

6-30-2022

Problematika Pengisian Jabatan Menteri Yang Membidangi Birokrasi di Indonesia

Sultan Sorik

Faculty of Law, University of Indonesia, sutan.sorik@ui.ac.id

Siska Windu Natalia

Faculty of Law, University of Indonesia, siska.windu@ui.ac.id

Erma Yustiyah

Faculty of Law, University of Indonesia, erma.yustiyah@ui.ac.id

Anang Dwiatmoko

Faculty of Law, University of Indonesia, anang.hk@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem>



Part of the [Administrative Law Commons](#), and the [Constitutional Law Commons](#)

Recommended Citation

Sorik, Sultan; Natalia, Siska Windu; Yustiyah, Erma; and Dwiatmoko, Anang (2022) "Problematika Pengisian Jabatan Menteri Yang Membidangi Birokrasi di Indonesia," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*: Vol. 2: No. 1, Article 5.

DOI: 10.7454/JKD.v2i1.1205

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem/vol2/iss1/5>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Konstitusi & Demokrasi by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PROBLEMATIKA PENGISIAN JABATAN MENTERI YANG MEMBIDANGI BIROKRASI DI INDONESIA

Sutan Sorik, Siska Windu Natalia, Erma Yustiyah, dan
Anang Dwiatmoko

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email : sutan.sorik@ui.ac.id; siska.windu@ui.ac.id; erma.yustiyah@ui.ac.id;
anang.hk@gmail.com.

Naskah dikirim: 11 Februari 2022

Naskah diterima untuk diterbitkan: 14 Juni 2022

Abstract

This study examines the problems of filling ministerial positions in charge of the bureaucracy in Indonesia. The form of research used is normative juridical. From the research conducted, it was found that, 1) in the midst of the spirit of the State Civil Apparatus Law to implement the Merit System in human resource management, one of the important things that was forgotten was about filling in the ministerial positions in charge of bureaucracy, which is the spearhead of bureaucratic policy makers in Indonesia. Indonesia; 2) pressure from political parties was very influential in selecting ministers in the cabinet during the period of President Jokowi's administration, so it is not surprising that ministers in charge of bureaucracy are often from political parties; 3) filling the position of minister in charge of the bureaucracy in Indonesia contradicts the theory put forward by Max Weber. If the assistant to the president (minister) still comes from a political party, there will be problems of loyalty, a minister will find it difficult to get out of the double loyalty trap, between serving the president or the head of a political party. So that in the future filling ministerial positions, especially those in charge of bureaucracy, indicators need to be made, so that the minister can help carry out his duties in the implementation of a better state government and not be trapped in double service between the president and the chairman of political parties.

Keywords: *Minister of Bureaucracy, Position Filling, Problematics.*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji tentang problematika pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi di Indonesia. Bentuk penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Dari penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa, 1) ditengah semangat Undang-Undang Aparatur Sipil Negara untuk menerapkan Sistem Merit dalam manajemen sumber daya manusia, salah satu hal penting yang terlupakan adalah tentang pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi, yang merupakan ujung tombak penentu kebijakan birokrasi di Indonesia; 2) tekanan partai politik sangat berpengaruh dalam memilih menteri-menteri di kabinet pada periode pemerintahan Presiden Jokowi, sehingga tidak mengherankan jika menteri yang membidangi birokrasi seringkali dari kalangan partai politik; 3) pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi di Indonesia bertentangan dengan teori yang dikemukakan oleh Max Weber. Jika pembantu presiden (menteri) masih berasal dari kalangan partai politik akan terjadi permasalahan kesetiaan, seorang menteri akan sulit keluar dari jebakan kesetiaan ganda, antara mengabdikan kepada presiden atau ketua partai politik. Sehingga kedepan pengisian jabatan menteri, khususnya yang membidangi birokrasi perlu dibuat indikator, agar menteri tersebut dapat membantu melaksanakan tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang lebih baik dan tidak terjebak pada pengabdian ganda antara presiden dan ketua partai politik.

Kata kunci: Menteri Bidang Birokrasi, Pengisian Jabatan, Problematika.

I. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara terbesar di Asia Tenggara baik dari segi luas wilayah maupun jumlah penduduk, namun sangat disayangkan dalam hal pengelolaan pemerintahan yang efisien masih tertinggal jauh dibandingkan dengan negara tetangga, yaitu Singapura dan Malaysia. Berdasarkan data yang dipublikasi oleh Bank Dunia pada tahun 2021 terkait Indeks Efektifitas Pemerintah di dunia, Indonesia berada pada posisi ke 62, tertinggal jauh dari posisi Singapura yang menempati posisi nomor 1, dan Malaysia di posisi 37.¹

Meski tidak dapat dipungkiri berbagai upaya perbaikan telah dan terus dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Salah satunya dengan memperbaiki manajemen Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Sipil Negara (ASN)² yang merupakan salah satu *Agent of Change* dalam mendukung pembanguana di Indonesia. Pada tahun 2014 pemerintah Indonesia telah melakukan *continious improvement* dalam mengelola SDM ASN. Berbagai langkah reformasi telah dilakukan pemerintah, salah satu langkah yang diambil adalah dibentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. UU tersebut merupakan payung hukum yang memberi ketentuan baru profesi pegawai negeri yang lebih menekankan pada Sistem Merit³ dalam pengelolaan SDM ASN. Menurut Thoha semangat UU ASN ini adalah melakukan reformasi, perbaikan, serta menghilangkan masalah-masalah yang timbul di dalam manajemen kepegawaian.⁴

Ditengah semangat UU ASN untuk menerapkan Sitem Merit dalam manajemen SDM ASN, salah satu hal penting yang terlupakan adalah tentang pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi, yang merupakan ujung tombak penentu kebijakan birokrasi di Indonesia. Pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi di Indonesia seringkali dijabat dari salah satu anggota partai politik.

Menteri merupakan pejabat tertinggi di instansi kementerian. Jika jabatan menteri di isi oleh kader partai politik dapat terjadi kesetian ganda, yaitu kesetian kepada presiden dan kesetiaan terhadap ketua partai politik.⁵ Selain itu, dapat mengakibatkan pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru, dimana pejabat politik yang mengisi birokrasi pemerintahan sangat dominan, sehingga menjadikan birokrasi sebagai mesin politik.⁶ Sesuai dengan konsep birokrasi politik yang menggambarkan sistem politik dalam tiga hal. Pertama birokrasi menjadi arena utama permainan politik, kedua pertarungan kepentingan pribadi dan ketiga tidak tanggap terhadap

¹The World Bank, "Government Effectiveness Index", https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness/, diakses pada tanggal 1 Oktober 2022.

²Badan Kepegawaian Negara, *Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Juni 2022*, (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2022,) hlm. 7.

³Pasal 1 Angka 22 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN menjelaskan bahwa Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.

⁴Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2014), hlm. 271.

⁵Saldi Isra, "Menjadi Pembantu Presiden", <https://pusako.or.id/index.php/12-opini/95-menjadi-pembantu-presiden>, diakses pada tanggal 2 Oktober 2022.

⁶Muhammad, *Birokrasi: Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance*, (Lhokseumawe: Unimal Press, 2018), hlm 25-26.

kepentingan diluar dirinya. Oleh karena itu, pemisahan jabatan karir dan politik di birokrasi merupakan sebuah keniscayaan.⁷

Saat ini, menteri yang membidangi birokrasi juga membidangi aparatur negara, dan mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.⁸ Keberhasilan reformasi birokrasi sangat bergantung pada peran seorang pimpinan atau pejabat tinggi dalam birokrasi, dalam hal ini adalah menteri dalam suatu kementerian. Penguasa dan politisi dapat saja berganti tiap terjadi pergantian rezim dan penyelenggaraan pemilihan umum, tetapi birokrasi seharusnya tetap pada posisinya, dan steril dari pengaruh penguasa dan politisasi.

Berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945, Presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat maupun memberhentikan menteri-menteri.⁹ Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memiliki kewenangan penuh dalam pengangkatan menteri.¹⁰ Kewenangan penuh yang dimiliki oleh presiden tersebut dapat membuka peluang terjadinya politisasi birokrasi apabila jabatan menteri bidang birokrasi sering kali diisi dari kalangan partai politik.

Menurut M. Adian Firas dan Indah Wahyu Maesarini, birokrasi di Indonesia sangat kental dengan politisasi, sebagai contohnya penggunaan fasilitas untuk kegiatan partai, mobilisasi bawahan untuk kepentingan partai, promosi jabatan dan mutasi ASN yang bernuansa politik.¹¹ Selain itu intervensi politik terhadap suatu kebijakan terkait dengan birokrasi sangat mungkin terjadi karena pimpinan tertinggi dari suatu kementerian merupakan orang partai politik.

Berdasarkan argumentasi di atas, maka kajian terkait pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi perlu dilakukan. Oleh karena itu, Penulis akan mencoba mengkaji bagaimana pengaturan, problematika, serta implikasi pengisian jabatan menteri khususnya yang membidangi birokrasi. Penelitian ini diharapkan akan memberikan rekomendasi alternatif terbaik dalam pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi di Indonesia pada masa mendatang. Berdasar pada uraian permasalahan dibagian latar belakang maka dirumuskan permasalahan sebagai batasan pembahasan, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengisian jabatan pembantu presiden di bidang birokrasi dalam upaya mencapai *good governance*?
2. Bagaimana problematika dan implikasi pengisian jabatan pembantu presiden dari kalangan bukan birokrat?

Penelitian ini didasarkan pada metode kualitatif.¹² Bentuk penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.¹³ Meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, dan berhenti pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah peraturan atau substansi

⁷Siti Zuhro, "Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia", *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, Vol. 7, No. 1, 2010, hlm 20.

⁸Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Kementerian Pendayagunaan Aparatur Sipil Negara*, Perpres No. 47 Tahun 2021, Lembaran Negara Tahun 2021 No. 126, Ps. 4.

⁹Republik Indonesia, *UUD NRI 1945*, Pasal 17 ayat (2).

¹⁰Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Kementerian Negara*, UU No. 39 Tahun 2008, Pasal 22 (1)

¹¹M. Adian Firas dan Indah Wahyu Maesarini, "Evaluasi Reformasi Birokrasi: Masalah Politisasi Birokrasi dalam Politik Indonesia", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 5 No. 2*, (2011), hlm. 20

¹²John W Creswell, *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (fourth edition)*, (London: SAGE Publications, Inc., 2014), hlm. 42.

¹³Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hlm. 47.

hukum.¹⁴ Dalam pengumpulan data, akan digunakan studi kepustakaan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku, dan artikel jurnal ilmiah yang akan menjadi bahan telaah. Beberapa pengaturan yang akan dilihat terkait dengan pengisian jabatan pembantu presiden selain dalam UUD NRI 1945 juga beberapa peraturan perundang-undangan lain.

II. Pengisian Jabatan Pembantu Presiden di Bidang Birokrasi Sebagai Upaya Mencapai *Good Governance*

1. *Good Governance* dalam Birokrasi Indonesia

Konsep *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik merupakan nilai dan paradigma baru dalam bidang administrasi pemerintah. *Good governance* diartikan sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frame work bagi tumbuhnya aktifitas usaha.¹⁵ *Good governance* sejatinya merupakan reformasi birokrasi publik itu sendiri karena *good governance* merupakan upaya untuk meningkatkan pelayanan publik yang mendorong terjadinya otonomi, transparansi, akuntabilitas publik, dan diciptakannya pengelolaan manajerial yang bebas dari korupsi. Untuk dapat mewujudkan itu, maka *good governance* mensyaratkan perlu keterlibatan tiga pilar utama governance, yaitu: pemerintah, rakyat (masyarakat madani) dan sektor swasta dalam proses tata kelola pemerintahan.¹⁶

Di tingkat Internasional, *United nation development programme* (UNDP) menyatakan ciri-ciri *good governance* antara lain:

- mengikuti sertakan semua, transparansi dan bertanggungjawab, efektif dan adil;
- menjamin adanya supremasi hukum;
- menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat;
- memperlihatkan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.¹⁷

Sementara itu prinsip-prinsip *good governance* meliputi partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, kepedulian kepada stakeholder, berorientasi kepada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.¹⁸ Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi dengan ciri-ciri khusus, pada dasarnya menjadi pusat perhatian dari berbagai disiplin ilmu sosial atas jasa dari Max Weber dalam karyanya "*The Theory of Economic and Social Organization*". Weber mengemukakan konsepnya tentang "*The Ideal Type of Bureaucracy*" dengan merumuskan ciri-ciri pokok dari organisasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern.

Ciri-ciri organisasi yang rasional, pada hakekatnya merupakan dasar pembentukan organisasi pemerintahan yang dikenal sebagai Birokrasi Pemerintah. Birokrasi ala Weber memiliki batasan-batasan sebagai berikut:

- para staf administrasi secara pribadi adalah bebas, mereka hanya menjalankan tugas-tugas apabila diberikan tanggung jawab dan wewenang oleh peraturan.

¹⁴Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum*, Cetakan 1, (Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 28.

¹⁵Yudi Rusfiana dan Cahya Supriatna, *Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangan*, (Bandung: Alfabeta, 2021), hlm. 46-47.

¹⁶Hendrikus Triwibawanto Gedeon, "Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Good Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume VII No. 2, (Juni 2010): 138.

¹⁷Hetifah SJ Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, (Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 3.

¹⁸Muhammad, *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*, (Lhokseumawe: Unimal Press, 2018), hlm. 25.

- b. terdapat hirarki jabatan yang jelas.
- c. fungsi-fungsi dalam masing-masing jabatan itu diperinci dengan jelas (*job description*).
- d. para pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak (ada periodisasi dan evaluasi masa jabatan).
- e. para pegawai/pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesional (merit sistem).
- f. para pejabat digaji dengan uang dan diberi pensiun sesuai kedudukan mereka dalam hirarki.
- g. pekerjaan pejabat adalah pekerjaan utama dan satu-satunya.
- h. ada struktur karir yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi, atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan.
- i. pejabat tidak dapat mengambil kedudukannya sebagai milik pribadi (begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya itu, yaitu fasilitas, anggaran, dan wewenang).
- j. pejabat tunduk pada suatu pengendalian yang dipersatukan oleh sistem yang disiplin.

Weber mengenalkan konsep bahwa birokrasi yang riil sebagai lawan dari tipe ideal mempunyai kekuasaan yang terpisah dari kekuasaan yang dilimpahkan oleh pejabat. Pejabat yang terlatih dan berkompoten memiliki kekuatan tersendiri sebagai pejabat yang permanen. Dengan demikian birokrasi mempunyai kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Maka salah satu upaya untuk merestruktur birokrasi dengan mengidentifikasi jabatan mana yang tergolong jabatan politik dan jabatan karier. Selain itu ditetapkan batas tugas, tanggung jawab dan kewenangan antara jabatan politisi dan birokrasi serta hubungan kerjanya.¹⁹

2. Pengisian Jabatan Pembantu Presiden atau Menteri

Agar suatu birokrasi mampu berperan dengan baik, maka upaya yang sadar, terprogram, dan berkesinambungan dalam pengembangan organisasi mutlak perlu dilakukan. Salah satunya melalui manajemen sumber daya manusia, dimana manusia merupakan unsur organisasi yang terpenting.²⁰

Dalam rangka mewujudkan *good governance*, optimalisasi kinerja dari ASN sebagai unsur pelaksana menjadi bagian yang tak terpisahkan dan merupakan bagian penting yang harus dilakukan. Manajemen ASN sebenarnya telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 yang dilakukan dengan harapan untuk menghasilkan ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.²¹ Namun demikian pengaturan ini tidak berlaku bagi pimpinan tertinggi dalam organisasi pemerintahan yaitu menteri/kepala lembaga.

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri oleh Presiden, didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945. Pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam praktik kenegaraan selama ini diserahkan secara mutlak kepada presiden tanpa adanya keterlibatan lembaga negara yang lain. Pemberhentian menteri oleh presiden juga dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh tindakan itu dalam praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapatkan usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara lain, karena ini merupakan adalah hak prerogatif presiden yang tidak boleh adanya campur tangan pihak lain.²² Namun kenyataannya implikasi hak prerogative presiden tersebut juga diwarnai dengan penerapan sistem presidensial dalam konteks multipartai.²³

Dalam realitas praktis perjalanan birokrasi pemerintahan di Indonesia, banyak sekali ditemukan perilaku birokrat yang tidak mencerminkan adanya fungsi pelayanan terhadap kepentingan publik. Hal ini tercakup dalam dua gambaran, pertama, karena di sepanjang

¹⁹Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo, 2005), hlm. 155-156

²⁰Muhammad, *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*, hlm. 26.

²¹Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara*, Pasal 1 angka 5.

²²Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 119.

²³Al-Arif, M. Yasin, "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 22, No. 2 (2015): 251.

sejarah politik Indonesia, para penguasa baik sipil maupun militer, selalu menjadikan birokrasi sebagai sasaran yang empuk bagi politisasi. Minimal melalui politisasi, sebuah birokrasi dapat digiring untuk dijadikan basis bagi partai sang penguasa di dalam pemilu yang akan datang. Kedua, politisasi birokrasi itu menjadi hambatan bagi tumbuhnya proses profesionalisme di dalam birokrasi. Tegasnya sejak dari tahun 1950 hingga dewasa ini profesionalisasi birokrasi belum pernah menjadi titik perhatian dari para politisi yang memimpin birokrasi. Biasanya para politisi beranggapan bahwa profesionalisasi hanya akan merugikan atau membatasi ruang gerak politisasi yang akan dilancarkan di dalam birokrasi tersebut. Kedua faktor tersebut telah mengakibatkan birokrasi belum terjamah oleh profesionalitas setelah setengah abad ini.²⁴

Selama ini hak prerogatif presiden dalam mengangkat menteri bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban konstitusional Presiden, tetapi sering dipergunakan imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politis berjasa kepada presiden ataupun koalisi partai politik yang mendukung pada saat pemilihan umum.²⁵

UUD NRI 1945 hanya mengamanatkan untuk menetapkan undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran sebuah instansi kementerian.²⁶ Dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, setiap menteri yang dibentuk presiden membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan tersebut dibagi menjadi 3 yaitu: 1) urusan pemerintahan yang nomenklturnya disebutkan secara tegas dalam UUD NRI 1945 yaitu urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan; 2) urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI 1945, misalnya urusan agama, hukum, dan keuangan; 3) urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, misalnya urusan kesekretariaatan negara, perencanaan pembangunan nasional, dan aparatur negara.²⁷

Pasal 13 UU Kementerian Negara kemudian yang menjelaskan dalam membentuk kementerian yang didasarkan pada urusan pemerintahan yang nomenklturnya disebutkan secara tegas dalam UUD NRI 1945 dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, perlu dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. Efisiensi dan efektifitas
- b. Cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas
- c. Kesenambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau
- d. Perkembangan lingkungan global.

Secara konstitusi jelas presiden mempunyai otoritas dan hak prerogatif dalam menetapkan kementerian dan termasuk pengangkatan dan pemberhentian para menteri, namun pertimbangan seperti yang dimuat dalam UUD NRI 1945 harus dijadikan acuan utama presiden dalam menetapkan menteri. Selain itu cakupan tugas dan proporsional beban kerja juga perlu dipertimbangkan secara baik.

Dalam UU Kementerian Negara tidak disebutkan urusan pemerintahan di bidang birokrasi, sehingga pada tahun 2009 dalam jajaran Kabinet Indonesia Bersatu II masa bakti 2009-2014, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara berganti nama menjadi Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Hal ini dilakukan dalam rangka penguatan peran dan tanggungjawab untuk lebih

²⁴M. Ismail, *Politisasi Birokrasi*, Cetakan Kedua, (Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009), hlm. 50.

²⁵Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media atas kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999), hlm. 257.

²⁶Republik Indonesia, *UUD NRI 1945*, Pasal 17 ayat (4).

²⁷Republik Indonesia, *UU tentang Kementerian Negara*, Pasal 4 dan Pasal 5.

mengoptimalkan implementasi Reformasi Birokrasi sebagai salah satu agenda strategis kenegaraan.²⁸

3. Persyaratan Menjadi Menteri

Selama ini sistem merit dikenal untuk diterapkan di kalangan birokrasi. Sistem ini menekankan profesionalisme dalam pengisian jabatan-jabatan birokrasi. Seseorang yang dianggap memiliki kompetensi dan keahlian sesuai yang dibutuhkan dalam sebuah jabatan dapat diangkat untuk menduduki jabatan tersebut.²⁹ Namun sistem ini tidak berlaku bagi pengisian jabatan menteri.

Persyaratan untuk menjadi menteri di Indonesia diatur dalam Pasal 22 ayat 2 UU Nomor 39 Tahun 2008, yaitu:

- a. Warga negara Indonesia.
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- c. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan.
- d. Sehat jasmani dan rohani.
- e. Memiliki integritas dan kepribadian yang baik.
- f. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih.
- g. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dan telah mendapatkan rehabilitasi dikecualikan dari ketentuan ini.

Pengaturan persyaratan pengangkatan menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak presiden dalam memilih menternya. Persyaratan ini justru menekankan seorang menteri harus memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Akan tetapi, presiden diharapkan memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian.³⁰

Sayangnya, persyaratan tersebut tidak mensyaratkan secara tegas kualifikasi ataupun tolok ukur integritas dan kepribadian yang baik yang sesuai bidang kementerian yang dijabatnya. Selain juga tidak disyaratkan adanya bidang keahlian atau profesionalitas masing-masing calon menteri. Hal tersebut memberikan ruang bagi calon menteri yang masuk dalam kabinet, muncul dari sejumlah kalangan partai politik koalisi Presiden yang notabene nonprofesional dalam bidang kementerian yang akan dipimpinya. Ketentuan persyaratan menteri sebagai pimpinan tertinggi organisasi pemerintahan masih bersifat sangat longgar dan abstrak, seharusnya ada pengaturan yang lebih rigid dan jelas, atau setidaknya/ untuk jabatan menteri di bidang birokrasi yang mempunyai tugas dalam mengeluarkan kebijakan bidang birokrasi.

Selain itu, pengalaman kepemimpinan juga menjadi hal penting yang harus dimiliki seorang menteri. Kesanggupannya bekerjasama dengan presiden juga menjadi penilaian. Pengangkatan menteri paling lambat dilaksanakan 14 hari setelah presiden dilantik.

Kepercayaan bawahan terhadap legitimasi akan menghasilkan kestabilan pola kepatuhan dan perbedaan sumber perintah dalam sistem organisasi. Weber mengemukakan ada 3 model dari otorita yaitu:³¹

- a. Otorita Tradisional

Model ini meletakkan dasar legitimasi pada pola pengawasan yang sebenarnya diberlakukan pada masa lampau namun ternyata masih ada hingga kini. Legitimasi berkaitan

²⁸Kementerian PAN-RB, "Jejak Langkah & Kiprah Pengabdian Kementerian PANRB", <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/kiprah-pengabdian-kementerian-panrb>, (21 Agustus 2013), diakses tanggal 29 September 2022.

²⁹Miftah Thoha, *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*, hlm. 107.

³⁰Penjelasan UU 39 Tahun 2008.

³¹Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implementasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), hlm. 54-55.

erat dengan kewajiban masyarakat atau bawahan untuk bersikap loyal kepada pemimpinnya secara tradisional.

b. Otorita Kharismatik

Model ini lahir karena adanya pemujaan terhadap seseorang yang dianggap memiliki hal yang dianggap luar biasa. Kharisma atau personal yang dimiliki oleh seseorang menjadi dasar membuat seseorang menduduki jabatannya sebagai pemimpin. Pemimpin ini akan selalu dipatuhi oleh bawahan tanpa paksaan atau aturan yang mewajibkan bawahan melakukannya.

c. Otorita Legal-Rasional

Model ini didasarkan pada aturan yang tidak bersifat personal yang ditetapkan secara legal. Bawahan atau masyarakat mematuhi otorita sesuai aturan yang berlaku dan sesuai batas kewenangan otorita saja. Model ini menganggap perubahan aturan dapat dilakukan sepanjang untuk menyesuaikan perubahan yang terjadi dan prediksi dimasa mendatang.

III. Problematika dan Implikasi Pengisian Jabatan Pembantu Presiden dari Kalangan Bukan Birokrat

1. Problematika dan Implikasi Pengisian Jabatan Pembantu Presiden Bidang Birokrasi dari Kalangan Partai Politik

Secara yuridis, UUD NRI 1945 telah mendesain pembantu presiden dalam dua kelompok, yaitu wakil presiden dan menteri-menteri negara. Pasal 4 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden. Pasal 17 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

Periode kedua masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (2019-2024) dibantu oleh Wakil Presiden Ma'ruf Amin, empat menteri koordinator dan 30 menteri bidang.³² Salah satu kementerian yang dibawah Presiden Jokowi adalah Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Pimpinan tertinggi di kementerian ini dijabat oleh seorang menteri. Pada tanggal 20 Oktober 2019 sampai dengan 1 Juli 2022 KemenPAN-RB dipimpin oleh H. Tjahjo Kumolo kemudian digantikan oleh Abdullah Azwar Anas yang dilantik pada tanggal 7 September 2022 sampai dengan sekarang.³³

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB) memiliki tugas menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.³⁴ KemenPAN-RB mempunyai enam fungsi, yaitu:³⁵

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;
- b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang reformasi birokrasi, akuntabilitas aparatur dan pengawasan, kelembagaan dan tata laksana, sumber daya manusia aparatur, dan pelayanan publik;
- c. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian PANRB;

³²Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024.

³³KemenPAN-RB, "Menteri PANRB Dari Masa Ke Masa", <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/menteri-panrb-dari-masa-ke-masa>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2022, pukul 8 Oktober 2022, pukul 21:00 WIB.

³⁴KemenPAN-RB, "Tugas, Fungsi, Visi dan Misi", <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/visi-dan-misi>, diakses pada tanggal 5 Oktober 2022, pukul 10:00 WIB.

³⁵*Ibid.*

- d. Koordinasi pelaksanaan supervisi dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
- e. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian PANRB; dan
- f. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian PANRB.

KemenPAN-RB merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bertanggungjawab dalam mengelola ASN di Indonesia. Hal ini terlihat dari fungsi pertama dari KemenPAN-RB yaitu sebagai formulator kebijakan dalam manajemen ASN. Akan tetapi jika ditelusuri lebih jauh Kementrian ini sering kali dipimpin yang bukan dari kalangan birokrat, kader partai politiklah yang acap kali memimpin kementrian ini. Berikut data Menteri PANRB pada periode pemerintahan 2014 sampai dengan sekarang:

Tabel I
Menteri Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
Republik Indonesia Periode 2014-2024

Nama Menteri	Afiliasi
Prof. DR. Yuddy Chrisnandi	Partai Golongan Karya (1991-2010) Partai Hati Nurani Rakyat (2010-2018)
Dr. Asman Abnur, SE, M.Si	Partai Amanat Nasional
Drs. Syafruddin, M.Si	Kepolisian Negara Republik Indonesia
H. Tjahjo Kumolo, S.H	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
Abdullah Azwar Anas, M.Si.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan

Sumber: data diolah sendiri oleh penulis dari berbagai sumber

Dari tabel di atas terlihat bahwa pimpinan tertinggi KemenPAN-RB pada pemerintahan Presiden Jokowi lebih sering dipimpin dari kader partai politik, bahkan pada periode kedua dijabat oleh kader partai politik pemenang Pemilu 2019, yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Hal tersebut bertentangan dengan pendapat Max Weber yang menyatakan birokrasi merupakan organisasi ideal yang dilaksanakan secara profesional dan rasional, berdasarkan aturan tertulis, dikelola secara impersonal dengan pembagian tugas yang jelas. Dimana para Birokrat dipilih berdasarkan tingkat kompetensi. Birokrasi Weberian memiliki ciri utama, yaitu:³⁶

- a. *Bureaucracy involves a carefully defined division of tasks*
- b. *Authority is impersonal, vested in the rules that govern official business. Decisions are reached by methodically applying rules to particular cases; private motives are irrelevant*
- c. *People are recruited to serve in the bureaucracy based on proven or at least potential competence*
- d. *Officials who perform their duties competently have secure jobs and salaries. Competent officials can expect promotion according to seniority or merit.*
- e. *The bureaucracy is a disciplined hierarchy in which officials are subject to the authority of their superior.*

Pendapat weber ini diuraikan oleh Tri Hayati sebagai berikut: 1) Struktur Hirarkis yang terikat pada fungsi. 2) Diatur dalam hukum-peraturan (*laws and regulation*) yang memuat *right and duties* dari setiap pejabat. 3) Ada differensiasi fungsi-perencanaan, pembiayaan, monitoring, pengendalian, dan ada spesialisasi fungsi. 4) Ada pemisahan yg tajam antara milik pribadi dan milik birokrasi. 5) Bekerja atas dasar Prosedur, karena itu birokrasi bekerja secara efisien (tidak ada korupsi dan tidak ada kebocoran). 6) Hubungan antara para

³⁶Vincent Wright (ed.), *Comparative Government and Politics An Introduction*, (London:The Macmillan Press Ltd, 1992), hlm. 291.

birokrat tidak bersifat pribadi, tetapi legal rasional (tanpa pamrih) dan impersonal (tidak pribadi). Dari ciri birokrasi ideal yang dikemukakan Weber, Hayati menjelaskan bahwa Weber menekankan adanya dikotomi antara politik dan birokrasi.³⁷

Pada pemerintahan kedua Jokowi tekanan partai politik pemenang Pemilu 2019 sangat terlihat dalam memilih menteri-menteri di kabinet. Misalnya pada Kongres PDIP tahun 2019, ketua partai PDIP Megawati Soekarnoputri meminta secara terbuka agar jatah menteri dari PDIP harus paling banyak di kabinet. Permintaan tersebut dilatar belakangi karena PDIP adalah partai pemenang pemilu 2019.³⁸ Hal ini menggambarkan bahwa adanya intervensi partai politik dalam menjalankan hak prerogatifnya Presiden dalam memilih pembantuannya (menteri), Presiden tidak bisa menjalankannya haknya secara utuh.

Menurut Saldi Isra seorang menteri harus memahami dan menempatkan diri sebagai pembantu presiden. Namun permasalahan kesetiaan kemungkinan akan terjadi jika menteri tersebut berasal dari partai politik, seorang menteri akan sulit keluar dari jebakan kesetiaan ganda, antara mengabdikan kepada presiden atau ketua partai. Perlu diingat bahwa sulit mengharapkan seorang ketua umum partai politik ikhlas melepas begitu saja anggotanya tanpa kendali. Tidak hanya itu, mereka yang jadi selalu berdoa bak “ayam bertelur emas” oleh partai pengusul.³⁹

2. Perbaikan Pengisian Jabatan Pembantu Presiden Bidang Birokrasi di Masa Mendatang

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN dengan sangat jelas mengamanatkan penegakan tujuh asas penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN. David Osborne dan Ted Gaebler (1992) menyarankan sepuluh karakteristik pembaharuan birokrasi (*reinventing government*), yaitu perlu dibangun pemerintah yang berorientasi pelanggan, misi, tanggap, hasil, kompetitif, wirausaha, desentralisasi, milik rakyat, katalis, dan berorientasi pasar.⁴⁰ Osborne (2007) juga mengingatkan agar menegakkan etika dan *mindset*.⁴¹

Diharapkan terjadi perubahan besar tata pemerintahan, pertarungan dalam menjawab tantangan abad ke-21, penataan proses, penataan ulang birokrasi secara bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, perubahan paradigma, dan upaya luar biasa (*out of the box thinking*), regulasi, dan modernisasi. Jika reformasi birokrasi berhasil, maka akan mengurangi penyalahgunaan, *most improved bureaucracy*, meningkatkan mutu pelayanan, melancarkan proses perumusan kebijakan, meningkatkan efisiensi (biaya, tenaga, dan waktu), dan menjadikan birokrasi makin antisipatif, proaktif, dan efektif. Jika gagal, akan terjadi penurunan kepercayaan masyarakat, peningkatan penyalahgunaan, dan pelayanan publik tidak berkualitas. Visi reformasi birokrasi menjadi pemerintahan kelas dunia, diupayakan melalui penyempurnaan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, tatalaksana, manajemen SDM, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, perubahan *mind-set* dan *culture-set*, mekanisme kontrol, dan penataan administrasi pemerintahan.

³⁷Tri Hayati, PPT “*Birokrasi dan Good Governance*”, disampaikan pada perkuliahan mata kuliah Birokrasi dan *Good Governance* Magister Hukum FH UI, 31 Agustus 2022.

³⁸Chandra Gian Asmara, “Megawati Minta Jatah Menteri PDIP Terbanyak, Jangan Cuma 4!”, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190808141613-4-90693/megawati-minta-jatah-menteri-pdip-terbanyak-jangan-cuma-4>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2022.

³⁹Saldi Isra, “Menjadi Pembantu Presiden”, <https://pusako.or.id/index.php/12-opini/95-menjadi-pembantu-presiden>, diakses pada tanggal 12 Oktober 2022, pukul 11:00 WIB.

⁴⁰David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, diterjemahkan oleh Abdul Rosyid, *Mewirauahakan Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*, (Jakarta: Pustaka Binaman Pressido, 1996).

⁴¹David Osborne, “Reinventing Government: What A Difference Strategy Makes?” *The 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust Government*, Wina, 26-29 Juni 2007.

Tujuan reformasi birokrasi adalah membangun birokrasi pemerintah yang profesional dengan karakteristik adaptif, berintegritas, berkinerja tinggi, bersih dan bebas KKN, melayani publik, netral, sejahtera, berdedikasi, dan memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik. Quick wins adalah kegiatan yang cepat selesai dan menghasilkan output yang bermanfaat untuk pemangku kepentingan, diarahkan pada meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, dan meningkatnya kualitas pelayanan publik.

Tata pemerintahan yang baik sangat erat kaitannya dengan reformasi birokrasi, penegakan hukum, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan perubahan mind-set dan culture-set agar menjadi penyelenggara pemerintahan menjadi lebih produktif, efisien, dan efektif. Pelaksanaan otonomi daerah diharapkan mampu secara optimal membangun bangsa dan negara Indonesia secara terintegrasi, terencana, dan berkelanjutan. Pelaksanaan pemerintahan sekarang telah bergeser dari "pelaksana" (rowing) ke "pengarah" (steering), menuju tata pemerintahan yang baik dan pembaharuan birokrasi dari government ke governance.

Birokrasi masa datang, harus mencegah penyimpangan dan perbuatan tercela, makin profesional, netral, sejahtera, bersih, efektif, efisien, produktif, transparan, akuntabel, partisipatif, bermoral dan beretika, berbudaya kerja positif, berbasis pemanfaatan teknologi informasi, dan melayani masyarakat, dan berbasis kinerja. PNS masa datang "diharapkan" memiliki keyakinan dan percaya diri yang kuat, tidak terpengaruh oleh kekuatan politik yang berkuasa, menjadi abdi negara dan abdi masyarakat.

Subjek utama dalam reformasi birokrasi adalah pegawai negeri sipil (PNS) yang bertugas bukan hanya pada tujuan-tujuan instansional yang ditetapkan oleh atasan, melainkan juga kepada masyarakat demokratis (*democratic polity*).⁴² Keberhasilan pembangunan nasional didalamnya terdapat strategisnya peran ASN profesional yang dimiliki negara. Namun kenyataan dilapangan tidaklah sama, ASN yang diharapkan memiliki profesionalitas dalam menjalankan tugas fungsinya sebagai pelayan masyarakat seringkali dihadapkan pada pelbagai benturan kepentingan seperti politisasi ASN baik itu dari internal maupun eksternal.⁴³ Sedikit contoh ialah tatkala Komisi ASN (KASN) pada kurun waktu 2015 hingga 2018 menerima laporan pelanggaran netralitas ASN yang cukup tinggi. Laporan pelanggaran terjadi utamanya sebelum dan saat pelaksanaan pemilihan kepala daerah berlangsung.⁴⁴

Seperti dikatakan oleh S.F. Marbun dan M. Mahfud MD bahwa salah satu problematika besar bangsa Indonesia dalam kehidupan bernegara ialah persoalan netralitas pegawai negeri, karena secara teoritis sulit ditemukan landasan yang dapat memberikan alasan pembenar bagi dimungkinkannya pegawai negeri untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik praktis.⁴⁵ Netralitas ASN menjadi isu hukum yang bersinggungan dengan demokrasi. Pengaturannya tegas dibunyikan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian atas kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat serta dalam menentukan pilihannya.⁴⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah (UUAP) terdapat prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat

⁴²Abdul Hamid Tome, "Reformasi Birokrasi dalam rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010", *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XX, No. 3, April-Juni 2012, hlm. 143.

⁴³Gema Perdana, "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi", *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 10, No. 1, Juni 2019, hlm. 110.

⁴⁴Septiana Dwiputrianti, *Tantangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Menegakkan Netralitas Menuju Reformasi Birokrasi Aparatur Sipil Negara*, (Jakarta: Fitra Publishing, 2018), hlm. 96-97.

⁴⁵Marbun, S.F dan M. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 69.

⁴⁶Lihat Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 jo. Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN Tahun 1999 Nomor 165, TLN Nomor 3886).

pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁷ Prinsip yang biasa dikenal dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) ini diharapkan akan tercapai apabila jabatan menteri di bidang birokrasi dapat diisi dari kalangan ASN. AUPB tersebut terdiri dari:⁴⁸

1. kepastian hukum;
2. kemanfaatan;
3. ketidakberpihakan;
4. kecermatan;
5. tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. keterbukaan;
7. kepentingan umum; dan
8. pelayanan yang baik.

Jika Pengisian jabatan menteri di bidang birokrasi dari kalangan ASN, maka kemungkinan AUPB akan terimplementasikan dengan baik, hal ini dikarenakan ASN memiliki manajemen ASN yang berlandaskan pada asas kepastian hukum, profesionalisme, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan kesatuan, keadilan kesetaraan dan kesejahteraan.⁴⁹ ASN sebagai sebuah profesi memiliki landasan prinsip nilai dasar, kode etik perilaku, komitmen, integritas moral dan tanggung jawab kepada pelayanan publik, kualifikasi akademik dan profesionalitas jabatan.⁵⁰ Pengisian jabatan menteri di bidang birokrasi dari kalangan ASN juga termasuk usaha untuk menerapkan sistem merit.

Penerapan sistem merit yang merupakan mandat Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara harus dilaksanakan untuk mewujudkan pengelolaan ASN yang transparan dan berkeadilan sehingga dapat meningkatkan profesionalitas dan kinerjanya. Penerapan sistem merit ini akan menghapus praktik-praktik ketidakadilan mulai dari tahap perencanaan dan penetapan kebutuhan, pengadaan (rekrutmen), pengembangan kompetensi, penilaian kinerja dan disiplin, pengembangan karier, hingga pemberian imbalan berupa gaji tunjangan perlindungan pensiun dan jaminan hari tua.⁵¹

Dalam Permen PANRB No. 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara, aspek penilaian dalam penerapan sistem merit meliputi perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan karier promosi dan mutasi manajemen kinerja penggajian penghargaan dan disiplin perlindungan dan pelayanan dan sistem informasi. Oleh karena itu, pengisian jabatan menteri bidang birokrasi oleh kalangan ASN juga menjadi sarana dan jalur pengembangan karier bagi ASN sebagai jabatan karier tertinggi yang dapat dicapai.⁵²

Salah satu cara untuk mengurangi resiko politisasi birokrasi sebagaimana yang terjadi pada masa Orde Baru, seharusnya pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi dipilih dari kalangan ASN. Alternatif pengisian jabatan menteri tersebut diharapkan dapat membantu melaksanakan tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang lebih baik.

Ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN telah menyebutkan bahwa ASN seharusnya memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi

⁴⁷Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Administrasi Pemerintah*, UU No. 30 Tahun 2014, Lembaran Negara Tahun 2014 No. 292, Tambahan Lembaran Negara No. 5601, Pasal 1 angka 17.

⁴⁸*Ibid.*, Pasal 10.

⁴⁹Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara*, UU No. 5 Tahun 2014, Lembaran Negara Tahun 2014 No. 6, Tambahan Lembaran Negara No. 5494, Pasal 2.

⁵⁰*Ibid.*, Pasal 3

⁵¹Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tentang Rencana Strategis Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Tahun 2020-2024*, Permen PanRB No. 24 Tahun 2020, lampiran hal. 27

⁵²*Ibid.*, hlm 28.

politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Disamping itu, ASN sesuai dengan Pancasila dan konstitusi juga harus mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa.⁵³

Selain tuntutan profesionalitas dan kompetensi dari ASN, pucuk pimpinan ASN di pemerintah pusat yakni menteri selaku nahkoda sebuah organisasi juga membutuhkan sosok yang berintegritas serta bermoral. Parameter tersebut tertuang dalam Pasal 22 ayat (2) huruf e UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Dalam teks peraturan tersebut, dibunyikan bahwa untuk menjadi seorang menteri haruslah memiliki integritas⁵⁴ dan kepribadian yang baik.

Namun hal demikian tidak nampak atau terjadi inkonsistensi ketika presiden menunjuk salah seorang pembantu presiden yang memiliki rekam jejak kurang baik. Seperti diketahui bahwa penunjukkan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenpanRB) pada 7 September 2022⁵⁵ oleh Presiden sempat menimbulkan polemik karena terdapatnya persoalan etika dan moral. Diketahui bahwa sosok MenpanRB saat ini, selain berlatar belakang partai juga pernah tersandung persoalan moral dan etik yang dipermasalahkan beberapa pihak.⁵⁶ Terbitnya Keputusan Presiden Nomor 91/P Tahun 2022 tentang Pengangkatan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024, menjadi preseden pengisian jabatan menteri oleh presiden. Bahkan tak tanggung, menteri yang “bermasalah” diamanahi memimpin institusi yang berkaitan erat dengan birokrasi yang sedang memasuki babak akhir reformasi.⁵⁷

Meski atas persoalan etika moral masih belum terdapat titik terang, sebagai seorang tokoh publik yang saat ini menjabat sebagai menteri tentu dibutuhkan pernyataan untuk meluruskan isu tersebut. Siti Zuhro dalam tulisannya di tahun 2010 berujar bahwa kerusakan moral aparat birokrat kuat disinyalir akut dan sulit dibantah. Kerusakan moral disebabkan kekosongan etika sebagai akar krisis legitimasi pemerintahan.

Menurut Zuhro, pemerintah yang tidak memiliki kemampuan membangun konsensus etik maka akan menghasilkan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, bahkan langkah mewujudkan *good governance* menjadi tidak mudah.⁵⁸ Meski presiden memiliki hak prerogatif dalam menentukan pembantunya di pemerintahan, demi terbentuknya kabinet dengan diisi oleh orang-orang yang ahli, profesional dan berintegritas, seyogianya presiden

⁵³Perdana, “Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi”, hlm. 120.

⁵⁴ Taylor (1985) memaknai integritas dengan menekankan pada bagaimana individu secara sadar memilih dan mengintegrasikan berbagai hasrat/keinginan menjadi kehendak yang terpadu sedemikian sehingga terbangun diri yang kompak, Williams (1973) memaknai integritas sebagai kesetiaan pada beberapa proyek hidup mendasar yang paling membentuk identitas diri individu yang memilikinya. Baca lebih lanjut dalam Gunardi Endro, “Menyelisik Makna Integritas dan Pertentangannya dengan Korupsi”, *Jurnal Integritas*, Volume 3, Nomor 1, Maret 2017, hlm. 137.

⁵⁵Detik.com, “Jokowi Resmi Lantik Azwar Anas Jadi MenPAN-RB”, 7 September 2022, <https://news.detik.com/berita/d-6277789/jokowi-resmi-lantik-azwar-anas-jadi-menpan-rb>, diakses pada 12 Oktober 2022.

⁵⁶Viva.co.id, “Foto Syur Mirip Azwar Anas Muncul Lagi, Jokowi Didesak Ganti MenPAN-RB”, Selasa 13 September 2022, <https://www.viva.co.id/berita/politik/1520598-foto-syur-mirip-azwar-anas-muncul-lagi-jokowi-didesak-ganti-menpan-rb>, diakses pada 12 Oktober 2022.

⁵⁷Grand Design Reformasi Birokrasi seluruh kementerian/lembaga/pemerintah daerah berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 ditetapkan mulai dari tahun 2010 sampai dengan 2025.

⁵⁸Siti Zuhro, “Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia,” hlm. 20.

melakukan pengisian jabatan menteri dengan penuh pertimbangan. Pertimbangan dimaksud diantaranya:⁵⁹

- a. calon menteri memiliki *track record* dari sisi keahlian dan kapasitas yang mumpuni;
- b. calon menteri mempunyai integritas dan merupakan pribadi yang baik dimana penelusurannya dapat dilakukan dengan melibatkan instansi yang relevan dengan pengukuran integritas tersebut seperti KPK, PPATK, Komnas HAM dan lembaga negara lain untuk mendapatkan informasi si calon menteri;
- c. calon menteri tidak hanya satu namun dapat terdiri dari beberapa opsi yang selanjutnya diciptakan iklim adu gagasan dan melalui seleksi yang objektif melalui pembentukan tim kecil sebagai tim yang akan menyeleksi menteri-menteri yang akan tergabung dalam kabinet sebelum nantinya ditunjuk dan diangkat presiden.

Selain mempertimbangkan aspek individual calon menteri, ukuran kemanfaatan dan kepentingan publik juga haruslah dapat dinilai. Terlebih bagi menteri yang mengurus birokrasi seluruh Indonesia dengan *multiplier effect* ke seluruh ASN dan organisasi birokrasi dari pusat hingga daerah. Pelibatan berbagai instansi untuk melakukan *background check* dan seleksi yang berujung pertimbangan kepada presiden, menjadikan hak prerogatif tidak lagi menjadi kewenangan eksklusif. Dengan pengaturan pada UUD NRI Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang teknis mengatur tata cara dan persyaratan pengisian jabatan menteri, maka hak prerogatif tersebut akan tepat disebut *constitutional power* ataupun *statutory power*.⁶⁰

Dengan demikian, hak prerogatif tidak sekedar menjadi alat legitimasi kekuasaan semata⁶¹ apalagi mengorbankan reformasi birokrasi. Birokrasi haruslah netral dan ideal layaknya yang dikonsepsikan Weber maupun Hegel, termasuk siapa yang duduk memegang tongkat komandonya. Optimalisasi kepemimpinan yang kuat, tegas, bertanggungjawab lagi bermoral juga beretika khususnya pada instansi yang menyelenggarakan urusan bidang aparatur negara dan birokrasi, menjadi variabel yang menentukan dalam upaya pengembalian fungsi birokrasi menuju *good governance*.

IV. Penutup

Salah satu upaya dalam rangka manajemen sumber daya manusia di dalam institusi pemerintah dilakukan melalui sistem merit yang menekankan profesionalisme dalam pengisian jabatan-jabatan birokrasi. Namun sistem ini tidak berlaku bagi pengisian jabatan menteri/kepala lembaga sebagai pimpinan tertinggi dalam suatu organisasi pemerintahan. Persyaratan untuk menjadi menteri di Indonesia yang diatur dalam Pasal 22 ayat 2 UU Nomor 39 Tahun 2008 masih belum mensyaratkan secara tegas kualifikasi ataupun tolok ukur integritas dan kepribadian yang baik yang sesuai bidang kementerian yang dijabatnya, serta tidak disyaratkan adanya bidang keahlian atau profesionalitas masing-masing calon menteri.

Tekanan partai politik sangat berpengaruh dalam memilih menteri-menteri di kabinet, jadi tidak mengherankan jika Menteri yang membidangi birokrasi seringkali dari kalangan partai politik. 2) Pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi di Indonesia bertentangan dengan teori yang dikemukakan oleh Max Weber.

Pengisian jabatan pembantu presiden dari kalangan bukan birokrat dapat mengakibatkan masuknya intervensi partai politik dalam menjalankan hak prerogatifnya Presiden untuk memilih pembantunya (menteri), khususnya dalam hal ini menteri yang

⁵⁹ Novendri M. Nggilu, Fence M. Wantu, "Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Cabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi", *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 15, Nomor 1, Januari-Juni 2020, hlm. 137.

⁶⁰ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden", *Jurnal Yudisial* Vol. 9 No. 3 Desember 2016, hlm. 256.

⁶¹ Richard M. Pious, "Why Do Presidents Fail?", *Presidential Studies Quarterly* 32, No. 4 (December), hlm. 725.

membidangi birokrasi, sehingga Presiden tidak bisa menjalankan hak prerogatifnya secara utuh. Jika pembantu presiden berasal dari kalangan partai politik akan terjadi permasalahan kesetiaan, seorang menteri akan sulit keluar dari jebakan kesetiaan ganda, antara mengabdikan kepada presiden atau ketua partai.

Pengisian jabatan menteri yang membidangi birokrasi perlu dibuat indikator, agar menteri tersebut dapat membantu melaksanakan tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang lebih baik dan tidak terjebak pada pengabdian ganda antara presiden dan ketua partai politik.

Adapun indikator tersebut antara lain, yaitu:

- a) pemilihan menteri harus berdasarkan merit sistem layaknya pemilihan jabatan tinggi di lembaga birokrasi
- b) calon menteri memiliki track record dari sisi keahlian dan kapasitas yang mumpuni dibidang birokrasi
- c) calon menteri mempunyai integritas dan merupakan pribadi yang baik dimana penelusurannya dapat dilakukan dengan melibatkan instansi yang relevan dengan pengukuran integritas tersebut seperti KPK, PPATK, Komnas HAM dan lembaga negara lain untuk mendapatkan informasi si calon menteri
- d) calon menteri tidak hanya satu namun dapat terdiri dari beberapa opsi yang selanjutnya diciptakan iklim adu gagasan dan melalui seleksi yang objektif melalui pembentukan tim kecil sebagai tim yang akan menyeleksi menteri-menteri yang akan tergabung dalam kabinet sebelum nantinya ditunjuk dan diangkat presiden
- e) Selain mempertimbangkan aspek individual calon menteri, ukuran kemanfaatan dan kepentingan publik juga haruslah dapat dinilai. Terlebih bagi menteri yang mengurus birokrasi seluruh Indonesia dengan multiplier effect ke seluruh ASN dan organisasi birokrasi dari pusat hingga daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Kepegawaian Negara. *Buku Statistik Aparatur Sipil Negara Juni 2022*. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara, 2022.
- Creswell, John W. *Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (fourth edition)*. London: SAGE Publications, Inc., 2014.
- Dwiputrianti, Septiana. *Tantangan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) Menegakkan Netralitas Menuju Reformasi Birokrasi Aparatur Sipil Negara*. Jakarta: Fitra Publishing, 2018.
- Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Cetakan Pertama. Jakarta: Kencana, 2009.
- Ibrahim, Johny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Ismail, M. *Politisasi Birokrasi, Cetakan Kedua*. Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009.
- Marbun, S.F dan M. Mahfud MD. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 1987.
- MD, Moh. Mahfud. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Cetakan Pertama*. Yogyakarta: Gama Media atas kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999.
- Muhammad. *Birokrasi (Kajian Konsep, Teori menuju Good Governance)*. Lhokseumawe: Unimal Press, 2018.
- ND, Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad. *Dualisme Penelitian Hukum, Cetakan 1*. Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Diterjemahkan oleh Abdul Rosyid. *Mewirusahaakan*

- Birokrasi: Mentransformasikan Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Jakarta: Pustaka Binaman Pressido, 1996.
- Rusfiana, Yudi dan Cahya Supriatna. *Memahami Birokrasi Pemerintahan dan Perkembangan*. Bandung: Alfabeta, 2021.
- Sinambela, Lijan Poltak. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2007.
- Sumarto, Hetifah SJ. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Bandung: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo, 2005.
- Thoha, Miftah. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Jakarta: Prenamedia Group, 2014.
- Wright, Vincent (ed.). *Comparative Government and Politics An Introduction*, London: The Macmillan Press Ltd, 1992.

Jurnal

- Endro, Gunardi. "Menyelidik Makna Integritas dan Pertentangannya dengan Korupsi." *Jurnal Integritas*, Volume 3, Nomor 1, Maret 2017.
- Firnas, M. Adian dan Indah Wahyu Maesarini. "Evaluasi Reformasi Birokrasi: Masalah Politisasi Birokrasi dalam Politik Indonesia". *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 5 No. 2*, 2011.
- Gedeon, Hendrikus Triwibawanto. "Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Good Governance Dalam Perspektif Administrasi Publik" *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume VII No. 2, Juni 2010.
- Nggilu, Novendri M. dan Fence M. Wantu. "Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Cabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 15, Nomor 1, Januari-Juni 2020.
- Perdana, Gema. "Menjaga Netralitas ASN dari Politisasi Birokrasi", *NEGARA HUKUM*, Vol. 10, No. 1, Juni 2019.
- Pious, Richard M. "Why Do Presidents Fail?" *Presidential Studies Quarterly* 32, No. 4 December 2002.
- Osborne, David. "Reinventing Government: What A Difference Strategy Makes?" *The 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust Government*. Wina, 26-29 Juni 2007.
- Susanto, Mei. "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden." *Jurnal Yudisial* Vol. 9 No. 3 Desember 2016.
- Tome, Abdul Hamid. "Reformasi Birokrasi dalam rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010." *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol. XX, No. 3, April-Juni 2012.
- Yasin, Al-Arif, M. "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 22, no. 2 (2015): 251.
- Zuhro, Siti. "Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia". *Jurnal Penelitian Politik LIPI*, Vol. 7, No. 1, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 166, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 4916).
- Indonesia. Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5494).

Indonesia. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5601)

Indonesia. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 113/P Tahun 2019 tentang Pembentukan Kementerian Negara dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Maju Periode Tahun 2019-2024.

Internet

Asmara, Chandra Gian. "Megawati Minta Jatah Menteri PDIP Terbanyak, Jangan Cuma 4!". <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190808141613490693/megawati-minta-jatah-menteri-pdip-terbanyak-jangan-cuma-4>. Diakses pada tanggal 10 Oktober 2022.

Detik.com. "Jokowi Resmi Lantik Azwar Anas Jadi MenPAN-RB". 7 September 2022, <https://news.detik.com/berita/d-6277789/jokowi-resmi-lantik-azwar-anas-jadi-menpan-rb>. Diakses pada tanggal 12 Oktober 2022.

Isra, Saldi. "Menjadi Pembantu Presiden". <https://pusako.or.id/index.php/12-opini/95-menjadi-pembantu-presiden>. Diakses pada tanggal 2 Oktober 2022, pukul 22:00 WIB.

KemenPAN-RB. "Menteri PANRB Dari Masa Ke Masa". <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/menteri-panrb-dari-masa-ke-masa>. Diakses pada tanggal 8 Oktober 2022, pukul 21:00 WIB.

KemenPAN-RB. "Tugas, Fungsi, Visi dan Misi". <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/visi-dan-misi>. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2022, pukul 10:00 WIB.

Kementerian PAN-RB. "Jejak Langkah & Kiprah Pengabdian Kementerian PANRB". <https://www.menpan.go.id/site/tentang-kami/tentang-kami/kiprah-pengabdian-kementerian-panrb>. (21 Agustus 2013). Diakses pada tanggal 29 September 2022.

The World Bank. "Government Effectiveness Index", https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_government_effectiveness/. Diakses pada tanggal 1 Oktober 2022, pukul 11:20 WIB.

Viva.co.id. "Foto Syur Mirip Azwar Anas Muncul Lagi, Jokowi Didesak Ganti MenPAN-RB". Selasa 13 September 2022. <https://www.viva.co.id/berita/politik/1520598-foto-syur-mirip-azwar-anas-muncul-lagi-jokowi-didesak-ganti-menpan-rb>. Diakses pada tanggal 12 Oktober 2022.

PowerPoint

Tri Hayati, 2022, PPT "*Birokrasi dan Good Governance*", disampaikan pada perkuliahan mata kuliah Birokrasi dan *Good Governance* Magister Hukum FH UI, 31 Agustus 2022.