

20

Prociding  
Seminar Nasional  
Ilmu Administrasi Publik



# **REFORMASI BIROKRASI**

Editor : Suarlin

Program Pascasarjana  
Universitas Negeri Makassar  
2012

## **TIM PENYUSUN**

### **Penanggungjawab**

Prof.Dr. Jasruddin, M.Si.  
Prof. Dr. Suradi Tahmir, MSi.  
Prof. Dr. H.A. Heri Tahir, SH,MH.

### **Penanggung Jawab Pelaksana**

Prof. Dr. H. Haedar Akib, M.Si.

### **Pelaksana**

Ir.H. Ilham Arief Sirajuddin, MM.  
Drs. H.M. Said Saggaf, M.Si.

### **Sekretaris**

Drs. Didin, M.Pd.  
Rudi Salam, SPd.  
Hartoto.

**ISBN: 978-602-18360-0-2.**

**Editor: Suarlin, SPd. MSi.**

Cetakan I : Mei 2012.

Desain Sampul: Suarlin.

### **Penerbit :**

Program Doktor (S3) Ilmu Administrasi Publik PPs UNM  
Alamat: Gedung PPs UNM, Prodi Ilmu Administrasi Publik  
Lantai II AB, Jalan Bonto Langkasa Makassar Sulawesi Selatan.

**@.Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang.**



## PENGANTAR PANITIA PELAKSANA

Assalamu Alaikum Wr.Wb.

Salam sejahtera bagi kita semua,

Puji dan syukur kita panjatkan kehadapan Allah SWT, karena atas berkah dan ijinnya sehingga seminar nasional dengan tema Reformasi Birokrasi dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal.

Seminar Nasional menyambut Dies natalis Pascasarjana UNM 2012, merupakan kegiatan ilmiah yang dipersiapkan oleh mahasiswa program Doktor Ilmu Administrasi Publik dengan menghadirkan nara sumber utama Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA. anggota dewan pertimbangan presiden RI, Prof.Dr.Eko Prasajo,S.IP,Mag.rer.publ Wakil menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Prof. Dr.Lijan Poltak Sinambela,M.M,M.Pd Rektor Universitas Satya Indonesia, Prof. Dr.Y. Warella,M.PA.PhD guru besar Ilmu Administrasi Publik Undip Semarang. Dan beberapa mahasiswa Program Doktor PPs UNM menyertakan makalahnya.

Terima kasih dan penghargaan kami sampaikan kepada Bapak Rektor UNM, Bapak Direktur dan Asdir Pascasarjana UNM, Ketua Prodi Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana UNM,seluruh rekan-rekan panitia dan semua pihak yang tidak sempat disebutkan namanya atas segala saran,bantuan,pertimbangan bagi terlaksananya seminar ini. Begitupula permohonan maaf apabila dalam pelaksanaan kegiatan ini terdapat kehilafan dan kekurangan, semoga Allah Subhanahu Wataala, memberkati kita semua.

Wassalamu Alaikum Wr.Wb,

Makassar, 26 Mei 2012

**Panitia Pelaksana,**

**Ir. H. M. Ilham Arief Sirajuddin,MM**  
Ketua.

**PENGANTAR**  
**KETUA PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK PPs UNM**

Puji dan syukur kita panjatkan kehadapan Allah Subhanahu Wata'Ala, Tuhan pencipta dan penguasa seluruh alam termasuk menguasai nafas kehidupan dan kecerdasan manusia, atas kuasanya dalam bentuk limpahan Rahmat dan hidayah sehingga prosiding Seminar Nasional dengan tema Reformasi Birokrasi dapat diselesaikan dengan baik.

Semangat Dies natalis Pascasarjana UNM 2012, memberi spirit bagi mahasiswa Pascasarjana UNM khususnya program Doktor Ilmu Administrasi Publik UNM, untuk melaksanakan Seminar Nasional tema Reformasi Birokrasi dengan nara sumber Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA anggota Dewan Pertimbangan Presiden RI, Prof. Eko Prasajo, S.IP, Mag.rer.publ, PhD Wakil menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela, M.M, M.Pd Rektor Universitas Satya Indonesia, Prof. Dr.Y. Warella, M.PA. PhD guru besar Ilmu Administrasi Publik Undip Semarang. Dan beberapa mahasiswa Program Doktor PPs UNM menyertakan tulisannya sesuai dengan tema di atas.

Prosiding Seminar Nasional menyambut ulang tahun Pascasarjana UNM 2012, merupakan kegiatan ilmiah di Universitas Negeri Makassar dan mendokumentasikan hasil-hasil karya baru tentang Reformasi birokrasi yang dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik.

Terima kasih kepada semua pihak atas segala saran, pertimbangan dan sumbangan pemikiran bagi terlaksananya seminar ini, semoga Allah Subhanahu Wataala, membalas budi baik kita semua.

Wassalam,

**Pascasarjana UNM**  
**Program Doktor Ilmu Administrasi Publik.**

**Prof. Dr. Haedar Akib, MSi.**  
NIP. 196505221990031002

PENGANTAR  
DIREKTUR PASCASARJANA UNM

Assalamu Alaikum Wr.Wb.

