

KASUS SUAP DALAM PENGISIAN JABATAN PIMPINAN TINGGI DI INSTANSI PEMERINTAH

1

Novianto M. Hantoro

Abstrak

Terjadinya kasus suap dalam pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) di beberapa instansi pemerintah menunjukkan meritokrasi atau sistem merit sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) belum terwujud. Tulisan ini membahas pelaksanaan pengisian JPT berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan upaya yang harus dilakukan untuk memperkecil peluang suap dan intervensi politik dalam pengisian jabatan di instansi pemerintah guna mewujudkan sistem merit. UU ASN dan peraturan pelaksanaannya telah mengatur mekanisme pengisian JPT, termasuk pengawasan pelaksanaannya. Dalam praktiknya, terjadi pengabaian terhadap ketentuan syarat dalam seleksi dan pengabaian terhadap rekomendasi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Selama ini masih tergambar pola hubungan birokrasi sebagai subordinasi dari politik (executive ascendancy). Birokrasi dan politik perlu menjadi mitra kerja yang saling kontrol dan mengimbangi (bureaucratic sublation) demi pelayanan publik yang optimal. Komisi yang membidangi ASN perlu mengoptimalkan pengawasan agar sistem merit dapat segera terwujud.

Pendahuluan

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), pada tanggal 15 Maret 2019 melakukan penangkapan terhadap RMY, HRS, dan MFQ. RMY diduga menerima suap untuk memengaruhi hasil seleksi jabatan pimpinan, yaitu Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama (Kemenag) Provinsi Jawa Timur, dan Kepala Kantor Wilayah Kemenag Kabupaten Gresik. KPK, setelah melakukan pemeriksaan, menemukan bukti permulaan yang

cukup untuk menetapkan RMY (Anggota DPR periode 2014-2019), HRS (Kepala Kantor Wilayah Kemenag Provinsi Jawa Timur), dan MFQ (Kepala Kantor Wilayah Kemenag Kabupaten Gresik) sebagai tersangka. (KPK: 2019).

Kasus suap pengisian jabatan tidak hanya terjadi di instansi pemerintah pusat, melainkan juga di daerah, antara lain di Kabupaten Klaten, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Jombang, dan Kabupaten Cirebon yang melibatkan bupati



setempat (Fadhil, 2019). Hal ini menunjukkan meritokrasi belum berhasil di Indonesia.

Menurut Young dan McNamee yang dikutip Bhakti (2018), definisi praktis meritokrasi atau sistem merit adalah proses promosi dan rekrutmen pejabat pemerintahan berdasarkan kemampuannya dalam melaksanakan tugas, bukan berdasarkan koneksi politis. Meritokrasi adalah sistem yang menekankan pada kepantasan, kemampuan atau kelayakan seseorang menduduki jabatan tertentu, tanpa memandang latar belakang etnis, afiliasi politik, atau status sosial mereka. Sementara pengertian sistem merit berdasarkan UU ASN adalah kebijakan dan manajemen ASN berdasarkan 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.

Kasus korupsi oleh pejabat politik dapat ditinjau dari permasalahan politik biaya tinggi (*high cost politic*), namun di dalam tulisan ini akan dibahas mengenai dua hal. Pertama, bagaimana pelaksanaan pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan? Kedua, dalam permasalahan relasi antara politik dan birokrasi, upaya apa yang harus dilakukan untuk memperkecil peluang suap dan intervensi politik dalam pengisian jabatan di instansi pemerintah guna mewujudkan sistem merit?

Mekanisme dan Pengawasan Pengisian JPT

Berdasarkan UU ASN, JPT di instansi pemerintah terdiri atas JPT utama, JPT madya, dan JPT pratama.

JPT utama adalah kepala lembaga pemerintah nonkementerian. JPT madya, antara lain sekretaris jenderal, sekretaris utama, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. JPT pratama, antara lain direktur, kepala biro, asisten deputi, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/ kepala badan provinsi, sekretaris dewan perwakilan rakyat daerah, dan jabatan lain yang setara. Dalam konteks pengisian jabatan di Kemenag, Kepala Kantor Wilayah Provinsi Jawa Timur termasuk dalam JPT pratama, sementara Kepala Kantor Wilayah Kabupaten Gresik tidak termasuk JPT.

Pengisian JPT di instansi pemerintah diatur dalam UU ASN; Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP No. 11 Tahun 2017); dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 13 Tahun 2014 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi di Lingkungan Instansi Pemerintah (Permenpan dan RB No. 13 Tahun 2014). Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, pengisian JPT, pada intinya, dilakukan secara terbuka dan kompetitif di kalangan pegawai negeri sipil dengan memerhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, pengisian

JPT dilakukan dengan menerapkan sistem merit.

UU ASN mengatur, pengisian JPT pratama dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi. Panitia seleksi memilih 3 (tiga) nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama untuk setiap 1 (satu) lowongan jabatan. Tiga nama calon pejabat pimpinan tinggi pratama yang terpilih disampaikan kepada PPK melalui pejabat yang berwenang. Selanjutnya PPK memilih 1 (satu) dari 3 (tiga) nama calon yang diusulkan dengan memerhatikan pertimbangan pejabat yang berwenang untuk ditetapkan sebagai pejabat pimpinan tinggi pratama. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang mempunyai kewenangan melaksanakan proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Sekretaris Jenderal Kemenag). Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Menteri Agama).

Ketentuan pengisian JPT di dalam UU ASN selanjutnya dijabarkan oleh PP No. 11 Tahun 2017 dan Permenpan dan RB No. 13 Tahun 2014 yang mengatur tahapan pengisian JPT mulai dari perencanaan, pengumuman lowongan, pelamaran, seleksi, pengumuman hasil seleksi, serta penetapan dan pengangkatan. Pengumuman Panitia Seleksi No. 01/Pansel/12/2018 tentang Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi

pada Kementerian Agama Tahun 2018/2019 telah menyebutkan JPT yang lowong, persyaratan umum, tata cara pendaftaran, dan tahapan seleksi (Sekretaris Jenderal Kemenag, 2018). Salah satu persyaratan umum huruf i menentukan tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin PNS tingkat sedang atau berat dalam 5 (lima) tahun terakhir.

UU ASN juga telah mengatur mengenai pengawasan dalam proses pengisian JPT. Pengawasan tersebut menjadi ranah KASN. Berdasarkan siaran pers KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara, 2019), KASN telah memeriksa dokumen rencana seleksi 1 JPT madya dan 13 JPT pratama yang lowong di lingkungan Kemenag dan telah menerbitkan persetujuan melalui surat Ketua KASN No. B2840/KASN/12/2018 tanggal 18 Desember 2018. Ketika seleksi berlangsung, KASN menerima laporan masyarakat bahwa telah terjadi pelanggaran karena terdapat 2 (dua) pelamar untuk JPT pratama yang pernah dijatuhi hukuman disiplin dinyatakan lulus dalam seleksi administrasi dan diikutsertakan pada tahapan seleksi selanjutnya. Menanggapi laporan tersebut, KASN melakukan verifikasi dan kemudian mengirim surat No. B-342/KASN/12/2018 tanggal 29 Januari 2019 perihal Rekomendasi atas Dugaan Pelanggaran dalam Seleksi Terbuka di Lingkungan Kementerian Agama yang ditujukan kepada Menteri Agama yang isinya meminta agar kedua calon tersebut dinyatakan tidak lulus, karena tidak sejalan dengan ketentuan umum huruf (i) persyaratan Seleksi Terbuka di Lingkungan Kementerian Agama. Dalam siaran pers KASN

disebutkan, rekomendasi KASN tidak sepenuhnya diikuti karena salah satu kandidat yang tidak direkomendasikan KASN, ternyata tetap diangkat dalam jabatan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur.

Peraturan perundang-undangan sebenarnya telah jelas mengatur mekanisme pengisian JPT berikut pengawasannya. Apabila ketentuan tersebut diikuti secara konsisten, peluang untuk terjadinya transaksi suap dapat diminimalisir, terlebih apabila penyelenggara proses seleksi terbuka memiliki integritas yang kuat. Rekomendasi yang telah disampaikan oleh KASN, menurut Pasal 120 ayat (5) UU ASN bersifat mengikat. Artinya, meskipun dalam bentuk rekomendasi, namun memiliki kekuatan hukum yang harus dipatuhi.

