



JURNAL POLITIK PEMERINTAHAN DHARMA PRAJA

e-ISSN 2721-7043 ISSN 1979-8857

Website: <http://ejournal.ipdn.ac.id/JPPDP>

Faculty of Politics Governance, Governance of Home Affairs (IPDN)

JPPDP, Vol 14 No. 2

Doi: <https://doi.org/10.33701/jppdp.v14i2.1680>

POLITISASI BIROKRASI:

Analisis Dampak Inkonsistensi Interpretasi Makna Pasal Dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara

Fauzan Hidayat¹

¹Sekretariat Daerah Kabupaten Aceh Singkil Provinsi Aceh Jl Bahari No 59 Pulo Sarok, Aceh Singkil
Email: fauzan9130@gmail.com¹

*corresponding author

E-mail: fauzan9130@gmail.com

Abstract

The politicization of the bureaucracy is a polemic that has become a parasite in the administration of government which has not yet been completely resolved. This has a very bad impact on the integrity of ASN and the quality of public services provided to the community. The attitude of political officials who take advantage of bureaucrats for their personal and group interests greatly injures the professionalism of government administrators in the technical field. This problem arises because of the bias in meaning of the provisions of Article 1 Paragraph (14) of Law Number 5 of 2015 concerning State Civil Apparatus that the Civil Service Supervisory Officer (PPK) is an official who has the authority to determine the appointment, transfer, and dismissal of ASN employees and development of ASN management in government agencies. For this reason, it is necessary to (1) identify the problems of politicization of the bureaucracy in determining the appointment, transfer, and dismissal of ASN employees by regional heads; and (2) Analysis of the best policy alternatives to overcome these problems. The author uses a qualitative descriptive method because it examines the pattern of the relationship between politics and bureaucracy with the theory of Interdependence between policy, politics and administration and the concept of the dichotomy of political officials and bureaucratic officials then analyzes the impact of ASN regulations through the Regulatory Impact Analysis (RIA) method.

Keywords: *Bureaucratic politicization, State Civil Apparatus, Staffing Officer, Regulation*

Abstrak

Politisasi birokrasi merupakan polemik yang menghambat penyelenggaraan pemerintahan yang hingga kini belum tuntas diatasi. Hal ini berdampak sangat buruk terhadap integritas ASN dan kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Sikap pejabat politik yang memanfaatkan birokrat demi kepentingan pribadi dan golongannya sangat mencederai profesionalisme para penyelenggara pemerintahan di bidang teknis tersebut. Permasalahan ini timbul karena biasanya makna ketentuan Pasal 1 Ayat (14) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai

ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah. Untuk itu perlu dilakukan (1) Identifikasi permasalahan politisasi birokrasi dalam menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN oleh kepala daerah; dan (2) Analisa Alternatif kebijakan terbaik untuk mengatasi permasalahan tersebut. Penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif karena mengkaji pola hubungan antara politik dan birokrasi dengan teori *Interdependence between policy, politic and administration* dan *Konsep dikotomi pejabat politik dan pejabat birokrasi* kemudian melakukan analisa terhadap dampak regulasi ASN melalui metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA).

Kata Kunci: *Politisasi birokrasi, Aparatur Sipil Negara, Pejabat Pembina Kepegawaian, Regulasi*

PENDAHULUAN

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan tujuan dibentuknya pemerintah daerah adalah sebagai upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah. Namun dalam pelaksanaannya, adanya otonomi yang dimandatkan kepada pemerintah daerah malah menjadi permasalahan yang baru dan kompleks yang harus dihadapi oleh bangsa ini. Permasalahan tersebut muncul umumnya karena para aktor penyelenggara pemerintahan daerah tersebut belum mampu melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif dan efisien.

Semenjak reformasi hingga kini, kita masih membaca arah birokrasi Indonesia belum sepenuhnya lepas dari politik dan kekuasaan (Said, 2007). Berbicara mengenai politik dan kekuasaan pada level pemerintah daerah, tantangan untuk membangun birokrasi yang netral dan terbebas dari kooptasi politik semakin kuat setelah munculnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Firnas, 2016).