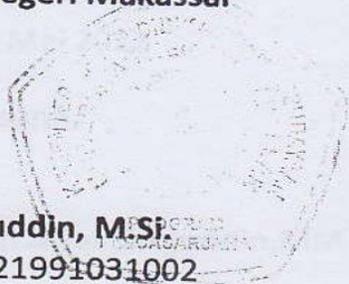
Seminar Nasional menyambut ulang tahun Pascasarjana Universitas Negeri Makassar merupakan program dari Pascasarjana UNM setiap tahunnya sebagai upaya menumbuhkan budaya akademik di lingkungan mahasiswa Pascasarjana UNM. Seminar tahun ini dilaksanakan oleh Prodi S3 Ilmu Administrasi Publik dengan tema Reformasi Birokrasi dengan pembicara utama Prof. Dr. Ryaas Rasyid, MA anggota Dewan Pertimbangan Presiden RI, Prof. Eko Prasajo, S.IP, Mag.rer.publ, PhD, Wakil menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela, M.M, M.Pd Rektor Universitas Satya Indonesia, Prof. Dr.Y. Warella, M.PA. PhD guru besar Ilmu Administrasi Publik Undip Semarang.

Terima kasih kepada Program Studi Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana UNM dan semua panitia yang sudah bekerja maksimal mempersiapkan seminar nasional ini, selamat kepada mahasiswa yang sudah memasukkan makalah untuk di bukukan dalam prosiding ini. Jangan berhenti hanya sampai disini dan biasakan terus menulis dalam tulisan-tulisan ilmiah baik Nasional maupun International.

Semoga Seminar Nasional yang melahirkan produk dalam bentuk prosiding bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Terima Kaish.

Wassalamu Alaikum,Wr.Wb.

Program Pascasarjana  
Universitas Negeri Makassar  
Direktur,



Prof. Dr. Jasruddin, M.Si  
NIP. 196412221991031002

## PENGANTAR EDITOR

Syukur Alhamdulillah, akhirnya Prosiding Seminar Nasional dengan tema Reformasi Birokrasi dapat di terbitkan. Seminar nasional yang dilaksanakan oleh program Doktor Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana UNM menyambut ulang tahun Pascasarjana UNM 2012.

Penerbitan Prosiding Seminar Nasional merupakan produk ilmiah yang sangat mendasar dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban akademik dalam sebuah kegiatan ilmiah. Editing yang dilakukan sangat tidak mudah, karena banyaknya tulisan yang masuk pada detik-detik akhir dengan waktu yang sangat terbatas dalam mendapatkan ISBN dari perpustakaan Nasional RI. Sebagai manusia biasa, dengan penuh kerendahan hati editor meminta maaf apabila terdapat kekeliruan dalam editing tulisan.

Semoga Materi dalam prosiding ini dapat memberi manfaat bagi kemajuan dan pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Adminitrasi Publik.

Kepada Bapak Rektor UNM, Bapak Direktur Pascasarjana UNM, Bapak Ketua program studi Ilmu Administrasi Publik Pascasarjana UNM, Panitia, Penulis dalam prosiding dan peserta seminar serta semua pihak, editor menghaturkan Terima Kasih dan permohonan Maaf apabila ada kesalahan yang diluar kemampuan editor sebagai manusia biasa.

Semoga seluruh kegiatan kita mendapatkan pahala dan Rahmat dari Allah Subhanahu Wata'Ala.  
Amin

Wassalam, Terima Kasih.

Makassar, 26 Mei 2012.

**Suarlin, SPd. MSi.**

**Editor**

## DAFTAR ISI

SAMPUL.....	1
PENGANTAR DARI PELAKSANA .....	2
PENGANTAR DARI KETUA PROGRAM DOKTOR ILMU ADM.PUBLIK UNM	3
PENGANTAR DARI DIREKTUR PASCASARJANA UNM.....	4
PENGANTAR DARI EDITOR.....	5
DAFTAR ISI.....	6
Program Percepatan Reformasi Birokrasi Prof. Eko Prasajo, SIP, Mag.rer.publ, PhD.(Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi Republik Indonesia).....	10
Revitalisasi Reformasi Birokrasi Di Indonesia: Mewujudkan Netralitas Birokrasi Dalam Pemerintahan Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela, MM., M.Pd .....	20
Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Pasca Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 (Undang-Undang Tentang Pelayanan Publik). Prof. Y. Warella, M.PA., Ph.D. ....	58
Strategi Reformasi Birokrasi Di Indonesia Abd. Rahman Bebas .....	76
Reformasi Birokrasi di daerah terbentur oleh pemilihan Kepala Daerah langsung A. Abubakar .....	87
Kepemimpinan Super Sebagai Alternatif Pendekatan Menjawab Tantangan Reformasi Kepemimpinan Birokrasi Ahmad Mappaenre .....	97
Analisis Dimensi Akuntabilitas Kebijakan Publik di Indonesia Amiruddin .....	111
Masyarakat Sebagai Alat Strategis Dalam Menentukan Kekuasaan Sebuah Wilayah Andi Patta Rani .....	121

