

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Indonesia menempati peringkat ke-4 Indeks Demokrasi di Asia Tenggara pada tahun 2020. Menurut *The Economist Intelligence Unit* 03 Februari 2021 memberikan penilaian tersebut atas lima indikator utama; 7,92 proses pemilu dan pluralisme, 7,50 fungsi dan kinerja pemerintah, 6,11 partisipasi politik, 4,38 budaya politik serta 5,59 kebebasan sipil (Suara.com, 2021). Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2019 demokrasi Indonesia mencatat peningkatan sebesar 2,53 poin di tahun sebelumnya Indeks Demokrasi di Indonesia (IDI) berada pada poin 72,39; tingkat pencapaiannya diukur berdasarkan pelaksanaan dan perkembangan tiga aspek demokrasi yakni; kebebasan sipil, hak politik dan lembaga demokrasi. Hal tersebut tentu terbilang baik dalam upaya meningkatkan kualitas demokrasi Indonesia, namun untuk mendorong peningkatan menjadi demokrasi yang lebih maju negara Indonesia memiliki tanggung jawab dalam mengevaluasi indeks demokrasi dari berbagai aspek, khususnya kualitas pemerintahan itu sendiri untuk memperhatikan hal-hal yang menjadi tantangan dalam meningkatkan esensi dari demokrasi yang sedang berjalan guna terwujudnya pemerintahan yang baik (Bps.go.id, 2019).

Pemerintah dan Tentara Nasional Indonesia yang selanjutnya disingkat dengan TNI merencanakan program restrukturisasi perwira TNI. Dalam program restrukturisasi tersebut keduanya memiliki wacana untuk merevisi Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004, khususnya pada pasal 47. Revisi itu sebagai keperluan untuk membuka jalan bagi perwira TNI menduduki jabatan setingkat Menteri, kepala lembaga, atau pejabat eselon I maupun II di berbagai instansi sipil (Detik.com, 2019).

Adanya wacana revisi pasal 47 undang-undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang mendapatkan penempatan posisi pada pejabat tinggi dan menengah TNI di berbagai instansi sipil. Apabila terwujudnya wacana tersebut hal ini tentu tidak relevan dan akan menimbulkan permasalahan agenda reformasi dan sistem demokrasi saat ini sebab berpotensi mengembalikan fungsi kekaryaan TNI yang sebelumnya berasal dari doktrin militer dwifungsi ABRI yang

telah dihapus di awal reformasi (Siti Nurul Hidayah, 2019). Hal ini pun akan memicu stigma negatif di kalangan publik terkait akan terjadinya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam lingkup pemerintah dan bertentangan dengan agenda reformasi birokrasi. Sebagian kalangan meyakini akan mengaktifkan kembali dwifungsi ABRI yang telah lama hilang pasca runtuhnya orde baru, dan juga dianggap menggerogoti cita-cita reformasi. Wacana tersebut harus dicerna, dianalisis, dan kemudian ditindaklanjuti (Syahrul, 2019).

Kemudian untuk mewujudkan peningkatan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan perlu dorongan aparatur sipil negara selanjutnya disingkat dengan ASN yang sudah seharusnya bertanggung jawab dalam menempati posisi yang strategis dengan sumber daya aparatur yang berkualitas dan memiliki integritas tinggi di lingkungan instansi pemerintah (Ajib Rakhmawanto, 2008). Adapun regulasi untuk mewujudkan ASN yang berkualitas, regulasi ini tertuang dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang asas ketenagakerjaan. Regulasi ini bertujuan untuk membentuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dapat menjalankan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab terhadap pemerintahan dan pembangunan tanpa korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Selanjutnya, “Undang-Undang Kepegawaian” diubah menjadi Undang-Undang Nomor 5 tentang perangkat sipil nasional pada tahun 2014, yang tidak lebih dari dasar penguatan birokrasi dalam lingkup pengelolaan pemerintahan. Penerapan regulasi ini diharapkan dapat mengubah citra birokrasi yang selama ini dicap negatif dan meningkatkan sumber daya perangkat yang berkualitas (Eko Prasajo, 2018).

Masalah ketenagakerjaan saat ini terutama berkaitan dengan proses rekrutmen pegawai atau pengisian jabatan pegawai atau pejabat pemerintah yang tertutup tidak adanya transparansi, dan cenderung menggunakan sistem karir tertutup, yang mengutamakan peran pejabat senior dalam menunjuk pejabat di bawahnya (Herman Ferdinand, 2019). Proses ini sangat ditentukan berdasarkan hubungan politik, kekerabatan, dan ekonomi, hubungan tersebut sangat kental dalam praktik korupsi, kolusi, nepotisme, dan praktik lainnya, serta tidak mencerminkan nilai-nilai luhur pejabat yang ditunjuk itu sendiri. Berbagai praktik yang menyimpang seperti mengutamakan golongan tertentu yang tidak memiliki kualitas berdasarkan dengan suatu keahlian dan atau keilmuan yang menimbulkan kerancuan dalam keefektifan aktivitas dan mengurangi kualitas dan kualifikasi struktur jabatan dalam sebuah

organisasi publik. Sehingga menimbulkan kerancuan dalam keefektifan aktivitas dan mengurangi kualitas dan kualifikasi struktur jabatan dalam sebuah organisasi publik (T Lazuardi, 2014).

Dari berbagai masalah yang terjadi terdapat peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menpan-RB) Nomor 15 Tahun 2019 tentang tata cara pengisian jabatan yang lowong secara terbuka di lingkungan instansi pemerintah. Hal yang menjadi dasar regulasi seleksi dan promosi jabatan publik secara terbuka dan meimplementasikan pengangkatan pegawai negeri sipil berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat. Kemudian ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan kemudian undang-undang ini diperkuat pada pasal 72 ayat 2 yang berbunyi “Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk di promosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi” hal ini menjelaskan bahwa sistem promosi haruslah terbuka dan kompetitif.

Peneliti melihat terdapat hal yang bertentangan dengan regulasi mengenai sistem seleksi jabatan struktural di instansi pemerintah. Pejabat militer dalam keterlibatan di ranah publik masih dapat ditemukan di Indonesia. Lembaga pemerintah yang didominasi oleh militer masih melanggengkan warisan budaya militer dan membentuk suatu budaya militeristik birokrasi selain Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, terdapat Kementerian Koordinator Politik dan Keamanan yang saat ini berubah menjadi Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Republik Indonesia. Kemenko Polhukam RI merupakan lembaga sipil negara yang memiliki fungsi dan wewenang dalam koordinasi bersama lembaga-lembaga pemerintah atau kementerian dalam bidang sipil yang dibawahinya seperti; Kemendagri, Kemenlu, Kominfo, Bappenas, KPU dan BAWASLU dan sebagainya (Polkam.go.id)

Selama kurang lebih dua dekade didirikan sejak awal keberadaannya tahun 1978 hingga kini, semua Menko Polkam dan Menko Polhukam jabatan publik Kemenko Polhukam RI diisi oleh para jendral atau pejabat militer. Hal ini terlihat dalam sejarah kepresidenan Indonesia Soeharto sebagai seorang yang pertama kali mendirikan dan mengadakan jabatan tersebut melalui Kepres Nomor 59/M tanggal 29 Maret 1978. Jabatan pertama kali diduduki oleh M. Panggabean yang bertugas selama 4 tahun (1978

sampai 1982). Dalam keputusan Presiden Nomor 59/M/1978, pasal 1 ayat 2 menjelaskan bahwa tugas Menko Polkam mengkoordinir dan menyiapkan kebijaksanaan serta pelaksanaan di lapangan politik, baik dalam negeri maupun luar negeri dan keamanan (Buku Profil Kemenko Polhukam RI revisi 1, 2010).

Kemudian di jaman paska-Soeharto pada jaman kepresidenan Aburrahman Wahid Menko Polhukam diisi oleh Wiranto tetapi tidak lama digantikan oleh Soerjadi lalu berganti pada Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), kemudian SBY digantikan oleh Gumerlar tahun 2001. Jaman kepresidenan Megawati, SBY Kembali menempati Menko Polhukam namun hanya sebentar karena mencalonkan diri sebagai presiden RI, Megawati menggantikannya dengan Widodo Adi Sutjipto dari Angkatan Laut. Kemudian di periode-periode selanjutnya era SBY tahun 2009-2014 dan era Jokowi tahun 2014-2018 Menko Polhukam tetap diisi oleh militer (Tirto.Id, 2019).

Sebagaimana pula yang dilansir oleh CNN.Indonesia (2016) bahwa kembalinya ajudan Soeharto ke dalam lingkaran istana, Wiranto resmi menjabat kembali menjadi Menko Polhukam. Tirto.Id (2019) melaporkan bahwa Kementerian ini merupakan organisasi yang sejak berdirinya tidak dapat lepas dengan identitas militer. Pada periode ke-2 era Jokowi Menko Polhukam diisi oleh jabatan sipil, yakni Mahfud M.D. Namun, penempatan jabatan sipil tersebut belum memiliki pengaruh yang signifikan terhadap jabatan-jabatan turunannya.