KASN dibentuk berdasarkan UU ASN dalam rangka penetapan kebijakan manajemen ASN yang mandiri dan bebas dari intervensi politik. KASN diberikan wewenang monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas, kode etik dan kode perilaku ASN. Untuk mengatasi permasalahan maraknya praktik suap dalam pengisian jabatan, baik di instansi pemerintah pusat maupun daerah, KASN perlu lebih mengoptimalkan perannya. Komisi II DPR RI yang membidangi permasalahan aparatur negara, dalam fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang, perlu melakukan rapat dengar pendapat dengan KASN untuk mengetahui sejauh mana penerapan sistem merit tersebut dilaksanakan. Selanjutnya menyiapkan rencana yang sistematis

agar amanat UU ASN untuk mewujudkan sistem merit dapat terlaksana.

Executive Ascendancy dan Bureaucratic Sublation

Hubungan antara politik dan birokrasi telah menjadi kajian yang cukup panjang. Menurut Goodnow yang dikutip Yudiantmaja (2015: 11), politik berhubungan dengan kebijakan atau berbagai masalah yang berhubungan dengan kebijakan negara, sedangkan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan (implementasi) kebijakan tersebut. Meskipun sepertinya terpisah, namun interaksi antara politik dan birokrasi tidak dapat diabaikan. Pejabat politik dan birokrasi (pejabat karir) merupakan dua pihak yang saling membutuhkan. Pejabat politik membutuhkan birokrasi sebagai pelaksana (eksekutor) kebijakan, sementara birokrasi membutuhkan dukungan politik dalam menjalankan kebijakan tersebut. Dengan demikian, antara politik dan birokrasi dapat diibaratkan sebagai dua sisi dalam satu keping mata uang.

Pola hubungan antara pejabat politik dengan birokrasi dapat dilihat, terutama, di kementerian yang dipimpin oleh pejabat yang berasal dari partai politik dan di instansi daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang berasal dari partai politik hasil pemilihan kepala daerah. Menurut Carino yang dikutip Thoha (2002), hubungan antara pejabat politik (*political leadership*) dan birokrasi merupakan suatu hubungan yang konstan antara fungsi kontrol dan dominasi. Persoalan ini merupakan persoalan klasik sebagai perwujudan dikotomi politik dan administrasi. Terdapat dua bentuk alternatif solusi, yaitu apakah birokrasi sebagai subordinasi

dari politik (*executive ascendancy*) atau birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation*, atau *attempt at co-equality with the executive*).

Dalam kasus suap, terdapat dua pihak, yaitu pemberi dan penerima. Kasus suap tidak akan terjadi apabila tidak ada pihak yang memberi. Dalam konteks ini, meskipun ada permintaan untuk membayar sejumlah uang tertentu untuk menduduki jabatan, namun apabila permintaan tersebut tidak dipenuhi maka kasus suap tidak akan terjadi.

Banyaknya kasus suap kepada pejabat politik dari pejabat birokrasi saat ini menunjukkan bahwa birokrasi masih menjadi subordinasi dari politik. Pejabat birokrasi di berbagai instansi menggantungkan karir dan jabatannya bukan pada keahlian dan profesionalitas yang dimiliki. Di lain pihak, pejabat politik menyambut baik hal ini mengingat birokrasi merupakan suatu sumber daya yang mempunyai nilai yang sangat penting karena memegang program, sumber dana, dan sarana prasarana yang menguntungkan bagi kepentingan politik. Hal ini perlu segera diubah agar dapat tercipta tatanan pemerintahan yang mengutamakan meritokrasi. Menurut Thoha (2017: 31), pejabat politik diharapkan mengubah cara *ascendancy* menjadi *bureaucratic sublation*, yaitu tidak menganggap birokrasi sebagai bawahan melainkan *teamwork*, atau mitra kerja yang saling kontrol dan mengimbangi demi pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat.

Penutup

Dalam pengisian JPT berdasarkan UU ASN masih terjadi pengabaian peraturan perundang-

undangan, yaitu terkait persyaratan “tidak pernah dijatuhi hukuman disiplin” dan tidak dipatuhinya rekomendasi dari KASN. Pola hubungan yang mendudukkan pejabat birokrasi sebagai bawahan pejabat politik mengakibatkan perilaku pejabat birokrasi cenderung memilih jalan pintas dengan mendekati pejabat politik, dan ini bertentangan dengan tujuan UU ASN yang ingin membangun sistem merit.

Ada beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk memperkecil peluang terjadinya suap, intervensi politik, dan sekaligus mewujudkan merit sistem, yaitu mengoptimalkan peran KASN dalam proses pengisian JPT dan mengubah *mindset* serta pola hubungan antara pejabat politik dan birokrasi dari subordinasi menjadi mitra kerja yang saling melengkapi.

Komisi II DPR RI perlu mengoptimalkan fungsi pengawasan terhadap mitra kerjanya yang membidangi ASN agar sistem merit dapat diterapkan. KASN dan lembaga yang terkait lainnya perlu menyusun *road map* dan rencana yang sistematis agar amanat UU ASN untuk mewujudkan sistem merit dapat terwujud.

Referensi

- Bhakti, Sufri Eka. “Meritokrasi, Mitos Politik?”, <http://aceh.tribunnews.com/2018/03/27/meritokrasi-mitos-politik>, diakses 20 Maret 2019.
- Fadhil, Haris. 24 Oktober 2018. “Sunjaya dan 3 Bupati yang Dijerat KPK karena Jual-Beli Jabatan”, <https://news.detik.com/berita/d-4271842/sunjaya-dan-3-bupati-yang-dijerat-kpk-karena-jual-beli-jabatan>, diakses 20 Maret 2019.
- Komisi Aparatur Sipil Negara. 19 Maret 2019. “Siaran Pers:

Sebelum OTT, Komisi ASN Telah Mengingatkan Menteri Agama tentang Pelanggaran dalam Seleksi JPT di Kemenag”, <https://www.kasn.go.id/details/item/379-sebelum-ott-komisi-asn-telah-mengingatkan-menteri-agama-tentang-pelanggaran-dalam-seleksi-jpt-di-kemenag>, diakses 19 Maret 2019.

Komisi Pemberantasan Korupsi. 16 Maret 2019. “KPK Tetapkan Tiga Tersangka Dalam Kasus Suap Seleksi Jabatan di Lingkungan Kementerian Agama”, <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/792-kpk-tetapkan-tiga-tersangka-dalam-kasus-suap-seleksi-jabatan-di-lingkungan-kementerian-agama>, diakses 18 Maret 2019.

Sekretaris Jenderal Kemenag. 13 Desember 2018. “Pengumuman

Seleksi Terbuka Jabatan Pimpinan Tinggi pada Kementerian Agama Tahun 2018/2019”, <http://www.ihdn.ac.id/inc/uploads/2018/12/Pengumuman-Seleksi-Terbuka-Jabatan-Pimpinan-Tinggi-Pada-Kementerian-Agama-Tahun-2018-2019-1.pdf>, diakses 20 Maret 2019.

Thoha, Miftah. 24 Oktober 2002. “Reformasi Birokrasi Pemerintah”. https://www.bappenas.go.id/files/1413/6082/9901/reforma_si_20081123011920_965_0.pdf, diakses 19 Maret 2019.

Thoha, Miftah. (2017). *Dinamika Ilmu Administrasi Publik*. Depok: Kencana.
Yudiatmaja, Wahyu Eko. (2015). “Politisasi Birokrasi”. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, Vol. 3 No. 1.



Novianto M. Hantoro
novianto.hantoro@dpr.go.id

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H., menyelesaikan pendidikan S1 ilmu hukum di Universitas Diponegoro pada tahun 1995 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Hukum dengan program kekhususan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan di Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan melalui jurnal dan buku, antara lain: “Pelanggaran Hukum Pemilu dan Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014” (2014), “Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Menghentikan Praktek Hukum Liberal” (2015), dan “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara; Permasalahan Kategori Pejabat Negara” (2016)”.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.