Netralitas Birokrasi Pemerintahan Dalam Realitas Politik Lokal Burhanuddin .....	134
Strategi Formulasi Penyusunan Birokrasi Perspektif Kebijakan Publik Berbasis Analisis Kebijakan Dinamis ( <i>Dynamic Policy Analysis</i> ) Burhanuddin .....	146
Menata Kinerja Birokrasi Di Daerah Melalui Optimalisasi Kebijakan Pemilukada Langsung. Daud M. Liando .....	161
Potret Perilaku Birokrasi Pemerintahan Delli Mustafa .....	172
Birokrasi dalam Implementasi Konsep Reinventing Government dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Didin Halim .....	183
"Reformasi Birokrasi (Telaah atas Pentingnya Penerapan Model Principal-Agent)" Fakhri Kahar .....	205
Analisis Kajian Sumber Daya Manusia Dalam Reformasi Birokrasi Hamdan .....	215
Kinerja Birokrasi Pemerintahan: Prospek dan Masalahnya Hasanuddin .....	226
Pelayanan Publik dalam Era Otonomi Daerah Hasbullah .....	239
Netralisasi Birokrasi dalam Mendukung Tugas Pemerintahan Imran Ismail .....	255
Reformasi Birokrasi dalam Pelayanan Publik Jamal Qadar .....	264
Implementasi Accrual Accounting dalam Prespektif Reformasi Sektor Johana Mano .....	275

Reformasi Birokrasi (Implementasi Kebijakan dan Strategi Pemberdayaan Koperasi Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah di Kota Ambon) Josep Papilaya .....	29
Dinamika Kehidupan Sosial Birokrasi dan Sistem Reformasi Indonesia Juharni .....	30
Freis Ermessen Birokrasi dan Potensi Penyalahgunaan Wewenang Kasmawati .....	32
"Fenomena Birokrasi di Era Soeharto (Sebuah Analisa Kecendrungan Birokrasi Pada Masa Orde Baru)" Lalu Murdi dan Rudi Salam .....	33
"Pelayanan Pendidikan dalam Tatakelola Yang Baik (Good Governance) Tingkat SMP Di Kabupaten Gowa" Muhammad Basri .....	35
Reformasi Birokrasi (Upaya pemerintah dalam memaksimalkan pelayanan perizinan usaha dengan model one stop service) Muhammad Guntur .....	37
Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah di Indonesia: Suatu Keharusan Muhtar Lutfi .....	38
Penerapan Prinsip – Prinsip Good Governance dalam Pelayanan Kesehatan di Indonesia Pius Nalang .....	40
Mendorong Profesionalisme Birokrasi dengan Perubahan Perilaku Organisasi Ramsiah Tasruddin .....	40
Reformasi Penyelenggara Pemilu Menuju Demokratisasi Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Risma Niswaty .....	41
Biaya Transaksi dalam Prospektif Manajemen Administrasi (Studi Kuantitatif Layanan Instansi Pemerintah di Indonesia) Rusdin Nawi .....	42

Membangun Birokrasi Yang Unggul Said Saggaf .....	451
Implementasi kebijakan dalam konteks kebijakan publik Salim Sultan .....	464
Reformasi Birokrasi Dalam Mendukung Pemerintahan Yang Bersih Dan Berwibawa ( <i>Good Governance</i> ) Sitti Aminah.....	474
Pengelolaan Keuangan Daerah Menuju Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) Sriharyoso .....	484
Mereformasi Kebijakan Pendidikan Budi pekerti dan Moral di Indonesia Suarlin .....	514
Birokrasi Yang Bersih dan Madani. Syamsul Sunusi .....	529
Orientasi Model Kebijakan Publik Berbasis <i>Good Governance</i> . Syarifuddin .....	548
Reformasi Budaya Pelayanan Di Politeknik Ilmu Pelayaran (PIP) Makassar Sebagai Upaya Dalam Meningkatkan Mutu Layanan Pendidikan Kepada Peserta Didik. Trisnowati Rahayu .....	563
LAMPIRAN (Struktur Organisasi Kepanitiaan) .....	573

## NETRALITAS BIROKRASI PEMERINTAHAN DALAM REALITAS POLITIK LOKAL

**Burhanuddin**  
**Dosen Fisipol Unismuh Makassar**

### *Abstrac*

*Tulisan ini dilatar belakangi oleh fenomena politik lokal yang memiliki kecenderungan untuk mengkooptasi para birokrat dalam mencapai kemenangan pada saat Pemilu Kepala Daerah (Pilkada) hal ini tentu bertentangan dengan landasan teoritik dalam khasanah Ilmu Administrasi Publik. Untuk mengkaji lebih tajam fenomena tersebut maka penulis memaparkan parameter sebagai wujud ketidaknetralan birokrasi pemerintahan dalam realitas politik lokal.*

*Untuk meminimalkan implikasi negatif dari berbagai fenomena di atas maka solusi yang sebaiknya ditempuh adalah pengembangan sistem karier berbasis jabatan, pembentukan lembaga indeviden yang bertugas melakukan seleksi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan menjabat jabatan struktural, dan perlunya kewenangan yang jelas antara kepala daerah (bupati/walikota, gubernur) dengan Sekretaris Daerah sebagai pejabat karier tertinggi di daerah.*

### **A. PENDAHULUAN**

Politik dan birokrasi ibarat dua sisi mata uang yang sulit dipisahkan. Pada satu sisi, kekuasaan pejabat politik berada pada kewenangan gubernur atau bupati/walikota sebagai pembina kepegawaian daerah, dan pada sisi lain kekuasaan pejabat birokrasi yang meniti karier sejak awal dengan berbagai latar belakang pendidikan, pengalaman, dan keahlian, mereka berprofesi sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang pada posisi puncak diduduki oleh Sekretaris Daerah (Sekda). Kedua jabatan tersebut saling berinterkasi dan saling melengkapi, bahkan kadangkala keduanya membawa birokrasi pada jalur yang kurang netral. Dwimawanti (2010:1) bahwa antara politik dan birokrasi mempunyai dua kutub yang saling tarik menarik. Politisi memanfaatkan jaringan birokrasi ke arena politik, paling tidak untuk merebut atau mempertahankan kekuasaan politiknya. Sedangkan birokrat membuka diri ke arena politik, paling tidak untuk mencapai jabatan yang lebih tinggi atau sekedar untuk mempertahankan posisi jabatan yang strategi dalam jabatan birokrasi.

Perdebatan posisi Kepala Daerah sebagai pejabat politik dan posisi Sekretaris Daerah (Sekda) sebagai pejabat karier dalam ranah politik lokal dipicu oleh kehadiran

Undang Undang (UU) Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi landasan normatif penyelenggaraan pemerintahan di daerah nampaknya saling bertentangan. Pasal 122 Ayat (4) bahwa sekda berkedudukan sebagai Pembina Pegawai Negeri Sipil di daerahnya. Maksud Pembina pegawai negeri sipil dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan pengembangan profesionalisme dan karier pegawai negeri sipil dalam rangka peningkatan kinerja. Namun dalam pelaksanaan mutasi sebagai bagian dari pengembangan profesionalisme dan karier justru menjadi kewenangan kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU tersebut pasal 130 bahwa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh bupati/walikota setelah mendapat persetujuan dari gubernur. Kedua posisi tersebut menjadi celah terjadinya ketidaknetralan pejabat politik dalam mengelola birokrasi pemerintahan.

Mengamati berbagai fenomena yang terjadi nampaknya netralitas birokrasi sangat ditentukan oleh peran kepala daerah sebagai pembina kepegawaian di daerah. Jika kepala daerah memposisikan dirinya secara proporsional dan menjunjung tinggi nilai profesionalisme dalam birokrasi maka sangat memungkinkan terwujudnya birokrasi yang netral. Hasil penelitian Nasir (2009) menunjukkan transparansi pemilihan pejabat eselon II yang dilakukan melalui *fit and provert test* dengan melibatkan dua lembaga perguruan tinggi terkemuka yaitu IAIN Ar-Raniry dan Universitas Syiah Kuala, di samping beberapa universitas negeri yang lain. Namun hasil penelitian Azhari (2011:205) di Sulawesi Tenggara bahwa pengangkatan PNS dalam jabatan struktural lebih dominan kepentingan politik dari pejabat politik yang sedang berkuasa.

## **B. NETRALITAS BIROKRASI DAN REALITAS POLITIK LOKAL**

Gagasan netralitas birokrasi sebenarnya telah disuarakan oleh Hegel dalam bukunya *Philosophy of Right*. Menurut Hegel dalam Mindarti (2007:45-46) bahwa birokrasi harus mampu menjembatani aneka individu agar kepentingan partikularnya tidak menjadi korban bagi negara dalam mencapai kepentingan umum, sementara pada sisi lain birokrasi harus menjembatani kepentingan umum negara itu sendiri agar tidak menjadi korban dari aneka individu yang memperjuangkan kepentingan partikularnya

sendiri. Dengan demikian, perspektif Hegelian lebih menekankan posisi dan peran netral (*impartial*) daripada birokrasi terhadap aneka kekuatan yang ada di tengah masyarakat. Namun konsep ini dikritik oleh Karl Max yang ditulis pada tahun 1843 dalam esainya berjudul *Critique of Hegel's 'Philosophy of Right'* sebagaimana yang terdapat dalam Etzioni dan Halevy (2011:14) bahwa menurut Marx negara bukanlah perwakilan dari kepentingan umum, birokrasi merupakan bagian dari negara juga tidak dapat dianggap mewakili kepentingan umum. Birokrasi memang berniat untuk memajukan kesejahteraan bersama namun dibalik kedok kesejahteraan umum ini, birokrasi sebenarnya hanya mementingkan kepentingan dirinya sendiri saja. Idealisme yang dijunjung oleh birokrasi adalah tidak lebih dari kedok untuk menutupi tujuan-tujuan materialistiknya.

Netralitas birokrasi pemerintahan membutuhkan pembatasan kekuasaan, bukan pemisahan antara pejabat politik dan pejabat karier sebagaimana yang diuraikan oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 menyatakan bahwa *when politic ends, administration begins*. Pemisahan antara politik dan administrasi dimasukkan agar birokrasi publik dapat berkeja secara profesional melayani kepentingan umum tanpa dibebani oleh isu-isu politik yang terkadang disertai dengan penilaian-penilaian yang seobyektif (Kumoratomo, 2008:157). Apa yang dikemukakan oleh Wilson sudah kurang kondusif untuk era sekarang ini khususnya dalam lingkungan pemerintah kabupaten/kota yang membutuhkan pejabat-pejabat karier yang memiliki keterampilan, pengalaman, dan kompetensi untuk membantu pejabat politik turut serta melakukan formulasi kebijakan. Hal ini relevan dengan pernyataan Kirwan yang menyatakan bahwa dikotomi antara politik dan administrasi diakibatkan oleh kesalahan perubahan referensi dari fungsi ke struktur, dari perbedaan pembuatan kebijakan (*policy making*), dan pelaksanaan (*implementation*), antara pejabat politik dan pejabat karier birokrasi (Ismail, 2009:38).

Mengamati berbagai fenomena empiris netralitas birokrasi sebagaimana yang diimpikan oleh Hegel nampaknya hanya berada pada dokumen negara dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Namun dalam realitas politik lokal justru birokrasi pemerintahan kurang memperlihatkan wujudnya sebagai instrumen negara yang harus memiliki misi *impartial* bahkan ada kecenderungan birokrasi pemerintahan relatif relevan dengan konsep Karl Marx yang menempatkan birokrasi pada posisi yang tidak netral.

Untuk membuktikan pernyataan ini maka penulis mengemukakan beberapa realitas empiris yang mengaburkan makna netralitas birokrasi itu sendiri seperti yang diuraikan di bawah ini:

### **1. Promosi Kurang Berbasis Kompetensi**

Promosi pejabat struktural dalam birokrasi pemerintahan yang berbasis pada kompetensi merupakan sesuatu yang harus diwujudkan, namun dalam berbagai kondisi keinginan itu seringkali dihambat oleh intervensi politik sehingga promosi lebih bernuansa politis dibanding nuansa pengembangan karier. Tidak mengherankan jika ditemukan ada birokrat yang menempati jabatan tertentu kurang sesuai dengan kompetensinya. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Tobirin (2009:230) bahwa sebanyak 17 orang telah mengalami pergeseran dalam posisinya sebagai pejabat struktural. Data yang ada menunjukkan masing-masing mempunyai standar yang kurang sesuai dengan jabatan. Proses ini lebih dilakukan berdasarkan hubungan kedekatan dengan bupati dan juga kepentingan bupati untuk mencalonkan diri sebagai bupati.

Sistem pemelihan kepala daerah secara langsung yang melibatkan berbagai elemen politik berpotensi untuk melahirkan birokrasi pemerintahan yang tidak netral, karena para kandidat peserta pilkada berusaha memobilisasi seluruh kekuatan politik termasuk para birokrat. Hasil penelitian Karebungu (2011:6) menyatakan bahwa realitas yang nampak di daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara, banyak dipengaruhi oleh sikap kepala daerah (Bupati/Walikota) terpilih yang lebih banyak mendengarkan tim sukses dibandingkan dengan mendengarkan staf atau pejabat yang berkompeten dalam bidangnya. Setiap pejabat eselon dua (II) atau tiga (III) yang diangkat oleh Bupati/Walikota, tidak lagi berdasarkan pada kapasitas atau kapabilitas para pejabat yang diangkat, dan bahkan tidak memperhatikan pendidikan penjenjangan karier seperti diklat PIM I, PIM II maupun PIM III, dan bahkan pengangkatannya lebih ditentukan oleh tim sukses pilkada, dan peran Badan Pertimbangan Jabatan (Baperjabat) hanyalah bersifat formalitas.

Wibawa (2009:53) mengemukakan bahwa promosi jabatan yang terjadi sekarang ini cenderung bersifat *zig-zag* menimbulkan ketidakpuasan di kalangan pegawai, juga kecurigaan, kecemburuan dan kebencian. Di banyak tempat tampaknya ketidakjelasan dan

ketidakterencanaan karier pegawai dan lahirnya pejabat seperti sekretaris propinsi/kabupaten, kepala dinas, kepala bidang, kepala bagian, dan penunjukan camat tidak lagi birokratis administratif *merit* semata-mata melainkan adanya intervensi politik.

## **2. Kompensasi Jabatan**

Konsep mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada jabatan struktural sebagaimana yang dirumuskan oleh Thoha (2009:58) bahwa penempatan mereka dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu. Namun dengan kuatnya politisasi birokrasi konsep tersebut menjadi tidak bermakna karena pengangkatan pejabat struktural berdasarkan selera politik pejabat yang berkuasa khususnya pada saat setelah pilkada. Hal ini relevan dengan pendapat Dwiyanto (2011:255) bahwa pergantian kepala daerah selalu diikuti oleh pergantian secara massal kepala Satuan Kerja Prangkat Daerah (SKPD). Pergantian itu dilakukan oleh kepala daerah terpilih untuk memasukkan tim sukses mereka dalam struktur birokrasi pemerintahan sebagai penghargaan atas dukungan dalam pemilihan kepala daerah. Dengan demikian sangat memungkinkan tindakan yang tidak netral sebagaimana yang dikhawatirkan oleh Lolowang (2008:54) bahwa permasalahan yang dihadapi birokrasi dewasa ini adalah adanya pengaruh (*interplay*) yang sedemikian hebat antara politik dengan birokrasi yang telah menghasilkan kinerja yang memihak atau tidak netral.

Memang harus diakui bahwa politik dan birokrasi memiliki dua kutub yang berbeda. Politisi membutuhkan birokrat dalam memformulasikan kebijakan publik dan memenangkan pertarungan politik dalam kancah pilkada, sementara birokrat membutuhkan para politisi sebagai penentu kebijakan mutasi. Sulistiyani (2010:91) menyatakan bahwa praktik berpolitik yang mengakibatkan ikatan loyalitas individu sebagai bentuk hubungan balas jasa telah memberikan kontribusi negatif dan memunculkan kanal bagi mengalirnya intervensi nilai politik dalam proses birokrasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Dwiyanto (2011:255) menyatakan bahwa kebutuhan timbal balik telah menjadikan jabatan karier dalam birokrasi di daerah sebagai arena transaksi politik antara politisi dan pejabat karier di daerah.

## **3. Pencopotan Pejabat Karier**

Ketika Hegel melontarkan gagasannya tentang netralitas birokrasi, pada hakekatnya mengingatkan pada setiap aparatur pemerintah agar menjalankan tugas pengabdianya dengan mengedepankan impersonalitas dan apolitis. Namun dalam keinginan itu kadangkala tercederai oleh kebijakan yang tidak berpihak pada konsep netralitas itu sendiri. Fenomena yang paling relevan dengan kondisi mutahir adalah terjadinya pencopotan pejabat karier dalam birokrasi pemerintahan yang kurang mengedepankan nilai-nilai pengembangan karier. Hasil penelitian yang dapat dijadikan referensi dikemukakan oleh Hamid (2011:101) bahwa digantinya Sekretaris Daerah Provinsi Banten dari Chaeron Muhcsin ke Hilman Nitiatmadja. Kemudian dilanjutkan pencopotan 12 pejabat eselon II di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten. Pergantian dilakukan menjelang pilkada langsung yang menimbulkan banyak praduga bahwa itu adalah upaya membersihkan loyalis Djoko dan menjamin mesin birokrasi berfihak padanya. Demikian juga dikemukakan oleh Budiarjo dkk, (2011:13) bahwa kasus di Kabupaten Tumenggung, terjadi konflik antara bupati (pejabat politik) dan birokrasi (pejabat karier) yang berujung pada pergantian pejabat dari sekda sampai camat.

Uraian di atas menunjukkan bahwa keberadaan pejabat politik dalam birokrasi pemerintahan sangat rentang dengan konflik, karena pada satu sisi pejabat politik menjalankan roda pemerintahan sering kali bernuansa politis khususnya pada saat mutasi pejabat struktural, dan di lain sisi pejabat struktural yang tidak ingin terkontaminasi dengan kepentingan politik administratornya dan ingin berada pada garis profesionalisme untuk mengawal netralitas birokrasi menjadi titik awal konflik diantara keduanya. Hasil penelitian Sahrazad Masdar (Martini, 2010:73-74) menjelaskan kasus di Situbondo, ketika sekda tidak bersedia mengakomodir keinginan kelompok mayoritas, berbagai usaha yang dilakukan untuk menggeser sekda dari jabatannya, akhirnya diberhentikan karena kuatnya desakan dari aktor-aktor dari luar birokrasi. Begitu pula pernyataan Syahri (2006:48) bahwa Ali Syahbana (Sekretaris Kota Surabaya) dilengserkan oleh walikota dari jabatannya bukan karena tidak profesional, justru karena dia profesional maka di dilengserkan. Ali Syahbana diganti karena dia tidak bisa “melayani” anggota DPRD Surabaya dengan baik.

Setelah menguraikan berbagai uraian di atas maka melalui tulisan ini

mengemukakan beberapa solusi untuk mewujudkan netralitas birokrasi dalam ranah politik lokal yaitu:

### **1. Pengembangan Sistem Karir Berbasis Jabatan**

Sistem merit berbasis jabatan adalah sistem yang memberikan peluang yang lebih terbuka di mana untuk pengisian jabatan-jabatan tertentu dapat merekrut tenaga-tenaga profesional di luar institusi pemerintah daerah yang lebih mengedepankan pada aspek kompetensi dan kecakapan dibanding dengan pada aspek senioritas, masa kerja dan kepangkatan. Menurut Dwiyanto (2011:297) bahwa sistem merit berbasis pada karier sekarang ini sudah tidak lagi sesuai dengan dinamika pembangunan daerah dan percepatan perbaikan daya saing daerah, terutama dalam menghadapi globalisasi. Ketika akses untuk berkarier lebih memperhatikan senioritas, masa kerja, dan kepangkatan, bukan keahlian dan kompetensi aparatur maka sistem tersebut tidak akan mampu mendorong aparatur untuk mengembangkan daya saingnya.

Diakui bahwa sistem ini akan menjadi ancaman bagi pejabat yang selama ini telah membangun karirnya pada birokrasi pemerintahan daerah, karena terbukanya peluang orang luar yang memiliki keahlian khusus untuk menduduki jabatan dalam birokrasi pemerintahan tanpa merintis karier dari bawah. Namun jika dilihat pada persepektif positifnya akan membangun koreksi dari dalam birokrasi agar para aparaturnya membenahi diri dengan meningkatkan keahlian dan kompetensinya sehingga bisa bersaing dengan tenaga profesional lainnya yang pada akhirnya akan berimplikasi secara positif terhadap peningkatan kinerja birokrasi.

### **2. Pembentukan Komisi Independen Kepegawaian Daerah**

Pembentukan komisi kepegawaian daerah sebagai koreksi terhadap kurangnya kepercayaan publik terhadap Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang kurang optimal dalam memainkan peran kaitannya dengan mutasi dan promosi jabatan. Tugas dari Komisi kepegawaian daerah sebagaimana yang ditekankan oleh Revida (2007:7) adalah melakukan rekrutmen dan seleksi birokrat secara profesional dan independen. Anggota komisi kepegawaian daerah dapat direkrut dari kalangan perguruan tinggi dan kalangan profesional swasta lainnya yang benar-benar profesional

di bidang Manajemen Sumber Daya Manusia Aparatur (MSDMA). Pemerintah daerah dalam hal ini hanyalah berperan sebagai regulator dan pengawasan.

Memang harus dimaklumi bahwa Baperjakat tidak mampu berperan optimal dalam ranah mutasi dan promosi karena eksistensinya berada di bawah bayang-bayang kepala daerah sebagai Pembina kepegawaian sehingga harapan publik terhadap Baperjakat untuk menyeleksi para pejabat secara professional sangat tidak memungkinkan. Azhari (2011: 212) menyatakan bahwa Baperjakat merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengadakan penyusunan dan pengusulan nama-nama pejabat birokrasi yang akan dipromosi ke jabatan yang lebih tinggi, tetapi anggota Baperjakat sendiri merupakan pejabat birokrasi karier dan penempatannya dalam jabatan tersebut juga ditentukan oleh kepala daerah sehingga sangat sulit bagi anggota Baperjakat untuk netral dan melaksanakan prosedur penilaian dan pengusulan secara netral dari intervensi dan kepentingan pejabat politik.

Rekrutmen pejabat struktural yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam melalui seleksi yang dilakukan oleh tim indeviden sebagaimana yang diuraikan oleh Nasir (2009:2) bahwa mutasi pejabat struktural diawali dengan *fit and proper test* yang digagas oleh Gubernur Aceh dilatarbelakangi oleh kebutuhan akan pejabat Eselon II yang bersih, kompeten, dan juga profesional di bidangnya. Adanya keinginan yang kuat dari gubernur terpilih untuk terus melakukan pembangunan berkelanjutan di segala bidang telah menjadi faktor penyebab dilakukannya *fit and proper test*. Dari sisi manajemen kepegawaian, rekrutmen melalui *fit and proper test* menjadi upaya untuk membangun kinerja pegawai negeri sipil (PNS) yang profesional. Dengan menempatkan mereka pada posisi yang tepat dengan cara-cara yang *fair*, berarti pemerintah telah menunjang pembinaan karir pegawai bersangkutan.

Melalui pembentukan lembaga ideviden atau tim indeviden akan lebih menjamin netralitas birokrasi dalam menentukan pejabat struktural. Konsep ini sebaiknya dikedepankan dan diterapkan dalam birokrasi pemerintahan sehingga profesionalisme dalam birokrasi tetap terjaga, sekaligus dapat diminimalisir terjadinya politisasi birokrasi yang dapat mengancam indevidensi PNS sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Selain itu juga sebaiknya dipertimbangkan bahwa urusan yang berkaitan dengan

pengembangan karier menjadi kewenangan pejabat karier dan urusan yang berkaitan dengan masalah politis menjadi kewenangan pejabat politik.