Hal ini sama halnya yang terlihat dalam struktur kelembagaan Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan selama kurang lebih dua dekade ia lahir (Polkam.go.id, 2018). Struktur pejabat birokrasi khususnya di ke Deputian I bidang Politik Dalam Negeri di Kemenko Polhukam RI diisi oleh pejabat militer yang mendominasi ranah sipil mulai dari eselon I dan II (Kepala Deputi, Kepala Bidang Koordinasi dan Asisten Deputi). Sebagaimana dari pengamatan yang terjadi di lapangan pada saat peneliti melakukan kegiatan praktik kerja lapangan (PKL) di instansi pemerintah Kemenko Polhukam RI adanya budaya militer yang sangat melekat dan mendominasi dalam membangun budaya-budaya birokrasi yang cenderung menjadi lebih kaku dan berkarater komando. Kemudian terdapat informasi dari hasil diskusi yang disampaikan oleh beberapa pegawai sipil dan pejabat militer kepada penulis mengenai proses rekrutmen yang tertutup di Kemenko Polhukam RI menjadi

“permainan politik” yang kemudian membentuk budaya birokrasi di organisasi publik ini.

Dengan demikian peneliti melihat bahwa masih terdapat pengisian jabatan struktural oleh militer di Kemenko Polhukam RI. Sebab apabila militer menempati jabatan dalam instansi sipil maka memungkinkan terjadinya pola komunikasi dan koordinasi sipil mengikuti budaya militer. Sebagaimana dalam tulisan Yusa Djuandi dan Gufran Ghazan (2019), menemukan dampak budaya militeristik dalam organisasi sipil di Kemenhan RI; hilangnya kaidah dan norma sipil yang merupakan identitas lembaga sipil, obstruksi komunikasi dan ketidaksesuaian antara kebijakan dan implementasinya. Di sisi lain, adapun hal yang mendorong terbentuknya dominasi birokrasi organisasi publik oleh kelompok tertentu memiliki latar belakang pola proses rekrutmen yang berpengaruh pada struktur dan penerapan budaya birokrasi dalam komunikasi dan koordinasi suatu lembaga (Yugih & Riris, 2012).

Proses rekrutmen adalah proses mencari dan menarik pendaftar kerja pada suatu lembaga tertentu yang memiliki kemampuan untuk diseleksi menjadi pegawai tetap sesuai dengan posisi yang dibutuhkan (Menurut Soekidjo dan Notoadmojo, 2003). Pola proses rekrutmen mulai dari pengumuman, rekrutmen, seleksi hingga penempatan tidak berjalan dengan mulus dan kebanyakan lembaga organisasi publik menjalankan pola rekrutmen secara tertutup. Pola rekrutmen tertutup diasumsikan dapat menyebabkan lahirnya suatu identitas tertentu dalam budaya birokrasi (Herman Ferdinan, 2019). Seharusnya dalam menciptakan birokrasi yang baik di lembaga pemerintahan yang memiliki tugas dan fungsi menyusun dan merumuskan kebijakan yang urusannya dengan masyarakat dilakukan rekrutmen terbuka guna mewujudkan reformasi dengan tepat mengedepankan akuntabilitas dan transparansi (Muhammad Nasir, 2019).

Beberapa studi yang sudah ada selama ini tentang budaya militeristik dalam birokrasi di Indonesia belum banyak temuan yang membahas soal budaya militeristik di Kemenko Polhukam RI dalam proses rekrutmen. Sehingga penelitian ini berusaha untuk menguraikan bagaimana budaya militeristik birokrasi dalam proses rekrutmen yang berlaku di Kemenko Polhukam RI.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan:

1. Mengapa Militerisme bertahan di Kemenko Polhukam RI?
2. Bagaimana Proses Rekrutmen Pejabat Struktural Militer dalam birokrasi di Kemenko Polhukam RI?"

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut, peneliti menggunakan pendekatan teori birokrasi Max Weber (1947) dan rekrutmen politik Gabriel Almond & Powell (1966) dan Hesel Tangkilisan (2003). Birokrasi yang akan dilihat dari permasalahan ini yaitu dari aspek organisasi, budaya, dan cita-cita suatu lembaga pemerintahan, sedangkan rekrutmen politik difokuskan pada aspek perekrutan pegawai yang menduduki jabatan-jabatan tertentu di Kemenko Polhukam RI. Selain teori birokrasi dan rekrutmen politik, penelitian ini akan menganalisa hubungan sipil dan militer di Kementerian Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan RI.

I.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pola dan proses rekrutmen di sebuah birokrasi publik di Kemenko Polhukam RI. Sehingga dengan analisis mendalam, penelitian ini secara spesifik berusaha memberikan gambaran luas pola proses rekrutmen yang dilakukan dan bagaimana hubungan sipil-militer yang berlaku ditinjau dari teori birokrasi Max Weber (1947) dan Rekrutment Politik Gabriel Almond & Powell dan Hesel Tangkilisan (2003).

I.4 Signifikansi Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan signifikansi secara akademis dan praktis sebagai berikut:

1. Secara akademis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan ketajaman analisis mengenai militer dalam lingkup birokrasi instansi pemerintah di negara demokrasi Indonesia.
2. Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi masukan bagi lembaga sipil negara untuk membantu dan berkontribusi dalam kaidah dan norma sipil di suatu instansi pemerintah.

I.5 Manfaat/Relevansi Penelitian

Peneliti mengharapkan agar penelitian ini dapat berguna bagi mahasiswa, peneliti dan pembaca baik secara langsung maupun tidak langsung. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat secara akademis dan praktis. Adapun secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi media literatur yang dapat berkontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan memperluas perspektif pembaca terutama mahasiswa ilmu politik, khususnya yang memiliki ketertarikan terhadap bidang politik pertahanan atau militer dalam politik. Penelitian ini nantinya diharapkan menjadi referensi tambahan tentang hubungan antara militer-sipil dalam birokrasi dengan fokus isu mengenai warisan budaya militeristik birokrasi dalam proses rekrutmen di Indonesia: Studi Kasus di Kemenko Polhukam RI. Selanjutnya, secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi pemahaman kepada para pembaca dan menjadi referensi masukan tentang pola rekrutmen yang mengedepankan akuntabilitas dan transparansi.

I.6 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini menguraikan latar belakang masalah mengenai dominasi militer di instansi pemerintah yang berstatus sipil, pertanyaan penelitian, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memberikan informasi terkait kerangka konseptual dan teori, kerangka pemikiran serta referensi yang digunakan peneliti sehingga mampu mengurai inti permasalahan yang dikaji. Terdapat empat penelitian terdahulu yang senada dengan penelitian ini, tiga kerangka konseptual dan satu teori yang digunakan peneliti untuk memahami inti penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam uraian pada bab ini akan berisikan; jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan waktu dan lokasi penelitian

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan seluruh inti penelitian yang dipadu dengan pedoman wawancara yang sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Pada bab ini terdiri dari tiga sub bab yang menjelaskan 1) Deskripsi objek penelitian, 2) Hasil penelitian yaitu memaparkan hasil temuan di lapangan mengenai dominasi militer di ranah sipil dan proses rekrutmen pejabat struktural; 3) Pembahasan yakni menjelaskan hasil temuan di lapangan dan memaparkan hasil analisa peneliti berdasarkan data, teori dan konsep penelitian.

BAB V PENUTUP (KESIMPULAN)

Pada bab ini berisikan kesimpulan yang menjawab permasalahan dan penyelesaian penelitian, sedangkan saran merupakan alternatif untuk mengatasi permasalahan dan kelemahan yang ada berkaitan dengan

penelitian.

I.7 Keterbatasan Penelitian

Pada bagian ini peneliti akan menjelaskan beberapa keterbatasan penelitian dalam proses penyusunan skripsi. Keterbatasan pertama adalah akses untuk mewawancarai informan yang berasal dari militer dan biro kepegawaian di Kemenko Polhukam. Peneliti membutuhkan waktu yang sangat lama untuk mendapatkan respon. Setelah mendapatkan respon secara tidak langsung kedua informan di atas tidak bersedia untuk diwawancarai. Sehingga peneliti mengganti informan dari bidang sumber daya manusia (SDM) dan aparatur reformasi birokrasi (RB) dan militer yang berasal dari luar Kemenko Polhukam RI.

Keterbatasan kedua dalam penelitian ialah peneliti kesulitan dalam membangun komunikasi untuk berdiskusi. Sebab informan militer sangat kaku dan memberikan jawaban yang sangat terbatas. Peneliti harus bersikap sangat formal dan hati-hati dalam menyampaikan beberapa pertanyaan. Dalam memperoleh keterbukaan informasi lainnya oleh informan bagian SDM dan aparatur reformasi birokrasi memberikan beberapa jawaban yang normatif mengenai pola perekrutan pejabat struktural khususnya yang berasal dari militer. Hal ini menjadi hambatan peneliti dalam menjelaskan alur rekrutmen secara mendalam dan terstruktur.

Kemudian keterbatasan lainnya, penelitian ini memiliki batasan pada pegawai khusus Eselon I, II dan III yang memiliki pengaruh yang besar dalam mengambil keputusan kebijakan dan terbatas pada ruang lingkup Deputy I karena peneliti melakukan observasi mendalam di Deputy I bidang politik dalam negeri. Sehingga pada penelitian ini, peneliti menyoroti pada pola rekrutmen pejabat pimpinan tinggi di Kemenko Polhukam RI.