

Perspektif Politisasi Birokrasi Dan Peran Pejabat Pembina Kepegawaian Dalam Birokrasi Pemerintah

Ajib Rakhmawanto
Pusat Pengkajian Dan Penelitian Kepegawaian
Badan Kepegawaian Negara
Ajib.Bkn@Gmail.Com

Abstract

At present, the tendency of the implementation of the system of government in the regions does not clearly distinguish between political positions and career positions. The development of the local bureaucracy still shows the strong political influence in the regional government bureaucracy. Cases of mutation and dismissal of positions without rational reasons, at least showing that the political influence is strong in the local bureaucracy. Then political officials from political parties acting as Civil Service Officials still practice various inappropriate actions in managing apparatus of civil servants in the regions. Career bureaucratic officials who should be appointed and dismissed professionally by considering a career system are more determined by mere political approaches. The research conducted with the qualitative research method tried to explain why there is politicization of bureaucracy in the Regional Government and what factors caused it. To organize the system of regional government and the implementation of local politics the most appropriate to be implemented is to clearly separate between political positions which are the domains of political parties and career positions which are the domains of civil servants as state apparatuses whose role is to implement policies. Freedom of the bureaucracy that does not distinguish clearly between politics and administration will create euphoria of political power carried out by local political officials and bureaucratic career officials. Regional Government can be played by the role of political officials who are only concerned with the interests of individuals and political parties. So that it will make the bureaucratic order ineffective and will damage the Regional Government system.

Keywords: Politization, Bureaucracy, Regional Government

Abstrak

Pada saat ini kecenderungan dari pelaksanaan sistem pemerintahan di daerah tidak membedakan secara jelas antara jabatan politik dengan jabatan karier. Perkembangan birokrasi lokal masih memperlihatkan kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi pemerintahan daerah. Kasus mutasi dan pemberhentian jabatan tanpa adanya alasan yang rasional, setidaknya memperlihatkan bahwa kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi lokal. Kemudian Pejabat politik yang berasal dari partai politik yang berperan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) masih mempraktekkan berbagai tindakan yang kurang tepat dalam mengelola aparatur PNS di daerah. Pejabat birokrasi karier yang seharusnya diangkat dan diberhentikan secara profesional dengan mempertimbangkan sistem karier, ternyata lebih banyak ditentukan oleh pendekatan politik semata. Penelitian yang dilakukan dengan metode penelitian kualitatif ini mencoba menjelaskan mengapa terjadi politisasi birokrasi di Pemerintahan Daerah dan faktor apa yang menyebabkannya. Untuk menata sistem pemerintahan daerah dan pelaksanaan politik lokal yang paling tepat untuk diterapkan adalah memisahkan secara tegas antara jabatan politik yang menjadi domain partai politik dan jabatan karier yang menjadi domain PNS sebagai aparatur negara yang berperan pelaksana kebijakan. Kebebasan birokrasi yang tidak membedakan secara jelas antara politik dengan administrasi akan memunculkan euforia kekuatan politik yang dilakukan oleh pejabat politik lokal dan pejabat karier birokrasi. Pemerintahan Daerah dapat dimainkan oleh peran pejabat politik yang hanya mementingkan kepentingan individu dan partai politiknya. Sehingga akan membuat tatanan birokrasi menjadi tidak efektif dan akan merusak sistem Pemerintahan Daerah.

Kata Kunci: Politisasi, Birokrasi, Pemerintahan daerah

PENDAHULUAN

Penataan birokrasi atau yang lebih dikenal dengan istilah reformasi birokrasi (*bureaucracy reform*) merupakan langkah strategis untuk membangun pemerintahan agar lebih berdaya guna dan berhasil guna untuk mendorong bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut aspek kelembagaan (*organization*), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumberdaya manusia aparatur (*human capital*). Reformasi birokrasi pemerintahan sangat mendesak untuk segera dilakukan mengingat banyak sorotan publik atas kelembagaan yang gemuk, tatalaksana yang tidak jelas, serta kualitas sumberdaya aparatur yang rendah dan tidak profesional.

Publik mengharapkan bahwa dengan adanya reformasi birokrasi akan diikuti dengan perubahan mendasar pada desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Perubahan tersebut menyangkut berbagai dimensi, seperti; politik, sosial, ekonomi, dan budaya/kultural. Perubahan kultur dan

paradigma birokrasi dalam pelayanan publik menjadi begitu mendesak untuk segera dilakukan, mengingat kultur birokrasi punya kontribusi besar terhadap terjadinya krisis multidimensional yang terjadi hingga saat ini. Harapan terbentuknya kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelanggan harus segera direalisasikan dengan melakukan penataan pada seluruh sistem birokrasi pemerintahan.

Salah satu hal mendasar tuntutan reformasi birokrasi adalah melakukan penataan kelembagaan (restrukturisasi) dengan konsep otonomi daerah yang menekankan pada peranan politik lokal. Pola ini merupakan suatu sistem yang memfokuskan pada pengelolaan potensi lokal untuk mendukung pengembangan potensi nasional. Sistem ini kemudian dikenal dengan istilah desentralisasi, yang mekanisme pelaksanaannya ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah. Desentralisasi dengan otonomi daerah harapannya adalah terwujudnya orientasi pada pengembangan potensi lokal dalam menjalankan Pemerintahan Daerah. Potensi lokal yang dimaksudkan tidak hanya terbatas pada Sumber Daya Alam (SDA) dan finansial, tetapi juga

aspek Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai motor penggerak pemerintahan lokal, khususnya bagi para elit politik lokal.

Pengembangan potensi daerah merupakan tantangan besar yang dihadapi politik lokal dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Otonomi daerah dan pemekaran wilayah adalah dua hal yang berbeda, namun terdapat hubungan saling mempengaruhi diantara keduanya. Otonomi daerah yang memberikan kewenangan kepada daerah secara administratif dan politik telah merangsang masing-masing daerah untuk memekarkan diri. Disinilah peran dominan politik lokal dalam sistem otonomi daerah yang sampai saat ini mempunyai pengaruh kekuasaan yang cukup besar dalam sistem pemerintahan di daerah. Terdapat dua faktor yang mempengaruhi kehidupan politik lokal yang selama ini terjadi, yaitu: *Pertama*, munculnya agenda pemekaran wilayah atas dasar asumsi-asumsi etnis yang lebih spesifik sebagai salah satu indikasi penguatan identitas terhadap wacana demokrasi lokal. *Kedua*, Kehadiran masyarakat dalam wilayah publik yang terbuka merupakan bagian dari perluasan area gerakan rakyat dengan cara ikut berpartisipasi di

dalam pembentukan kebijakan daerah sebagai upaya penguatan basis lokal.

Dengan demikian dinamika politik lokal sangat ditentukan oleh tingkat keleluasan otonomi yang diberikan kepada daerah. Dalam artian semakin luas otonomi suatu daerah, maka politik lokal di daerah akan semakin berkembang. Realisasi hal ini dapat dilihat pada tingginya tingkat permintaan daerah akan dimekarkan. Dengan pemekaran suatu daerah menjadi daerah otonom maka akan mempermudah akses dana pembangunan daerah dan mempermudah bagi pengembangan karir para elit politik lokal. Disinilah desentralisasi politik membawa dampak yang menarik bagi perubahan dan dinamika politik di daerah. Kebijakan desentralisasi yang berkembang di tengah liberalisasi politik memungkinkan proses rekrutmen politik di daerah semakin terbuka. Liberalisasi politik telah menempatkan partai politik memainkan peran sentral dalam proses rekrutmen politik. Ironisnya dari desentralisasi politik ini diikuti dengan menguatnya pengaruh partai politik dalam sistem pemerintahan di daerah. Sehingga batas-batas politik yang menjadi domain pejabat politik dengan barat-batas administrasi yang menjadi

domain pejabat karier PNS menjadi tidak jelas.

Fenomena lain yang menarik dari politik lokal dan sistem pemerintahan daerah adalah terjadinya kecenderungan para elit politik untuk bepolitik praktis. Sistem pemerintahan di daerah tidak membedakan secara jelas antara jabatan politik dan jabatan karier. Perkembangan birokrasi lokal masih memperlihatkan kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi pemerintahan di daerah. Kasus mutasi dan pemberhentian jabatan (*non job*) tanpa alasan yang rasional setidaknya-tidaknya memperlihatkan kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi lokal. Pejabat politik yang berasal dari partai politik sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) masih mempraktikkan berbagai tindakan yang kurang tepat dalam mengelola aparatur PNS di daerah.

Pejabat birokrasi karier yang seharusnya diangkat dan diberhentikan secara profesional dengan mempertimbangkan sistem karier, ternyata lebih banyak ditentukan oleh pendekatan politik sesaat. Birokrasi pemerintah yang seharusnya bersifat apolitis, ternyata masih dijadikan alat politik yang efektif bagi kepentingan partai politik, individu, golongan, dan lain sebagainya. Kentalnya pendekatan

kekuasaan dan terjadinya praktek KKN dalam memperoleh kedudukan dan jabatan strategis pada Pemerintahan Daerah, merupakan bukti nyata kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi pemerintahan di daerah. Politisasi birokrasi di daerah yang berdampak pada terbaikannya pelayanan publik merupakan persoalan serius yang perlu segera diperbaiki. Inilah beberapa permasalahan menarik. Maka dari itu perlu kiranya ditelaah lebih jauh terkait dengan persoalan mengapa terjadi politisasi birokrasi di Pemerintahan Daerah dan faktor yang menjadi penyebabnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Pemilihan teknik ini ditujukan untuk mencapai tujuan penelitian yaitu ingin menganalisis mengapa terjadi politisasi birokrasi di Pemerintahan Daerah dan faktor apa yang menyebabkannya. Teknik yang digunakan untuk memperoleh informasi yang diperlukan dalam penelitian ini adalah wawancara, studi literatur dan dokumentasi. Dari wawancara, studi literatur dan dokumentasi inilah peneliti dapat memperoleh informasi-informasi yang

peneliti butuhkan yang terkait dengan terjadi politisasi birokrasi di Pemerintahan Daerah dan faktor yang menyebabkannya. Dari informasi-informasi yang terkumpul kemudian peneliti analisa dengan didasarkan atas teori dan konsep yang peneliti gunakan, sehingga peneliti dapat menarik kesimpulan dari hasil kajian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Seorang filosof Jerman George Wilhelm Fredrich Hegel berpendapat bahwa birokrasi merupakan jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya (publik). Artinya dalam birokrasi konteksnya perlu menciptakan struktur yang dapat menjembatani antara negara yang merefleksikan kepentingan umum, dengan *civil society* yang terdiri dari berbagai kepentingan khusus dalam masyarakat. Hegel memandang birokrasi berada ditengah-tengah antara pemerintah dan masyarakat, artinya birokrasi sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan general pemerintah dan partikular kekuatan partai politik dalam masyarakat (Thoha, 2003:24). Dengan kata lain birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi yang harus netral terhadap kekuatan-kekuatan

masyarakat lainnya, termasuk partai politik.

Hegel memandang dari konteks pengembangan kekuatan politik dalam birokrasi pemerintah seperti yang dianut oleh pemerintahan demokratis. Hegel menilai bahwa birokrasi seharusnya melayani berbagai kepentingan umum, karena dalam kenyataannya kebijakan-kebijakan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang saja dalam masyarakat (Soebhan, 2000:214). Masyarakat terdiri atas para profesional dan pengusaha yang mewakili berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan umum. Di antara kedua hal ini birokrasi pemerintah merupakan perantara (medium) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan kepada kepentingan umum.

Dalam penggambaran Hegel masyarakat sipil (*civil society*) adalah sebuah bentuk masyarakat dimana orang-orang didalamnya bisa memilih hidup apa saja yang mereka suka dan memenuhi keinginan mereka sejauh mereka mampu. Negara tidak memaksakan jenis kehidupan tertentu kepada anggota masyarakat seperti yang terjadi dalam masyarakat feodal karena negara dan masyarakat sipil terpisahkan. Masyarakat sipil terdiri dari

individu-individu yang masing-masing berdiri sendiri atau dengan istilah Hegel bersifat *atomis*. Akibatnya, anggota masyarakat sipil tidak mampu mengobjektifkan kehendak dan kebebasannya. Kehendak dan kebebasan mereka bersifat subjektif-partikular, namun demikian masing-masing anggota dalam mengejar pemenuhan kebutuhannya saling berhubungan satu sama lain. Pola ini menggambarkan masyarakat sipil sebagai masyarakat yang bekerja untuk memenuhi kebutuhannya.

Ilmuwan lain Max Weber mengatakan bahwa aparat administrasi pemerintahan merupakan unsur penting bagi pertumbuhan dan perkembangan suatu organisasi pemerintahan (Wicaksono, 2006:7). Menurut Weber tipe ideal birokrasi adalah suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai bentuk yang pasti, dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Organisasi pemerintah merupakan alat untuk mencapai tujuan tertentu dalam suatu negara, oleh karena itu perlu struktur yang diatur secara normatif. Hal ini merupakan unsur formal yang menjadi ciri khas dari Weber dengan ideal *type of bureaucracy*-nya. Tipe ideal birokrasi menurut Weber adalah adanya

pembagian divisi pegawai yang terdefinisi secara jelas, struktur otoritas impersonal, memiliki jenjang hirarki, bergantung pada aturan formal, menggunakan sistem merit pada pegawai, ketersediaan karir bagi pegawai, pemisahan jarak antara kehidupan sebagai anggota organisasi dan kehidupan pribadi (Wicaksono, 2006:8).

Model birokrasi Weberian yang selama ini dipahami merupakan sebuah mesin yang disiapkan untuk menjalankan dan mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapainya. Dengan demikian setiap pegawai atau pejabat birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak dari sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Kaitannya dengan itu maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggungjawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggungjawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggungjawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan. Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh

kepentingan kelas atau kelompok tertentu.

Lebih lanjut Weber mengatakan birokrasi itu dibentuk independen dari kekuatan politik yang berada diluar atau diatas aktor-aktor politik yang saling berkompetisi satu sama lain. Birokrasi pemerintahan diposisikan sebagai kekuatan yang netral, namun birokrasi ideal tidak mudah dapat terwujud karena lembaga birokrasi mengandung struktur dan kultur (<http://indrayadi25.blogspot.com>).

Struktur mengetengahkan susunan dari suatu tatanan, sedangkan kultur mengadung nilai (*values*), sistem dan kebiasaan yang dilakukan oleh para pelaku SDM-nya. Weber menganggap birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik, dalam arti birokrasi pemerintah harus diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi bukan diartikan dalam hal untuk menjalankan kebijakan atau pemerintah dari kekuatan politik, akan tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan.

Sedangkan menurut Woodrow Wilson politik blok (*political block*) birokrasi dalam *administrasi publik* umumnya dilakukan oleh para politisi hasil dari sebuah pemilu. Para birokrat

karier dalam kriteria normatif kebijakan untuk mengalokasikan tugas pembuat kebijakan yang dilakukan oleh pejabat politik. Dalam pendelegasian kebijakan dari pejabat politik ke pejabat karier birokrasi akan menunjukkan bidang kerja birokrasi yang bersinambungan. Keduanya sama-sama pejabat birokrasi namun mempunyai peran berbeda satu sama lain. Perbedaan jabatan birokrasi secara umum disebut jabatan karier dan non karier dalam bentuk dan tatanan yang mengandung struktur dan kultur. Struktur yang mengetengahkan sebuah susunan dari suatu tatanan birokrasi, sedangkan kultur yang mengandung nilai (*values*), sistem kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya dapat mencerminkan pola perilaku dari berbagai SDM-nya (<http://id.wikipedia.org>).

Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi yang akan menjadikan suatu hubungan yang konstan (bersinambung) antara fungsi kontrol dan dominasi dalam hubungan seperti ini maka akan senantiasa timbul persoalan, siapa mengontrol siapa dan siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa, persoalan ini sebenarnya merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi kemudian timbul dua

pertanyaan yakni apakah birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation*). *Executive ascendancy* diturunkan dari suatu anggapan bahwa kepemimpinan para pejabat politik itu diperoleh dari mandat atau kepercayaan masyarakat melalui *public interest* untuk kepemimpinan politik.

Wilson beranggapan bahwa untuk mengembangkan kapasitas birokrasi diperlukan pembaharuan administrasi publik guna meningkatkan profesionalisme birokrasi, ini dapat terwujud bila birokrasi lepas dari kepentingan politik. Untuk itu diperlukan ilmu yang diarahkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan mencetak aparatur publik yang profesional. Terdapat dua pokok pikiran Wilson yang menjadi fokus studi ilmu Administrasi Publik, yaitu; (1) pembedaan antara politik dan administrasi (dikotomi politik-administrasi); (2) perlu pengembangan struktur dan strategi manajemen administrasi yang dapat membuat organisasi publik dan manajernya bertindak dengan cara seefisien mungkin. Disamping itu Wilson berargumen bahwa terdapat 4 (empat) konsep penting dalam ilmu administrasi negara, yaitu; (1) adanya pemisahan

antara politik dan administrasi publik; (2) perlunya mempertimbangkan aktivitas pemerintah dari perspektif bisnis; (3) analisis perbandingan antara organisasi politik dan privat melalui skema politik; (4) pencapaian manajemen yang efektif melalui pemberian pelatihan kepada pegawai negeri dan dengan menilai kualitas mereka.

Menurut Woodrow Wilson politik blok (*political block*) birokrasi dalam *administrasi publik* adalah umumnya dilakukan oleh para politisi hasil dari sebuah pemilu dan para birokrat dalam kriteria normatif kebijakan untuk mengalokasikan tugas pembuat kebijakan oleh politisi non birokrat dalam pendelegasian dan menunjukkan bidang kerja birokrasi yang bersinambung bahwa keduanya umumnya dapat berbeda secara umum disebut jabatan karier dan non karier dalam bentuk dan tatanan yang mengandung struktur dan kultur, struktur yang mengetengahkan sebuah susunan dari suatu tatanan dan kultur yang mengandung nilai (*values*), sistem kebiasaan yang dilakukan oleh para pelakunya yang dapat mencerminkan pola perilaku dari berbagai sumberdaya manusianya (<http://id.wikipedia.org>).

Pendapat Wilson diperkuat oleh Frank J. Goodnow dalam bukunya

Politic and Administration, menurut Goodnow ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah (*two distinct function of government*) yaitu politik dan administrasi. Politik menurut Goodnow tugasnya membuat kebijakan negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sementara administrasi adalah sebagai pelaksana kebijakan berupa pelayanan publik kepada masyarakat (Henry, 1988:34). Pemisahan kekuasaan memberikan dasar perbedaan antara politik dan administrasi. Pemisahan antara politik dan administrasi dimaksudkan agar birokrasi publik dapat bekerja secara profesional melayani kepentingan umum (*public interest*) tanpa dibebani isu-isu politik (Kumorotomo, 2005:157).

Hubungan politik dan administrasi dalam Pemerintahan Daerah di Indonesia pada saat ini tidak bisa dipisahkan dari konteks sejarah. Hubungan itu tidak lahir dengan sendirinya, tetapi dibentuk oleh sejarah yang telah mendahuluinya. Kajian historis politik dan administrasi dapat membantu memahami fenomena politisasi birokrasi yang terjadi pada saat ini. Selain itu melalui kajian sejarah kita akan mendapatkan pemahaman mengenai patologi birokrasi (*bureaucracy pathology*) yang sering

menghantui birokrasi publik. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Dwiyanto dkk (2006:10) keterkaitan sejarah menjadi bagian penting untuk melihat kemunculan berbagai fenomena dan persoalan-persoalan yang terjadi dalam tubuh birokrasi seperti KKN serta tidak tumbuhnya budaya pelayanan dalam birokrasi di Indonesia.

Hubungan politik dan administrasi dalam birokrasi pemerintahan di daerah selalu menjadi wacana menarik untuk dicermati dan dikritisi. Dari aspek politik, kekuasaan, dan birokrasi dalam sistem Pemerintahan Daerah bagaikan kesatuan yang tidak terpisahkan yang kadang mengesampingkan nilai-nilai etika. Hubungan ketiganya dapat dilacak dari awal berdirinya negara, mulai dari masa kerajaan, zaman kolonial, hingga pasca kemerdekaan. Tarik menarik politik dan kekuasaan telah berpengaruh terhadap pergeseran fungsi dan peran birokrasi. Birokrasi yang seharusnya melayani dan berpihak kepada rakyat, berkembang menjadi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Sampai saat ini kuatnya pengaruh politik dalam birokrasi di daerah membuat semakin sulitnya

mesin birokrasi memberikan pelayanan publik yang profesional.

Kecenderungan praktek politisasi birokrasi di daerah menjadi gejala nyata dengan melibatkan birokrasi secara langsung untuk pendukung pimpinannya yang berasal dari partai politik dalam memperoleh ataupun mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif daerah. Pada pelaksanaan pemilu sering terjadi mobilisasi, penggunaan sarana, dan pemakaian atribut yang dilakukan oleh pejabat politik untuk berafiliasi kepada partai politik tertentu. Sedangkan dalam pemilu Kepala Daerah sering terjadi keterlibatan birokrasi (khususnya ASN) yang secara langsung dimobilisasi untuk menjadi pendukung pasangan calon Kepala Daerah guna mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan di lembaga eksekutif daerah.

Politisasi birokrasi tidak akan mungkin terjadi bila tidak memiliki akses ke dalam institusi suatu Pemerintahan Daerah. Mereka yang memiliki akses lebih luas untuk menanamkan pengaruh kuat dalam Pemerintahan Daerah tidak dapat dipungkiri adalah penguasa yang sedang memegang tampuk pemerintahan di daerah (*incumbent*). Kepala Daerah *incumbent* yang biasanya memiliki peluang besar untuk menduduki kembali jabatannya punya

kecenderungan menarik lingkaran birokrasi dengan cara memobilisasi SDM ASN secara akut demi kemenangan periode jabatan berikutnya. Disamping itu pejabat politik *incumbent* juga memiliki kemampuan untuk menyediakan suplai bagi jajaran birokrasi dari bawah hingga tingkat atas untuk mempertahankan kekuasaannya.