Isu politisasi birokrasi selalu menjadi hal yang menarik untuk dibahas dan dicarikan solusi yang tepat guna mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berorientasi pada *good government* dan *clean government*. Dalam politik selalu ada dimensi administrasi yang mengedepankan proses teknis-prosedural dan sebaliknya dalam dunia administrasi selalu ada nuansa politik yang mengedepankan *who get's what and how* (Alamsyah, 2003) dimana seharusnya dimensi dan nuansa tersebut selalu berada dalam bingkai harmonisasi yang berorientasi pada pencapaian tujuan bersama yang telah ditetapkan.

Lebih khususnya lagi, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selalu saja diwarnai dengan munculnya praktik kekuasaan yang terkadang menjadi *over dose* dan selalu mengatasnamakan otonomi yang seluas-luasnya sehingga berujung pada penyalahgunaan kewenangan kekuasaan. Seperti halnya dalam wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil, ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 09 Tahun 2003 jelas telah mengunci wewenang kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian

(PPK) untuk boleh sewenang-wenang mengatur nasib para ASN yang berada di lingkup kekuasaannya.

Realitas menunjukkan dalam beberapa Pilkada yang berlangsung, marak terjadi politisasi birokrasi seperti dalam Pilkada Tangerang Selatan 2010 yang harus diulang berdasarkan keputusan MK karena terbukti keterlibatan birokrasi, aksi penolakan kepala kelurahan terhadap Nur Mahmudi Ismail ketika terpilih dalam Pilkada Depok 2015, Keberpihakan ASN terhadap calon dalam pilkada Gubernur di Sulawesi Selatan 2009, dan dibanyak pilkada-pilkada lain di daerah (Firnas, 2016). Hal ini tidak lain disebabkan oleh kerancuan dalam menetapkan regulasi khususnya dalam memberikan kewenangan bagi kepala daerah sehingga bermuara pada tindakan di luar kewenangan yang dapat mengikis dan merusak tatanan birokrasi.

Politisasi birokrasi dalam wujud mobilisasi Pegawai Negeri Sipil dalam momen politik seperti pemilu/kada sering sekali terjadi. Hal ini bisa dilihat dari gejala-gejala mulai dari tidak netralnya birokrasi, penggunaan fasilitas negara, kompensasi jabatan sampai rotasi jabatan yang tidak wajar dalam lingkup pemerintah daerah (Sidete, 2016).

Sejalan dengan hal tersebut, Prasojo (2019) mengungkapkan salah satu dari sembilan pokok permasalahan sektor publik di Indonesia adalah *overlapping* dan *disharmoni* peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk itu, perlu dilakukan penataan ulang regulasi untuk menegaskan posisi dan kewenangan kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian dalam rangka menghindari kekeliruan dalam menginterpretasikan

maksud ketentuan Pasal 1 Ayat (14) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara bahwa Pejabat Pembina kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah.

Berangkat dari fenomena politisasi birokrasi tersebut di atas, maka dalam tulisan paper ini penulis membatasi permasalahan yang diangkat dan dianalisis yaitu : (1) Identifikasi permasalahan politisasi birokrasi dalam menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN oleh kepala daerah; dan (2) Alternatif kebijakan untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Artikel ini akan mengurai secara detail permasalahan dalam praktik politisasi birokrasi. Maka dengan mengetahuinya permasalahan tersebut kemudian diperoleh alternatif kebijakan yang tepat untuk mengatasi polemik politisasi birokrasi

TINJAUAN TEORETIS

Penulis menggunakan 3 (tiga) teori dalam upaya memecahkan permasalahan politisasi birokrasi yang terjadi di Indonesia, dengan harapan dapat memberikan alternatif solusi yang konstruktif. Teori tersebut yaitu *Interdependence between policy, politic and administration* (CWGPA, 2014), Konsep dikotomi pejabat politik dan pejabat birokrasi (Thoha, 2002), dan *Metode Regulatory Impact Assessment* (RIA) (OECD, 1997).

