paraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 42 ayat (2) huruf f, diisyaratkan melampirkan surat pernyataan pengunduran diri dari jabatan bagi calon yang berasal dari birokrasi. Aturan main menjadi tidak sejalan sebab "mundur begitu menjadi calon kepala daerah, atau mundur apabila terpilih menjadi kepala daerah" merupakan dua subtansi yang berbeda untuk satu permasalahn. Lebih lagi bila kita cermati Pasal 11 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyatakan bahwa Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara (termasuk Kepala Daerah) dan Wakil Kepala Daerah serta Bupati dan Wakil Bupati) dihentikan dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri. Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara tertentu tidak perlu dihentikan dari jabatan organiknya dan setelah selesai menjalankan tugasnya dapat diangkat kembali dalam jabatan organiknya.

Sementara itu, Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 5 Tahun 2005 tanggal 21 maret 2005 tentang birokrasi yang menjadi calon Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, semakin rinci diatur tentang birokrasi yang akan menjadi kandidat dalam Pilkada, Hal ini sangat beralasan, mengingat BKN adalah institusi yang paling bekompeten terhadap keberadaan birokrasi. Namun demikian, aturan yang dikeluarkan BKN tidak sejalan dengan peraturan di atasnya baik PP No. 6 Tahun 2005 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004. Pada pasal 6 ayat (1) peraturan BKN No. 5 Tahun 2005 menyatakan bahwa (a) apabila BIROKRASI terpilih dan diangkat menjadi kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah diberhentikan dari jabatan organiknya sesuai dengan ketentuan Peraturan perudang-undangan , (b) apabila tidak terpilih menjadi Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah diaktifkan kembali dalam jabatan Pegawai Negeri. Jangankan mundur dari birokrasi, yang bersangkutan tidak perlu kehilangan jabatan. Bandingkan dengan aturan lain, apabila anggota /pengurus partai politik, menjadi anggota legislatif dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) birokrasi diwajibkan mundur. Pada konteks ini posisi birokrasi semakin kokoh, karena syaratnya sangat sederhana. Pasal 6 ayat (2) menyatakan, pengaktifan kembali dilakukan setelah yang bersangkutan mengajukan permohonan pengaktifan dalam jabatan Pegawai Negeri kepada pejabat Pembina kepegawaian, yang diberi tenggang waktu selama 14 hari kerja setelah hasil pilkada ditetapkan Komisi Pemilihan

Umum Daerah (KPUD), sebagai mana pasal 6 ayat (3). Sedangkan pada Pasal 6 ayat (4), posisi birokrasi yag menjadi kandidat dan gagal memenangkan pilkada, diberi peluang yang sangat bagus yaitu pejabat Pembina Kepegawaian paling lambat 14 hari kerja setelah menerima permohonan, menetapkan pengaktifan kembali birokrasi yang tidak memenangkan pilkada dalam jabatan semula. Ini semua menggambarkan bahwa birokrasi yang gagal memenangkan pilkada kalau masih berminat, nyaris tanpa kesulitan, jabatan akan diperoleh kembali karena pejabat Pembina Kepegawaian langsung menetapkan kembali tanpa syarat, kecuali tidak melebihi masa tenggang 14 hari. Tidak diperlukan persyaratan yang rumit dan pertimbangan lainnya.