Dikotomi politik dan administrasi dalam sistem Pemerintahan Daerah sampai saat ini masih menjadi perdebatan, mulai dari masyarakat, partai politik, administrator pemerintah, dan para akademisi. Dari berbagai pandangan, ada yang menyatakan setuju (pro) dan ada pula yang menyatakan menolak (kontra) terhadap peran politik dalam birokrasi pemerintahan. Mereka yang setuju berasumsi bahwa tidak disangkal memang administrasi bagian dari politik, sehingga tidak rasional membatasi/memisahkan peran politik dan administrasi dalam birokrasi pemerintahan. Sedangkan mereka yang tidak setuju, berasumsi bahwa peran politik dan administrasi dalam birokrasi pemerintahan berbeda satu sama lain yang harus dipisahkan. Peran politik sebagai pembuat kebijakan, sedangkan peran administrasi sebagai pelaksana kebijakan. Dalam Pemerintahan Daerah

yang terjadi bahwa pejabat politik memasuki ranah administrasi, sehingga pejabat karier dalam melaksanakan kebijakan tidak bisa netral yang harus mengikuti pola partai politik pemenang pemilu.

Praktek dikotomi politik dan administrasi di Pemerintah Daerah yang jelas telah menimbulkan tumpang tindih antara kedua peran tersebut (satu sisi sebagai pelayan masyarakat dan disisi lain sebagai aktor politik). Hal ini menyebabkan terjadinya *conflict of interest* dalam birokrasi pemerintahan di daerah yang telah merusak kinerja birokrasi serta kehidupan politik di daerah. Tidak jelasnya peran politik dan administrasi juga menciptakan politisasi birokrasi yang menimbulkan dilema dalam tatanan Pemerintahan Daerah. Politisasi birokrasi mengakibatkan tidak adanya batasan yang jelas antara domain politik yang menjadi tugas pejabat politik dan domain administrasi yang menjadi tugas pejabat karier. Dikotomi politik dan administrasi ini telah menyebabkan loyalitas pejabat karier birokrasi ditanamkan secara ganda, satu sisi harus loyal kepada pemerintah sebagai pelayan masyarakat dan di sisi lain harus loyal kepada pimpinanya yang punya afiliasi pada partai politik. Ini adalah bentuk dari

sistem pembinaan aparatur birokrasi PNS yang tidak sehat dan kurang profesional.

Akibat dari sistem pembinaan ASN yang tidak tepat, maka terciptalah politisasi birokrasi yang telah menimbulkan suatu "dilema" dalam tatanan di Pemerintahan Daerah. Akhirnya timbul tarik menarik dalam setiap pengambilan kebijakan dalam sistem Pemerintahan Daerah. Akibatnya Pemerintahan Eksekutif Daerah tidak dapat berjalan secara efektif dalam memberikan pelayanan publik, karena sering terjadi tarik-menarik kepentingan. ASN sebagai aparatur daerah menjadi terkotak-kotak dan tidak berkonsentrasi pada tugasnya sebagai pelayan publik, bahkan hubungan satu sama lain cenderung tidak harmonis dan saling mencurigai. Disamping itu dalam pola pengembangan karier ASN tidak lagi diukur dari aspek kualitas dan prestasi kerja, tetapi lebih banyak diwarnai pada pertimbangan politik. Kondisi ini sangat tidak menguntungkan, baik dari aspek organisasi Pemerintah Daerah sebagai sistem penyelenggara negara maupun aparatur ASN sebagai pelaksana kebijakan. Koreksi terhadap tatanan ini perlu dirumuskan sistem Pemerintahan Daerah yang efektif dengan sistem pembinaan ASN yang profesional, untuk

mewujudkan Pemerintahan Daerah yang berwibawa, berdayaguna, dan punya daya saing.

Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. UU ASN Pasal 53 menyebutkan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pembinaan ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pejabat selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya, dan pejabat fungsional keahlian utama kepada:

- a. Menteri di kementerian;
- b. Pimpinan lembaga di lembaga pemerintah non kementerian;
- c. Sekretaris jenderal di sekretariat lembaga negara dan lembaga nonstruktural;
- d. Gubernur di provinsi; dan
- e. Bupati/walikota di kabupaten/kota.

