

Reformasi Birokrasi Terhadap Penataan Pola Hubungan Jabatan Politik Dan Karir Dalam Birokrasi di Lingkungan Pemerintah Provinsi Riau

**Oleh : Ikhwani Ratna
Dosen Fakultas Ekonomi Dan Ilmu Sosial Universitas Islam Negeri Sultan
Syarif Kasim Riau**

ABSTRACT

Political and career officials have a different character but is a unity in the government who should be able to synergize with each other. However, in line with the reform of the bureaucracy, the politicization of the bureaucracy have made a messy political position in the pattern of relationships and careers in the bureaucracy. This study sought to answer the question how to reform the bureaucracy to the relationship between political officials and career officials in the Environment Government of Riau Province, any problems that exist / arise, and how to organize the pattern of the relationship between political and career positions in the bureaucracy that occurred in Riau Provincial Government Environment.

**Keywords: Bureaucratic Reform, Political Position, Position Career
Planning Bureaucracy**

Pendahuluan

Dinamika kehidupan kenegaraan, kebangsaan, dan kemasyarakatan sekarang ini, menuntut setiap aparatur pemerintahan, untuk mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan yang terjadi. Salah satu upaya itu, adalah dengan melakukan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi, pada tataran struktural, dilakukan melalui penataan kembali organisasi pemerintahan agar lebih tanggap terhadap tuntutan kepentingan masyarakat. Sementara reformasi birokrasi pada tataran kultural, dilakukan melalui pengembangan profesionalitas dan penguatan etos kerja aparatur pemerintahan. Reformasi birokrasi yang dijalankan, merupakan langkah terencana yang dilakukan Pemerintah, untuk membangun dan mengembangkan kinerja birokrasi pemerintahan yang baik.

Reformasi birokrasi menjadi bagian penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Titik berat dari pemerintahan yang baik adalah pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemberantasan korupsi secara terarah, sistematis, dan terpadu.

Reformasi birokrasi, mustahil akan terwujud jika tata pemerintahan masih memberikan peluang terhadap praktik-praktik Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN). Selain memberantas praktik KKN, reformasi birokrasi harus di jalankan dengan meningkatkan budaya kerja. Meningkatkan, pengetahuan dan pemahaman para penyelenggara negara terhadap prinsip-prinsip good governance. Para pegawai negeri harus didorong untuk meningkatkan budaya kerja yang efektif efisien, dan professional dalam melayani kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

Reformasi Birokrasi merupakan perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi, antara lain kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan, dan pelayanan publik. Beberapa contoh reformasi, birokrasi adalah reformasi kelembagaan dan kepegawaian, keuangan, perbendaharaan, perencanaan dan penganggaran, perizinan, dan sebagainya. Hal yang penting dalam reformasi birokrasi adalah perubahan *mind-set* dan *culture-set* serta pengembangan budaya kerja. Reformasi Birokrasi diarahkan pada upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi secara berkelanjutan, dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa (good governance), pemerintah yang bersih (*clean government*), dan bebas KKN.

Dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan pemerintah, sering terjadi perdebatan antara hubungan politik serta birokrasi itu sendiri. Perdebatan tentang hubungan antara politik dan birokrasi telah mempunyai sejarah panjang yang dipacu oleh dikotomi antara politik dan administrasi, suatu doktrin yang pengaruhnya dimulai dari sejak penemuan administrasi negara sebagai suatu ilmu oleh Woodrow Wilson pada tahun 1887 (Miftah Thoha, 2000). Perdebatan tersebut meliputi antara lain apakah politik lebih superior atau setara dibanding birokrasi, apakah politik dan birokrasi merupakan satu kesatuan atau harus terpisah, serta bagaimana politik dan birokrasi seharusnya berhubungan.

Pembahasan mengenai hubungan politik dan birokrasi kembali menghangat, khususnya di Indonesia, bahkan jauh sebelum reformasi terjadi pada penghujung tahun 1990-an. Pada akhir tahun 1980-an beberapa cendekiawan yang telah kembali dari belajarnya di luar negeri telah cukup nyaring menyuarakan perlunya pemisahan yang tegas antara birokrasi dengan dunia politik. Netralitas birokrasi waktu itu menjadi suatu pembahasan yang sangat “seksi” terutama di kalangan akademisi di tengah nuansa kooptasi birokrasi yang sangat kuat dari rezim Orde Baru Presiden Suharto.

Tuntutan ini semakin nyaring seiring dengan terjadinya reformasi politik pada akhir tahun 90-an yang telah merubah sistem politik dan kepartaian, dari monolitik totaliter menjadi sistem demokratis dan konfigurasi politik yang single party menjadi multi partai. Perubahan ini telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap tatanan birokrasi di Indonesia. Pengaruh ini terutama terjadi dalam pola hubungan antara jabatan karir dengan jabatan politik. Persoalan hubungan pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi menjadi fenomena yang cukup memprihatinkan. Kondisi ini misalnya dapat terlihat dalam sistem rekrutmen jabatan strategis (eselon II) di lingkungan pemerintah daerah yang lebih mengedepankan adanya relasi kekuasaan.

Reformasi birokrasi dengan memperhatikan pola perekrutan terhadap pejabat birokrasi yang diangkat oleh pejabat politik di lingkungan pemerintah Provinsi Riau masih belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini bisa dilihat dengan masih terdapat beberapa kontroversi dalam perekrutan maupun mutasi pejabat yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Sebagai contoh, pada awal bulan maret 2012, terjadi mutasi terhadap pejabat eselon II di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau. Beberapa wajah baru dari Pemerintah Kota Pekanbaru dan Kabupaten Kampar turut menghiasi formasi baru di awal tahun 2012 ini. Terdapatnya pejabat baru yang di “impor” dari luar lingkungan Pemerintah Provinsi Riau diantaranya pejabat Kepala Biro Kesra, Kepala Biro Pemerintahan Sekda dan Kepala Dinas Pendidikan yang berasal dari Pemko Pekanbaru dan serta Kepala Dinas Perkebunan pindahan dari Pemkab Kampar disinyalir sebagai tempat penampungan pejabat yang berpihak pada kandidat kepala daerah yang kalah dalam pilkada di lingkungan Pemda daerah asalnya. Mutasi pejabat eselon II ini, juga diwarnai dengan adanya insiden “protes” yang dilakukan oleh Wakil Gubernur Provinsi Riau terhadap pelantikan pejabat eselon II dengan cara menghentikan acara pelantikan karena merasa tidak dilibatkan dalam proses mutasi tersebut. Adanya mutasi pejabat yang di ambil dari luar lingkungan Pemerintah Provinsi Riau, dianggap dapat menghambat system karir pejabat birokrasi di Pemerintah Provinsi Riau. (Koran Riaupos, 2012)

Selain kontroversi yang terjadi dalam mutasi pejabat pada bulan Maret 2012 yang terjadi di lingkungan Pemerintah Provinsi Riau, karena dianggap sarat dengan kepentingan politik, mutasi pejabat yang terjadi sebulan setelahnya, yaitu pada bulan april 2012 kembali lagi terjadi mutasi jilid II terhadap pejabat eselon II, III dan IV yang juga diwarnai dengan isu jual beli jabatan. Hal ini diungkapkan oleh salah seorang mantan pejabat eselon III pada Dinas Perhubungan Provinsi Riau yang mengaku pernah dimintai uang oleh Kepala BKD

agar mendapatkan jabatan yang diinginkan (www.riauterkini.com, 2012). Isu ini juga menambah catatan kelam terhadap Reformasi Birokrasi dilingkungan Pemerintah Provinsi Riau.

Dari kondisi tersebut di atas, terlihat urgensi dilakukannya penataan hubungan antara jabatan politik dan jabatan karir dalam birokrasi. Di dalam birokrasi, pejabat politik dan karir merupakan dua pihak yang saling membutuhkan. Jabatan karir membutuhkan dukungan politik dalam menjalankan kebijakan-kebijakan publik yang ditetapkannya. Sedangkan, politisi membutuhkan birokrasi sebagai eksekutor atau pelaksana kebijakan publik. Dengan demikian sangat dibutuhkan kejelasan pengaturan ruang lingkup jabatan politik dan jabatan karir, kewenangan dan pola hubungan antara keduanya sehingga nantinya akan terbangun interaksi yang saling mendukung dan menguntungkan untuk kepentingan publik.