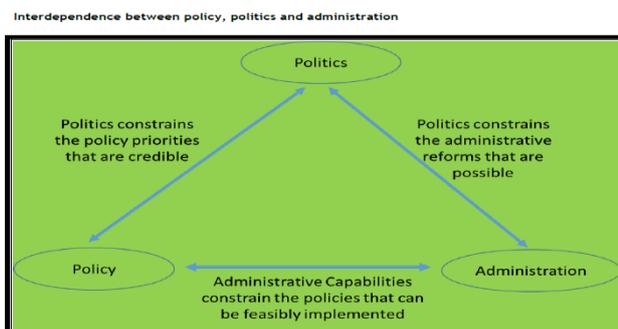
Konsep *Interdependence Between Policy, Politic And Administration*

The Commonwealth Working Group on Public Administration (CWGPA, 2014) menggarisbawahi pentingnya reformasi pragmatis, inkremental yang bertujuan untuk meningkatkan reformasi pelayanan publik dari sisi akuntabilitas dan partisipasi, mengurangi korupsi dan peningkatan disiplin birokrat, misalnya dalam pengadaan dan manajemen keuangan publik. Reformasi birokrasi merupakan hal yang sangat penting karena ini mempertimbangkan kondisi politik lokal dan pengaturan kelembagaan informal yang berlaku.

Prioritas reformasi birokrasi sebagian besar tergantung pada prioritas kebijakan suatu negara, yang pada gilirannya dipengaruhi oleh beberapa komponen seperti : tahap pembangunan, sumber daya alam, dan dana abadi lainnya. Pada akhirnya, politik menentukan kebijakan mana yang benar-benar layak untuk diimplementasikan (CWGPA, 2014).

Gambar di bawah ini menunjukkan hubungan ketergantungan antara kebijakan, politik dan administrasi.

Gambar 1 : Hubungan Ketergantungan antara Kebijakan, Politik dan Administrasi



Sumber : (CWGPA, 2014)

CWGPA (2014) juga menguraikan prinsip-prinsip panduan kunci dalam reformasi birokrasi sebagai berikut:

1. Kerangka pragmatis dan berorientasi hasil yang baru
2. Klarifikasi tujuan dan struktur administrasi
3. Strategi dan keterlibatan politik yang cerdas
4. Kompetensi yang berorientasi pada tujuan dan pengembangan keterampilan
5. Eksperimen dan inovasi
6. Profesionalisasi dan peningkatan moral
7. Kode etik etika sektor publik
8. Strategi anti-korupsi yang efektif dan pragmatis
9. Manajemen keuangan publik yang efektif

Konsep dikotomi pejabat politik dan pejabat birokrasi

Hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan pejabat birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan (ajeg) antara fungsi control dan dominasi (H Carino, 1994). Terdapat 2 (dua) bentuk alternatif solusi bagi permasalahan hubungan Politik dan Birokrasi adalah : Birokrasi sebagai subordinasi dari politik / *Executive ascendary* ; dan atau Birokrasi sejajar dengan politik / *Bureaucratic sublation* (Thoha, 2002).

Menurut Thoha, upaya untuk merestrukturisasi birokrasi *pemerintah* dikemukakan sebagai berikut :

1. Dirumuskan apa yang dimaksud dengan jabatan politik dan apa pula yang dimaksudkan dengan jabatan

- karier (birokrasi). Seyogyanya rumusan ini berdasarkan pada ketentuan perundangan yang ada.
2. Dilakukan identifikasi jabatan. Di antara jabatan-jabatan itu manakah jabatan yang digolongkan kepada jabatan politik, mana pula yang dimasukkan ke jabatan karier (birokrasi)
 3. Ditetapkan batas-batas tugas, tanggung jawab dan kewenangan antara kedua jabatan tersebut, sehingga tidak dijumpai ketidakjelasan, kesimpangsiuran, dan saling intervensi.
 4. Ditetapkan hubungan kerja di antara kedua jabatan dan pejabatnya tersebut.

Konsep Analisis Dampak Regulasi (RIA)

Regulatory Impact Analysis (RIA) merupakan suatu proses secara sistematis mengidentifikasi dan menilai dampak yang diinginkan dari suatu pengajuan undang-undang dengan metode analisis yang konsisten (Suska, 2012).

Dalam penerapan RIA, OECD (1997) memiliki checklist yang berupa daftar pertanyaan yaitu:

1. Apakah masalah benar-benar terdefinisi?
2. Apakah langkah yang dilakukan pemerintah telah dijustifikasi?
3. Apakah aturan tersebut merupakan bentuk yang paling baik dalam tindakan yang dilakukan pemerintah?
4. Apakah terdapat dasar yang kuat untuk aturan tersebut?

5. Apakah level pemerintah yang tepat untuk melakukan tindakan ini?
6. Apakah manfaat dari penerapan aturan melebihi biayanya?
7. Apakah efek distribusi dari penerapan aturan kepada seluruh masyarakat diketahui secara transparan?
8. Apakah aturan jelas, konsisten, menyeluruh dan dapat diakses oleh semua pengguna?
9. Apakah semua pihak yang berkepentingan telah mendapatkan kesempatan untuk mempresentasikan pandangan mereka?
10. Bagaimana kepatuhan penerapan aturan akan tercapai?

METODE PENELITIAN

Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif karena mengkaji pola hubungan antara politik dan birokrasi dalam pemaknaan pasal dari Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara. Adapun pengumpulan data dilakukan dengan metode studi pustaka berupa telaahan dokumen perundang-undangan, buku bacaan dan media cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan tema yang mengemukakan beberapa permasalahan politisasi birokrasi di tingkat daerah pada pemerintah kabupaten/kota di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kasus-Kasus Politisasi Birokrasi di Indonesia

Martini (2013) mengungkapkan beberapa fenomena-fenomena politisasi birokrasi di Indonesia, seperti : Politisasi fasilitas negara, Mobilisasi pegawai

negeri pada saat pemilu dan pilkada; Adanya Kompensasi Jabatan; Politisasi Rekrutment Pegawai Negeri baru; Adanya Komersialisasi Jabatan; Pencopotan Jabatan Karir karena alasan politis.

Berkaitan dengan pokok bahasan kasus di tingkat pemerintah daerah, fenomena yang menjadi fokus pembahasan dalam paper ini adalah Adanya Kompensasi Jabatan, Komersialisasi Jabatan dan Pencopotan Jabatan Karir karena alasan politis yang dilakukan oleh kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian seperti yang tertera dalam beberapa kasus berikut ini :

Kasus 1 : Jual Beli Jabatan

Kasus ini sangat rentan terjadi utamanya dalam lingkup pemerintahan daerah. Minimnya pengawasan eksternal terhadap praktek politik dan birokrasi di level pemerintah daerah menjadikan para pelaku praktik jual beli jabatan ini merasa aman menjalankan aksinya.

Sebagaimana kasus Bupati Cirebon (nonaktif) Sunjaya Purwadisastra, mantan Bupati Jombang Nyono S Wihandoko, mantan Bupati Nganjuk Taufiqurrahman, dan mantan Bupati Klaten Sri Hartini yang melakukan praktik transaksi jual-beli jabatan dalam periode 2017-2018 (Kurniawan, 2019) .

Begitu pula pada tahun 2019, Kasus serupa juga terjadi pada Wakil Bupati (Wabup) Mojokerto Pungkasiadi dan menjerat Bupati Nonaktif Mustofa Kamal Pasa (MKP) terkait jual beli jabatan di lingkungan Pemkab Mojokerto.

Beberapa pejabat birokrat juga ikut diperiksa dalam kasus tersebut mulai dari

Kepala Dinas, Camat hingga seorang kontraktor (Budianto, 2019).

Kasus jual-beli jabatan ini terus terjadi dari tahun ke tahun dimana yang menjadi subjek pada umumnya adalah Kepala Daerah dan objeknya adalah Pejabat setingkat Eselon II dan III. Jual-beli jabatan menjadi terkesan lumrah sebab implementasi ketentuan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2015 yang mengatur upaya negara dalam mengantisipasi praktik jual-beli jabatan masih sangat minim.

Kasus 2 : Mutasi dan Pembeastugasan Sepihak

Kasus mutasi sepihak adalah pembeastugasan terhadap pejabat PNS oleh Kepala Daerah tanpa melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Praktik mutasi sepihak ini juga merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang sebagai seorang Pejabat Pembina Kepegawaian yang umumnya dilakukan oleh Kepala Daerah.

Beberapa kasus mutasi sepihak yang tercatat seperti kasus mutasi disertai pembeastugasan terhadap 19 PNS di lingkup Pemda Sumba Barat Daya, NTT. Kasus mutasi tersebut kemudian dilaporkan hingga ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan tergugat Bupati Markus Dairo (BeritaSatu, 2015).

Begitu pula yang terjadi di Kabupaten Talaud. Bupati Talaud, Sri Wahyumi memutasi ratusan PNS tanpa melalui prosedur yang telah ditetapkan undang-undang. Kasus tersebut dilaporkan hingga ke Kementerian Dalam Negeri yang berujung pada pembatalan Surat

Keputusan Mutasi tersebut oleh Menteri Dalam Negeri (Noor, 2018).

Padahal, untuk melakukan mutasi atau pembeastugasan terhadap seorang PNS sebagaimana diatur dalam keentuan Pasal 76 Ayat (2) UU ASN, semestinya berdasarkan hasil penilaian secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatin dan transparan.

Beberapa kasus politisasi di atas menggambarkan betapa tercederainya idealisme birokrasi di Indonesia yang disebabkan oleh kerancuan regulasi yang mengatur dan menegaskan sejauhmana kewenangan pejabat politik dalam mengintervensi “nasib” para birokrat sehingga mengakibatkan kesimpangsiuran kewenangan dalam menata dan mengatur sistem (baca : manajemen) aparatur sipil negara.

2. Hubungan Pejabat Politik dan Pejabat Birokrasi

Sebagaimana disebutkan dalam kerangka teori yang penulis jadikan dasar dalam penulisan paper ini bahwa antara politik, administrasi, dan kebijakan terjadi hubungan yang saling-ketergantungan satu sama lain. Politik dapat mendorong reformasi birokrasi jika dimungkinkan, politik juga dapat memaksa prioritas kebijakan yang kredibel. Adapun birokrasi dapat mendorong kebijakan yang memungkinkan untuk dilaksanakan (CWGPA, 2014). Pola ini menegaskan bahwa seharusnya terhadap birokrasi dan kebijakan, otoritas politik hanya sebatas mengatur reformasi dan prioritas yang memungkinkan dan dianggap kredibel untuk dilaksanakan. Politik sangat tidak disarankan untuk mengintervensi pelaksanaan teknis

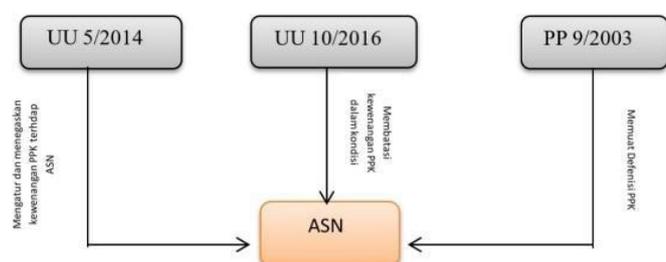
yang orientasinya adalah kepentingan pribadi ataupun golongan.

Dihubungkan dengan kasus politik birokrasi level pemerintah daerah bahkan hingga pemerintah pusat yang terjadi di Indonesia, intervensi otoritas politik telah sangat jauh dan tidak terbatas terhadap kebijakan dan birokrasi khususnya dalam hal kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah. Birokrasi benar-benar telah terkooptasi dengan politik. Firms (2016) mengemukakan beberapa factor yang menyebabkan kooptasi tersebut, diantaranya : Sikap politisi/Kepala daerah yang tidak negarawan - Budaya politik *patron client* yang masih ada dalam tubuh birokrasi - Fanatisme personal yang berlebihan - Sikap atasan yang tidak tegas - Lemahnya proses penegakan hukum.

3. Eksistensi Regulasi yang ada

Pengaturan dan manajemen ASN sebenarnya secara eksplisit telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN yang menegaskan bahwa manajemen tata laksana pengaturan ASN berorientasi pada output ASN yang berintegritas, profesional dan melayani sehingga proses manajemennya harus berdasarkan sistem merit profesional, terbuka dan kompetitif.

Gambar 2 : Aneka Regulasi yang mengatur Hubungan PPK dengan ASN



(Sumber : Data diload dari sumber reguasi terkait)

Lebih jelas, untuk memudahkan analisis dampak regulasi perlu digambarkan skema *Regulatory Mapping* (OECD, 1997) dibawah ini untuk memetakan masing-masing regulasi dengan mendeskripsikan substansi pasal yang mengatur hubungan pejabat pembina kepegawaian (PPK) dengan Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN.

Tabel 1 : Pemetaan Regulasi Kewenangan PPK

PERATURAN PERUU	PASAL	SUBSTANSI	IMPLIKASI
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara	1 Ayat (14)	Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah	Menimbulkan kerancuan memaknai batas kewenangan PPK
	113	Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi	
	116 Ayat (1)	PPK dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) Tahun terhitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan	Membatasi kewenangan PPK dalam keadaan tertentu

		dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan	
	Pasal 32	KASN berwenang mengawasi setiap tahapan proses pengisian jabatan pimpinan tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan hingga pelantikan pejabat pimpinan tinggi	Menegaskan kewenangan lembaga KASN
UU 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU 1 Tahun 2015	162 ayat (3)	Gubernur, Bupati atau Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat dilingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau kabupaten/Kota dalam jangka waktu 6 (Enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari menteri	Sifanya hanya menunda eksekusi, maka yang tidak mendukung pasti akan dinonjobkan. Sedangkan yang tidak netral justru mendapat privilege dalam karier (SindoNews, 2018)
Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil	1 Ayat (5)	Pejabat pembina kepegawaian daerah kabupaten/kota adalah Bupati/Walikota	

Sumber : UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN

Beberapa regulasi yang menggambarkan pengaturan kewenangan PPK terhadap ASN di atas membuktikan bahwa otoritas kepala daerah memungkinkan untuk diinterpretasikan sebagai kewenangan yang tidak terbatas dalam mengatur ASN. Memang beberapa

pasal dalam Undang-Undang ASN telah membatasinya dengan mengatur larangan penggantian jabatan dalam periode tertentu dan adanya lembaga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam mengawasi jalannya penyelenggaraan manajemen ASN. Namun larangan tersebut hanya bersifat menunda eksekusi. ASN yang terindikasi tidak mendukung calon yang menang tentu berpotensi untuk dinonjobkan. Sedangkan yang tidak netral justru mendapat *privilege* dalam karier (SindoNews, 2018). Disamping itu, *bargaining position* KASN juga belum memiliki kekuatan hukum yang kuat dalam pemberian *reward* kepada PPK yang mematuhi ketentuan yang berlaku maupun *punishment* terhadap PPK yang tidak mengindahkannya. Pada akhirnya, hingga saat ini meskipun secara kasat mata telah ada aturan yang mengatur kewenangan PPK tersebut, tetap saja dalam praktiknya penyelewengan demi penyelewengan kewenangan dalam manajemen ASN selalu terjadi.