### **3. Perumusan Kewenangan Pejabat Politik dan Pejabat Karir**

Jika dilihat dari perspektif kewenangan maka menurut Muchsan bahwa ada dua kewenangan yang melekat pada diri pejabat yaitu kewenangan yang bersifat atributif (orisinil) dan kewenangan yang bersifat non-atributif (Jeddawi, 2011:52-52). Kaitannya antara kewenangan pejabat politik dan pejabat karier dalam konteks peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diuraikan di atas masing-masing melekat kewenangan atributif, namun kurang jelas batas-batas kewenangnya sehingga pejabat politik nampaknya lebih dominan menggunakan kewenangan tersebut khususnya dalam mengintervensi mutasi dan promosi pegawai.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 kepala daerah ditempatkan sebagai pembina kepegawaian. Posisi, peran, dan kewenangan kepala daerah dalam kaitannya dengan mutasi dan promosi perlu diperjelas karena relatif bersinggungan dengan posisi sekretaris daerah yang oleh Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 ditempatkan sebagai pimpinan aparatur daerah tertinggi. Ismail (2009:23) menyatakan bahwa sistem administrasi negara yang stabil hendaknya membebaskan politisasi birokrasi dalam arti membedakan secara jelas peran masing-masing antara jabatan politik dan jabatan karir. Sistem tersebut hendaknya didasarkan atas undang-undang.

Jika dilihat dari perspektif hubungan antara pejabat politik dengan birokrasi maka untuk meminimalkan intervensi pejabat politik dalam birokrasi pemerintahan, sebaiknya menggunakan model yang dikembangkan oleh Carino yakni *Bureaucratic Sublation* dengan menempatkan pejabat karir secara proporsional sebagaimana yang dikemukakan oleh Thoha (2003:155) bahwa kedudukan pejabat karir tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana melainkan sebanding atau *co-equality with the executive*. Dengan demikian birokrasi merupakan yang “*a politic but highly politized*. Birokrasi bukan merupakan partisan politik akan tetapi arena keahlian mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang professional.

### **C. KESIMPULAN**

Setelah mengkaji beberapa uraian di atas maka dapat disimpulkan:

- a. Berdasarkan realitas politik lokal, birokrasi pemerintahan kurang memperlihatkan wujudnya sebagai instrumen negara yang harus memiliki misi impartial bahkan ada kecenderungan birokrasi pemerintahan relatif relevan dengan konsep Karl Marx yang menempatkan birokrasi pada posisi yang tidak netral.
- b. Untuk meminimalkan implikasi negatif dari berbagai fenomena di atas maka solusi yang sebaiknya ditempuh adalah pengembangan sistem karier berbasis jabatan, pembentukan lembaga independen yang bertugas melakukan seleksi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang akan menjabat jabatan struktural, dan perlunya perumusan kewenangan yang jelas antara kepala daerah (bupati/walikota, gubernur) dengan Sekretaris Daerah sebagai pejabat karier tertinggi di daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Azhari, 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Budiarjo dkk, 2011. *Penataan Pola Hubungan Jabatan Politik dan Karier Dalam Birokrasi*, Info Kajian Lembaga Administrasi Negara.
- Dwimawanti, Ida Hayu, 2010. Netralitas Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Volume IV Nomor 1 2010 Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Etzioni, Eva-Halevy, 2011. *Demokrasi dan Birokrasi Sebuah Dilema Politik*, Yogyakarta: Matapena Institute.
- Hamid, Abdul, 2011. Politisasi Birokrasi dalam Pilkada Banten, *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JIANA, II (2), 101 dan 105*
- Ismail, 2009. *Politisasi Birokrasi*, Malang : Averroes Press.
- Jeddawi, Murtir 2011. *Manifestasi Otonomi Daerah*, Totalmedia, Yogyakarta.
- Karebungu, Ferdinand, 2011. Pelayanan Birokrasi dalam Era otonomi Daerah, *Jurnal Dialog Kebijakan Publik*, (3), 6.
- Kumorotomo, Wahyudi, 2008. *Akuntabilitas Birokrasi Publik Sketsa Pada Masa Transisi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lolowang, Tommy F, 2008. Refleksi Dinamika Organisasi Birokrasi Indonesia di Masa Depan, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, 2 (1) 54.
- Martini, Rina, 2010. Politisasi Birokrasi. *Jurnal Politika*, 1 (1), 70-71 dan 73-74.
- Nasir, Muhammad, 2009. Reformasi Sistem Rekrutmen Pejabat dalam Birokrasi Pemerintahan (Studi Kasus Rekrutmen Pejabat Eselon II di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Badan Kepegawain Negara*, 3 (2), 1-8.

- Revida, Erika, 2007. *Penataan Ulang Birokrasi dan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah*. Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Administrasi Kepegawaian Negara Universitas Sumatera Utara
- Sulistiyani, Teguh, Ambar, 2010. Maritokrasi dalam Sistem Administrasi Negara Indonesia. Dalam Kumorotom dan Widaningrum (Eds), *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Yogyakarta: Gava Media.
- Thoha, Miftah, 2009. *Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- , 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Tobirin, 2009. Disorientasi Wewenang Bupati dalam Mutasi dan Promosi Jabatan di Cilacap. Dalam Samoedra Wibawa (Ed), *Administrasi Negara Isu-isu Kontemporer*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Undang Undang (UU) Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah