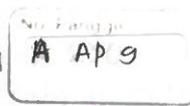
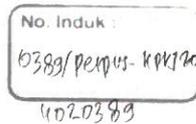
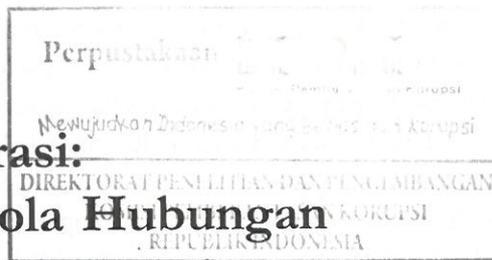


# Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola Hubungan Pemerintah dan Birokrasi



Agung Hendarto

## Abstrak

*Salah satu gagasan untuk mengembalikan peran birokrasi dalam fungsinya yang ideal adalah dengan mendorong netralitas birokrasi. Netralitas birokrasi berarti menempatkan posisi birokrasi pada nilayah yang seharusnya, yakni sebagai alat negara yang menjalankan tugas-tugas kenegaraan.*

**Kata kunci:** netralitas birokrasi; kekuasaan; administrasi negara.

## A. Pendahuluan

Politik, kekuasaan, dan birokrasi dalam dinamika pemerintahan Indonesia bagaikan kesatuan yang tidak terpisahkan. Hubungan ketiganya dapat dilacak dari sejarah awal pembentukan negara ini, dari masa kerajaan, zaman kolonial hingga setelah kemerdekaan. Tarik-menarik politik dan kekuasaan berpengaruh kuat terhadap pergeseran fungsi dan peran birokrasi selama ini. Birokrasi yang seharusnya bekerja melayani dan berpihak kepada rakyat berkembang menjadi melayani penguasa dengan keberpihakan pada politik dan kekuasaan. Sampai saat ini, pengaruh kuat pemerintah terhadap birokrasi membuat sulitnya mesin birokrasi memberi pelayanan publik yang profesional, rentan terhadap tarik-menarik kepentingan politik, korupsi, kolusi, nepotisme, inefisiensi, dan berbagai penyakit birokrasi lainnya.

Sementara itu, masyarakat selama ini masih berpandangan bahwa birokrasi (administrasi negara) sama dengan pemerintah. Padahal keduanya berbeda dan tidak dapat disamakan. Untuk konteks Indonesia, pembedaan birokrasi (administrasi negara) dengan pemerintah,

memang kurang lazim didengar. Kekeliruan itu membuat peran eksekutif tetap dominan dan berkuasa penuh atas birokrasi beserta sayap-sayapnya yang menjangkau seluruh lembaga-lembaga negara.

Tulisan ini mencoba meluruskan kekeliruan itu dengan mendorong pemahaman ideal bahwa birokrasi bukan bawahan atau kepanjangan tangan pemerintah. Birokrasi merupakan alat negara yang perlu memiliki aturan main sendiri dan didukung oleh perundang-undangan tersendiri. Oleh karenanya, relasi antara birokrasi dan eksekutif harus diatur sedemikian rupa sehingga birokrasi menjadi sungguh-sungguh bekerja sebagai abdi negara dan bukan sebagai abdi kekuasaan. Politik birokrasi, kalau boleh dikatakan demikian, adalah politik kenegaraan dan bukan politik kekuasaan.

Ada beberapa pokok-pokok pemikiran dalam tulisan ini yang saya gunakan sebagai basis analisis, yakni, *pertama* bahwa pemerintah adalah salah satu cabang kekuasaan dalam konsep *trias politika* yang dikenal dengan eksekutif. Wilayah eksekutif dalam konsep ini adalah Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilu, termasuk menteri kabinet dan staf di lingkungan kepresidenan dan kementerian.

*Kedua*, administrasi negara sebagai organ birokrasi negara adalah alat-alat negara yang menjalankan tugas-tugas negara, di antaranya menjalankan tugas pemerintahan. Pemikiran ini mengasumsikan bahwa pemerintah tidak selalu sama dengan negara dan karenanya, aparat negara bukanlah melulu aparat pemerintah.

*Ketiga*, penyatuan administrasi negara dengan administrasi pemerintah dapat mengakibatkan administrasi negara cenderung melayani kekuasaan, daripada menjalankan fungsi utamanya sebagai pelayan masyarakat.

*Keempat*, netralitas birokrasi yang dimaknai hanya sebatas membebaskan administrasi negara dari intervensi politik atau partai politik, sebagaimana dianut Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Partai Politik, merupakan pengertian yang semu. Pemerintah sebagai bagian dari administrasi negara adalah kekuasaan politik, sehingga akan sulit bagi pemerintah untuk tidak mendatangkan pengaruh politik ke dalam birokrasi.

*Kelima*, administrasi negara dengan administrasi pemerintah perlu dipisahkan dengan mereposisi administrasi negara ke dalam bingkai negara, sehingga administrasi negara benar-benar merupakan abdi negara dan abdi masyarakat, bukan abdi pemerintah.

*Keenam*, untuk mereposisi administrasi negara perlu dibuat sandaran aturan baru yang lebih kuat. Sandaran itu berupa dasar aturan yang benar-benar mampu menciptakan administrasi negara yang lebih independen dan netral. Pilihannya, menyempurnakan aturan perundang-undangan yang sudah ada atau membuat aturan baru yang lebih kuat. Melalui aturan perundang-undangan yang baru, hubungan antara pemerintah dan administrasi negara ditata ulang, sehingga posisi administrasi negara menjadi lebih independen dan netral, utamanya terhadap pemerintah (eksekutif).

Dalam konteks reformasi birokrasi, netralitas birokrasi memang bukan jawaban tuntas untuk kebobrokan birokrasi dewasa ini. Netralitas birokrasi hanya salah satu aspek yang harus diperhatikan dari agenda besar reformasi birokrasi. Namun penulis berpendapat, netralitas birokrasi sangat penting dan perlu mendapatkan prioritas, bahkan menjadi prasyarat bagi percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi itu sendiri.

### **B. Birokrasi Indonesia: Sebuah Kemelut Netralitas**

Di Indonesia atau kebanyakan negara berkembang di Asia, baik karena kelemahan kelas menengah yang produktif, atau preferensi ideologi kanan maupun kiri, birokrasi pemerintah menjadi alat pembangunan yang utama.<sup>1</sup> Sebagai alat utama pembangunan, birokrasi memiliki posisi dan peran yang sangat strategis karena menguasai berbagai aspek hajat hidup masyarakat. Mulai dari urusan kelahiran, pernikahan, usaha, hingga urusan kematian, masyarakat tidak bisa menghindar dari urusan birokrasi.

Birokrasi menguasai akses ke sumber daya alam, anggaran, pegawai, proyek-proyek, serta menguasai akses pengetahuan dan informasi yang tidak dimiliki pihak lain. Birokrasi juga memegang peranan penting dalam perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan berbagai kebijakan publik, termasuk evaluasi kinerjanya. Adalah logis apabila pada setiap perkembangan politik, selalu terdapat upaya menarik birokrasi pada area permainan politik. Birokrasi dimanfaatkan untuk mencapai, mempertahankan, atau memperkuat kekuasaan oleh partai tertentu atau pihak pemegang kekuasaan.

Ini terjadi pada masa Demokrasi Parlementer tahun 1950-an di mana partai politik menjadi aktor sentral dalam sistem politik Indonesia.

---

<sup>1</sup> Soedjatmoko, *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*, cetakan III, (Jakarta: LP3ES, 1986) hal 176.

## Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola ...■Agung Hendaro

Pemilihan umum pertama yang demokratis berlangsung dalam periode ini. Dan birokrasi, secara massif, telah menjadi objek pertarungan kepentingan dan arena perlombaan pengaruh oleh partai politik, sehingga menimbulkan polarisasi dan fragmentasi birokrasi.

Sementara peralihan ke masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966) tidak menghasilkan perubahan mendasar dalam birokrasi, kecuali perubahan peta kekuatan politik. Pergeseran politik ke arah otoritarianisme saat itu menyebabkan peran partai mulai termarginalkan. Semua kehidupan politik yang sudah berkembang sebelumnya, diberangus dengan menempatkan Presiden Soekarno sebagai patron kekuasaan. Saat itu, satu-satunya partai yang dapat menarik keuntungan karena kedekatannya dengan Presiden Soekarno adalah Partai Komunis Indonesia (PKI).

Namun Soekarno, PKI, dan sayap militer angkatan darat yang dimobilisir Soeharto terlibat dalam pergolakan politik yang mencapai puncaknya pada peristiwa Gerakan 30 September (G30S). Ini tentu menimbulkan fragmentasi dalam birokrasi. Peralihan ke Orde Baru (1966-1998) ini merupakan peristiwa perubahan konfigurasi politik yang cukup drastis. Terjadi polarisasi politik yang diperketat menuju ke pola dominasi militer dan Golongan Karya (Golkar). Hal ini mengakibatkan kekuatan militer pada masa Orde Baru berhasil mendominasi struktur birokrasi, termasuk memperlakukannya sebagai sarana represif.

Bedanya dengan masa sebelumnya, birokrasi masa Orde Baru tidak lagi terfragmentasi oleh pertarungan kepentingan partai-partai, tetapi terjebak dalam hegemoni kekuasaan rezim otoritarian Orde Baru yang didominasi militer. Selama masa pemerintahan Orde Baru, birokrasi benar-benar sempurna menjadi alat politik rezim patrimonialistik dan militeristik Presiden Soeharto. Tidak heran, setelah keruntuhan Orde Baru 1998, berkembang tuntutan luas dari publik bagi penegakan netralitas politik birokrasi.

Tuntutan reformasi ini sebenarnya telah direspon sebagian oleh rezim pemerintahan pasca-Soeharto. Hubungan antara birokrasi dengan kekuatan politik praktis mulai dipangkas, termasuk keterkaitan birokrasi dengan Golkar bersama kuno-kuno derivasinya. Sementara Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri), sebagai satu-satunya wadah pegawai negeri, disingkirkan sebagai wadah korporatik yang merantai aparat birokrasi.

Pasca reformasi, ikhtiar untuk melepaskan birokrasi dari kekuatan dan pengaruh politik gencar dilakukan. Kesadaran pentingnya netralitas

birokrasi mencuat terus-menerus. BJ Habibie, Presiden saat itu, mengeluarkan PP Nomor 5 Tahun 1999 (PP No.5 Tahun 1999), yang menekankan kenetralan pegawai negeri sipil (PNS) dari partai politik. Aturan ini diperkuat dengan pengesahan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian untuk menggantikan UU Nomor 8 Tahun 1974.

Intinya membolehkan PNS berafiliasi dengan partai, namun bila menjadi anggota partai tertentu, maka ia dilarang aktif dalam jabatannya di partai politik. Ketentuan yang sama juga berlaku bagi unsur militer (TNI) dan kepolisian (Polri).

Meski demikian wajah birokrasi di Indonesia sepertinya tidak pernah berubah dalam hal pelayanan terhadap publik. Dari dulu belum ada perubahan yang berarti. Birokrasi tetap diliputi berbagai praktik penyimpangan dan inefisiensi. Birokrasi dalam banyak hal masih menunjukkan “watak buruknya” seperti enggan terhadap perubahan (*status quo*), eksklusif, kaku, dan terlalu dominan.

Indikator lain yang merefleksikan potret buruk birokrasi adalah tingginya biaya yang dibebankan untuk layanan publik baik yang berupa *legal cost* maupun *illegal cost*, seperti waktu tunggu yang lama, banyaknya pintu layanan yang harus dilewati, atau *service style* yang tidak berperspektif pelanggan. Penyebab lainnya adalah rendahnya kompetensi birokrat yang disinyalir disebabkan oleh renggangnya kualitas rekrutmen dan rendahnya kualitas pembinaan kepegawaian serta dominannya kepentingan politis dalam kinerja birokrasi.

Buruknya kinerja birokrasi ini pada akhirnya mempengaruhi gerak pembangunan dan daya saing bisnis. Menurut *Human Development Index* (HDI) yang dipaparkan *United Nations Development Programme* (UNDP) pada 2004, Indonesia berada di peringkat ke-111 dari 177 negara, setingkat di atas Vietnam dan jauh di bawah negara tetangga lainnya macam Singapura atau Malaysia. Sementara merujuk laporan *Global Competitiveness Report 2003-2004* yang meliputi aspek pertumbuhan dan bisnis, indeks daya saing pertumbuhan Indonesia turun ke peringkat 72 dari 102 negara pada tahun 2003, dibandingkan dengan peringkat ke-69 pada 2002.

### **C. Netralitas Birokrasi, Prasyarat Reformasi Birokrasi**

Wacana seputar netralitas birokrasi sebenarnya bukan pemikiran yang baru. Tema ini sudah menjadi pembicaraan lama di antara para

ahli. Kritik Karl Marx terhadap filsafat Hegel tentang negara sedikitnya menggambarkan bahwa netralitas birokrasi itu penting, sekalipun dalam kritiknya, Marx hanya mengubah “isi” dari teori Hegel tentang tiga kelompok dalam masyarakat; yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*) yang diwakili oleh para pengusaha dan profesi, kelompok kepentingan umum (*general interest*) yang diwakili oleh negara, dan kelompok birokrasi.

Marx menyatakan bahwa birokrasi sebaiknya memposisikan dirinya sebagai kelompok sosial tertentu yang dapat menjadi instrumen kelompok dominan/penguasa. Kalau sebatas hanya sebagai penengah antara negara yang mewakili kelompok kepentingan umum dengan kelompok kepentingan khusus yang diwakili oleh pengusaha dan profesi, maka birokrasi tidak akan berarti apa-apa. Dengan konsep seperti ini, Marx menginginkan birokrasi harus memihak kepada kelompok tertentu yang berkuasa.

Sedangkan Hegel dengan konsep tiga kelompok dalam masyarakat di atas menginginkan birokrasi harus berposisi di tengah sebagai perantara antara kelompok kepentingan umum (negara) dengan kelompok kepentingan khusus (pengusaha dan profesi). Birokrasi dalam hal ini, menurut Hegel, harus netral (Anshori, 2004). Sedangkan menurut Wilson, birokrasi sebagai lembaga pelaksana kebijakan politik, dalam kaitannya dengan netralitas birokrasi, berada di luar bagian politik. Sehingga permasalahan birokrasi/administrasi hanya terkait dengan persoalan bisnis dan harus terlepas dari segala urusan politik (*the hurry and strife of politics*).

Konsep dasar yang diletakkan Wilson kemudian diikuti para sarjana ilmu politik lainnya seperti D. White, Willoughby dan Frank Goodnow. Menurut Goodnow, ada dua fungsi pokok pemerintah yang amat berbeda satu sama lain, yaitu politik dan administrasi. Politik menurut Goodnow harus membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan, sementara administrasi berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan. Konsekuensinya, birokrasi pemerintah perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan agar muncul tanggung jawab serta bisa meneguhkan posisi birokrasi di hadapan.

Untuk menghindari munculnya birokrasi yang otoriter (*the authoritarian bureaucracy*), maka kontrol yang kuat harus benar-benar dilakukan oleh kekuatan sosial dan politik yang ada melalui lembaga legislatif agar birokrasi pemerintah tidak kebal kritik, dan merasa tidak pernah salah,

serta arogan. Sedangkan sebagai lembaga pelayanan publik, agar pelayanannya pada masyarakat dan pengabdianya kepada pemerintah lebih fungsional, maka birokrasi perlu netral, dalam artian birokrasi tidak memihak kepada atau berasal dari satu kekuatan politik tertentu yang dominan. Selain itu, birokrasi pemerintah perlu dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan.

Di Indonesia, upaya melepas birokrasi dari pengaruh politik bukan lagi sekedar wacana. Seperti sudah disinggung di atas, pada masa Presiden Habibie, telah dikeluarkan PP No. 5 Tahun 1999 yang menekankan bahwa PNS harus netral dari partai politik. Meskipun usaha itu merupakan langkah maju, namun belum mampu mewujudkan birokrasi yang netral dan independen mengingat birokrasi di Indonesia belum lepas dari pengaruh pemerintah (eksekutif) yang merupakan kekuasaan politik.

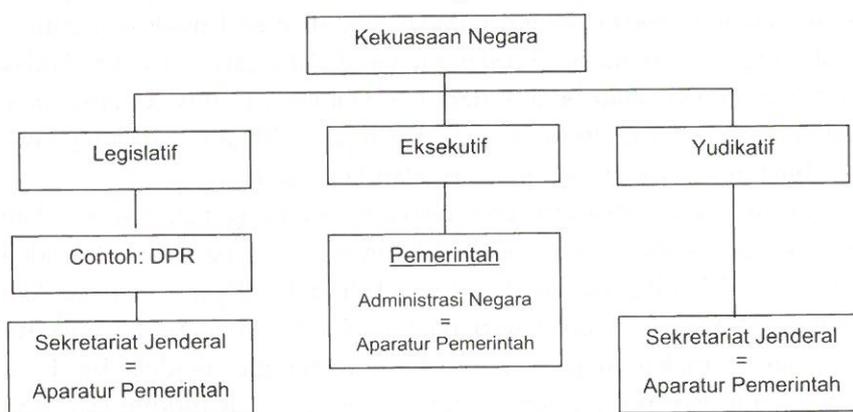
Dalam konteks Indonesia, aspek kenegaraan dan pemerintah seringkali tidak jelas. Menurut Istkantrinah (2003), dalam sistem pemerintahan Indonesia, Presiden memiliki dua kedudukan, sebagai salah satu organ negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, dan sebagai penyelenggara negara atau administrasi negara. Pada prakteknya, seringkali terjadi pencampuran antara Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Peran eksekutif yang dimainkan Presiden seringkali dialamatkan kepada kepala negara, begitu sebaliknya. Ketidakjelasan peran ini mengakibatkan birokrasi yang seharusnya menjadi institusi negara, lalu menjadi institusi pemerintah.

Jika pemerintah dipahami sebagai jabatan politis (Presiden, Menteri, Kepala Daerah dan jabatan kenegaraan yang ditetapkan secara politis) dan aparat pemerintah (instansi negara yang diisi oleh oleh jabatan karir, misalnya PNS) dalam kerangka trias politika, maka pembagian kekuasaan di wilayah eksekutif Indonesia bisa digambarkan sebagai berikut:<sup>2</sup>

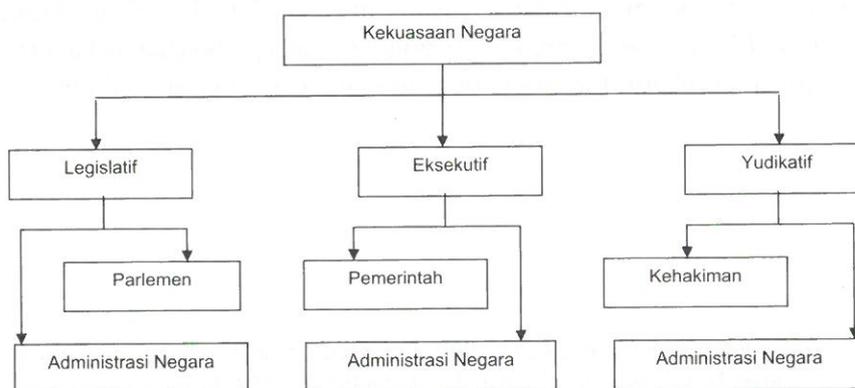
---

<sup>2</sup> Pipit R. Kartawijaya, *Pemerintah Bukanlah Negara, Studi Komparasi administrasi Pemerintahan RI dengan negara Jerman*, Henk Publishing, 2006, hal 17

**Netralitas Birokrasi, Prasyarat Reformasi Birokrasi**



Struktur di atas menegaskan posisi aparat birokrasi yang rancu. Dengan gambaran tersebut, menurut Pipit Kartawijaya, pertanyaannya adalah bagaimana dengan kedudukan lembaga legislatif dan yudikatif yang di dalamnya ditemukan administrasi negara yang gerbongnya bermuatan PNS? Dari gambar di atas terlihat menyatunya instansi pemerintah dan administrasi negara yang berada di DPR, maka lembaga negara berbaur dengan lembaga pemerintah. Lebih lanjut, birokrasi (administrasi negara) dalam bentuknya yang ideal sebagai abdi negara dan bukan abdi pemerintah dirumuskan oleh Pipit (2006) dalam formulasi negatif yaitu segala macam kegiatan kenegaraan yang bukan legislatif, bukan yudikatif dan bukan Pemerintah (eksekutif). Jika digambarkan ke dalam bagan, maka posisi administrasi negara di tengah lembaga negara adalah sebagai berikut:



Campur aduknya birokrasi negara dan birokrasi pemerintah membuat birokrasi di Indonesia tak pernah benar-benar netral. Pemerintah, yang *notabene* pejabat politik, memiliki kekuasaan yang sangat besar terhadap birokrasi. Bahkan, pengaruh pemerintah (eksekutif) menjangkau hampir seluruh lembaga negara karena seluruh lembaga negara (legislatif, yudikatif dan lembaga lain yang dibentuk atas dasar konstitusi) terdapat unsur birokrasi (melalui sekretariat jenderal).. Pada posisi ini, pengaruh pemerintah sangat dominan dan merancukan konsep trias politika di mana masing-masing lembaga negara seharusnya saling independen antara satu dengan yang lainnya.

Pola hubungan bawahan-atasan antara birokrasi dan pemerintah rentan untuk disalahgunakan. Presiden dapat mengeluarkan kebijakan apa saja terhadap birokrasi yang sesungguhnya menjadi “area kerja” internal birokrasi. Presiden bisa memasukkan dan mendudukkan “orang-orangnya” di jajaran birokrasi. Begitu pula yang terjadi di lingkungan pemerintahan daerah. Akibatnya di berbagai wilayah, Kepala Daerah bersikap layaknya raja yang bertindak bebas terhadap birokrasi. Bahkan, Kepala Daerah (Bupati dan Walikota) bisa “memainkan” birokrasi seperti melakukan mutasi, merekrut dan memasang orang-orang kepercayaan, serta memanfaatkan seluruh instrumen birokrasi untuk kepentingan-kepentingan politis jangka pendek.

#### **D. Jalan Menuju Netralitas Birokrasi**

Administrasi negara sebagai organ birokrasi di Indonesia tampaknya akan sulit bersikap independen dan netral. Di Indonesia, administrasi negara berada di bawah kekuasaan pemerintah, dan karenanya disebut administrasi pemerintahan. Posisi ini membuat birokrasi senantiasa dalam bayang-bayang kuat pemerintahan, baik Presiden-Wakil Presiden, Menteri, serta Kepala Daerah provinsi dan Kepala Daerah kabupaten/kota. Merujuk pada Rancangan Undang Undang (RUU) Administrasi Pemerintahan yang dikeluarkan oleh kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan);

Administrasi Pemerintahan adalah semua tindakan hukum dan tindakan materiil pemerintahan yang dilakukan oleh instansi Pemerintahan dan Pejabat Administrasi Pemerintahan serta badan hukum lain yang diberi wewenang untuk melaksanakan semua fungsi atau tugas pemerintahan, termasuk memberikan pelayanan publik terhadap

masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan instansi Pemerintah adalah semua lembaga pemerintah adalah semua lembaga pemerintah yang melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan di lingkungan eksekutif baik di pusat maupun daerah termasuk komisi-komisi, dewan, badan yang mendapat dana dari APBN/APBN.<sup>3</sup>

Rumusan di atas mempertegas posisi administrasi pemerintahan yang berada di bawah kekuasaan eksekutif (pemerintah). Pandangan itu dikukuhkan dengan sistem presidensiil yang dianut di Indonesia di mana Presiden dan Wakil Presiden merupakan institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah konstitusi. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).<sup>3</sup> Pemahaman seperti itu memunculkan kekeliruan kerangka pemikiran yang sudah jamak dibangun, yakni;

1. Kepala pemerintah/daerah adalah penguasa dan penanggung jawab pemerintahan.
2. Birokrasi (administrasi pemerintahan) berada di wilayah eksekutif dan merupakan aparat pemerintah.
3. Pemerintah (Presiden-Wakil, Menteri, Kepala Daerah) memiliki kewenangan dan tanggung jawab sepenuhnya untuk menjalankan roda administrasi pemerintahan.

Pola hubungan atasan-bawahan antara administrasi negara dengan pemerintah juga terlihat jelas dalam aturan Kewajiban, Kesyetiaan dan Ketaatan Pegawai Negeri. UU No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas UU No.8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menyebutkan bahwa setiap Pegawai Negeri setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah serta wajib menjaga kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>3</sup>(RUU Administrasi Pemerintahan, draft XI B, Januari 2006)

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII "Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, 2003, hal. 8.

Kata *Pemerintah* dalam pasal tersebut menunjukkan adanya pola hubungan yang jelas antara pegawai negeri selaku pejabat administrasi pemerintahan dengan pemerintah. Hubungan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah merupakan atasan pegawai negeri sehingga pegawai negeri harus setia terhadap pemerintah. Pola hubungan yang sama juga terlihat pada susunan kata sumpah pegawai negeri<sup>5</sup> yang berbunyi:

*“Demi Allah, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.”*

Kata *Pemerintah* di atas menunjukkan aspek keharusan taat dan patuh pegawai negeri terhadap pemerintah. Berbeda dengan hubungan antara pemerintah (eksekutif) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang bukan 'atasan bawahan'. Susunan sumpah kesetiaan TNI hampir sama dengan sumpah pegawai negeri tapi tanpa kata *Pemerintah*, yaitu:<sup>6</sup>

*“Demi Allah, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya akan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.”*

Melihat besarnya pengaruh pemerintah terhadap birokrasi yang terus berlangsung hingga sekarang, maka penting untuk mengartikulasikan kembali tuntutan netralisasi birokrasi, bahwa birokrasi harus lepas dari pengaruh pemerintah, birokrasi harus independen dan bekerja dalam kaidah-kaidah profesional. Birokrasi harus lepas dari pengaruh kekuasaan dan memposisikan dirinya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dan bukan abdi pemerintah. Sebagai abdi negara, birokrasi harus fokus pada tugas-tugas kenegaraan yang dibebankan kepadanya sesuai dengan aturan-aturan yang ditetapkan.

Pertanyaan penting yang perlu dilontarkan adalah bagaimana mewujudkan netralitas birokrasi itu sendiri? Atau dengan kata lain, bagaimana melepas pengaruh kuat pemerintah (eksekutif) terhadap birokrasi? Model birokrasi macam apakah yang dapat menjadi rujukan? Bagaimana hal itu bisa diwujudkan dan langkah-langkah apa yang mesti

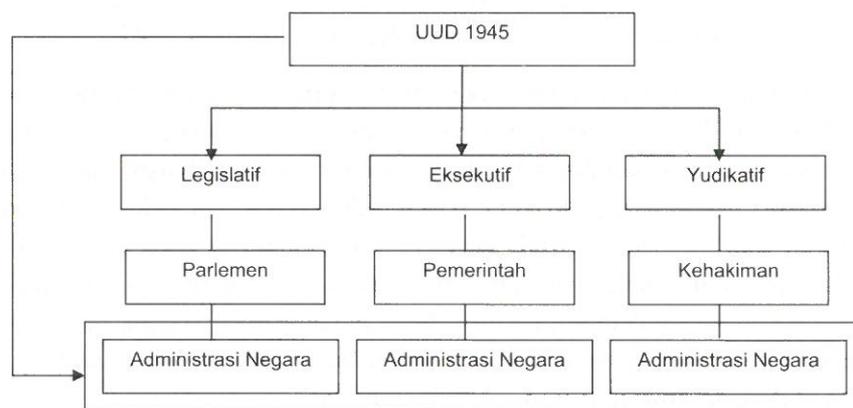
<sup>5</sup> UU No 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU no 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Pasal 26.1.

<sup>6</sup> Pasal 35 dan 36 Undang-undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut?

Sebagai alat negara, organ birokrasi negara menjalankan tugas-tugas kenegaraan dan hanya tunduk kepada negara. Meski dalam praktek, administrasi negara menjalankan tugas pemerintah sebagai atasan formal, namun tidak berarti pemerintah bisa semaunya menjalankan 'mesin' birokrasi yang bernama administrasi negara. Administrasi negara menjalankan tugas pemerintah sejauh tugas itu telah dimandatkan UU. Administrasi negara berhak menolak perintah pemerintah jika aturan itu tidak tertera dalam UU, apalagi melanggar ketentuan UUD. Pada posisi ini, idealnya administrasi negara memiliki rujukan pada konstitusi. Dengan adanya payung hukum tertinggi, maka atasan administrasi negara yang sesungguhnya adalah UUD sehingga posisinya sebagai alat negara sangat kuat. Bila digambarkan dengan bagan, maka posisi administrasi negara adalah sebagai berikut:

#### Jalan Menuju Netralitas Birokrasi



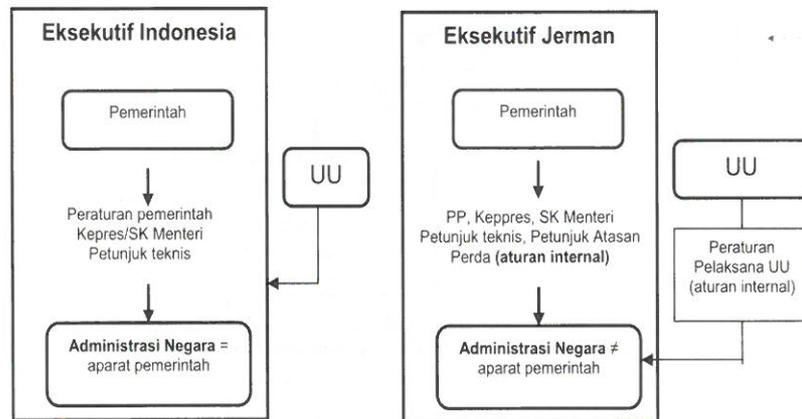
Dari bagan di atas, posisi administrasi negara tidak lagi menjadi bawahan pemerintah. Administrasi negara juga tidak digolongkan sebagai bagian dari legislatif dan yudikatif. Administrasi negara hanya alat negara yang menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang berada di semua lembaga negara dengan tetap tunduk dan taat pada UUD.

Model administrasi negara sebagai alat negara dan bukan aparat pemerintah ini dapat dilihat pada administrasi negara Jerman, yang juga dijadikan rujukan oleh Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dalam

penyusunan RUU Administrasi Pemerintahan.<sup>7</sup>

Di Jerman, administrasi negara bukan aparat pemerintah, meskipun secara formal administrasi negara menjalankan tugas-tugas pemerintah. Hal ini karena, selain menjalankan tugas pemerintah, administrasi negara di Jerman juga menjalankan mandat konstitusi secara otonom. Dalam menjalankan tugas pemerintah, administrasi negara Jerman tidak harus tunduk dan taat kepada pemerintah. Hubungan antara keduanya diatur sedemikian rupa sehingga administrasi negara dapat menyanggah perintah pemerintah melalui mekanisme yang disebut dengan *remonstrasi*.<sup>8</sup> Sedangkan di Indonesia, pemerintah dan administrasi negara merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan sehingga administrasi negara betul-betul merupakan aparat pemerintah.

Berkenaan dengan pelaksana undang-undang, eksekutor undang-undang di Jerman adalah administrasi negara, sedangkan di Indonesia eksekutor undang-undang adalah pemerintah dengan aparat administrasi pemerintahan. Pola hubungan antara pemerintah dengan administrasi negara sebagai eksekutor undang-undang dapat digambarkan sebagai berikut:

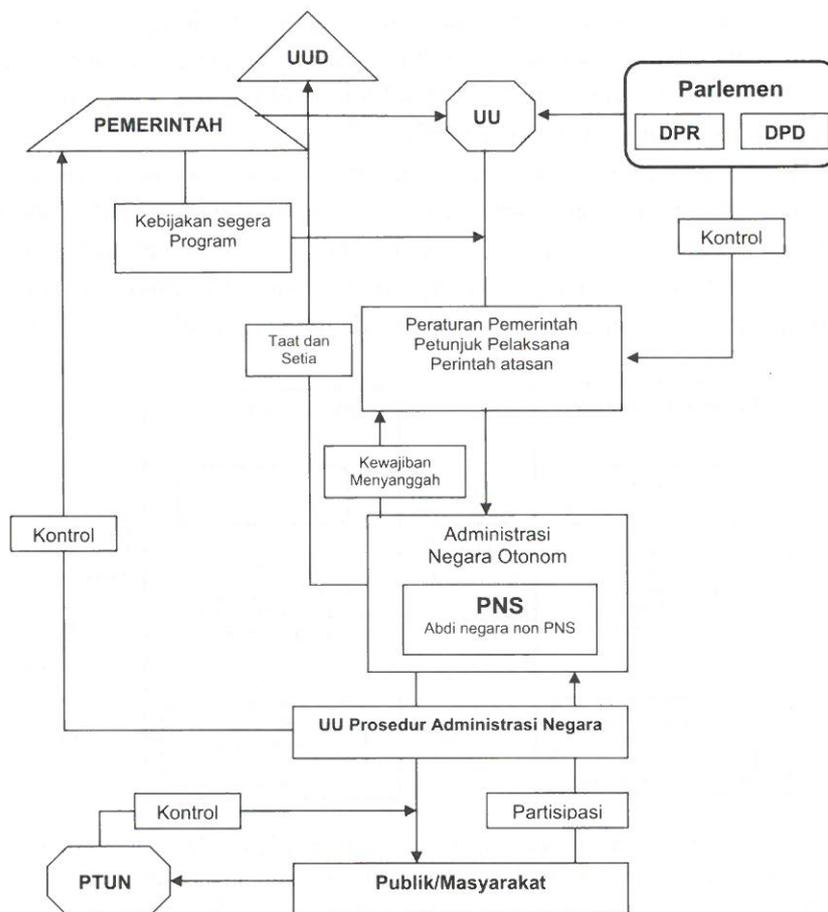


<sup>7</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara sedang membuat rancangan RUU Administrasi Pemerintahan. RUU ini ditiru dari *Verwaltungsverfahrensgesetz*, atau Undang-undang Tata Kelola (prosedur) Administrasi Negara Jerman.

<sup>8</sup> Sebagai pegawai negeri Jerman secara pribadi bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan tugas kedinasannya, maka dalam menjalankan perintah atasan, ia berhak dan bahkan berkewajiban menyanggah (*remonstrasi*) jika perintah atasan dinilainya melanggar. Detail tentang *remonstrasi* ini dapat dilihat dalam UU Pusat tentang Pegawai Negeri Federal, 14 Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27 Desember 2004 pasal 56.1 dan 56.2.

Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola ...■Agung Hendarto

Di Jerman, dasar hukum posisi pegawai negeri sebagai petugas administrasi negara adalah undang-undang dan konstitusi.<sup>8</sup> Konstitusi Jerman membahas secara rinci mengenai pegawai negeri, termasuk hubungannya dengan administrasi negara dan pemerintah.<sup>9</sup> Dengan posisi itu, maka kedudukan administrasi negara sangat kuat, utamanya terhadap pemerintah. Kedudukan administrasi negara Jerman digambarkan sebagai berikut:



<sup>9</sup> Lihat UUD Jerman (Grundgeset) pasal 33.

<sup>10</sup> Lihat pula UUD Jerman pasal 30, 83, 84, 86, 87.

Gambar di atas menunjukkan kedudukan dan peran administrasi negara dimana ada 3 peran penting yang dijalankan oleh administrasi negara, yakni eksekutor undang-undang, pelaksana program dan kebijakan pemerintah, serta pelayan publik. Namun, jalur kepatuhan dan ketaatan tetap pada undang-undang yang terefleksikan dalam sumpah setia pegawai negeri kepada konstitusi dan UU seperti praktek di Jerman. Posisi pegawai negeri di Jerman kurang lebih sama dengan posisi TNI di Indonesia di mana keduanya tidak menjadikan pemerintah sebagai atasan yang harus ditaati.

Bila ingin mencontoh Jerman, maka langkah pertama dimulai dengan memberikan dasar pijakan bagi posisi administrasi negara dalam konstitusi. Ini merupakan pilihan yang ideal sekaligus berat karena perlu melakukan amandemen UUD yang menambah pasal-pasal baru tentang administrasi negara. Konstitusi Jerman mengatur dengan jelas tentang hubungan administrasi negara dengan pemerintah, termasuk status pegawai negeri sebagai administrasi negara. Dengan adanya payung hukum konstitusi, maka posisi dan keberadaan administrasi negara akan kuat dan lebih independen. Persoalannya kemudian, mungkinkah amandemen dilakukan di tengah kondisi sosial politik sekarang ini, sementara amandemen keempat UUD telah menguras energi, waktu, tenaga dan biaya yang tidak kecil?

Memang perlu perjuangan yang berat untuk mengamandemen UUD, meskipun bukan sesuatu yang mustahil. Selain tidak ada momentum besar yang mendorong amandemen, dukungan masyarakat luas terhadap isu independensi administrasi negara dari pemerintah masih kurang. Kalaupun bisa dilakukan, perlu usaha yang besar dan proses yang panjang termasuk menghadapi resistensi pihak-pihak tertentu yang berusaha menjaga kemurnian UUD

Alternatif lain yang lebih moderat untuk mendorong independensi administrasi negara adalah melalui langkah kedua, yakni penyempurnaan aturan perundang-undangan. Langkah ini sejalan dengan usaha-usaha mendorong independensi lembaga eksekutif lainnya di bawah pemerintah seperti Bank Indonesia, TNI, Kepolisian dan Kejaksaan Agung, sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie (2003):

*“...muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan*

## Netralitas Birokrasi: Menjernihkan Pola ...■Agung Hendarto

*Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara Independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang selama ini telah menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (Polri) dan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral. Sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi yang independen.”*

Hal serupa mestinya juga terjadi pada administrasi negara. Luputnya agenda independensi administrasi negara disebabkan karena minimnya kesadaran dan pemikiran akan pentingnya independensi lembaga ini dari pemerintah. Jangankan masyarakat atau birokrat, di kalangan akademisi pun hanya sedikit yang memiliki kompetensi dan menyuarakan pentingnya melepaskan administrasi negara dari pengaruh pemerintah.