Untuk menjawab polemik tersebut, maka birokrat perlu berkekuatan seimbang dengan pejabat politik. Kedudukannya tidak sekedar sebagai subordinasi dan mesin pelaksana, melainkan sebanding dengan pejabat politik atau *co Equality with executive*. Dengan demikian birokrasi itu merupakan kekuatan yang setara dengan kekuatan politik meskipun berada dibawah kontrol politik atau *a politic but highly politicized* (Said, 2007). Penyetaraan kedudukan antara politik dan birokrasi tersebut diharapkan terjalin dalam bingkai harmonisasi satu sama lain (Jing & Zhu, 2012) sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrasi tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya (Rakmawanto,

2007: 112) dan tujuan dari pelaksanaan birokrasi dapat dicapai sesuai dengan target yang telah ditetapkan.

Maka perlu di atur suatu konsep yang menjawab persoalan ketimpangan dalam konteks jabatan politik dan jabatan birokrasi ini. Persoalan ketimpangan tersebut semestinya dikelola dengan konsep saling ketergantungan antara politik dan birokrasi atau *Interdependence between policy, politic and administration*. Melalui konsep yang kemudian diatur dalam regulasi tersebut, keselarasan dan harmonisasi antara politik dan birokrasi kiranya dapat tercapai (Jacobsen, 2006).

Dalam kasus politisasi birokrasi ini, menurut hemat penulis bahwa pengertian pejabat pembina kepegawaian (PPK) dalam ketentuan 1 Ayat (14) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara perlu untuk ditinjau kembali. Upaya peninjauan kembali makna pasal ini sejalan dengan alternatif solusi yang dikemukakan oleh Thoha (2002) bahwa dalam rangka merestrukturisasi birokrasi perlu ditetapkan batas-batas tugas, tanggung jawab dan kewenangan antara kedua jabatan tersebut (baca ; jabatan politik dan jabatan birokrasi), sehingga tidak dijumpai ketidakjelasan, kesimpangsiuran, dan saling intervensi.

KESIMPULAN

Reformasi birokrasi merupakan agenda penting dalam mewujudkan *good governance* dan *clean governance* di Indonesia. Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal memiliki peranan yang sangat penting karena bersentuhan langsung dengan masyarakat

dalam pemberian pelayanan publik. Namun pada prakteknya, masih terdapat beberapa permasalahan klasik karena mewarisi pola-pola gaya pemerintahan pra-reformasi (baca : orde baru), diantaranya adalah masalah politisasi birokrasi yang di-support oleh inharmonisasi regulasi yang justru mengaburkan makna kewenangan pejabat pembina kepegawaian dalam menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN sehingga cenderung disalahartikan dan berdampak pada cacatnya tatanan birokrasi yang memperburuk pelayanan publik kepada masyarakat.

Inkonsistensi dalam interpretasi makna ketentuan Pasal 1 Ayat (14) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara oleh para pejabat politik ini merupakan hal yang sangat sensitif yang belum tersentuh dalam pembahasan lebih lanjut yang serius di tingkat para pengambil kebijakan untuk melakukan kajian dampak penerapan regulasi ini. Sehingga sampai saat ini permasalahan netralitas birokrat terus menerus menjadi polemik yang *tak* berkesudahan. Pembentukan regulasi demi regulasi yang dilakukan dalam menguatkan posisi ASN agar dijaga untuk tidak dipolitisasi merupakan upaya yang kurang tepat. Adalah hal yang relevan jika yang diperbaiki adalah penegasan penjelasan makna menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian di dalam pasal tersebut dan/atau pembatasan kewenangan PPK dalam manajemen ASN agar tidak terjadi lagi bias dalam menginterpretasikannya.

Bentuk permasalahan politisasi birokrasi yang teridentifikasi dalam penelitian ini adalah kasus jual-beli

jabatan dan mutasi serta pembebastugasan sepihak oleh Kepala Daerah kepada PNS yang terjadi di beberapa wilayah yang secara historis dapat ditemukan dengan mudah informasi kasus-kasusnya. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan bahwa masih banyak kasus-kasus serupa terjadi di seluruh level pemerintahan baik daerah maupun pusat.