Dari latar belakang diatas, dapat dirumuskan fokus permasalahan kajian ini sebagai berikut, Bagaimana hubungan antara pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi saat ini. Apa masalah yang ada/timbul dalam hubungan antara pejabat politik dan pejabat karir dalam reformasi birokrasi. Dan Bagaimana menata reformasi birokrasi terhadap pola hubungan antara jabatan politik dan karir dalam birokrasi?

Dari penelitian ini menghasilkan suatu kajian yang berisi rekomendasi pengaturan dalam reformasi birokrasi terhadap pola hubungan antara pejabat politik dengan pejabat karir. Secara khusus kajian ini akan memfokuskan beberapa hal sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi hubungan antara pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi, yang didalamnya mencakup pola hubungan seluruh pejabat politik yang ada, meliputi elected official dan appointed official dengan pejabat karir dalam birokrasi, baik di tingkat pusat maupun daerah.
2. Mengidentifikasi berbagai permasalahan yang muncul dalam hubungan antara pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi
3. Menyusun rekomendasi penataan pola hubungan antara jabatan politik dan karir dalam birokrasi.

Identifikasi Key Issues

1. Birokrasi

Birokrasi adalah setiap organisasi yang kompleks dan besar serta terdiri dari pejabat karir yang diangkat (appointed official)2. Kewenangan dalam birokrasi dibagi diantara

beberapa jabatan sehingga tidak ada satupun orang yang mampu membuat semua keputusan. Birokrasi juga dominan dalam masyarakat modern karena mereka dapat mengkoordinasikan upaya-upaya dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan tugas secara efisien. Karakteristik birokrasi dirumuskan oleh Max Weber, sosiolog yang mempelajari birokrasi terutama pada birokrasi di Jerman tetapi prinsip-prinsipnya dapat diterapkan pada birokrasi di negara manapun. Beberapa karakteristik birokrasi menurut Weber adalah adanya hirarki, spesialisasi, pekerjaan sebagai karir, perekrutan berdasar merit, aturan formal, dan impersonal.

Hubungan Politik dan Administrasi/ Birokrasi

Sebagaimana telah diungkap, perdebatan tentang hubungan antara politik dan birokrasi telah dimulai sejak tahun 1887. Namun demikian, lepas dari perdebatan apakah politik dan administrasi menyatu atau terpisah, politik dan administrasi selalu berinteraksi dan saling mempengaruhi. Perubahan di bidang politik misalnya akan mempengaruhi sistem administrasi yang ada pada satu negara. Seperti yang terjadi di Indonesia, perubahan sistem politik dengan diadopsinya sistem multi partai telah memberi efek yang luar biasa dalam hubungan politik dan birokrasi. Namun demikian, dari perubahan yang terjadi, ada satu fenomena mengenai pejabat politik dan pejabat karier dalam birokrasi yang tetap sama baik pada saat masa orde baru maupun orde reformasi. Fenomena tersebut adalah sulit dibedakannya pembagian tugas dan fungsi antara pejabat politik dan pejabat birokrasi karier sehingga sering terjadi intervensi dan politisasi birokrasi. Menurut Miftah Thoha (2000) kondisi saat ini terjadi karena lamanya proses pengaburan pejabat politik dan pejabat birokrasi karier pada masa orde baru, sehingga mengakibatkan terbentuknya sikap, perilaku, dan opini para pimpinan kita yang cenderung mengaburkan jabatan karier dan non karier.

2. Teori demokrasi liberal

Dari kondisi ini timbul pertanyaan tentang bagaimana seharusnya pola hubungan pejabat politik dan pejabat karier (baca: birokrasi). Hal ini menjadi perlu mengingat kedua pihak, walaupun mempunyai background yang berbeda, merupakan satu kesatuan dalam pemerintahan yang seharusnya bisa saling bersinergi. Menurut teori liberal (Carino, 1992), birokrasi pemerintah menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah (baca: pejabat politik) yang mempunyai akses langsung dengan rakyat melalui mandat yang diperoleh dalam pemilihan umum. Hubungan ini, lebih lanjut menurut Carino, merupakan suatu hubungan

yang konstan antara fungsi kontrol dan dominasi sehingga akan senantiasa timbul persoalan siapa mengontrol siapa, serta siapa pula yang menguasai, memimpin dan mendominasi siapa. Dari kondisi ini Carino menyampaikan dua bentuk pola hubungan pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi. Pertama, executive Ascendancy : birokrasi sebagai subordinasi dari politik, dan kedua Bureaucratic Sublation: birokrasi sejajar dengan politik, dimana dengan profesionalitasnya, pejabat birokrasi mempunyai kekuatan tersendiri sebagai pejabat yang permanen, dan mempunyai catatan karier yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya pejabat politik yang bukan spesialis.

3. Mekanisme koordinasi Mintzberg

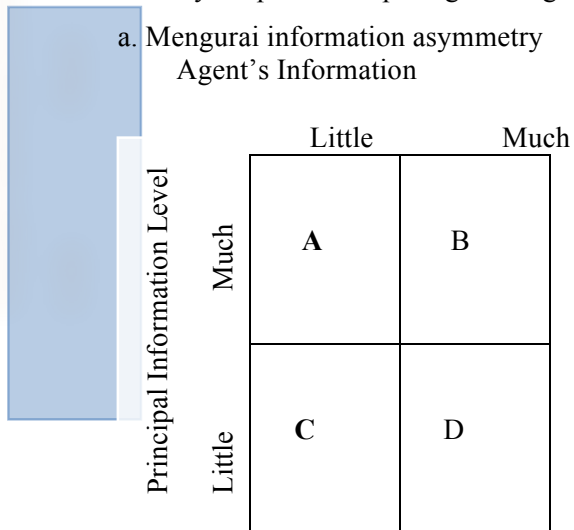
Pendapat lain tentang bagaimana pola hubungan dalam sebuah organisasi (dalam hal ini birokrasi) dibangun dan dikemukakan oleh Mintzberg (1993). Ia membagi metode hubungan antara berbagai pihak dalam organisasi berdasarkan mutual adjustment, direct supervision dan standardization.

Pertama, mutual adjustment adalah suatu hubungan antara dua pihak atau lebih untuk saling memahami dan saling menyesuaikan sehingga mereka bisa saling bekerjasama dengan baik. Hubungan ini bersifat sederhana dan tidak terlalu kaku/formal. Kedua adalah direct supervision, yaitu pengawasan langsung oleh seorang atasan kepada dua atau lebih bawahan untuk menciptakan koordinasi antar bawahannya dan antara atasan dan bawahan. Ketiga adalah standardization yang meliputi standarisasi proses/prosedur/tata kerja, standarisasi skill (keahlian) pekerja, dan standarisasi hasil (output) pekerjaan. Dengan standarisasi ini hubungan dibangun berdasar standar, prosedur, norma-norma dan sebagainya. Standarisasi proses adalah bentuk hubungan antara dua orang/bagian atau lebih yang mendasarkan diri pada proses/prosedur kerja yang sudah disepakati bersama. Standarisasi skill/ kompetensi adalah penentuan syarat keahlian/ ketrampilan seorang pekerja untuk melakukan sesuatu pekerjaan. Dengan standar skill yang jelas, untuk suatu pekerjaan yang sama, walaupun ditempat/unit berbeda akan dapat berhubungan dengan baik karena dikerjakan oleh orang yang mempunyai keahlian yang sama. Sedangkan standarisasi output yaitu bentuk hubungan yang berdasarkan pada standar output yang dihasilkan pada suatu pekerjaan. Penentuan standar dilakukan pada kualitas dan atau kuantitas tertentu yang harus dicapai pada suatu kegiatan. Dengan kualitas dan kuantitas yang sama (sesuai standar), tiap bagian/orang bisa saling berhubungan dengan baik. Apa yang disampaikan oleh Mintzberg menjadi penting dalam konteks penataan pola hubungan pejabat politik dan karir dalam birokrasi ini, karena bisa menjadi basis analisis mengenai

pola hubungan yang ada. Tidak ada yang buruk dari ketiga bentuk pola hubungan tersebut namun diperlukan kondisi yang tepat agar, misalnya bentuk direct supervision, bisa berjalan dengan baik.