PP No. 6 Tahun 2005 sebagai instrumen petunjuk pelaksana (Juklak) dan Peraturan BKN sebagai isntrumen petunjuk teknis (juknis) yang pro dan mengakomodasi birokrasi untu ikut berpartisipasi pada pilkada sangat menguntungkan birokrasi, tetapi bisa menjadi bumerang manakala kemudian hari ada sengketa hukum atau ada pihak-pihak yang kalah lalu mempermasalahkan dengan cara judicial review ke Mahkamah Konstitusi (MA). Hal ini dikarenakan PP No. 6 Tahun 2005 pada penjelasannya dan Peraturan BKN menyimpang dengan peraturan di atasnya (misalkan UU No. 32 Tahun 2004), yang secara yuridis justru akan melemahkan posisi hukumnya. Memang ada logika berpikir yang menjadi logis, bukankah BKN lembaga yang paling bertanggung jawab dan kompeten terhadap birokrasi? Logis kalau BKN yang paling urgen memberi dan membuat rambu-rambu aturan main. Tetapi menimbulkan konsekuensi hukum apabila rambu-rambu tersebut bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Idealnya, para pembuat UU ketika tahap pembahasan melibatkan seluruh komponen yang nantinya akan terkait. Pembahasan secara komprehensif mutlak diperlukan. Berkitan dengan hal tersebut, seperti Departemen Dalam Negeri sebagai organisasi yang memproses PerAturan Pemerintah, dan BKN sebagai organisasi yang paling berkepentingan terhadap birokrasi, tidak rela manakala kadernya "pagi-pagi" mundur dari jabatan dan status birokrasi-nya, sementara kemenagan belum tentu diperoleh. Disinilah KPUD harus benar-benar cermat untuk selalu jeli menerapkan atau menggunakan instrumen yang tersedia.

Baik birokrasi maupun kandidat kepala daerah/wakilnya sama-sama tertarik untuk bekerjasama saling tertarik untuk bekerjasama meraih kemungkinan memenangkan pilkada. Apalagi kalau kandidat berasal dari pejabat lama atau kandidat yang berasal dari birokrasi yang ikut mencalonkan diri. Pada sisilain, posisi kandidat juga sama, memahami kalau birokrasi harus netral, tetapi tidak mau tahu tetap saja memanfaatkan birokrasi, bahwa beserta lingkungannya, betapa sulitnya birokrasi Netral.

D. Kesimpulan

Untuk meminimalisir terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan dari posisi netral birokrasi, maka diperlukan konsistensi aturan main dalam peraturan perundang-undangan termasuk juklak dan Juknis. Disamping itu, perlu merevisi

Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan pilkada termasuk netralitas birokrasi. Pada sisi lain, perlu pengawasan dan pengendalian yang memadai terhadap posisi netral birokrasi sebab jika keterlibatan birokrasi dalam politik praktis dibiarkan, tidak menutup kemungkinan akan berdampak pada semakin terpuruknya citra pemerintah di mata publik. Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah ketegasan dari pejabat Pembina kepegawaian untuk menerapkan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi birokrasi. Oleh karena itu, netralitas birokrasi merupakan keharusan, bukan sebagai pilihan karena akan berpengaruh langsung terhadap pelayanan masyarakat secara umum, bukan masyarakat tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

Albrow, Martin, *Bureaucracy*, New York, Praeger Publisher, 1970.

Barata, Atep Adya, *Dasar-dasar Pelayanan Prima*, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo, 2003.

Collins. *Weberian Sociological Theory*, New York, Cambridge University Press, 1987.

Denrhardt, janet V, *The New Public Service: Serving, Not Steering*, New York: M.E. Sharepe, Inc, 2003.

Dwiyanto, Agust, *Reformsi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, 2003.

Evers, Hans-Dieter, *The Bureaucratization of Southeast Asia*. Comparative Studies in Society and History, 29 (4)666-685, 1987.

Gawthrop. Louis C. *Bureaucatic Behaviour in the executive branch*. New York. The Free Press, 1969.

Goodnow, Frank J, *Public Administration and public affairs*. New Jersey. Prentice Hall,1980.

Menpan, *Peranan Birokrasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan, Pengayoman, dan Pengembangan, Prakarsa dan Peran Serta Aktif Masyarakat Dalam Pembangunan*. Makalah, 1995

Ryas Rasyid, Muhammad, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintah Politik Orde Baru*". Jakarta Mipi Yasril Watanpone, 1997

Peters, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy: a Comparative*. New York, Longman.

Warella, Y. *Administrasi Negara dan Kualitas Pelayanan Publik*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Ilmu Administrasi Negara, Semarang, Universitas Diponegoro, 1997.

Peters, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy: a Comparative*. New York, Longman.

Thoha, Miftah, *Perspektif Prilaku Birokrasi*. Jakarta, Rajawali, 1987.

Thompson, Victor, *Bureaucarcy in The Modern World*. Morristown, New Jersey, Genaral Learning Press, 1976.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan Undang-undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah.