

# Netralitas Pegawai Negeri dalam Kehidupan Politik di Indonesia

S.F. Marbun

## ABSTRAK

*Dimungkinkannya pegawai negeri menjadi anggota Partai Politik dan Golongan Karya, karena secara normatif diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan, antara lain UU No. 3 Tahun 1975, yang diubah menjadi UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Selanjutnya ketentuan tersebut diatur dengan PP No. 20 tahun 1976 yang menyebutkan macam-macam jabatan yang tidak boleh diduduki mereka yang menjadi anggota partai politik dan golongan karya (16 macam jabatan). Ketentuan ini sesungguhnya memberi kesempatan kepada pegawai negeri untuk menjadi anggota dan pengurus organisasi sosial politik dan menjadi anggota DPR/DPD, asal memperoleh persetujuan dari pihak yang berwenang. Muara dari ketentuan ini adalah menjadikan pegawai negeri sebagai alat kekuasaan demi menjaga status quo. Akibat negatifnya mustahil seorang pegawai negeri mampu memberikan teguran dan pengawasan terhadap seorang menteri, gubernur atau bupati yang selama ini menjadi atasannya dan telah memberikan rekomendasi bagi dirinya untuk menjadi anggota dan pengurus orsospol serta menjadi anggota legislatif.*

## Pendahuluan

Beberapa persoalan besar yang dihadapi bangsa Indonesia dalam kehidupan bernegara selama ini antara lain, persoalan dualisme pengorganisasian kekuasaan kehakiman, persoalan dwi fungsi ABRI, kedudukan aparat kepolisian serta persoalan netralitas pegawai negeri dalam kehidupan berpolitik di Indonesia.

Selama ini persoalan-persoalan tersebut oleh banyak kalangan dianggap sebagai persoalan yang sangat mengganggu kehidupan bernegara bangsa Indonesia, karena dianggap merupakan penyimpangan bagi kehidupan bernegara suatu bangsa secara benar, yang dapat menggoyahkan sendi-sendi kehidupan bernegara. Meskipun berbagai upaya telah ditempuh untuk keluar

dari persoalan tersebut, namun hasilnya belum diperoleh sesuai dengan yang diharapkan. Kehidupan bernegara bangsa Indonesia sudah terlalu lama terjerumus dalam rawa-rawa penuh lumpur, sehingga untuk dapat keluar dari rawa-rawa itu haruslah dilakukan dengan sangat hati-hati. Jangan sampai terjadi sebaliknya semakin tenggelam dalam rawa-rawa itu.

Dualisme pengorganisasian kekuasaan kehakiman yang kita terapkan selama ini, diyakini sebagai penjabaran dari UUD 1945 yang paling tepat dan benar. Kemudian dualisme ini kita sebut sistem integralistik dengan menekankan pada segi fungsinya. Sejak saat itu pembicaraan mengenai teori pemisahan kekuasaan negara tidak lagi relevan dibicarakan, bahkan kita sampai

pada kesimpulan bahwa sistem pemisahan kekuasaan negara tidak sejalan dan bertentangan dengan UUD 1945.

Meskipun demikian masih tetap muncul dan berkembang pendapat yang berseberangan dengan pendapat tersebut di atas, yakni pendapat yang hendak menempatkan kedudukan hakim di bawah suatu atap yakni Mahkamah Agung, baik segi pengorganisasian, pengangkatan, penempatan, pembinaan dan pemberhentiannya maupun pengelolaan keuangannya. Hal ini dimaksudkan agar hakim dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya tidak lagi diintervensi oleh Pemerintah. Dengan demikian baru dimungkinkan terjelma kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka sebagaimana diharapkan oleh UUD 1945.

Sejarah telah membuktikan bahwa sistem integralistik dengan menempatkan kedudukan hakim di bawah departemen kehakiman yang dijabat seorang menteri sebagai pembantu Presiden, ternyata telah menimbulkan berbagai kendala dan menyebabkan hilangnya kemandirian, kebebasan serta kemerdekaan hakim dalam melaksanakan fungsinya, utamanya dalam memeriksa dan memutuskan perkara-perkara yang memiliki dimensi politik.

Selama ini kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan dunia peradilan telah turun sampai pada titik yang paling rendah. Bahkan dengan sistem integralistik itu pula telah menyebabkan lemahnya kontrol terhadap para hakim, sehingga mereka sangat rentan terhadap penyakit korupsi dan kolusi. Karena itu menarik untuk mengkaji kembali pikiran-pikiran yang hendak menempatkan kedudukan hakim di bawah kekuasaan Mahkamah Agung dan statusnya dijadikan sebagai "pejabat negara" bukan lagi sebagai pegawai negeri dan anggota KORPRI.

Demikian pula persoalan dwi fungsi ABRI yang telah mendorong keterlibatannya

sangat jauh dalam menyelenggarakan pemerintahan. Ada asumsi yang berkembang selama ini bahwa untuk dapat menciptakan pemerintahan sipil yang bersih dan berwibawa, maka perlu dilakukan pengkajian ulang terhadap keterlibatan ABRI dalam penyelenggaraan pemerintahan tersebut, juga keterlibatannya di dalam lembaga legislatif.

Persoalan yang juga ditemukan dalam hal kedudukan aparat kepolisian yang selama ini menjadi bagian dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Meskipun menurut pasal 5 UU No. 28 Tahun 1997 dinyatakan bahwa walaupun POLRI merupakan unsur ABRI, tetapi POLRI bukan militer. Akhirnya POLRI dalam melaksanakan tugasnya banyak menghadapi problem kegagalan dan kendala.

Munculnya berbagai problem dan kendala tersebut, kecuafi karena kedudukannya yang semi militer juga karena rekrutmen dan rendahnya mutu pendidikannya. Akibatnya banyak ditemukan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia yang dilakukan oleh aparat kepolisian. Dari mereka sulit diharapkan lahir aparat penegak hukum yang profesional. Akibat kedudukannya di bawah Departemen Hankam itu, ketika melaksanakan fungsinya sebagai aparat penegak hukum dan melaksanakan tugas menjaga ketertiban, sering terkontaminasi dengan tugas pertahanan dan keamanan. Karena itu perjuangan mengembalikan fungsi aparat kepolisian sebagai aparat penegak hukum yang berfungsi menjaga ketertiban masyarakat, harus menjadi bagian dari gerakan reformasi saat ini.

Ada usul pokok menarik dari Prof. Harun Alrasid, agar Indonesia meninggalkan pemikiran Trias Politica dan mempertimbangkan untuk menganut lima pembagian kekuasaan negara (Pancapraja), sebagaimana pernah dikemukakan oleh Dr. Wirdjono

Profodikoro. Menurut teori Pancapraja kekuasaan negara itu dibagi atas kekuasaan pemerintahan (*bestuur*), polisi (*politie*), pembuat undang-undang (*regeling*) kehakiman dan kekuasaan kejaksaan. Dengan demikian kekuasaan polisi dan kejaksaan langsung berada di bawah Presiden sebagai kepala negara.<sup>1</sup> Usul ini patut untuk dikaji lebih mendalam, lebih-lebih UUD 45 menyebutkan bahwa Presiden hanya memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.<sup>2</sup> Jadi terbuka kemungkinan untuk memisahkan POLRI dan ABRI dan menjadikannya kekuasaan negara tersendiri langsung di bawah Presiden seperti Kejaksaan Agung.

Demikian juga teori caturpraja dari Van Vollenhoven dalam bukunya *streetsrecht Overszee*, membagi kekuasaannya ke dalam 4 kekuasaan, yakni pemerintahan (*betuur*), peradilan (*justitia /rechtpraak*), kepolisian (*politie*) dan perundang-undangan (*regelaar*), kiranya patut dikaji secara mendalam sebagai alternatif dalam penyelenggaraan negara Republik Indonesia pada masa yang akan datang.

### Netralitas Pegawai Negeri

Salah satu persoalan besar bangsa ini dalam kehidupannya bernegara adalah persoalan netralitas pegawai negeri karena secara teoritis sulit ditemukan landasan teoritis yang dapat memberikan alasan pembeda bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis. Kalaupun ada mungkin sifatnya hanya sementara dan selama masa

transisi, bukan bersifat langgeng untuk jangka waktu yang panjang. Demikian pula secara empirik tidak banyak ditemukan adanya negara yang membenarkan kemungkinan pegawai negeri terjun dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.

### Telaah Teoritis

Dalam Hukum Administrasi dikenal adanya teori yang mengatur hubungan antara negara dan pegawai negeri, utamanya mengenai segi hukum pengangkatan pegawai negeri. Teori ini dikemukakan oleh Buys. Buys memperkenalkan adanya suatu kontrak istimewa antara negara dan pegawai negeri yang disebut *contract sui generis*.<sup>3</sup> Dalam *contract sui generis* itu disyaratkan pegawai negeri "harus setia dan taat selama menjadi pegawai negeri", meskipun dia setiap saat boleh mengundurkan diri. Juga disyaratkan bahwa pegawai negeri tidak dapat melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh sepanjang berkaitan dengan statusnya sebagai pegawai negeri yang memangku hubungan dinas publik. Karena itu kalau pegawai negeri akan melaksanakan hak-hak asasinya secara penuh pemerintah dapat menyatakan, pegawai negeri yang bersangkutan bukanlah orang yang diperlukan bantuannya oleh pemerintah.

Teori Buys tersebut ditentang oleh Y. Heelskreek. Menurut Heelskreek jika hak-hak asasi pegawai negeri itu dibatasi berarti pemerintah melakukan perbuatan inkonstitusional atau melanggar undang-undang dasar.

Hukum kepegawalan Indonesia cenderung menganut teori Buys ini. Indikatornya

---

<sup>1</sup>Surat Kabar Harian Kompas, 1 Agustus 1998, hal.15.

<sup>2</sup>Lihat Pasal 10 UUD 1945.

<sup>3</sup>Lihat SF. Marbun dan Moh.Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hal. 99-100.

dapat dilihat dari adanya tuntutan agar semua pegawai negeri bersikap monoloyalitas. Namun dalam prakteknya terdapat penyelewengan atau penyimpangan yang sangat jauh terhadap teori Buys ini, di mana monoloyalitas tersebut akhirnya diarahkan kepada pemerintah dan golongan tertentu (Golkar). Artinya loyalitas pegawai negeri itu bukan lagi ditujukan kepada negara. Padahal secara normatif di dalam pasal 3 UUD No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Dilihat dari ketentuan tersebut tidak terdapat adanya keharusan bagi pegawai negeri untuk setia dan taat kepada golongan atau partai politik tertentu. Inilah yang dimaksud penyimpangan dari ketentuan atau teori Buys tersebut. Penyimpangan ini telah berjalan cukup lama bahkan pegawai negeri telah diorientasikan sedemikian rupa untuk mempertahankan status quo serta menjadi alat untuk melestarikan kekuasaan yang tidak demokratis.

Secara teoritis pegawai negeri tersebut harus netral. Hal ini dapat dilihat dari indikasi beberapa teori tentang pembagian tugas negara, antara lain Presthus membagi tugas negara sebagai policy making dan sebagai taks executing, teori Donner dalam bukunya *Nederland Bestuursrecht* memisahkan tugas negara bidang politik (*taakstelling*) dan tugas negara bidang bestuur (administrasi). Kemudian Hans Kelsen dalam bukunya *Algemene Staatslehere* membedakan tugas negara

dalam bidang politik sebagai etik (memilih/menentukan) dan tugas negara dalam bidang politik sebagai teknik (merealisasikan/melaksanakan).

Teori-teori tersebut di atas menghendaki adanya pemisahan antara tugas/bidang politik dan tugas/bidang administrasi, artinya tugas/bidang politik tidak boleh dimasuki tugas/bidang administrasi dan sebaliknya tugas/bidang administrasi tidak boleh diintervensi tugas/bidang politik. Sejalan dengan teori tersebut Fred W. Riggs<sup>4</sup> juga menyatakan dengan tegas bahwa pegawai pemerintah merupakan instrumen yang mempunyai nilai netral (*value neutral*), dia bukan aparat politik; dia tidak mempunyai kepentingan tertentu dalam mekanisme birokrasi. Jadi dia hanya sekedar menjadi pelaksana, ia tidak perlu tahu ataupun menanyakan ke mana arah tujuan politik atasannya. Demikian pula Woodrow Wilson<sup>5</sup> menulis kata-kata yang sekarang sangat terkenal "Administrasi berada di luar ruang lingkup politik yang sebenarnya". Persoalan-persoalan administrasi bukanlah persoalan-persoalan politik; meskipun politik menetapkan tugas-tugas bagi administrasi; ia tidak boleh dibiarkan memanipulasikan jabatan-jabatan administrasi.

Namun berseberangan dengan pendapat di atas, terdapat pendapat lain, yakni pendapat Dwight Waldo yang menolak pembagian antara politik dan administrasi dalam dua bagian yang terpisah. Bahkan akhir-akhir ini telah menimbulkan peristilahan baru yakni "teknokrasi". Kekuatan kaum birokrasi dan teknokrasi ini terhadap kaum politik dalam perumusan-perumusan kehendak negara telah memberi peluang bagi proses

<sup>4</sup>Fred W. Riggs, *Administrasi Negara-Negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatic*, Rajawali, Jakarta 1985, hal. 305.

<sup>5</sup>Lihat H. George Frederickson, *Administrasi negara baru (terjemahan)*, LP3ES, Jakarta, 1984, hal.1.

administrasi masuk ke dalam proses politik.<sup>6</sup> Garis pemisah penting yang membedakan antara peranan politikus dan pegawai negeri adalah, politikus merupakan generalis yang memusatkan perhatiannya kepada kebijaksanaan negara, manipulasi kekuasaan, keseimbangan kelompok-kelompok kepentingan, pengorganisasian dan pembentukan pendapat. Karenanya sangat tergantung pada dukungan yang relatif yang sifatnya sangat tergantung pada fluktuasi dukungan.<sup>7</sup>

Sebaliknya, pegawai negeri secara politis harus tetap netral. Artinya pegawai negeri tidak mengambil bagian aktif dalam kampanye politik atau melakukan pidato-pidato politik; dia terbentengi dari tekanan-tekanan politik, sehingga terhindar dari beragam tekanan politik itu. Secara prinsip dia diangkat dan dipromosikan atas dasar kualifikasi-kualifikasi yang universal; dia muncul dengan prosedur-prosedur yang biasa bergantung pada senioritas dan kualifikasi-kualifikasinya.<sup>8</sup>

### Perbandingan di Amerika Serikat

Mewujudkan kenetralan politik pegawai negeri bukan pekerjaan mudah bahkan harus dilakukan dengan berbagai perjuangan. Nicolas Henry<sup>9</sup> mengemukakan bahwa usaha untuk kenetralan politik pegawai negeri di Amerika Serikat telah dimulai sejak tahun 1801 oleh Presiden Thomas Jefferson. Beliau mendesak agar kelompok kecil administrator mengesampingkan pertim-

bangun politik mereka dalam merumuskan keputusan administrasi. Kemudian pada tahun 1883 konsep netralisasi politik pegawai negeri diberi kekuatan hukum melalui UU Pendleton. Selanjutnya pada tahun 1907 Presiden Theodore Roosevelt mengeluarkan peraturan mengenai Pegawai Negeri I (Civil Service Rule-1) untuk melarang mereka turut serta dalam kampanye politik. Maksudnya adalah untuk mencegah terjadinya perpecahan di kalangan pegawai negeri sehingga mereka tidak terkotak-kotak.

Perjuangan tersebut masih terus berlanjut hingga masa pemerintahan Presiden Nixon, di mana pada masa ini masih terjadi praktek pengaruh politik pada pengangkatan pejabat federal tingkat tinggi atas dasar klik-klik politik.<sup>10</sup> Akhirnya Presiden Carter mengeluarkan undang-undang tentang Pembatasan Kegiatan Politik (1979). Undang-undang ini menimbulkan perdebatan hebat di kalangan masyarakat Amerika Serikat dan pegawai negerinya. Dengan dikeluarkannya undang-undang tersebut muncul keluhan bahwa pegawai negeri telah ditempatkan sebagai warga negara kelas dua, karena dibatasinya hak ekspresi politik mereka dibanding dengan warga negara Amerika Serikat lainnya. Walaupun demikian ternyata netralisasi politik para pegawai negeri di Amerika Serikat itu lebih disukai dan dirasakan manfaatnya karena lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat.<sup>11</sup>

<sup>6</sup>Bintoro Tjokroamidjojo, pengantar Administrasi Pembangunan, LP3ES, Jakarta, 1974, hal. 57.

<sup>7</sup>Fred W. Riggs, Administrasi Pembangunan Sistem Administrasi dan Birokrasi, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1984, hal.228.

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup>Nicolas Henry, Administrasi negara dan Masalah-masalah Kenegaraan, (terjemahan), Rajawali Pers, Jakarta, 1988, hal. 301.

<sup>10</sup>Ibid, hal. 355.

<sup>11</sup>Bintan Saragih, Beberapa Aspek Penting Dalam Pengembangan Kemampuan Profesional Pegawai Negeri Sipil RI (Pidato Guru Besar), UI Jakarta, 26 Januari 1984.

### Perbandingan di Cina Komunis

Di Cina Komunis umumnya negara Komunis lainnya, tidak terdapat pemisahan yang tegas antara politikus dan pegawai negeri. Semua pemimpin politik pada saat bersamaan adalah birokrat dan para birokrat tersebut secara politik tidak diharapkan netral; bahkan apabila mereka bukan anggota partai mereka diharapkan setia pada Komunis dan pada kebijaksanaan-kebijaksanaan khusus.<sup>12</sup>

Rekrutmen dan promosi pegawai negeri lebih didasarkan pada kesetiaan yang telah terbukti terhadap rezim. Faktor kesetiaan (loyalitas) politik terhadap partai menjadi sangat penting dan menentukan. Di sini tidak terdapat adanya kriteria-kriteria yang benar-benar universal, misalnya profesionalisme sebagaimana idealnya staf administrasi birokratis dari Max Weber<sup>13</sup> sebagai bagian dari ciri administrasi birokratis. Karena itu sering timbul ketegangan antara kompetensi dan loyalitas, antara spesialis (*nei hang*) dan nonspesialis (*wai hang*).<sup>14</sup>

### Netralitas Pegawai Negeri di Indonesia

Tuntutan agar pegawai negeri Republik Indonesia netral dalam politik telah lama disenandungkan. Akhir-akhir ini gema tuntutan itu semakin nyaring didengungkan bersamaan dengan semakin kencangnya hembusan angin reformasi.

Makna netralitas pegawai negeri adalah bebasnya pegawai negeri dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik. Namun pegawai negeri tetap memiliki hak politik untuk memilih, tetapi tidak berhak untuk dipilih dan juga tidak diperkenankan aktif menjadi pengurus partai politik. Jika seorang pegawai negeri aktif menjadi pengurus partai politik atau menjadi anggota legislatif, maka ia harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri. Dengan demikian birokrasi pemerintahan akan stabil dan dapat berperan mendukung serta merealisasikan kebijakan atau kehendak politik yang ditetapkan oleh kekuasaan politik manapun yang sedang berkuasa dalam pemerintahan.

Sampai saat ini kehidupan pegawai negeri masih diwarnai dan dipengaruhi oleh kekuatan sosial politik. Banyak pegawai negeri yang masih berkiprah di organisasi partai politik dan bahkan menjadi anggota DPR/DPRD. Oleh Bintang Saragih<sup>15</sup> mereka populer disebut "politisi pegawai negeri".

Kondisi demikian ini kecuali mengandung segi positif juga mengandung segi negatif. Segi positif menurut Geoffry D. Hainsworth<sup>16</sup> telah mampu mendorong keberhasilan pembangunan ekonomi sebesar 6% GNP bagi negara berkembang, seperti Malaysia, Indonesia dan Filipina. Sedangkan segi negatif akan mengarah pada depolitisasi partai-partai dan masyarakat dan sekaligus mem-

---

<sup>12</sup>Fred W. Riggs (ed), *Administrasi Pembangunan*..Op.Cit hal. 229.

<sup>13</sup>Dikutip dari H.G. Surie, *Ilmu Administrasi negara*, Gramedia, Jakarta, 1987, hal. 248; lihat juga Martin Alebrow, *Birokrasi*, (terjemahan), PT.Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1989, hal. 28-38.

<sup>14</sup>Fred W. Riggs, *Administrasi Pembangunan*...Op.Cit, hal. 232.

<sup>15</sup>Bintang Saragih, *Beberapa Aspek*.....Op.Cit, hal. 9.

<sup>16</sup>Geoffrey B. Heinsworth, *Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Asia Tenggara*, University of British Columbia, 1979, hal.1 dan 21.

politisasikan birokrasi serta menjadikan badan legislatif berada di bawah pengaruh dan kontrol eksekutif.

Demikian juga pegawai negeri semakin jauh dari nilai-nilai profesional, padahal sebagai penyelenggara pemerintahan dan penyelenggara pembangunan, kesempumaan dan profesionalisme mereka sangat diharapkan. Mereka adalah pelaksana dari kegiatan-kegiatan pemerintahan yang memegang jabatan-jabatan organisasi birokrasi pemerintahan.

Sebagai staf administrasi birokrasi mereka harus mampu mencapai tipe ideal staf administrasi birokratis dalam bentuknya yang paling rational, sebagaimana ciri-ciri dan batasannya dirumuskan oleh Max Weber<sup>17</sup> sebagai berikut: 1) Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka. 2) Ada hierarki jabatan yang jelas. 3) Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas. 4) Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak. 5) Mereka dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian. 6) Mereka memiliki gaji dan biasanya ada juga hak-hak pensiun. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia juga dapat diberhentikan. 7) Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya. 8) Terdapat suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan keuangan (superior). 9) Pejabat mungkin

tidak sesuai baik dengan posnya maupun dengan sumber-sumbernya yang tersedia di pos tertentu. 10) Ia tunduk pada sistem disiplinier dan kontrol yang seragam.

Tuntutan terhadap profesionalisme dalam administrasi negara, utamanya di Amerika Serikat sudah sejak lama dirasakan. Mosher menemukan kecenderungan kuat profesionalisme atas kekuasaan berupa jabatan penting/tinggi, utamanya bidang profesi hukum yang sangat relevan. Mereka mendominasi lembaga legislatif dan bahkan telah melahirkan dua pertiga Presiden AS dan Gubernur negara bagian serta sebagian pejabat tinggi di cabang-cabang kekuasaan eksekutif.<sup>18</sup> Kecuali itu terdapat perwiraperwira militer yang profesional, psikiater, insinyur, dokter dan tenaga pendidik, polisi, juru taksir, ahli penologi/ahli pidana, satpam, ahli perpustakaan, lingkungan, keuangan, komputer, dll.<sup>19</sup>

Oleh Nicholas Henry<sup>20</sup> suatu profesi didefinisikan sebagai bidang khusus dan tersendiri, umumnya memerlukan pendidikan tinggi sekurang-kurangnya 4 tahun. Bidang profesi dan perihal menjadi profesional erat kaitannya dengan dunia universitas dan asosiasi profesional; lembaga-lembaga independen terhadap campur tangan pemerintah umumnya dan lebih menyukai otonomi, hak untuk mengerjakan sesuatunya dengan cara mereka sendiri. Akhirnya dengan penekanan logika nalar atas nilai-nilai status, pendidikan, keahlian, spesialisasi dan otonomi seperti tersebut di atas, maka kaum profesional tidak menyukai politik. Jadi kaum profesional yang terjun dalam jabatan

---

<sup>17</sup>H.G. Surie, Ilmu Administrasi...Op.Cit, hal. 248; lihat juga Martin Albrow, Birokrasi....Op.Cit, hal. 33.

<sup>18</sup>Nicholas Henry, Administrasi Negara... Op.Cit, hal. 303.

<sup>19</sup>Ibid, hal. 302.

<sup>20</sup>Ibid, hal. 301.

pemerintahan harus menghadapi antipati mereka sendiri atas dua hal utama; politik dan administrasi.

Dimungkinkannya pegawai negeri di negeri ini menjadi anggota Partai Politik dan Golongan Karya, karena hal itu secara normatif diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan, antara lain; Pasal 8 ayat (2.a dan b), UU No.3 Tahun 1975, diubah menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya berbunyi:

Pegawai negeri sipil yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota partai politik atau golongan karya, kecuali dengan izin dari pejabat yang berwenang.

Selanjutnya ketentuan tersebut diatur dengan PP No. 20 tahun 1976 yang menyebutkan macam-macam jabatan yang tidak boleh diduduki mereka yang menjadi anggota partai politik dan golongan karya (16 macam jabatan). Ketentuan ini sesungguhnya memberi kesempatan kepada pegawai negeri untuk menjadi anggota dan pengurus organisasi sosial politik dan menjadi anggota DPR/DPD, asal memperoleh persetujuan dari pihak yang berwenang.

Dalam praktek ternyata ketentuan ini telah digunakan dengan sewenang-wenang, pilih kasih dan hanya menguntungkan pihak tertentu saja. Muara dari ketentuan ini sesungguhnya adalah untuk menjadikan pegawai negeri sebagai alat kekuasaan demi menjaga status quo. Akibat negatif dari kebijaksanaan ini adalah mustahil seorang pegawai negeri mampu memberikan teguran dan pengawasan terhadap seorang menteri, gubernur atau bupati yang selama ini menjadi atasannya dan telah memberikan rekomendasi bagi dirinya untuk menjadi anggota dan pengurus orsospol serta menjadi anggota legislatif. Kiranya sudah saatnya ketentuan

ini ditinjau dan disesuaikan dengan RUU Pemilu yang baru, sesuai dengan semangat reformasi untuk menjadikan pegawai negeri netral dalam politik.

Demikian pula ketentuan Pasal 11 UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kependegawaian yang menyatakan bahwa seorang pegawai negeri yang diangkat menjadi pejabat negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi pejabat negara tanpa kehilangan status sebagai pegawai negeri. Ketentuan ini tidak mendukung gagasan untuk menjadikan pegawai negeri memiliki kemampuan profesional. Sejalan dengan itu ketentuan ini juga tidak mendorong bagi lahirnya para politisi kawakan dan murni sebagai politik profesional. ●

#### Daftar Pustaka

- Alebrow Martin. 1989. *Birokrasi* (terjemahan). Yogyakarta: PT.Tiara Wacana.
- Bintan Saragih. *Beberapa Aspek Penting Dalam Pengembangan Kemampuan Profesional Pegawai Negeri Sipil RI*. (Pidato Guru Besar) UI.Jakarta. 26 Januari 1994.
- Bintoro Tjokroamidjojo. 1974. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Frederickson H.George. 1984. *Administrasi Negara Baru*. (Terjemahan) Jakarta: LP3ES.
- Hainsworth.B. Geoffrey. 1979. *Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Asia Tenggara*. University of British Columbia.
- Henry Nicolas. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Kenegaraan*, (terjemahan). Jakarta: Rajawali Pers.
- Marbun, SF dan Moh.Mahfud. 1987. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.



Riggs W.Fred. 1985. *Administrasi Negara-negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatis*. Jakarta: Rajawali.

\_\_\_\_\_. 1994. *Administrasi Pembangunan: Sistem Administrasi dan Birokrasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Surie HG. 1987. *Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Gramedia.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Undang-Undang No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

Undang-Undang No.28 Tahun 1997 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara.

Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1976.