Ada dua langkah penting untuk mendorong penyempurnaan peraturan perundangan yang mengarah pada independensi administrasi negara. *Pertama*, membangun dan memperluas wacana independensi administrasi negara dari pemerintah. *Kedua*, mengawal proses pembahasan dan penyempurnaan undang-undang yang berkaitan dengan administrasi negara dan pegawai negeri

Membangun dan memperluas wacana independensi administrasi negara dimaksudkan agar publik semakin terbuka pikirannya, bahwa;

1. Administrasi negara (instansi dan pegawai negeri) adalah abdi negara yang tunduk pada kepentingan negara dan bukan abdi/bawahan pemerintah yang tunduk pada kepentingan pemerintah sebagai lembaga yang sarat kepentingan politik dan kekuasaan.
2. Administrasi negara sebagai organ birokrasi negara selama ini tidak pernah bekerja maksimal karena besarnya pengaruh politik dan kekuasaan. Belajar dari sejarah, besarnya pengaruh politik dan kekuasaan dalam birokrasi menjadi sumber utama penyebab korupsi, buruknya layanan dan inefisiensi.
3. Administrasi negara harus dilepaskan dari pengaruh besar pemerintah agar birokrasi mampu memberikan pelayanan publik yang profesional dan tidak rentan terhadap pengaruh tarik-menarik kepentingan politis dan kekuasaan.

4. Administrasi negara harus independen untuk menjamin pembatasan kekuasaan dan efektivitas demokrasi.

Harapannya, dukungan publik terhadap penyempurnaan undang-undang yang berkaitan dengan independensi administrasi negara semakin besar. Sedangkan kegiatan advokasi perundang-undangan yang berkaitan dengan pegawai negeri dan administrasi negara bertujuan mendorong independensi atau netralitas birokrasi sekaligus meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan publik. Setidaknya ada tiga peraturan perundang-undangan yang menjadi target advokasi, yaitu RUU Administrasi Pemerintahan, RUU Pelayanan Publik dan revisi UU Kepegawaian. Saat ini, dua RUU yang pertama sedang dalam proses penyusunan dan pembahasan di kantor Menpan, sedangkan revisi UU Kepegawaian masih sebatas wacana.<sup>11</sup> Pihak-pihak yang memiliki komitmen terhadap reformasi birokrasi perlu melakukan pengawalan serius terhadap ketiga pembahasan perundang-undangan di atas agar proses reformasi birokrasi mendapatkan akselerasi melalui pijakan peraturan yang lebih jelas.

### Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Inndonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*. Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Tema: Penegaraan Hukum Dalam Era Pembangunan berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI di Jakarta, 2003.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. *Reiventing Indonesia Menata Ulang Manajemen Pemerintahan untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2001.

---

<sup>11</sup> Geliat untuk memugar dan memperbaiki UU kepegawaian sebenarnya sudah mulai terasa. Setidaknya rekomendasi dari Pusat Kajian Lembaga Aparatur Negara melalui hasil telahannya "Managemen Pegawai Negeri Sipil yang Efektif". Jakarta, 2005 hal 94. Salah satu rekomendasi itu adalah "Review atau evaluasi substansi peraturan perundang-undangan yang menyeluruh dan detail mulai dari UU Nomor 43 tahun 1999 sampai pada Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri Dalam Negeri, Keputusan dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara, Keputusan dan Surat Edaran Kepala Lembaga Administrasi Negara dan lain-lain"

- Goodnow, Frank, J. *Politics and Administration, A Study in Government*. New York: Russel and Russel, 1967.
- Hendaro, Agung, dan Nizar Suhendra. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, 2002..
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik
- \_\_\_\_\_. *Rancangan Undang Undang Tentang Administrasi Pemerintahan*. Draft XI B. Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Januari 2006.
- \_\_\_\_\_. *Undang Undang Tentang Tentara Nasional Indonesia*. UU No. No. 34 Tahun 2004.
- \_\_\_\_\_. *Undang Undang Tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*. UU Nomor 43 Tahun 1999. LN No. 169 Tahun 1999.
- Kuntowijoyo. *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*. Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya, 1994.
- Lembaga Administrasi Negara. *Manajemen Pegawai Negeri Sipil Yang Efektif*. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur Lembaga Administrasi Negara (LAN), 2005
- Osborne, David, dan Peter Plastrik.. *Burnishing Bureaucracy, the five strategies for reinventing government*. Reading MA: Wesley Publishing Company, 1997.
- Pipit R. Kartawijaya. *Pemerintah Bukanlah Negara, Studi Komparasi Administrasi Pemerintahan RI dengan Negara Jerman*. Jerman: Henk Publishing, 1996.
- Republik Federal Jerman. *UU Pusat tentang Pegawai Negeri Federal*, 14 Juli 1953 dengan perubahan terakhir 27 Desember 2004.
- Rourke, Francis E. *Bureaucratic, Politics and Public Policy*. Boston, MA: Little Brown, 1984.
- Santoso, Budi Priyo. *Birokrasi Pemerintahan Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: PT . Raja Grafindo Persada, 1997.
- Soedjatmoko. *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*. Jakarta: LP3ES, 1986
- Suhendra, Nizar, dan Sudirman Said. *Pekerjaan Rumah yang Terbangkalai: Catatan 4 Tahun Reformasi*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, 2002.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Cetakan ke 3. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2004..