Peran PPK dalam praktiknya mempunyai peran yang begitu besar dalam manajemen ASN, mulai dari pengangkatan, pengembangan, promosi,

mutasi, sampai pemberhentian ASN. PPK dibentuk untuk menjalankan peran strategis terhadap kebijakan ASN, tujuan awal untuk memastikan bahwa pegawai ASN melaksanakan kebijakan sebagaimana yang ditetapkan oleh PPK, namun dalam perkembangannya ternyata berubah yang terkadang melampaui batas kewenangannya (Katarina, 2018:9).

Pejabat yang Berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. UU ASN Pasal 54 menyebutkan Presiden dapat mendelegasikan kewenangan pembinaan Manajemen ASN kepada Pejabat yang Berwenang di kementerian, sekretaris jenderal/sekretariat lembaga negara, sekretariat lembaga nonstruktural, sekretaris daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pejabat yang Berwenang sebagaimana dalam menjalankan fungsi Manajemen ASN di Instansi Pemerintah berdasarkan Sistem Merit dan berkonsultasi dengan Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing. Pejabat yang memberikan rekomendasi usulan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian

di instansi masing-masing. Pejabat yang Berwenang mengusulkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional kepada Pejabat Pembina Kepegawaian di instansi masing-masing.

PENUTUP

Untuk menata sistem pemerintahan di daerah dan pelaksanaan politik lokal yang paling tepat diterapkan adalah memisahkan secara tegas antara jabatan politik yang menjadi domain partai politik dan jabatan karier yang menjadi domain PNS sebagai aparatur negara pelaksana kebijakan. Apabila tidak dibatasi secara jelas maka dikotomi dan politisasi birokrasi akan terus terjadi dan selalu berdampak buruk pada sistem Pemerintahan Daerah, sehingga pelayanan publik akan terabaikan. Kebebasan birokrasi yang tidak membedakan secara jelas antara politik dan administrasi juga akan memunculkan euforia kekuatan politik yang dilakukan oleh pejabat politik lokal (Gubernur, Bupati, Walikota) dan kekuatan pejabat karier birokrasi (aparatur negara, PNS). Pemerintah Daerah tidak akan bisa menempatkan diri pada posisi dan kedudukan yang objektif, netral dan profesional dalam

menjalankan peran, tugas, dan fungsinya. Pemerintahan Daerah akan banyak dimainkan oleh peran pejabat politik untuk kepentingan individu dan partai politiknya. Sehingga kekuatan politik di daerah menjadi sangat dominan yang dampaknya akan membuat tatanan birokrasi tidak efektif dan secara umum akan merusak sistem Pemerintahan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus, dkk, (2006); *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Henry, Nicholas, (1988); *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*, Jakarta: Rajawali Pers
- Khatarina, Riris, Reformasi Manajemen Aparatur Sipil Negara: Evaluasi Peran Pejabat Pembina Kepegawaian dan Komisi Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Spirit Publik Volume 13, Nomor 2, Oktober 2018, Hlm 9.*
- Keban, Yeremias. T, (2004); *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Issu*, Jogjakarta : Grava Media
- Kumorotomo, Wahyudi, (2005); *Akuntabilitas Birokrasi Publik: Sketsa pada Masa Transisi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Siagian, Sondang P. (1994); *Patologi Birokrasi Analisis, Identifikasi,*

- dan Terapinya*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Soebhan, Safuan Rozi, (2000); *Model reformasi Birokrasi di Indonesia (sebuah hasil penelitian)*, Jakarta: LIPI
- _____, (2001); *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Thoha, Miftah, (2003); *Birokrasi Dan Politik Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- _____, (2005); *Makalah Seminar Netralitas Birokrasi*, Jakarta: Puslitbang BKN
- Wicaksono, Kristian Widya, (2006); *Administrasi dan Birokrasi Pemerintahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- <http://indrayadi25.blogspot.com/2012/11/netralitas-birokrasi-dalam-pilkada.html>
- <http://id.wikipedia.org>
- <http://indrayadi25.blogspot.com>