4. Teori prinsipal dan agen

Principal – agent theory atau juga sering disebut sebagai agency theory diadopsi dari teori ekonomi yaitu transaction-cost theory. Model ini telah banyak digunakan dalam berbagai kajian politik dan administrasi sejak tahun 70-an untuk menganalisis pola hubungan dalam sebuah birokrasi. Prinsip utama teori ini menyatakan adanya hubungan kerja antara pihak yang member wewenang (prinsipal) dengan pihak yang menerima wewenang (agensi) untuk melaksanakan/menangani suatu hal. Dalam bentuknya yang paling sederhana, teori ini beranggapan bahwa kehidupan sosial adalah serangkaian kontrak antara prinsipal dan agen. Teori ini mempunyai dua asumsi dasar, yang pertama adalah adanya konflik kepentingan antara prinsipal dan agen. Konflik berawal dari adanya perbedaan kepentingan ini masing-masing pihak dimana mereka berusaha memperbesar keuntungan bagi diri sendiri. Asumsi kedua, agen mempunyai/ menguasai lebih banyak informasi dibandingkan dengan prinsipal yang bisa berakibat adanya information asymmetry. Waterman dan Meier (1998) mengembangkan lebih lanjut teori ini dengan mengkombinasikan dua asumsi teori ini pada keadaan prinsipal dan agen yang berbeda. Hasilnya dapat dilihat pada gambar-gambar berikut:



Gambar 1. Kombinasi penguasaan informasi (Waterman dan Meier, 1998)

Kasus A terjadi ketika prinsipal dan agen sama-sama memiliki informasi yang banyak, kasus B terjadi ketika prinsipal dan agen sama-sama memiliki informasi yang sedikit, kasus C terjadi ketika prinsipal mempunyai lebih banyak informasi dibandingkan agen, dan kasus D terjadi ketika agen memiliki lebih banyak informasi dibandingkan prinsipal. Kasus D konsisten dengan asumsi information asymmetry pada model birokrasi tradisional dimana para politisi kurang memiliki informasi.

b. Kepentingan/Tujuan dan Informasi

Kepentingan/tujuan berbeda

		Agent's Information	
		Little	Much
Principal Information Level	Much	1 Bumper Sticker Politics	3 Advocacy Coalitions
	Little	4 Patronage systems	2 Principyal Agent

Gambar 2. Kombinasi penguasaan informasi dan saat terjadi konflik kepentingan (Waterman dan Meier,1998)

c. Kepentingan/tujuan sama

Agent's Information

		Little	Much
		8 Plato's Republic	7 Policy Subsystem
Principal Information Level	Much	5 Theocracy	6 Bottom line
	Little		

Gambar 3. Kombinasi penguasaan informasi dan saat tidak terjadi konflik kepentingan, sumber: Waterman dan Meier (1998)

Kombinasi antara tujuan dan informasi ini melahirkan delapan sel yang terbagi menjadi kondisi dimana prinsipal dan agen mempunyai beda kepentingan dan kondisi dimana principal dan agen mempunyai persamaan kepentingan. Setiap sel, menurut Waterman dan Meier akan melahirkan sikap yang berbeda pada principal dan agen (birokrat).

Apa yang disampaikan oleh teori prinsipal – agen ini bisa menggambarkan kondisi dan bagaimana seharusnya pola hubungan jabatan politik dan karir disusun. Pejabat politik, sebagai pemegang mandat rakyat adalah sebagai prinsipal yang memberikan tugas kepada pejabat karir untuk merealisasikan suatu kebijakan. Sedangkan pejabat karir adalah agen yang memperoleh tugas untuk melaksanakan apa yang diinginkan oleh pejabat politik.

Dari asumsi dasar yang pertama, pejabat politik dan karir akan mempunyai kepentingan yang berbeda sehingga timbul konflik kepentingan antar keduanya. Sedangkan dari asumsi dasar yang kedua, karena sifat permanen mereka dalam pemerintahan maka pejabat karir akan memiliki kompetensi, pengetahuan dan pengalaman yang lebih banyak dan mendalam dibandingkan para pejabat politik yang sifat kedudukannya relatif singkat. Kondisi ini, akan menimbulkan fenomena information asymmetry. Selanjutnya tulisan Waterman dan Meier menunjukkan bahwa asumsi dasar teori ini bahwa ada konflik kepentingan dan information asymmetry bukanlah merupakan sebuah konstanta (selalu ada konflik kepentingan dan information asymmetry diantara prinsipal dan agen). Dengan kombinasi yang mereka sampaikan dapat dilihat bahwa kedua asumsi dasar teori prinsipal – agen merupakan sebuah variabel dimana mereka mempunyai variasi nilai. Ada kondisi dimana konflik kepentingan dan information asymmetry diantara principal dan agen, karena sebab-sebab tertentu, tidak terjadi. Dengan demikian, hal ini bisa menjadi dasar dalam menentukan pola hubungan antara jabatan politik dan karir.

5. Berbagai bentuk/aspek hubungan politik dan birokrasi

Selanjutnya masih terkait dengan pola hubungan pejabat politik dan pejabat karir, Chris Eichbaum and Richard Shaw (2010) menyimpulkan berbagai temuan dari komparasi pola hubungan jabatan politik dan jabatan karir pada beberapa negara. Simpulan tersebut terdiri dari beberapa hal, yang secara singkat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Peran (image) hubungan pejabat politik dan pejabat karir
 - Image 1: Peran klasik yang diwakili oleh pembedaan bahwa politik merumuskan kebijakan dan administrasi melaksanakannya

- Image 2: Berangkat dari rational choice, birokrat tunduk dan patuh pada aturan/prosedur sedangkan politik lebih mengabdikan pada suara mayoritas/pemilih dan koalisi politik.
 - Image 3: Politisi dan birokrat keduanya terlibat dalam perumusan kebijakan, dimana birokrat dengan pengetahuannya menerjemahkan kemauan politik.
 - Image 4: Penyelenggaraan pemerintahan tidak bisa diserahkan kepada organisasi birokrasi yang mandiri “yang jauh” dari kepemimpinan politik, selama pertanggungjawaban politik dan kebijakan masih tetap berada pada sang pemimpin politik.
- b. Peran partisan appointees/staf khusus terbagi menjadi:
- Policy profesional yang memiliki keahlian dalam analisa kebijakan.
 - Political operatives yang kurang memiliki keahlian dalam analisa kebijakan dan direkrut berdasar loyalitas dan kedekatan sehingga perannya lebih besar
- c. New Public Management (NPM): mengembalikan managerialism pada birokrasi, melihat kehadiran staff politik dalam birokrasi apakah sebagai penyeimbang atau karena kebutuhan.
- Penyeimbang: untuk mengatasi information asymmetry, pejabat politik membutuhkan staf khusus untuk mengimbangi dan mengontrol pejabat karir.
 - Kebutuhan: dengan perkembangan demokratisasi, pejabat karir tidak boleh terlalu disibukan dengan permasalahan politik sehingga dibutuhkan staff politik untuk berhubungan dengan dunia politik. Beberapa simpulan Chris Eichbaum and Richard Shaw (2010) ini sangat berguna untuk memetakan apa yang terjadi dalam pola hubungan pejabat politik dan karir saat ini dan bagaimana seharusnya pola penataan dilakukan. Beberapa image pola hubungan terutama image 1, 2 dan 3, peran staf khusus/politik, dan motif kehadiran pejabat politik/staf khusus yang mereka amati dari kejadian di beberapa negara bisa menjadi bahan pembandingan dengan apa yang terjadi di Indonesia.
6. Peraturan netralitas PNS

Netralitas birokrasi mencerminkan profesionalitas birokrasi. Untuk menjaga hal tersebut telah diterbitkan peraturan perundangan tentang netralitas birokrasi seperti :

- a. UU No. 43 Th. 1999 Tentang Kepegawaian
- b. UU No. 32 Th 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- c. UU No. 9 Th 2004 Tentang Perubahan UU No.5 Th. 2006 Tentang PTUN

- d. PP No. 7 Th. 2004 Tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Parpol
 - e. Surat Edaran MenPAN No. 7 Th 2009 Tentang Netralitas PNS Dalam Pemilu
7. Hasil diskusi dalam rangka identifikasi key issues

Diskusi melibatkan beberapa narasumber dari intern maupun ekstern LAN. Adapun beberapa pemikiran, informasi, dan masalah yang muncul dalam diskusi tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Isu, masalah, dan kasus-kasus yang terjadi dalam hubungan antara pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi saat ini yang didalamnya didominasi oleh kasus-kasus politisasi birokrasi dimana PNS menjadi korban balas jasa dan balas dendam politik. Hal lainnya, aturan yang tidak berjalan sebagaimana mestinya, sistem/ mekanisme (terutama dalam promosi jabatan PNS) lumpuh dan pegawai lebih mengejar channel politik daripada prestasi untuk meningkatkan karir
- b. Berkembang pula berbagai pemikiran terkait dengan bagaimana cara menjaga netralitas birokrasi seperti usulan agar PNS tidak mempunyai hak pilih, dan perlunya sanksi bagi politisasi birokrasi.
- c. Siapakah yang seharusnya menjadi pembina pejabat karir? Apakah pejabat karir ataukah pejabat politik. Selain itu muncul juga usulan Wakil Gubernur dan Wakil Bupati/Walikota sebagai pejabat karir sekaligus sebagai pembina PNS.
- d. Usulan perlunya disusun indikator kinerja/ keberhasilan masing-masing (pejabat politik dan karir) dan bagaimana harmonisasi budaya kekuasaan dan budaya aturan.
- e. Bagaimanakah seharusnya rekrutmen pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi dilakukan, baik dari sisi requirement maupun mekanismenya.
- f. Kemungkinan solusi yang berkembang dalam diskusi antara lain perlunya dilakukan identifikasi mana kelembagaan/jabatan yang cocok untuk pejabat politik dan karir, dilakukannya mutasi/ promosi melalui fit and proper test, dan formalisasi dengan kejelasan tugas dan fungsi pejabat politik (khususnya: staf khusus).

Definisi Konsepsional dan Operasional

1. Definisi konsepsional

Yang dimaksud sebagai jabatan politik dalam kajian ini adalah kedudukan/ jabatan dalam organisasi pemerintahan yang diisi oleh siapapun (pegawai negeri sipil/PNS maupun bukan PNS) melalui proses dipilih, diangkat, diseleksi, dan dipekerjakan, dalam suatu proses politik atau melibatkan pejabat politik. Pada jabatan tersebut terdapat fungsi atau

mandat tertentu dan terlibat dalam penyelenggaraan suatu kekuasaan/ kewenangan pemerintahan³. Sedangkan yang dimaksud dengan jabatan karir dalam kajian ini adalah kedudukan/jabatan dalam organisasi pemerintahan yang diisi oleh pegawai karir (PNS), yang dicirikan antara lain dengan jenjang karir pegawai yang panjang, kekhususan dalam rekrutmen (syarat administratif dan kompetensi), dan penekanan yang kuat pada senioritas. Kedua jabatan ini, seperti pernah disampaikan, mempunyai sifat dan karakter yang berbeda namun demikian mereka harus bekerjasama/ bersinergi dalam menjalankan pemerintahan negara. Dengan demikian, penataan pola hubungan jabatan politik dan jabatan karir bisa didefinisikan sebagai upaya penataan pola hubungan kedua jabatan tersebut dalam upaya pensinergian kedua jabatan tersebut untuk mencapai tujuan bersama.

2. Definisi operasional

Dari telaah pustaka dan hasil diskusi, ada beberapa hal yang bisa ditarik sebagai key issues dalam penataan pola hubungan jabatan politik dan jabatan karir dalam birokrasi. Dengan demikian operasionalisasi dari upaya penataan pola hubungan jabatan politik dan karir dalam birokrasi bisa dilakukan berdasar beberapa key issues tersebut yang secara garis besar adalah sebagai berikut, yang pertama adalah identifikasi maraknya berbagai masalah dalam pola hubungan jabatan politik dan jabatan karir di Indonesia terutama sejak era reformasi. Yang kedua adalah pertanyaan bagaimana seharusnya pola hubungan pejabat politik dan pejabat karir, dimana walaupun pada keduanya terdapat perbedaan namun sebenarnya saling membutuhkan. Yang ketiga adalah masalah netralitas birokrasi dan bagaimana cara menjaganya. Berikutnya yang keempat adalah masalah siapakah seharusnya yang menjadi pembina pejabat karir. Yang kelima adalah perlunya disusun indikator kinerja/keberhasilan masing-masing (pejabat politik dan karir) dan harmonisasi budaya kekuasaan dan budaya aturan. Terakhir adalah bagaimanakah seharusnya rekrutmen pejabat politik dan pejabat karir.

Sedangkan untuk mendeskripsikan pola hubungan antara jabatan politik dan jabatan karir yang ada saat ini, digunakan beberapa konsep yang telah diidentifikasi dalam studi pustaka. Beberapa konsep tersebut adalah, pertama teori demokrasi liberal dari Carino yang digunakan untuk melihat bentuk hubungan pejabat politik dan pejabat karir dalam birokrasi, apakah lebih dominan fenomena executive ascendancy, yaitu birokrasi subordinasi dari politik atau fenomena bureaucratic sublation yaitu birokrasi sejajar dengan politik. Konsep kedua adalah konsep pola hubungan dalam sebuah organisasi dari Mintzberg (1993) untuk melihat apa yang dominan dalam pola hubungan yang

dikembangkan, apakah mutual adjustment, direct supervision, standardization (prosedur, skill, output), atau kombinasi dari beberapa bentuk hubungan tersebut. Konsep yang ketiga adalah Teori Prinsipal dan Agen untuk melihat apa kondisi dominan pada kasus yang terjadi yaitu ada tidaknya konflik kepentingan, serta ada tidaknya information asymmetry antara pejabat politik dan pejabat karir. Konsep berikutnya adalah beberapa simpulan Eichbaum and Shaw terkait dengan berbagai bentuk aspek hubungan politik dan birokrasi meliputi images peran pejabat politik dan pejabat karir, peran partisan appointees (staff khusus) dan tujuan kehadiran/ keberadaan staf khusus dalam birokrasi.

Metodologi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah lingkungan Pemerintah Provinsi Riau Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yakni untuk menggambarkan fenomena dengan lebih rinci serta lebih peka dan mudah menyesuaikan diri terhadap pengaruh data atau nilai-nilai yang akan dihadapi di lapangan. Dan sesuai dengan tujuan penelitian, maka penelitian ini bersifat deskriptif yaitu sebuah penelitian yang berusaha menggambarkan dan mendeskripsikan keadaan obyek yang diteliti berdasarkan bahan dan masukan yang ada.

Data yang diperoleh dalam penelitian adalah data kualitatif. Oleh karena itu, metode analisis yang digunakan adalah metode analisis data kualitatif. Dalam analisis data kualitatif, data yang ada dihadapkan pada kerangka pikir dan teori yang dipakai sebagai acuan dalam penelitian. Dengan demikian akan ditemukan gambaran secara utuh terhadap permasalahan yang ada sehingga tujuan penelitian dapat tercapai. Untuk mendiskripsikan pola hubungan pejabat politik dan karir, data dan informasi yang diperoleh akan dipetakan dengan beberapa konsep yang sudah diidentifikasi dalam studi pustaka.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi jabatan politik dan karier dalam lingkup kewenangan dan pola hubungannya. Oleh karena itu, sumber data primer dari penelitian ini adalah para pejabat politik maupun karier di lingkungan birokrasi Pemerintah Provinsi Riau. Untuk memperkaya data, selain para pejabat politik dan karier, dalam penelitian ini terdapat sumber data lain yaitu para pakar dan praktisi yang berasal dari kalangan pers dan akademisi, anggota legislatif. Adapun data sekunder yang digunakan dalam kajian ini bersumber dari berbagai peraturan perundangan yang relevan, buku, informasi online dan sumber pustaka lainnya. Dalam penelitian kualitatif, penentuan

jumlah sampel yang akan diambil tidak harus mewakili keseluruhan populasi. Pengambilan sampel didasarkan pada kebutuhan peneliti akan data (purposive sampling).

Dalam penelitian kualitatif untuk mendapatkan data yang lengkap dan valid, idealnya penelitian dilakukan dengan membangun hubungan dan kedekatan antara peneliti dan responden penelitian. Oleh karena itu pengambilan data penelitian dilakukan melalui wawancara dengan menggunakan metode indept interview dengan key informant yang dianggap menguasai permasalahan yang diteliti.

Identifikasi Jabatan Politik

Untuk mengetahui gambaran hubungan antara jabatan politik dan karir dalam birokrasi, dilakukan identifikasi beberapa jabatan politik yang ada saat ini. Hasil identifikasi dapat disampaikan secara singkat sebagai berikut:

1. Jabatan politik yang dipilih melalui pemilihan umum (elected official)

Elected official adalah jabatan politik yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum (pemilu). Pemenang pemilu akan menduduki jabatan tersebut sampai akhirnya diperebutkan kembali pada pemilu berikutnya. Yang termasuk dalam rumpun jabatan politik ini adalah: Presiden dan Wakil Presiden; Anggota Dewan Perwakilan: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi/ Kabupaten/Kota; dan Gubernur/Wakil Gubernur, dan Bupati/Walikota serta wakilnya.

2. Jabatan politik yang dipilih oleh elected official (political appointee)

Political appointee adalah jabatan politik yang\ dipilih oleh presiden dan DPR. Dalam proses pemilihan, dengan mekanisme yang ada, presiden dan DPR keduanya terlibat bersama seperti dalam pemilihan anggota komisioner seperti misalnya: komisioner KY, KPK, BPK, KPU, KPI, dan Gubernur dan Deputy Gubernur BI. Sedangkan dalam kasus pengangkatan menteri, karena system yang dianut adalah sistem presidensial, presiden memilih menternya dengan tanpa melibatkan DPR.

3. Jabatan politik yang dipilih/diangkat oleh political appointee (political staff)

Political staff adalah jabatan politik yang dipilih oleh para political appointee untuk membantu pelaksanaan tugas mereka. Yang termasuk dalam jenis ini antara lain : Staf khusus Presiden/Wakil Presiden, dan staf khusus menteri.

4. Jabatan dibawah presiden yang membutuhkan persetujuan politik DPR (career appointee)

Carreer appointee adalah kelompok jabatan yang secara hirarki berada di bawah presiden, namun dalam pengangkatannya membutuhkan persetujuan dari DPR, yakni: Panglima TNI, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, dan Duta Besar.

5. Jabatan politik di lingkungan kekuasaan yudikatif (judicative appointee)

Judicativee appointee adalah kelompok jabatan politik yang ada di lingkungan peradilan, yakni Hakim Agung dan Hakim Konstitusi. Ada beberapa pihak yang terlibat dalam proses pemilihan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, yaitu Presiden, DPR, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Agung.

Temuan dan Analisis

Dari identifikasi jabatan politik dan karir yang ada saat ini dapat disampaikan disini beberapa hal sebagai berikut:

1. Yang pertama pada Pemerintah Provinsi Riau adalah kasus mengenai carut marut kenaikan pangkat dan jabatan staf Pemerintah Provinsi Riau yang terhambat karena adanya pergantian pejabat BKD di Pemprov Riau. Berikutnya adalah masalah mutasi dan promosi pegawai yang bermasalah karena tidak sesuai prosedur dan berbau politis diantaranya adanya mutasi pejabat dari Pemko/Pemkab yang diangkat menjadi Pejabat di Pemprov Riau setelah berlangsungnya Pilkada di daerah asalnya, Gubernur dan wakil Gubernur yang tidak serasi dan bahkan bersebrangan, dan peran ajudan yang secara formal tidak ada namun memiliki peran yang begitu signifikan dalam distribusi proyek dan promosi pegawai.

Analisis

Dari sisi teori demokrasi liberal, apa yang terjadi pada Pemerintah Provinsi Riau, nuansa Executive Ascendancy dimana posisi pejabat politik lebih tinggi dari jabatan karir lebih dominan. Pola hubungan Kepala BKD yang baru sebagai atasan jelas terlihat ketika ia memutuskan untuk menunda kenaikan pangkat pegawai yang ingin melakukan penyesuaian ijazah walaupun secara aturan bisa. Selanjutnya terkait dengan hal tersebut, dari sisi mekanisme koordinasi Mintzberg dapat dilihat bahwa direct supervision lebih dominan daripada pola hubungan yang lain. Mutual adjustment dan standarisasi prosedur yang ada dan seharusnya berjalan, tidak bisa diberlakukan karena kemauan Gubernur yang begitu kuat dan tidak mampu dilawan oleh pejabat karir, hal ini bisa dilihat dari “kaburnya” kepala BKD dalam kasus promosi jabatan. Dengan kondisi ini, asumsi pertama dari principal agen theory berlaku pada kasus Provinsi Riau. Terlihat jelas adanya konflik

kepentingan antara Gubernur sebagai prinsipal dan pejabat karir sebagai agen.. Dari kasus ini terlihat bahwa motif yang begitu kuat membuat seseorang mengabaikan aturan yang seharusnya ia taati. Selanjutnya terkait dengan simpulan Eichbaum and Shaw tentang image peran pejabat politik dan pejabat karir, image 1 dimana peran klasik yang diwakili oleh pembedaan bahwa politik merumuskan kebijakan dan administrasi melaksanakannya terjadi walaupun pada suatu kebijakan yang tidak tepat/menyalahi prosedur kenaikan pangkat/golongan. Sedangkan image 2 dimana birokrat tunduk dan patuh pada aturan/prosedur sedangkan politik lebih mengabdikan pada suara mayoritas/pemilih dan koalisi politik juga terjadi, dimana pada kasus promosi kepala BKD tidak merasa bertanggung jawab karena kebijakan Gubernur yang ia nilai menyalahi aturan. Adapun image 3 dimana politisi dan birokrat keduanya terlibat dalam perumusan kebijakan, yaitu birokrat dengan pengetahuannya menerjemahkan kemauan politik tidak terjadi/ dominan dalam kasus Pemprov Riau. Pada kasus pertama, yang terjadi adalah kebijakan yang dipaksakan dan terjemahan yang menyalahi aturan. Sedangkan pada kasus kedua, kebijakan tidak sepenuhnya dilaksanakan/ diterjemahkan oleh pejabat karir.

Terkait dengan peran staf khusus, secara formal belum ada pengaturan mengenai staf khusus di daerah sehingga mereka tidak hadir secara resmi. Namun demikian, kehadiran mereka disadari/ada dan mempunyai peran yang menentukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dilihat dari peran mereka di Provinsi Riau, jelas menunjukkan bahwa peran staf khusus dalam hal kasus tersebut lebih dominan sebagai political operatives sang gubernur. Peran policy profesional dimana staf khusus memiliki keahlian dalam analisa kebijakan kurang terlihat dominan. Dalam kasus Pemprov Riau, walaupun salah satu staf khusus adalah seorang pejabat structural namun perannya dalam memberi masukan dan analisa kebijakan tidak terlihat. Dengan kondisi ini, ditilik dari motif kehadiran staf khusus dalam birokrasi, maka kehadiran mereka tidak jelas terlihat apakah sebagai penyeimbang atau karena kebutuhan. Jika sebagai penyeimbang, maka seharusnya kehadiran mereka adalah untuk mengatasi information asymmetry dan hal ini tidak terjadi. Sedangkan jika motifnya adalah kebutuhan, yaitu terkait dengan perkembangan demokratisasi, peran ini juga tidak terjadi.

2. Kasus kedua di Provinsi Riau adalah adanya dua kubu di lingkungan pemprov riau . Hal ini terjadi ketika kubu gubernur yang memiliki calon pengganti sendiri dan wakil gubernur akan maju dan saling berhadapan dalam pilkada provinsi. Disampaikan

narasumber bahwa apalagi yang memihak calon salah satu, bahkan yang diam-pun (tidak memihak salah satu calon) menjadi korban dan digeser dari jabatannya. Dengan kondisi tersebut, 60% pejabat SKPD adalah hasil dari jaringan, baik jaringan keluarga maupun jaringan pertemanan yang dapat melemahkan profesionalisme dan merugikan pelayanan publik.

Analisis

Seperti yang terjadi pada kasus pertama, dari sisi teori demokrasi liberal, apa yang terjadi pada kasus Provinsi Riau, nuansa Executive Ascendancy dimana posisi pejabat politik lebih tinggi dari jabatan karir lebih dominan. Selanjutnya terkait dengan hal tersebut, dengan peran gubernur yang dominan ingin memenangkan pilkada, dari sisi mekanisme koordinasi Mintzberg dapat dilihat bahwa direct supervision lebih dominan daripada pola hubungan yang lain. Mutual adjustment dan standarisasi prosedur yang ada dan seharusnya berjalan, tidak bisa diberlakukan karena gubernur harus mengakomodir keinginan pejabat-pejabat karir yang mendukungnya. Dengan kondisi ini, asumsi pertama dari principal agent theory berlaku pada kasus Provinsi Riau. Terlihat jelas adanya konflik kepentingan antara gubernur sebagai prinsipal dan pejabat karir sebagai agen. Sedangkan information asymmetry tidak terjadi karena latar belakang lama berkecimpung dalam dunia pemerintahan membuatnya mempunyai pengetahuan dan pengalaman tentang aturan birokrasi. Kembali, dari kasus ini terlihat bahwa motif yang begitu kuat membuat seseorang mengabaikan aturan yang seharusnya ia taati. Selanjutnya terkait dengan simpulan Eichbaum and Shaw tentang image peran pejabat politik dan pejabat karir, image 1 dimana peran klasik yang diwakili oleh pembedaan bahwa politik merumuskan kebijakan dan administrasi melaksanakannya terjadi di Provinsi Riau. Sedangkan image 2 dimana birokrat tunduk dan patuh pada aturan/prosedur sedangkan politik lebih mengabdikan pada suara mayoritas/pemilih dan koalisi politik juga terjadi. Adapun image 3 dimana politisi dan birokrat keduanya terlibat dalam perumusan kebijakan, yaitu birokrat dengan pengetahuannya menerjemahkan kemauan politik terjadi/dominan dalam kasus Provinsi Riau, walaupun sebenarnya kebijakan promosi jabatan dikeluhkan karena berbau politis, namun tetap dilaksanakan dan berjalan dengan baik. Terkait dengan peran staf khusus, tidak banyak informasi yang terungkap di Provinsi Riau walaupun secara hipotesis bisa dikatakan mereka secara informal ada dan berperan.

3. Kasus ketiga di Provinsi Riau, kasus yang menonjol terjadi di tingkat Kabupaten/Kota. Beberapa kasus menunjukkan politisasi birokrasi pada saat pemilihan walikota pekanbaru, terjadi misalnya dalam proses pergantian pejabat, keterlibatan PNS sebagai tim sukses, dan mobilisasi kalangan PNS di Lingkungan Pemprov Riau secara besar-besaran untuk mendukung salah satu calon Walikota. Kasus lain terkait dengan hubungan Ketua KPU dan komisioner di Kota Pekanbaru yang diberhentikan secara tiba-tiba karena komisioner menganggap terjadi kecurangan dalam proses Plkada.

Analisis

Dari sisi teori demokrasi liberal, walaupun tidak banyak informasi yang berhasil diungkap, seperti apa yang terjadi pada kasus Provinsi Riau, politisasi birokrasi dan pola hubungan ketua dan komisioner yang kurang ideal, menunjukkan bahwa nuansa Executive Ascendancy lebih dominan. Selanjutnya terkait dengan hal tersebut, dengan peran komisioner yang dominan, dari sisi mekanisme koordinasi Mintzberg dapat dilihat bahwa direct supervision lebih dominan daripada pola hubungan yang lain. Mutual adjustment dan standarisasi prosedur yang ada dan seharusnya berjalan, tidak bisa diberlakukan. Dengan kondisi ini, asumsi pertama dari principal agen theory berlaku pada kasus Pilkada di Kota Pekanbaru. Terlihat jelas adanya konflik kepentingan antara ketua dan komisioner sebagai prinsipal dan pejabat karir sebagai agen. Sedangkan information asymmetry terjadi karena latar belakang komisioner yang sebagian besar bukan PNS. Selanjutnya terkait dengan simpulan Eichbaum and Shaw tentang image peran pejabat politik dan pejabat karir, dan peran staf khusus tidak banyak informasi yang tergali.

Analisis Respon Narasumber

Dari hasil respon narasumber terhadap beberapa isu yang disampaikan, ada beberapa kemungkinan pemecahan masalah atau solusi yang bisa dikembangkan. Secara singkat kemungkinan solusi tersebut dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Terkait dengan kedudukan jabatan politik yang lebih tinggi dibanding jabatan karier dalam birokrasi, narasumber sepakat dengan pengaturan tersebut. Namun demikian dalam melaksanakan kekuasaannya, pejabat politik harus mentaati peraturan yang berlaku. Selain itu selaras dengan teori demokrasi liberal dari Carino, menurut narasumber, para pejabat politik yang akan menduduki jabatannya setidaknya memiliki bekal tentang birokrasi, sehingga dapat saling mendukung dengan para pejabat karir.

2. Terkait dengan siapa yang seharusnya menjadi Pembina pejabat karier, narasumber secara umum sepakat bahwa pejabat pembina PNS sebaiknya adalah pejabat karier tertinggi, yang dalam hal ini Sekda.
3. Terkait dengan bagaimana seharusnya pola hubungan antara pejabat politik dan karier dalam birokrasi, menurut narasumber diperlukan hubungan yang harmonis berdasar system atau prosedur yang jelas. Pejabat politik perlu mengetahui benar apa tanggung jawabnya dan apa tanggung jawab bawahannya. Selanjutnya terkait dengan aturan, sebagaimana telah diidentifikasi pada bagian terdahulu, saat ini pengaturan mengenai pejabat politik dan netralitas birokrasi bukanlah tidak ada. Narasumber mencatat bahwa permasalahannya bukan semata pada tiadanya aturan, namun lebih berada pada pelaksanaannya yakni tiadanya sanksi yang tegas terhadap politisasi/intervensi yang berlebihan pada birokrasi. Ketiadaan atau lemahnya sanksi dan penegakan aturan yang tidak konsisten menjadi salah satu titik lemah dalam menjaga pola hubungan jabatan politik dan karir.
4. Dalam menjaga netralitas birokrasi, penghilangan hak pilih PNS dipandang bukan sebagai solusi. Tidak ada jaminan bahwa penghilangan hak pilih akan meniadakan politisasi birokrasi, dan masalah yang terjadi sekarang (politisasi birokrasi) belum tentu berakar pada adanya hak pilih pada PNS. Selain itu dari pengalaman di beberapa Negara lain, dengan mempunyai hak pilih, PNS masih bisa bersikap netral.
5. Terkait dengan staf khusus di daerah terdapat narasumber yang tidak setuju dengan adanya staf khusus. Lebih baik dilakukan peningkatan profesionalisme birokrasi, terutama saat ini sudah diatur keberadaan staf ahli yang jika dimaksimalkan perannya kepala daerah tidak lagi memerlukan staf khusus. Pendapat lain melihat bahwa staf khusus bisa diformalkan agar dapat dikontrol. Untuk itu diperlukan aturan yang mengatur tugas pokok, kewenangan dan fungsi staf khusus sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Ditengah pendapat pro dan kontra, satu pendapat narasumber tentang perlunya penegakan prinsip-prinsip demokrasi perlu diperhatikan. Sesuai dengan prinsip demokrasi, ia menyarankan untuk di akomodirnya staf khusus termasuk yang ada di daerah. Terkait dengan hal ini, ia meminta kerelaan para birokrat yang dalam pandangannya selama ini dirasa agak arogan. Disaat bersamaan, menurutnya dilakukan pengaturan yang tegas dan jelas tentang apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan oleh staf khusus.

6. Terkait dengan hubungan para kepala daerah dan wakilnya yang dalam banyak kasus tidak harmonis hubungannya, banyak narasumber menyetujui pemikiran bahwa Wakil Gubernur dapat diangkat dari pejabat karier dan tidak ikut dalam paket pemilukada. Sebagai sebuah wacana, pemikiran ini perlu dikaji lebih lanjut.
7. Dalam rekrutmen, narasumber mendukung adanya penyusunan indikator kinerja dan fit and proper test baik bagi pejabat politik dan karir. Untuk pejabat politik misalnya, pencapaian visi dan misinya yang menjadi indikator kinerja sedangkan bagi pejabat karir, kontrak kinerja antara dirinya dan pejabat politik bisa menjadi tolok ukurnya. Selanjutnya bagi kalangan politis sistem fit and proper test dapat dilakukan secara intern dalam partai yang mendukung pencalonannya, sehingga baik atau buruknya pelaksanaan tugas-tugasnya akan mencerminkan partai politiknya tersebut. Sedangkan bagi kalangan birokrat, maka sistem fit and proper test yang dilakukan berdasar prosedur atau aturannya dan tidak hanya untuk Sekda saja melainkan sampai pada jabatan terendahnya.
8. Rekomendasi, strategi dan kemungkinan solusi Secara umum dari berbagai masukan dari narasumber, rekomendasi mereka dapat dikelompokkan dalam dua hal yaitu bagaimana pelaksanaan aturan yang sudah ada agar ditaati dan bagaimana meningkatkan profesionalisme pejabat karir/birokrasi dan menghindari politisasi. Terkait dengan hal ini, melihat pengalaman negara lain, maka diperlukan sebuah lembaga yang bisa berfungsi sebagai “wasit” yang mengawasi pelaksanaan tugas dan fungsi pejabat politik dan pejabat karir. Terkait dengan menjaga profesionalisme misalnya, di Amerika dan Australia memiliki semacam civil service commission yang bertugas menjaga tingkat profesionalisme pejabat politik dan karir melalui proses rekrutmen yang baik. Sebagai amanat UU kepegawaian, diatur mengenai Komisi Kepegawaian Negara yang salah satu tugasnya bertanggungjawab dalam proses rekrutmen PNS untuk suatu jabatan struktural tertentu. Namun sungguh disayangkan, pembentukan komisi ini tidak bisa direalisasikan sampai sekarang.

Arah Penataan Pola Hubungan Jabatan Politik dan Karir

Dari beberapa bagian terdahulu telah dilakukan beberapa hal seperti telaah pustaka untuk melihat konsep-konsep dalam pola hubungan jabatan politik dan jabatan karir, identifikasi jabatan politik dan karir, deskripsi kasus-kasus yang terjadi, dan deskripsi masukan narasumber terkait topik/isu yang dilontarkan. Beberapa proses tersebut harus

berujung pada rumusan arah penataan pola hubungan kedua jabatan tersebut, yang mempunyai sifat dan karakter yang berbeda namun harus bekerjasama/bersinergi dalam menjalankan pemerintahan negara. Untuk menjawab pertanyaan bagaimana pola hubungan kedua jabatan tersebut dibangun, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan: yang pertama adalah beberapa prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia seperti sistem demokrasi dan presidensial yang dianut. Yang kedua adalah temuan-temuan dalam kajian ini baik berupa data primer dan data sekunder yang diperoleh sebagai hasil kunjungan lapangan, maupun expert judgment yang diperoleh dalam diskusi maupun workshop yang telah dilakukan. Adapun yang ketiga adalah beberapa konsep yang relevan untuk menentukan aspek-aspek penataan pola hubungan. Dari ketiga hal tersebut dapat disampaikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan

a. Sistem demokrasi

Terkait dengan penataan birokrasi dalam pemerintahan yang demokratis terdapat dua model yang harus diperhatikan, yaitu pluralis democracy model dan administrativeefficiency model. Pendekatan pluralis democracy model saat ini dominan terjadi dalam praktik kenegaraan di Indonesia sejak reformasi bergulir, ditandai dengan maraknya pembentukan LNS. Model ini jugalah yang menjadi dasar bagi diakomodirnya jabatan politik (dalam hal ini misalnya staf khusus) dalam organisasi formal pemerintahan. Namun demikian, pada saat yang bersamaan, pendekatan administrative-efficiency model yang lebih mengedepankan nilai-nilai efisiensi dan efektivitas perlu juga diterapkan. Dalam struktur organisasi, nilai efisiensi dan efektivitas tercermin dari tidak adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi antara pejabat politik dan karir. Untuk itulah diperlukan aturan yang tegas dan jelas mengenai tugas dan fungsi keduanya.

b. Sistem presidensial

Pengaturan organisasi dalam sistem presidensial dan sistem parlementer sudah tentu berbeda. Bentuk pengaturan di Australia dimana menteri dan staf khususnya berkantor di gedung parlemen dan terpisah dengan sekjen kementerian beserta pejabat di bawahnya akan sulit diterapkan di Indonesia.

2. Pola hubungan yang ideal:

Dari beberapa konsep yang telah diidentifikasi dan hasil pemetaan beberapa kasus yang terjadi baik di tingkat pusat maupun daerah, ada beberapa kondisi ideal dari pola hubungan jabatan politik dan karir. Kondisi-kondisi tersebut dapat disampaikan berikut ini:

- a. Pada teori demokrasi liberal, dengan asumsi bahwa secara de facto jabatan politik lebih tinggi daripada jabatan karir, kondisi yang ideal dari teori ini adalah birokrasi/jabatan karir dengan kompetensi, serta sistem dan prosedur yang mapan mampu sejajar dengan jabatan politik.
 - b. Pada prinsipal agen theory kondisi ideal yang ada, berlawanan dengan asumsi dasar teori ini, adalah tidak adanya konflik kepentingan dan tidak adanya kesenjangan informasi antara pejabat politik dan pejabat karir.
 - c. Pola koordinasi Mintzberg, kondisi ideal terjadi ketika semua pola hubungan yang ada meliputi mutual adjustment, direct supervision dan standardization hadir saling melengkapi. Dengankata lain, lemahnya salah satu pola hubungan (dalam beberapa kasus tertutup oleh dominasi direct supervision) akan mengurangi kualitas pola hubungan yang ada.
 - d. Dari berbagai bentuk hubungan politik dan\ birokrasi (simpulan Eichbaum dan Shaw), pada image peran pejabat politik dan pejabat karir, image 2 dimana birokrat tunduk dan patuh pada aturan/prosedur sedangkan politik lebih mengabdikan pada suara mayoritas/pemilih dan koalisi politik terjadi disemua kasus. Yang perlu dicatat, image 2 ini bisa ditangani dengan baik di Provinsi Riau dengan pengembangan sistem dan prosedur (SOP). Kondisi ideal, image 3 yaitu politisi dan birokrat keduanya terlibat dalam perumusan kebijakan, dimana birokrat dengan pengetahuannya menerjemahkan kemauan politik juga terjadi dalam kasus Provinsi Riau.
 - e. Pada peran staf khusus, kondisi ideal dimana ia berperan sebagai policy profesional yang memiliki keahlian dalam analisa kebijakan, tidak terjadi pada semua kasus yang teridentifikasi. Sedangkan dari motif kehadiran staff khusus dimana idealnya adalah karena kebutuhan demokratisasi juga tidak terjadi dalam kasus yang teridentifikasi.
3. Beberapa temuan dan masukan narasumber baik yang dihimpun melalui studi pustaka, dan diskusi lainnya, diperoleh hal-hal sebagai berikut:
- a. Para pejabat politik yang akan menduduki jabatannya setidaknya memiliki bekal tentang birokrasi, sehingga dapat saling mendukung dengan para pejabat karir.
 - b. Pejabat pembina PNS (sekaligus pejabat yang menilai/mengangkat PNS dalam jabatan) sebaiknya adalah pejabat karier tertinggi, yang dalam hal ini Sekda atau Sekjen.
 - c. Hubungan antara pejabat politik dan karier dalam birokrasi harus harmonis berdasar system atau prosedur yang jelas.

- d. Ketiadaan atau lemahnya sanksi dan penegakan aturan yang tidak konsisten menjadi salah satu titik lemah dalam menjaga pola hubungan jabatan politik dan karir.
- e. Dalam menjaga netralitas birokrasi, penghilangan hak pilih PNS dipandang bukan sebagai solusi.
- f. Terkait dengan staf khusus di daerah, pendapat terbelah namun sesuai dengan prinsip demokrasi, staf khusus termasuk yang ada di daerah perlu di akomodirnya. Disaat bersamaan, dilakukan pengaturan yang tegas dan jelas tentang apa yang boleh dan yang tidak boleh dilakukan oleh staf khusus.
- g. Banyak narasumber menyetujui pemikiran bahwa Wakil Gubernur/Bupati/Wakil Walikota dapat diangkat dari pejabat karier dan tidak ikut dalam paket pemilukada.
- h. Dalam rekrutmen, narasumber mendukung adanya penyusunan indikator kinerja dan fit and proper test baik bagi pejabat politik dan karir.
- i. Melihat pengalaman negara lain, maka diperlukan sebuah lembaga yang bisa berfungsi sebagai “wasit” yang mengawasi pelaksanaan tugas dan fungsi pejabat politik dan pejabat karir semacam Civil Service Commision di Amerika dan Australia.
- j. Hasil identifikasi yang menunjukkan telah dilakukannya penataan terhadap jabatan politik, terutama di tingkat pusat yang bisa dijadikan contoh dalam mengatur jabatan politik yang selama ini belum ditata dengan tegas dan jelas.

Dari beberapa hal tersebut di atas, pola hubungan pejabat politik dan karir dalam birokrasi dapat ditata sebagai berikut:

- 1. Eksistensi pejabat politik, dimana jabatan politik, termasuk di dalamnya staf khusus di daerah perlu diakomodir dalam struktur organisasi formal.
- 2. Pola hubungan: Tidak semata-mata hubungan pimpinan dan bawahan, jabatan politik dan karir adalah mitra yang sejajar.
 - a. Tidak adanya konflik kepentingan dan tidak adanya kesenjangan informasi antara pejabat politik dan pejabat karir. Kondisi ini membutuhkan syarat seperti: Tidak terjadi politisasi birokrasi, dan Pejabat politik mempunyai pengetahuan yang memadai tentang berbagai prosedur dalam birokrasi
 - b. Pola koordinasi meliputi mutual adjustment, direct supervision dan standardization hadir saling melengkapi. Dengan kata lain, perintah langsung, kemauan saling memahami dan menyesuaikan diri, serta standarisasi harus terjadi dengan baik dalam hubungan pejabat politik dan karir.

- c. Penataan berdasar aturan bahwa domain politik merumuskan kebijakan dan domain administrasi melaksanakan kebijakan. Tentu ada daerah abu-abu yang perlu didiskusikan lebih lanjut.
 - d. Nature politik dan birokrasi yang berbeda ditangani dengan pengembangan sistem dan prosedur (SOP) yang tegas dan jelas.
 - e. Politik merumuskan kebijakan umum dan birokrat menerjemahkan kemauan politik tersebut dalam program yang operasional.
 - f. Staf khusus berperan sebagai policy profesional. Kondisi ini membutuhkan syarat seperti: Staf khusus mempunyai kemampuan dalam policy analysis, Proses rekrutmen yang mendasarkan diri pada kompetensi, dan Peran sebagai politic operatives diminimalisir.
 - g. Kehadiran staf khusus adalah karena kebutuhan untuk berhubungan dengan dunia politik
3. Key leverage yang terkait:
- a. Pejabat pembina PNS (sekaligus pejabat yang menilai/mengangkat PNS dalam jabatan) adalah pejabat karier tertinggi. Dapat juga pengangkatan pegawai dilakukan oleh Civil Service Commission seperti di negara lain.
 - b. Penegakan aturan dengan konsisten dan pemberian sanksi bagi setiap pelanggaran dalam pola hubungan jabatan politik dan karir.
 - c. Penyusunan indikator kinerja dan fit and proper test baik bagi pejabat politik dan karir.
 - d. Penataan terhadap jabatan politik dengan mengacu penataan jabatan politik yang sudah ada, dimana diatur dengan jelas misalnya terkait dengan kedudukan, tugas dan fungsi, kewenangan, masa kerja/jabatan, rekrutmen, akuntabilitas, fasilitas yang diperoleh, kewajiban, larangan dan lainnya.

Rekomendasi

Dari beberapa kesimpulan tersebut di atas, direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Untuk pejabat karir (birokrat),
 - a. Eksistensi pejabat politik dalam struktur organisasi formal merupakan sebuah keniscayaan seiring dengan dianutnya sistem demokrasi. Dengan demikian diperlukan keterbukaan untuk menerima kondisi ini.

- b. Lakukan pengembangan sistem dan prosedur (SOP) yang tegas dan jelas untuk menangani nature politik dan birokrasi yang berbeda.
 - c. Kepercayaan pejabat politik harus direbut dengan menunjukkan kinerja yang baik, untuk itu perlu terus dibangun profesionalitas birokrasi.
2. Untuk pejabat politik,
- a. Pejabat karir bukan sekedar bawahan, dengan pengetahuan, kemampuan, dan pengalamannya, mereka adalah mitra yang sejajar.
 - b. Untuk menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dan tidak adanya kesenjangan informasi antara pejabat politik dan pejabat karir, pejabat politik perlu menahan diri untuk tidak melakukan politisasi birokrasi mempunyai pengetahuan yang memadai tentang berbagai prosedur dalam birokrasi
 - c. Domain politik adalah merumuskan kebijakan sedangkan pelaksanaannya serahkan pada pejabat karir/administrasi.
 - d. Peran Staf khusus adalah policy profesional, bukan makelar jabatan dan proyek.
 - e. Kehadiran staf khusus adalah untuk berhubungan dengan dunia politik, bukan untuk mengintervensi birokrasi.
3. Untuk Parpol,
- a. Birokrasi yang netral dan profesional adalah kepentingan semua pihak dan hasil dari sebuah birokrasi yang profesional adalah kampanye positif bagi setiap parpol.
 - b. Perlu dilakukan fit and proper test secara internal untuk memastikan bahwa setiap calon yang diusung oleh parpol mempunyai kompetensi yang memadai (kapabel) dan mempunyai kredibilitas.

DAFTAR PUSTAKA

- B. Guy Peters, 2001, *The Politics of Bureaucracy*, Routledge.
- Carino Ledivina V., 2004, *Bureaucracy For Democracy: The Dynamics Of Executive Bureaucracy Interaction During Governmental Transitions*, College Of Public Administration, University Of The Philippines
- Chris Eichbaum and Richard Shaw (ed), 2010, *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Edward Elgar, Northampton, MA, USA

- Henry Mintzberg, 1993, *Structure In Fives: Designing Effective Organizations*, Prentice-Hall
- Lembaga Administrasi Negara, 2003, *Kajian tentang Netralitas Birokrasi*, LAN, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara, 2007, *Kajian Birokrasi Dua Lapis*, LAN, Jakarta
- Miftah Thoha, 2000, *Restrukturisasi Dan Reposisi Kelembagaan Birokrasi Publik*, Orasi Ilmiah Pada Wisuda STIA Makasar.
- Miftah Thoha, 2004, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Pusat Bahasa Kemendiknas, 2008, *Tesaurus Bahasa Indonesia*, Kemendiknas, Jakarta
- Syarif Hidayat, 2006, *Bisnis Dan Politik Di Tingkat Lokal: Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggara Pemerintahan Daerah Pasca Pilkada*, Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, Jakarta
- Wamsley, Gary L., *Bureaucracy in Democratic Governance*, dalam Larry B. Hill, ed. 1992, *The State of Public Bureaucracy*, Armonk, New York.
- Waterman dan Meier, 1998, *Principal-Agents Model: An Expansion?*, *Journal of Public Administration Research and Theory*
- _____Keppres No. 70 Tahun 2002 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian
- _____Kepres RI No. 108 tahun 2003 tentang Organisasi Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri
- _____Perpres No. 40 tahun 2005 tentang Staf Khusus Presiden
- _____Perpres No. 47 tahun 2009 tentang Kementerian Negara
- _____PP No. 7 Th. 2004 Tentang Larangan PNS Menjadi Anggota Parpol
- _____Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2010 tentang Larangan Penerimaan Tamu
- _____Surat Edaran MenPAN No. 7 Th 2009 Tentang Netralitas PNS Dalam Pemilu
- _____UU 27 tahun 2009 tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
- _____UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- _____UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD
- _____UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial
- _____UU No. 32 Th 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- _____UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- _____UU No. 43 Th. 1999 Tentang Kepegawaian

_____ UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang
Mahkamah Agung

_____ UU No. 9 Th 2004 Tentang Perubahan UU No.5 Th. 2006 Tentang PTUN

_____ UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945

www.riapos.co

www.riauterkini.com

www.detakriau.com

www.wikipedia.com