Adapun alternatif kebijakan dalam mengatasi permasalahan praktik politisasi birokrasi ini dapat di lihat dalam poin saran berikut.

DAFTAR PUSTAKA

- Alamsyah. (2003). POLITIK DAN BIROKRASI: Reposisi Peran Birokrasi Publik dalam Proses Politik Lokal. media.neliti.com.
- BeritaSatu. (2015, Maret 24). Dimutasi, 19 PNS Sumba Barat Daya Gugat Bupati. Retrieved April 15, 2019, from Berita Satu: <https://www.beritasatu.com>
- Budianto, E. E. (2019, Maret 27). Wabup Mojokerto Diperiksa KPK Sebagai Saksi Kasus Jual Beli Jabatan. Retrieved April 15 , 2019 , from detikNews: <https://news.detik.com>
- CWGPA, C. W. (2014). Key Principles of Public Sector Reforms. In CWGPA, Key Principles of Public Sector Reforms (p. 8). Scotland: Commonwealth Secretariat.
- Dwiyanto, A. (2015). Reformasi Birokrasi Kontekstual. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Dwiyanto, A. (2016). *Memimpin Perubahan di Birokrasi Pemerintah : Catatan Kritis Seorang Akademis*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Firnas, M. A. (2016). *Politik dan Birokrasi : Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi*. *Politik dan Birokrasi : Masalah Netralitas Birokrasi di Indonesia Era Reformasi*, 06(01), 160.
- Heeks, R. (1999). *Reinventing Government in Information Age*. London: Routledge.
- Indiahono, D. (2016). *Birokrat [Bukan] Pelayan Koruptor*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Jacobsen, D. I. (2006). "The Relationship between Politics and Administration: The Importance of Contingency
- Jing, Y., & Zhu, Q. (2012). *Civil Service Reform in China : An Unfinished Task of Value Balancing*. *Civil Service Reform in China : An Unfinished Task of Value Balancing*, 145.
- Kurniawan, A. (2019, Maret 20). *Brutalnya Jual Beli Jabatan Birokrasi*. Retrieved April 14, 2019 , from detikNews: <https://news.detik.com>
- OECD. (1997). *Regulatory Impact Analysis : Best Practices In OECD Countries*. OECD.
- Pemerintah.net. (2015, Januari 1). *9 Program Reformasi Birokrasi*. Retrieved April 05, 2019, from <http://pemerintah.net/9-program-reformasi-birokrasi/>
- Prasojo, E. (2019). *Public Administration Reform in Indonesia: Past, Current, and Future*. 2019 International Reform Policy Symposium & Regional Workshop, (p. 9). Bali .
- Rukka, A. P. (2017, Januari 18). *Bebaskan Birokrasi dari Politisi*. Retrieved April 10 , 2019 , from Birokrat Menulis : <http://birokratmenulis.org>
- Said, M. M. (2007). *Birokrasi di Negara Birokratis : Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*. Malang: UMM Press.
- Sidete, H. (2016). *Politisasi Promosi Jabatan Birokrasi (Kajian Politisasi birokrasi dan Promosi Jabatan Di Pemerintah Kabupaten Halmahera Barat)*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2016.
- SindoNews. (2018, April 12). *Praktik Politisasi Birokrasi Masih Mengancam Pilkada*. Retrieved April 14, 2019 , from <https://nasional.sindonews.com>
- Suska. (2012). *Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Sesuai Uu Nomor 12 Tahun 2011*. Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 362.
- Thoha, M. (2002). *Birokrasi Politik di Indonesia*. Jakarta : PT Raja Grafindo.
- Utama, F. (2018, Juni 24). *Peneliti Ungkap 80 Kasus ASN Terlibat*

Politik Praktis di 5 Provinsi.
Retrieved April 15 , 2019, from
iNews.id: <https://www.inews.id>