

## NETRALITAS PEGAWAI NEGERI SIPIL: TINJAUAN TEORI DAN PRAKTIK DI INDONESIA

Oleh:  
Aswin Eka Adhi dan Herman

### Abstract

Basing on theoretical perspective, civil service neutrality which is part of bureaucratic neutrality has three theoretical basis: (1) Hegel's neutrality, (2) Max's neutrality, and (3) Weber's neutrality. Hegel and Weber with their own argumentation agree that bureaucracy should be neutral, while Max argue thar bureaucracy should not be neutral. This theoretical controversion has impact on the interpretation of policy implementation in many countries, including Indonesia.

### A. PENDAHULUAN

Netralitas birokrasi adalah fenomena lama yang senantiasa aktual, terutama menjelang, saat, dan pasca pemilihan umum, baik pemilihan Legislatif, Presiden dan Wakil, maupun Kepala Daerah. Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pimpinan/masternya (dari partai politik yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain (Thoha, 2005). Pelayanan yang diselenggarakan oleh aparat birokrasi didasarkan pada profesionalisme bukan karena kepentingan politik. Netralitas juga dimaknai bahwa pemerintahan hendaknya tidak memihak pada kepentingan golongan, tetapi bertindak atas dasar sikap profesionalisme dengan kemampuan individu yang kredibel dan tingkat kapabilitas yang tinggi (Majalah Netral No. 02, Februari 2000: 18).

Netralitas birokrasi muncul sejak pemilu pertama tahun 1955 dimana partai

politik pemenang pemilu silih berganti memimpin dan mengendalikan pemerintahan yang parlementer sehingga netralitas birokrasi pemerintah mulai terganggu atau tidak bebas dari pengaruh parpol. Pengaruh parpol berlanjut pada saat sistem pemerintahan berganti menjadi sistem presidensial (sejak kembali ke UUD 1945), orde baru yang masih menganut sistem presidensial, hingga era reformasi yang menganut sistem setengah presidensial akibat amandemen UUD 1945. Dan hingga saat ini netralitas birokrasi pemerintah dari pengaruh dan kekuatan parpol belum pernah terwujud. (Thoha, 2005).

### B. PERMASALAHAN

Contoh ketidak netralan birokrasi pada awal era reformasi, ditingkat pemerintah pusat adalah ketika ratusan PNS melakukan demo memprotes pengangkatan Suropto SH sebagai Sekjen Departemen Kehutanan dan Perkebunan oleh Menteri Nurmahmudi setelah mendapat SK dari Presiden Abdurrahman

Wahid. Namun ketidak netralan itu belum tentu disalahkan oleh 'master' dari parpol seperti Menteri Keuangan Bambang Subidyo (PAN) pada saat melantik Cacuk Sudaryanto sebagai Kepala BPPN yang berpendapat bahwa pergantian seorang pejabat adalah bagian dari politik bagi-bagi kekuasaan (Majalah Netral No. 02, Februari 2000: 17). Contoh kasus netralitas birokrasi di tingkat daerah, misalnya terjadi di Kabupaten Karanganyar Propinsi Jawa Tengah. Di Kabupaten ini sebanyak 11 PNS bakal terkena sanksi karena terbukti terlibat langsung dalam pemilihan kepala daerah setempat yang baru saja selesai digelar tahun 2008 (Kedaulatan Rakyat, 1 November 2008)

Dari pendahuluan yang telah disampaikan, menunjukkan bahwa tema 'netralitas birokrasi' memiliki urgensi yang layak untuk dikaji lebih jauh agar dapat dipahami, dikembangkan/ditafsirkan dengan tepat, dan menjadi bagian penting dari proses perwujudan good governance dan sistem pemerintahan demokratis yang tengah diselenggarakan oleh Bangsa Indonesia. Berdasarkan urgensi dan aktualitasnya, maka permasalahan netralitas dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Mengapa netralitas birokrasi diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintah?
2. Faktor-faktor apa saja yang berperan terhadap netralitas birokrasi?
3. Apa implikasi netralitas birokrasi?

### C. TINJAUAN TEORI

Untuk membahas netralitas birokrasi secara komprehensif, setidaknya ada dua hal yang perlu diketahui yaitu pengertian birokrasi dan netralitas itu sendiri.

1. Birokrasi

Menurut kamus administrasi publik (Chandler, Ralph C. and Jack C. Plano, 1988), istilah 'birokrasi' diartikan sebagai berikut:

"Bureaucracy is a system of authority relations defined by rationality developed rules. Bureaucracy as a term was first used in 1745 by Vincent de Gourney, a French physiocrat, to describe Prussian government".

Max Weber berpendapat:

bureaucracy is typified by a rational and effective organization that operates on the basis of (1) rules by which tasks are organized; (2) a division of labor which produces specialization; (3) hierarchy, meaning superior-subordinate relationships; (4) decisions by technical and legal standards; (5) administration based on filing systems and institutional memory; and (6) administration as a vocation.

Pendapat lain menjelaskan bahwa birokrasi saat ini dideskripsikan sebagai new ruling class yang sangat menentukan kekuatan suatu negara dan sangat potensial mengeksploitasi masyarakat sebagaimana dilakukan kaum kapitalis terhadap kaum proletar di masa lampau. Sebagai kelompok yang memerintah, birokrasi selalu cenderung mengutamakan kepentingannya, dan memiliki kebiasaan yang disebut 'birokratisme'. Para birokrat yang ada didalam birokrasi, lebih cenderung berperilaku sebagai 'tuan' dari pada sebagai 'pelayan'. Mereka memiliki tradisi membuat organisasi berskala besar tanpa alasan yang masuk akal, tidak memiliki komitmen untuk menegakkan human dignity, dan di era pembangunan yang seharusnya menjadi fasilitator pembangunan, justru menjadi penghambat pembangunan (Keban, 2007).

Mengacu pada beberapa pengertian yang telah disampaikan, dalam tulisan ini dipahami bahwa birokrasi dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah semua lembaga resmi yang diselenggarakan oleh dan demi kepentingan negara. Sedangkan pelaku birokrasi adalah semua insan yang bekerja demi kepentingan negara dan dibayar/digaji dengan uang yang berasal dari anggaran pemerintah, yaitu anggota DPR RI/DPRD, anggota DPD, anggota MPR RI, Hakim, Jaksa, Anggota TNI, Anggota POLRI, Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, Pegawai Departemen, Pegawai LPND, Pegawai Pemerintah Propinsi, Pegawai Pemerintah Kabupaten, Pegawai Pemerintah Kota, Pegawai dan Anggota Komisi, dan pegawai lainnya yang menerima gaji tetap/rutin dari negara lewat APBN/APBD. Dengan demikian, netralitas birokrasi meliputi semua aspek sistem dan pelaku dalam penyelenggaraan sistem politik/pemerintahan/administrasi publik NKRI, termasuk di dalamnya netralitas PNS dalam konteks manajemen PNS atau kepegawaian negara.

## 2. Netralitas Birokrasi

Dalam pustaka ilmu administrasi dikenal tiga orang pakar yang senantiasa dijadikan rujukan dalam membahas tentang netralitas birokrasi, yaitu Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Karl Marx, dan Max Weber.

GWF Hegel (1770-1831) adalah seorang filsuf idealis Jerman yang lahir 27-8-1770 di Stuttgart, Jerman dan wafat 14-11-1831 pada umur 61 tahun. Pengaruhnya sangat luas terhadap para penulis dari berbagai posisi, termasuk para pengagumnya (F. H. Bradley, Sartre, Hans Küng, Bruno Bauer, Max Stirner, Karl Marx), dan mereka yang

menentanginya (Kierkegaard, Schopenhauer, Nietzsche, Heidegger, Schelling). Menurut Hegel, sebagai perantara kepentingan khusus dengan kepentingan umum, antara kepentingan sosial dan politik masyarakat dengan pemerintah, birokrasi seharusnya netral.

Menurut Hegel, administrasi negara atau birokrasi sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakat rakyatnya (the civil Society). Masyarakat rakyat ini terdiri atas para profesional dan pengusaha yang mewakili dari berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum. Di antara kedua hal ini, birokrasi pemerintah merupakan perantara (medium) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum. Birokrasi Hegel meletakkan pengertiannya dengan me-lawankan antara kepentingan khusus dan umum (<http://lutfiwahyudi.wordpress.com/2007/03/16/>). Sebagai perantara, birokrasi menurut Hegel seharusnya netral.

Karl Heinrich Marx (1818-1883) adalah seorang filsuf, pakar ekonomi politik dan teori kemasyarakatan dari Prusia yang lahir 05/05/1818 di Trier, Jerman dan wafat 14/03/1883 di London ([www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)). Walaupun Marx menulis tentang banyak hal semasa hidupnya, ia paling terkenal atas analisisnya terhadap sejarah, terutama mengenai pertentangan kelas, yang dapat diringkas sebagai "sejarah dari berbagai masyarakat hingga saat ini pada dasarnya adalah sejarah tentang pertentangan kelas", sebagaimana yang tertulis dalam kalimat pembuka dari Manifesto Komunis. Dalam hal netralitas Marx berpendapat bahwa birokrasi harus memihak pada kelas (tidak netral).

Menurut Marx negara itu tidak mewakili kepentingan umum akan tetapi mewakili

kepentingan khusus dari kelas dominan. Dari perspektif ini maka birokrasi itu sebenarnya merupakan perwujudan kelas sosial yang amat khusus. Lebih tepatnya birokrasi itu menurut Marx merupakan suatu instrumen di mana kelas dominan melaksanakan dominasinya atas kelas sosial lainnya. Dalam hal ini, jelas masa depan dan kepentingan birokrasi menurut konsepsi Marx pada tingkat tertentu menjalin hubungan sangat intim dengan kelas yang dominan dalam suatu negara. Jika Hegel menghendaki kenetralan birokrasi maka Marx yang terkenal dengan teori kelasnya itu menyatakan dengan tegas bahwa birokrasi itu tidak netral dan harus memihak, yakni memihak pada kelas yang dominan.

Maximilian Weber (1864-1920) adalah seorang ahli ekonomi politik dan sosiolog dari Jerman yang dianggap sebagai salah satu pendiri ilmu sosiologi dan administrasi negara modern. Ia lahir di Erfurt, Jerman, 21-4-1864 dan wafat di München, Jerman, 14-6-1920 pada umur 56 tahun. Dalam karyanya yang terkenal politik sebagai panggilan, Weber mendefinisikan negara sebagai sebuah lembaga yang memiliki monopoli dalam penggunaan kekuatan fisik secara sah, sebuah definisi yang menjadi penting dalam studi tentang ilmu politik barat modern. Menurutnya birokrasi dibentuk independen dari kekuatan politik atau diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi diartikan lebih mengutamakan kepentingan rakyat dan negara dibanding kepentingan yang lain (Thoha, 2008). Pendapat tersebut di dukung oleh Woodrow Wilson yang berpendapat bahwa birokrasi pemerintah berfungsi melaksanakan kebijakan politik, sehingga birokrasi itu harus berada di luar kajian politik.

Dalam kajian mengenai ilmu administrasi negara atau public administration,

Soempono Djojowadono menjelaskan bahwa netralitas mutlak diperlukan oleh jajaran eksekutif dalam menjalankan fungsi rangkapnya, yaitu fungsi politik dan administrasi (Djojowadono, 1996).

### 3. Jenis Netralitas Birokrasi

Dilihat dari pengertian birokrasi dan netralitas birokrasi yang telah disampaikan serta fakta adanya kepentingan elit politik maka seyogyannya cakupan netralitas birokrasi yang demikian luas dapat dipilah atau dibuatkan pengelompokkan. Penyusunan jenis netralitas birokrasi dimulai dari asumsi bahwa birokrasi telah memihak dan harus diusahakan supaya netral. Pertanyaannya: telah berpihak kepada siapa dan harus netral dari apa/siapa ?

Mengacu pada pengertian yang digunakan dalam tulisan ini, yaitu:

- 1) Birokrasi dalam penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah semua lembaga resmi yang diselenggarakan oleh dan demi kepentingan negara;
- 2) Pelaku birokrasi adalah semua insan yang bekerja demi kepentingan negara dan dibayar/digaji dengan uang yang berasal dari anggaran pemerintah, yaitu anggota DPR RI/DPRD, anggota DPD, anggota MPR RI, Hakim, Jaksa, Anggota TNI, Anggota POLRI, Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, Pegawai Departemen, Pegawai LPND, Pegawai Pemerintah Propinsi, Pegawai Pemerintah Kabupaten, Pegawai Pemerintah Kota, Pegawai dan Anggota Komisi, dan pegawai lainnya yang menerima gaji tetap/rutin dari negara lewat APBN/APBD. Dengan demikian, netralitas birokrasi meliputi semua aspek sistem dan pelaku dalam penyelenggaraan sistem politik/

pemerintahan/administrasi publik NKRI, termasuk didalamnya netralitas PNS dalam konteks manajemen PNS atau kepegawaian negara.

Maka disusun jenis netralitas birokrasi dalam tabel berikut:

Tabel 1. Jenis Netralitas Birokrasi

NO	JENIS NETRALITAS BIROKRASI	KETERANGAN
1.	Netralitas anggota DPR RI/DPRD, anggota DPD, dan anggota MPR RI terhadap tugas eksekutif dan yudikatif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak memaksakan kehendak berupa kepentingan parpol dan kelompok.
2.	Netralitas hakim dan jaksa terhadap tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
3.	Netralitas anggota TNI dan POLRI terhadap tugas eksekutif dan yudikatif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
4.	Netralitas Presiden, Wakil Presiden, dan para Menteri terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
5.	Netralitas Gubernur terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
6.	Netralitas Bupati/Walikota terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
7.	Netralitas PNS terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
8.	Netralitas pegawai dan anggota komisi terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
9.	Netralitas pegawai lainnya yang menerima gaji tetap/rutin dari negara lewat APBN/APBD terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan.	Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .

yang berbeda dengan argumentasi masing-

masing. Hal ini menyebabkan dua aliran pendapat yang sulit untuk dipertemukan, sehingga harus dilakukan pemilahan dan pemilihan. Pemilahan yang dimaksud adalah pemilahan konteks sistem negara yang digunakan sebagai asumsi pada setiap teori yang dikemukakan. Sedangkan pemilihan dilakukan jika asumsi yang digunakan sebagai argumentasi suatu teori sama atau memiliki kesamaan dengan sistem negara kita. Asumsi dari teori Hegel dan Weber cenderung memiliki banyak kesamaan dengan sistem negara demokrasi yang tengah ditempuh oleh bangsa Indonesia dibanding asumsi negara yang digunakan oleh Marx yang cenderung sosialis atau komunis. Berdasarkan pemilahan itu maka sebaiknya digunakan netralitas yang diusulkan oleh Hegel maupun Weber.

Netralitas seperti apa yang relative cocok dengan negara Indonesia dari kedua teori keduanya? Berdasarkan penjelasan sebelumnya, maka netralitas birokrasi untuk negara ini meliputi sembilan jenis, yaitu:

1. Netralitas anggota DPR RI/DPRD, anggota DPD, dan anggota MPR RI terhadap

- tugas eksekutif dan yudikatif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak memaksakan kehendak berupa kepentingan parpol dan kelompok.
2. Netralitas hakim dan jaksa terhadap tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
  3. Netralitas anggota TNI dan POLRI terhadap tugas eksekutif dan yudikatif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
  4. Netralitas Presiden, Wakil Presiden, dan para Menteri terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
  5. Netralitas Gubernur terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
  6. Netralitas Bupati/Walikota terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme.
  7. Netralitas PNS terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .
  8. Netralitas pegawai dan anggota komisi terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah

tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .

9. Netralitas pegawai lainnya yang menerima gaji tetap/rutin dari negara lewat APBN/APBD terhadap tugas eksekutif dalam pemerintahan. Netral yang dimaksud adalah tidak membawa kepentingan parpol dan hanya bertindak atas dasar sikap profesionalisme .

Dari sembilan jenis netralitas birokrasi tersebut, pemerintah dan dewan tinggal menyusun peraturan perundangan agar kesemuanya dapat diimplementasikan secara optimal. Dan sebagaimana diketahui, beberapa jenis peraturan perundangan yang dibuat telah mengakomodasi beberapa jenis netralitas, seperti netralitas TNI/POLRI dan PNS (meski perlu ada penyempurnaan). Sedangkan untuk yang lain perlu secepatnya dirumuskan agar netralitas birokrasi di negara yang tengah mengembangkan demo-kritisasi ini dapat terwujud.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Chandler, Ralph C. and Jack C.Plano (1988).  
The Public Administration Dictionary,  
2<sup>nd</sup> edition, Clio Press Ltd. 55  
St.Thomas' Street, Oxford, OX1 1JG,

- England.
- Dwiyanto, Agus, Dkk (2002). Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kepen-dudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta.
- Djiwandono, J Soedjati dan Legowo, TA (1996). Revitalisasi Sistem Politik Indonesia, CSIS, Jakarta.
- Effendi, Sofian (1987). Debirokratisasi dan Deregulasi: Meningkatkan Kemampuan Administrasi Untuk Melaksanakan Pembangunan, Makalah Seminar DAAD UGM Yk.
- Keban, Yeremias T (2007). Pembangunan Birokrasi di Indonesia: Agenda Kenegaraan yang Terabaikan, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fisipol UGM Yogyakarta.
- Mustopadidjaya AR (2001). Reformasi Birokrasi, Perwujudan Good Governance, dan Pembangunan Masyarakat Madani. Makalah Seminar Pada Silaknas ICM I 2001.
- Mas'ood, Mohtar (1994). Politik, Birokrasi, dan Pembangunan. Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Osborne, David dan Plastrik, Peter (2000). Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha, Penerbit PPM, Jakarta.
- Santoso, Priyo Budi (1995). Birokrasi Pemerintahan Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Thoha, Miftah (1991). Perspektif Perilaku Birokrasi: Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II, Penerbit CV Rajawali, Jakarta.
- Thoha, Miftah (1992). Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi, Penerbit Widya Mandala, Yogyakarta.
- Thoha, Miftah (2005). Birokrasi dan Politik di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Thoha, Miftah (2008). Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Majalah Netral No.2-Tahun I Februari 2000.
- Kedaulatan Rakyat, 1 November 2008.
- <http://lutfiwahyudi.wordpress.com/2007/03/16/netral-birokrasi> (di download pada 1 Maret 2009).
- [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com) (di download pada 1 Maret 2009).

